

Granskning av Sidas samarbete med statliga myndigheter utanför följsam-konceptet

Naturvårdsverket och
Riksantikvarieämbetet

William Stannervik

Granskning av Sidas samarbete med statliga myndigheter utanför följsam-konceptet

Naturvårdsverket och
Riksantikvarieämbetet

William Stannervik

**Sekretariatet för utvärdering
och intern revision**

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

Utgiven av Sida 2007

Sekretariatet för utvärdering och intern revision

Författare: William Stannervik

Copyright: Sida och författare

Slutrapport: September 2007

Artikelnummer: Sida38689sv

ISBN 978-91-586-8065-4

Tryckt av Edita Communication AB, 2007

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

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning.....	3
Bakgrund	3
Granskningens mål	3
1 Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Introduktion till Sidas samarbete med statliga myndigheter	5
1.3 Tidigare granskningar inom myndighetsområdet.....	6
1.4 Granskningens syfte.....	6
1.5 Granskningens mål och metodik	6
1.6 Granskningens omfång och avgränsningar	6
2 Granskningsresultat	8
Bakgrund	8
2.1 Efterlevnad av rapportering och revision	9
2.2 Den interna kontrollen	11
Bilaga 1 Deltagare i intervjuer (I) och enkäter (E)	15
Bilaga 2 Granskningsenkät för intern kontroll av insatser	16

Sammanfattning

Inledning

Internrevisionen genomförde 2006 en granskning av Sidas samarbete med statliga myndigheter:
Granskning av Sidas ramöverenskommelser med statliga myndigheter: Följsam-konceptet (06/02).

Styrelsen beslutade i Revisionsplanen för 2007 (fastställt 2006-12-08) att ytterligare en granskning av de statliga samarbetena skulle genomföras. Internrevisionen har valt att granska två myndigheter utanför Följsamkonceptet: Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.

I anledning av Internrevisionens Följsamgranskning (06/02) har styrelsen den 1 juni 2007 fattat beslut om att Sida ska genomföra följande rekommendationer:

Sida ska:

- Förstärka revisionsklausulen i avtalsmallen för ramöverenskommelser med statliga myndigheter.
- Ta fram förslag till standarduppdrag för systemrevision samt vägledning för att effektivt hantera informationen som kommer fram.

Bakgrund

Den nya utvecklingspolitiken, inom ramen för PGU (politiken för global utveckling) betonar bland annat att fler svenska aktörer bör engageras i utvecklingssamarbetet. Mot bakgrund av Sidas utveckling av ökat samarbete med statliga myndigheter samt Sidas ansvar att garantera redovisningens tillförlitlighet har internrevisionen i sin årliga riskanalys för 2007 identifierat dessa samarbeten som ett granskningssområde.

Granskningens mål

Internrevisionen har granskat:

- Sidas och samarbetsmyndighetens efterlevnad av rapportering och revision enligt gällande överenskommelse och enligt biståndsavtalsregel.
- Vissa delar av internkontrollen på Sida och samarbetsmyndigheten som gäller Sidamedel.

Efterlevnad av rapportering och revision

Bedömning

Internrevisionen bedömer att efterlevnaden av överenskommelsen i de granskade delarna är utan anmärkning.

Internkontrollen

Bedömning

Sida har med nuvarande rutiner inte full insyn i hela den ekonomiska hanteringen av Sidamedel som ingår i överenskommelserna med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Kravet på revision saknas.

Uppföljningen av underleverantörers kostnader sker i huvudsak genom att Sida kontrollerar myndighetens fakturering och resultatredovisning. Med andra ord baseras uppföljningen på information från samarbetsparten.

Internrevisionens *slutsats* är att de interna kontrollerna inte är helt tillfredsställande inom områdena *revision* och *kontroll av underleverantör*.

Internrevisionen föreslår följande åtgärder för att Sida ska kunna garantera tillförlitlig återrapportering i alla led:

Rekommendation 1

Sida bör säkerställa att alla överenskommelser, i framtiden, innehåller de obligatoriska klausulerna gällande revision.

Rekommendation 2

Sida bör säkerställa att revision genomförs av alla utbetalade bidrag till Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.

Rekommendation 3

Sida bör säkerställa att redovisningen i alla led uppfyller krav enligt god redovisningssed och att den interna kontrollen är tillfredsställande. Detta kan uppnås genom att Sida efterfrågar regelbunden (1–2 gånger/år) stickprovskontroll av fakturaackumulering i alla led.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

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

Väl utvecklade processer för styrning av Sidas anslag är en förutsättning för att kunna hantera ett ökat biståndsanslag på ett effektivt sätt. Statsmakternas krav på redovisning av utfall och resultat förutsätter tillförlitliga ekonomiska och verksamhetsmässiga rapporteringssystem och rutiner. Sammantaget ställer dessa pågående förändringar stora krav på Sidas styrning och kontrollfunktioner.

