



**Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete**  
**105 25 STOCKHOLM**

Datum 2012-02-13  
Dnr 32-2011-0617

## Intern styrning och kontroll i hanteringen av biståndsinsatser samt upphandling 2011

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) granskat intern styrning och kontroll i hanteringen av biståndsinsatser samt i 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 2012-04-23 med anledning av iakttagelserna i denna rapport.

Rapporten baseras i huvudsak på iakttagelser som har gjorts i granskningar av biståndsinsatser som hanteras av enheterna för Globala program, Ukraina och Rwanda/Burundi samt en skrivbordsgranskning av 40 slumpmässigt utvalda insatser. Enhetsgranskningarna har muntligen avrapporterats till respektive enhetschef, och minnesanteckningar från avrapporteringen har lämnats till enheterna samt till Sidas chefscontroller. Skrivbordsgranskningen kommer att avrapporteras i detalj i en särskild revisionspromemoria. Därtill innehåller rapporten iakttagelser från granskningen av biståndet till Afghanistan samt bistånd som lämnas via svenska universitet och högskolor.

Iakttagelserna som rör upphandling har underhand kommunicerats med Sidas chefsjurist.

## Sammanfattning

De senaste åren har varit turbulenta på Sida med bland annat förändringar i regeringens styrning av myndigheten, en intern omorganisation och uppsägning av personal till följd av för höga förvaltningskostnader. Riksrevisionen har under flera år iakttagit att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen. Sida håller på att vidta åtgärder för att komma till rätta med bristerna, främst genom utvecklingen av Så arbetar Sida. Riksrevisionen ser positivt på det arbete som pågår och är medveten om att det tar tid för en organisation att införa en systematisk och effektiv process för intern styrning och kontroll. Iakttagelserna som förs fram i denna revisionsrapport bör ses mot denna bakgrund.

Riksrevisionen kan konstatera att samma typ av brister i den interna styrningen och kontrollen i biståndet, som tidigare har rapporterats, till stora delar kvarstår. Det förbättringsarbete som pågår har inte fått tillräckligt genomslag i handläggningen av insatser under 2011. Så arbetar Sida har försenats och



verksamheten väntar på förändringar i Sidas arbetssätt och metodik som håller på att utvecklas. Riksrevisionen bedömer att Sida inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att kompensera för de brister som finns i processen fram till dess att förändringarna är genomförda.

Det finns fortfarande brister i hanteringen av inkommen rapportering och revision; det saknas dokumentation som visar att Sida har följt upp insatser på ett ändamålsenligt sätt. Det finns också brister i Sidas beredning av insatser, framför allt vad gäller bedömningen av organisationer som Sida samarbetar med samt i riskanalyser av insatser. Sida vidtar inte alltid tillräckliga åtgärder när revisionen av insatsen rapporterar om brister eller när revision inte har utförts i enlighet med vad som har avtalats. Sida behöver stärka kvalitetssäkringen av insatshanteringen och integrera sina controllrar arbete i processen för intern styrning och kontroll. Riksrevisionen kan därtill konstatera att det fortfarande finns brister i den interna styrningen och kontrollen vid inköp och upphandling.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att beakta de identifierade bristerna i det utvecklingsarbete som pågår och vidta åtgärder för att få till stånd en tillfredsställande intern styrning och kontroll i biståndshandläggningen och i inköps- och upphandlingsverksamheten.

## 1. Rutiner för kvalitetssäkring av insatshanteringen behöver förbättras och tydliggöras

För att förbättra den interna styrningen och kontrollen har Sida under de senaste åren arbetat med att stärka controllerfunktionen inom organisationen. Under 2011 har detta arbete fortsatt, bland annat genom att controllerfunktionen har omdefinierats och att fler controllrar har rekryterats. Därtill har en chefscontroller tillsatts. Riksrevisionen konstaterade 2010 att Sidas controllrar inte jobbade enhetligt och systematiskt med kvalitetssäkring av biståndsinsatser. Denna iakttagelse kvarstår 2011.

En controllers arbete hos Sida kan i huvudsak beskrivas som efterfrågestyrt, vilket innebär att råd ges när handläggare ställer specifika frågor. Arbetet omfattar i liten utsträckning regelbundna, definierade kontrollaktiviteter baserade på områden som bedöms riskfyllda eller av annan anledning behöver följas upp. Controllerns arbete dokumenteras inte på ett systematiskt sätt, vilket medför att det är svårt för Sidas ledning att följa upp vilken kvalitetssäkring som har utförts och vad resultatet är av den. Controllern är en viktig del i kvalitetssäkringen av insatser och i Sidas process för intern styrning och kontroll. Det är därför viktigt att controllerns ansvar och arbetsuppgifter tydliggörs och integreras i Sidas process för intern styrning och kontroll i enlighet med förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll. Riksrevisionen är medveten om att ett sådant arbete för närvarande pågår inom Sida.

