

Intern styrning och kontroll samt Sidas årsredovisning 2012

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete (Sida) granskat intern styrning och kontroll i hanteringen av biståndsinsatser samt Sidas rutiner för inköp och upphandling. Riksrevisionen har också granskat Sidas årsredovisning, daterad 2013-02-19. Syftet har varit att bedöma om årsredovisningen är rättvisande.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa Sidas uppmärksamhet på i denna revisionsrapport. Riksrevisionen önskar information senast 2013-06-19 med anledning av iakttagelserna i denna rapport.

De delar av rapporten som avser handläggning av bistånd baseras på iakttagelser som har gjorts i granskning av biståndsinsatser som hanteras av enheterna Civsam, Kenya, Regionalt Asien samt Lån och Garantier. Därtill har en skrivbordsgranskning av 16 slumpmässigt utvalda insatser gjorts. Enhetsgranskningarna har muntligen avrapporterats till respektive enhetschef och minnesanteckningar från avrapporteringen har lämnats till enheterna samt till Sidas chefscontroller. Minnesanteckningar avseende skrivbordsgranskningen har också lämnats över till Sida.

Sammanfattning

Sida har under flera år arbetat med att stärka den interna styrningen och kontrollen i handläggningen av biståndsinsatser. Under 2012 har Sida infört ett nytt processorienterat arbetssätt och beslutat om en ny regel för insatshandling. Åtgärderna har medfört att den interna styrningen och kontrollen har stärkts. Det finns dock fortfarande områden som behöver utvecklas ytterligare, vilket Sida också är medveten om. Bland annat handlar det om hur Sida använder revisionsinstrumentet i beredning och uppföljning av biståndsinsatser. Därtill kan bedömningarna av Sidas samarbetspartner och arbetet med riskanalyser förbättras ytterligare. Det bistånd som Sida lämnar via svenska organisationer i det civila samhället behöver stärkas vad gäller uppföljningen av utbetalda medel.

Sida har under 2012 ökat omfattningen på verksamheten med fristående garantier. Lämnande av garantier innebär delvis andra förutsättningar och risker än gåvobistånd, men Sida har inte anpassat den nya insatshandlingsprocessen till de särskilda förutsättningar som finns för garantiverksamheten. Riksrevisionen kan även konstatera att rutinerna för insamling och leverans av underlag till Exportkreditnämnden för riskbedömning av garantierna inte har formaliserats och dokumenterats.

DNR: 32-2012-0627

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE (SIDA)
105 25 STOCKHOLM

BESLUT: 2013-04-12

Riksrevisionen noterar att Sida har vidtagit åtgärder för att förbättra den interna styrningen och kontrollen på inköps- och upphandlingsområdet. Det saknas dock fortfarande en systematisk uppföljning av gjorda inköp för att säkerställa regelefterlevnad och en effektiv inköpsamordning. Dessutom har Riksrevisionen noterat att det finns ett antal frågeställningar som Sida behöver utreda när Sida anlitar privata företag för att utföra förvaltningsuppgifter. Slutligen noterar Riksrevisionen att det finns brister i Sidas rutiner för anmälning och prövning av anställdas bisysslor.

1. Hantering av insatser enligt den nya insatshanteringsprocessen

Sida har i mars 2012 infört ett nytt processororienterat arbetssätt i hanteringen av biståndsinsatser samt beslutat om en ny insatshanteringsregel som speglar aktuella krav på intern styrning och kontroll, riskhantering och resultatstyrning.¹ Under 2012 har även ett nytt IT-system successivt implementerats på Sida i Stockholm. IT-systemet kommer att implementeras på de ambassader där Sidas personal hanterar biståndsinsatser först under 2013. Sidapersonal på ambassader har under 2012 arbetat enligt den nya processen, men har dokumenterat handläggningen utanför IT-systemet genom att använda sig av mallar och blanketter. Även i Stockholm har mallar och blanketter använts fram till dess att IT-systemet togs i drift.

Genom att Sida har beslutat om en ny process för insatshantering omhändertags flera av de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat tidigare år. Vissa moment och bedömningar görs obligatoriska, vilket medför en mer likartad hantering av biståndsinsatser och en höjd kvalitet i handläggningen generellt. Sättet på vilket riskanalyser ska göras i insatser har formaliserats och ett antal standardrisker ska alltid bedömas i beredningen. De brister som Riksrevisionen tidigare har noterat rörande Sidas ställningstaganden av samarbetsparters kapacitet och rutiner, resonemang kring revision, bedömning av upphandlingsfrågor samt administrativa kostnader inom insatser hanteras nu eftersom beredningsdokumenten innehåller obligatoriska frågor om dessa områden. Vidare är det obligatoriskt att dokumentera ställningstaganden till inkommen rapportering och revision enligt en standardiserad struktur. För revision av insatser som överstiger 5 miljoner kronor ska dessutom en controller granska att den inkomna revisionen har hanterats och bedömts av ansvarig handläggare.

Handläggning av biståndsinsatser innebär dock alltid att handläggarna ska göra professionella bedömningar i olika frågor. Sådana bedömningar kan Sida inte styra på samma sätt som Sida kan med exempelvis formkrav för handläggningen, vilket inte heller är meningen. Sida behöver dock säkerställa att handläggarna har tillräcklig kompetens för att göra dessa bedömningar, vilket kräver långsiktiga kompetensutvecklingsåtgärder.