Enligt *Internrevisionsförordningen (2006:1228)* skall internrevisionen vid Sida granska om myndigheten lämnar en tillförlitlig redovisning och rättvisande rapportering av verksamheten.

Den nya utvecklingspolitiken, inom ramen för PGU (politiken för global utveckling) betonar bland annat att fler svenska aktörer bör engageras i utvecklingssamarbetet. Mot bakgrund av Sidas utveckling av ökat samarbete med statliga myndigheter samt Sidas ansvar att garantera redovisningens tillförlitlighet har internrevisionen i sin årliga riskanalys för 2007 identifierat dessa samarbeten som ett granskningsområde.

1.2 Introduktion till Sidas samarbete med statliga myndigheter

I beslut GD 24/00 fastställdes direktiv för en översyn av formerna för samarbete mellan Sida och statliga myndigheter.

Sida anser att svenska myndigheter har en viktig roll att spela i genomförandet av politiken för global utveckling (PGU) både som aktör i utvecklingssamarbetet och i arbetet med att internationalisera kärnverksamheterna. Sida anser att samarbetet med de svenska myndigheterna är värdefullt och har ambitionen att vidareutveckla det¹. Utvecklingsländernas intresse av samarbete med svenska myndigheter har varit stort under de senaste tjugo åren. Enligt Sida talar mycket för att detta intresse kommer att fortleva och intensifieras under PGU².

För att förenkla samarbetet ska Sida eftersträva att sluta ramöverenskommelser (det så kallade Följsamkonceptet) med ett flertal myndigheter i syfte att tydliggöra Sidas uppdrag och relation till myndigheten. Ramöverenskommelsen innebär att myndigheten får ökat ansvar för genomförandet av utvecklingssamarbetet. I slutet av 2006 hade Sida tecknat ramöverenskommelser med följande sex myndigheter: Rikspolisstyrelsen, Statistiska Centralbyrån, Ekonomistyrningsverket, Lantmäteriverket, Skatteverket och Kemikalieinspektionen. I januari 2007 undertecknades en ramöverenskommelse med Arbetsmarknadsstyrelsen.

Denna form av samarbete granskades av internrevisionen 2006 (se granskningsinsats 06/02), se nedan.

Totalt betalade Sida ut 1 242 651 079 SEK till sina statliga samarbetspartners under 2006 (avser transfereringar samt betalning för tjänster). Av detta fick Följsamsamarbetena (ramöverenskommelserna) cirka 12%;

¹ Promemoria, 2005-01-17, Sida och svenska myndigheter som partners vid genomförandet av Sveriges politik för global utveckling (PGU), Lennart Nordström, DESO

² Ibid

- Rikspolisstyrelsen 22 663 592 SEK
- Statistiska Centralbyrån 60 322 475 SEK
- Ekonomistyrningsverket 12 629 765 SEK
- Lantmäteriverket 19 119 455 SEK
- Skatteverket 11 307 994 SEK
- Kemikalieinspektionen 19 765 040 SEK

Utöver samarbetena med myndigheter som Sida har ramöverenskommelse med genom Följsam-konceptet är Sida involverade i ett stort antal samarbeten med andra myndigheter (överenskommelser). Sida samarbetade i början av 2005³ med ett hundratal svenska statliga myndigheter inkl. universitet och högskolor.

1.3 Tidigare granskningar inom myndighetsområdet

Internrevisionen genomförde 2006 en granskning av Sidas samarbete med statliga myndigheter: *Granskning av Sidas ramöverenskommelser med statliga myndigheter: Följsam-konceptet* (06/02). Denna granskning behandlades av Sidas styrelse den 1 juni 2007. Styrelsen fastställde då en handlingsplan enligt vilken Sida ska:

- Förstärka revisionsklausulen i avtalsmallen för ramöverenskommelser med statliga myndigheter.
- Ta fram förslag till standarduppdrag för systemrevision samt vägledning för att effektivt hantera informationen som kommer fram.

1.4 Granskningens syfte

Att bedöma den interna kontrollen av Sidamedel inom några överenskommelser utanför de så kallade Följsam-konceptet.

1.5 Granskningens mål och metodik

Internrevisionen har granskat:

- Sidas och samarbetsmyndighetens efterlevnad av rapportering och revision enligt gällande överenskommelse och enligt Sidas biståndsavtalsregel.
- Vissa delar av internkontrollen på Sida och samarbetsmyndigheten som gäller Sidamedel.

Granskningsarbetet har utförts genom intervjuer, enkäter och substansgranskning på Sida-S, Naturvårdsverket (NV) och Riksantikvarieämbetet (RAÄ).

1.6 Granskningens omfång och avgränsningar

Granskningen avgränsas till samarbeten med två myndigheter, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Båda myndigheterna hade, under den perioden som granskningen avser, överenskommelser utanför det s.k. Följsam-konceptet.

³ Ibid.

