

Rapporter från Sidas internrevision 1995–2003

– en sammanställning

Folke Hansson

**Sekretariatet för utvärdering
och intern revision**

Rapporter från Sidas internrevision 1995–2003

– en sammanställning

Folke Hansson

**Sekretariatet för utvärdering
och intern revision**

Author: Folke Hansson.

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: Maj 2004
Printed by Edita Sverige AB, 2004
Art. no. Sida4390sv
ISBN 91-586-8484-0

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

Innehåll

1. Inledning	3
2. Internrevisionens uppdrag med mera	3
3. Internrevisionens rapporter – iakttagelser	4
3.1 Avslutade granskningar under perioden	4
3.2 Granskningsområden och revisionsobjekt	5
3.3 Bakgrund och övergripande syfte för granskning	9
3.4 Revisionsproblem och revisionsfrågor	10
3.5 Revisionens iakttagelser, bedömningar och åtgärdsförslag	11
3.6 Granskningsstrategier och metoder med mera	12
4. Sammanfattande översikt	13
Bilaga:	
Internrevisionens rapporter 1995–2003	14

1. Inledning

Följande PM är en sammanställning över huvuddelen av granskningsverksamheten (revisionen) vid Sidas internrevision (IR) under perioden 1995–2003. Underlaget utgörs av de rapporter över revisionsinsatser och utredningsuppdrag som IR avlämnat under perioden.

Sammanställningen har ett rent beskrivande syfte och skall ge en bred överblick över granskningsverksamhetens omfattning och inriktning med mera (se kapitel 3). Däremot innehåller den ingen bedömning av enskilda rapporter eller utvärdering av granskningsverksamheten i sin helhet.

Kartläggningen bygger på en strukturerad genomgång och analys av de 21 rapporter som ingår i IR:s rapportserie åren 1995–2003. Rapporternas innehåll har analyserats med avseende på bland annat

- granskningsområden och revisionsobjekt
- bakomliggande motiv och syften med granskningarna
- revisionsproblem och frågeställningar
- granskningsstrategier och metoder
- revisionens iakttagelser, bedömningar och åtgärdsförslag.

I den sammanfattande översikten (kapitel 4) beskrivs några tendenser och utvecklingslinjer som kunnat iaktas i granskningsverksamheten under den studerade tioårsperioden.

I IR:s granskande verksamhet ingår också att årligen granska utkastet och underlagen till Sidas årsredovisning med hänsyn till kraven i lagar och regler samt regeringens krav på återslaggning enligt regleringsbrevet. Denna granskning utgör en särskild kvalitetssäkring av årsredovisningen.

Internrevisionen rapporterar sina iakttagelser och synpunkter till styrelsen.

Övriga delar av IR:s verksamhet, som rådgivning och konsultationer, redovisas inte här.

2. Internrevisionens uppdrag med mera

Internrevisionens verksamhet styrs av det regelverk som reglerar den interna revisionen vid statliga myndigheter. Uppdraget för Sidas internrevision är fastlagt av Sidas styrelse i ”Uppdragsbeskrivning och policy för internrevisionen vid Sida” (1999-12-17).

Internrevisionens uppgift är att ”granska, värdera och förbättra effektiviteten i den *interna styrningen* och *riskhanteringen*”. Den interna styrningen beskrivs som en process som syftar till

- en effektiv verksamhet enligt de av riksdag och regering uppsatta målen,
- efterlevnad av för verksamheten tillämpliga föreskrifter och regeringsbeslut,
- en tillförlitlig återslaggning av resultat.

I uppdragsbeskrivningen för internrevisionen anger Sida följande kriterier för vad som bör känneteckna en effektiv verksamhet:

- måluppfyllelsen mäts
- kvaliteten säkras,
- myndighetens resurser används effektivt,
- tillgångarna skyddas,
- myndighetens intressen främjas.

Sidas styrelse har vid sitt möte 2003-10-24 diskuterat internrevisionens framtida inriktning, som kan sammanfattas i följande punkter:

- internrevisionens arbete skall vara framtids- och förändringsinriktat,
- revisionsplanen bör omfatta en blandning av ”breda” och ”smala” granskningar, med tonvikt på de senare,
- riskanalysen bör ha fokus på centrala funktioner, system och rutiner samt på tillförlitligheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga rapporteringen.

