

Granskning av Sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz

Wiveca Holmgren
Thorbjörn Bergman

**Sekretariatet för utvärdering
och intern revision**

Granskning av Sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz

**Wiveca Holmgren
Thorbjörn Bergman**

**Sekretariatet för utvärdering
och intern revision**

Reports may be ordered from:

Infocenter, Sida

S-105 25 Stockholm

Telephone: (+46) (0)8 506 423 80

Fax: (+46) (0)8 506 420 80

E-mail: info@sida.se

Authors: Wiveca Holmgren, Thorbjörn Bergman

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Internrevisionen

Commissioned by Sida, Internrevisionen

Copyright: Sida and the authors

Date of Final Report: January 2003

Printed in Stockholm, Sweden 2003

Art. no. SIDA2497sv

ISBN 91-586-8516-2

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm

Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Innehåll

Sammanfattning	1
1 Inledning	1
1.1 Syfte och avgränsning	2
1.2 Utvecklingssamarbetet med Bolivia	2
1.3 Uppdrag och organisation	3
2 Internrevisionens iakttagelser och bedömningar	3
2.1 Generella bedömningar	3
2.2 Bemanning	4
2.3 Styrningen av verksamheten	4
2.4 Hantering av korruptionsrisker	5
2.5 Projektstyrningen	6
2.5.1 Givarsamordning	6
2.5.2 Beredningsfasen	6
2.5.3 Genomförandefasen	7
2.5.4 Den avslutande fasen	7
2.6 Finansiell uppföljning och kontroll samt administration	8
3 Internrevisionens slutsatser och rekommendationer	8
3.1 Sidas interna styrnings- och kontrollsystem	8
3.2 Hantering av korruptionsrisker	9
3.3 Projektstyrningen	9
3.4 Finansiell uppföljning och kontroll samt administration	10
Bilagor:	
Bilaga 1 Granskningens genomförande	11
Bilaga 2 Administration vid sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz	12

Sammanfattning

Sidas internrevision har granskat sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz, Bolivia (ambassaden) med utgångspunkt från det granskningsprogram som utarbetats för detta ändamål av internrevisionen. Syftet med granskningen har varit

- att analysera och bedöma Sidas interna styrning och kontroll av verksamheten vid ambassaden,
- att granska att den verksamhet som bedrivs vid ambassaden ligger i linje med Sidas regelverk och de styrdokument som gäller för utvecklingssamarbetet och
- att lämna förslag till förbättringar inom dessa områden.

Granskningen har omfattat analys och bedömning av Sidas styrdokument och det uppföljningsarbete som är en del i Sidas interna styrning och kontroll av verksamheten, analyser för att försöka få en bild av korruptionsläget i landet och belysa Sidas korruptionshantering, genomgång av Sidas projektstyrning och ambassadens arbete med finansiell uppföljning, kontroll och administration.

Internrevisionens granskning har visat att det funnits en del brister i den interna styrningen och kontrollen av verksamheten i La Paz. Den nuvarande ledningen vid ambassaden har dock vidtagit en rad olika åtgärder för att komma tillrätta med bristerna.

Internrevisionen bedömer att Sidas regler för projektcykeln har tillämpats på ett tillfredsställande sätt. Det finns dock behov av mer handlingsinriktade anvisningar för handläggarnas agerande i samband med givarsamordning, av att Sida-S besöker ambassaden oftare än idag och stödjer handläggarna vid ambassaden på ett flexibelt sätt i projektcykelns olika faser, av utbildningsinsatser i upphandling, revision, Plus etc.

Granskningen har visat att det tidigare funnits brister i den finansiella insatsuppföljningen och kontrollen, men att ambassaden har infört en rutin för hur detta arbete ska ske. Internrevisionen redogör i bilaga 2 för iakttagelserna och de råd som lämnats beträffande administrationen.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i samband med granskningen lämnar internrevisionen rekommendationer i denna rapport, som bl.a. innebär att Sida bör vidareutveckla kontakterna med ambassaderna för att på ett tidigt stadium fånga upp signaler på problem och behov av stödsatser, det finns ett behov av administratörer/administrativa chefer vid ambassaderna med goda kunskaper inom det ekonomiadministrativa området och erfarenhet av utvecklingssamarbete, ambassaden bör aktivt arbeta med revisioner för att förebygga risker för korruption, anvisningar bör tas fram för Sidas agerande och personalens mandat i samband med givarsamordning.

1 Inledning

Sidas internrevision har genomfört en granskning av Sveriges ambasad, Sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz, Bolivia (nedan kallad ambassaden) i enlighet med revisionsplanen för år 2002. Internrevisionen besökte ambassaden under perioden 11–22 november 2002.

Internrevisionen har tidigare granskat Sidas verksamhet vid Utlandsmyndigheterna i Windhoek¹ och Vientiane².

¹ Granskning av Utlandsmyndigheten i Windhoek (02/02)

² Granskning av Utlandsmyndigheten i Vientiane (02/03)

Denna granskningsrapport innehåller iakttagelser, slutsatser och rekommendationer som är av generell karaktär och riktar sig till Sida och mer specifika som riktar sig till ambassaden.

1.1 Syfte och avgränsning

Internrevisionens granskning av sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz har till syfte

- att analysera och bedöma Sidas interna styrning och kontroll av verksamheten vid ambassaden,
- att granska att den verksamhet som bedrivs vid ambassaden ligger i linje med Sidas regelverk och de styrdokument som gäller för utvecklingssamarbetet och
- att lämna förslag till förbättringar inom dessa områden.

