

Granskning av intern styrning och kontroll vid Sidas informationsavdelning

Dan Melin

Granskning av intern styrning och kontroll vid Sidas informationsavdelning

Dan Melin

**Sekretariatet för utvärdering
och intern revision**

Slutsatser och rekommendationer är utvärderarnas och sammanfaller inte nödvändigtvis med Sidas egna.

Utgiven av Sida 2006

Sekretariatet för utvärdering och intern revision

Författare: Dan Melin

Copyright: Sida och författare

E-doc nr: 2006-0022640

Slutrapport: Oktober 2006

Artikelnummer: Sida31154sv

ISBN 91-586-8390-9

Tryckt av Edita Communication AB, 2006

Denna publikation kan laddas hem/beställas från www.sida.se/publikationer

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Introduktion till intern styrning och kontroll	4
1.3 Granskningens syfte	4
1.4 Granskningens mål och metodik	5
2 Granskningens resultat	6
2.1 Kontrollmiljö	6
2.2 Riskanalys	7
2.3 Kontrollfunktioner	7
2.4 Information och utbildning	7
2.5 Uppföljning och utvärdering	7

Sammanfattning

Internrevisionen har i sin årliga riskanalys och plan vilken beslutats av Sidas styrelse identifierat Sidas informationsavdelnings arbete med intern styrning och kontroll som ett granskningsområde.

Intern styrning och kontroll är processer som åstadkommes av ledning och medarbetare för att med rimlig säkerhet uppnå:

- en effektiv verksamhet som svarar mot regeringens mål,
- efterlevnad av tillämpliga föreskrifter och regeringsbeslut, gällande policy, planer och instruktioner,
- en tillförlitlig återrapportering, det vill säga riktig, fullständig och ändamålsenlig information,
- skydd av tillgångar.

Internrevisionen har granskat den interna styrningen och kontrollen vid informationsavdelningen.

Syftet med granskningen har varit att *bedöma* den interna styrningen och kontrollen.

Granskningen och redovisningen av resultaten har strukturerats utifrån COSO-modellens fem komponenter och deras samband för intern styrning och kontroll:

- kontrollmiljö,
- riskanalys,
- kontrollfunktioner,
- information och utbildning,
- uppföljning och utvärdering – tillsyn.

Sammantaget bedöms den interna styrningen och kontrollen vara tillfredsställande med bland annat regelbunden uppföljning av ekonomiskt utfall och måluppfyllelse av insatser. Ett arbete har inletts i syfte att skapa en process- och målorienterad organisation vilket kommer att leda till tydligare mål och ansvarsfördelning. Emellertid har internrevisionen gjort iakttagelser som grund för följande rekommendationer.

- Produkter/tillgångar (exempelvis information och eventuella varumärken) bör inventeras och processer för riskhantering med riskanalys etableras.
- En kvalitetssäkringsfunktion för produkter/tillgångar bör införas, bland annat för publicerat material på hemsidan (www.sida.se).
- En rutin för kvalitetssäkring av upphandlingsförfarandet bör upprättas.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Internrevisionen vid Sida är en oberoende, informationssäkrande och konsultativ verksamhet, som är utformad för att tillföra mervärde och förbättra Sidas verksamhet. Internrevisionen skall på uppdrag av styrelsen bistå Sida i att uppnå sina mål genom att tillföra ett systematiskt, strukturerat tillvägagångssätt för att granska, värdera och förbättra effektiviteten i den interna styrningen och riskhanteringen.

För att bevara allmänhetens förtroende för Sida är det av stor vikt att systemen för intern kontroll är ändamålsenliga och att de tillämpas lika inom hela organisationen. Om riktlinjer och rutiner inte är tillfredsställande kan det bidra till minskat förtroende för Sida även om de totala kostnaderna är begränsade.

Internrevisionen har i sin årliga riskanalys och plan vilken beslutats av Sidas styrelse identifierat informationsavdelningens vid Sida arbete med intern styrning och kontroll som ett granskningsområde.

Verksamhetsgrenens (*Information*) mål är enligt regleringsbrevet för Sida för år 2006 att bidra till att öka intresset för och kunskapen, debatten och opinionsbildningen om Sveriges internationella utvecklingssamarbete, samt utvecklingssamarbetets roll i förhållande till politiken för global utveckling.

