

Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer

Mats Alentun

Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer

Mats Alentun

**Sekretariatet för utvärdering
och intern revision**

Reports may be ordered from:
Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Telephone: (+46) (0)8 779 96 50
Telefax: (+46) (0)8 779 96 10
E-mail: info@sida.se

Author: Mats Alentun

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

Sida Internrevisionen
Commissioned by Sida, Internrevisionen

Copyright: Sida and the author

Date of Final Report: December 2003
Printed by Edita Sverige AB, Stockholm, Sweden 2003
Art. nr.: Sida3435sv
ISBN 91-586-8450-6

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	3
1 Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Vad är korruption – en definition	4
1.3. Revisionsmål	5
1.4. Avgränsningar	5
1.5. Urval av länder och insatser	5
1.6. Granskningens genomförande	6
1.7. Disposition	6
2 Externa krav och Sidas styrdokument	7
2.1 Externa krav	7
2.2 Sidas regelverk	7
2.3 Sidas stöddokument	8
3 Beredningsarbetet	8
3.1. Bedöma korruptionsrisker	9
3.2. Fatta insatsbeslut	12
3.3. Skriva avtal	13
3.4. Överlämna insatser	15
4 Handlägningsarbetet under genomförandefasen	15
4.1 Överföring av finansiella resurser	17
4.2 Löpande rapporter	18
4.3 Revision	19
4.4 Andra korruptionshanterande instrument	23
5 Ledningen av handlägningsarbetet	24
6 Regelverk, rutiner och stöd	25
6.1. Regelverket	25
6.2 Rutiner	25
6.3 Stöd	26
7 Styrmiljö	30
8 Rekommendationer	32
Bilagor:	
1 Skadeverkningar	34
2 Insatsurval	35
3 Intervjuer	36
4 Analysmodell	37
5 Verksförordning och regleringsbrev	39
6 Sidas anti-korruptionsregel	40
7 Förslag till ökat stöd	43

Sammanfattning

Internrevisionen har granskat Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer i enlighet med revisionsplan från 2001. Granskningens mål har varit att:

- Beskriva hur Sida i sitt biståndsoperativa handlägningsarbete hanterar risker för korruption.
- Bedöma orsakerna till iakttagna brister i riskhanteringen.
- Ge förslag till åtgärder.

Granskningen avser Sidas hantering av *risker* för korruption inom utvecklingssamarbetet. Granskningen avser alltså inte utvecklingssamarbetets *inriktning* utifrån ett korruptionsperspektiv, d.v.s. till vilken grad insatsernas förväntade resultat kan anses vara kapacitetsförstärkande och därigenom ha bäring på samarbetsländernas egen förmåga att hantera korruptionsrisker.

Granskningen bygger på en fördjupad genomgång av 17 insatser i tre samarbetsländer och har haft Sidas interna regelverk och de externa krav som ställs på Sida som utgångspunkt. Förutom dokumentstudier har internrevisionen genomfört intervjuer med handläggare och chefer inom Sida, samt med samarbetsparter och andra intressenter i de aktuella länderna.

Internrevisionen konstaterar att Sidas medarbetare öppet diskuterar frågeställningar kring korruption. Sidas medarbetare uttrycker en ambition att motverka korruption och ser korrupta beteenden som ett hot mot utvecklingssamarbetet. Internrevisionen har noterat att både regelverk och stöddokument stärkts under senare år och att arbetet med att utveckla stöddokumentet fortgår. Internrevisionen bedömer att Sidas regelverk i stort sett är ändamålsenligt, och anser att korruptionsrisker i utvecklingssamarbetet i stor utsträckning kan hanteras genom att tillämpa existerande regler. Till stora delar finner även internrevisionen att stödinstrumenten är ändamålsenliga ur ett korruptionshanteringsperspektiv, men anser att de kan kompletteras.

Granskningen visar trots detta på vissa brister i hur risker för korruption har hanterats under insatsernas beredning och under deras genomförande. För beredningsfasen har internrevisionen noterat brister när det gäller att identifiera och analysera korruptionsrisker, vilket medfört att beslutsunderlagen blivit ofullständiga. Under genomförandefasen har internrevisionen noterat brister främst när det gäller hur revisionsinstrumentet har utnyttjats. Internrevisionen anser att risker för korruption ska beaktas i beredning. Om så inte sker finns risker för att stöd beviljas trots att korruptionsrisker föreligger, att insatsavtalen inte anpassas till existerande risker och att möjligheterna att följa upp korruptionsriskernas utveckling under genomförandefasen minskar.

Internrevisionen bedömer att riskerna för korruption hade kunnat hanteras bättre om gällande regelverk följts och om stöddokumentet hade utnyttjats till en högre grad. En del av förklaringen till de observerade bristerna har internrevisionen funnit i otillräckliga kunskaper om regelverket och i otillräckliga ”handläggningstekniska kompetenser”. Internrevisionen har vidare funnit att cheferna inte alltid givit handläggarna tillräcklig ledning och stöd.

Internrevisionen har bedömt att hanteringen av korruptionsrisker har påverkats av en upplevd konflikt mellan kravet att uppnå framgångsrika insatser (vilket innebär ändamålsenlig hantering av korruptionsrisker), och att utbetala en så stor del av delegerade medel som möjligt.

Mot bakgrund av de bedömningar som gjorts i samband med granskningen lämnar internrevisionen rekommendationer i slutet av rapporten. Några av rekommendationerna rör utbetalningstryck och

regeltillämpning. Några andra rekommendationer rör kompetens, utbetalningar och överlämnande av information. De rekommendationer som rör Sidas stödinstrument benämns *förslag till ökat stöd* och presenteras i särskild bilaga.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I enlighet med revisionsplanen från 2001 har internrevisionen genomfört en granskning av Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer. Granskningen ägde rum under perioden oktober 2002 – maj 2003. Vissa kompletteringar gjordes därefter i samband med skrivandet av rapporten. I ett inledande arbete färdigställdes en förstudie som diskuterades internt inom UTV. I förstudien presenterades bl.a. en modell för att analysera Sidas hantering av korruptionsrisker.

Enligt de bedömningar som internrevisionen gjorde i samband med den årliga riskanalysen och förstudien till granskningen genomförs en stor del av Sidas internationella utvecklingssamarbete i miljöer som är korruptionsbenägna. Internrevisionen bedömde att korrupta beteenden kan leda till minskad resultatuppfyllnad, d.v.s.;

- minskad effektivitet (att resursförluster uppstår i utvecklingssamarbetet).
- otillfredsställande kvalitet på Sidas verksamhetsmässiga och finansiella rapportering.
- att Sida inte lyckas upprätthålla en författningsenlig verksamhet.
- negativa bieffekter (institutionalisering av en korrupt kultur i samarbetslandet, eller kapacitetsförsvagning i övrigt).

Vidare bedömer internrevisionen att korrupta beteenden kan skada förtroendet för det internationella utvecklingssamarbetet. De skador som korruption kan ge upphov till ur ett resultatuppfyllnadsperspektiv beskrivs närmare i bilaga 1.

1.2. Vad är korruption – en definition

Begreppet ”korruption” kan definieras på flera olika sätt. Den definition som använts i granskningen utgår från den definition som anges i Sidas anti-korruptionsregel, men har omformulerats något. I allt väsentligt sammanfaller de emellertid med varandra. Den definition som tillämpats för granskningen lyder:

”Korruption innebär att någon aktör¹ inom Sidas utvecklingssamarbete avsiktligt skaffar sig själv (eller någon närstående individ eller organisation) otillbörlig vinning² genom ett sådant beteende som individens ställning i utvecklingssamarbetet möjliggör”.

¹ Inom Sidas utvecklingsarbete förekommer flera olika aktörer. Dessa kan grupperas till fyra huvudsakliga aktörsgupper; samarbetsparter, genomförandeparter/ leverantörer, Sidas egna medarbetare samt revisorer/utvärderare/närkonsulter/banker/finansiella institut. Individer inom samtliga grupper kan potentiellt sett skaffa sig otillbörliga vinningar genom korrupta beteenden.

² Den personliga vinningen är otillbörlig då de beteenden som möjliggör vinningen har en negativ påvekan på insatsernas resultatuppfyllnad eller att negativa bieffekter uppstår.

Det bör understrykas att oavsiktliga beteenden, t.ex. på grund av bristande kompetens eller oaktsamhet, inte är korrupta. Ett beteende måste alltså vara avsiktligt och tjäna personliga intressen för att räknas som korruption. Exempel på korrupta beteenden inom Sidas utvecklingssamarbete kan vara muta, bestickning, svindleri, utpressning, favorisering, nepotism, jäv, bedrägeri, förskingring, illegal finansiering av politiska partier, ”kick-backs” och ”privatisering” av tillgångar³.

1.3. Revisionsmål

Utgångspunkten för granskningen har varit Sidas regelverk och de externa krav som ställs på Sida (se kapitel 2). Granskningens mål har varit:

- att ge en beskrivning av hur Sida i sitt biståndsoperativa handlägningsarbete hanterar riskerna för korruption i sådana miljöer som är korruptionsbenägna.
- att analysera och bedöma av orsakerna till eventuellt iakttagna brister med hanteringen av korruptionsrisker.
- att ge förslag till åtgärder som kan förbättra Sidas möjligheter att hantera risker för korruption i framtiden.

Det bör understrykas att granskningens mål är att bedöma *riskhanteringen*, inte att beskriva och bedöma konstaterade fall av korruption.

1.4. Avgränsningar

Granskningen avser endast Sidas hantering av korruptionsrisker *inom* det av Sida finansierade utvecklingssamarbetet, d.v.s. insatser finansierade med det s.k. sakanslaget. Utgifter som finansieras genom det s.k. förvaltningsanslaget, i huvudsak Sidas egen förvaltning, omfattas alltså inte av granskningen. Granskningen avser inte heller utvecklingssamarbetets *inriktning* utifrån ett korruptionsperspektiv, d.v.s. att bedöma om och till vilken grad insatsernas förväntade resultat kan anses vara kapacitetsförstärkande och därigenom skulle ha bäring på samarbetsländernas egen korruptionshanteringsförmåga.

1.5. Urval av länder och insatser

Internrevisionen har valt att granska utvecklingssamarbetet i samarbetsländer där internrevisionen bedömt att korruption utgör en väsentlig risk för uppfyllandet av Sidas styrningsmål. Ett urval av tre samarbetsländer gjordes. Två av länderna uppskattades som högriskländer (Bolivia och Mozambique) medan det tredje landet uppskattades som ett mellanriskland (Etiopien). Uppskattningarna byggde på erfarenheter från tidigare granskningar och Transparency Internationals s.k. ”Corruption Perceptions Index”⁴.

Inom ramen för samarbetet med de tre valda samarbetsländerna gjordes ett urval av insatser. Handläggningen och styrningen av 17 insatser inom fem biståndsformer studerades. Urvalet av insatser styrdes så att de kom att utgöra en blandning av olika biståndsformer, sektorer, typ av genomförande-

³ Exempel på korrupta beteenden presenteras vidare i dokumentet ”En vägledning vid misstanke om korruption”, Sidas Natur/Metod, februari 2003.

⁴ Bolivia och Etiopien förekommer i Transparency Internationals index. Av totalt 102 länder hamnade Etiopien på 59:e plats och Bolivia på 89:e plats. Bland Sidas huvudsakliga samarbetsländer är spridningen stor, alltifrån Botswana på 24:e plats till Bangladesh på 102:e och sista plats. Mozambique förekommer inte i Transparency Internationals index. Indexet relaterar till hur affärsmän, riskanalytiker och allmänheten uppfattar korruptionsläget i respektive länder.

part, typ av samarbetspart och volym. Nio av de 17 insatserna omfattade 10 Mkr eller mer. En annan avvägning gällde om insatserna var samfinansierade med andra givare eller inte. De biståndsformer som ingick i urvalet var:

- Projektstöd
- Sektorprogramstöd
- Humanitärt bistånd
- Forskningsstöd
- Bidrag till enskilda organisationer (EO)

I bilaga 2 anges i tabellform de insatser som granskats.

1.6. Granskningens genomförande

Granskningen bygger på information från dokumentstudier och intervjuer. Internrevisionen har gått igenom externa dokument och interna styrdokument, projektanknutna dokument i projektpärmar, utvärderingar, m.m. För de 17 insatser som ingick i urvalet studerades och bedömdes insatsernas hela projektcykler djupgående⁵ – så långt som insatserna hunnit genomföras.

Sammanlagt 96 intervjuer genomfördes i Sverige och i de tre samarbetsländerna. Inte bara Sidas medarbetare och samarbetsparter intervjuades utan också genomförandeparter, revisionsbyråer, utvärderare, närkon-sulter, andra givare, samt en genomförandekanal⁶ och en bank (se bilaga 3). Till Bolivia och Mozambique företogs ett fältbesök om två veckor till respektive land medan fältbesöket till Etiopien omfattade en vecka. Stödpersoner och medresenärer var Thorbjörn Bergman från UTV (Etiopien), Marcela Lizana från Natur/ Metod (Bolivia) och Stefan Roos från EVU/JUR (Mozambique).

Med den insamlade informationen som grund har internrevisionen analyserat hanteringen av korrup-tionsrisker i det biståndsoperativa handläggningsarbetet. I analysen bedömdes:

- ledningen av det biståndsoperativa arbetet
- regelverk, stöd och rutiner
- Sidas styrmiljö

1.7. Disposition

Rapportens disposition följer till stora delar analysmodellen. I kapitel 2 ges först en kortare beskrivning av de externa och interna krav som ställs på Sida. I kapitel 3 och 4 ges en beskrivning av iakttagelser från det operativa arbetet under berednings- och genomförandefaserna. I kapitel 5, 6 och 7 analyseras och bedöms styrningen av det operativa arbetet ur ett korrup-tionshanteringsperspektiv. De områden som bedöms är ledning, regelverk stöd och rutiner, samt styrmiljö. I kapitel 8 slutligen lämnas rekommendationer.

⁵ För de tre insatser som rör stöd till enskilda organisationer genom s.k. ramavtal bedömdes emellertid inte beredningsfasen. Projektcykeln beskrivs närmare i kapitel 3.

⁶ Med genomförandekanal avses en kanal (organisation) som bistår Sidas samarbetspart i det praktiska genomförandet av en komponent eller insats som delvis eller i sin helhet finansieras Sida.

2. Externa krav och Sidas styrdokument

2.1 Externa krav

Externa krav som direkt eller indirekt ställer sådana krav på Sida som har koppling till korruption är verksförordningen, förvaltningslagen, LOU (Lagen om offentlig upphandling), regleringsbrev, m.fl. Verksförordningen och det årliga regleringsbrevet ställer krav på Sida att beakta korruption i biståndet, indirekt (verksförordningen) eller direkt (regleringsbrevet). De beskrivs närmare i bilaga 5.

2.2. Sidas regelverk

Sidas regelverk är en del av Sidas styrdokument. Regelverket utgör interna krav, beslutade av generaldirektören eller av avdelningschef. De utgör bindande instruktioner till Sidas medarbetare för hur verksamheten skall bedrivas⁷. I princip utgör de en egen och mer detaljerad reglering av de krav som ställs på Sida externt. Tre regler som har särskilt stor betydelse för att hantera korruptionsrisker är regeln ”Att arbeta med insatser i Sidas projektcykel” (projektcykelregeln), Sidas anti-korrupsionsregel och ”*Allmänna villkor för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer*” (allmänna villkoren). De beskrivs i korthet nedan.

Sidas projektcykelregel

Sidas krav på handläggningsarbetet beskrivs i Sidas projektcykelregel. I regeln delas projektcykeln upp i tre huvuddelar; beredning, genomförande och avslut. Motiven för regeln är att säkerställa kvalitet och effektivitet i insatshanteringen, säkerställa att insatserna är förutsebara, objektiva och öppna för insyn och granskning, samt att tydliggöra Sidas roll och ansvar.