¹ Beslut om ny insatshanteringsprocess inklusive en ny regel för insatshantering, tillämpningsanvisningar och malldokument, ny struktur för kvalitetssäkring av insatshantering samt upprättandet av en förvaltningsorganisation för biståndsprocesser, 2012-03-05, ärendenummer 2012-000359.

Riksrevisionens granskning, och även Sidas egen uppföljning, visar vidare att även om processen för intern styrning och kontroll har förbättrats i biståndshandläggningen finns det fortfarande förbättringsmöjligheter. Riksrevisionen kan bland annat konstatera att de ställningstaganden som Sida gör av samarbetsparters kapacitet och rutiner i vissa fall är på en alltför övergripande nivå och att det saknas hänvisningar till underlag som styrker redovisade uppgifter. Dessutom finns det fortfarande svagheter i vissa riskanalyser. Riksrevisionen har även noterat att det finns förbättringsmöjligheter vid användningen av revision som kontrollmetod. Dessa brister behandlas vidare i avsnitt 3 nedan. Slutligen kan Riksrevisionen konstatera att den nya insatshanteringsprocessen inte har varit i bruk under hela 2012 samt att det framför allt fram till sommaren 2012 har varierat mellan enheter och mellan handläggare i vilken utsträckning de nya mallarna har använts.

Att Sida är medveten om att det fortfarande finns brister i processen för att hantera biståndsinsatser framgår av årsredovisningen för 2012. Där framgår också planerade åtgärder för att komma till rätta med kvarstående brister. Riksrevisionen ser positivt på att Sida, med den struktur som har etablerats för intern styrning och kontroll, numera gör egen uppföljning av biståndshandläggningen för att identifiera brister och förbättringsområden inom processen.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att fortsätta arbetet med att stärka handläggningen av biståndsinsatser. I detta arbete är det viktigt att inrikta åtgärderna mot områden där det finns brister och där organisationen upplever svårigheter.

2. Kvalitetssäkring av insatshanteringen kan fortfarande förbättras

En viktig åtgärd som Sida har vidtagit för att förbättra den interna styrningen och kontrollen är att stärka controllerfunktionen genom att anställa fler controllrar. Riksrevisionen konstaterade både 2010 och 2011 att controllrar på Sida inte jobbade enhetligt och systematiskt med kvalitetssäkring av biståndsinsatser.

Under 2012 har nya riktlinjer för Sidas controllrar beslutats.² De nya riktlinjerna innebär att en controller ska göra kontroller som en del i processen för att handlägga biståndsinsatser. Riksrevisionen ser positivt på att Sida har definierat vilka kontroller som en controller ska göra i den löpande insatshanteringsprocessen. Fortfarande är dock en controllers arbete delvis efterfrågestyrt, vilket innebär att råd ges när handläggare ställer specifika frågor. Riksrevisionens granskning visar också att controllrarnas samlade synpunkter på den interna styrningen och kontrollen vid handläggning av biståndsinsatser inte sammanställs på ett tydligt sätt.

² Riktlinjer för Sidas chefscontroller, avdelningscontrollers och verksamhetscontrollers, 2012-03-26, ärendenummer 2001-000694.

Utöver de kontroller som ska göras i den löpande handläggningen av biståndsinsatser ställer Sidas riktlinjer för kontrollrar inte krav på att någon annan form av kontroll av handläggningen. Vid granskning av biståndet till Kenya uppmärksammades att kontrollrarna där på eget initiativ har beslutat om att genomföra egeninitierade granskningar av olika insatser. Dessa kontroller innebär att kontrollrarna ska välja ut olika insatser och gå igenom handläggningen, från inledande beredning till uppföljning och avslut. Syftet med kontrollerna är att enheten i Kenya ska få ett bredare underlag för att bedöma hur den interna styrningen och kontrollen fungerar i handläggningen av biståndsinsatser, vilka styrkor och svagheter som finns och därigenom även få underlag för prioritering av kvalitetshöjande åtgärder. Riksrevisionen ser positivt på denna typ av kontroller och bedömer att sådan uppföljning är ett viktigt steg i arbetet med att ytterligare höja kvaliteten i hanteringen av biståndsinsatser.

Sida har ett kontrollernätverk som inrättades genom ett beslut under 2011.³ Nätverket ska bidra till en effektiv och enhetlig controllerfunktion på Sida, användas för att tillvarata kompetens och utbyta erfarenheter samt bidra till ett mer enhetligt arbetssätt. Riksrevisionens granskning visar dock att alla enheter inte upplever att nätverket fungerar. Därtill består nätverket av både verksamhets- och avdelningskontrollrar vilket medför att möjligheten att diskutera gemensamma frågeställningar och utbyta erfarenheter begränsas. När nätverket inte fungerar som tänkt minskar möjligheterna att nå de mål som sattes när nätverket inrättades.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att fortsätta arbetet med att utveckla och tydliggöra hur kvalitetssäkringen av biståndsinsatser ska gå till. För att förbättra uppföljningen av kvaliteten i hanteringen av biståndsinsatser bör Sida överväga att införa krav på att alla kontrollrar ska välja ut insatser för genomgång av handläggningen, från inledande beredning till uppföljning och avslut.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att se över formerna för kontrollernätverket så att nätverket bidrar till att höja kvaliteten i handläggningen av biståndsinsatser, på det sätt som var tänkt när nätverket inrättades.