Informationsavdelningen som ansvarar för verksamhetsgrenen Information är organiserad i två enheter – informationsförsörjningsenheten och programenheten. Avdelningens anslag uppgår budgetåret 2006 till 62 miljoner kronor.

1.2 Introduktion till intern styrning och kontroll

Intern styrning och kontroll är processer som åstadkommes av ledning och medarbetare för att med rimlig säkerhet uppnå:

- en effektiv verksamhet som svarar mot regeringens mål,
- efterlevnad av tillämpliga föreskrifter och regeringsbeslut, gällande policy, planer och instruktioner,
- en tillförlitlig återrapportering, det vill säga riktig, fullständig och ändamålsenlig information,
- skydd av tillgångar.

Ett bra system för intern kontroll inom det ekonomiadministrativa området motverkar brister och ofullständigheter i redovisningen, ekonomiska rapporter och beslutsunderlag. Med en god intern kontroll kan både oavsiktliga och avsiktliga fel förhindras. De oavsiktliga är ofta lätta att fånga upp med bra rutiner. De avsiktliga kan förhindras genom utvecklade kontroller och en väl genomtänkt ansvars- och arbetsfördelning. Attest- och rapportsystemen måste vara ändamålsenliga.

De interna kontrollerna syftar också till att skydda den anställda. Ingen ska ensam ansvara för riktigheten och kontrollen av en ekonomisk händelse (transaktion) i alla led.

1.3 Granskningens syfte

Syftet med granskningen har varit att *bedöma* hur effektiv den interna styrningen och kontrollen är vid INFO-avdelningen.¹

¹ Den interna kontrollen är effektiv om den förhindrar och/eller upptäcker fel i redovisning och förvaltning.

1.4 Granskningens mål och metodik

Målet för granskningen har varit att utifrån nedan beskrivna ramverk för intern styrning och kontroll identifiera eventuella förbättringsområden och rekommendera åtgärder.

Granskningen bygger på sju intervjuer med ledningen för infoavdelningen och medarbetare från de två enheterna samt dokumentstudier.

Redovisningen av resultaten har strukturerats utifrån den inom revision använda COSO-modellen för intern styrning och kontroll. Denna består av följande fem komponenter samt dess samband:²

- kontrollmiljö,
- riskanalys,
- kontrollfunktioner,
- information och utbildning,
- uppföljning och utvärdering – tillsyn.

1.4.1 Kontrollmiljö

Kontrollmiljön skapas av aktörerna och hur de samverkar i organisationen. Fokus är på aspekter som organisationens sociala miljö och ledarstil. Tillåter klimatet en öppen dialog om olika problem?

Hur fördelar ledningen ansvar och befogenheter? Hur reagerar ledningen i olika situationer? De regler, policies och målsättningar som finns är av betydelse. Kulturen måste främja att mål, riktlinjer och policy efterlevs, samt att ansvar och befogenheter är klart definierade. Kulturen består av såväl formella som informella mönster. Kontrollmiljön anger hur organisationen ser på betydelsen av intern kontroll.

1.4.2 Riskanalys

Riskanalys görs eftersom varje organisation konfronteras med olika risker (hot) som den måste beakta. Dessa kan ha både internt och externt ursprung och kan vara alltifrån otillbörlig användning av organisationens resurser till en hårddiskkrasch. En förutsättning för en riskanalys är att det finns etablerade och sinsemellan konsistenta mål. Riskanalys är en del i *riskhanteringen*. För att kunna göra en riskanalys måste skyddsvärda tillgångar identifieras och värderas.³ Analysen går även ut på att identifiera och bedöma de risker som utgör ett reellt hot mot organisationen i dess strävan att nå sina mål. Riskanalys innebär att ledningen är medveten om och själv har bedömt och analyserat risker och hot i verksamheten.