Internrevisionens granskning omfattar analys och bedömning av Sidas styrdokument och det uppföljningsarbete, som är en del i Sidas interna styrning och kontroll av verksamheten vid ambassaden. I granskningen har internrevisionen även försökt få en bild av korruptionsläget i landet och Sidas korruptionshantering t.ex. arbetet med revision. Sidas projektstyrning dvs. arbetet i ”projektcykeln” granskas genom analys av hantering av några projekt/program. Vidare analyseras ambassadens arbete med finansiell uppföljning och kontroll samt ambassadens interna administration. Rapportens innehåll följer denna struktur.

Internrevisionens granskning har genomförts av Wiveca Holmgren samt Thorbjörn Bergman, internrevisorer på UTV. I bilaga 1 beskrivs mer ingående hur granskningen genomförts.

1.2 Utvecklingssamarbetet med Bolivia

Internrevisionen har i samband med granskningen tagit del av den tidigare gällande landstrategin för 1997–2001, som förlängts att gälla även år 2002, samt den regionala strategin för Sydamerika perioden 1998–2002. Regeringen beslutade 20021219 om en ny Regionstrategi för utvecklingssamarbetet med Sydamerika, inklusive landstrategier för Bolivia och Colombia, åren 2003–2007.

I landstrategin för Bolivia 2003–2007 konstateras att landet är det fattigaste i Sydamerika och ”med störst skevhet i fördelning av inkomster, resurser och makt”. Av strategin framgår också att landet är beroende av bistånd och att flera stora multilaterala och bilaterala givare t.ex. Världsbanken, Europeiska Kommissionen och USA svarar för omfattande resursöverföringar. Sveriges bistånd utgör en mycket liten andel av det totala biståndet, vilket innebär att ”det blir desto viktigare att samverka med andra givare för att kunna påverka utvecklingen inom de program som ges stöd”. Det svenska utvecklingssamarbetet ges samma inriktning som tidigare strategiperiod dvs. omfattar områdena demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, sociala sektorer, infrastruktur, näringsliv och urban utveckling, forskningssamarbete, samt ekonomiska reformer. Landstrategin anger att samarbetet ska ha ”koncentration som en viktig viljeinriktning”, vilket innebär att en utökning av samarbetet till nya områden bör följas av reducering inom andra områden.

Eftersom internrevisionen besökte La Paz i november månad fanns styrdokument tillgängliga dels för innevarande år dvs. 2002, dels för kommande verksamhetsår 2003. Internrevisionen har tagit del av följande dokument:

- Landstrategi för perioden 1997–2002 och 2003–2007
- Landplan för år 2002 och förslag till landplan för 2003

Inom ambassaden utarbetades under november månad en ny arbetsordning.

1.3 Uppdrag och organisation

Internrevisionens granskning omfattar Sveriges ambassad, sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz, Bolivia. Beslutet om delegering av dispositionsrätt, budgetåret 2002, avseende Bolivia³ har inneburit att ambassaden inte haft rätt att fatta beslut om insatser. Ett särskilt mandat har krävts från behörig region- eller ämnesavdelningschef för beslut om insats i varje enskilt fall. Ambassaden svarar inte för konsulära eller andra uppdrag t.ex. politisk rapportering. Sida beslutade 2002-12-19 om full delegering till ambassaden fr.o.m. verksamhetsåret 2003⁴.

Inför beslutet om full delegering gjorde Sidas fältenhet (FU) tillsammans med ansvarig enhetschef inom Latinamerikaavdelningen (RELA) under slutet av september månad en översyn av verksamheten vid ambassaden i La Paz. Syftet med översynen var att ta fram underlag för beslut om full delegering, ge stöd och råd till personalen och stimulera diskussionerna inom ambassaden om de förberedelser som bör vidtas för att hantera det utökade ansvar som full delegering innebär. Av rapporten⁵ från besöket framgår att ambassaden föreslås få full delegering, under förutsättning att en rad åtgärder vidtas i enlighet med de rekommendationer som lämnas. Några av de åtgärder som föreslås är ”set up a local system for quality control, create more teamwork, training in Sida-routines, set up a controller function” etc.

Under år 2002 uppgår den utsända personalen till 5 tjänster inklusive ambassadrådet och en biträdande bilateral expert (BBE). Vid ambassaden finns även två lokalanställda handläggare och sex tjänster lokalt anställd administrativ personal.

2 Internrevisionens iakttagelser och bedömningar

I nedanstående avsnitt lämnas en redogörelse för resultatet av granskningen.

2.1 Generella bedömningar

Internrevisionen har kunnat konstatera att omfattningen på verksamheten vid sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz vuxit under de senaste åren, att ambassaden gått från att vara ett ”fämanskonto” till ett 10-tal anställda och att det har funnits en del brister i den interna styrningen och kontrollen. Dessa problem har funnits under en längre tid. Sidas fältcontroller besökte ambassaden i mars år 2000⁶. Ambassaden upprättade en åtgärdsplan vilken följts upp av en medarbetare vid Avdelningen för Ekonomi och Verksamhetsutveckling (EVU)⁷.

Sida har vidtagit en del åtgärder för att komma till rätta med bristerna bl.a. anställdes en erfaren administrativ chef i juli 2001, stöd har getts i form av utbildning av den lokala administratören och den lokala bokföraren i ekonomiadministrativa frågor, bokföring och Plus i maj 2000, RELAs ekonomiadministratör har besökt La Paz under en vecka för Plus-utbildning av utsända såväl som lokalanställda i mars 2001. Nuvarande ledning vid ambassaden har vidtagit ytterligare åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Därmed har den interna styrningen och kontrollen vid ambassaden förbättrats.

³ Beslut nr 01/02, Sidas Latinamerikaavdelning (RELA).

⁴ Full delegation to the Section for Development Cooperation with Bolivia in La Paz, beslut nr 218/02, RELA.

⁵ Oversight of the Embassy of Sweden, Section for Development Cooperation, La Paz, Bolivia, on the eve of introduction of ”Full delegation” by 2003-01-01.