3. Revision som kontrollmetod

Sida använder revision som en metod för uppföljning av att utbetalda biståndsmedel används i enlighet med avtal samt för att få kännedom om eventuella brister i samarbetspartens interna rutiner. Därmed är det väsentligt att revisionsinstrumentet hanteras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt inom Sida. Riksrevisionen är medveten om att Sida kontinuerligt arbetar med att förbättra användningen av revisionsinstrumentet i biståndshandläggningen. Bland annat är regleringarna om revision i Sidas avtal för biståndsinsatser bättre och tydligare nu än för

³ Sidas kontrollernätverk, 2011-06-29.

några år sedan. Därtill finns centrala revisionsrådgivare som ska stötta handläggare och controllrar i revisionsfrågor, och i den nya processen för insatshantering har vissa moment i hanteringen av inkommen revision gjorts obligatoriska för att höja kvaliteten i uppföljningen av insatser. Trots att granskningen 2012 visar på förbättringar finns det fortfarande områden där bister förekommer. Bristerna är till viss del en konsekvens av att revisionsfrågor fortfarande upplevs som svåra av många handläggare.

Uppdragsbeskrivningar för revision och val av revisor godkänns inte

Sida reglerar vanligtvis i avtal att Sida ska godkänna samarbetspartens val av revisor samt uppdragsbeskrivning för revision av insatsen. Eftersom Sida lägger ut ansvaret för revision av insatser på sina samarbetsparter anser Riksrevisionen att det är viktigt att Sida godkänner val av revisor och revisionsinriktning. Årets granskning visar dock att sådana godkännanden sällan görs. Detta ökar risken för att revisionen inte fokuserar på risker och svagheter som Sida har identifierat i beredningen eller att Sida inte får den revisionsrapportering som regleras i avtalet. Det finns även risk för att revisorn inte uppfyller Sidas kvalifikationskrav eller att revisionen inte utförs i enlighet med avtalad revisionsstandard.

Riksrevisionen har noterat att Sida i flera fall har bilagt Sidas standarduppdragsbeskrivning för revision till avtalet. Denna bör dock anpassas, eftersom den är en mall, och hänvisningar behöver bland annat göras till paragrafer i avtalet som revisionen ska inriktas mot. Riksrevisionen har funnit flera fall där sådan anpassning inte har gjorts, eller där det inte framgår av dokumentationen om det är den översända mallen som sedan har använts vid revision av insatsen.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att alltid godkänna uppdragsbeskrivning för revision av insatser för att säkerställa att revisionen fokuserar på risker och svagheter som har identifierats av Sida i beredningen, och att revisionen i övrigt är i linje med de behov som Sida har för uppföljning av insatsen. Det bedöms inte tillräckligt att Sida enbart lämnar över Sidas mall för uppdragsbeskrivning utan uppföljning av hur denna sedan anpassas för insatsen i fråga.

Sida rekommenderas vidare att alltid godkänna samarbetspartens val av revisor i syfte att säkerställa att Sidas krav på revisorns oberoende och kompetens uppfylls.

Sidas uppföljning av iakttagelser som framkommer i revisioner behöver förbättras

Riksrevisionen har tidigare konstaterat att Sida brister i att hantera iakttagelser som framkommer vid revision av insatser. Även under 2012 har exempel på avsaknad av åtgärder noterats i Riksrevisionens granskning. Det är Riksrevisionens bedömning att revisionsinstrumentet inte används på ett ändamålsenligt sätt när Sida inte tar hand om brister som rapporteras av revisorn.

I och med den nya insatshanteringsprocessen är det obligatoriskt för Sidas handläggare att dokumentera sitt ställningstagande av inkommen revisionsrapportering. Riksrevisionen kan konstatera att sådana bedömningar har funnits i nästan alla granskade insatser under 2012. I flera fall där revisorn har iakttagelser, och samarbetspartens ledning har lämnat svar med åtgärder som ska vidtas, saknas dock en tydlig plan för uppföljning av iakttagelserna i den fortsatta handläggningen av insatsen. Det förekommer även att Sida inte har erhållit den revisionsrapportering som har avtalats och att Sida inte har uppmärksammat detta.

Ett exempel på insats där det finns brister i Sidas hantering av iakttagelser som framkommit i revisionsrapporter är stödet till vattensektorn i Kenya. Riksrevisionen granskade redan 2006 Sidas handläggning av sektorprogramstöd till vattensektorn i Kenya för perioden 2005–2010. I granskningen noterades flera allvarliga brister i Sidas handläggning av insatsen, vilka avrapporterades i en revisionsrapport.⁴ I revisionsrapporten framhöll Riksrevisionen särskilt att det enligt externa revisionsrapporter sedan en längre tid hade uppmärksamats allvarliga brister. Bland annat saknades verifikationer vid utbetalningar, kontanter utbetalades utan att planerade insatser hade utförts och det förekom systematiska inköp utan föregående upphandling. I revisionsrapporten tog Riksrevisionen även upp att årliga revisioner inte hade utförts i tid enligt avtal, att utbetalningar till insatsen inte hade påverkats av revisionsrapporternas iakttagelser samt att det fanns brister i inkommen finansiell och verksamhetsmässig rapportering.

Riksrevisionen har under 2012 granskat Sidas nuvarande stöd till den kenyanska vattensektorn, Water Bridging Programme, för perioden april 2011–juni 2012. Som en del i granskningen har Riksrevisionen tagit del av revisionsrapporter från Sidas tidigare stöd till vattensektorn. Dessa rapporter visar att det fortfarande finns allvarliga brister i Sidas stöd till vattensektorn. Exempelvis framgår det att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen hos Sidas samarbetsparter och att medel har använts till tveksamma kostnader eller kostnader som inte styrks av underlag. Riksrevisionens granskning visar även att Sida i den nuvarande insatsen inte har fått den avtalade löpande rapporteringen i tid och att aktiviteter hos Sidas samarbetsparter har försenats.