Internrevisionens tjänster består av

- revision (granskande insatser),
- rådgivning och konsultation (förebyggande och stödjande insatser).

3. Internrevisionens rapporter – iakttagelser

3.1 Avslutade granskningar under perioden

Hur många granskningar har IR genomfört?

IR har under perioden 1995/96–2003 avslutat 21 rapporter fördelade på olika *granskningsinsatser* och *utredningsuppdrag*. Granskningsinsatserna är IR:s egeninitierade projekt, medan initiativen till utredningsuppdragen har tagits av Sidas ledning eller annan avdelning inom Sida.

Fördelningen av antalet avslutade rapporter per år och typ framgår av följande tabell.

År	Granskning	Utredningsuppdrag	Totalt
1995/96	2	2	4
1997	1		1
1998	2		2
1999	1		1
2000	3	2	5
2001	1		1
2002	3		3
2003	4		4
Summa	17	4	21

Av de 21 avslutade rapporterna är 17 granskningsinsatser och fyra utredningsuppdrag. Antalet avslutade rapporter varierar mellan en och fem rapporter per år. Antalet avslutade rapporter per år har genomsnittligt varit högre under perioden 2000–2003 jämfört med åren 1995/96–1999.

En förteckning över de avslutade rapporterna finns i bilagan.

3.2 Granskningsområden och revisionsobjekt

Vilka områden i Sidas verksamhet har granskats?

Redovisningen av granskade områden i Sidas verksamhet knyter an till några av de kategorier som Sida använder i sin externa (årsredovisningen) och interna (PLUS-systemet) redovisning över sin verksamhet. Granskningsområdena beskrivs här med avseende på verksamhetsgrenar (jämför RB), regioner, biståndsformer och genomförandekanaler.

Det bör noteras att det primära objektet för granskningen ofta är någon annan företeelse än det berörda granskningsområdet, till exempel någon aspekt på Sidas interna styrning eller riskhantering. Granskningsområdet utgör i dessa fall det urval av konkreta insatser i form av projekt och dylikt som undersökts för att ge empiriskt underlag för revisionens iakttagelser och slutsatser. En annan svårighet kan vara att det i vissa granskningar inte går att identifiera vilka projekt och dylikt som ingått granskningens fallstudier.

Verksamhetsgrenar

De verksamhetsgrenar inom politikområdet *Internationellt utvecklingssamarbete* som i första hand, antingen direkt eller indirekt, berörts av granskningar är följande (antal rapporter):

- Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter (tio)
- Sociala sektorer (sex)
- Infrastruktur, näringsliv, urban utveckling och finansiella system (sju)
- Naturbruk (fyra).

Ett par av de övriga verksamhetsgrenarna inom politikområdet ("forskningssamarbete" respektive "humanitära insatser och konfliktförebyggande") har varit särskilt fokuserade i några granskningar. Det gäller granskningen av forskningssamarbetet SAREC (01/01) och granskningen av Sidas arbete med humanitärt bistånd (00/05).

Politik-/verksamhetsområdet *Samarbete med Central- och Östeuropa* har granskats i projektet om Sidas kontraktsfinansierade tekniska samarbete (03/01).

Regioner

De flesta av IR:s granskningar bygger på ett empiriskt underlag som hämtats från ett urval projekt i olika samarbetsländer och regioner. Bilden är den att IR eftersträvar en spridning av regioner i sitt urval. I över hälften av granskningarna finns det mer än en region representerad i underlaget. Dessutom förekommer det att insatser i flera länder från samma region ingår i det granskade underlaget.

Tabellen visar i vilken utsträckning som Sidas insatser i olika regioner är representerade i IR:s granskningar (antal granskningsprojekt/rapporter).

