

Sidas
kontraktsfinansierade
tekniska samarbete
– en granskning av INEC/KTS och Sida-Öst

Wiveca Holmgren

**Sekretariatet för utvärdering
och intern revision**

Sidas kontraktsfinansierade
tekniska samarbete
— en granskning av INEC/KTS
och Sida-Öst

Wiveca Holmgren

**Sekretariatet för utvärdering
och intern revision**

Reports may be ordered from:

Infocenter, Sida

S-105 25 Stockholm

Telephone: (+46) (0)8 690 93 80

Fax: (+46) (0)8 690 92 66

E-mail: info@sida.se

Author: Wiveca Holmgren

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

Sida Internrevisionen

Commissioned by Sida, Internrevisionen

Copyright: Sida and the author

Date of Final Report: February 2003

Printed in Stockholm, Sweden 2003

ISBN 91-586-8505-7

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

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

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

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

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

Innehåll

Sammanfattning	1
1 Inledning	2
2 Syfte, avgränsning och metod	2
3 Internrevisionens slutsatser och rekommendationer	3
3.1 Sidas styrdokument	3
3.2 Sidas interna styrning av KTS	4
3.3 Samarbetspartens ansökan och Sidas beredning av KTS-projekt	5
3.4 Övergripande om uppföljning av KTS-projekt	5
3.5 Verksamhetsrapportering	6
3.6 Finansiell rapportering	7
 Bilagor:	
Bilaga 1 Granskningens genomförande	8
Bilaga 2 Uppdragsbeskrivning för granskning av Sidas arbete med KTS	10
Bilaga 3 1. KPMGs slutrapport	
1.1 Utgångspunkter för granskningen	12
1.2 Övergripande om KTS-processen och dess styrning	13
1.3 Beredning	20
1.4 Uppföljning	28

Sammanfattning

Internrevisionen (IR) inom Sekretariatet för utvärdering och intern revision (UTV) har granskat det kontraktsfinansierade tekniska samarbete (KTS) som Sida finansierar. UTV har även utvärderat KTS som samarbetsform med inriktning på mottagarpartens ägarskap. Under granskningens genomförande har viss samordning skett bl.a. har revisorer och utvärderare tagit del av varandras rapportutkast.

Syftet med internrevisionens granskning är att utifrån ett styrnings- och processperspektiv analysera hur Sida arbetar med det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet, att bidra till ökad kunskap om denna samarbetsform samt att lämna förslag till förbättringar av den interna styrningen för denna form av utvecklingssamarbete. En huvudfråga i granskningen är hur Sida hanterar risker i samband med KTS.

Inom Sida hanteras KTS i huvudsak av en enhet inom Avdelningen för infrastruktur och ekonomiskt samarbete INEC/KTS och Avdelningen för samarbete med Central- och Östeuropa (Sida-Öst). Internrevisionens granskning avser hur dessa avdelningar arbetar med KTS-projekt gällande beredning och uppföljning under genomförandefasen. Uppföljningar och slutrapporter i projektcykelns slutfas eller utvärdering efter att projekten avslutats ingår inte i granskningen.

Internrevisionen redogör för granskningens genomförande i bilaga 1. KPMG har anlåtats för att genomföra granskningen i enlighet med den uppdragsbeskrivning som framgår av bilaga 2. Denna rapport bygger på KPMGs iakttagelser, analyser och rekommendationer. Avstämningar har gjorts fortlöpande mellan internrevisionen och KPMG. I bilaga 3 presenteras KPMGs slutrapport.

Internrevisionen har under granskningens gång stämt av och diskuterat iakttagelserna med personalen inom INEC/KTS och Sida-Öst. Detta har skett i olika former t.ex. genom diskussioner med handläggarna i samband med genomgång av projektdokument, genom möten med respektive avdelning var för sig och seminarium med personal från båda avdelningarna för redovisning av preliminära iakttagelser samt genom personalens möjligheter att lämna synpunkter på granskningsrapporten.

Internrevisionens granskning visar att Sidas arbete med KTS fungerar väl, att Sida utövar kontrollansvaret på ett tillfredsställande sätt och att en ambitiös och kompetent personal på INEC/KTS och Sida-Öst bidrar till detta. Det finns dock en del brister när det gäller hantering av risker vid styrning, beredning och uppföljning av KTS-projekten.

Några av de iakttagelser som internrevisionen gjort i samband med granskningen av KTS är:

- att Sidas regelverk ger en god ram för avdelningarnas arbete med riskidentifiering och riskhantering och bör användas som utgångspunkt för avdelningarnas fortsatta utvecklingsarbete,
- att Sida vid beredningen av KTS-projekt till stor del är beroende av den riskanalys och information som samarbetsparten lämnar i ansökningarna och att dessa inte alltid innehåller en riskanalys,
- att förändringar av KTS-projekten ofta bekräftas i form av korrespondens och inte i formella beslutsdokument och att avvikelser i vissa fall rapporteras i förhållande till ursprunglig planering istället för till de förändrade planer som parterna kommit överens om.