⁶ Field Controller Mission to the Development Co-operation Section i La Paz 6–11 March, 2000, Regadm 2000/16.

⁷ Reserapport Ekonomi 01/01.

Internrevisionen anser dock att Sida tidigare på ett snabbare och kraftfullare sätt borde vidtagit åtgärder mot bakgrund av signaler på problem och behov av stöd som kommit från ambassaden. Som exempel kan nämnas de upprepade felaktigheterna i bokföringen, vilka EVU rättat till utan att ansvarig personal i La Paz vidtagit erforderliga åtgärder för att förbättra kvaliteten i redovisningen.

Den styrnings- och kontrollmiljö som kännetecknar utvecklingssamarbetet med Bolivia är bl.a. en ”stark” samarbetspart med välutbildade personer i ledningen för den offentliga förvaltningen och näringslivet, relativt svaga finansiella system både inom privat och offentlig sektor, svagt utvecklad revision och risker för korruption. Sida samarbetar i stor utsträckning med andra biståndsgivare. Detta innebär att en viktig del i handläggarnas arbete utgörs av diskussioner och förhandlingar med olika samarbetsparter. Se även nedan avsnitt 3.3.

2.2 Bemanning

Ambassadrådet för Sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz tillträdde den 1 augusti 2002. Den administrativa chefen tillträdde i juli 2001. Hon hade även tjänstgjort vid ambassaden under perioden augusti–november 2000 med uppgift att gå igenom befintliga ekonomiadministrativa rutiner och vidareutveckla administrationen. Det tidigare ambassadrådet hade efterfrågat en svenskspråkig administratör med ingående kunskaper om ”Sidas kultur” och sätt att arbeta. Internrevisionen har i samband med en stickprovsundersökning av bokföringen och analys av övriga administrativa rutiner kunnat notera en märkbar förbättring sedan den nuvarande administrativa personalen kommit på plats.

Inom ambassaden finns för närvarande kunnig personal men relativt få handläggare har tidigare erfarenhet av utvecklingssamarbete inom Sida. Handläggarna har bl.a. deltagit i Sidas kurser och introducerats av sina företrädare och/eller av handläggare inom Sida-S. Personalen har vid höstens planeringsdagar diskuterat och konkretiserat behov av vidareutbildningar och andra stödinsatser bl.a. utbildning i upphandling, revision, LFA, PLUS, Så arbetar Sida, arbets- och förhållningssätt inom Sida. De anser att dessa vidareutbildningar bör anordnas regionalt i Latinamerika och lokalt i Bolivia.

Internrevisionen anser att det finns ett behov av olika former av stöd och av uppbackning från Sida-S för att ambassaden ska kunna hantera en ökad biståndsvolym med hög kvalitet och ett utökat mandat att bereda, följa upp och utvärdera program i denna styrnings- och kontrollmiljö. Vidare bör personalsammansättningen vid UM vara sådan att handläggare med erfarenhet av Sidas regler och rutiner och med kunskaper om arbete i liknande miljöer kompletterar befintlig personal vid ambassaden.

2.3 Styrningen av verksamheten

För perioden 2003–2007 gäller en ny landstrategi för Bolivia. Strategin har i huvudsak tagits fram vid ambassaden och processen för utarbetandet har varit utformad på delvis nytt sätt bl.a. genom att en utvärdering av samarbetet mellan Sverige och Bolivia 1997–2001 genomfördes av bolivianska konsulter. Utvärderingen och utkast till landanalys diskuterades vid ett seminarium och där deltog, förutom representanter för Sida och samarbetslandet, även andra intressenter. Landstrategin för Bolivia följs upp i samband med årliga överläggningar med mottagarlandets representanter och diskussionerna från dessa överläggningar dokumenteras.

Av intervjuerna framgår att personalen inte i någon större utsträckning medverkat vid utarbetandet av landplanen för 2002. Vidare har landplanen följts upp men inte aktivt använts som styrinstrument för verksamheten vid ambassaden. Vid intervjuerna framkom att landplanerna mer ses som ett instrument för förhandlingar och överenskommelser om resurser med Sida-S än som ett styrdokument för ambas-

sadens interna arbete. Personalen anser att planen fyller en viktig funktion för att knyta upp stödet till ambassaden från Sida-S t.ex. i form av veckor i fält för att följa programmens utveckling och att landplanen bör utvecklas och bli tydligare i dessa avseenden.

I rapporten från UM-granskningen i Windhoek har internrevisionen mer ingående behandlat landstrategierna och landplanerna och hur dessa används för att styra och följa upp utvecklingssamarbetet i respektive land. Vid granskningen i La Paz bekräftas de iakttagelser som internrevisionen gjort vid besöket i Namibia. Detta gäller t.ex. landplanen för utvecklingssamarbetet med Bolivia för år 2002 som är formulerad i så allmänna termer att den inte på ett tillfredsställande sätt kan operationaliseras, styra verksamheten vid ambassaden och följas upp. Personalen ges därmed stora möjligheter att agera flexibelt, men försvårar samtidigt Sidas styrning och uppföljning av verksamheten vid ambassaden. Tydliga styrdokument utgör grunden för god intern styrning och är särskilt betydelsefulla för den personal vid ambassaden som har relativt liten erfarenhet av utvecklingssamarbete inom Sida.

Den operativa styrningen av verksamheten sker även vid interna möten inom ambassaden. Vid granskningen framkom att inom ambassaden i La Paz hålls måndagsmöten med dels en första del där all personal deltar och allmänna frågor behandlas, dels en andra del där frågor som mer direkt rör utvecklingssamarbetet diskuteras. Dessa möten protokollförs.