Sidas anti-korrupsionsregel

Sidas anti-korrupsionsregel antogs i maj 2001 och ersatte regeln ”Anvisningar för Sidas uppdrag att verka för god administration och att motverka korruption i utvecklingssamarbetet” från januari 1997. Anti-korrupsionsregeln anger att korruption innebär betydande risk för negativa utvecklingseffekter för bl.a. fattigdomsbekämpning, ekonomisk utveckling, en fungerande rättsstat och ett demokratiskt samhällsskick. Målet med regeln är att motverka riskerna för korruption och ställer krav på Sida att vidta åtgärder vid uppkomna fall. Regeln anger att Sida aldrig ska acceptera korrupta beteenden och att Sida alltid ska ta upp eventuella sådana i dialogen med samarbetspartern. Regeln skall tillämpas på allt svenskt utvecklingssamarbete och gäller för alla Sidas anställda, i Sverige såväl som utomlands.

Regeln skall tillämpas då insatser bereds och beslutas, då avtal och kontrakt skrivs, då upphandlingar görs, under genomförandet av verksamheten, vid uppföljning (bl.a. att säkerställa revision och följa upp rapportering), vid utbildning och information till chefer och medarbetare, samt då landstrategier utarbetas. Anti-korrupsionsregeln ställer också krav på att Sidas medarbetare har erforderlig kunskap om regeln och om korruptionens negativa effekter på ekonomisk och social utveckling. Den slår också fast att ansvaret inom Sida för tillämpningen av regeln följer dispositionsrätten och att berörd personal, för att kunna ta sitt kontrollansvar, har skyldighet att tillämpa regeln. I bilaga 6 presenteras anti-korrupsionsregeln i sin helhet.

Allmänna villkoren

En regel som enbart rör Sidas stöd genom svenska enskilda organisationer är ”*Allmänna villkor för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer*” (allmänna villkoren). Dessa ställer enhetliga krav på de enskilda

⁷ Se regeln ”Sidas regelverk”.

organisationerna vad gäller förvaltning av medel, ekonomisk och verksamhetsmässig redovisning, revision, upphandling, m.m. En omarbetad version av de allmänna villkoren blev klar under granskningsperioden (april 2003).

2.3 Sidas stöddokument

En del av Sidas styrdokument utgörs av stöddokument och består av vägledningar, mallar, handledningar, anvisningar, m.m. Gemensamt för dem är att de inte utgör bindande instruktioner till Sidas medarbetare såsom Sidas regler, men att de bör beaktas och utnyttjas i tillämpliga delar. Exempel på viktiga stöddokument som ger stöd till att hantera korruptionsrisker eller att vidta åtgärder vid misstanke om korrupta beteenden är ”En vägledning vid misstanke om korruption” (februari 2003), ”Så Arbetar Sida” (SAS), ”En sammanfattning av LFA-teorin – Logical Framework Approach (LFA)” och Sidas avtalsmallar⁸.

3. Beredningsarbetet

I detta kapitel lämnas en redogörelse för granskningens iakttagelser av handläggningsarbetet under beredningsfasen. Iakttagelserna är så långt som möjligt strukturerade i den ordning som de handläggs och sammanfaller delvis med Sidas projektcykelregel. De viktigaste iakttagelserna sammanfattas i rutor vid inledningen till respektive avsnitt.

I kapitlet behandlas iakttagelser avseende insatsbedömning, beslut, avtal samt överlämnande av ansvaret för insatser.

Syftet med beredningsfasen är att säkerställa att varje insats blir relevant, är realistiskt planerad, är genomförbar och socialt, ekonomiskt och socialt uthållig. Däri ingår att identifiera, analysera och förebygga risker, såsom korruption. De viktigaste resultaten av arbetet beskrivs i en bedömningspromemoria (BPM) som också utgör det centrala beslutsunderlaget. Ansvarig handläggare är med BPM som bas föredragande då insatsbeslut fattas. Om tillräckliga förutsättningar inte bedöms föreligga för insatsstöd, t.ex. att riskerna inte är hanterbara, ska Sida inte kunna bevilja insatsstöd. Efter det att insatsbeslut fattats kan Sida ingå avtal med samarbetsparter, genomförandeparter m.fl. och genomförandet av insatsen påbörjas.

I granskningen har inte beredningsarbetet bedömts för de tre insatser i insatsurvalet som rör stöd till enskilda organisationer. Detta kapitel bygger således på en granskning av fjorton insatser.

⁸ Fram till 2001 ingick avtalsmallarna bland Sidas regler i.o.m. att mallarna utgjorde en del av Sidas avtalshandbok som fram till dess hade regelstatus. Avtalshandboken har därefter kvarstått som ett stöddokument. I september 2003 antogs emellertid en biståndsavtalsregel som styr utförandet av avtal. Vissa delar av insatsavtalen, såsom rapportering, revision, upphandling och återbetalning av outnyttjade medel, får enligt Sidas biståndsavtalsregel inte lämnas obeaktade.

3.1. Bedöma korruptionsrisker

Iakttagelser

- Internrevisionen har noterat brister i identifiering och analys av korruptionsrisker vid insatsberedning. Befintligt underlag för identifiering och analys avspeglas inte alltid i de riskbedömningar som presenteras i BPM. Samtidigt föreligger vissa brister med att vid behov komplettera existerande underlag.
- Det förekommer att inledande och fullständig beredning slås ihop under beredning.
- Vid beredningen av nya faser tas inte alltid erfarenheterna från tidigare insatser tillvara.
- För större insatser saknas i vissa fall bedömningar av samarbetsparternas ekonomi-administrativa kapacitet.

Sidas arbete med att under beredningsfasen bedöma korruptionsrisker är av stor betydelse för att förebygga riskerna och för att skapa förutsättningar för att följa upp riskernas utveckling under genomförandet. En bedömning av korruptionsriskerna utgör ett viktigt underlag inför beslutsfattande och avtalsskrivning.

I de fall då de insatser som är föremål för beredning utgör en ny fas inom ett samarbete har Sida särskilt goda möjligheter att identifiera och analysera korruptionsrisker. Erfarenheter och information från tidigare faser bör i regel vara av stort värde under beredningen. Det är därför betydelsefullt att Sida har dokumenterat erfarenheter och annan viktig information.

Gällande regler och stöddokument

Sidas regelverk ställer krav på att hantera korruptionsrisker under beredningsfasen. Dokumenten anger bl.a. följande:

- Korruptionsrisker ska beaktas i beredning. Slutsatser avseende kapacitet inklusive korruptionsrisk ska beaktas vid utformning av stöd. Väsentliga problem ska identifieras, och om ett av de identifierade problemen är att risken för korruption är stor, ska uppföljningsbara mål sättas upp (anti-korruptionsregeln).
- Sida skall under den inledande beredningen identifiera risker för föreslagna insatser och bedöma om de har förutsättningar att erhålla stöd från Sida eller ej (projektcykelregeln).
- Då beredningen fortsätter med fullständig beredning ska arbetet utgå från den inledande beredningens slutsatser av de risker som måste hanteras för att Sida skall kunna fatta beslut om insatsen (projektcykelregeln).
- Under fullständig beredning skall Sida bedöma (analys och slutsatser) att projektdokumentet har ett sådant innehåll att det kan tjäna som styrdokument för projektets genomförande. I projektdokumentet skall sådana risker bedömas, både inom eller utanför projektet, som negativt kan påverka insatsens måloppfyllelse (projektcykelregeln).
- Inför nya beredningar skall Sida göra en fördjupad genomgång av hur olika risksituationer (t.ex. korruption) utvecklats under den föregående fasen. Slutsatser bör enligt regeln lyftas in i bedömningen av förslag för nästa fas (projektcykelregeln).
- Sida ska säkerställa att större insatser utvärderas externt (projektcykelregeln).
- En kortfattad slutkommentar ska skrivas med slutsatser av samarbetet när ett ”stöd till en verksamhet upphör”. Slutkommentaren ska ange de erfarenheter som gjorts och de resultat som uppnåtts. Slutrapporten, d.v.s. slutkommentaren, kan utelämnas när insatsen är begränsad eller ska utvärderas (projektcykelregeln).

Även Sidas stöddokument "Så Arbetar Sida" (SAS) hanterar frågan att bedöma risker. I SAS presenteras mallen för BPM⁹. Där finns ett särskilt rubrikhuvud för den föredragande handläggaren att utgå ifrån för att presentera sin bedömning av förutsättningar och risker. Ingen åtskillnad görs för olika typer av risker (se även 6.3.).

Internrevisionens iakttagelser och bedömningar

Bedömning av korruptionsutvecklingen i föregående faser

Av de totalt 14 insatser vars beredningsfas granskats var 13 möjliga att studera utifrån hur risker för korruption identifierats, analyserats och hanterats. Av dem hade sju insatser ingått i nya faser en eller flera gånger. För dessa skall enligt ingångna avtal och Sidas projektcykelregel vissa underlag finnas för att kunna göra bedömningar av korruptionsrisker. Enligt ingångna avtal skall bl.a. revisionsrapporter och finansiella och verksamhetsmässiga rapporter föreligga, och enligt projektcykelregeln slutkommentarer eller utvärderingar.

Bland de sju insatserna har internrevisionen noterat att en genomgång av korruptionsriskernas utveckling i de föregående faserna endast gjorts för en insats. Trots att underlagen från de tidigare faserna inte var kompletta anser internrevisionen att existerande material, framförallt revisionsrapporter, information från utvärderingar, andra finansiärer och i ett fall från en enskild person, lyfter fram sådana korruptionsrisker som borde ha föranlett Sida att analysera riskerna.

Identifiering och analys av korruptionsrisker

Internrevisionen har noterat att i åtta av de tretton granskade BPM omnämns inte korruption alls, trots att granskningen visat att insatserna varit förknippade med korruptionsrisker¹⁰. Enligt de handläggare som intervjuats har inga andra betydande bedömningar gjorts än de som redovisas i BPM. I de övriga fem insatserna tar BPM upp risker för korruption, men för en av dessa nämns korruption endast i allmänna termer utan att specificeras. För de fyra kvarvarande insatserna anges hur korruptionsriskerna redan har hanterats eller kommer att hanteras. För en av dessa fyra insatser bedömer emellertid internrevisionen att BPM inte behandlar de mest väsentliga och kända korruptionsriskerna. Sammantaget bedömer alltså internrevisionen att tio av de 13 bedömningarna inte var tillfredsställande.

För fem av de tio icke tillfredsställande riskbedömningarna har internrevisionen noterat att information förelåg om projektspecifika korruptionsrisker redan innan beredningsarbetet startade, men att dessa inte avspeglades i BPM och hanterades. Informationen var tillgänglig genom revisionsrapporter (tre insatser), konsultrapport (två insatser) samt genom muntlig information (en insats). Därtill förelåg bristfällig rapportering från samarbetsparten för tre av insatsernas föregående faser. För de ytterligare fem insatserna har internrevisionen noterat att underlagen för att göra riskbedömningar inte var tillräckliga men att BPM ändå utarbetades.

Sammanfattningsvis konstaterar internrevisionen att bedömningarna i BPM var bristfälliga för tio av de tretton insatserna. Däribland återfinns både insatser som går in i nya faser och sådana som är att betrakta som "nya". För de tre övriga insatserna hanterades däremot riskerna för korruption. Just dessa tre insatser ingick i större utvecklingsprogram som samfinansierades med andra givare.

Mot bakgrund av beskrivningen ovan bedömer internrevisionen att det finns risk för att Sida finansierar insatser som Sida skulle ha avstått från att stödja om korruptionsriskerna hade hanterats mer in-

⁹ SAS har under senare tid varit föremål för omarbetning. I september 2003 presenterades en ny version skriven på engelska (Sida at Work). Om inte annat nämns i revisionsrapporten gäller internrevisionens kommentarer för både den nya och den tidigare versionen.

¹⁰ För en insats, som ingått i nya faser ett antal gånger, beskrivs emellertid en riskfylld styrmiljö i det senaste BPM.

gående. Ett bristfälligt underlag försvårar också möjligheterna att följa upp och hantera korruptionsriskerna under den vidare beredningen och under genomförandefasen.

Inledande/fullständig beredning

Internrevisionen har funnit att det förekommer att den inledande och den fullständiga beredningen slås ihop utan att det går att särskilja dem. I praktiken tycks det råda en viss oklarhet om den inledande beredningens funktion och syfte¹¹, och när den skall utföras, trots att detta anges i Sidas projektcykelregel och beskrivs i SAS. Sida riskerar därigenom att inte i ett tidigt skede explicit ta ställning till om beredning skall fortskrida eller inte, även om väsentliga korruptionsrisker föreligger.

Bedömning av kapacitet

I Sidas anti-korruptionsregel slås fast att analys och bedömning av kapacitet skall göras för alla *större*¹² insatser. Denna bedömning ingår som en del i riskidentifieringen (se ovan), men hanteras här separat. Med *kapacitet* avses i detta sammanhang att Sidas samarbetsparter har möjlighet att hantera korruptionsrisker, t.ex. genom att personalen har en viss kompetens, att de finansiella styrsystemen håller en viss standard, att tillfredsställande kontrollsystem, arbetsrutiner och arbetsordningar finns m.m.

Av de nio granskade ”större” insatserna (över 10 milj kr) har internrevisionen noterat att Sida gjorde egen kapacitetsbedömning i ett fall, och att Sida för en annan insats lät en närkonsult göra kapacitetsbedömningen. De två bedömningarna är enligt internrevisionen tillfredsställande, men för en av insatserna lät dock inte Sida närkonsultens bedömningar, vilka lyfter fram betydande korruptionsrisker, återspeglas i den fortsatta beredningen.

För fyra andra insatser noterar internrevisionen att kapacitetsbedömningar saknas, trots att insatserna i sig är riskfyllda och att det under granskningens genomförande framkommit att handläggarna redan vid beredning anade kapacitetsbrister.

För ytterligare två insatser lät Sida på ett enligt internrevisionen tillfredsställande sätt ta del av andra givares/finansiärers bedömningar. Som en aktivitet i den nionde och sista insatsen föreslås upprättandet av en samarbetspart. Av naturliga skäl finns därför ingen samarbetsparts kapacitet att bedöma. Däremot borde BPM ha diskuterat vilka krav på kapacitet att hantera korruptionsrisker som vore erforderliga att ställa på samarbetsparten.

BPM i Sidas projektkommitté

Av de tretton insatser som hanteras i detta avsnitt har fem diskuterats i Sidas projektkommitté (PK). Av dessa finner internrevisionen att korruptionsrisker tagits upp på ett tillfredsställande sätt i BPM för två av insatserna. För tre av insatserna var emellertid BPM bristfälliga i redogörelserna av korruptionsrisker.

Utfästelser

För två enskilda insatser föregicks insatsavtalen av avtal av mer generell karaktär, d.v.s. de omfattade ett större område som sedan delades upp i enskilda insatser. I de mer generella avtalen angavs inriktningen för framtida stöd och med vilken samarbetspart som Sida skulle samarbeta, utan att någon bedömning av korruptionsrisker hade gjorts. Internrevisionen bedömer att det finns risk för att sådana utfästelser kan påverka handläggarnas bedömningar av korruptionsrisker för de enskilda insatserna.

¹¹ Se även IR 98/1 ”Sidas bedömningsarbete under beredningsprocessen”.

¹² I regeln definieras inte vad ”större insatser” innebär, men internrevisionen anser det rimligt att en insats med en avtalsbelopp som överstiger 10.000.000 SEK kan anses vara ”större”. Med det måttet var nio insatser i granskningen ”större”.

3.2. Fatta insatsbeslut

lakttagelser

- Det har noterats att positiva insatsbeslut har fattats trots att beslutsunderlagen saknat identifiering och analys av väsentliga korruptionsrisker.

På grundval av slutsatserna i BPM fattar Sida beslut om insatsstöd, s.k. insatsbeslut. Ett förslag till insatsavtal ingår vanligtvis i underlaget. Den som fattar insatsbeslut är normalt den *operativa chefen* (se kapitel 5) medan handläggaren är föredragande.

Gällande regler

I Sidas Arbets- och beslutsordning anges att ärenden skall avgöras efter föredragning (med undantag av enklare ärenden). För insatsbeslut krävs alltså två personer: en föredragande och en beslutande. Att föreslå att bifalla eller avstå från att ge insatsstöd, och föredra detta, ingår i handläggarnas uppgifter. Insatsbeslut fattas vanligtvis av handläggarens chef, formellt sett utifrån handläggarens skriftliga föredragning. För insatser över 50 Mkr fattas beslut av Sidas GD¹³ och för insatser inom biståndsformen ”Forskning” av Sidas Forskningsnämnd.