Internrevisionen lämnar rekommendationer mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i samband med granskningen.

1 Inledning

Utvecklingssamarbete i form av Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS) påbörjades under slutet av 1970-talet. Inom Beredningen för Internationellt Tekniskt-ekonomiskt Samarbete (BITS) skapades ett arbetssätt som baserades på avtal mellan samarbetsländerna och svenska företag och organisationer. De länder som omfattades av KTS-samarbetet var medelinkomstländer (enligt Världsbankens klassificering) med begynnande industrialisering, relativt etablerade sociala och institutionella strukturer, men med behov av experthjälp och ekonomiska resurser för fortsatt utveckling. Under 1980-talet utvidgades samarbetet till att även omfatta Central- och Östeuropa.

De olika biståndsmyndigheterna slogs samman 1995 och BITS verksamhet togs över av ”det nya Sida” som då bildades. Inom Sida hanteras KTS huvudsakligen av avdelningen för infrastruktur och ekonomiskt samarbete (INEC) och avdelningen för samarbete med Central- och Östeuropa (Sida-Öst). Inom INEC finns en särskild enhet INEC/KTS som arbetar med KTS-insatser. Sida-Öst använder även andra former för utvecklingssamarbete. Nedanstående tabell visar utbetalade belopp till insatser som i Plus klassificerats som biståndsform KTS.

1998	1999	2000	2001	2002
258 Mkr	296 Mkr	380 Mkr	421 Mkr	422 Mkr

Av revisionsplanen för år 2001, som Sidas styrelse fastställt, framgår att en granskning ska genomföras av KTS. Utvärderingsfunktionen inom UTV har under år 2002 genomfört en utvärdering av KTS som samarbetsform med inriktning på mottagarpartens ägarskap. Syftet med att genomföra utvärderingen parallellt med internrevisionens granskning har varit att få en mer heltäckande bild av Sidas roll samt att bidra till ökad kunskap om denna samarbetsform.

2 Syfte, avgränsning och metod

Syftet med internrevisionens granskning är att utifrån ett styrnings- och processperspektiv analysera hur Sida arbetar med det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet, bidra till ökad kunskap om denna samarbetsform samt lämna förslag till förbättringar av den interna styrningen av KTS.

Styrningsperspektivet innebär att Sidas arbete med KTS granskas med utgångspunkt från den formella styrningen i form av externa och interna styrdokument, ändamålsenligheten hos dessa styrdokument samt den informella styrningen i form av praxis, värderingar etc. Processperspektivet innebär att Sida-Östs och INEC/KTS interna processer samt Sidas projektcykel utgör grunden för granskningen.

Granskningen omfattar det kontraktsfinansierade tekniska samarbete som INEC/KTS och Sida-Öst ansvarar för. I granskningen fokuseras på hur dessa avdelningar arbetar med KTS vid beredningen och vid uppföljningen under genomförandefasen. Uppföljningar och slutrapporter i projektcykelns slutfas eller utvärdering efter att projekten avslutats ingår inte i granskningen. En huvudfråga i granskningen är hur Sida arbetar med risker i samband med KTS.

I granskningen har internrevisionen:

- kartlagt och analyserat hur Sida-Öst och INEC/KTS arbetar med beredning och uppföljning av KTS,
- granskat hur risker hanteras i samband med beredning och uppföljning av KTS-projekt,
- granskat om Sidas regler och riktlinjer för riskhantering efterlevs samt

- bedömt om INEC/KTS och Sida-Östs interna styrning och kontroll avseende KTS är ändamålsenlig.

Denna huvudrapport innehåller ett sammandrag av de mest väsentliga iakttagelserna vid granskningen av KTS. För en mer ingående beskrivning av dessa hänvisas till bilaga 3.

Internrevisionen redogör för granskningens genomförande i bilaga 1. Av denna redogörelse framgår att internrevisionen har anlitat KPMG för att genomföra granskningen. Den uppdragsbeskrivning som har legat till grund för KPMGs uppdrag framgår av bilaga 2. Under granskningens genomförande har avstämning gjorts fortlöpande mellan internrevisionen och KPMG. I bilaga 3 presenteras KPMGs slutrapport.

Internrevisionen har under granskningens gång redovisat iakttagelser och diskuterat dessa med personalen inom INEC/KTS och Sida-Öst. Detta förankringsarbete har skett i olika former t.ex. genom möten med handläggarna för diskussioner i samband med revisorernas genomgång av projektdokument. Vidare har de preliminära iakttagelserna redovisats och diskuterats dels genom möten med respektive avdelning var för sig, dels genom ett seminarium med deltagare från båda avdelningarna. De båda avdelningarnas personal har också givits möjlighet att lämna synpunkter på denna granskningsrapport.