2.4 Hantering av korruptionsrisker

Av landstrategin för Bolivia för perioden 2003–2007 framgår att korruptionen i landet är omfattande och att detta utgör ett stort hinder för utvecklingen inom både den offentliga och privata sektorn. Den nuvarande regeringen har gjort korruptionsbekämpning till en profilfråga och Sverige stödjer några av de insatser som görs för att minska riskerna för korruption. Exempelvis stöds den förvaltningsreform (PRI) som genomförs i landet för att modernisera den offentliga sektorn och som bl.a. omfattar Tull- och Skattemyndigheterna. De mer direkt korruptionsrelaterade åtgärderna i denna reform omfattar ett system för inkomst- och förmögenhetsdeklaration för statsanställda, förändringar i systemet för offentlig upphandling och informationsinsatser.⁸

Som en mindre del av förvaltningsreformen ingår att skapa en standardiserad boliviansk kontoplan för både den privata och offentliga sektorn. Internrevisionen har, som tidigare nämnts, vid granskningen kunnat konstatera att Bolivias styrnings- och kontrollmiljö kännetecknas av svaga finansiella styrsystem och mot denna bakgrund är det positivt att en boliviansk Baskontoplan utarbetas. Detta skulle även göra det möjligt för revisorerna att arbeta med moderna revisionsmetoder.

Den statliga revisionen kallas för La Contraloria. Antalet anställda är ca 500 som har att granska hela den offentliga sektorn på central, regional och lokal nivå. Av internrevisionens intervjuer framgår att La Contralorias möjlighet och kapacitet att genomföra granskningar är mycket begränsad. En av orsakerna till detta är att de bolivianska myndigheterna inte använder förenliga ekonomisystem, vilket bl.a. innebär att det inte på ett enkelt sätt går att sammanställa en tillförlitlig riksredovisning som kan granskas av La Contraloria.

De större internationella revisionsbyråerna finns representerade i landet. Dessutom finns ett växande antal mindre lokala revisionsbyråer som konkurrerar om revisionsuppdragen. Några av intervjuersonerna uttryckte osäkerhet kring de privata revisionsbyråernas oberoende och därmed tillförlitligheten i den rapportering som revisorerna lämnar. Internrevisionen har i samband med besöket i Bolivia inte erhållit tillräckliga underlag för att göra en egen bedömning av revisorers möjlighet att arbeta i landet.

⁸ Svenskt stöd till förvaltningsreformen, Proyecto de Reforma Institucional (PRI), i Bolivia 2000–2004, DESO/DESA, Bedömningspromemoria 20000418.

Det är dock helt uppenbart att revisorernas arbetssituation är svår och möjligheterna att genomföra granskningar i enlighet med god internationell praxis försvåras i denna styrnings- och kontrollmiljö. Enligt internrevisionens mening medför detta krav på uppmärksamhet och till och med vaksamhet från personalens sida när ambassaden upphandlar revisionstjänster och genomför revisioner av program som Sida finansierar.

2.5 Projektstyrningen

Internrevisionen bedömer att Sidas regler för projektcykeln tillämpats på ett tillfredsställande sätt vid ambassaden i La Paz. Nedan redogör internrevisionen för iakttagelserna från projektgenomgången.

2.5.1 Givarsamordning

I landstrategin för Bolivia sägs att landet ”har ett mycket välutvecklat system för biståndssamordning, i vilket Sverige deltar”, att samordningen sker på central nivå genom finansministeriet och att det finns ett starkt ägarskap inom många sektorer med vissa undantag. Att Sida deltar i givarsamordning med andra biståndsgivare, har lett till samfinansiering i skilda former av flera av de program som stöds, ofta genom gemensamma fonder. Något sektorprogramstöd i renodlad form finns ännu inte. Parallellt med de program som samfinansieras finns mer traditionella biståndprojekt.

Samfinansiering förekommer i Bolivia inom en rad olika områden och nedan lämnas några exempel. Ett exempel är *undervisningsområdet*, inom vilket Sida samarbetar med Världsbanken, IDB och Holland för stöd till undervisningsreformen, men avsikten är på sikt att få till stånd ett mer renodlat sektorprogramstöd. Sida stödjer även ett projekt med målsättning att förbättra den interkulturella utbildningen och avsätter tillsammans med Danmark, Nederländerna och Tyskland medel till en gemensam fond. Sveriges stöd till en bred *förvaltningsreform* i Bolivia sker genom samfinansiering med Världsbanken, Nederländerna och Danmark och med parallell finansiering av Tyskland och stödet till ett omfattande *decentraliseringsprogram* samfinansieras med Världsbanken, Holland, Danmark och DFID. Vidare ges stödet till *ombudsmannaämbetet* dels i form av parallellfinansiering med Danmark, dels i form av en givar-gemensam fond tillsammans med Kanada, Nederländerna, Storbritannien, Danmark, Belgien, UNDP och Schweiz.

Internrevisionens granskning visar att det faktum att Sida samordnar ett ökande antal program/projekt med flera stora multilaterala och bilaterala biståndsgivare påverkar Sidas projektstyrning och tillämpning av reglerna för projektcykeln. Det innebär att arbetet med beredning, uppföljning och avslut av program förändras jämfört med mer traditionell projekthantering. Granskningen visar också att samordning etc. medför nya krav på ambassadens personal; både chefer och handläggare, och att behovet av anvisningar och stöd från Sida-S förändras. Samordningen ställer bl.a. krav på förmåga att diskutera, förhandla och samordna med flera olika parter i projektcykelns olika faser och goda kunskaper om Sidas förhållningssätt och policyer.

Ett särskilt problem vid diskussioner med olika parter och givarsamordning i spansktalande länder är att ett flertal av Sidas dokument och avtalsmallar etc. inte finns att tillgå på spanska. Detta bör vara en fråga för samordning och hantering av Sida-S istället för av enskilda ambassader.