Även om Sida har låtit utföra en systemrevision inför den nuvarande insatsen är det Riksrevisionens bedömning att Sida i beredningen av insatsen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat de brister som fanns i det tidigare samarbetet med den kenyanska vattensektorn. Vidare är det Riksrevisionens bedömning att Sida har reagerat på de uppmärksamade bristerna från den tidigare insatsen alltför sent och att Sida inte har ställt tillräckligt tydliga krav på vattenministeriet i Kenya.

Riksrevisionen noterar vidare att Sida i juli 2012 har lämnat en avsiktsförklaring till vattenministeriet om att förlänga den pågående insatsen och tilldela programmet ytterligare medel. När avsiktsförklaringen lämnades hade Sida tillgång till information om att det fanns allvarliga brister

⁴ Revisionsrapport 2007-02-13, dnr 32-2006-0491.

i den tidigare fasen av stödet till vattensektorn. Trots detta har Sida inte utfört någon dokumenterad beredning av förutsättningarna för ett utökat och förlängt stöd innan avsiktsförklaringen skrevs. Sida hade vid tidpunkten för överlämnandet av avsiktsförklaringen inte heller tillgång till slutrevision av stödet för perioden 2005–2010 och det hade inte utförts någon revision av den pågående insatsen Water Bridging Programme. Att Sida lämnar en avsiktsförklaring om utökat och förlängt stöd utifrån dessa förutsättningar bedöms vara tveksamt.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att tydligare dokumentera sin bedömning av iakttagelser och brister som finns i inkomna revisionsrapporter samt ange vilken uppföljning som kommer göras av att åtgärder vidtas. Sida bör även ta ställning till om de av ledningen beslutade åtgärderna bedöms vara tillräckliga.

Vidare rekommenderas Sida att ställa större krav på Sidas samarbetsparter inom vattensektorn i Kenya och tillse att upprättade avtal efterlevs. Om uppmärksammade brister inte åtgärdas rekommenderas Sida att se över stödet till vattensektorn och utreda om det finns andra sätt att stödja sektorn på.

4. Bistånd via svenska organisationer i det civila samhället

Sida har särskilda anslagsposter för stöd till det civila samhället genom svenska organisationer. Biståndet karaktäriseras av samarbete genom en lång kedja av aktörer och mycket medel. För 2012 uppgick tilldelade medel för berörda anslagsposter till drygt 1,5 miljarder kronor. Biståndet förmedlas genom så kallade ramorganisationer.

Reglering och uppföljning av administrativa kostnader i efterföljande led bör stärkas

När bistånd förmedlas i flera led används delar av de lämnade bidragen till att täcka administrativa kostnader. Att organisationer som Sida stödjer även har möjlighet att bygga upp administrativ kapacitet är viktigt, bland annat för att de ska kunna fungera som bidragsförmedlande organisationer. När bistånd förmedlas i flera led finns det dock alltid risk för att biståndet urholkas när det används för att täcka olika organisationers administrativa kostnader. Riksrevisionen bedömer därför att det är viktigt att Sida analyserar och tar ställning till administrativa kostnader på olika nivåer i denna typ av insatser.

Centrala administrativa kostnader hos ramorganisationerna regleras i avtal genom att Sida anger hur mycket av bidraget som får användas för administration. Riksrevisionen kan dock konstatera att Sida inte har gjort någon dokumenterad bedömning av administrativa kostnader på nivåerna under ramorganisationerna, eller har avtalat om hur stor andel av biståndet som får användas för administration i efterföljande led. Ramorganisationerna gör inte någon systematisk uppföljning av hur mycket av bidraget som används för administrationskostnader i efterföljande led.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att i avtal reglera hur stor del av rambidragen som får användas för administrativa kostnader i efterföljande led. I budgetar för insatser bör administrativa kostnader specificeras så att det tydligt framgår vilken typ av administration som bidraget får täcka. Detta är en förutsättning för att Sida ska kunna följa upp att utbetalda medel används på avsett sätt.

Det är oklart vilken uppföljning som görs av revision i efterföljande led

Ramorganisationerna ansvarar för att medel som vidareförmedlas revideras i enlighet med Sidas krav på revision. Det har dock framkommit att det är oklart vilken uppföljning ramorganisationerna gör av att detta krav efterlevs. I revisionsrapporter från ramorganisationer framgår det att ramorganisationens revisor har gjort stickprov från revision i efterföljande led. Det görs dock ingen fullständig genomgång av att revision har utförts av samtliga slutmottagare och inte heller presenteras de iakttagelser som har framkommit i dessa revisioner på ett systematiskt sätt för Sida.

Det är viktigt att Sida har kunskap om att revision fungerar som uppföljningsinstrument vid vidareförmedling och att brister som framkommer i revisioner hanteras och följs upp. Även om Sida för över ansvaret för revision i efterföljande led på ramorganisationerna är det fortfarande Sidas ansvar att följa upp att insatsen utförs i enlighet med vad som har avtalats. För att kunna göra sådan uppföljning behöver Sida få information från ramorganisationerna om deras struktur för revision i efterföljande led och deras system för att åtgärda och följa upp iakttagelser.

Rekommendation

Sida rekommenderas att stärka hanteringen av revisionsinstrumentet för uppföljning och kontroll av medel som vidareförmedlas. Det bör i avtal regleras att ramorganisationerna ska kunna visa för Sida att revision utförs i efterföljande led och att brister hanteras.