Under 2011 har ett antal avdelningar och enheter inom Sida inte haft fullt bemannade controllerfunktioner. Som exempel kan nämnas enheten för Globala program som trots att den hanterar flera hundra insatser och en anslagspost på 1,4 mdkr inte har haft någon controller. Samma sak gäller



Afghanistan där anslagsmedlen förvisso är mindre, men där riskerna i biståndet bedöms som höga. Sida har under året genomfört externa rekryteringar samt kompetensutveckling av redan befintlig personal för att hantera vakanserna. Det är dock Riksrevisionens bedömning att Sida i situationer som dessa borde se till organisationen som helhet och fördela de controllerresurser som finns utifrån risk och väsentlighet, fram till dess att vakanserna är hanterade. Sida har inte kunnat visa för Riksrevisionen att det har funnits en sådan process bakom fördelningen av controllerresurser under 2011.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att fortsätta arbetet med att utveckla och tydliggöra hur kvalitetssäkringen av biståndsinsatser ska gå till. Sida bör utifrån risk och väsentlighet fastställa vilka delar av insatshandlingen som ska omfattas av systematisk uppföljning. I detta ingår även att ta ställning till hur controllerresurser ska prioriteras mellan enheter och avdelningar. Controllerns arbetsuppgifter bör integreras i Sidas process för intern styrning och kontroll och genomförda kvalitetssäkringar bör dokumenteras.

## 2. Flera svagheter i beredningen av insatser kvarstår

Riksrevisionen kan konstatera att flera brister som tidigare har identifierats i beredningen av insatser kvarstår. Exempel på sådana brister är:

- *Risikanalyser* som utförs följer inte någon gemensam metod och är därför av varierande kvalitet och omfattning. I vissa fall bedöms inte risken för korruption och i andra fall behandlar riskanalysen inte risker ur Sidas perspektiv. Ibland blandas risker med problemdiskussioner och det framgår inte tydligt vilka riskerna är. Det är vanligt att det saknas eller finns begränsad information om hur Sida har valt att hantera riskerna samt hur de ska följas upp och bevakas. Ofta saknas också ett resonemang om hur revision eller andra kontrollåtgärder ska användas för att hantera och följa upp risker. Det är Riksrevisionens bedömning att det alltid bör finnas en röd tråd mellan identifierade risker i beredningen, revisioner och kontroller som regleras i avtalet samt de uppföljningar och bedömningar som finns i ett senare skede av insatsen.
- *Sidas bedömning av samarbetspartens kapacitet och kontrollmiljö* kan förbättras. Det är vanligt att Sida beskriver erfarenheter och resultat från tidigare samarbeten samt redogör för organisationens interna strukturer. Det saknas dock ofta en tydlig bedömning av organisationens kapacitet och kontrollmiljö samt de interna rutiner som kommer att användas för insatsens genomförande. I vissa fall kommenteras svagheter i samarbetspartens rutiner utan att Sida analyserar hur dessa påverkar utformningen av den aktuella insatsen. I de fall Sidas samarbetspart vidareförmedlar bistånd saknas ofta en utredning och bedömning av samarbetspartens rutiner för att hantera vidareförmedlingen, inklusive uppföljning av det förmedlade biståndet.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Här avses inte bidrag till som lämnas till svenska ramorganisationer via särskild anslagspost, eftersom dessa följer särskilda rutiner och inte har ingått i granskningen, utan s.k. paraplyorganisationer som får bistånd via andra anslagsposter.



- Det saknas ofta diskussioner om *revision* i beredningen av insatser. Med detta avses dels resonemang om hur revisionen ska läggas upp, exempelvis med anledning av särskilt identifierade risker i insatsen, dels information om vad som har framkommit i tidigare revisioner. Att ta del av och analysera tidigare genomförd revision bedömer Riksrevisionen vara en väsentlig del i Sidas bedömning av samarbetspartens kontrollmiljö.
- Det finns sällan information om i vilken utsträckning *inköp av varor och tjänster* kommer att göras av samarbetsparten inom ramen för insatsen. Som en följd av detta saknas även analyser av samarbetspartens förmåga att utföra inköp i enlighet med gällande upphandlingsregler samt eventuella risker kopplade till inköp och upphandling. Upphandling är ett område där risken för oegentligheter generellt sett är hög i de miljöer som Sida verkar i. Att reglera hur upphandling ska göras, i insatser där inköps görs i större utsträckning, och följa upp att upphandlingsregler efterlevs är enligt Riksrevisionens bedömning en viktig komponent i Sidas arbete med att motverka korruption.
- Det finns brister i *avtalsutformningar* som försvårar uppföljningen av insatser. Exempel på detta är att det kan saknas datum i avtalen för när rapportering och revision ska lämnas till Sida samt att utbetalningar inom insatserna inte alltid kopplas till att rapportering och revision ska vara lämnad till och godkänd av Sida. I de fall det uppstår problem i insatser kan det försvaga Sidas position i dialogen med samarbetsparten om villkor kring rapportering, revision och utbetalningar inte är tydliga i avtalet.
- Hanteringen av *administrativa kostnader* i insatser kan förbättras. Det förekommer att det i avtal regleras hur stor del av lämnade medel som får användas av Sidas samarbetspart för att täcka administrativa kostnader. Ofta saknas dock en definition av vad som avses med administrativa kostnader i den specifika insatsen, vilket gör det svårt att följa upp om villkoret efterlevs. I insatser där bistånd förmedlas i flera led finns det alltid en risk att biståndet urholkas när det används till administration på olika nivåer. Samtidigt är det viktigt att de vidareförmedlande organisationerna har möjlighet att bygga upp administrativ kapacitet för att hantera förmedlingen. Riksrevisionen bedömer därför att det är viktigt att Sida analyserar och tar ställning till nivån på administrativa kostnader i denna typ av insatser.