1.4.3 Kontrollfunktioner

Kontrollfunktioner (aktiviteter) är åtgärder för att motverka, minimera eller helst eliminera de risker (fel) som finns. Det kan också handla om att säkerställa beredskap för att kunna hantera eller reagera på situationer som uppstår till följd av att olika händelser inträffar. Exempel på det sistnämnda kan vara informationsinsatser, kompetensutveckling eller åtgärder för att skapa handlingsberedskap. Kontrollaktiviteterna ska utformas i förhållande till den riskbedömning som gjorts och vara inbyggda i såväl organisation som rutiner. Kontrollaktiviteterna kan vara antingen förebyggande eller utgöras av efterhandskontroller. Dessa kan bestå av ansvars- och arbetsfördelning, utarbetade rutiner, resultatuppföljningar, attestregler, avstämningsfunktioner, kontrollfunktioner i IT-system med mera.

1.4.4 Information och utbildning

Information/utbildning är den fjärde komponenten som binder samman de olika aktörerna och olika organisatoriska nivåer och är av stor betydelse. Ledningen på olika nivåer måste säkerställa att den information som krävs för att styra, följa upp och rapportera verksamheten finns att få. I detta avseende

² Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (www.coso.org).

³ Det vill säga vilka de är, vem som har ansvaret för dem, var de finns.

är effektiva och ändamålsenliga rapport- och uppföljningssystem viktiga. Det handlar både om kommunikation från ledningen ut mot organisationen och från organisationen mot ledningen.

1.4.5 Uppföljning och utvärdering – tillsyn

Tillsyn innebär att kontinuerligt utvärdera kontrollsystemet för att säkerställa att detta fungerar på avsett sätt, ansvaret för detta ligger ytterst på ledningen. Punktinsatser kan ske i form av verksamhetsuppföljningar, internutredningar etcetera. Tillsynen ska resultera i förslag till förbättringar för att stärka styrningen och den interna kontrollen.

2 Granskningens resultat

Internrevisionen har vid granskningen gjort följande iakttagelser.

2.1 Kontrollmiljö

2.1.1 Iakttagelser

Medarbetare uttrycker att målen för verksamheten är oklara. Det är svårt att formulera målen på ett tydligt sätt, vilket ger en otydlighet i verksamhetens inriktning. Bidraget till den egna enhetens mål kan upplevas som tydliga, men inte hur medarbetare på andra enheter bidrar till avdelningens gemensamma mål. Det är oklart vilka satsningar (insatser) som prioriteras. Kraven upplevs som otydliga – detta gäller både interna och externa. En otydlighet i ansvarsfördelning uppges finnas för det egna arbetet inom enheterna samt i förhållande till samarbetspartner.

Intern kontroll som begrepp upplevs av vissa medarbetare som etablerat medan det är okänt hos andra.

2.1.2 Rekommendationer ⁴

- Tydlighet i målformulering med nedbrytning i delmål. Uppföljningen av målen bör göras regelbundet. Tydlighet i kommunikationen av målen.
- Etablerande av ansvar för processer och mål bör ske. Uppföljningen av ansvar bör göras regelbundet. Tydlighet i kommunikationen av ansvar.
- Definition av arbets/nyckel-processer.
- Formalisering av processer.
- Etablerande av regelverk och riktlinjer för arbets/nyckel-processer.
- Systematisk uppföljning av nyckelprocesser.
- Etablerande av intern styrning och kontroll i processer. Förmedla betydelsen och innebörden av intern kontroll till medarbetarna.

⁴ Arbetet med etablerandet av en process- och målorienterad organisation har inletts. Den nya organisationen ska bland annat hantera nämnda rekommendationer. Denna ska införas andra halvåret 2006.

2.2 Riskanalys

2.2.1 Iakttagelser

Process för riskhantering, exempelvis bedömning av eventuella hot, risker, konsekvenser⁵ av inträffade hot, interna och externa risker saknas⁶. Inventering och värdering av tillgångar/produkter (exempelvis information) görs ej. Analys av risker för att insatser (mål) inte kan genomföras görs ej.

2.2.2 Rekommendationer

- En process bör etableras för hantering av risker (med riskanalys) som kan ha en inverkan på planerade prestationer och därmed utgöra hinder för att nå målen för verksamheten.
- Inventering bör ske av tillgångar och produkter som är riskutsatta.