Uppföljning som görs genom stickprovsvisa granskningar bör förbättras

Riksrevisionen utförde 2007 en effektivitetsrevision av biståndet till svenska organisationer i det civila samhället och rapporterade om flera allvarliga brister i en granskningsrapport.⁵ En slutsats i rapporten var att den interna styrningen och kontrollen försämrades i takt med att biståndet förmedlades ut i samarbetsländerna och att skyddet i de lokala projekten var nästintill obefintligt när det gällde intern kontroll som skulle förhindra förekomsten av oegentligheter.

Sida har vidtagit flera åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen sedan 2007. En åtgärd som Sida har beslutat om är att genomföra stickprovsvisa granskningar för att säkerställa att medel i lokala projekt används till avsedda ändamål. Riksrevisionen ser positivt på denna typ av uppföljning och bedömer att den, om den utformas på ett ändamålsenligt sätt, ger underlag för

⁵ Oegentligheter inom bistånd – är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig (RiR 2007:20).

DNR: 32-2012-0627

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE (SIDA)
105 25 STOCKHOLM

BESLUT: 2013-04-12

bedömning av att den interna styrningen och kontrollen fungerar i hela kedjan ut till lokala projekt i olika samarbetsländer. För att Sida ska få sådant underlag krävs dock att granskningen utförs på ett liknande sätt som Riksrevisionen gjorde 2007, det vill säga genom detaljgranskning av att lämnade bidrag har använts till avsedda ändamål. Riksrevisionen kan utifrån denna utgångspunkt konstatera att det finns brister i omfattning och inriktning på de stickprovsvisa granskningar som Sida utför.

Stickprovsgranskningar görs dels med hjälp av konsulter, dels av Sidas egna handläggare. Det är Riksrevisionens bedömning att antalet stickprov som tas med hjälp av konsulter är mycket begränsat i förhållande till storleken på det bistånd som lämnas via ramorganisationerna. Därtill kan Riksrevisionen konstatera att stickproven inte i någon större utsträckning har inneburit detaljgranskning av kostnader i lokala projekt, utan främst har omfattat rutiner för redovisning och system för intern styrning och kontroll.

De stickprov som Sidas egna handläggare utför ska enligt en framtagna rutin göras i samband med beredning av stöd till ramorganisationer. Riksrevisionen kan konstatera att denna typ av stickprov inte har gjorts för samtliga ramorganisationer. Granskningen visar också att de stickprov som har utförts inte har dokumenterats och att det därför är svårt att få en bild av vad som har granskats och vilka slutsatserna är. Handläggarnas egna stickprov bedöms vara en bra metod för att stärka uppföljningen av stödet. Om inriktning och omfattning av kontrollerna inte är fastställda, och om de kontroller som utförs inte dokumenteras, bedöms dock nyttan med kontrollerna vara begränsad och syftet med kontrollerna uppnås därmed inte.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att stärka uppföljningen som görs av att medel som förmedlas via ramorganisationer används till avsedda ändamål. Den granskning som utförs av konsulter bör inriktas mot att i större utsträckning granska faktiskt redovisade kostnader i de lokala projekten. Den granskning som Sida gör själva bör formaliseras genom tydligare krav på inriktning och granskningen bör alltid dokumenteras.

5. Avsaknad av strukturerade processer och rutiner för Sidas garantiverksamhet

Inom ramen för utvecklingssamarbetet lämnar Sida så kallade fristående garantier. Verksamheten styrs av förordning (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier samt förordning (2011:211) om utlåning och garantier. Sida har till sitt förfogande en garantiram på 10 miljarder kronor. Vid utgången av 2012 var ramen utnyttjad med drygt 3,2 miljarder kronor. Cirka 1 miljard kronor av dessa avser garantier inom den tidigare verksamheten med garantier för U-krediter, där inga nya avtal ingås. Garantiverksamheten är i dag i en expanderingsfas och under 2012 har Sida fattat beslut om flera nya garantier.

DNR: 32-2012-0627

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE (SIDA)
105 25 STOCKHOLM

BESLUT: 2013-04-12

Garantierna ska lämnas mot riskavspeglande premier som motsvarar statens ekonomiska risk för åtagandet och administrativa kostnader för garantin. Enligt regelverket ska Sida i första hand samverka med Exportkreditnämnden (EKN) för att bedöma vilken premie som ska gälla för varje garanti. Förordningen anger också att EKN för Sidas räkning halvårsvis ska göra bedömningar av utestående fordringar, åtaganden och risk för skadefall. Detta innebär att det är EKN som riskvärderar garantiåtagandena inför delårsrapport och årsredovisning, utifrån information erhållen från Sida. Riksrevisionen vill dock poängtera att det är Sida som är ansvarig för den interna styrningen och kontrollen i hela processen för garantiinsatser, även om vissa moment utförs av EKN.

Sidas nya process för insatshantering gäller även för beredning och uppföljning av Sidas fristående garantier. Garantier har dock delvis andra förutsättningar och risker än gåvobistånd. Därtill kan en garantiinsats struktureras på olika sätt och ansvaret för hanteringen av den kan delas mellan olika enheter inom Sida, eller med andra biståndsgivare.