2.5.2 Beredningsfasen

Av intervjuerna i La Paz framgår att personalen i den inledande fasen ägnar mycket tid till diskussioner och förhandlingar med andra biståndsgivare angående utformning av projekt, mekanismer för uppföljning etc. Dessa förhandlingar medför att utrymmet för kontakter med samarbetslandet minskar.

Ambassadens handläggare uppger att de ibland är osäkra på vad som förväntas av dem och vilket mandat de har vid förhandlingar med andra givare och att den utbildning som ges i form av utresandekurser och kortare introduktion inte är tillräcklig och behöver kompletteras. Handläggarna uppger vidare att vid förhandlingarna med andra biståndsgivare kan det vara svårt att veta hur de t.ex. ska driva frågor om upphandling och revision, på vilket sätt dessa frågor ska hanteras, inom vilka områden de kan kompromissa utan att frånga Sidas regelverk och den praxis som gäller för utvecklingssamarbetet. Handläggarna saknar anvisningar för hur de bör agera vid förhandlingar med de olika samarbetsparterna för att inte frånga Sidas regelverk och hur avtal som sluts med andra givare i samband med samfinansiering ska vara utformade.

2.5.3 Genomförandefasen

Av intervjuerna med personalen inom ambassaden framgår att samarbetsparterna i Bolivia har relativt god kapacitet att svara för återrapporteringen från de projekt/program som Sida stödjer. Internrevisionens genomgång av projekt visar att rapporterna ofta inkommer i rätt tid och är fullständiga, även om det finns undantag. Inom ambassaden har under hösten 2002 en mall för att följa upp och skapa överblick av återrapporteringen utarbetats och tagits i bruk.

Internrevisionen har kunnat konstatera att i flera av projekten är frekvensen på återrapporteringen relativt hög med återrapportering kvartalsvis och med halvårs- och årsgenomgångar. Eftersom givar-samordning krävs inte bara vid planering av projekt/program utan även i samband med uppföljningsarbetet, innebär det att handläggarna vid ambassaden ägnar mycket tid till att gå igenom inkomna rapporter, diskutera innehållet och ta ställning till rapporterna tillsammans med övriga givare.

Internrevisionen anser att ansvarsfördelningen mellan Sida-S och ambassaden är oklar när det gäller uppföljning. Som exempel kan nämnas att i bedömningspromemorian (BPM) för stödet till förvaltningsreformen PRI behandlas uppföljnings- och utvärderingsfrågorna. Ansvarsfördelningen uttrycks i BPM på följande sätt: ”Det övergripande ansvaret för uppföljningen av insatsen åligger DESO. Det föreslås dock att Avdelningen för utvecklingssamarbete i La Paz ansvarar för det löpande uppföljningsarbetet med stöd från DESO vars direkta medverkan bör begränsas till deltagande i årsgenomgångar. För detta beräknas ca 15 % av en tjänst tas i anspråk på DESO och ca 20 % av en tjänst i La Paz.” Internrevisionen anser att det är oklart vad som avses med det ”övergripande ansvaret för uppföljningen” respektive ”ansvar för det löpande uppföljningsarbetet”.

Ambassadens personal uppger att de främst önskar flexibilitet i stödet från Sida-S. De anser att behovet av stöd och uppbackning varierar under genomförandefasens olika delar. De ifrågasätter behovet av att personal från Sida-S besöker ambassaden i samband med formella årsgenomgångar och uppger att det finns andra tillfällen under året när behovet av stöd är större. Av intervjuerna framgår också att personalen vid UM upplever att antalet besöksresor från Sida-S har minskat.

Inom Sida finns inga anvisningar som anger hur ansvarsfördelningen mellan UM och Sida-S ska vara utformad i samband med uppföljningsarbete. Detta medför enligt internrevisionens mening bl.a. risker för dubbelarbete och för att den specialistkompetens som handläggarna i Stockholm besitter inte används på bästa sätt.

2.5.4 Den avslutande fasen

Vid besöket i La Paz kunde internrevisionen konstatera att både utvärderingar och revisioner genomförts i flera av de projekt som ingått i urvalet för granskningen. Flera av utvärderingarna har samarbetslandet och givarna gemensamt fattat beslut om och de har använts bl.a. vid diskussioner om förlängning av pågående projekt eller nya projekt. Under besöket pågick en upphandling av en tjänst som rådgivare i revisionsfrågor vid ambassaden. Rådgivarens uppgift kommer att vara att ge handläggarna

råd vid utformning av ToR för revisioner, tolkning av revisionsrapporter samt att tillsammans med de projektansvariga förbättra de interna administrativa rutinerna.

I samband med besöket har internrevisionen diskuterat det fortsatta arbetet med revisioner och lämnat förslag på litteratur från FAR t.ex. FARs anvisningar och engelska ordbok samt hänvisat till deras hemsidas (www.farforlag.se) där litteraturen kan beställas.

2.6 Finansiell uppföljning och kontroll samt administration

Sidas fältcontroller besökte La Paz i februari 2000. Av reserapporten framgår att en rad brister förelåg bl.a. avseende den finansiella insatsuppföljningen och kontrollen, de finansiella och administrativa rutinerna samt arbetet med återrapportering. Vidare konstateras i rapporten att Sida-S inte i tillräcklig utsträckning arbetat med att stödja skapandet av rutiner för att säkra att tillförlitliga interna kontrollsystem byggts upp inom ambassaden. En uppföljning av fältcontrollernas rapport gjordes i april 2001 i samband med ett kort besök av personal från EVU.

Internrevisionen finner det anmärkningsvärt att kraftfullare åtgärder inte vidtagits tidigare mot bakgrund av fältcontrollernas rapport. Internrevisionen har vid denna granskning kunnat konstatera att ambassadens nya ledning vidtagit en rad olika åtgärder för att förbättra den finansiella uppföljningen och de administrativa rutinerna, exempelvis har under hösten 2002 en rutin införts för finansiell insatsuppföljning.