När bidrag lämnas till utvecklingsforskning som bedrivs av svenska universitet och högskolor är det inte tydligt vilka villkor som gäller för indirekta kostnader som universiteten har för att utföra forskningen. I Sidas allmänna bestämmelser som biläggs avtalen anges att högst 35 procent av utbetalda medel får användas för indirekta kostnader.<sup>2</sup> Formuleringen har dock strukits i nya avtal som har tecknats under 2011. Bakgrunden är att det i universitetens regleringsbrev numera anges att universiteten ska utgå från att bidrag från andra statliga myndigheter ska omfatta medel för direkta och indirekta kostnader i samma

---

<sup>2</sup> Allmänna bestämmelser reviderade 2009-11-30.



proportioner som beräknats för projektet i sin helhet.<sup>3</sup> Motsvarande formulering finns i de statliga forskningsrådets regleringsbrev men saknas i Sidas regleringsbrev. Sida har inte fattat beslut om hur förändringen i regeringens styrning påverkar det forskningsstöd som Sida lämnar.

Det är Riksrevisionens bedömning att en medvetenhet om ovanstående brister i flera fall finns inom organisationen. En orsak till att de kvarstår kan vara att det fortfarande inte finns tillräckliga metodstöd för handläggarna att genomföra dessa bedömningar i beredningsfasen av insatser. I utvecklingen av Så arbetar Sida har arbete pågått med att utveckla metodstödet, men under 2011 har detta inte inneburit något utökad stöd för handläggarna. När det finns svagheter i hur insatser bereds ökar risken för att insatsen inte kommer att följas upp på ett ändamålsenligt sätt.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att hantera ovanstående brister i det utvecklingsarbete som pågår. Sida bör tydliggöra vilka områden som ska bedömas i beredningen av insatser och säkerställa att det finns tillräckliga metodstöd för de bedömningar som ska göras samt hur de ska dokumenteras.

Vidare rekommenderas Sida att ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa tillräcklig kvalitet i beredningen av insatser fram till dess att Så arbetar Sida har implementerats fullt ut i verksamheten.

### 3. Uppföljningen av insatser dokumenteras inte tillfredsställande

Riksrevisionen kan konstatera att det fortfarande finns brister i Sidas dokumentation av den löpande insatsuppföljningen. Detta gäller exempelvis Sidas ställningstaganden till inkommen rapportering och revision. I flera fall är det svårt för andra än den som har handlagt insatsen att verifiera att någon bedömning har gjorts och vad bedömningen resulterade i. Andra exempel är Sidas uppföljning av dialogfrågor som definieras i beredningen av insatser samt de fältbesök och möten som hålls inom ramen för uppföljningen av insatsen. Därtill kan Riksrevisionen konstatera att de rutiner som finns för dokumentation skiljer sig åt inom organisationen och ibland även inom enheter. I Sidas regelverk finns krav på att bedömningar ska dokumenteras, men inte hur de ska dokumenteras. Detta har lett till att nivån och kvaliteten på dokumentationen skiljer sig åt mellan enheter och mellan insatser samt att dokumentation i flera fall saknas.

Konsekvensen av att dokumentationen inte är fullständig är att det försvårar Sidas uppföljning av den interna kontrollen i insatshandläggningen. Om genomförda kontroller och bedömningar inte dokumenteras kan ledningen inte följa upp att sådana kontroller och bedömningar faktiskt har gjorts. Bristande dokumentation försvårar även vid överlämning av insatser till andra handläggare, något som förekommer ofta inom Sida.

---

<sup>3</sup> I enlighet med propositionen Ett lyft för forskning och innovation (2008/08:50). Avsikten är enligt regeringen inte att åstadkomma en generell höjning av statliga myndigheters finansiering av de indirekta kostnaderna, utan att den ska anpassas till den faktiska situationen i det enskilda fallet.



*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att förbättra dokumentationen av den löpande insatsuppföljningen. Sida bör överväga att införa tillfälliga lösningar för att komma till rätta med bristerna fram till dess att det nya systemet för insatshantering, som håller på att utvecklas, har införts. Sådana åtgärder kan exempelvis vara obligatorisk användning av mallar för dokumentation.

#### 4. Sidas användning av revision som uppföljningsinstrument har fortfarande brister

Sida har valt att använda 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 ändamålsenligt sätt inom Sida.