Bedöma beslutsunderlag vid beslutsfattande

I beslutsfattandet ingår att försäkra sig om att den föredragande identifierat och analyserat korruptionsrisker i beredningsarbetet, och att handläggarens bedömningar avspeglas i beslutsunderlaget (BPM) och i förslagen till insatsavtal. Internrevisionen har noterat, som redan nämnts, att de beslutsunderlag (BPM) som handläggarna presenterar för sina chefer i flera fall varit svaga. Trots detta har beslut fattats om insatsstöd. Internrevisionen bedömer att de beslutsfattande inte reagerat på brister i identifiering och analys av korruptionsrisker¹⁴.

Ansvarsfördelning mellan beslutsfattare och handläggare

Internrevisionen har i granskningen noterat två insatser där ansvarsfördelningen mellan den föredragande och den beslutande varit otydlig. I praktiken var föredragande och beslutsfattare till stora delar samma person. För en insats bidrog den otydliga ansvarsfördelningen till att handläggaren inte var uppmärksam på att den i avtalsmallen förekommande återbetalningsparagrafen saknades i avtalet¹⁵. Handläggaren var också ouppmärksam på avtalsbrott (upphandling) under genomförandefasen. För den andra insatsen hade en tydligare ansvarsfördelning under beredningsfasen ökat chanserna för att den av genomförandekanalen ifrågasatta kapaciteten hos samarbetsparten hade beaktats.

Ansvarsfördelning mellan avdelningar vid beslutsfattande

Internrevisionens granskning har också visat på en insats där det tyder på att rollfördelningen mellan delegerande utlandsmyndighet och ämnesavdelning i Stockholm varit otydlig avseende ansvaret för riskbedömning. Oklarheten innebar att underlag för riskbedömning saknades både vid beslut om insatsstöd (ämnesavdelning) och vid godkännande av samarbetspartens program under genomförandefasen (UM). Bägge parterna utgick från att den andra parten gjorde riskbedömning.

¹³ Ingår inte i granskningen.

¹⁴ I ett av de granskade BPM beskrivs emellertid en riskfylld styrmiljö, men ledde trots detta fram till ett positivt insatsbeslut. Strax innan beslutet togs hade ett s.k. Memorandum of Understanding undertecknats. Granskningen har visat att den riskfyllda styrmiljön var känd sedan tidigare.

¹⁵ Insatsen har därtill uppvisat en lägre utbetalningstakt än planerat.

3.3. Skriva avtal

Iakttagelse

- I vissa granskade insatsavtal har sådana avvikelser gjorts från Sidas avtalsmallar att korruptionsriskerna kan ha ökat.

Insatsavtalen utgör ett instrument för att förebygga korruptionsrisker och för att skapa förutsättningar och möjligheter att vidta lämpliga åtgärder under genomförandefasen. Det som kan regleras inom ett avtal och som kan vara korruptionshanterande är framförallt:

- De till avtalen bilagda beskrivningarna av projekten eller programmen. Där ingår förutom förväntade mål och resultat också inriktning, förslag på aktiviteter, budget, eventuellt kapacitetsstöd, etc.
- Totalt avtalsbelopp
- Avtalsperiod
- Speciella villkor för stöd/fortsatt stöd
- Reglering av upphandling
- Verksamhetsmässig och finansiell rapportering: format, detaljgrad och frekvens
- Mötesfrekvens och mötenas innehåll
- Option till specifik uppföljning eller utvärdering
- Utbetalningsfrekvens; delbetalningar eller helårsbetalningar
- Återbetalningsskyldighet
- Möjligheter att avbryta avtal
- Revision: frekvens, omfattning och inriktning

I föreliggande avsnitt ges en beskrivning av iakttagelser som internrevisionen gjort av hur avtal anpassats till korruptionsrisker och på vilka grunder som avtal ingåtts. I beskrivningen ingår bl.a. Sidas utnyttjande av avtalsmallar. I avsnitt 6.3 längre fram i rapporten hanteras också avtalsmallar, men då ur ett stödperspektiv (d.v.s. hur avtalsmallarna är formulerade).

Gällande regler och stöddokument

Fr.o.m. september 2003 har Sida en biståndsavtalsregel. Regeln anger bl.a. att Sidas biståndsavtal (inkl. insatsavtal) ska bidra till att målen för Sidas verksamhet uppfylls. I samband med utarbetandet av biståndsavtalsregeln reviderades också avtalsmallarna för insatsavtal och procedur- och samarbetsavtal. Sidas projektcykelregel anger att avtalsmallarna skall tillämpas, men att de också kan situationsanpassas. Vissa delar av insatsavtalen, såsom rapportering, revision, upphandling och återbetalning av outnyttjade medel, får enligt Sidas biståndsavtalsregel emellertid inte lämnas obeaktade. Avtalsmallarna framgår av Sidas avtalshandbok och/eller finns tillgängliga i Word.

Anpassa avtalen till insatsspecifika korruptionsrisker

En förutsättning för att avtalen¹⁶ skall fungera som ett kvalitetssäkrande instrument för varje enskild insats är

¹⁶ Det bör i sammanhanget nämnas att projektdokumenterna i sig, genom att de hänvisas till i bilaga, ingår i avtalen. Projektdokumenterna, där bl.a. mål, budgetar och aktiviteter anges har i sig en stor betydelse för insatsernas grad av korruptionsexponering. Synpunkter på denna del av avtalet bör Sida ha framfört tidigare under beredningen.

att Sida gör en tillförlitlig och relevant korruptionsbedömning av varje enskilt insatsförslag, och med det som grund bedömer förutsättningarna för att hantera riskerna. De avtalsförslag som handläggaren presenterar för beslutsfattaren bör följaktligen hantera de korruptionsrisker som identifierats och analyserats.

Utifrån det granskade materialet ansåg internrevisionen i avsnitt 3.1 att identifiering och analys av korruptionsriskerna i beredningsarbetet uppvisat brister, och i avsnitt 3.2 att de beslutsfattande vid insatsbeslut inte alltid försäkrat sig om att hanteringen av korruptionsrisker varit tillfredsställande i beredningen. Förutsättningarna för beslutsfattarna att försäkra sig om att riskerna hanteras i avtalsutkastet och i slutligt utförande, d.v.s. om de är anpassade till insatsspecifika korruptionsrisker, blir som konsekvens inte fullgoda. Sidas beslutsfattare har därigenom inte möjlighet att avgöra om de insatsavtal (inkl. projektdokument) som undertecknas är relevanta ur ett korruptionshanteringsperspektiv.

Utnyttja avtalsmallar

Sidas avtalsmallar ger en viss garanti för att korruptionsriskerna hanteras då avtal skrivs. Vid utformandet av avtalsutkast kan också ansvarig handläggare vända sig till EVU/JUR för samråd. Vid övervägningar att avvika från avtalsmallarna bör givetvis handläggaren ha skaffat sig ett tillfredsställande underlag för att föreslå adekvata ändringar.

Internrevisionen har för fem av de tretton granskade insatserna funnit sådana avvikelser från avtalsmallarna som föranlett internrevisionen att notera att korruptionsriskerna kan ha ökat. Totalt är det åtta paragrafer i de fem avtalen som väsentligen avviker från avtalsmallarna. De korruptionshanterande paragrafer i det granskade materialet som saknas eller har skrivits om så att väsentliga lydelser försvunnit rör Sidas krav på samarbetsparten för vidare utbetalningar (tre insatser), revision (tre insatser), samarbetspartens skyldighet att återbetala outnyttjade medel (en insats) och reglering av rapportering/årliga möten (en insats). Internrevisionen har i det granskade materialet inte funnit någon motivering till avvikelserna.

Förutsättningar för att ingå avtal

För två insatser har internrevisionen noterat att årsplaner och budget saknats i projektdokumentet¹⁷. I projektdokumentet för den ena insatsen anger samarbetsparten endast att budget kommer att upprättas, medan det i avtalet för den andra insatsen anges att samarbetsparten kommer att utarbeta en årsplan som avtalsparterna kommer att enas om. För den första insatsen villkorades det emellertid i avtalet att inga utbetalningar skulle göras förrän avtalsparterna enats om resursfördelningen till olika delprogram.

I ett tredje fall var inte Sidas genomförandekanal beredd att ingå avtal med samarbetsparten (i avtalet mellan genomförandekanal och samarbetsparten regleras bl.a. upphandling, rapportering och förutsättningar för utbetalningar). Anledningen var att genomförandekanal hade uppmärksammat korrupta beteenden i samband med revision. Problemen var kända sedan ett par år tillbaka. Genomförandekanal fattade beslut att stoppa utbetalningarna först efter det att Sida fattat insatsbeslut, men innan Sida ingått insatsavtal. Genomförandekanal var inte berett att ingå avtal med samarbetsparten. Internrevisionen bedömer att Sida, genom ingå avtal, inte tog hänsyn till de ändrade förutsättningar som förelåg efter insatsbeslutet¹⁸.

¹⁷ I Sidas avtalshandbok från februari 1998 (i kraft t.o.m. augusti 2003) och i biståndsavtalsregeln från september 2003 framgår att insatsavtalet skall ange vad bidraget skall användas till, respektive att beakta att avtalet anger vad stipulerade resurser skall användas till.

¹⁸ Trots genomförandekanals beslut om att stoppa utbetalningarna p.g.a. korruption tyder det granskade materialet på att Sida övervägde att ge direktstöd till samarbetsparten. Sida övervägde på så sätt en möjlighet att kringgå genomförandekanals utbetalningsstopp. Slutligen kom emellertid Sida inte att göra någon direktbetalning. Istället ingick Sida avtal med både samarbetsparten och genomförandeparten, och lät omgående göra en utbetalning till genomförandekanal. Först mer än 10 månader efter det att Sida ingått avtal med parterna bedömde genomförandekanal att förutsättningarna för samarbete med samarbetsparten var tillfredsställande. Först då ingick genomförandekanal avtal med samarbetsparten och kunde överföra de svenska medlen.

3.4. Överlämna insatser

lakttagelse

- Väsentlig information som rör korruptionsrisker vidarebefordras inte alltid vid överlämnande av insatser.

Då en handläggare slutar sin tjänst är det av vikt att information som rör korruptionsrisker, misstänkta korrupta beteenden och samarbetspartens och andra aktörers kapacitet överförs till de nya handläggarna. Överlämnande av insatser kan ske när som helst under projektcykeln.

Gällande stöddokument

I Sidas ordbehandlingsprogram Word finns en mall för klarsedel tillgänglig. Den gäller vid utlandsstationering, längre tjänstledighet och anställnings upphörande. Enligt mallen ska den medarbetare vid Sida som slutar sin tjänst pricka för och med en signatur intyga att pågående ärenden överlämnats till efterträdare/kollega.

lakttagelser och bedömningar

Internrevisionen har under granskningen funnit att många av de granskade insatserna bytt handläggare. Av de fjorton granskade insatserna, inklusive tidigare faser, hade åtta insatser överlämnats minst en gång. För en av insatserna, som därtill är komplex och volymmässigt stor, har enligt uppgift åtta överlämningar gjorts under en tioårsperiod. En annan komplex insats har under en sexårsperiod haft sex handläggare. Internrevisionen har därtill noterat tre insatser som under en viss period saknat ansvarig handläggare.

Internrevisionen har noterat att för fem av de åtta överlämnade insatserna har väsentlig information som rör korruptionsexponering inte överlämnats. I två av fallen är det information om misstänkta korrupta beteenden som de tidigare handläggarna tagit del av, men som inte kom att överlämnas. Även i de tre övriga fallen har överlämningarna varit närmast rudimentära och de nya handläggarna inte träffat sina företrädare för att samtala kring insatserna och upplevda korruptionsrisker.

Granskningens intervjuer pekar på att nya handläggare ofta upplever svårigheter med att få behövlig kompletterande information från sina föregångare. Vidare visar det granskade materialet att ordningen i projektpärmarna kan vara bristfällig vilket ytterligare försvårar för de nya handläggarna att ta del av information som rör korruptionsrisker. Sammantaget bedömer internrevisionen att väsentlig information som rör korruption riskerar att gå förlorad vid överlämnande.

4. Handläggningsarbetet under genomförandefasen

Under genomförandesfasen genomför samarbetsparter och eventuella genomförandeparter den avtalade insatsen. I regel inleds genomförandefasen med att Sida överför de finansiella medlen.

Övergripande regler

Enligt verksförordningen har Sida ansvar för att verksamheten och medelsförvaltningen kontrolleras på ett betryggande sätt¹⁹. Sidas anti-korruptionsregel och projektcykelregel uttrycker med verksförordningen överensstämmande krav.

¹⁹ Verksförordningen §7.6.

Rörande medelsförvaltning anger reglerna att Sida har en skyldighet att ställa de svenska resurserna till samarbetsparternas förfogande. Däri ingår att under säkra former överföra resurserna. Sida har därefter ansvar för att följa upp hur verksamheten genomförs i förhållande till planerade resultat och mål. Reglerna slår fast att Sida aldrig ska acceptera korrupta beteenden och att Sida i sitt uppföljningsarbete ska bevaka att avtalsvillkoren uppfylls och att verksamheten är relevant. Sida ska påtala avvikelser från verksamhetsplan och budget och föra dialog med projektägaren om orsaker och åtgärder. Korrupta beteenden ska alltid tas upp i dialogen med samarbetsparten. Då information visar att verksamheten och resursförbrukningen avviker från överenskomna syften och ramar skall Sida ställa krav på åtgärder. Sida kan även fatta beslut om att minska eller hålla inne stödet. Sida ska alltid följa upp åtgärderna.

Sammanfattningsvis anger de att Sidas medarbetare ska:

- 1) Säkerställa att de svenska resurserna ställs till samarbetsparternas förfogande.
- 2) Följa upp insatsernas korruptionsexponering
- 3) Identifiera korrupta beteenden
- 4) Ta upp frågor som rör korruption i dialogen med samarbetsparter m.fl.
- 5) Ställa krav på åtgärder och följa upp åtgärdernas genomförande
- 6) Överväga att fatta beslut om att minska eller hålla inne det svenska stödet om så bedöms erforderligt

Instrument

Till sitt förfogande har Sida ett antal instrument/informationskällor för att få information om risker för korruption vilka kan tillfredsställa de krav på hantering av korruptionsriskerna som Sidas regelverk ställer.

I huvudsak är de viktigaste instrumenten/informationskällorna:

- Löpande dialog med samarbetsparter, genomförandeparter och genomförandekanaler
- Årsgenomgångar och andra möten reglerade i avtal
- Fältbesök
- Uppgifter från andra givare och finansiärer
- Årliga aktivitetsplaner
- Finansiella rapporter och verksamhetsrapporter
- Revision inkl. åtgärdsplaner
- Utvärderings- och uppföljningsuppdrag
- Uppgifter från massmedia och enskilda personer
- Rejting

Riskbedömningar från beredningsfasen utgör en viktig utgångspunkt för att följa upp korruptionsrisker. I kapitel 3 konstaterade emellertid internrevisionen att det i det granskade materialet funnits vissa brister i bedömningen av korruptionsrisker i beredningsfasen. Internrevisionen redogör i detta kapitel

för sina iakttagelser av hur Sida utnyttjat olika uppföljningsinstrument. Det gäller löpande rapporter, revision samt andra informationskällor.

4.1 Överföring av finansiella resurser

Iakttagelse

- Sida saknar etablerade rutiner för att följa upp och få finansiella överföringar bekräftade.

Då Sida mottar rekvisitioner och utanordnar utbetalningar är avsikten att utbetalningarna kommer fram till rätt mottagare, inom skälig tid och att överföringarna genomförs utan att förluster uppkommer p.g.a. intressen för otillbörlig vinning. Av de sjutton insatser som ingår i insatsurvalet studerades överföringarna av finansiella medel för femton insatser (två av insatserna hade ännu inte mottagit någon rekvisition).