Internrevisionen har inte gjort en fullständig genomgång av de granskade myndigheternas redovisning och interna kontroll. Våra iakttagelser och rekommendationer bygger på ett urval av insatser under den aktuella perioden.

Granskningsperioden omfattar utbetalningar gjorda under perioden 2005 t.o.m. 30 juni, 2006. Under denna period har utbetalats till:

- Riksantikvarieämbetet 13 528 060 SEK, till fem insatser, varav internrevisionen granskat fyra insatser som erhållit 12 900 000 SEK (95%).
- Naturvårdsverket 25 465 559 SEK, till tolv insatser, varav internrevisionen granskat tre insatser som erhållit 22 545 000 SEK (88%).

Definition av överenskommelse

I Följsamgranskningen (06/02) ansåg Sida i sitt managementresponse att samarbetet med de statliga myndigheterna, inom ramen för Följsam-konceptet, var att avse som ett uppdrag och inte som ett bidrag. D.v.s. pengar utbetalas inte i förväg, utan nedlagda kostnader faktureras från respektive myndighet. I redovisningen bokförs utgifterna som konsultkostnader och inte som bidrag. Hos Följsam-myndigheterna redovisas de som avgiftsintäkter och avgiftskostnader (tjänsteexport). Sida anser därigenom att de följer biståndsavtalsregelns revisionskrav och anti-korrupsionsregeln. Myndigheterna granskas utifrån risk och väsentlighet i samband med de årliga konsultgranskningarna som Sida genomför. Följsamsarbetena regleras av ramöverenskommelser.

Övriga myndighetssamarbeten där bidrag betalas i förskott skall däremot följa biståndsavtalsregeln revisionskrav och anti-korrupsionsregeln.

Avgränsning Kontraktsfinansierat samarbete (KTS)

Naturvårdsverkets insats som avser KTS samarbetet är en del av Sidas utbetalningar till Naturvårdsverket för granskningsperioden, och är av denna anledning med i urvalet. Denna form av bistånd granskade internrevisionen (se granskning 03/01).

Internrevisionen har granskat följande samarbeten/insatser;

Riksantikvarieämbetet – Samarbete (insats)	Sida kontakt	Utbetalt under perioden (TSEK)
Agreement between SIDA and the NHB on support to Capacity building of the department of antiquities in Tanzania 2004–2009: Contribution 3210001802. Utbetalning sker mot rekvisition.	INEC/URBAN	1600
Överenskommelse om samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och Sida 2005–2006: Contribution 7250006701. Utbetalning sker mot rekvisition.	DESO/Kultur&Media	1300
Avtal mellan Sida och Riksantikvarieämbetet om stöd till programmet Africa 2009, under 2002–2005: Contribution 7250022301. Utbetalning sker mot rekvisition.	DESO/Kultur&Media	5000
Agreement between SIDA and the NHB on support to Africa 2009, during 2006–2009: Contribution 7250027901. Utbetalning sker mot rekvisition.	DESO/Kultur&Media	5600
Internrevisionens urval		12900 (95%)

Naturvårdsverket – Samarbete (insats)	Sida kontakt	Utbetalt under perioden (TSEK)
Capacity Building on WTO and Environmental protection – Kontraktsfinansierat samarbete (KTS): Contribution 7100073901. Utbetalning sker mot faktura.	INEC/Bredsam	5545
Miljösamarbete på västra Balkan: Contribution 7100157603. Uppdraget är kopplat till ramöverenskommelsen. ⁴ Utbetalning sker mot rekvisition.	INEC/URBAN	5000
Naturvårdsverkets samarbete med Ryssland, Vitryssland och Ukraina samt Gränsöverskridande samarbete 2004–2005: Contribution 7600238701. Utbetalning sker mot rekvisition. Överenskommelsen är kopplad till ramöverenskommelsen. ⁵	INEC/URBAN	12000
		22545 (88%)

2 Granskningsresultat

Bakgrund

Riksantikvarieämbetets internationella utvecklingssamarbete tillsammans med Sida

Sedan 2002 samarbetar Riksantikvarieämbetet med Sida i syfte att öka utvecklingsländernas kunskap och kapacitet att förvalta och bevara sitt kulturarv. Samarbetet skall medverka till att stärka kulturarvets roll för att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Riksantikvarieämbetet skall bidra till att på sikt stärka kulturarvsmyndigheter och kulturarvets roll för en hållbar samhällsutveckling i utvecklingsländerna. Riksantikvarieämbetet skall tillsammans med Sida verka för att höja kvaliteten i bedömning, uppföljning och utvärdering av kulturarvsaspekten i utvecklingsprojekt, program, strategier, policys med mera, och ge Sida möjlighet till bättre planerings- och beslutsunderlag.⁶

Granskningsperiodens samarbete reglerades av

”Överenskommelse om samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och Sida 2005–2006”.