Riksrevisionen bedömer att den nya insatshanteringsprocessen bör vara utgångspunkt vid handläggning av fristående garantier, men att den måste anpassas utifrån de specifika förutsättningar och risker som finns i garantiverksamheten. Sida har inte anpassat den nya insatshanteringsprocessen till de förhållanden som finns i garantiverksamheten. Granskningen visar också att de underlag som Sida lämnar till EKN är av varierande kvalitet. Sida har inte i sina egna rutiner eller styrdokument dokumenterat vilka underlag som bör tas in för att EKN ska kunna genomföra korrekta beräkningar av premier och värderingar av utestående garantiåtaganden. Om EKN inte får tillräckliga och aktuella underlag minskar EKN:s möjlighet att göra rättvisande värderingar av Sidas utestående garantier till delårsrapporter och årsredovisningar.

Riksrevisionen har vid granskning av enskilda garantiinsatser noterat att beredningsdokumenten i vissa fall är begränsade jämfört med beredningsdokument för gåvobistånd. Därtill är det material som inkommer för uppföljning av insatserna begränsat. Riksrevisionen kan även konstatera att det under 2012 inte har varit tydligt vad kontrollernas roll är i kvalitetssäkringen av garantiinsatserna.

I granskningen av årsredovisningen 2012 har Riksrevisionen noterat att Sida i sina redovisningsprinciper inte har definierat vad som utgör en offert respektive garanti, eller när en offert respektive garanti ska avräknas mot den av regeringen beslutade garantiramen.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att anpassa rutiner samt fastställa krav på kontrollmoment för handläggning av fristående garantier. Rutiner bör dokumenteras för olika delprocesser, såsom tecknande av nya garantier, löpande uppföljning av utestående garantier, hantering av skadeärenden, kapitalförvaltning av skadereserven, återvinningar och eventuella återförsäkringar. Rutinerna bör vara heltäckande för hela Sidas garantiprocess, även om vissa moment utförs av EKN. Rutinerna bör vidare beakta de olika typer av garantikonstruktioner som Sida använder. Till exempel bör

RIKSREVISIONEN

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



RIKSREVISIONEN

DNR: 32-2012-0627

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE (SIDA)
105 25 STOCKHOLM

BESLUT: 2013-04-12

det framgå hur beredning och uppföljning ska göras när garantin delas med en annan givare eller när den kombineras med gåvobistånd från Sida.

Riksrevisionen rekommenderar även Sida att dokumentera vilka underlag som ska ingå vid premieberäkning och löpande värdering av fristående garantier, samt att löpande förse EKN med dessa. Vidare rekommenderas Sida att definiera vad som utgör en offert respektive garanti i Sidas garantiverksamhet samt besluta om när en garanti eller offert ska avräknas mot garantiramen.

6. Brister i hantering av bistånd som lämnas via multilaterala organisationer

En stor del av Sidas bistånd kanaliseras via multilaterala organisationer. I revisionsrapport 2011 tog Riksrevisionen upp att det fanns brister i hur Sida handlägger insatser till multilaterala samarbetsparter, framför allt i beredningen av insatser men även i uppföljningen av dem.⁶ Att kanalisera bistånd via en multilateral kanal har både fördelar och nackdelar och bland annat rekommenderades Sida att i beredningen av insatserna ställa dessa mot varandra för att tydligare motivera valet av genomförandekanal. Därtill bedömde Riksrevisionen att Sida behövde utveckla bedömningen av organisationernas kapacitet och rutiner i beredningen av insatserna.

Efter årets granskning kan Riksrevisionen konstatera att detta fortfarande är ett område som behöver utvecklas. Vi har bland annat noterat att det på handläggarnivå görs enskilda bedömningar av kapacitet och kontrollmiljö hos multilaterala organisationer trots att Sida har samarbeten med organisationerna i flera olika insatser. Riksrevisionens uppfattning är att det i dessa fall borde vara mer effektivt och även kvalitetshöjande om Sida gjorde övergripande gemensamma genomgångar och bedömningar av multilaterala organisationer som Sidas handläggare kan utgå ifrån vid handläggning av enskilda insatser.

Sida har utsett så kallade fokuspunkter för olika multilaterala organisationer genom ett beslut 2011.⁷ I beslutet framgår det att det är fokuspunktens ansvar att ”aktivt stödja och ge rådgivning till Sidas operativa arbete”. Fokuspunktansvaret har dock inte formstyrts på mer detaljerad nivå än så när det gäller handläggning av insatser. Riksrevisionens bedömning är att den relativt övergripande ansvarsbeskrivningen ger utrymme för fokuspunkterna att utforma ansvaret på olika sätt, utifrån ambitionsnivå och tillgänglig tid. Riksrevisionen kan konstatera handläggarna inte alltid får den information och det stöd som de önskar av fokuspunkten. I de insatser som har ingått i granskningen under 2012 har det till exempel inte gjorts några Sidagemensamma bedömningar av organisationerna. I vissa fall har handläggarna själva samlat in externa utvärderingar av den multilaterala

⁶ Revisionsrapport *Intern styrning och kontroll i hanteringen av biståndsinsatser samt upphandling 2011*, 2012-02-13, dnr 32-2011-0627.

⁷ Sidas ambitionsnivåer gentemot multilaterala och vissa internationella organisationer, 2011-03-02, beslutsnummer 2011-000654.

DNR: 32-2012-0627

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE (SIDA)
105 25 STOCKHOLM

BESLUT: 2013-04-12

organisationen som har genomförts av andra givare, eftersom dessa inte har funnits hos Sidas fokuspunkt.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att i större utsträckning göra Sidagemensamma bedömningar av multilaterala organisationer när Sida lämnar bistånd till samma organisation via flera avdelningar och enheter. Fokalpunktens ansvar i att göra sådana bedömningar och dess ansvar att kontinuerligt samla in och distribuera information till berörda handläggare om organisationen bör tydliggöras.