Regelverk, rutiner och stöddokument

Projektcykelregeln anger att utbetalningar endast ska ske på skriftlig begäran och om underlaget stämmer med vad som överenskommits i avtalet. Sidas stöddokument ”Administrare necesse est” ger en vägledning till Sidas medarbetare vid utbetalningar av rekvisitioner. Dokumentet tar upp flera aspekter som bör beaktas i samband med utbetalningar.

Iakttagelser och bedömningar

Utifrån det granskade materialet noterade internrevisionen två insatser där de rekvirerade medlen utsatts för korruptionsrisker. I bägge fallen blev Sidas handläggare sent varse om väsentliga problem i samband med överföringarna.

I en av de granskade insatserna noterade internrevisionen att Sidas handläggare upptäckt att transaktionskostnaderna för ett antal utbetalningar till en samarbetspart varit onormalt höga och att ett omotiverat öppnande av ett lokalt konto i SEK orsakat merkostnaden²⁰. Internrevisionen har emellertid noterat att de höga transaktionskostnaderna uppmärksammades sent, först efter det att fyra överföringar gjorts.

I en annan insats kom det till Sidas kännedom först ett halvt år efter det att utbetalningen gjorts att mottagaren ännu inte mottagit beloppet. Under tiden hade Sida levt i förvissning om att medlen nått mottagaren, samtidigt som de projektansvariga i samarbetslandet väntat på överföringen. Under granskningen framkom det att den lokala banken, efter att ha funnit att det på anvisningarna angivna mottagarkontot inte existerade, ställde ut en check på en person som inte hade någon koppling till insatsen men som var anställd hos samarbetsparten. Medlen kom därpå att deponeras på ett av samarbetspartens bankkonton. I sammanhanget var kontot emellertid inte relevant²¹.

Internrevisionen konstaterar i sammanhanget att Sida saknar krav på och rutiner för att följa upp och få de finansiella överföringarna bekräftade. Bekräftelserna kan istället komma senare, t.ex. i samband med den finansiella rapporteringen, revision eller vid möten eller annan kommunikation där huvudsyftet är ett annat. Detta har även uppmärksammats av internrevisionen i en tidigare rapport²².

²⁰ Medarbetarna på den aktuella avdelningen har för internrevisionen uppgett att de inte utesluter, och fortfarande inte utesluter, att intressen för därigenom uppkomna möjligheter till otillbörlig vinning kan ha varit orsaken.

²¹ Kontot låg under en annan avdelning på det ministerie som var Sidas samarbetspart. Utifrån de observationer som gjorts i granskningen konstaterar internrevisionen att överföringarna av de rekvirerade medlen kan ha utsatts för korruptionsrisker.

²² Sida utbetalningsrutiner – IR 98/2.

4.2. Löpande rapporter

Iakttagelser

- Det saknas i vissa fall ett kritiskt förhållningssätt för att ta del av och analysera de löpande rapporternas innehåll och tillförlitlighet.
- I de fall då rapporter visat brister i förhållande till det som regleras i avtal har internrevisionen noterat att Sida inte ställt krav på att komplettera rapporterna.

Verksamhetsmässig och finansiell rapportering är väsentliga instrument för att följa upp om korrupsionsexponeringen är acceptabel och för att ge underlag till att identifiera eventuella korrupta beteenden. De understödjer också Sidas interna återrapportering såväl som externa rapportering.

Rapporterna bör uppfylla vissa allmängiltiga kvalitativa kriterier för information; relevant innehåll, tillförlitlighet, periodicitet, förståelighet och jämförbar struktur över tiden²³. Internrevisionen har inte för alla de granskade insatserna tagit del av samtliga avtalsreglerade rapporter, men har utifrån förevisat material studerat Sidas bevakning av fyra kriterier (periodicitet, struktur, innehåll och tillförlitlighet).

Gällande regelverk

Projektcykelregeln anger att Sida ska granska samarbetsparternas projektrapporter, påtala avvikelser från verksamhetsplan och budget och föra en dialog med projektägaren om orsaker och åtgärder. Med utgångspunkt i den övergripande redogörelse som gjordes i början kapitlet över gällande regler följer att Sida utifrån den information som rapporteringen ger ska föra dialog, ställa krav på åtgärder och om erforderligt minska eller hålla inne det svenska stödet. De formella kraven på rapportering anges i insatsavtalen.

Internrevisionens iakttagelser

Följa periodicitet

Att de finansiella och verksamhetsmässiga rapporterna inkommer enligt avtal är av betydelse för att Sida i tid ska ha möjlighet att reagera på rapporternas innehåll eller begära kompletteringar. Internrevisionen har noterat att rapporteringen för fyra av 15 insatser inte inkommit inom avtalsmässig tid. För tre av insatserna syns Sida inte ha uppmärksammat samarbetsparterna på förseningarna. Två av de försenade rapporterna hade ännu inte inkommit under denna gransknings genomförande varför deras innehåll och struktur inte kan bedömas.

Innehåll och struktur

Internrevisionen har utifrån det förevisade materialet noterat att den verksamhetsmässiga rapporteringen för tre av 13 insatser var svag och att det utifrån rapporterna var svårt att skaffa sig en uppfattning om vilka aktiviteter som förekommit och vilka resultat som uppnåtts. För två av dem var strukturen för den finansiella rapporteringen bristfällig och följde bara till viss del budgetstrukturen²⁴.

Tillförlitlighet

Periodicitet, struktur och innehåll är givetvis högst väsentliga kriterier för att rapporterna ska ge värdefull information, men det förutsätter att informationen är tillförlitlig. I de fall då det kan finnas skäl att misstänka att de som rapporterar har intresse av otillbörlig vinning är det av speciell vikt att skaffa sig

²³ Se bl.a. Intosais "Accounting Standards Framework", september 1995.

²⁴ För att Sida ska förmå att följa upp insatsernas genomförande, både finansiellt och verksamhetsmässigt, bör samarbetsparterna använda strukturen från projektdokumentens budgetar och aktivitetsplaner som format vid rapportering.

en uppfattning om rapporternas tillförlitlighet. Att den avtalsmässiga revisionen utförs enligt god revisionssed är då extra betydelsefullt. Även rapporter som uppvisar svagheter bör uppmärksammas utifrån ett korruptionsperspektiv. Avvikelse i struktur, innehåll, detaljnivå, periodicitet, etc kan utgöra sådana signaler. Utifrån det granskade materialet och intervjuer har internrevisionen noterat att ett sådant kritiskt förhållningssätt för att bedöma tillförlitligheten i rapporterna i vissa fall saknas, och att detta avspeglas i ett bristfälligt utnyttjande av revisionsinstrumentet (se avsnitt 4.3).

Sidas bevakning och agerande

Ovan har internrevisionen redogjort för bedömningen av samarbetsparternas rapportering utifrån några kvalitativa kriterier. Sammanfattningsvis anser internrevisionen att ett kritiskt förhållningssätt för att bevaka, ta del av och analysera rapporteringen varit frånvarande vid flera fall, och att svaga krav ställts på att komplettera rapporterna då så varit behövligt. Det är inte ovanligt att bristerna i rapporteringen förklaras med att samarbetsparterna har bristande teknisk kapacitet, istället för att mer kritiskt analysera eventuella andra orsaker. Intervjuer har också visat att det inte alltid är självklart att Sida följer upp att rapporteringen inkommer i överenskommen tid.

4.3. Revision

Iakttagelser

- I vissa fall försäkrar sig inte Sida om att revision utförs som planerat, d.v.s. enligt insatsavtal.
- Det förekommer att Sida reagerar svagt på den information som revisionsrapporterna tillhandahåller och som rör risker för korrupta beteenden.

Revision är ett viktigt instrument för Sida för att få ett oberoende utlåtande över rapportering och genomförande av en insats samt den styr- och kontrollmiljö som insatserna verkar inom. Revision är därför av väsentlig betydelse för att följa upp risker för korruption, samtidigt som den kan ge viktiga bidrag till Sidas egen rapportering. Därutöver har revision ett förebyggande syfte.

Revisionerna kan exempelvis uttala sig om finansiell och verksamhetsmässig rapportering, intern kontroll, kompetens, upphandling, resursallokeringar och avtalsefterlevnad. Eftersom korrupta beteenden i sig är svårupptäckta och revisorer ställer höga krav på underbyggnad för att rapportera iakttagelser, i synnerhet frågor som rör oegentligheter, är det viktigt att Sidas medarbetare tar del av revisionsrapporterna med just detta i beaktande. Det är även viktigt att beakta att revisioner inte på något sätt kan vara heltäckande utan bygger på stickprov.

Gällande regelverk

Krav på revision ställs i både Sidas anti-korruptionsregel och i Sidas projektcykelregel. Där anges bl.a. att revision ska regleras i avtal och följas upp. Utöver den avtalsmässiga revisionen, som enligt avtalsmall bör vara årlig eller i vissa fall utföras efter insatsens avslut, bör Sida låta utföra särskild revision om t.ex. rapporteringen är otillfredsställande eller om Sida misstänker oegentligheter²⁵. Detta anges också i anti-korruptionsregeln. Med utgångspunkt i den övergripande redogörelse som gjordes i början av kapitel 4 av gällande regelverk följer att Sida utifrån den information som revisioner ger ska föra dialog, ställa krav på åtgärder och om erforderligt minska eller hålla inne det svenska stödet.

Sidas bevakning av utförande av revision

Av granskningens urval om sjutton insatser har internrevisionen granskat hur Sida bevakat utförande av revision för femton insatser (för två insatser har revision ännu inte varit aktuellt). För åtta av dessa

²⁵ Se även ”Sidas uppdrag att verka för god administration och att motverka korruption i utvecklingssamarbetet”.

femton insatser konstaterar internrevisionen att revision utförts inom avtalad tid. Internrevisionen har emellertid noterat att av de femton insatserna har för fyra insatser inte revisionsbyråer anlåtits inom skälig tid och att revisionerna därför blivit kraftigt försenade (med minst ett år). För tre andra insatser har revision inte alls utförts.

I det följande redogörs för de sju fall där revision utförts inom avtalad tid. I ett fall, en volymmässigt mycket stor insats med komplex verksamhet, dröjde det så mycket som 4½ år innan en revisionsrapport kunde presenteras. I ett annat fall försenades revisionen till den grad att man valde att slå ihop den med revisionen för det påföljande verksamhetsåret. Samtidigt omfattar uppdragsbeskrivningen endast en begränsad del av ett insatsprogrammet (volymmässigt reviderades endast 12%). I ett tredje fall presenterades den slutliga revisionsrapporten först nära 1½ år efter verksamhetsårets slut och i ett fjärde fall täcker den senaste revisionsrapporten en period som ligger över 2½ år tillbaka i tiden. Sida uppger sig inte heller vara förvässat huruvida samarbetsparten anlitat revisionsbyrå för ny revision (verksamhetsåret 2001). För samtliga fyra insatser anser internrevisionen att Sida inte varit pådrivande för att försäkra sig om att revision utförs som planerat, d.v.s. enligt insatsavtal.

För tre andra insatser har, såsom nämndes ovan, revision ännu inte påbörjats trots att så avtalats. För den ena insatsen är revisionen ännu inte påbörjad och kraftigt försenad (minst ett år). Internrevisionen anser att Sida inte varit drivande för att tillförsäkra sig om att revision utförs som planerat, d.v.s. enligt insatsavtal. För den andra insatsen valde Sida att acceptera samarbetspartens förslag på att revision inte skulle utföras, trots att så är reglerat i avtal. Sida bedömde att organisationens interna kontroll var tillräcklig och att revision inte var viktigt eftersom insatsens genomförande försenats. Internrevisionen gör emellertid bedömningen att organisationens egen ekonomi-administrativa personal inte kan ersätta en oberoende revision. Därtill anser internrevisionen att förseningen av insatsen inte utgör något skäl för att underlåta att revidera den. Tvärtom var omständigheterna kring förseningen oklara vilket det hade varit värdefullt att få ett oberoende utlåtande om. Slutligen, för den tredje insatsen, som avser stöd till en enskild organisation, har organisationens redovisningskonsult själv tillstyrkt den ekonomiska redovisningen, d.v.s. inte någon revisor.

Aktörers påverkan av revisionsrapporternas innehåll

Av de insatser som internrevisionen granskat har revision hittills utförts av tolv insatser. Av dem bedömer internrevisionen att det inte kan uteslutas att enskilda aktörers intressen i två fall kommit att påverka revisionsrapporternas innehåll.

I ett fall har internrevisionen konstaterat att ett revisionsintyg som tillstyrker en organisations årsredovisning inte bygger på något revisionsarbete överhuvudtaget. Under granskningen har framkommit att korrupta beteenden förekommit vilka närapå lamslagit organisationens verksamhet. Internrevisionen gör bedömningen att den dåvarande ledningen inom organisationen avsiktligt underlät att låta genomföra avtalsenlig revision.

För den andra insatsen framkom det i samband med internrevisionens granskning att den lokala revisionsbyrån vilseletts i sitt arbete med att bedöma samarbetspartens avtalsefterlevnad avseende upphandling, vilket påverkat revisionsrapportens innehåll. Sidans samarbetsavtal med samarbetsparten hade översatts från engelska till samarbetslandets officiella språk så att den paragraf som reglerar upphandling bytt innebörd. Det var utifrån översättningen av avtalet som revisionsbyrån lät göra sin granskning. Formuleringen i översättningen rör inte upphandling såsom i original. Avvikelsen är så stor så att internrevisionen inte kan göra någon annan bedömning än att den felaktiga översättningen var avsiktligt gjord. Det har emellertid inte varit möjligt för internrevisionen att göra någon bedömning av om oegentligheter förekommit vid upphandling.

För ytterligare en insats, som dessutom volymmässigt är stor, har internrevisionen konstaterat att revisionsbyrån själv arbetat fram de finansiella rapporter som byrån sedan uttalat sig om. Att både agera redovisningsbyrå och revisionsbyrå är inte förenligt med god revisionssed. Internrevisionen har däremot inte anledning att misstänka att intressen för otillbörlig vinning ligger bakom denna otillfredsställande dubbelroll.

Sidas agerande på revisionsrapporter (exkl. stöd till enskilda organisationer²⁶)

Tio av de totalt tolv insatser som varit förmål för revision och som rör andra biståndsformer än stöd till enskilda organisationer redovisas i detta stycke. Enligt internrevisionens bedömning presenteras i revisionsrapporterna allvarliga iakttagelser för fyra av de tio insatserna och relativt allvarliga iakttagelser för två insatser, men utan att internrevisionen kunnat konstatera att Sida som resultat av rapporterna i tillräcklig grad ställt krav på erforderliga åtgärder, hållit inne med stödet eller låtit utföra särskild revision. Av dessa sex insatser är Sida ensam finansiär för fem av insatserna, medan en sjuätte insats samfinansieras med andra organisationer.

Revisionsrapporterna för de sex insatserna påtalar brister inom flera olika områden. Återkommande iakttagelser är bl.a. svaga interna kontrollsystem, svaga redovisningssystem, bristande kompetens, oredovisade medel, avsaknad av bankavstämningar, avsaknad av inventarielistor, bristande budgetuppföljning och att upphandling inte följt avtalat regelverk. De revisionsrapporter som internrevisionen tagit del av återspeglar ofta svaga kontrollmiljöer och därmed hög korruptionsexponering. De ger också signaler om risker för korrupta beteenden.

För de fyra insatser som internrevisionen bedömt har allvarliga iakttagelser i revisionsrapporterna har Sida ställt krav på åtgärder för två insatser²⁷. För de två andra insatserna med allvarliga iakttagelser i revisionsrapporterna har internrevisionen noterat att Sida inte ställt krav på åtgärder²⁸.

Sammanfattningsvis anger granskningen vissa brister när det gäller hur Sida tar till sig och agerar på information från revisionsrapporter. Det är internrevisionens bedömning att detta medfört en ökad risk för korruptionsexponering i de sex aktuella insatserna.