Naturvårdsverkets internationella utvecklingssamarbete tillsammans med Sida

Naturvårdsverket (NV) har medverkat inom svenskt utvecklingssamarbete, framförallt i närområdet sedan början av 1990-talet. Insatserna har successivt ökat. NV:s utvecklingssamarbete är inriktat på att stödja andra länders strävan att få fram en effektiv miljölagsstiftning, bygga upp myndigheter som ansvarar för att miljöregler följs och att medverka till ett öppet samarbete mellan myndigheter, medborgare och företag. NV ska även med sin kunskap om miljöarbetet i hållbar utveckling hjälpa Sida få bättre ”miljöunderlag” för planering och beslut om utvecklingssamarbete.

Verksamheten regleras, vid sidan av överenskommelsen mellan Naturvårdsverket och Sida av överenskommelser för respektive program och region. Aktuella överenskommelser för Central och Östeuropa är ”Anslutningsländer 2002–2005 samt regionala insatser”, ”Miljöinsatser i NV Ryssland, Ukraina, Vitryssland och gränsöverskridande samarbete i EECCA-regionen” från oktober 2004. För Västra Balkan gäller ”Uppdrag för Naturvårdsverket avseende miljösamarbete på Västra Balkan” från november 2005. NV erhöll i slutet av 2006 ett nytt uppdrag ”Globala programmet samt Resursbasutveckling”. Dessa 5 program består enligt Naturvårdsverkets *Helårsrapport för 2006* av 27 projekt.⁷

⁴ Termen ramöverenskommelse används trots att detta inte är ett samarbete inom Följsam-konceptet.

⁵ Termen ramöverenskommelse används trots att detta inte är ett samarbete inom Följsam-konceptet.

⁶ Ur Riksantikvarieämbetets hemsida, WWW. RAA.se

⁷ Ur Naturvårdsverkets *Helårsrapport* 2006.

Granskningsperiodens samarbete reglerades av överenskommelsen ”Ramöverenskommelse⁸ om samarbete mellan Sida och Naturvårdsverket, 2004-10-20–2007-09-30”. Överenskommelsen reglerar formerna för samarbetet men garanterar inga utbetalningsvolym, detta görs i separata överenskommelser eller uppdrag (insatser), se ovan.

2.1 Efterlevnad av rapportering och revision

Efterlevnadsgranskningen avser i vilken utsträckning Sida och samarbetsmyndigheten lever upp till kraven på rapportering och revision, enligt överenskommelsen och biståndsavtalsregeln. Internrevisionens bedömning bygger på intervjuer, enkäter (se bilaga 1) och inskickat material.

Rapportering

Riksantikvarieämbetet	Rapporteringskrav i överenskommelse	Erhållen rapportering
Agreement between Sida and the NHB on support to Capacity building of the department of antiquities in Tanzania 2004–2009: Contribution 3210001802	Årlig resultatrapport (senast 15 januari) och finansiell rapport (senast 15 februari).	Ja, Activity and Financial Report 2004–2005. – Activity and Financial Report 2006
Överenskommelse om samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och Sida 2005–2006: Contribution 7250006701	Årsrapport senast den 31 mars 2006. Skall innehålla resultatbaserad och ekonomisk rapport.	Ja, Den 10 september erhöles Rapport för samarbete mellan Riksantikvarieämbetet och Sida januari 2005–juli 2007 (tvåårig)
Avtal mellan Sida och Riksantikvarieämbetet om stöd till programmet Africa 2009, under 2002–2005: Contribution 7250022301	Verksamhetsberättelse och ekonomisk redovisning för 2005.	Ja
Agreement between Sida and the NHB on support to Africa 2009, during 2006–2009: Contribution 7250027901	Resultatbaserad- och finansiell rapport för 2006 senast 30 april, 2007.	Ja
Naturvårdsverket	Rapporteringskrav i överenskommelse	Erhållen rapportering
Övergripande dokument Ramöverenskommelsen ⁹ om samarbete mellan Sida och Naturvårdsverket (2004-10-20 t.o.m. 2007-09-30).	Senast den 15 mars skall NV inge en sammanställning av det föregående kalenderårets aktiviteter till Sida.	Ja
Capacity Building on WTO and Environmental protection – KTS-samarbete: Contribution 7100073901	Yearly reports in December	Ja
Miljösamarbete på västra Balkan: Contribution 7100157603	Enligt övergripande överenskommelsen.	Ja
Överenskommelse mellan Sida och Naturvårdsverkets avseende miljöinsatser i nordvästra Ryssland, Ukraina Vitryssland och Gränsöverskridande samarbete i EECCA-regionen: Contribution 7600238701	Enligt övergripande överenskommelsen	Ja

⁸ Termen ramöverenskommelse används trots att detta inte är ett samarbete inom Följsam-konceptet.

⁹ Termen ramöverenskommelse används trots att detta inte är ett samarbete inom Följsam-konceptet.