Regioner	Antal projekt		Totalt
	En region	Flera regioner	
Afrika	5	7	12
Asien	1	5	6
Latinamerika	2	4	6
Central- och Östeuropa	-	1	1
Övriga Europa	1	-	1
Globalt, övrigt	4	-	4

Tabellen speglar i viss mån hur utvecklingssamarbetet och insatsernas omfattning är fördelade på regionerna. I drygt hälften av samtliga granskningsprojekt har samarbetet med de afrikanska länderna på något sätt berörts av granskningarna. Det kan samtidigt noteras att insatser i Europa bara granskats vid två tillfällen (exklusive ”globala” projekt). Det är granskningarna av stödet till Västra Balkan (02/01) och det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet (03/01), som genomförts under de två senaste åren. Några av granskningsprojekten är inte direkt relaterade till bestämda regioner.

Biståndsformer

IR:s granskningar kan också beskrivas utifrån vilka huvudsakliga biståndsformer som varit föremål för granskningarna. I följande tabell redovisas i vilken omfattning som olika biståndsformer berörts av granskningarna, antingen som enda biståndsform eller som en kombination av biståndsformer i samma granskning.

Biståndsformer	Antal projekt		Totalt
	En biståndsform	Flera biståndsformer	
1. Projektstöd	9	3	12
2. Sektorprogramstöd	-	1	1
3. Personalbistånd	1	-	1
4. Internationella kurser	-	-	-
5. Krediter/garantier	-	2	2
6. Ekonomiska reformer	-	-	-
7. Humanitärt bistånd	-	2	2
8. Forskning	1	1	2
9. Bidrag till EO	1	2	3
10. Övergripande, övrigt	5	2	7

Tabellen tyder på att det är projektstöden som varit den dominerande biståndsformen när IR har granskat Sidas verksamhet. I de fall biståndsinsatser granskats som ingått i de så kallade landramarna har dessa betecknats som projektstöd. En reservation måste också lämnas för att insatser, som egentligen avser andra biståndsformer (exempelvis personalbistånd) har beskrivits i rapporterna som projekt och kan därmed här ha klassificerats felaktigt som projektstöd.

Av de nio granskningar som avsett projektstödet som enda biståndsform har åtta avrapporterats under 1995–2000. Granskningarna av övriga biståndsformer (exklusive övergripande) och kombinerade biståndsformer har genomförts från år 2000 och framåt. Sammantaget innebär det att det skett en förskjutning och breddning av IR:s granskningar sedan år 2000 med avseende på biståndsformer.

I åtminstone tre granskningar har själva biståndsformen varit det primära objektet för IR:s granskning. Det gäller projekten om

- Sidas arbete med humanitärt bistånd (00/05)
- Sidas forskningssamarbete – en granskning av SAREC (01/01)
- Sidas kontraktsfinansierade tekniska samarbete (03/01).

En fördjupad bild av IR:s inriktning på projektstödet framkommer om granskningsinsatserna analyseras utifrån biståndsform och region (tabellen nedan).

Region	Biståndsform Endast projektstöd	Projektstöd med flera former	Projektstöd Totalt
Afrika	7	3	10
Övriga regioner	2	0	2
Samtliga	9	3	12

Tabellen belyser granskningarnas särskilda tyngdpunkt på projektstöden i Afrika. Det framgår här att av de 12 granskningar där projektstödet ingår i underlaget, så är tio av dessa hämtade från insatser i något eller några afrikanska samarbetsländer. De sju granskningar som berört insatser i Afrika och specifikt handlat om projektstödet som bidragsform har alla genomförts under den första delen av den studerade perioden (1995–2000). Under hela perioden har mer än vartannat projekt på ett eller annat sätt behandlat projektstödet till samarbetsländer i Afrika.

Genomförandekanaler

IR:s granskningsområden kan också beskrivas med avseende på vilken typ av kanaler eller organisationer, som huvudsakligen bistått samarbetsparten i genomförandet av de insatser, som ingått i granskningen. Tabellen här visar vilka kanaler som stått i fokus för granskningarna.

Genomförandekanaler	En kanal	Flera kanaler	Totalt
1. Multilaterala organisationer	1	1	2
2. Svenska organisationer	1	6	7
3. Samarbetslandets organisationer	7	5	12
4. Övriga länders organisationer	-	-	-
5. Internationella enskilda organisationer	1	1	2
6. Övriga	5	-	5

De granskade insatserna är främst sådana där svenska organisationer och samarbetslandets organisationer har varit genomförandekanaler. I praktiken är det ofta en kombination av dessa två genomförandekanaler som varit föremål för IR:s granskning. Det framgår också av tabellen att multilaterala respektive internationella enskilda organisationer endast vid ett par tillfällen berörts av IR:s granskningar. I gruppen ”övriga” ingår fem granskningar som inte har varit möjliga att relatera till någon bestämd genomförandekanal.