Revision av stöd till enskilda organisationer

Av de totalt sjutton insatser som granskats avser tre insatser stöd till enskilda organisationer. Samtliga tre insatser kanaliserades i första led via svenska s.k. paraplyorganisationer, och i andra led via svenska biståndsförmedlande organisationer²⁹. Till skillnad mot det som åligger Sida vid revision av insatser

²⁶ Utifrån Sidas sätt att samarbeta med enskilda organisationer åligger det inte Sida att direkt ta del av revisionsrapporterna för de enskilda organisationerna i samarbetslandet. Av de tidigare tolv konstaterade revisionerna rör två revisioner enskilda organisationer. P.g.a. Sidas skillnad i förhållningssätt hanteras dessa därför i ett annat avsnitt. I detta avsnitt hanteras alltså de tio revisionerna som rör andra biståndsformer. Det bör dock också förtydligas att två av de insatser som inte reviderats, men som enligt avtal borde ha reviderats, gäller andra biståndsformer än stöd till enskilda organisationer. Eftersom inga revisionsrapporter föreligger för dem hanteras inte heller de i detta avsnitt.

²⁷ I det ena fallet var emellertid kraven långt ifrån tillräckliga. I det andra fallet ställdes relevanta krav, men Sida brast i sin bedömning av om kraven uppfyllts. Sida höll inne med utbetalningarna men kom senare att ingå nytt avtal utan att internrevisionen anser att de egentliga förutsättningarna nämnvärt förbättrats. Detta intrycks förstärks av att den påföljande revisionsrapporten lyfter fram minst lika allvarliga iakttagelser som den tidigare.

²⁸ För en av insatserna kom Sidas genomförandekanal att reagera starkt på revisionsrapporterna och fattade beslut om utbetalningsstopp. Genomförandekanal ställde krav på vissa åtgärder för att häva utbetalningsstoppet (se 3.3. "Skriva avtal"). Av den korrespondens som internrevisionen tagit del av framgår emellertid att Sida eftersträvade avtalsskrivning utan att ställa liknande krav. För den andra insatsen passerade revisionsrapporterna obemärkta genom Sidas handläggning.

²⁹ De enskilda organisationerna i samarbetslandet stöds indirekt av de svenska s.k. paraplyorganisationerna. Stödet kanaliseras till samarbetsländerna via ett "mellanled", s.k. svenska biståndsförmedlande organisationer. Enligt de avtalsmässiga allmänna villkoren har paraplyorganisationerna i uppgift att se till att revision görs av de bidragsförmedlande organisationerna i Sverige, vilka i sin tur har i uppgift att se till att revision gör av de bidragsmottagande organisationerna i samarbetsländerna.

inom andra biståndsformer åligger det i detta fall inte Sida att direkt ta del av de revisionsrapporter som hanterar genomförandet av insatsen. Däremot ska Sida ta del av de revisionsrapporter som gäller paraplyorganisationerna³⁰.

Enligt de allmänna villkoren ska Sida vidare ställa krav på paraplyorganisationerna att ställa enhetliga revisionskrav på de svenska bidragsförmedlande organisationerna. I en särskild bilaga till de allmänna villkoren presenteras den revisionsinstruktion som i sin helhet eller i tillämpliga delar skall anges i avtalet dem emellan³¹. Revisionskravet gäller därefter i alla efterföljande bidragsmottagande led.

I Sidas uppföljningsansvar ingår att ta del av revisionsrapporterna för paraplyorganisationerna. I ansvaret ingår också att försäkra sig om att paraplyorganisationerna i sina egna avtal med de svenska bidragsförmedlande organisationerna i tillämpliga delar har de allmänna villkoren inskrivna, och att skrivningarna garanterar revision i efterföljande led.

Internrevisionen har noterat att revisionsrapporter inkommit för paraplyorganisationerna själva, men att det för två av de tre paraplyorganisationerna inte inkommit revisions-PM, trots att så är reglerat i avtal. Internrevisionen har också noterat att Sidas handläggare varken efterfrågat eller känt till kraven på revisions-PM³².

Av de tre granskade insatserna har internrevisionen i två fall noterat att avtalen mellan paraplyorganisationerna och de svenska biståndsförmedlande organisationerna ställer krav på att tillämpa de allmänna villkoren (och därigenom revision). För en tredje insats³³ däremot ges ingen referens till de allmänna villkoren. I en särskild paragraf i avtalet ställs krav på revision, men kraven är inte specifika. Ingen revisionsinstruktion presenteras.

I efterföljande led, i avtalen mellan de svenska biståndsförmedlande organisationerna och de biståndsmottagande organisationerna i samarbetslandet, har internrevisionen noterat att inget av de tre avtalen hänvisar till de allmänna villkoren, men att samtliga avtal ställer krav på revision. Kraven är emellertid inte specifika och inga revisionsinstruktioner presenteras.

Internrevisionen har vidare noterat att en av de enskilda biståndsmottagande organisationerna i själva verket inte reviderats³⁴. För en annan insats har internrevisionen konstaterat att revisorn i sitt arbete inte bedömt om de finansiella rapporterna är rättvisande, och att revisionsintyget därför saknar tillförlitlighet³⁵.

³⁰ De allmänna villkoren ska utgöra en del av de enskilda organisationernas avtal med Sida och äger tillämpning på samtliga organisationer i efterföljande led, både svenska och lokala.

³¹ I samband med att de allmänna villkoren omarbetades under 2003 gjordes också en översyn av revisionsinstruktionerna vilka kom att förenklas.

³² Det bör i sammanhanget tilläggas att avtalen ställde krav på revisions-PM, trots att de dåvarande Allmänna Villkoren inte ställde krav på detta. I de omarbetade Allmänna Villkoren från april 2003 ställs däremot krav på revisorn att till den reviderade organisationen avge en revisionsrapport.

³³ Ett s.k. flerpartsavtal där både paraplyorganisationen, den svenska biståndsförmedlande organisationen centralt och på distriktsnivå samt den enskilda organisationen i samarbetslandet ingått avtal.

³⁴ Istället har organisationen fått den ekonomiska redovisningen tillstyrkt av organisationens redovisningskonsult.

³⁵ Då detta uppdagades stoppade den svenska biståndsförmedlande organisationen utbetalningarna. Samarbetet har sedermera upphört. Intervjuer pekar på att oegentligheterna möjliggjordes genom att i praktiken underminera organisationsdemokratien. Exemplet pekar på betydelsen av att de biståndsförmedlande organisationerna försäkrar sig om att de organisationer som de samarbetar med är demokratiskt styrda.

4.4. Andra korruptionshanterande instrument

Vid sidan om revisionsinstrumentet och samarbetsparternas rapportering kan Sida, såsom framfördes i början av detta kapitel, utnyttja andra instrument och informationskällor. Nedan behandlas två av de andra instrumenten; särskilda utvärderingsuppdrag och information från enskilda personer.

Särskilda utvärderingsuppdrag

Utvärderingar (inkl. fördjupade uppföljningsuppdrag) fyller ofta flera syften. Bland annat kan de ge information till att följa upp hur korruptionsrisker utvecklats, ge underlag till krav på eventuella åtgärder, samt ge stöd till beredning av eventuellt nya faser. Sida kan själv initiera utvärderingar, men bör också ta del av utvärderingar som samarbetsparter eller andra genomför på eget initiativ.

Internrevisionen har studerat fem utvärderingar som bidrar med information för att följa upp hur riskerna för korruption utvecklats. Enligt internrevisionens bedömning har Sida som resultat av rapporterna i två fall agerat i enlighet med rapporternas slutsatser, medan Sida i tre andra fall inte agerat fullt ut eller mer ingående tagit del av innehållet.

För den första utvärderingen, initierad av Sida, var syftet att producera en slutrapport över insatsens genomförande. Internrevisionen har noterat att utvärderingen beskriver situationer som signalerar risker för korrupta beteenden, men att Sida inte tycks ha uppmärksammat detta fullt ut vid beredningen av nya faser. Internrevisionen noterar också att utvärderingen inte är heltäckande då den inte omfattar en del av insatsen som ur ett resultatuppfyllnadsperspektiv är väsentligt riskfylld.

I den andra utvärderingen, också den initierad av Sida, ingår bedömningar som rör ekonomi-administrativ kapacitet. Sida har därigenom uppmärksammat på frågor som rör korruptionsexponering. Internrevisionen har noterat att den ansvariga avdelningen på Sida beslöt utföra en särskild revision då man även fick information genom lokala media som signalerade korrupta beteenden inom organisationen.

Den tredje utvärderingen initierades och finansierades av en svensk genomförandepart. I samband med redogörelsen av insatsprogrammets resultat ges i rapporten en beskrivning av en i hög grad riskfylld styrmiljö. Internrevisionen har tagit del av Sidas skriftliga kommentarer till utvärderingen och noterat att Sida ansett att det som står i rapporten redan var känt. Även intervjuer har bekräftat detta. Trots det har internrevisionen inte kunnat notera att man vid beredningen av nya faser beaktat denna kända information.

Den fjärde utvärderingen genomfördes på uppdrag av Sida och fyra andra givare. Syftet var att göra en bedömning av samarbetspartens organisation. Som ett resultat av utvärderingen har internrevisionen noterat att organisationen lät genomföra en viktig omorganisering.

Den femte utvärderingen gäller en insats som Sida samfinansierade med andra givare. I samband med de intervjuer som gjordes i granskningen framkom att Sidas handläggare inte var medvetna om de risker för korruption som utvärderingen signalerade.

Information från enskilda personer

Under granskningen har internrevisionen fått uppgifter om ett fall då Sida nåtts av sådan information från en enskild person som indikerade korruption. Personen var högt uppsatt inom en insats som finansierades av Sida, indirekt anställd med Sida-medel, och både bistod med och ledde kapacitetsstödet inom insatsen. Internrevisionen har emellertid noterat att informationen inte kom att påverka Sidas handläggning av pågående insats eller vid riskanalysarbetet i beredningen av nya faser. Personen kom senare att på samarbetspartens initiativ att få lämna sitt uppdrag.

5. Ledningen av handläggningsarbetet

Bedömning

- Granskningen har visat att de operativa cheferna inte alltid leder och ger handläggarna det stöd de behöver för att identifiera och analysera korruptionsrisker under insatsernas beredning och för att följa upp korruptionsrisker under genomförandet.

I föreliggande kapitel presenteras bedömningar av ledningen av handläggningen, d.v.s. av det arbete som beskrivs i kapitel 3 och 4. Utgångspunkten är att cheferna har ansvar för att det handläggningstekniska arbetet utförs, och att det utförs med kvalitet. För överskådlighetens skull betecknas här den som leder arbetet för *operativ chef* och den som leds, d.v.s. utför arbetet i projektcykeln, för *handläggare*.

Gällande regelverk och stöddokument

Sidas styrdokument hanterar frågor som rör ledning. I Sidas chefspolicy anges att det ingår i chefsuppdraget att ta ansvar för verksamheten och att cheferna har det yttersta ansvaret för fattade beslut och deras konsekvenser. I den operativa chefs arbetsuppgifter ingår m.a.o. att följa upp handläggarens arbete och styra arbetet mot organisationens mål. I kombination med den övergripande redogörelse som gjordes i början av kapitel 4 över Sidas regelverk följer att den operativa chefen har ansvar för att följa upp och styra handläggarna så att dessa:

- kontrollerar att insatsernas korruptionsexponering är acceptabel,
- identifierar eventuella korrupta beteenden,
- tar upp eventuella iakttagelser med chefen och/eller i dialogen med samarbetsparter m.fl.,
- föreslår krav på åtgärder, följer upp åtgärderna genomförande och återrapporterar.

I verksamhetsmässiga termer innebär det att de operativa cheferna ska tillse att korruptionsrisker identifieras och analyseras samt att utvecklingen av korruptionsrisker följs upp av handläggarna och att handläggarna, eller de operativa cheferna själva, för dialog med samarbetsparter m.fl. och agerar om behövt. Den operativa chefen ska därtill överväga beslut om att minska eller hålla inne det svenska stödet om så bedöms erforderligt (eller vidta andra åtgärder).

Iakttagelser och bedömning

Några av de intervjuade cheferna har uppgett att de utgår från att ”handläggarna vet vad de ska göra”, och menar att en närmare styrning av handläggarnas arbete därför inte är nödvändig. I en sammanfattande bedömning av det granskade materialet bedömer internrevisionen att de operativa cheferna inte säkerställt att handläggarnas identifiering och analys av korruptionsrisker (framförallt uttryckta i BPM) varit tillfredsställande och följt Sidas regelverk. De har inte heller säkerställt att stöddokumentet utnyttjats i tillräcklig omfattning. Som följd har cheferna i en del fall fattat insatsbeslut och undertecknat insatsavtal på ofullständiga underlag. Som följd har också förutsättningarna för att följa upp korruptionsriskernas utveckling under genomförandefasen minskat, liksom att under genomförandefasen vidta åtgärder.

Internrevisionen har bedömt att de operativa cheferna inte följt upp och styrt handläggarnas arbete så att avtalsenlig information för uppföljning och eventuell styrning tillhandahållits. Inte heller har cheferna i tillräcklig utsträckning ställt uttryckliga krav på handläggarna att ta del av sådan tillhandahållen information som ger underlag till att bedöma korruptionsexponering och identifiera eventuella korrupta beteenden.

6. Regelverk, rutiner och stöd

I detta kapitel redogör internrevisionen för sina bedömningar av Sidas regelverk, rutiner och tillhandahållna stöd utifrån ett korruptionshanteringsperspektiv.

Ytterst är det regelverket som ska styra Sidas biståndsoperativa handläggningsprocesser. För tillämpningen tillhandahåller Sida stöd. I praktiken formas också handläggningen av att specifika rutiner etableras. Stöd tillhandahålls genom stöddokument, interna stödfunktioners rådgivning, tillgång till externa resurser, utbildningar, etc. Bland stöddokumenterna återfinns bl.a. SAS och avtalsmallar.

6.1. Regelverket

De huvudsakliga regler som styr Sidas arbete med korruptionshantering är projektcykelregeln, anti-korruptionsregeln och de allmänna villkoren. Internrevisionen bedömer att reglerna slår fast väsentliga korruptionshanterande krav för den biståndstekniska handläggningen. Internrevisionen bedömer att Sidas anti-korruptionsregeln som antogs i maj 2001, jämte övriga regler, skapar goda förutsättningar för att hantera korruptionsrisker.

Som följd bedömer internrevisionen att de brister i handläggningen som presenteras i kapitel 3 och 4 huvudsakligen har sin grund i tillämpningen av reglerna (jämte utnyttjandet av tillhandahållet stöd), inte i några omfattande brister i reglerna själva.

6.2 Rutiner

Bedömningar

- Sidas rutiner för att vid överlämnande av insatser förmedla information som rör korruption och korruptionsrisker är svaga.
- Sida saknar rutiner för att följa upp och att få överföringar av finansiella medel bekräftade.
- Sidas rutiner är ofta svaga för att säkerställa att samarbetsparterna känner till det avtalsmässiga kravet på revision, samt att samarbetsparterna har för avsikt att initiera den.

I praktiken formas den biståndsoperativa handläggningen av att rutiner etableras på Sidas olika avdelningar och på utlandsmyndigheter, utan att det föreligger regler som ställer krav på rutinerna. I föreliggande avsnitt presenteras internrevisionens iakttagelser av sådana rutiner som bedömts vara svaga eller saknas. De har bedömts vara väsentliga för Sidas förmåga att hantera risker för korruption.

Överlämnande av insatser

Internrevisionen har noterat att rutinerna för att vidarebefordra korruptionsinformation vid överlämnande av insatser ofta brister (se 3.4). Avdelningarna kräver vanligtvis av medarbetarna att en s.k. klarsedel fylls i och signeras. Bland annat skall det tillstyrkas att pågående ärenden överlämnats till efterträdare eller kollegor. Vad som inbegrips i att överlämna ett ärende specificeras emellertid inte. Internrevisionen har inte heller kunnat finna något annat dokument som anger vilken information som skall överlämnas eller ha dokumenterats innan ny handläggare tillträder. Internrevisionen bedömer därmed att existerande rutiner inte är tillräckliga.

Överföring av finansiella resurser

Internrevisionen bedömer att Sidas rutiner för att göra överföringar av finansiella resurser till stora delar är tillfredsställande, men att Sida brister i att följa upp och att få överföringarna bekräftade.