Riksrevisionen kan konstatera att det kvarstår ett antal brister i hur Sida hanterar revisioner i insatshandläggningen. Det är fortfarande vanligt att handläggarna känner osäkerhet kring revisionsfrågor. Det gäller framför allt bedömningen av brister som framkommer i revisioner, men även vad som ingår i olika typer av revisioner och vad revisorn faktiskt granskar.

#### Revision utförs inte enligt avtal

Riksrevisionen har noterat att Sida inte alltid erhåller den revisionsrapportering som är avtalad och att Sida inte reagerar på detta. Ett exempel är att Sida enbart får ett uttalande om organisationens finansiella ställning, men inte någon rapportering där revisorns iakttagelser som gjorts under revisionen framgår. Ett annat exempel är att Sida får revisionen för en hel organisation i stället för ett specifikt projekt eller program. Riksrevisionen bedömer det som allvarligt att Sida inte följer upp att revision utförs i enlighet med vad som har avtalats. I detta sammanhang kan även nämnas att Sida vanligtvis reglerar i avtal att Sida ska godkänna samarbetspartens val av revisor samt uppdragsbeskrivning för revisionen, men att detta ofta inte görs. Det förekommer även att Sida inte anpassar villkoren för revision till förutsättningar i specifika insatser, såsom samarbetspartens rapporteringsstruktur, vilket får till följd att den revision som utförs inte är i enlighet med vad som har avtalats.

#### Brister i Sidas hantering av mottagen revision

Riksrevisionen kan konstatera att Sida brister i att hantera iakttagelser som framkommer vid revision av insatser. Det är Riksrevisionens bedömning att revisionsinstrumentet inte används på ett ändamålsenligt sätt när Sida inte tar hand om bristerna som rapporteras av revisorn. Följande är exempel på brister i Sidas hantering av revisionsiakttagelser.

- Det finns iakttagelser i revisionsrapporteringen men det framgår inte av dokumentationen hur Sida har bedömt och hanterat bristerna, vilket innebär att det inte heller framgår att Sida har noterat bristerna.
- Sida kräver inte alltid att samarbetsparten ska upprätta åtgärdsplaner eller dylikt när brister har identifierats i revisioner eller i utvärderingar.
- Det finns åtgärdsplaner, men det framgår inte av dokumentationen om och hur Sida har följt upp att åtgärder faktiskt har vidtagits.
- Iakttagelser från revision av tidigare insatsperioder nämns inte i beredningsdokumenten för nästkommande period.



Riksrevisionen har vidare noterat att Sidas forskningsenhet saknar rutiner för uppföljning av att rapportering och revision inkommer i enlighet med vad som har avtalats inom programmet svensk utvecklingsforskning. Riksrevisionen har granskat 27 avtal om utvecklingsforskning som Sida har ingått med fyra svenska universitet.<sup>4</sup> Ekonomisk slutredovisning, och i vissa fall revisionsintyg, skulle enligt avtalen lämnas till Sida senast 30 september 2011. När granskningen genomfördes i mitten av oktober saknades slutrapportering och revision i flera fall. Sida hade inte vidtagit åtgärder med anledning av detta.

### Bristande rutiner när bistånd förmedlas i flera led

I insatser där Sidas samarbetspart vidareförmedlar bistånd säkerställer Sida inte alltid att det finns revision i efterföljande led. Av Sidas revisionsregel som har gällt under 2011 framgår att i de fall Sidas avtalspart överför medel till en annan organisation ska avtalsparten ansvara för att medlen revideras årligen.<sup>5</sup> I nyare avtal reglerar Sida ofta detta, men det förekommer fortfarande avtal där sådana krav inte finns. Riksrevisionen har också noterat att Sida inte alltid följer upp att revision i efterföljande led faktiskt utförs. Även om Sida för över ansvaret för revisionen på en annan organisation är det fortfarande Sidas ansvar att följa upp att insatsen utförs i enlighet med vad som har avtalats. När Riksrevisionen har granskat avtal som Sidas samarbetspartner använder i sin vidareförmedling har det noterats att krav på revision inte alltid finns i dessa.

Riksrevisionen bedömer det som viktigt att Sida tar ett helhetsgrepp om hanteringen av biståndsmedel som förmedlas i flera led. Detta gäller såväl bistånd som förmedlas via svenska myndigheter som via utländska organisationer. Sådana rutiner saknas i dag, bortsett från bistånd som lämnas till svenska enskilda organisationer via särskild anslagspost, trots att i princip alla enheter hanterar denna typ av insatser.

Under 2011 har Sida hanterat misstankar om oegentligheter i en insats som drivs av ett svenskt nätverk som vidareförmedlar bistånd till andra svenska organisationer samt till andra länder.<sup>6</sup> Insatsen tjänar som ett illustrativt exempel på problem som kan uppstå när revisionsfrågorna inte hanteras tillräckligt ingående. Sidas avtal från 2007, för den fas av insatsen som misstankarna avser, är svagt ur kontrollsympunkt och anger bara att revision ska göras årligen. Det har inte funnits krav på vad revisionen ska inriktas mot eller att revision i efterföljande led ska utföras. Sida har haft begränsad kunskap om nätverkets rutiner för vidareförmedling av bistånd och har inte gått igenom avtal som finns mellan nätverket och tredje part. Riksrevisionens granskning av avtalet mellan nätverket och den part som misstankarna avser visar att det inte finns krav på att projektet ska revideras. Projektet har därför inte reviderats löpande. Det har inte heller funnits krav på att verksamheten som bedrivits med hjälp av tidigare utbetalda medel ska återrapporteras innan nästa utbetalning görs. Det är Riksrevisionens bedömning att de brister som

---

<sup>4</sup> Insats 82030004 för Göteborgs universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet och Sveriges Lantbruksuniversitet.