Revision

Rikssantikvarieämbetet	Krav på årlig revision i överenskommelse enligt Biståndavtalsregeln	Genomförd revision under gransknings-perioden
Agreement between Sida and the NHB on support to Capacity building of the department of antiquities in Tanzania 2004–2009: Contribution 3210001802	Nej	Nej
Överenskommelse om samverkan mellan Rikssantikvarieämbetet och Sida 2005–2006: Contribution 7250006701	Nej	Nej
Avtal mellan Sida och Rikssantikvarieämbetet om stöd till programmet Africa 2009, under 2002–2005: Contribution 7250022301	Nej	Nej, men RAÄ skriver i sin rapport för 2005 att "an audit for part of the consolidation phase has been carried out of the programme's financial statement and found in good order".
Agreement between Sida and the NHB on support to Africa 2009, during 2006–2009: Contribution 7250027901	Delvis, men avtalet reglerar att en revision skall göras innan avtalsperioden avslutas, det vill säga senast 31/7 2010.	Nej

Naturvårdsverket	Krav på årlig revision i överenskommelse enligt Biståndavtalsregeln	Genomförd revision under gransknings-perioden
Övergripande dokument Ramöverenskommelsen ¹⁰ om samarbete mellan Sida och Naturvårdsverket	Nej	Nej
Capacity Building on WTO and Environmental protection – KTS samarbete: Contribution 7100073901		
a) Undertaking (mellan Sida och NV)	a) Nej	a) Nej
b) Agreement (mellan Sida och SEPA, kinesisk motpart)	b) Nej	b) Nej
c) Contract (mellan NV och SEPA)	c) Nej	c) Nej
Miljösamarbete på västra Balkan: Contribution 7100157603	Nej	Nej
Naturvårdsverkets samarbete med Ryssland, Vitryssland och Ukraina samt Gränsöverskridande samarbete 2004–2005: Contribution 7600238701	Nej	Nej

lakttagelse

Sida har erhållit årliga rapporter från de granskade myndigheterna.

Båda överenskommelserna saknar dock en paragraf som reglerar kravet på revision av insatserna, enligt biståndsavtalsregeln. Vi återkommer dock till revisionsfrågan i kapitel 2.2, gällande efterlevnad av biståndsavtalsregeln.

Bedömning

Internrevisionen bedömer att efterlevnaden av överenskommelsen i de granskade delarna är utan anmärkning.

¹⁰ Termen ramöverenskommelse används trots att detta inte är ett samarbete inom Följsam-konceptet.

2.2 Den interna kontrollen

Granskningen av de interna kontrollerna avser att bedöma i vilken utsträckning de granskade myndigheterna har en tillförlitlig återrapportering av Sidamedel. Internrevisionens bedömning bygger på intervjuer och enkäter (se bilaga 1) samt i några fall substansgranskning.

Generell bakgrund om intern kontroll

Begreppet intern kontroll kan definieras som alla de faktorer i verksamhetens organisation samt alla instruktioner och rutiner som syftar till att säkerställa

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet (effektivitet och produktivitet i verksamheten).
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten.
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer med mera.

Den interna kontrollen ska säkerställa att redovisningen är riktig och fullständig, att tillgångar skyddas, att avsiktliga eller oavsiktliga fel inte begås och att resurser disponeras i enlighet med ledningens intentioner. Interna kontroller syftar också till att skydda den anställda. Ingen ska ensam ansvara för riktigheterna och kontrollerna av en ekonomisk händelse i alla led.

Enligt *Verksförordningens* 7 § 6 (1995:1322) så skall myndighetens chef ”se till att myndigheternas organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndigheternas verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt”.

Intern kontroll enligt Sida

I Ekonomihandboken kapitel 17 står bland annat;

Med intern kontroll avses rutiner som säkerställer att man inom myndigheten har full kontroll över den ekonomiska hanteringen.

God intern kontroll åstadkoms genom en lämplig kombination av *generella kontroller*, till exempel ansvars- och arbetsfördelning och skydd mot obehörig åtkomst av register och program, och olika *kontrollmoment* inlagda i system och rutiner. Sådana rutinorienterade kontroller kan vara manuellt utförda, programmerade i till exempel Plus eller en kombination av manuella och programmerade kontroller. De syftar främst till att säkerställa fullständighet och riktighet och till att endast godkända transaktioner behandlas.

Internkontrollen inom följande områden har granskats (se bilaga 2),

- Rapportering
- Revision
- Kontroll av underleverantör

Sammanfattning av intervjuer och enkätsvar

Rapportering

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet har utarbetat interna rutiner (ekonomi, analys och styrning) för att säkerställa att rätt information finns för att styra, följa upp och rapportera verksamheten.

Årsrapporter och finansiella rapporter erhålls enligt ramöverenskommelsen. Verksamheten diskuteras vid regelbundna avstämnings- och uppföljningsmöten samt vid det formella årsmötet med Sida.

Inkommen rapportering till Sida registreras i Plus planering.