Internrevisionen har noterat två fall då betydelsen av sådana rutiner framkommit (se 4.1.). Gemensamt för bägge fallen är att Sidas handläggare sent blev förvissade om att de överförda medlen kunde vara korruptionsexponerade.

Rapportpåminnelser

Internrevisionen har noterat att en andel av de finansiella och verksamhetsmässiga rapporterna inkommer sent. Internrevisionen har noterat att Sidas rutiner är svaga för att säkerställa att rapporterna inkommer enligt avtal.

Revisionspåminnelser

Internrevisionen har noterat att en stor andel av revisionsrapporterna inkommit sent och några fall inte alls. I normalfallet åligger det samarbetsparten att tillse att revision utförs, men internrevisionen har noterat att inga rutiner finns för att säkerställa att revisionsrapporten inkommer enligt avtal. På en av de granskade utlandsmyndigheterna har dock internrevisionen noterat att en rutin introducerats för att sammanställa information från de olika insatserna om att revision utförts.

6.3 Stöd

Bedömningar

- Genom att mallen för bedömningspromemoria (BPM) inte specifikt anger att handläggaren ska bedöma korruptionsrisker, riskerar Sidas handläggare att inte uppmärksamma behovet av att göra en sådan bedömning.
- Sida saknar en handfast och kommunicerad metod för att identifiera, analysera och dokumentera korruptionsrisker i samband med beredning.
- Sidas utbildningsutbud är inte tillräckligt inriktat på frågor om korruptionshantering.
- Förslag på revisionsinstruktioner saknas i avtalsmallarna.
- Sidas rådgivningsstöd med koppling till revision och för att bedöma samarbetsparternas kapacitet är inte tillräckligt.
- Sidas stöddokument ger begränsat stöd till hur man kan eller bör agera vid uppfattade signaler om korruption.

Stöd som ges till Sidas medarbetare för att bistå dem med att hantera korruptionsrisker i utvecklingssamarbetet kan förekomma i flera olika former, framförallt genom stöddokument, intern rådgivning och utbildningar. Frågan om interna stödfunktioner är i förlängningen också en organisationsfråga. Stöddokumentet kan bestå av avtalsmallar, metoder, handböcker, guidelines, anvisningar, lathundar, etc. Behovet av stöd för att hantera korruptionsrisker är delvis beroende av vilken kompetensprofil som Sidas medarbetare har. Det är också beroende av hur pass specifikt uttryckt Sidas regelverk är.

Trots att internrevisionen bedömer att ett flertal av Sida stöddokument kan stärkas anser internrevisionen att stöddokumentet som grupp tillhandahåller ett anseeligt stöd till Sidas medarbetare för att hantera korruptionsrisker. Internrevisionen har samtidigt noterat att det tillhandahållna stödet stärkts under senare år, och att utvecklingsarbetet fortsätter.

Generellt stöd för korruptionshantering

I januari 1997 färdigställdes ett styrdokument som direkt rör korruption; "Sidas anvisningar för Sidas uppdrag att verka för god administration och att motverka korruption i samarbetslandet" (korruptionssanvisningarna)³⁶. Anvisningarna ingick i Sidas regelverk, men i samband med att Sidas anti-korruptionsregel antogs i maj 2001 upphörde dokumentet att gälla som regel. I dess ställe är en handledning

³⁶ Dokumentet är för närvarande föremål för uppdatering under Metod/Naturs ledning.

för tillämpning av anti-korrupsionsregeln under utarbetande. Handledningen, som är utarbetas av Natur/Metod, kommer att ingå bland Sidas stöddokument. Trots att anvisningarna upphört att gälla som regel utgör de under tiden ett stöd för Sidas verksamhet. Internrevisionen bedömer att dokumentet ger en god bild av Sidas principer för att motverka korruption inom utvecklingssamarbetet. Även om vissa avsnitt är utförligt beskrivna är de emellertid inte uttömmande vad gäller att tillhandahålla Sidas medarbetare med metoder för att hantera korrupsionsrisker i utvecklingssamarbetet.

Internrevisionen har också noterat att kännedomen om korrupsionsanvisningarna är svag.

Stöddokument – bedöma korrupsionsrisker vid beredning

Som stöd för att identifiera, analysera och dokumentera risker vid insatsberedning tillhandahåller Sida ett antal stöddokument. I SAS, där dispositionen för BPM framgår, anges under egen rubrik ett antal frågor som rör förutsättningar och risker. Alla olika typer av risker, bl.a. korrupsionsrisker, kan redogöras under denna rubrik. Samtidigt har internrevisionen noterat att just korrupsionsrisker inte lyfts fram som en specifik risk att redovisa. Internrevisionen bedömer att korruption utgör ett väsentligt hot mot resultatuppfyllnad inom utvecklingssamarbetet och anser därför att mallen för BPM inte tillräckligt tydligt lyfter fram betydelsen av att identifiera och bedöma korrupsionsrisker i beredningsarbetet. I ett särskilt avsnitt i den nya versionen av SAS³⁷ lyfts emellertid god samhällsstyrning (för att förebygga korruption) och kapacitetsutveckling fram som särskilt viktiga frågeställningar i utvecklingssamarbetet. Internrevisionen anser att skrivningarna delvis, men inte fullt ut, kompenserar för det som närmast ovan anges. SAS lyfter också fram Sidas roll vid upphandlingar ur ett riskperspektiv.

I SAS hänvisas också till Logical Framework Approach (LFA). I början av 2003 lät Sidas metodenhet publicera en sammanfattning av LFA-teorin. Internrevisionen anser att den till stora delar är relevant och användarvänlig. I ett särskilt avsnitt och i särskild bilaga hanteras riskanalys, emellertid utan att lyfta fram korruption som ett specifikt riskområde.

I korrupsionsanvisningarna från januari 1997 hanteras bl.a. frågor kring Sidas granskning av projektförslag och samarbetspartens administrativa kapacitet. Internrevisionen anser att texterna är välskrivna, men noterar samtidigt att inte någon metod presenteras för hur korrupsionsrisker skall identifieras och analyseras.

Mot bakgrund av det som beskrivs ovan, och de iakttagelser som presenteras i kapitel 3, bedömer internrevisionen att det saknas en handfast metod för att identifiera, analysera och inte minst dokumentera korrupsionsrisker i samband med beredning.

Rådgivning – bedöma korrupsionsrisker vid beredning

Att få klarhet i vad riskerna för korruption kan bestå av för enskilda insatser, och för att analysera och förebygga riskerna, krävs kompetens som man orimligen kan kräva att varje enskild handläggare har vid varje enskilt tillfälle, även om relevanta stöddokument är tillhandahållna. I ett vidare perspektiv kan därför inte enbart en metod ersätta personlig rådgivning med att bedöma korrupsionsrisker (inklusive samarbetsparters kapacitet). Internrevisionen har inte kunnat notera att Sida idag tillhandahåller särskild rådgivning inom korrupsionsområdet men har konstaterat att rådgivningsstöd tillhandahålls inom vissa områden som har direkt koppling till korrupsionshantering. Sida har bl.a. ramavtal med ett antal revisions- och konsultföretag vars tjänster kan avropas för att få underlag till att bedöma korrupsionsrisker (bl.a. kapacitetsbedömningar). Därtill erbjuder den s.k. upphandlingsgruppen inom EVU/JUR rådgivning inom upphandlingsområdet. Internrevisionen har också uppgift om att Sida planerar att tillhandahålla rådgivning med att bedöma finansiella styrsystem. Enligt uppgift kommer emellertid rådgivningen att i huvudsak rikta sig till insatser inom biståndsformen sektorprogramstöd.

³⁷ Gäller fr.o.m. september 2003.

Utbildning – bedöma korruptionsrisker vid beredning

Trots det väsentliga hot som korruption utgör mot utvecklingssamarbetets mål, och trots att korruptionsrisker är svåra att hantera, har internrevisionen inte kunnat konstatera att Sida erbjuder någon utbildning i hur riskerna skall identifieras, analyseras och förebyggas. Sida erbjuder kurser inom näraliggande områden som Logical Framework Approach (LFA) och budgetgranskning, men inte kurser som i högre grad är inriktade på korruptionsfrågor. Endast i samband med utreseutbildning har internrevisionen kunnat noterat att korruptionsfrågor tilldelats visst utrymme. Internrevisionen anser att detta är ett initiativ i rätt riktning, men att det inte är tillräckligt.

Utforma avtalsförslag

Sidas avtalsmallar utgör stöd vid utformandet av avtalsförslag. Viktiga frågor som rör korruptionshandtering, t.ex. revision, upphandling, utbetalning, återbetalning och rapportering kan ingå i avtalsmallarna. EVU/JUR erbjuder därtill rådgivning till Sidas avdelningar för att utarbeta avtalsutkast. Tidigare i rapporten, i avsnitt 3.3., beskrevs Sidas utnyttjande av mallarna. I föreliggande stycke bedöms avtalsmallen för insatsavtal med samarbetsparter (avtalsmall 3A).

I september 2003 fattades beslut om nya insatsavtal. Internrevisionen anser att de nya mallarna innebär en förbättring och att de förtydligar Sidas krav på revision, upphandling, årsgenomgångar och utbetalningar. Internrevisionen har emellertid noterat att de tidigare kraven på budgetuppföljning och verksamhetsmässig rapportering i avtalsmall 3A ändrats så att väsentliga krav inte längre anges. Framförallt har det tidigare kravet på budgetuppföljning fallit bort³⁸. Internrevisionen anser att det är av stor vikt att samarbetsparterna använder strukturen från projektdokumentens budgetar och aktivitetsplaner som grundläggande format vid rapportering, och att detta bör vara formulerat i avtalen³⁹.

Ur två ytterligare aspekter anser internrevisionen att avtalsmallarna kunde stärkas för att tillhandahålla stöd med att hantera korruptionsrisker. Den första aspekten rör revision. Internrevisionen har noterat att inte heller de nya avtalsmallarna presenterar förslag på revisionsinstruktioner för att vid behov bilägga avtalen⁴⁰. Undantag utgör avtal om rambidrag mellan Sida och enskilda organisationer där revisionsinstruktioner redan ingår i de bilagda allmänna villkoren⁴¹.

Internrevisionen anser att det vid överföring av finansiella resurser till samarbetsparter och genomförandeparter kan föreligga korruptionsrisker och att det därför är av vikt att Sida försäkrar sig om att få en bekräftelse av mottagaren att denne mottagit utbetalningen (datum, konto, belopp, valuta, växelkurs, avgifter). Varken i de nya eller tidigare avtalsmallarna ställs krav på samarbetsparterna att bekräfta mottagandet av finansiella resurser. Inte heller SAS eller ”Sida’s Guidelines for planning, reporting and audit” (som utgör en vägledning till samarbetsparterna) hanterar frågan.

Revision

Från internrevisionens intervjuer med Sidas handläggare har det framkommit att flertalet handläggare anser att de har svårigheter att skriva eller bedöma förslag på revisionsinstruktioner. Flertalet har också

³⁸ Budgetuppföljning och verksamhetsuppföljning hanteras i en vägledning som är riktad till Sidas samarbetsparter (Sida’s Guidelines for Planning, Reporting and Audit). Vägledningen är emellertid inte någon avtalsbilaga.

³⁹ Det bör nämnas att mot bakgrund av att det är samarbetsparterna som presenterar projektförslagen för Sida så har de därmed möjlighet att själva råda över vilket rapporteringsformat som lämpligast gäller. På så sätt borde Sidas rapporteringskrav inte bidra till att ytterligare späda på de många olika krav på rapportering som många samarbetsparter upplever att givarna ställer.

⁴⁰ En hänvisning till revisionsinstruktioner i ett dokument utfärdat av DAC görs dock i anvisningarna ”Sida’s Guidelines for planning, reporting and audit”. Anvisningarna är emellertid inte avtalsbundna. Samtidigt torde tillgängligheten till DACs dokument i hög grad variera mellan Sidas samarbetsparter.

⁴¹ Revisionsinstruktionerna är av tvingande status i.o.m. att de ingår i de allmänna villkoren. De ingår i Sidas regelverk.

uppgett att de har svårigheter att läsa och förstå revisionsrapporter och med dem som bas ställa krav på åtgärder och följa upp åtgärderna. Samtidigt upplever de att de inte tillhandahålls stöd som är tillräckligt lättillgängligt för att utföra dessa uppgifter, trots att Sida har ramavtal med två revisionsbyråer.

Sida erbjuder även stöd genom en revisionshandledning ("Handledning i Revisionsfrågor")⁴². Liksom korruptionsanvisningarna är revisionshandledningen välskriven, men internrevisionen anser inte att den ger ett tillräckligt handfast stöd till att skriva revisionsinstruktioner, läsa och förstå revisionsrapporter och med dem som bas ställa krav på åtgärder och följa upp dem. I handledningen presenteras i bilaga ett förslag till innehåll i uppdragsbeskrivningar, men delvis i beskrivande former. Ett förslag på revisionsinstruktion presenteras också i en bilaga till korruptionsanvisningarna. Revisionsinstruktionen är så utformad att den kan tillämpas vid situationer då korruption misstänks. Internrevisionen anser att detta är ändamålsenligt, men att mallar för mer allmänna revisionsinstruktioner saknas. Internrevisionen har därtill noterat att kännedomen om revisionshandledningen, liksom korruptionsanvisningarna, är låg.

Totalt sett anser internrevisionen att Sidas stöd inom revisionsområdet inte är tillräckligt. Ett bredare och mer lättillgängligt utbud av mallar för revisionsinstruktioner saknas (se stycket ovan) samtidigt som detta gäller för stöd i form av rådgivning och utbildning. Lättillgänglig rådgivning och tillhandahållen utbildning är av stor betydelse för att handläggarna ska kunna skriva och bedöma förslag på revisionsinstruktioner, läsa och förstå revisionsrapporter och ställa rimliga och relevanta krav på åtgärder, samt följa upp åtgärderna.

Internrevisionen har under granskningen noterat att två av de besökta utlandsmyndigheterna tagit initiativ till att genom ramavtal upphandla lokalt stöd för att utarbeta och bedöma revisionsinstruktioner, och för att bedöma revisionsrapporter och åtgärdsplaner. Internrevisionen anser att dessa initiativ stärker de två utlandsmyndigheternas kapacitet inom revisionsområdet.

Bedöma rapporter

Internrevisionen har noterat att ändamålsenligheten med att samarbetsparterna rapporterar mot projektdokumentens struktur, både verksamhetsmässigt och finansiellt, inte alltid är självklar för Sidas medarbetare. Internrevisionen anser att Sidas stöddokument inte tillräckligt tydligt lyfter fram betydelsen av en sådan rapportering.

Rejting

Under 2003 lanserades Sidas s.k. rejting modell (SiRS)⁴³. Modellen innebär att bl.a. göra insatsspecifika riskbedömningar. Som en del av riskbedömningen ingår att följa upp relevans, uthållighet och effektivitet. Däri ingår att följa upp en s.k. "anti-korruptionsbedömning" som enligt SiRS skall ha gjorts under beredningsfasen. Internrevisionen anser att en sådan uppföljning är väsentlig att göra, men noterar samtidigt att det inte förklaras i dokumentet (eller i något annat dokument) vad för anti-korruptionsbedömning som avses.

Agerande vid signaler om korruption

I föregående kapitel har internrevisionen lyft fram fall då Sida inte vidtagit åtgärder vid information som rör korruptionsexponering eller korrupta beteenden.

I Sidas avtalsmall för projekt ges Sida utrymme att agera. Sida tillåts t.ex. att hålla inne utbetalningar om avvikelser görs från planer och budget, om de finansiella medlen felanvänds, om den ekonomi-

⁴² Handledningen som är från september 1997 ingick tidigare i Sidas regelverk, men i samband med att Sidas anti-korruptionsregel antogs i maj 2001 upphörde dokumentet att gälla. Trots det utgör handledningen ett stöd. En ny handledning är under utarbetande och kommer att ingå bland Sidas stöddokument. Arbetet leds av EVU.