Internrevisionen redovisar iakttagelser och ger råd beträffande administrationen i bilaga 2.

3 Internrevisionens slutsatser och rekommendationer

Mot bakgrund av internrevisionens granskning av Sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz lämnas nedan rekommendationer avsedda att förbättra den interna styrningen och kontrollen.

3.1 Sidas interna styrnings- och kontrollsystem

Sidas verksamhet i La Paz har successivt ökat i omfattning och gått från att vara ett ”fämanskontor” till en sektion för utvecklingssamarbete med ett 10-tal anställda.

Denna granskning visar att det under en längre tid funnits brister i den interna styrningen och kontrollen av verksamheten i La Paz och att stödet från Sida i Stockholm borde varit mer omfattande. De signaler som bl.a. kommit från ambassadrådet och i fältcontrollernas rapport har inte fångats upp på ett tillfredsställande sätt av Sida och åtgärder har inte vidtagits tillräckligt snabbt och i den omfattning som krävts för att åstadkomma god intern kontroll. Nuvarande ledning vid ambassaden har dock vidtagit en rad åtgärder för att komma till rätta med de brister som funnits. Därmed har den interna styrningen och kontrollen vid ambassaden förbättrats.

Granskningen visar också att en god intern kontroll inom Sida förutsätter att det finns kunsig och erfaren administrativ personal vid ambassaderna. Ett av de viktigare kompetenskraven för dessa personer är goda kunskaper på det ekonomiadministrativa området.

Rekommendation:

- Sida bör vidareutveckla kontakterna med ambassaderna för att på ett tidigt stadium fånga in signaler på problem och behov av stödinsatser av skilda slag för att därefter snabbt kunna vidta relevanta

åtgärder. I detta arbete bör ingå att utveckla samarbetet mellan regionavdelningarna och EVU och Sidas faltenhet.

- För att säkerställa en god intern kontroll vid ambassaderna finns ett behov av administratörer/ administrativa chefer med goda kunskaper inom det ekonomiadministrativa området och erfarenhet av utvecklingssamarbete vid ambassaderna. Om det inte finns erfaren administrativ personal vid en ambassad bör Sida-S regelbundet följa upp verksamheten med syfte att identifiera eventuella behov av uppbackning samt bistå ambassaden med erforderligt stöd. Detta bör ske bl.a. genom att personal från EVU besöker ambassaden.

3.2 Hantering av korruptionsrisker

I Bolivia är riskerna för korruption omfattande och Sida stödjer några av de insatser som görs för att bekämpa korruptionen. Revisorernas arbetssituation är svår och möjligheterna att genomföra granskningar i enlighet med god internationell praxis försvåras av den kontroll- och styrningsmiljö som råder i landet. Vid ambassaden i La Paz har en rådgivare i revisionsfrågor upphandlats för att vara handläggarna behjälpliga i arbetet med revisioner av projekt/program som Sida stödjer.

Rekommendation:

- Ambassaden bör bevaka utvecklingen när det gäller korruptionen i Bolivia och aktivt arbeta med revisioner för att förebygga risker för korruption. Vidare bör arbetet med revisioner kontinuerligt följas upp av personalen med syfte att lära av de erfarenheter man gör.

3.3 Projektstyrningen

Utvecklingssamarbetet i Bolivia präglas av att större program ersätter projektstöd, att många multilaterala och bilaterala biståndsgivare är representerade i landet och att Sida deltar aktivt i givarsamordning med dessa aktörer. Av landstrategin framgår att ”Sverige kommer, tillsammans med andra givare, att sträva efter att öka möjligheterna till mer samordning och enhetliga regler mellan givarna beträffande upphandling, finansiell uppföljning, utvärderingar och revisioner”. Inom Sida har en policy för sektorprogramstöd utarbetats och Sidas metodenhet har tagit fram Working Papers⁹ som behandlar programstöd. Enligt internrevisionens mening saknas dock mer handlingsinriktade anvisningar för handläggarnas agerande i samband med givarsamordning och programstöd. Därmed riskerar Sida att enskilda handläggare med kort erfarenhet av utvecklingssamarbete och bristande kunskaper om de krav som bör ställas på olika samarbetspartners förhandlar och tar ställning till avtalstexter m.m. som inte ligger i linje med Sidas regelverk och anvisningar.

Internrevisionens granskning har visat att ambassaden i La Paz har en kunnig personal, men att få handläggare har någon längre erfarenhet av utvecklingssamarbete inom Sida och att det råder oklarheter i ansvarsfördelningen mellan ambassaden och Sida-S t.ex. i samband med uppföljningsarbetet.

Samordning med andra givare i dess skilda former medför att rollerna både för ambassadernas personal och Sida-S förändras och kräver utveckling av nya kunskaper och förmågor i förhållande till traditionell hantering av projekt-/programstöd. Detta bör enligt internrevisionens mening diskuteras i samband med en genomgång och analys av roll- och ansvarsfördelningen mellan ambassaden och Sida-S. Hänsyn till de förändrade rollerna bör tas vid utformning av utbildning av handläggarna.

⁹ Erfarenhetsredovisning av sektorprogramstöd (Sida Working Paper No. 1), Inventering av programstödsinsatser på Sida (Sida Working Paper No. 2) och Financial Management Issues for Program Support Methodologies (Sida Working Paper No. 3).

Ambassaderna behöver stöd från Sida-S i olika former bl.a. uppbackning från handläggarna i projektcykelns olika faser. Handläggarna i La Paz önskar att Sida-S på ett flexibelt sätt medverkar i processen för beredning och uppföljning av projekt/program och att handläggarna från Sida-S besöker fältet oftare än idag. De önskar även utbildning bl.a. i upphandling, revision, LFA, PLUS, Så arbetar Sida, arbets- och förhållningssätt inom Sida och Sida bör kunna tillhandahålla sådan utbildning.