Naturvårdsverket

Verksamheten följs upp hos Naturvårdsverket i månatliga möten mellan enhetschef och ekonomi-assistent samt i möten halvårsvis mellan Sida och enhetschefen på enheten för internationella projekt i samband med rapportering. Vi behov diskuteras olika frågeställningar under året.

På Naturvårdsverket finns specifikt anpassade mallar i Excel för uppföljning och rapportering av de olika projekten och anslagen. Dessa kommer att kompletteras med en projektmodul i Agresso under våren.

De delegerade anslagen rapporteras till Sida två gånger om året. Rapporteringen sker dels genom en större årlig rapport med fokus på analys av uppnådda resultat och möjliga förstärkningar samt en kortfattad halvårsrapport mer inriktad på resultat och medelsanvändning. De särskilda uppdragen rapporteras löpande i samband med fakturering, då även en budgetuppföljning bifogas. Utlandsmyndighet kontaktar Stockholm vid oklarheter eller större frågor i insatserna. Sidas handläggare anser att det går att följa om aktiviteter genomförs och om delresultat uppnås.

Olika enheter på Sida vill ha olika typer av rapportering och erhåller således detta. Inom Sida försöker man så långt det är möjligt att samordna krav på rapportering gentemot Naturvårdsverket.

Bedömning

Internrevisionen anser att Sida har ändamålsenliga rutiner för att säkerställa att de enligt överenskommelsen avtalade rapporterna kommer Sida tillhanda.

Revision

Riksantikvarieämbetet

I överenskommelsen finns inget krav på revision. Revision sker inte av Sidas bidrag specifikt (vare sig av Sida eller av Riksantikvarieämbetet), däremot sker årlig revision av Riksantikvarieämbetet genom Riksrevisionen.

Vad gäller Riksantikvarieämbetets samarbete med ICCROM:s erhålles deras interna revisioner. Opartisk revision av partnerorganisationers ekonomi genomförs en gång per avtalsperiod. Även en opartisk värdering av verksamheten görs en gång per avtalsperiod.

Naturvårdsverket

Årlig revision på Naturvårdsverket görs av Riksrevisionen enligt deras riktlinjer. En kvalitetssäkran genomgång av materialet görs av Price Waterhouse Coopers revisionsbyrå inför varje årsrevision. De eventuella avvikelser som upptäcks då eller vid Riksrevisionens årliga revision åtgärdas enligt revisionernas riktlinjer. Sida genomförde en systemrevision av Naturvårdsverket 2003. Efter den systemrevisionen har Naturvårdsverket arbetat med och förändrat rutiner m.m. enligt de rekommendationer som framkom.

Den av ISO-certifieringen påkallade tertialuppföljningen på Naturvårdsverket, säkerställer att redovisning, uppföljning av verksamheten, rutiner och system är tillfredsställande samt att avvikelser dokumenteras.

Både Naturvårdsverkets och Sidas handläggare känner till att gällande samarbetsöverenskommelsen mellan Sida och Naturvårdsverket saknar årligt revisionskrav. Det finns endast en kort skrivning i överenskommelse mellan Sida och Naturvårdsverket om att "Naturvårdsverket skall medverka vid eventuell revision".

Enligt Naturvårdsverket finns i de framtida överenskommelserna med Sida paragrafen "Revision" inskriven. Naturvårdsverket avser även att göra revision på anslagen innan de slutrapporteras.

En översyn av ekonomirutiner och rapportering pågår på Naturvårdsverket sedan hösten 2006 och ska avslutas under våren 2007 med införande av en projektmodul i Agresso, som kommer att säkerställa kvaliteten i redovisning och uppföljning. Studiebesök har genomförts på ett antal myndigheter med Sidasamarbete liknande Naturvårdsverkets. Under arbetets gång har rutinbeskrivningar för projektverksamheten samt uppföljnings- och rapporteringsdokument omvärderats och ändrats för att få en bättre samstämmighet med övriga interna rutiner på Naturvårdsverket samt för att ge en tydligare bild av medelsanvändningen.

Det pågår diskussioner om hur Sidas revisionskrav effektivast kan uppfyllas i framtiden.

Naturvårdsverkets KTS-samarbete

I Sidas avtal med samarbetspartern, d.v.s. SEPA¹¹, står att de skall vara behjälpliga om Sida begär revision. Detsamma gäller för Sidas utställda betalningsgaranti till Naturvårdsverket. Sida förbehåller sig rätten att låta genomföra särskild revision om Sida bedömer att detta behövs.

Denna insats följer KTS sedvanliga rutiner (dvs. Sida godkänner ett kontrakt mellan parterna) och är inte en överenskommelse mellan Naturvårdsverket och Sida enligt rutinerna gällande ramöverenskommelser.

Sida har inte begärt att KTS-projektet skall revideras. Sida har inte haft anledning att begära extern revision. Däremot har fakturor inte betalats förrän budgetuppföljningen varit tillfredsställande enligt Sidas krav.