<sup>5</sup> Regelverksbeslut nr. 2010-001598, beslutsdatum 2010-04-23.

<sup>6</sup> Insats 71700016.



nu har konstaterats i projektet hade kunnat upptäckas tidigare och eventuellt undvikas, om projektet hade reviderats löpande och om nätverket hade följt upp vad de utbetalda medlen hade använts till innan nästa utbetalning gjordes.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att vidta åtgärder för att stärka hanteringen av revisionsinstrumentet. Tillräckliga kunskaper och resurser för att hantera frågorna bör finnas på enheterna. Metodstödet bör utvecklas så att det är tydligt hur revisionsinstrumentet ska användas i beredningen och uppföljningen av insatser. Det bör vara tydligt vilka rutiner som gäller i de fall iakttagelser finns i revisionerna eller när revision inte utförs enligt avtal.

Sida rekommenderas att stärka uppföljningen av utbetalda medel i insatser där bistånd vidareförmedlas. Detta bör innefatta en genomgång av redan befintliga insatser för att säkerställa att de följs upp på ett tillräckligt sätt.

## 5. Bedömningen av samarbetsländerns finansiella system bör stärkas

När bistånd lämnas till offentliga institutioner är utgångspunkten ofta att Sida i största möjliga utsträckning ska använda sig av de nationella systemen för offentlig finansiell styrning.<sup>7</sup> Att använda de nationella systemen ger förutsättningar för ökad biståndseffektivitet, bland annat eftersom samarbetslandet inte behöver bygga upp parallella system för rapportering och revision. Om det finns svagheter i systemen kan det dock även innebära risker för exempelvis att utbetalda medel inte används till avsedda ändamål. När Sida använder de nationella systemen är det därför viktigt att analyser görs av vilka förutsättningar som finns för att förlita sig på dem. Om det finns betydande svagheter inom delar av de nationella systemen kan det vara nödvändigt att tillfälligt stärka dessa med kompletterande åtgärder.

Riksrevisionen har tidigare uppmärksammat brister i hur Sida har utvärderat de nationella systemen vid lämnande av budgetstöd.<sup>8</sup> I biståndet till Rwanda använder sig Sida av de nationella systemen i flera insatser. Trots detta visar Riksrevisionens granskning att Sida inte hade utfört en samlad generell bedömning av det offentliga finansiella systemet i landet. Enheten hade tillgång till vissa utvärderingar, bland annat en PEFA-rapport<sup>9</sup> från 2010 samt en utvärdering gjord av DIFD<sup>10</sup>. I samband med faktagranskning av denna rapport har Sida även överlämnat en egen analys från 2008 om förutsättningarna för att lämna generellt budgetstöd till Rwanda, inklusive en utvärdering av det offentliga finansiella systemet. Riksrevisionens granskning visar dock

---

<sup>7</sup> Med system för offentlig finansiell styrning menas områden såsom förutsägbarhet och kontroll av statliga utgifter inklusive upphandlingssystem, redovisning, registrering och rapportering samt extern granskning och revision.

<sup>8</sup> Se revisionsrapport Mali daterad 2009-12-18 (dnr 32-2009-0577), revisionspromemoria Zambia daterad 2010-03-17 (dnr 32-2009-0577), revisionspromemoria till Tanzania daterad 2009-03-18 (dnr 32-2008-0638) samt revisionspromemoria Moçambique daterad 2009-02-26 (dnr 32-2008-0638).

<sup>9</sup> PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) har utvecklats för att bedöma och utveckla offentliga finansiella styrsystem.

<sup>10</sup> DFID (Department for International Development) är Storbritanniens biståndsorgan.





att analysen från 2008 inte används vid beredning och uppföljning av de nu pågående insatserna i Rwanda.

När ett samarbetslands nationella system för offentlig finansiell styrning ska bedömas är rapporteringen från det nationella revisionsorganet ofta en viktig källa. Granskningen i Rwanda visar dock att Sida inte hade tagit del av och bedömt den nationella revisionens sammanställda rapportering och hur uppmärksammade brister påverkar handläggningen av enskilda insatser. Riksrevisionens granskning visar att det fanns rapporteringar om flera allvarliga brister i Rwandas finansiella system och att det i 112 av totalt 118 revisionsobjekt fanns så allvarliga brister att motsvarigheten till en invändning har lämnats i revisionsberättelsen för det senaste räkenskapsåret.