Rekommendation:

- Sida i Stockholm bör ta fram anvisningar för Sidas agerande och personalens mandat i samband med givarsamordning och hantering av programstöd för att stödja handläggarna t.ex. i samband med diskussionerna med andra biståndsgivare.
- Sidas personal bör erhålla utbildning i hur de ska agera vid givarsamordning och hantering av programstöd och då bör de anvisningar som föreslås ovan utgöra grunden för denna utbildning. Vid dessa utbildningar bör förhandlingsteknik ingå. Det bör också klargöras inom vilka områden vissa förändringar eller avsteg kan göras i förhållande till Sidas riktlinjer t.ex. vid utformning av avtal och återrapportering, utvärderingar och revisioner och i vilka sammanhang handläggarna har mandat att kompromissa vid utformning av överenskommelser med samarbetsparterna.
- Ambassadernas behov och önskemål om stöd från Sida-S i form av utbildningsinsatser, uppbackning i projektcykelns olika faser, anvisningar och mallar på spanska etc. bör kartläggas och analyseras med syfte att kvalitetssäkra verksamheten vid ambassaderna. Därefter bör Sida utforma stödinsatser med utgångspunkt från behoven vid varje enskild ambasad och genomföra dem t.ex. i form av utbildningar vid enskild ambasad eller genom regional samordning mellan flera ambassader.
- En översyn bör genomföras av processen för hantering av projekt/program vid Sida-S och ambassaderna d.v.s. hanteringen av projektcykelns olika faser. I samband med denna översyn bör ansvarsfördelningen mellan ambassaderna och Sida-S vid exempelvis berednings- och uppföljningsarbetet analyseras och tydliggöras och det stöd som Sida-S ska svara för i processens olika faser.

3.4 Finansiell uppföljning och kontroll samt administration

Internrevisionen har i samband med granskningen konstaterat att det tidigare funnits brister i den finansiella insatsuppföljningen och kontrollen, de finansiella och administrativa rutinerna och att dessa beskrivits i fältcontrollerns rapport och följts upp av personal från EVU. Vidare har det under en rad år skett felkonteringar vid ambassaden i La Paz och dessa felaktigheter i redovisningen har uppmärksamats och rättats till av Sida-S. Internrevisionen anser dessa signaler borde lett till att Sida utrett problemen och vidtagit adekvata åtgärder. Enligt internrevisionens mening bör personal från EVU regelbundet besöka fältet exempelvis för att kvalitetssäkra de ekonomiadministrativa rutinerna och undersöka behov av administrativt stöd.

Vid ambassaden har en rutin införts för hur den finansiella insatsuppföljningen ska ske. Internrevisionen förutsätter i och med detta att finansiell insatsuppföljning genomförs i enlighet med rutinbeskrivningen i Ekonomihandbokens avsnitt: Att kontrollera vid finansiell insatsuppföljning.

Rekommendationer:

- Sida bör vidta åtgärder med syfte att effektivt fånga in signaler på finansiella och administrativa problem samt behov av förbättringsåtgärder vid ambassaderna. Samarbetet mellan Sidas fältenhet, regionavdelningarna och EVU bör vidareutvecklas med syfte att förebygga att liknande problem uppstår i framtiden.
- Ambassaden bör regelbundet följa upp att den finansiella insatsuppföljningen genomförs i enlighet med den rutinbeskrivning som utarbetats på ambassaden.
- Internrevisionen lämnar rekommendationer avseende administrationen i bilaga 2.

Bilaga 1

Granskningens genomförande

För att kunna analysera hur Sidas regelverk tillämpas och om den interna styrningen fungerar tillfredsställande har internrevisionen i samband med granskningen samlat in och gått de styrdokument (se avsnitt 1.2 i rapporten), vilka är avsedda att styra verksamheten vid sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz. Vid granskningen har även analyserats om uppföljningen av verksamheten genomförts i enlighet med Sidas regelverk.

I samband med besöket vid ambassaden granskade internrevisionen sex program/insatser, främst för att undersöka om Sidas regler för projektcykeln följts. Urvalet gjordes efter diskussioner med personalen på ambassaden. Projekten har valts ut för att belysa några av de mer väsentliga områden som Sida stödjer i enlighet med landstrategin. De områden som valts är HR/Demokrati, Social /Hälsa och INFRA.

Granskningen av ambassadens arbete med finansiell uppföljning och kontroll samt interna administration har bl.a. omfattat avstämning mot Sidas regler och vägledningar för dessa verksamheter. Internrevisionen har även genomfört en stickprovsundersökning av bokföringen och analys av de administrativa rutinerna vid ambassaden.

Internrevisionen har intervjuat all utsänd personal och de lokalt anställda handläggarna vid ambassaden, några handläggare och chefer inom Sida och några representanter för samarbetsparter för de projekt/program som granskats. Dessa intervjuer har kompletterats med en genomgång av dokument.

Granskningen i La Paz avslutades med att internrevisionen lämnade en preliminär muntlig avrapportering av sina iakttagelser och redogjorde för förslag till åtgärder vid ett möte med den utsänd personalen och de lokalt anställda handläggarna vid ambassaden. Sektionen för utvecklingssamarbete har därefter sakgranskat och lämnat synpunkter på utkast till granskningsrapport. Synpunkter på rapporten har även lämnats av Sidas Latinamerikaavdelning (RELA).

Bilaga 2

Administrationn vid sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz

Personaladministration

Det finns arbetsbeskrivningar för de lokalanställda (även på spanska). Internrevisionen anser att ambassaden bör se över och uppdatera de arbetsbeskrivningar som gäller de administrativa tjänsterna, eftersom ny personal har rekryterats.