Internrevisionen har i stor utsträckning varit inriktad på att kontrollera regel tillämpningen och granska effektiviteten i Sidas interna styrning. Av intresse är att följa upp inom vilka delar av *Sidas organisation*

som granskningarna har haft sin tyngdpunkt, det vill säga hur granskningsinsatserna har fördelats mellan "Sida Stockholms" organisation (avdelningar/enheter) och utlandsmyndigheternas organisationer/verksamheter. Genomgången visar att de allra flesta granskningarna utgår från den verksamhetsansvariga avdelningen vid Sida i Stockholm. Möjligen finns det en tendens att i ökad utsträckning fokusera utlandsmyndighetens roll och ansvar. I varje fall har ett antal projekt under senare varit direkt inriktade på att granska den interna administrationen med mera vid några utlandsmyndigheter.

Vilka huvudsakliga objekt och perspektiv har granskningarna haft?

Kartläggningen visar att IR har haft tre huvudsakliga perspektiv när den valt ut sina granskningsobjekt, det vill säga något eller några av följande perspektiv och objekt:

- organisation/projekt/program (exempelvis en utlandsmyndighet),
- interna processer (exempelvis planering, beredning, löpande uppföljning eller utvärdering i projektcykeln, andra styrprocesser)
- stödfunktioner/system/regelverk (exempelvis centrala funktioner, kontroll- och stödsystem, kvalitetssystem, riskhantering, riktlinjer och rutiner).

Det vanligaste granskningsperspektivet har varit granskningar av interna processer inom Sida. Bedömningen är att någon form av "interna processer" funnits med i 17 granskningsprojekt, varav detta perspektiv har varit dominerande i sex granskningar. De granskade processerna har främst avsett processer i själva biståndshanteringen. Andra administrativa styrprocesser inom myndigheten, exempelvis processer för resursfördelning, har mera sällan varit föremål för granskning.

Ungefär lika ofta (15 projekt) har IR granskat Sidas stödfunktioner, system och regelverk. Sex granskningar har varit särskilt inriktade på dessa frågor.

När IR granskat en organisation/projekt/program har det oftast varit i kombination med att revisionen behandlat interna processer eller stödfunktioner/system/regelverk. Endast i tre projekt synes organisatorisk enhet/projekt/program ha varit primärt objekt för granskningen. I vissa fall har perspektiven kombinerats för att avgränsa granskningens omfattning. Det har inte hindrat att revisionen i vissa fall även kunnat lämna mer generella slutsatser och rekommendationer utifrån sina iakttagelser.

Vilken bredd har granskningarna haft?

I diskussionen om IR:s framtida granskningar finns frågan om vilken bredd som granskningsinsatserna bör ha. Kartläggningen av de hittills genomförda projekten ger underlag för att dela in dem i tre grupper med avseende på bredden i granskningarna enligt följande:

- *Smala projekt* inom specifikt område/händelse och med specifika slutsatser och rekommendationer för det granskade objektet.
- *Avgränsade projekt* till ett särskilt granskningsområde men med vissa slutsatser och rekommendationer av generell/principiell betydelse för Sidas verksamhet.
- Bredare och mer *övergripande projekt* med tyngdpunkt på generella och principiella problem, slutsatser och rekommendationer.

Fyra projekt kan karakteriseras som *smala projekt*. Här ingår de flesta utredningsuppdragen, till exempel granskningen av försäljningen av ANC:s bostadsrättslägenhet i Stockholm (96/01).

Åtta projekt kan betecknas som relativt *avgränsade projekt* men med inslag av generella/principiella slutsatser och rekommendationer för Sidas verksamhet. Granskningarna har begränsats till verksam-

heter inom olika avdelningar och dylikt, men vissa av slutsatserna har längre räckvidd och har kunnat gälla för Sidas verksamhet generellt. Underlaget för granskningarna baseras vanligtvis på ett urval av insatser inom det avgränsade granskningsområdet. Ett exempel är granskningen av ”Sidas arbete med humanitärt bistånd” (00/05).