Eftersom Sida inte har sammanställt och gjort en egen bedömning av olika delar av det offentliga finansiella systemet i Rwanda saknas en övergripande bedömning av vilka risker som myndigheten ser med att använda de nationella offentliga systemen i enskilda insatser. Konsekvensen blir att respektive handläggare gör dessa bedömningar vid beredning av varje insats. Ett sådant förfarande anses inte effektivt och en konsekvens kan bli att resurserna inte räcker för att genomföra en tillräcklig omfattande utvärdering.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att göra övergripande utvärderingar och bedömningar av de nationella systemen för offentlig finansiell styrning för de länder där Sida har för avsikt att använda systemen i genomförande och uppföljning av biståndsinsatser. Sida bör centralt tydliggöra hur myndigheten praktiskt bör gå till väga vid sådana utvärderingar. Utvärderingar kan med fördel utföras tillsammans med andra givare och redan utförda utvärderingar bör beaktas.

## 6. Brister i bistånd som lämnas via multilaterala organisationer

Det är vanligt att Sida lämnar bistånd via multilaterala organisationer. Under 2010 utbetalades drygt 4,8 mdkr till olika multilaterala organisationer, bland vilka FN dominerade (2,9 mdkr). Riksrevisionen har under 2011 granskat flera insatser där Sidas samarbetsparter är olika FN-organ. Dessutom har insatser med Världsbanken, OECD, Europarådet och Europeiska utvecklingsbanken ingått i granskningen. Bistånd lämnas antingen till enskilda organ eller till givargemensamma fonder. Ofta lämnar flera olika givare bistånd till samma organ eller fond.

När bistånd lämnas via multilaterala organisationer är Sidas insyn i insatsen samt möjligheten att påverka rapporterings- och revisionsstrukturer ofta mer begränsad än i andra samarbeten. För exempelvis FN har Sverige som medlemsland åtagit sig att acceptera de rutiner som finns internt inom FN. För FN gäller också att Sida generellt har begränsade möjligheter att ta del av utförda revisioner, även om dessa har ökat på senare år.

Att kanalisera bistånd via multilaterala organisationer och fonder har både fördelar och nackdelar. Konstruktionen medför ökad givarharmonisering, men innebär samtidigt att Sida kommer längre från insatsen och den verksamhet som bedrivs. Bistånd via multilaterala organisationer innebär också att



de nationella systemen för offentlig finansiell styrning ofta inte används, utan att parallella system byggs upp.

I de insatser som Riksrevisionen har granskat framgår det inte att Sida i beredningen av insatserna har tagit ställning till för- respektive nackdelar med att använda en multilateral genomförandekanal. Ofta saknas information om organisationens rapporteringsstruktur och former för revision och kontroll. Även om Sida inte alltid har möjlighet att påverka utformningen av rapportering och revision, betyder det inte att Sida inte behöver ha kunskap om hur strukturerna är utformade samt vilken möjlighet det finns att ta del av olika former av rapportering. I en av årets granskade insatser hade Sida tillgång till både rapportering och revision på Världsbankens hemsida, men hade trots detta inte hade tagit del av den.<sup>11</sup>

Vidare kan konstateras att Sidas bedömningar av de multilaterala organisationernas kontrollmiljöer och interna rutiner ofta brister. Även om insatserna utförs av stora välkända organisationer är det viktigt att bedöma deras rutiner för genomförandet av specifika insatser. Riksrevisionen är dock medveten om att möjligheten att få sådan information ibland kan vara begränsad.

I Sidas revisionsregel som har gällt under 2011 framgår att regeln inte ska tillämpas på insatser som genomförs av FN-organ och av Världsbanken.<sup>12</sup> För övriga multilaterala organisationer finns inga undantag. Trots detta har avsteg från revisionsregeln gjorts för andra organisationer. Det är Riksrevisionens uppfattning att Sidas bedömningar och resonemang kring varför avsteg har gjorts inte har dokumenterats på ett tillfredsställande sätt i beredningsunderlagen.

Riksrevisionen delar den slutsats som Sidas internrevision drar i sin granskning av biståndsinsatser i Afghanistan att Sidas roll i uppföljningen av insatser som genomförs av FN-organ och Världsbanken inte alltid är tydlig.<sup>13</sup> De brister som Riksrevisionen tar upp i avsnitt 3 ovan om bristande dokumentation i uppföljningen av insatser gäller även för bistånd som lämnas via multilaterala organisationer.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att förbättra beredningsunderlagen för bistånd som lämnas via multilaterala organisationer. En genomgång och bedömning av organisationens kontrollmiljö och interna rutiner som påverkar insatsen bör finnas.

Sida rekommenderas att i beredningsfasen utreda vilken insyn och påverkan Sida har på rapporterings- och revisionsstrukturerna i insatsen eller för olika organisationer. Eventuella begränsningar bör analyseras och ställas mot fördelarna med att använda den multilaterala organisationen som genomförandekanal. Den begränsade möjligheten till insyn och påverkan är en risk för Sida och bör behandlas som en sådan.

---

<sup>11</sup> Insats 34100022.