⁴³ Syftet med SiRS är att tillhandahålla ett instrument för snabba, löpande, strukturerade och dokumenterbara bedömningar av Sidas pågående insatser över en viss volym och livslängd.

administrativa administrationen inte är tillfredsställande, om rapporter uteblir, om målen med insatsen är i farozonen, etc. I praktiken innebär detta att Sida ges möjlighet att ställa relevanta krav på avtalsparten. Utifrån kraven kan bl.a. avtalsparten välja att komplettera tidigare information eller föreslå en åtgärdsplan.

Genom Sidas stöddokument ”En vägledning vid misstanke om korruption” från början av 2003 ger Sida stöd till sina medarbetarna för hur de skall agera då de misstänker korrupta beteenden. Vägledningen anger att ansvaret för att vidta åtgärder åvilar innehavaren av dispositionsrätten, normalt chef hos Sida eller utlandsmyndighet, och att Sidas handläggare skall kontakta dem vid misstankar. Internrevisionen finner att dokumentet utgör ett viktigt stöd för att hantera situationer med misstänkt korruption. Emellertid anser internrevisionen att vägledningen inte påminner om betydelsen av att ta upp misstankar om korruption i dialogen med samarbetsparter m.fl.⁴⁴, och att dialogen bör föras innan utredning påbörjas⁴⁵.

7. Styrmiljö

Bedömningar

- Kunskapen bland Sidas medarbetare om vad anti-korrupsionsregeln och projektcykelregeln innehåller är inte tillräcklig.
- I vissa fall har det bedömts att de handläggningstekniska kompetenserna hos Sidas medarbetare för att hantera korrupsionsrelaterade arbetsuppgifter varit begränsade.
- De krav som ställs på Sidas avdelningar att uppmärksamma handläggningstekniska kompetenser vid rekrytering är svaga.
- De krav som ställs på Sidas chefer att försäkra sig om att handläggarna har kunskaper om och tillämpar sådana regler som är korrupsionshanterande är inte tillräckligt uttalade.
- Vissa medarbetare upplever en målkonflikt, d.v.s. att hanteringen av korrupsionsrisker måste balanseras mot en strävan efter att utbetala en så stor del av de delegerade medlen som möjligt.

I föreliggande kapitel presenteras internrevisionens iakttagelser gällande Sidas styrmiljö. Med styrmiljö menar internrevisionen i detta sammanhang incitamentstruktur och övriga förhållanden som påverkar Sidas medarbetares förmåga att tillämpa Sidas regelverk och att utnyttja tillhandahålllet stöd. Förutom incitamentstruktur bestäms förhållandena av värderingar, förtroende medarbetarna emellan, företagskultur, spelregler, ledningsstil, etc. För medarbetarnas förmåga att hantera korrupsionsrisker i det handläggningstekniska arbetet har de nämnda faktorerna en väsentlig betydelse. De olika faktorerna både överlappar och påverkar varandra.

Internrevisionen vill understryka att det för en verksamhet som Sidas, där situationer kontinuerligt uppstår i verksamheten som åtminstone delvis är oförutsägbara och unika, är det naturligt att styrmiljön har en väsentlig betydelse för förmågan att hantera korrupsionsrisker. Det är m.a.o. inte möjligt att ”rigga upp” den operativa verksamheten i detalj, och det är därför styrmiljön får en ökad betydelse.

⁴⁴ Se Sidas anti-korrupsionsregel.

⁴⁵ Enligt uppgift kommer betydelsen av dialog att redogöras för i den handledning som är under utarbetande för att tillämpa anti-korrupsionsregeln.

Att fullt ut bedöma Sidas styrmiljö kräver en särskild granskning. I föreliggande granskning har dock ett antal frågor gällande styrmiljön väckts, varför internrevisionen ändå väljer att föra ett resonemang kring dessa.

Kännedom om Sidas regelverk

Internrevisionen har noterat brister i kunskapen om Sidas regler. Både handläggare och chefer, såväl i Stockholm som i fält, har i många fall visat sig ha en oklar uppfattning om vad Sidas anti-korruption-sregel och projektcykelregel innehåller. På utlandsmyndigheterna har framförallt lokalt anställda handläggare haft svag kännedom om regelverket, men också flera av de utsända handläggarna. Merparten av dem kommer direkt från Sida Stockholm. Ett antal handläggare har inte känt till deras existens. Styrkraften för dessa regler är alltså svag för den handläggningstekniska verksamheten.

Den svaga kännedomen om reglerna påverkar inte bara den operativa ledningen och handläggningen utan också det strategiska arbetet. På en av de granskade utlandsmyndigheterna hade man vid granskningens genomförande påbörjat arbetet med att utarbeta en anti-korruptionsstrategi, men utan att beakta anti-korruptionsregeln.

Internrevisionen har intryck av att handläggarnas svaga kunskaper om Sidas regelverk, och tillämpningen av det, har sin orsak i att kraven på att tillämpa och känna till regelverket inte är tillräckligt uttalat, och att det saknas tillräckligt uttalade krav på Sidas operativa chefer att försäkra sig om att handläggarna har kunskaper om och följer regelverket.

Förhållandet till korruption

Trots den svaga kännedomen om regelverket har internrevisionen noterat att Sidas medarbetare uttrycker en ambition att motverka korruption och att de ser korrupta beteenden som ett hot mot Sidas utvecklingssamarbete. I granskningen har internrevisionen också noterat att Sidas medarbetare ledigt diskuterar frågeställningar kring korruption. Generellt sett diskuteras emellertid korruption i allmänna termer, utan att relatera risker för korruption till enskilda insatser.

Kompetensprofiler

Internrevisionen har i flera fall noterat att de ”handläggningstekniska kompetenserna” för att göra riskbedömningar och bedöma budgetar, verksamhetsplaner, finansiella och verksamhetsmässiga rapporter, externa uppföljningar, ekonomi-administrativ kapacitet, samt utarbeta revisionsinstruktioner, läsa revisionsrapporter, läsa och följa upp åtgärdsplaner m.m. varit begränsade.

Under granskningens gång har ett antal biståndshandläggare, som förklaring till bristande riskbedömningar och uppföljningar uppgett att de ”inte är ekonomer, finansmänniskor eller revisorer”, underförstått att det därför inte kan förväntas av dem att hantera handläggningstekniska frågor på så sätt som de upplevt att internrevisionen förväntat sig. Flera av dem identifierar sig i första hand med det ämnesområde som de arbetar inom, och beskriver sig gärna i första hand som t.ex. forskare, ingenjör, hälsovårdsmänniska, etc. Internrevisionen anser detta vara naturligt och instämmer i att ämnesområdeskompetenser är av stor betydelse för flertalet handläggningsmoment inom projektcykeln. Internrevisionen anser emellertid att detta inte bör leda till att handläggarna begränsas i sitt upplevda handläggningsansvar.

Därutöver har internrevisionen intryck av att de handläggningstekniska kompetenserna inte uppmärksammas till fullo vid rekrytering. De interna krav som ställs på Sida att göra detta är svaga. Ett stöddokument, den s.k. ”Medarbetarblomman” från maj 2000, anger olika typer av kompetenser som bör uppmärksammas i samband med rekrytering, men internrevisionen bedömer att de ”handläggningstekniska” kompetenserna inte tillräckligt tydligt framgår av dokumentet.

En ytterligare fråga som rör kompetens är internrevisionens intryck av att handläggarna har varierande insikter i att förstå och uppmärksamma kopplingen mellan korruptionshantering och måluppfyllnad, d.v.s. förstå och förmå uppmärksamma vilken korruptionsexponering som en viss insats utsätts för och vilka skadliga konsekvenser som korrupta beteenden inom insatsen kan leda till.

Som tidigare nämnts anser internrevisionen att Sidas utbildningsutbud för hantering av korruptionssrisker inte är tillräckligt (se 6.3).

Upplevd målkonflikt

Internrevisionen har noterat att några av de intervjuade medarbetarna upplever en svårighet med att balansera graden av korruptionshantering i biståndet mot upplevda krav att utbetala en så stor del av delegerade medlen som möjligt. Några av Sidas medarbetare har direkt uppgett att en högre grad av tillämpning av regelverket och utnyttjande av tillhandahållet stöd (d.v.s. en mer utvecklad korruptionshantering) skulle minska utbetalningsvolymen. Internrevisionen bedömer att den upplevda målkonflikten utgör en viktig förklaring till de brister i korruptionshantering som internrevisionen iakttagit under granskningen och som redogörs för i kapitel 3–5. Ändå har internrevisionen inte kunnat konstatera att konflikterna problemformuleras i Sidas interna utvecklingsarbeten.

8. Rekommendationer

I föreliggande presenteras rekommendationer till åtgärder. Vissa rekommenderade åtgärder har emellertid internrevisionen valt att benämna *förslag till ökat stöd*. Anledningen är att de mest rör Sidas tillhandahållande av stöd och att de i relation till andra rekommendationer har en mindre betydelse för att åtgärda identifierade svagheter. Förslagen till ökat stöd återfinns i bilaga 7. Övriga rekommendationer presenteras nedan.

1. Sida bör ta ställning till hur tillämpningen av regelverket och utnyttjandet av stöd som rör korruption ska kunna stärkas.
2. Sida bör även som en del i sitt interna utvecklingsarbete problematisera hur utbetalningstrycket kan påverka Sidas förmåga att hantera korruptionssrisker i de enskilda insatserna.
3. Uttalade krav bör ställas på de operativa cheferna att försäkra sig om att beslutsunderlagen för insatser innefattar bedömningar av korruptionssrisker och förslag till hur dessa kan hanteras. Krav bör även ställas på Sidas operativa chefer att ge handläggarna den ledning och det stöd som kan krävas för att kunna hantera korruptionssrisker i övrigt.
4. Sida bör eftersträva att på sikt höja nivån på sådana ”handläggningstekniska kompetenser” som är av vikt för att hantera korruptionssrisker. Förutom att tillhandahålla kompetenshöjande utbildningar och rådgivning (se bilaga 7) rekommenderar internrevisionen att dessa kompetenser ytterligare uppmärksammas vid rekrytering, intern såväl som extern. Internrevisionen rekommenderar att Sidas personalavdelning följer upp hur Sidas avdelningar beaktar dessa kompetenser i samband med rekrytering.
5. Sidas regelverk bör ställa krav på medarbetarna att till sina närmaste chefer skriftligen framföra misstankar om korrupta beteenden. Även bedömningar av att väsentliga risker för korruption föreligger, samt information om åtgärder som vidtagits eller som kommer att vidtagas, bör framföras skriftligen.

6. Sida bör ställa ökade och tydligare krav på Sidas handläggare att rutinmässigt dokumentera eller på annat sätt överlämna väsentlig information med koppling till korruption då insatser byter handläggare.
7. Sida bör diskutera och ta ställning till behovet av att Sida, som en del i den finansiella insatsuppföljningen, följer upp och får överföringarna av rekviderade medel bekräftade.

Bilaga 1

Skadeverkningar

Korrupta beteenden åsamkar skada och innebär ett hot mot resultatuppfyllnad i Sidas utvecklingssamarbete (effektivitet, kvalitet på rapportering, författningsenlighet samt undvikande av negativa bieffekter). Skadorna kan uppstå på flera sätt. I redogörelsen nedan har de kategoriserats i tre grupper. Risken för att negativa bieffekter uppstår som en konsekvens av korrupta beteenden inom utvecklingssamarbetet beskrivs i ett fjärde stycke.

I bilaga 4 presenteras en analysmodell som illustrerar sambandet mellan styrning och resultatuppfyllnad ur ett korruptionshanteringsperspektiv. Det som i modellen betecknas korruptionshanteringsmål har ett direkt samband med resultatuppfyllnad.

Direkt sub-optimering

Den mest påtagliga skadan av korruption är direkt sub-optimering, d.v.s. förlusten av resurser, finansiella och materiella. Exempel på korrupta beteenden inom Sidas utvecklingssamarbete som direkt leder till sådana skador är de som nämns i kapitel 1, d.v.s. muta, bestickning, svindleri, utpressning, favorisering, nepotism, jäv, bedrägeri, förskingring, ”kick-backs” och ”privatisering” av tillgångar.

Skapa förutsättningar för korruption/undvika upptäckt

Korruptionsbenägna aktörer betar sig om nödvändigt på ett sådant sätt att de skapar förutsättningar för otillbörlig vinning. De betar sig också om nödvändigt på ett sådant sätt att upptäckten av de korrupta beteendena försvåras. Dessa beteenden i sig kan ha sub-optimerande konsekvenser för insatsen.

Beteendena kan innebära en rad olika aktiviteter för att skapa möjligheter till korruption och för att undvika upptäckt. Bl.a. kan det innebära underlåtenhet att producera kvalitativa rapporter, generera desinformation, utöva kontra-produktiv kontroll över informationsflöden, underlåta att efterleva insatsavtal och andra överenskommelser, manipulera bokföring och redovisning, ”uppmuntra” ett visst beteende hos underordnade, försvåra andra aktörers informationsinsamling, främja svag dokumentering, eliminera eller minska inflytandet för personer som utgör verkliga eller potentiella hot mot otillbörlig vinning, främja svaga återrapporterings- och accountabilitysystem, försvåra insyn, genomföra tveklaktiga rekryteringar och befordringar, manipulera interna regelverk, missbruka intern och konfidentiell information, främja negativt företagsklimat, eller att i allmänhet skapa en gynnsam styrmiljö för otillbörlig vinning.

Distrahering

Indirekt föreligger därutöver risk för att korrupta beteenden kan åsamka ytterligare skada, främst genom att korruptionsbenägna aktörers fokus på att uppnå resultat distraheras. Energi, strävanden och ambitioner vänds bort från resultatuppfyllande aktiviteter inom insatserna.

Negativa bieffekter

En konsekvens av de beteenden som nämns ovan kan vara att samarbetspartens egen styrmiljö påverkas i negativ riktning och att detta förhållande påverkar samarbetspartens övriga verksamhet och kvarstår efter samarbetets avslut. De möjligheter till otillbörlig vinning som insatsen inneburit har då bidragit till en ”korrupt kultur”.

Bilaga 2

Insatsurval

De sjutton insatser som ingick i instatsurvalet täcker fem biståndsformer och sex typer av samarbetsparter såsom figuren nedan illustrerar. Av de granskade insatserna hade nio insatser ett avtalat belopp som översteg 10.000.000 kr, medan alltså åtta insatser var volymmässigt mindre. Tre av insatserna samfinansierades med andra givare.

Tabell 1: Insatsurvalet per biståndsform och typ av samarbetspart.

BF* SP*	Projekt- stöd	Sektor- programstöd	Humanitärt bistånd	Forskning	Bidrag till EO	Totalt
Svenska enskilda organisationer					3	3
Samarbets-landets offentliga förvaltning	6	2	1	1		10
Statliga universitet och skolor i samarbetslandet				1		1
Privata företag i samarbetslandet	1					1
Övriga länders statliga företag	1					1
Övriga länders enskilda organisationer	1					1
Totalt	9	2	1	2	3	17

BF: Biståndsform

SP: Typ av samarbetspart

Bilaga 3

Intervjuer

Sammanlagt 96 intervjuer genomfördes i Sverige och i de tre samarbetsländerna. Inte bara Sidas medarbetare och samarbetsparter intervjuades utan också revisionsbyråer, externa utvärderare och uppföljare, andra givare och genomförandekanal samt genomförandekonsulter och en affärsbank. Fördelningen för de olika grupperna och ort framgår av tabell 2.

Av de sammanlagt 96 intervjuerna var 16 telefonintervjuer, övriga 80 genomfördes genom personliga möten. Intervjuer som med samma person/personer kan ha genomförts upprepade gånger räknas i statistiken som endast en intervju.