Ungefär lika många projekt är breda och *övergripande projekt* som fokuserar områdesövergripande problem. I kartläggningen har nio granskningsinsatser bedömts ha denna bredd i sin uppläggning. Dessa granskningar syftar på förhand till att åstadkomma generella slutsatser och rekommendationer för Sidas verksamhet. Projekten har oftare haft en inriktning på att bedöma ”effektivitet och ändamålsenlighet” i Sidas verksamhet än att kontrollera hur regler tillämpas och efterlevs (jämför avsnitt 3.3 nedan). Ett aktuellt exempel är granskningen av ”Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer” (03/04).

Det bör noteras att denna karakteristik kan vara problematisk beroende på vilka aspekter vägs in definitionen. Ett projekt som här definieras som områdesövergripande kan ändå vara smalt ifråga om det revisionsproblem eller den frågeställning som granskas i projektet. Ett sådant exempel är granskningen av Sidas utbetalningsrutiner (98/02).

3.3 Bakgrund och övergripande syfte för granskning

På vilket underlag och med vilka motiv har granskningar påbörjats?

Bakgrunden till IR:s granskningsinsatser framgår av revisionsrapporterna. Det underlag som IR hänvisar till är antingen

- en riskbedömning/riskanalys eller
- dokumenterade problemindikationer.

I de fall någon form av riskbedömning/riskanalys ligger till grund för granskningen finns de som regel redovisade i IR:s årliga revisionsplan. Granskningsinsatserna under åren 2000–2003 bygger i stort sett genomgående på sådana bedömningar av väsentlighet och risk som tagits upp i revisionsplanerna. Exempelvis är ”en snabbt växande verksamhet” grund för en sådan riskbedömning (ex. granskningen av SAREC 01/01).

Tidigare (1995–99) hänvisades i högre utsträckning till dokumenterade problemindikationer som grund för IR:s granskningsinsatser. I dessa fall fanns vanligtvis en förstudie av revisionen eller annan utredning som underlag för IR att genomföra en granskningsinsats. Ett exempel är granskningen av Sidas utbetalningsrutiner (98/2) som hänvisade till iakttagelser i FIREs studie av utbetalningsunderlagen. De genomförda utredningsuppdragen har alla haft sin grund i identifierade problemområden.

Vilka övergripande syften har IR haft för sin bedömning och kontroll av verksamheten?

Frågan gäller vilka aspekter som IR har utgått ifrån när den har bedömt och kontrollerat Sidas verksamheter. Tänkbara syften kan vara att bedöma och kontrollera verksamheterna med avseende på

- regeltillämpning och regelfafterlevnad
- effektivitet och ändamålsenlighet
- resultat och måluppfyllelse.

Kartläggningen visar att endast tre rapporter har varit mer renodlat inriktade på att *kontrollera* hur den granskade verksamheten följer och tillämpar olika regelverk.

Betydligt fler granskningar (nio rapporter) har varit inriktade på att bedöma olika aspekter på effektivitet och ändamålsenlighet i den verksamhet som Sida bedriver. Dessa rapporter har ett mera *främjande* inslag och ger underlag för förbättringar i verksamheten. Lika många rapporter (nio) kan sägas ha båda syftena, det vill säga att kontrollera regelefterlevnaden och bedöma effektivitet/ändamålsenlighet i verksamheten.

I uppdragsbeskrivningen för IR finns ett uttalat syfte med att effektivisera den interna styrningen för att verksamheten skall uppfylla riksdagens och regeringens mål. Granskningar som i första hand syftar till att bedöma resultatutfall (output) och måluppfyllelse är en form av effektivitetsrevision eller Value For Money revision (VFM), som inte finns representerad bland IR:s rapporter under den aktuella perioden. En förklaring kan möjligen hänga samman med den rollfördelning som råder mellan internrevisionen och Sidas olika utvärderingsverksamheter. Ansvar för analyser av resultat och effekter samt måluppfyllelse ligger på utvärderingsverksamheterna, medan bedömningar av hur Sida bedriver sin verksamhet och med vilka förutsättningar och stöd detta sker tillhör internrevisionens huvudfrågor. Ett belysande exempel på denna rollfördelning gäller den samordnade granskningen och utvärderingen av det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet (KTS). Under 2002 utvärderade utvärderingsfunktionen KTS som samarbetsform från ett mottagarperspektiv. Parallellt härmed granskade internrevisionen samma KTS utifrån ett Sida-perspektiv av hur samarbetet styrs och hanteras i övrigt (styrnings- och processperspektiv). På så sätt framkom en mer heltäckande bild av denna samarbetsform.