<sup>12</sup> Regelverksbeslut nr. 2010-001598, beslutsdatum 2010-04-23. I den reviderade revisionsregeln som beslutades i december 2011 finns motsvarande undantag inte med, i stället hänvisas till Sidas revisionshandbok.

<sup>13</sup> *Granskning av intern styrning och kontroll i Sidas hantering av biståndsinsatser i Afghanistan*, Internrevisionen 11/08, 2011-12-05.



Riksrevisionen bedömer liksom Internrevisionen att det är viktigt att Sida centralt tar ställning till och förtydligar Sidas roll i uppföljning av insatser som drivs av multilaterala organisationer.

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

Från och med 2011 har regeringen skärpt kraven på när utbetalning av bidrag ska göras. Av 11 § anslagsförordningen (2011:223) framgår att utbetalning av bidrag ska göras i nära anslutning till att bidraget ska användas av mottagaren. Av Ekonomistyrningsverkets handledning *Transfereringar – Att redovisa lämnade bidrag* (ESV 2011:23) framgår grundläggande principer vid val av tidpunkt för myndighetens utbetalningar:

- Utbetalningstidpunkt bör väljas så att statens räntekostnader minimeras.
- Utbetalning bör inte ske före den tidpunkt då betalningsmottagaren behöver medlen.
- Utbetalning bör inte tidigareläggas för att minska det aktuella bidraget eller utbetalningen.

Av handledningen framgår också att myndigheter har en skyldighet att se till att anslagsutfallet på ett rättvisande sätt speglar den verksamhet som har bedrivits under året.

Sida har genom sin biståndsavtalsregel generella principer för när i tiden utbetalning av bistånd bör göras.<sup>14</sup> Principerna har dock inte setts över utifrån de nya bestämmelserna i anslagsförordningen, och det är Riksrevisionens bedömning att anslagsförordningen i sin nya lydelse inte följs i alla insatser. Årets granskning visar att Sida i några insatser hade betalat stora belopp i förskott, ibland för flera år. Eftersom Sida ofta gör utbetalningar i förskott är det viktigt att det finns tydliga principer för när i tiden bistånd bör utbetalas för olika biståndsformer eller typer av insatser.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att med beaktande av 11 § anslagsförordningen se över interna riktlinjer och principer för när i tiden utbetalning bör göras för olika biståndsformer och typer av insatser. Riktlinjerna bör kommuniceras ut i organisationen och efterlevnaden bör följas upp.

## 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 2010 om brister i den interna styrningen och kontrollen i inköps- och upphandlingsrutinerna på Sida.<sup>15</sup> Sida rekommenderades då att bland annat bedöma risker i inköps- och upphandlingsverksamheten, förtydliga vilka styrdokument som

---

<sup>14</sup> GD-beslut: 41/03, EVU beslut 36/04 och GD-beslut 91/04, reviderad i GD-beslut 115/04.

<sup>15</sup> Revisionspromemoria Granskning av inköp och upphandling, daterad 2011-02-04 (dnr 32-2010-0655).



gäller, uppdatera styrdokumenterna utifrån identifierade risker samt stärka uppföljningen av gjorda inköp och upphandlingar.

Under 2011 har Riksrevisionen genomfört en uppföljande granskning. Denna visar att Sida har vidtagit vissa åtgärder, däribland har det interna regelverket gått igenom och uppdaterats. Det har dock inte genomförts någon riskanalys för inköps- och upphandlingsverksamheten. Inte heller har uppföljning av gjorda inköp och upphandlingar, i syfte att säkerställa regel- efterlevnad och en effektiv inköpsorganisation, gjorts på ett systematiskt sätt. Under 2011 har Sida beslutat att samtliga upphandlingar under tröskelvärdet för EU-upphandling ska utföras av respektive enhet utan medverkan från Sidans upphandlingsrådgivare. Trots det utökade ansvar som detta innebär har Sida endast i begränsad omfattning utbildat personalen i upphandlings- frågor under 2011.

Riksrevisionen har granskat inköp som Sida har gjort från tio olika leveran- törer under 2011. Granskningen har omfattat inköp av tjänster för belopp mellan gränsen för direktupphandling (287 tkr) och tre miljoner kronor, eftersom risken för bristande upphandlingar bedöms vara störst för denna typ av inköp. Med direktupphandling avses inköp som sker utan att anbud från olika leverantörer först inhämtas. Riksrevisionen har även i granskningen av bistånd via svenska universitet och högskolor granskat vissa upphandlings- frågor. Den utförda granskningen visar att det finns flera brister i hur Sida genomför upphandlingar.

### Otillåtna direktupphandlingar

Tre fall av otillåtna direktupphandlingar har uppmärksammats. I ett fall har Sida gjort tilläggsbeställningar utan att dessa har ingått i den ur- sprungliga upphandlingen. I ett fall hänvisar Sida till säkerhetspolitiska intressen. Enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) ska sådana upphandlingar göras enligt lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, vilket inte har gjorts i detta fall. I ett annat fall har direktupphandling gjorts utöver gällande beloppsgräns utan att detta har motiverats.