Sida känner inte till om Naturvårdsverket har genomfört en övergripande revision där KTS-projektet ingår.

lakttagelse

På internrevisionens fråga om revision genomförs svarar både myndigheterna och Sida att de utbetalade Sidamedlen ingår i Riksrevisionens årliga granskning av myndigheten. Riksrevisionen har dock inte genomfört årliga revisioner av samtliga granskade insatser (bidrag).

Bedömning

Internrevisionen anser att det inom myndighetssamarbetet råder oklarheter om vilka krav som ska ställas när det gäller revision av Sidamedel. Det räcker inte att Riksrevisionen gör en risk och väsentlighetsbaserad granskning av myndigheten. Sidas regler kräver en årlig specifik revision av samtliga insatser (bidrag) finansierade av Sidamedel.

Revisionskravet är varken tydligt definierat i överenskommelsen, eller i praktiken genomfört, det vill säga man följer inte;

1. Sidas Biståndsdavtalsregel, punkt 19-k. *"Alla bidrag som betalas ut skall underställas årlig revision..."*.
2. Kraven i Förordning (1995:869) med instruktion för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), 5 §, 4st: *"Insatsavtal som Sida ingår skall innehålla bestämmelser som reglerar uppföljning, utvärdering och revision."*
3. Antikorrupsionsregelns 4:e punkt: *"Normalt bör insatser revideras årligen."*

Internrevisionen anser att avsaknaden av regelbundna revisioner av Sidafinansierade insatser gör att Sidas insyn och kontroll försvagas.

Även Sidas QA team har i sin rapport¹² från UM i Colombo pekat på avsaknaden av revision på bidrag distribuerade via svenska myndigheter.

¹¹ State Environment Protection Administration, China regarding Support to the project "Capacity Building on WTO and Environmental protection.

¹² Report from the QA mission to the Embassy in Colombo, Sri Lanka, February 13–19, 2006

Kontroll av underleverantör

Riksantikvarieämbetet

Enligt Sida ligger ansvaret för kontroll av underleverantör hos Riksantikvarieämbetet.

Riksantikvarieämbetet kontrollerar att villkor i avtal följs och genom att kräva in underlag till faktura.

Naturvårdsverket

Enligt Sida ligger ansvaret för kontroll av underleverantör hos Naturvårdsverket

Naturvårdsverket kräver in och granskar ekonomiska redovisningar och fakturaspecifikationer. I Naturvårdsverket avtal med leverantörer finns en paragraf beträffande kontroll och revision, som säger att Naturvårdsverket (eller Sida) har rätt att ta del av räkenskaperna inom ramen för avtalet. Naturvårdsverket gör även en skattekontroll i samband med upphandling enligt LOU.

lakttagelse

Den finansiella kostnadsuppföljningen av underleverantörer sker i huvudsak genom att Sida kontrollerar samarbetspartens fakturering samt resultatredovisning. Det ackumulerade fakturaunderlaget från underleverantörerna efterfrågas inte regelbundet. Med andra ord baseras uppföljningen oftast på information från samarbetsparten.

I Sidas uppdrag ingår att säkerställa att medel hanteras på ett ur internkontrollperspektiv, tillfredsställande sätt. Därför bör Sida enligt internrevisionen säkerställa att redovisningen i alla led uppfyller krav enligt god redovisningssed och att den interna kontrollen är tillfredsställande. Detta kan till exempel verkställas genom att genomföra regelbunden (1–2 gånger/år) stickprovskontroll av fakturaackumulering i alla led.

Ernst & Young föreslår i *Konsultgranskningen 2005* att "en kontrollrutin bör införas hos Myndigheten innebärande centrala stickprovskontroller av lokala utläggsrapporter mot underlag i form av kvitton, fakturor etcetera".

Bedömning och rekommendation

Sida har med nuvarande rutiner inte full insyn i hela den ekonomiska hanteringen av Sidamedel som ingår i överenskommelserna med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Kravet på revision saknas.

Uppföljningen av underleverantörers kostnader sker i huvudsak genom att Sida kontrollerar myndighetens fakturering och resultatredovisning. Med andra ord baseras uppföljningen på information från samarbetsparten.

Internrevisionens *slutsats* är att de interna kontrollerna inte är helt tillfredsställande inom områdena *revision* och *kontroll av underleverantör*.

Internrevisionen föreslår följande åtgärder för att Sida ska kunna garantera tillförlitlig återrapportering i alla led:

Rekommendation 1

Sida bör säkerställa att alla överenskommelser, i framtiden, innehåller de obligatoriska klausulerna gällande revision.

Rekommendation 2

Sida bör säkerställa att revision genomförs av alla utbetalade bidrag till Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.

Rekommendation 3

Sida bör säkerställa att redovisningen i alla led uppfyller krav enligt god redovisningssed och att den interna kontrollen är tillfredsställande. Detta kan uppnås genom att Sida efterfrågar regelbunden (1–2 gånger/år) stickprovskontroll av fakturaackumulering i alla led.