3.4 Revisionsproblem och revisionsfrågor

Vilka problemområden har de revisionella frågeställningarna behandlat?

En genomgång av de revisionsproblem och frågeställningar som IR formulerat i sina rapporter visar bland annat att de framförallt riktas mot Sida som aktör och Sidas hantering av insatserna i samspelet med andra aktörer. Frågeställningarna är oftast formulerade i undersökande termer av "hur arbetar Sida ..." snarare än i problemtermer med uttalade problemhypoteser. Ett granskningsprojekt innehåller vanligtvis flera revisionsfrågor.

De mest frekventa revisionsfrågorna har gällt

- den *interna styrningen och kontrollen* i olika processer och delar av verksamheten,
- Sidas system för och tillämpning av *uppföljning*, i synnerhet under senare år,
- Sidas förmåga till *riskhantering*,
- *regeltillämpning och regelefterlevnad* som i viss mån även innefattat bedömningar av *regelsystemens ändamålsenlighet*.

Andra problemområden som återkommit bland revisionsfrågorna har varit

- arbetet i olika beredningsprocesser, beslutsunderlagen,
- upphandling (Sidas och samarbetspartners),
- roll- och ansvarsfördelning,
- kvalitetsfrågor (exempelvis informationskvalitet, kvalitetssäkring),
- intern administration,
- betalningsförfaranden/rutiner, främst i början av den studerade perioden.

Med utgångspunkt i IR:s uppdragsbeskrivning och policy finns det ett par områden som i liten eller ingen utsträckning alls funnits med bland revisionsfrågorna. Det gäller frågor om

- system för resursfördelning och resursanvändning,
- resultat och måluppfyllelse (se föregående avsnitt)

3.5 Revisionens iakttagelser, bedömningar och åtgärdsförslag

Vilka iakttagelser och bedömningar har IR gjort?

I revisionsrapporterna redovisar IR sina iakttagelser från den granskade verksamheten och analyserar de bakomliggande orsakerna till sina iakttagelser. Revisionens iakttagelser är överlag problemorienterade. Det problem som har tagits upp i mer än hälften av rapporterna är

- *bristande och oklara regler* för den granskade verksamheten.

Hit hör också iakttagelser av brister i den interna styrningen inklusive styrdokumentet och fungerande rutiner. I mindre utsträckning redovisas direkta iakttagelser av regelefterlevnaden.

Övriga iakttagelser och bedömningar som IR har lyft fram i flera granskningar gäller

- brister i riskbedömningar och riskanalyser (även kvalitetssäkring)
- otillräcklig uppföljning
- otydliga ansvarsförhållanden
- otillräcklig kunskap och utbildning.

Vilken typ av slutsatser och rekommendationer har granskningarna resulterat i?

Det går att urskilja tre nivåer i rapporternas förslagsdel, beroende på hur långt IR har valt att gå i sina rekommendationer. Granskningarna kan således resultera i

- slutsatser utan direkta rekommendationer,
- åtgärdsförslag inom olika områden,
- utvecklade lösningsförslag (modeller) för implementering.

Förslagen kan dessutom variera från specifika slutsatser och rekommendationer avsedda för det granskade objektet till mer generellt/principiellt riktade rekommendationer för Sidas verksamhet. Kartläggningen visar att IR oftast ligger på den nivån att man redovisar ett antal åtgärdsförslag som främst riktas till den specifikt granskade verksamheten, men som ibland också har generell räckvidd avsedda för Sidas verksamhet i ett bredare perspektiv.

Innehållet i de rekommendationer och förslag, som IR har riktat till de ansvariga för verksamheten, speglar i stort den problembild som redovisats tidigare i iakttagelser och bedömningar.