7. Bistånd utbetalas inte alltid i nära anslutning till att medlen ska användas

Kravet på god kassahushållning har funnits under lång tid i statsförvaltningen. Från och med den 1 januari 2011 har dock kravet tydliggjorts. Av 11 § anslagsförordningen (2011:223) framgår att utbetalning av bidrag ska göras i nära anslutning till att bidraget ska användas av mottagaren. Från och med den 1 januari 2013 har Ekonomistyrningsverket i allmänna råd till 11 § anslagsförordningen förtydligat vad kravet på *i nära anslutning* innebär. Av de allmänna råden framgår nu att ett bidrag som betalas ut i förväg för att finansiera fortlöpande verksamhet inte bör betalas ut som ett engångsbelopp. I stället bör bidraget betalas löpande under den tid som verksamheten planeras pågå. En lämplig utbetalningsplan kan i sådana fall vara att betala ut bidrag i början av varje kvartal. Avstämning bör vidare göras med mottagaren för att säkerställa att bidraget har använts enligt plan.

Riksrevisionen kan utifrån årets granskning av enskilda biståndsinsatser konstatera att det förekommer att Sidas samarbetsparter har stora oförbrukade bidrag vad gäller utbetalade medel från Sida. Vanligtvis gör Sida utbetalningar en eller två gånger per år i stället för att dela upp utbetalningar på fler tillfällen. I flera av de granskade insatserna har utbetalningar dessutom gjorts i slutet av året, ofta i december. Konsekvensen av detta blir att biståndsanslagen avräknas med utgifter för ännu inte förbrukade medel.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att se över principerna för när utbetalningar genomförs så att anslagsförordningens krav på att utbetalningar av bidrag ska göras i nära anslutning till att bidraget ska användas efterlevs. Det kan finnas behov av olika principer för utbetalning för olika typer av samarbeten. Utgångspunkten bör dock vara att inte betala ut engångsbelopp utan i stället göra utbetalningar löpande under den tid som verksamheten planeras pågå. Vidare bör avstämningar göras med mottagarna för att säkerställa att tidigare utbetalda bidrag har använts enligt plan.

8. Fortsatta brister i inköp och upphandling

Sidas inköps- och upphandlingsprocess är väsentlig eftersom stora volymer av varor och tjänster årligen köps in. Riksrevisionen rapporterade både 2010 och 2011 om brister i den interna styrningen och kontrollen i inköps- och upphandlingsrutinerna på Sida.⁸

Under 2012 har Riksrevisionen genomfört en uppföljande granskning av tidigare rekommendationer samt granskat om inköp görs av tjänster som levereras av anställda eller före detta anställda. Granskningen visar att Sida har uppdaterat det interna regelverket och har genomfört en riskanalys för inköps- och upphandlingsverksamheten. Riskanalysen har legat till grund för ett nytt sätt att arbeta med inköp och upphandlingar från och med januari 2013. Sida gör dock fortfarande inte någon strukturerad uppföljning av inköpsvolymer och det är därför möjligt att inköp görs utan att upphandlingsfunktionen kontaktas.

Riksrevisionen har granskat inköp som Sida har gjort från sex olika leverantörer under 2012 samt inköp som gjorts under 2011–2012 från sju leverantörer där någon före detta anställd sitter i styrelsen eller innehar annan ledande befattning. Granskningen har omfattat inköp av tjänster för belopp upp till cirka 3 miljoner kronor, eftersom risken för brister i upphandlingar bedöms vara störst för denna typ av inköp. Den utförda granskningen visar att det fortfarande finns flera brister i hur Sida genomför upphandlingar.

- Otillåten direktupphandling över direktupphandlingsgränsen har påträffats i ett inköp.
- I fyra inköp, i och för sig under beloppsgränsen för direktupphandling, har leverantörer med före detta anställda i ledande befattningar anlåtats utan att Sida har kunnat visa upp dokumentation av att inköpen har konkurrensetsatts.
- I fyra fall framgår det inte av dokumentationen att Sida har uppmärksammat och tagit ställning till att opartiskheten kan ifrågasättas när inköp har gjorts av före detta anställda. I ett av inköpen saknas dessutom beslut om att genomföra inköpet och i två av de andra fallen har beslutet om inköpet respektive kontraktskrivning gjorts efter det att tjänsten utfördes.
- I tre inköp har Sida gjort avrop från ramavtal där förnyad konkurrensetsättning ska göras. Trots detta har Sida anlitat en ramavtalsleverantör utan att ha utfört någon förnyad konkurrensetsättning.

Riksrevisionens granskning visar också att arkiveringsproblemen som tidigare har uppmärksammat kvarstår 2012. Sida har i flera fall inte kunnat visa att det finns underlag för hur inköpen har gått till. I tre av de granskade inköpen har Sida exempelvis inte hittat avtal för de aktuella tjänsterna som har fakturerats.

⁸ Revisionsrapport *Sidas årsredovisning 2010 samt brister i den interna styrningen och kontrollen*, 2011-04-04, dnr 32-2010-0655 samt revisionsrapport *Intern styrning och kontroll i hanteringen av biståndsinsatser samt upphandling 2011*, 2012-02-13, dnr 32-2011-0617.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att fortsätta vidta åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen i inköp och upphandlingar. En viktig åtgärd är att systematiskt följa upp gjorda inköp i syfte att säkerställa regelefterlevnad och en effektiv inköpssamordning. Sida bör stärka dokumentationen av genomförda upphandlingar, särskilt när inköp görs från leverantörer där opartiskheten kan ifrågasättas.