Redovisning

Det finns en differens i redovisningen vid ambassaden på 8.760 BS, vilket är ungefär 10.800 SEK. Enligt uppgift beror differensen på ett fel i bokföringsprogrammet Simba, som inte går att åtgärda. Denna differens har funnits en längre tid och både ambassaden och EVU har försökt att åtgärda problemet utan att lyckats. Enligt internrevisionens mening är detta ett allvarligt problem, men ambassaden kommer under år 2003 att börja använda direktbokföring och förhoppningsvis löses problemet i samband med att det nya redovisningssystemet införs.

Ambassaden har under året gått igenom och rättat felaktigheter i bokföringen fr.o.m juli månad år 2001. Eftersom det tidigare varit problem med redovisningen vid ambassaden anser internrevisionen att verifikationsmaterial som är äldre än detta datum också bör kontrolleras. Förslagsvis bör detta ske genom avstämning av saldon på konton mot budget. Om detta inte är möjligt kan kontrollen av bokföringen bli arbetskrävande och då bör arbetet utföras med hjälp av konsult. Internrevisionen anser att denna kontroll bör göras för att säkerställa att det tidigare inte förekommit väsentliga felaktigheter i redovisningen.

Internrevisionen anser att ambassadens hantering av underlag till bokföringen bör förenklas. Detta kan ske genom att en konteringsstämpel införskaffas och användas istället för Payment Voucher när verifikationen endast innehåller ett fåtal konteringar. Om en konteringsstämpel används fungerar den som en makulering av verifikationen, vilket innebär att fakturor ej riskerar att betalas flera gånger. Förenkling kan även ske genom att ambassaden begränsar sin användning av fotostatkopior som underlag för bokföringen. För att en fotostatkopia ska godkännas som bokföringsunderlag ska den vara vidimerad.

När betalningar av olika slag görs kontant bör den person som kvitterar beloppen ange sitt namn, men även sin adress och telefonnummer så att vederbörande går att identifiera.

Vad avser de mindre utgifter som för närvarande betalas via handkassan kan dessa med fördel redovisas en gång i veckan genom en gemensam verifikation. På detta sätt blir det inte så många verifikationer på små belopp.

Bank/Kassa

Ambassaden gjorde år 2000 en jämförelse mellan de olika bankerna i La Paz. Enligt vad internrevisionen erfarit är ambassaden nöjd med sin nuvarande bankkontakt, bl.a. eftersom banken garanterar snabba överföringar av pengar från Sverige. Internrevisionen anser att inventeringar bör genomföras av kassan genom stickprov vid några tillfällen under året.

Bilar

De bensinkvitton som erhålls vid tankning visar endast priset och inte antal liter, vilket innebär att körjournalen blir svår att kontrollera. Enligt internrevisionens mening ska körjournalen regelbundet stämmas av och signeras av den som är redovisningsansvarig. För att underlätta hanteringen med bensinkvitton och förskott till chaufförerna för utlägg, bör ambassaden undersöka om det är möjligt att öppna ett konto hos ett bensinbolag och fakturera bensinen månadsvis.

Anläggningstillgångar

Internrevisionen anser att samtliga inventarier i registret bör ha egna inventarienummer för att underlätta inventeringarna. Detta underlättar inte minst när inventarierna flyttas mellan olika rum. Utrangering av datorerna i ambassadens förråd bör ske efter beaktande av hur hårdiskarna ska behandlas.

Utbetalningar

Internrevisionen anser att rutinerna för utbetalning bör ses över i syfte att undersöka om det är möjligt att använda bankgireringar i större utsträckning än idag. Vid betalningar med check ska checkstammarna paraferas.

Rapporter från Sida Internrevision

96/2	Utredningsuppdrag	Dubbelutbetalningar till Lärarhögskolan och Folkens Museum i samarbetet med Botswana. Tord Olsson, Mats Sundström
96/3	Granskningsinsats	Mottagarrapportering som instrument för Sidas uppföljning och kontroll. Mats Sundström
96/4	Granskningsinsats	Sidas användning av oberoende revision som instrument för styrning och kontroll. Tord Olsson
97/1	Granskningsinsats	Tillförlitligheten i Sidas IT-verksamhet. Arthur Anderssen AB
98/1	Granskningsinsats	Sidas bedömningsarbete under beredningsprocessen. Mats Sundström
98/2	Granskningsinsats	Sidas utbetalningsrutiner. Tord Olsson
99/1	Granskningsinsats	Sidas arbete med samarbetspartners upphandlingar under beredning och genomförande. Mats Sundström
00/1	Granskningsinsats	Sidas uppföljning av projekt som kanaliseras via FN. Ann-Charlotte Birging, Mats Sundström
00/2	Granskningsinsats	Sida uppföljning av bilaterala projekt. Mats Sundström
00/3	Granskningsinsats	Sidas hantering av stöd till Paraguay via Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen. Mats Sundström
00/4	Utredningsuppdrag	Konkurrensutsättning av Sidas upphandlingar. Ernst & Young
00/5	Granskningsinsats	Sidas arbete med humanitärt bistånd. Wiveca Holmgren
01/01	Granskningsinsats	Sidas forskningssamarbete – en granskning av SAREC. Wiveca Holmgren
02/01	Granskningsinsats	Sidas stöd till Västra Balkan. Mats Alentun
02/02	Granskningsinsats	Granskning av Utlandsmyndigheten i Windhoek. Wiveca Holmgren, Thorbjörn Bergman
02/03	Granskningsinsats	Granskning av Utlandsmyndigheten i Vientiane, Laos. Wiveca Holmgren, Thorbjörn Bergman
03/01	Granskningsinsats	Sidas kontraktsfinansierade tekniska samarbete – en granskning av INEC/KTS och Sida-Öst. Wiveca Holmgren
03/02	Granskningsinsats	Granskning av sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz. Wiveca Holmgren, Thorbjörn Bergman



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
S-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>