Dessa rekommendationer och förslag har därför främst gällt

- ändrade och förbättrade regler inklusive tydligare styrdokument
- förbättrade system och rutiner för den interna styrningen.

Därefter kommer åtgärdsförslag som syftar till att åstadkomma

- en förbättrad uppföljning i olika skeden och processer med mera

- ökad utbildning och kompetensutveckling av ansvariga chefer och medarbetare
- en tydligare roll- och ansvarsfördelning mellan berörda aktörer.

3.6 Granskningsstrategier och metoder med mera

Vilka uttalade granskningsstrategier har IR haft?

De årliga revisionsplanerna innehåller IR:s strategier och beslut om inriktning av granskningen det närmaste året.

Det finns också exempel där samordningen av flera granskningsinsatser (tema, metodkoncept och dylikt) kan ses som en del i en strategi för att effektivisera granskningsarbetet och stärka genomslaget för revisionens iakttagelser och slutsatser. IR har bland annat utvecklat ett koncept för granskning av utlandsmyndigheter och tillämpat detta vid flera olika granskningar. Det gäller granskningarna av utlandsmyndigheterna i Windhoek (02/02), Vientiane (02/03) och La Paz (03/02). Ett annat exempel på en samordnad insats är granskningen av det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet (03/01), som genomfördes parallellt med en utvärdering av samarbetsformen för att få en mer heltäckande bild av denna biståndsform. Ett tredje exempel på samordnade granskningsinsatser gäller uppföljningen av bilaterala projekt (00/02) respektive ”multibiprojekt” (00/01). IR kunde här öka tyngden i sina iakttagelser genom att hänvisa till båda granskningsinsatserna. Ytterligare ett exempel på ”tematiska” projekt är ett antal granskningar av Sidas beredningsarbete, som var ett prioriterat granskningsområde under några år.

Vilken typ av bedömningsgrunder/-kriterier har IR använt?

Genomgången visar att IR i de allra flesta projekten (tre av fyra) har bedömt verksamheten i första hand mot olika externa och interna regelverk. I viss mån har revisionen också hänvisat till andra mål- och styrdokument för inriktningen av Sidas verksamhet. Det hindrar dock inte att IR ganska ofta bedömt och ifrågasatt regelsystemens ändamålsenlighet och föreslagit förändringar av gällande regler och riktlinjer.

Det har också förekommit, men mera sällan, att IR använder andra explicita grunder för att exempelvis värdera och bedöma effektiviteten i verksamheten. Under de första åren hänvisade revisionen i flera granskningar till den så kallade LFA-metoden (Logical framework approach). LFA-metoden har i sin tur varit en integrerad del i Sidas egen tillämpning i projektcykeln, som bland annat understöts genom Sidas råd och anvisningar samt internutbildning.

IR:s metoder, arbetssätt och empiriska underlag

Det vanligaste angreppssättet är att IR undersöker sina frågeställningar på ett empiriskt underlag som tagits fram genom ett urval av relevanta biståndsinsatser och dylikt. I revisorernas urvalskriterier har det ofta funnits en ambition att åstadkomma en spridning av de utvalda projekten/fallen på regioner och verksamhetsområden.

Intervjuer och dokumentstudier förekommer genomgående i granskningsprojekten. Exempel finns också på att revisionen använt sig av stickprovsundersökningar och enkäter. Under senare år har externa konsulter medverkat genom underlagsrapporter eller på annat sätt i ungefär vartannat granskningsprojekt.

Det är också en iakttagelse att IR under senare år har vidgat och varierat sitt sätt att arbeta genom att i olika former försöka involvera berörda personer från de granskade verksamheterna i granskningsprocessen. Aktiviteter som nu oftare förekommer är workshops, seminarier, referensgrupper och andra former av medverkan och dialoger med personalen i olika faser av granskningsarbetet.