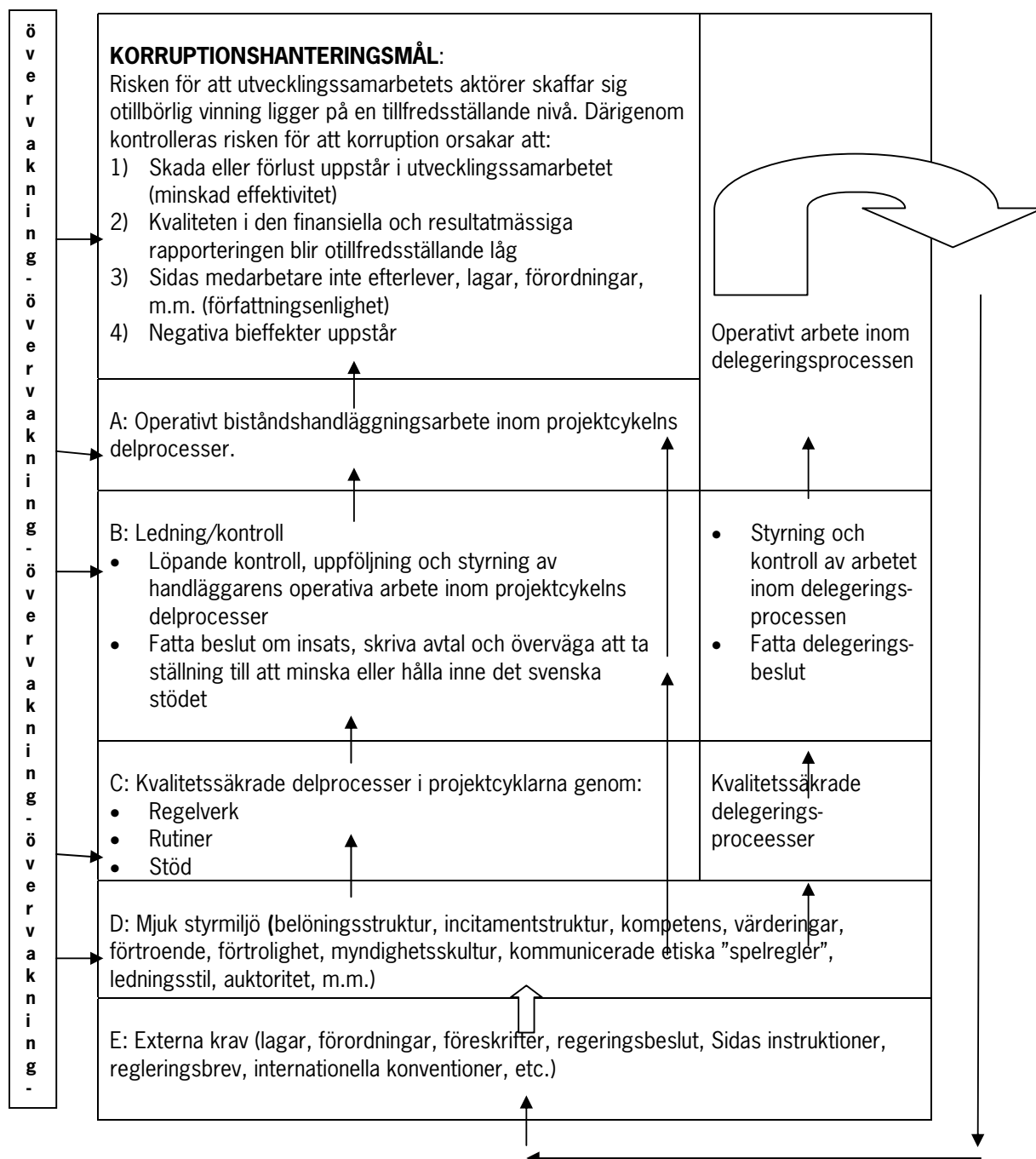
Tabell 2. Intervjuer fördelade per kategori och ort

	Sverige	"Fält"	Totalt
Sidamedarbetare	32	19	51
Samarbetsparter (inkl. EO)	5	24	29
Revisionsbyråer	0	4	4
Genomförandekanaler/ andra givare	0	3	3
Externa utvärderare/uppföljare	2	2	4
Affärsbank	0	1	1
Genomförandekonsulter	2	2	4
Totalt	41	55	96

Bilaga 4

Analysmodell

Figur 1: Internstyrningsmodell – korruptionshantering



Den internationellt erkända COSO-modellen erbjuder ett ramverk för att bedöma en organisations kontroll- och styrsystem. Med COSO som utgångspunkt utarbetades för granskningen den analysmodell som visas ovan. Modellen visar sambandet mellan:

- externa krav
- styrmiljö
- kvalitetssäkring av det operativa biståndshandläggningsarbetet
- ledningen av det operativa biståndshandläggningsarbetet
- utförandet av det operativa biståndshandläggningsarbetet
- korruptionshanteringsmålen för Sidas styrning

Modellen visar också processen för delegering av ekonomiskt ansvar och övervakningen av internstyrningssystemet. Dessa områden ingick inte i granskningen. Inte heller ingick att bedöma det fjärde korruptionshanteringsmålet (författningenlighet) och hur stödprocesser leds.

De olika nivåerna i modellen är relaterade till varandra genom det orsaks-konsekvenssamband som pilarna visar (övervakning avser alla nivåer i styrningshierarkin). Modellen ”argumenterar” för att risken för att utvecklingssamarbetets aktörer skaffar sig otillbörlig vinning genom sådana beteenden som deras ställning möjliggör kan hanteras genom den interna styrningen (och genom övervakning av den interna styrningen). Ur ett korruptionshanteringsperspektiv skall styrningskedjan leda till de i figuren angivna ”korruptionshanteringsmålen”. Utgångspunkten för den interna styrningen är de styrförutsättningar som de externa kraven utgör.

Bilaga 5

Verksförordning och regleringsbrev

Externa krav som direkt eller indirekt ställer sådana krav på Sida som har koppling till korruption är verksförordningen, förvaltningslagen, LOU (Lagen om Offentlig Upphandling), regleringsbrev, m.fl. Nedan redogörs i korthet för verksförordningen och regleringsbrevet.

Verksförordningen

I Sidas instruktioner (SFS nr 1995:869 Förordning med instruktion för Sida) anges att Sida, med vissa undantag, skall tillämpa verksförordningen (1195:1322). Undantag utgör §4 andra stycket, §5, §13, §14, §17, §33, §34 och §35. Genom verksförordningen ställs bl.a. krav på att:

1. Sida hushåller väl med statens medel – §7.
2. Sidas verksamhet bedrivs författningsenligt – §7 (d.v.s. följa lagar, förordningar, föreskrifter, etc).
3. Sidas verksamheten bedrivs effektivt – §7.
4. Sidas organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt verksamheten kontrolleras på ett betryggande sätt – §7.
5. Sida tillser att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten – §9 (rapportering till regeringen).
6. Sida håller styrelsen informerad om verksamheten – §10 (rapportering till Sidas styrelse).

Verksförordningen ställer m.a.o. krav på det som är Sidas styrmål (effektivitet, återrapporering och författningsenlighet).

Regleringsbrev

Regleringsbreven är regeringens viktigaste instrument för att på årlig basis operativt styra Sidas verksamhet. I regleringsbrevet anges de biståndspolitiska mål som riksdagen har beslutat samt återrappor- teringskrav. Regleringsbrevet är också det dokument i vilket regeringen tilldelar Sida de medel som riksdagen anvisat i form av olika anslag på statsbudgeten, kompletterat med vissa villkor och restriktioner. I de senaste årens regleringsbrev har Sida getts uppgifter med koppling till korruption. I regleringsbrevet för 2001 anges att ”Sida skall stödja åtgärder för att bekämpa korruption” (sid. 10) och för 2002 att ”Sida skall stödja åtgärder för att bekämpa korruption i samarbetsländerna och särskilt i anslutning till utvecklingssamarbetet” (sid. 5).

Bilaga 6

Sidas anti-korrupsionsregel

1. Mål och definition

Denna regel är utgångspunkt för Sidas arbete med att motverka riskerna för korruption samt att åtgärda uppkomna fall av missbruk av svensk finansiering av utvecklingssamarbete.

Korruption betyder i detta sammanhang att institutioner, organisationer, företag eller individer skaffar sig otillbörlig vinning genom sin ställning i en verksamhet och därigenom orsakar skada eller förlust. Detta inkluderar mutor och bestickning, utpressning, favorisering och nepotism, men också förskingring, svindleri, jäv och illegal finansiering av politiska partier.

2. Motiv

Omfattande korruption innebär betydande risk för negativa utvecklingseffekter för bl a fattigdomsbekämpning, ekonomisk utveckling, en fungerande rättsstat och ett demokratiskt samhällsskick.

Sverige har undertecknat och/eller ratificerat olika internationella konventioner med syfte att öka transparens och minska riskerna för korruption och har därmed förbundet sig att följa konventionerna. Vidare har Sida statsmakternas uppdrag att stödja åtgärder för att bekämpa korruption.

3. Tillämpningsområde

Denna regel skall tillämpas på allt svenskt utvecklingssamarbete som finansieras genom Sida. Regeln gäller för alla Sidas anställda i Sverige såväl som utomlands. Regeln skall också göras gällande för Sidas samarbetsparter genom formuleringar i avtal som bygger på relevanta delar ur detta regelverk.

Denna regel skall tillämpas vid bl a följande tillfällen:

- Då landstrategier utarbetas
- Då insatser bereds och beslutas
- Då avtal och kontrakt skrivs
- Då upphandlingar görs
- Under genomförandet av verksamheten
- Vid uppföljning av verksamheten
- Vid utbildning och information till chefer och medarbetare

4. Åtgärder

A. Landstrategier:

1. Sida ska analysera och ta hänsyn till korrupsionsriskerna inom ramen för landstrategiprocessen. Hur detta bör ske bedöms från fall till fall. Viktigt är att bedöma samarbetslandets administrativa system och därmed sammanhängande risker för korruption i utvecklingssamarbetet, samt nationell revisionskapacitet och praxis. En nära samverkan med samarbetslandet och andra biståndsgivare i dialog och studier eftersträvas. Landets vilja att bekämpa korruption vägs in vid valet av former, kanaler och områden i samarbetet.

B. Beredning:

2. Sida ska analysera och bedöma samarbetspartnerns kapacitet vid beredningen av alla större insatser. Slutsatser avseende kapacitet inklusive korruptionsrisk ska beaktas vid utformning av stöd.
3. Sida ska säkerställa att planerade insatser ska identifiera väsentliga problem och ha tydliga mål, om möjligt med hjälp av LFA-metoden. Om ett av de identifierade problemen är att risken för korruption är stor, ska uppföljningsbara mål sättas upp för att minska denna risk.
4. Sida ska avtala med samarbetspartnern om innehållet i rapportering och genomförandet av revision. Ansvaret för revision åvilar i första hand samarbetspartnern. Likaså ska det fastställas och avtalsfästas vilken typ av revision som avses och när den ska genomföras. Normalt bör insatser revideras årligen. Sida ska i avtal förbehålla sig rätten att låta genomföra särskild revision om Sida bedömer att detta behövs.
5. Sida ska verka för ökad transparens och spridning av relevant information om olika insatser till bl. a. målgruppen och därmed öka möjligheterna till lokal kontroll och uppföljning ”underifrån”.

C. Genomförande/uppföljning:

6. Sida ska följa upp att rapportering inkommer i överenskommen tid och med dito innehåll.
7. Sida ska säkerställa att insatser revideras enligt plan.
8. Företag, konsulter, enskilda organisationer och andra genomförare som får eller förvaltar svenska biståndsmedel via Sidas avtalsparter skall revideras i enlighet med kriterierna väsentlighet och risk. När det svenska stödet förmedlas vidare ska avtal med Sidas samarbets-partner utformas så att ansvar för att detta regelverks syfte och huvuddrag följs åligger samarbetspartnern.
9. Sida ska genomföra särskild extern revision av insatsen om misskötsel eller korruption misstänks. Om bevis för misskötsel eller korruption framkommer ska Sida överväga att avbryta sitt stöd till insatsen. Om rättelse inte görs bör avtalet sägas upp och Sida kräva återbetalning av medlen ifråga.
10. Sida ska aldrig acceptera korrupta beteenden och ska alltid ta upp eventuella sådana i dialogen med samarbetspartnern. Sida ska alltid följa upp sådana ärenden och kräva att samarbetspartnern vidtar erforderliga åtgärder.

D. Allmänt:

11. Sida ska tillse att Sidas medarbetare har erforderlig kunskap om denna regel samt om korruptionens negativa effekter på ekonomisk och social utveckling. Ansvaret inom Sida för tillämpningen av denna regel följer dispositionsrätten. För att kunna ta sitt kontrollansvar har berörd personal skyldighet att känna till och tillämpa denna regel.
12. Sida ska vid behov upprätta land- och avdelningsspecifika anvisningar för anpassad tillämpning av denna regel. Detta ska dock alltid ske inom ramen för regelns syfte och huvuddrag.

5. Angränsande områden

Sidas syn på och behandling av frågor som rör anti-korruptionsarbetet tas också upp i följande dokument:

- Så arbetar Sida
- Riktlinjer för landstrategiarbetet i svenskt utvecklingssamarbete
- Policy och handledning för Sektorprogramstödet

- Handbok för upphandling
- LFA-processen
- Ekonomihandboken

Regelägare: NATUR/Metodenheten

GD-beslut: GD 25/01

Bilaga 7

Förslag till ökat stöd

1. Sida bör utarbeta en användarvänlig och handfast metod för att identifiera, analysera och dokumentera korruptionsrisker i samband med beredning (inkl. ekonomi-administrativa kapacitetsbedömningar och hur sådana beställs). Metoden bör också ge vägledning till att ta del av redan existerande material då sådant finns. Därutöver bör metoden ge stöd till hur riskbedömningarna kan reflekteras i den fortsatta beredningen och i utarbetandet av avtalsförslag. Förutom att ge stöd till handläggningen under beredningsfasen bör den också ge vägledning till att följa upp insatsernas korruptionsutveckling, t.ex. genom revisioner och löpande rapporter.
2. Mallen för BPM bör innefatta en rubrik där Sidas handläggare kan redogöra för de bedömningar som gjorts gällande korruptionsrisker.
3. Sidas utbildningsutbud för att stödja Sidas medarbetare att hantera korruptionsrisker bör utökas. Kurserna bör stödja Sidas medarbetare att med bl.a. hjälp av den föreslagna metoden (se punkt 1) bedöma korruptionsrisker vid beredning, att avspegla bedömningen i avtal, och att följa upp insatsernas korruptionsutveckling genom revisionsinstrumentet, löpande rapporter, m.m. Med stöd av de dokument som nämns under punkt 7 bör kurserna även stärka Sidas medarbetare med att föra dialog med samarbetsparter m.fl. vid misstankar om korruption. Därtill bör kurserna ge en allmän orientering i vad korruption innebär och vilka skadeverkningar som korruption kan ha inom utvecklingssamarbetet.
4. Sida bör utarbeta elektroniska mallar på revisionsinstruktioner som enkelt kan situationsanpassas. De bör ingå bland Sidas avtalsmallar och vid behov biläggas insatsavtalen.
5. Sidas bör stärka sin rådgivningskapacitet inom revisionsområdet och göra rådgivningen känd och lättillgänglig. Framförallt bör rådgivningen ge stöd till att upphandla revisionstjänster, utarbeta och bedöma förslag på revisionsinstruktioner, läsa och förstå revisionsrapporter och att ställa rimliga och relevanta krav på åtgärdsplaner och att följa upp dem.
6. Sidas bör även stärka sin rådgivningskapacitet till handläggarna med att bedöma samarbetsparternas ekonomi-administrativa kapacitet och att dokumentera bedömningarna i mallen för BPM. Eventuellt kan rådgivningsfunktionen även ge stöd till handläggarna med att identifiera och hantera korruptionsrisker ur ett bredare perspektiv. Rådgivningsfunktionen skulle kunna integreras med den föreslagna rådgivningen inom revisionsområdet (se punkt 5).
7. Sidas dokument ”En vägledning vid misstankar om korruption”, eller den handledning som är under utarbetande för att tillämpa anti-korruptionsregeln, bör påminna om betydelsen av att ta upp misstankar om korruption i dialogen med samarbetsparter, m.fl. Vägledningen och handledningen kan även användas vid de föreslagna kurserna (se punkt 3).

Rapporter från Sida Internrevision

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	Sidas 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 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
03/03	Granskningsinsats	Förutsättningarna för styrning inom Sida – en förstudie Arne Svensson, Wiveca Holmgren



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>