2.3 Kontrollfunktioner

2.3.1 Iakttagelser

Registrering i PLUS/planeringssystemet:

- Handläggarnas registrering/administrering av insatser handhas av avdelningens ekonomiadministratör. Detta kan leda till ett nyckelpersonberoende för insatsuppföljningen.

2.3.2 Rekommendationer

- Backup bör finnas för ekonomiadministratör. Utbildningsinsats i PLUS.

2.4 Information och utbildning

2.4.1 Iakttagelser

Upphandlingar genomförs av handläggare utan att dessa erhållit nödvändig utbildning⁷. Det finns brister i kunskaper om gällande regler vid representation.

2.4.2 Rekommendationer

- Information/utbildning bör ges om gällande regelverk för upphandling och representation. En rutin för att kvalitetssäkra upphandlingar bör upprättas.

2.5 Uppföljning och utvärdering

2.5.1 Iakttagelser

Rutinen för kvalitetssäkring av publicerat material på hemsidan (www.sida.se) är ofullständig. Material kan publiceras utan verifiering av siffermaterial, innehåll och struktur.

Kännedomen om ekonomihandbokens avsnitt om finansiell insatsuppföljning är ofullständig.

2.5.2 Rekommendationer

- En rutin för kvalitetssäkring av material som publiceras på hemsidan bör inrättas.
- En förvaltningsorganisation bör införas för hemsidan⁸.
- Information bör ges till handläggare om gällande regelverk för finansiell insatsuppföljning.

⁵ Exempelvis eventuell risk för otillbörligt användande av Zenit som ”varumärke” eller konsekvenser av felaktigheter i material publicerat på hemsidan.

⁶ En riskplan uppges finnas för projekten men inte för verksamheten.

⁷ Upphandlingar genomförs med stöd från enheten för juridik och upphandlingsrådgivning, JUR. Ansvar för att gällande regelverk för upphandlingar efterlevs ligger dock hos den enskilde tjänstemannen som är innehavare av dispositionsrätten.

⁸ Arbetet med att skapa en förvaltningsorganisation har inletts.

Rapporter från Sida Internrevision

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

- 03/01 Sidas kontraktsfinansierade tekniska samarbete
en granskning av INEC/KTS och Sida-Öst
Wiveca Holmgren**
- 03/02 Granskning av Sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz
Wiveca Holmgren, Thorbjörn Bergman**
- 03/03 Förutsättningarna för styrning inom Sida – en förstudie
Arne Svensson, Wiveca Holmgren**
- 03/04 Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer
Mats Alentun**
- 04/01 Sida's Control Environment – a Feasibility Study
Arne Svensson, Wiveca Holmgren**
- 04/02 Sida's management of Contributions in Corruption-Prone Environments
Mats Alentun**
- 04/03 Rapporter från Sidas internrevision 1995–2003 – en sammanställning
Folke Hansson**
- 04/04 Organisationskulturer på Sida
Carin Eriksson, Barbro Forsberg, Wiveca Holmgren**
- 04/05 Organisation Cultures at Sida
Carin Eriksson, Barbro Forsberg, Wiveca Holmgren**
- 04/06 Resultatstyrningen inom Sida
Wiveca Holmgren, Arne Svensson**
- 04/07 Fältvisionens konsekvenser för styrningen inom Sida
Wiveca Holmgren, Arne Svensson**
- 05/01 Sidas rutiner för direktbokföring vid utlandsmyndigheterna
William Stannervik**
- 05/02 Sidas rutiner för bokföring vid sektionskontoren
William Stannervik**
- 05/03 Rekrytering av Sida-personal
Carin Eriksson, Erik Bjurström**
- 05/04 Consequences of the Field Vision for Internal Management Processes at Sida
Wiveca Holmgren, Arne Svensson**
- 05/05 Performance Management at Sida
Wiveca Holmgren, Arne Svensson**
- 05/06 Granskning av Sidas hantering och kvalitetskontroll av konsultfakturer
William Stannervik**
- 06/01 Granskning av Sidas representation
William Stannervik**
- 06/02 Granskning av Sidas ramöverenskommelse med statliga myndigheter: Följsam-konceptet
William Stannervik**
- 06/03 Granskning av intern styrning och kontroll vid Sidas informationsavdelning
Dan Melin**



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>