### Anlitande av företag inom biståndsprojekt utan upphandling

I tre fall har Sida lagt ut uppdrag och projekt inom biståndet på företag utan att dessa har upphandlats i konkurrens. Sida har inte utifrån gällande lagstiftning motiverat varför tjänsterna inte har upphandlats. Sida har inte heller tagit fram riktlinjer för när köp av tjänster inom ramen för biståndet får göras utan upphandling eller när detta måste upphandlas i enlighet med LOU. Riksrevisionen anser att gränsdragningen i dessa frågor är svår, och att även gällande konkurrenslagstiftning bör beaktas vid sådana bedömningar.

### Upphandling av tjänster från svenska universitet och högskolor

Sidas samarbete med svenska universitet och högskolor omfattar inte enbart utbetalning av bidrag, utan även uppdrag om att genomföra och administrera biståndssatsningar utifrån specificerade villkor. I avtalen för uppdragen finns



hänvisningar till Sidas allmänna villkor för tjänsteupphandling. I avtalen ställs även ett antal specificerade krav på hur uppgifterna ska utföras, vilket indikerar att samarbetena inte avser bidrag. Sida har också i sitt interna system klassificerat dessa avtal som upphandling av tjänst.

Riksrevisionens bedömning är att det i dessa fall inte alltid handlar om tjänster där kompetensen enbart finns inom staten. Sida har trots detta inte upphandlat tjänsterna i enlighet med LOU. Riksrevisionen anser att det är viktigt att Sida skiljer på bidrag till svenska universitet och högskolor och på uppdrag som även kan utföras av andra aktörer där det ställs tydliga krav på motprestationer. Tjänster där det ställs krav på motprestationer och där det inte är självklart att kompetensen endast finns inom staten, bör upphandlas enligt LOU.

### Övriga brister

I flera fall är arkiveringen av underlag till gjorda upphandlingar ofullständig. I vissa fall är Sidas kriterier för anbudsutvärdering i förfrågningsunderlagen otydliga. Det är därför svårt att följa hur Sida har kommit fram till slutsatserna i anbudsutvärderingar och varför kontrakterad leverantör har valts.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att vidta åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen i inköps- och upphandlingsverksamheten. Detta bör dels innefatta att Sida utför en riskanalys för inköps- och upphandlingsverksamheten och anpassar rutinerna efter identifierade risker, dels att Sida systematiskt följer upp gjorda inköp i syfte att säkerställa regelefterlevnad och en effektiv inköpsorganisation. I förfrågningsunderlagen bör Sida tydligt ange kriterier för hur anbud ska utvärderas i förhållande till varandra.

Vidare rekommenderas Sida att analysera samarbeten med svenska myndigheter ur upphandlingshänseende. Insatser som helt eller delvis avser uppdrag med tydliga krav på motprestationer och där kompetensen inte enbart finns inom staten, bör upphandlas i enlighet med LOU. Sida bör också närmare utreda och ta ställning till i vilka situationer som avtal får tecknas med företag inom biståndet utan att upphandling behöver göras enligt LOU.

## 9. Eftersläpning i registrering av inkomna handlingar

Enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till en myndighet. Det finns även krav på att allmänna handlingar ska kunna lämnas ut skyndsamt. På Sida registreras och diarieförs inkomna handlingar i systemet E-doc. Registreringen görs av en särskild enhet inom Sida som finns i Visby.

Under 2011 har det funnits eftersläpningar på upp till sex månader i registreringen av handlingar som har inkommit elektroniskt till Sida. Förutom att detta står i strid med regelverket har det försvårat för Riksrevisionen att få fram vissa dokument vid granskning av biståndsinsatser samt vid granskning av upphandlingar som har genomförts av Sida. När byte av handläggare har skett har det till och med varit oklart om begärd handling över huvud taget har inkommit till Sida. Det är Riksrevisionens uppfattning



att även handläggarna upplever eftersläpningen i registreringen som ett stort problem. Förutom eftersläpningar förekommer det också att handlingar registreras med fel ärendenummer, vilket även det försvårar möjligheten att få fram efterfrågade handlingar.

Under hösten 2011 har Sida vidtagit åtgärder som enligt uppgift har halverat eftersläpningen. Ett nytt system för diarieföring kommer att införas under 2012, vilket enligt Sida ska kunna hantera dokumenttrycket. Riksrevisionen vill dock poängtera att det finns risker med att förlita sig på att ett nytt IT-system kommer att lösa problemen. Registrering måste fortfarande göras av någon och det måste finnas tillräckliga resurser för detta.

*Riksrevisionen rekommenderar* Sida att skyndsamt vidta åtgärder för att minska eftersläpningen i registreringen av inkomna handlingar. Därtill bör Sida i samband med övergången till nytt IT-system se över de interna rutinerna för registrering av inkomna handlingar i syfte att minska framtida eftersläpningar samt att handlingar inte registreras med fel ärendenummer.

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

Stefan Andersson

Ulrika Meyer

Kopia för kännedom:

Regeringen  
Utrikesdepartementet  
Internrevisionen, Sida