9. Bisysslor har inte anmälts för prövning

Enligt 7 § lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA) får anställda vid en statlig myndighet inte ha någon anställning, något uppdrag, eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för den anställdes eller någon annan arbetstagarens opartiskhet i arbetet, eller som kan skada myndighetens anseende. Det är arbetsgivarens uppgift att på lämpligt sätt informera sina anställda om vilken slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 7 § LOA. De anställda ska på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma bisysslorna.

Riksrevisionen har noterat att det finns Sidaanställda som har bisysslor inom verksamheter där det kan finnas risk för att de uppfattas som förtroendeskadliga. Exempelvis har Riksrevisionen uppmärksammat att det finns anställda som har ledande befattningar i företag som bedriver verksamhet inom biståndsområdet. För flera av dessa bisysslor har Sida inte kunnat visa att bisysslorna har anmälts för prövning av arbetsgivaren.

Sida har beslutat om riktlinjer för anställdas bisysslor.⁹ Av dessa framgår regelverket kring bisysslor samt att det är personalansvarig chef som ansvarar för att pröva om anställdas bisysslor är tillåtna. I riktlinjerna finns det inte närmare beskrivet hur en anställd ska anmäla sina bisysslor, till vem anmälan ska lämnas eller när sådan anmälan ska göras. Sida har inte heller som rutin att exempelvis årligen uppmana anställda att anmäla bisysslor. Information om anmälda bisysslor finns hos personalansvarig chef men det finns inte någon central förteckning över anmälda bisysslor. Därmed begränsas möjligheten att centralt följa upp att bisysslor anmäls av de anställda.

Enligt information som delgivits Riksrevisionen har Sida i januari 2013 inlett ett projekt där frågan hur bisysslor ska regleras, kommuniceras och följas upp ska behandlas.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att förtydliga kommunikationen till anställda om att bisysslor ska anmälas. För att underlätta uppföljning av att bisysslor anmäls och prövas bör Sida överväga att centralisera dokumentationen över anmälda bisysslor.

⁹ Riktlinjer avseende bisysslor för anställda vid Sida, ärendenummer 2007-002781.

10. Det finns frågor som behöver utredas när Sida lägger ut förvaltningsuppgifter på privata företag

I granskningen av inköp och upphandling har Riksrevisionen noterat att Sida lämnar bistånd via så kallade challenge funds till företag som söker medel i konkurrens. Riksrevisionen har granskat en av dessa insatser.¹⁰ Sida har i detta fall upphandlat ett privat företag som administrerar insatsen. Företaget hanterar ansökningsförfaranden, bereder och bistår vid ansökningar från privata företag som vill bedriva biståndsverksamhet samt följer upp utbetalade medel. Av insatsens totala budget på 52 miljoner kronor går 25,3 miljoner kronor till företaget som administrerar insatsen, 24,7 miljoner kronor fördelas till företag som driver biståndsverksamhet och 2 miljoner kronor ska användas till utvärdering och uppföljning.

Sida har låtit göra en utredning¹¹ och kommit fram till att det är tillåtet att lämna bistånd till företag som bedriver den här typen av biståndsverksamhet utan att genomföra offentliga upphandlingar. Sida har dock inte, baserat på de undantag från EU:s statsstödsregler som listas i utredningen, tagit ställning till vilka typer av biståndssamarbeten med privata företag som bedöms kunna omfattas av undantagen.

Företaget som administrerar insatsen har upphandlats. Riksrevisionens granskning visar dock att Sida inte har tagit ställning till om det är lämpligt att anlita ett privat företag för att sköta den här typen av uppgifter. Sida finansierar insatsen med anslag 1:1 Biståndsverksamhet ap. 21 Globala Program, både vad gäller ersättning till företaget som administrerar insatsen och medel som lämnas till företag som driver biståndsverksamhet. Flera av de uppgifter som har lagts ut på företaget som administrerar insatsen är uppgifter som vanligtvis utförs av Sidas egen personal och som då finansieras med myndighetens förvaltningsanslag¹² i enlighet med 10 § anslagsförordningen (2011:223). Riksrevisionen ställer sig tveksam till om det är korrekt att finansiera denna typ av kostnader med biståndsanslaget. Riksrevisionen ställer sig också tveksam till det höga belopp som Sida betalar för administration av insatsen och som utgör nästan hälften av insatsens totala budget.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Sida att utifrån den rättsliga utredning som är gjord ta ställning till och dokumentera vilka typer av stöd som är lämpliga att lämna till privata företag utifrån EU:s regler om statligt stöd.

Sida rekommenderas vidare att besluta om principer för vilka handläggningsuppgifter som är lämpliga att lägga ut på privata företag. När förvaltningsuppgifter läggs ut på privata företag

¹⁰ Insats 54060007 Innovations Against Poverty programme, IAP.

¹¹ Rättsutredning – EU:s rättsliga regleringar om statligt stöd, Setterwalls.

¹² Anslag 1:2 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

DNR: 32-2012-0627

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE (SIDA)
105 25 STOCKHOLM

BESLUT: 2013-04-12

bör Sida också, utifrån reglerna i 10 § anslagsförordningen, ta ställning till hur kostnaderna för detta ska finansieras. Uppgifter som avser handläggning av biståndsinsatser och som normalt utförs av Sidas egen personal bör i normalfallet finansieras med myndighetens förvaltningsanslag. Sida bör även ta ställning till hur mycket av ett biståndsprogram totala budget som är rimligt att använda till administration.

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