4. Sammanfattande översikt

Utvecklingen av granskningsverksamheten vid Sidas internrevision åren 1995–2003 kan sammanfattas i följande punkter:

- IR har lagt fram 21 rapporter. Antalet rapporter per år har i genomsnittligt varit något högre under den senare delen av perioden.
- Sidas interna processer, med tyngdpunkt på biståndshanteringen, har varit det dominerade perspektivet i granskningarna.
- Granskningarna har ofta byggt på underlaget från ett urval av biståndsinsatser med viss spridning på regioner, verksamhetsgrenar etc. Under den första delen av perioden hämtades urvalet av granskade insatser i stor utsträckning från de olika projektstöden i Afrika. Det är främst de svenska och samarbetslandets organisationer som varit genomförandekanaler för de insatser som granskats.
- Under senare år har en breddning av granskningarna skett med avseende på biståndsformer.
- De flesta granskningsprojekten har varit avgränsade eller övergripande projekt med mer eller mindre generella slutsatser och rekommendationer för Sidas verksamhet. Direkt smala projekt med specifika slutsatser och rekommendationer för det granskade objektet har varit relativt få.
- IR:s redovisade riskbedömningar och riskanalyser i de årliga revisionsplanerna anges särskilt under senare år oftast som grund till att en granskning påbörjas.
- Projekten har framförallt syftat till att granska och bedöma ”effektiviteten och ändamålsenligheten” i Sidas interna processer och riskhantering och i mindre utsträckning till att kontrollera regelefterlevnad. Revisionsfrågor om ”resultat och måluppfyllelse” och ”resursfördelning och resursanvändning” har knappast funnits med i IR:s granskningar.
- Revisionens iakttagelser och bedömningar har främst pekat på problemen med bristande och oklara regler för den granskade verksamheten. Andra problemområden som lyfts fram har gällt riskhantering, uppföljning, roll- och ansvarsfördelning, kompetensutveckling.
- IR har i olika granskningsstrategier försökt att samordna flera granskningsinsatser för att på så sätt kunna effektivisera granskningsarbetet och öka genomslaget för revisionens iakttagelser och slutsatser.
- De bedömningsgrunder och kriterier som IR har använt i sin granskning är i första hand de externa och interna regelverk som gäller för Sidas verksamhet. Även andra mål- och styrdokument för Sidas verksamhet har ibland åberopats.
- IR arbetar nästan genomgående med intervjuer och dokumentstudier av ett urval fall. Under senare år har det blivit vanligare att externa konsulter i någon del medverkat i genomförandet av granskningen. Dessutom har IR under senare år vidgat sitt sätt att arbeta genom att i olika former öka medverkan från de granskade verksamheterna i granskningsprocessen.

Bilaga: Internrevisionens rapporter 1995–2003

1995/96:

- Försäljning av ANCs bostadsrättslägenhet i Stockholm (U 96/1)
- Dubbelutbetalningar till Lärarhögskolan och Folkens Museum i samarbetet med Botswana (U 96/2)
- Mottagarrapportering som instrument för Sidas uppföljning och kontroll (G 96/3)
- Sidas användning av oberoende revision som instrument för styrning och kontroll (G 96/4)

1997:

- Tillförlitligheten i Sidas IT-verksamhet (G 97/1)

1998:

- Sidas bedömningsarbete under beredningsprocessen (G 98/1)
- Sidas utbetalningsrutiner (G 98/2)

1999:

- Sidas arbete med samarbetspartners upphandlingar under beredning och genomförande (G 99/1)

2000:

- Sidas uppföljning av projekt som kanaliseras via FN (G 00/1)
- Sidas uppföljning av bilaterala projekt (G 00/2)
- Sidas hantering av stöd till Paraguay via Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen (U 00/3)
- Konkurrensutsättning av Sidas upphandlingar (U 00/4)
- Sidas arbete med humanitärt bistånd (G 00/5)

2001:

- Sidas forskningssamarbete – en granskning av SAREC (G 01/01)

2002:

- Sidas stöd till Västra Balkan (G 02/01)
- Granskning av Utlandsmyndigheten i Windhoek (G 02/02)
- Granskning av Utlandsmyndigheten i Vientiane (G 02/03)

2003:

- Sidas kontraktsfinansierade tekniska samarbete – en granskning av INEC/KTS och Sida-Öst (G 03/01)
- Granskning av Sektionen för utvecklingssamarbete i La Paz (G 03/02)
- Förutsättningarna för styrning inom Sida – en förstudierapport (G 03/03)
- Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer (G 03/04)



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>