Bilaga 1

Deltagare i intervjuer (I) och enkäter (E)

Sida

Jessica Andersson, Natur/Miljö, handläggare (I)

Ulrika Forsberg, INEC/Bredsam, Programme Manager, Division for Technical Cooperation (I+E)

Kurt Granberg, INEC/Urban, handläggare (I)

Helen Holm, INEC/Urban, handläggare (I+E)

Annika Magnusson, DESO, enhetschef, Kultur och Medier (I)

Helen Nordenson, DESO, handläggare, Kultur och Medier (I+E)

Tomas Nyström, INEC/Urban, handläggare (I+E)

Riksantikvarieämbetet

Anita Bergensträhle-Lind, biträdande avdelningschef på Kulturmiljöavdelningen (I)

Lena Flodin, projektledare, internationella frågor (I+E)

Birgitta Hoberg, handläggare internationella frågor, UNESCO-frågor (I+E)

Naturvårdsverket

Inger Klöfer, handläggare, (I)

Marianne Tegman, enhetschef, enheten för internationella projekt (I)

Cristina Qvarfordt, ekonomiassistent, projekt- och ekonomiassistent, enheten för internationella projekt (I+E)

Charlotte Årendahl, budgetsamordnare H-stab (E)

Leif G Wallman, ekonomidirektör (E)

Bilaga 2

Granskningsenkät för intern kontroll av insatser

Intern kontroll:

Begreppet intern kontroll kan definieras som alla de faktorer i verksamhetens organisation samt alla instruktioner och rutiner som syftar till att säkerställa

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet (effektivitet och produktivitet i verksamheten).
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten.
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer med mera.

Den interna kontrollen ska se till att redovisningen är riktig och fullständig, att tillgångar skyddas, att avsiktliga eller oavsiktliga fel inte begås och att resurser disponeras i enlighet med ledningens intentioner.

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

God intern kontroll åstadkoms genom en lämplig kombination av generella kontroller, till exempel ansvars- och arbetsfördelning och skydd mot obehörig åtkomst av register och program, och olika kontrollmoment inlagda i system och rutiner. Sådana rutinorienterade kontroller kan vara manuellt utförda eller en kombination av manuella och programmerade kontroller. De syftar främst till att säkerställa fullständighet och riktighet och till att endast godkända transaktioner behandlas.

Internkontrollfrågor

Revisionsobjekt Samarbete med statliga myndigheter

Ledning och medarbetare

Revision

1. Sker revision?
2. Hur sker revision och av vem?
3. Finns riktlinjer för revision?
4. Hur ofta sker revision?
5. Vilka åtgärder vidtas vid eventuella avvikelser?

Intern kontroll

6. Utbetalningar – sker kontroll att utbetalningar avser rätt motpart och rätt summa?
 7. Attestrutiner – sker kontroll av efterlevnad av beslutade attestregler?
 8. Sker kontroll att:
 - redovisningen och uppföljningen av verksamhet och ekonomi är rättvisande, tillförlitlig och ändamålsenlig?
 - rutiner och system fungerar tillfredsställande på alla områden?
 - relevanta riskanalyser sker?
 - kontinuiteten i viktiga processer kan säkerställas?
 - väsentliga avvikelser från uppsatta mål resulterar i korrigeringsåtgärder?
 9. Sker kontroll att verksamheten löpande följs upp och att alla avvikelser från det normala analyseras och dokumenteras?
 10. Sker kontroll att säkra att ändamålsenliga rutiner tillämpas för redovisning och för ut- och inbetalningar?
 11. Genomförs regelbundet utbildning/kompetensutveckling?
-

Kontrollaktiviteter

- 12. Vilka åtgärder genomförs för att eliminera/reducera/motverka identifierade risker?
- 13. Hur har kontrollaktiviteter utformats? (Ska utformas i förhållande till gjord riskbedömning.)

Information/kommunikation

- 14. Hur säkerställs att den information som krävs för att styra, följa upp och rapportera verksamheten finns att få?
- 15. Vilka rapporterings- och uppföljningssystem finns?

Tillsyn (uppföljning, förvaltning)

- 16. Sker kontinuerlig uppföljning av verksamheten?
- 17. Vad resulterar uppföljningen i? (Eventuella förbättringsförslag?)

Underleverantörer

- 18. Hur sker kontroll av underleverantörers medelsanvändning? Kostnadseffektivitet?
- 19. Genomförs revisioner?

Rapportering

- 20. Vilken rapportering genomförs?
 - 21. Finns förståelse för vad rapportering ska användas till (syftet, värdet)?
 - 22. Finns behov för olika målgrupper att ha olika typer av rapportering?
 - 23. Går det av rapporteringen att utläsa om anslaget används effektivt?
-

Rapporter från Sida Internrevision

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

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



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