3 Internrevisionens slutsatser och rekommendationer

Internrevisionens granskning av Sidas arbete med KTS visar att handläggningen fungerar väl och att en bidragande orsak till detta är den ambitiösa och kompetenta personalen på INEC/KTS och Sida-Öst. Internrevisionen har även kunnat konstatera att det pågår ett kontinuerligt arbete i syfte att vidareutveckla Sidas arbete med KTS. Utvecklingsarbetet har bl.a. lett till att avdelningarnas handböcker reviderats och till att bekräftelsebrev och kontraktsmallar setts över.

Internrevisionen anser att det föreligger en del brister när det gäller hanteringen av risker vid styrning, beredning och uppföljning av KTS-projekt. Med utgångspunkt från vad som framkommit i granskningen lämnas i detta kapitel rekommendationer till hur arbetet med KTS ska kunna förbättras.

3.1 Sidas styrdokument

I *Så arbetar Sida* (2.4.0 Några allmänna principer och förhållningssätt) anges följande beträffande KTS:

”Inom KTS arbetar Sida för att samarbetspartnern ska ta fullt ansvar för att planera och genomföra verksamheten, varvid Sidas ansvar begränsas till bedömning av vissa centrala aspekter som ändamål och samarbetspartnerns kapacitet. Kostnadsdelning och den finansiella uthålligheten i verksamheten är viktiga inslag vid Sidas bedömning av om samarbetspartnern axlat sitt ägarskap.”

Skrivningen i *Så arbetar Sida* anger en särskild norm för Sidas beredning och uppföljning av KTS.

En av utgångspunkterna för internrevisionens granskning har därför varit att Sida har ett begränsat ansvar för KTS. Betydelsefulla frågeställningar blir därmed vari detta begränsade ansvar består i förhållande till övriga former av utvecklingssamarbete och hur det hanteras i praktiken. Internrevisionens tolkning innebär att Sida ska ha en mer tillbakadragen roll i förhållande till samarbetslandet och övriga parter/konsulter och att lägre aktivitetsnivå kan gälla för KTS jämfört med andra former av utvecklingssamarbete. Huvudansvaret ligger hos samarbetslandet och konsulterna och formaliseras i det avtal som reglerar samarbetet mellan dessa parter. Begreppet ”hands-off” används ofta för att beskriva detta förhållningssätt.

Ett par av de slutsatser som internrevisionen drar av KTS-granskningen är att det finns skillnader mellan INEC/KTS och Sida-Öst exempelvis avseende definitioner av väsentliga begrepp och att det finns stora likheter mellan hanteringen av KTS och Sidas övriga utvecklingssamarbete. Exempel på sådana likheter är att avdelningarnas handläggare är aktiva i samband med de informella diskussioner som förs vid initiering av KTS-projekt, i dialogen med samarbetsparterna vid utformning av ansökan och under genomförandefasen. Detta arbetssätt ger värdefull information under projektcykelns olika faser och möjligheter till kontroll och hantering av risker, men kan samtidigt vara relativt tidskrävande.

En fråga för internrevisionen har varit hur ett begränsat ansvar vid arbete med KTS-projekt i enlighet med Så arbetar Sida kan kombineras med det kontrollansvar som uttrycks i Sidas regelverk, Så arbetar Sida och avtalshandboken.

Av *Sidas regelverk* (Att arbeta med insatser i Sidas projektcykel) framgår att Sida under genomförandefasen ansvarar för att

”... följa upp hur verksamheten genomförs i förhållande till planerade resultat och mål ... Sida skall i uppföljningen bevaka att avtalsvillkoren uppfylls och att projektets verksamhet är relevant i förhållande till planerade resultat och mål samt anpassas till förändringar i projektets omvärld. Detta sker genom att Sida granskar projektrapporterna som skall följa den periodicitet som parterna har kommit överens om i avtalet, påtalar avvikelser från verksamhetsplan och budget och för en dialog med projektägaren om orsaker och åtgärder.”

Även i *Så arbetar Sida* behandlas Sidas kontrollansvar (2.8.0). Där sägs att en viktig del i förberedelserna av en insats är att komma överens med samarbetspartnern om innehållet i projektets löpande rapportering och om revision samt att reglera dessa i avtalet. *Avtalshandboken* innehåller förtydliganden bl.a. angående hur Sida bör agera vid försenad rapportering.

Internrevisionen har i samband med denna granskning funnit att Sida utövar kontrollansvaret på ett tillfredsställande sätt vid arbete med KTS. Internrevisionen har emellertid funnit vissa brister i den interna styrningen och kontrollen främst med avseende på hanteringen av risker. Internrevisionen anser att Sida bör överväga om det är möjligt att i ökad utsträckning använda analys av risker och riskhantering som ett sätt att arbeta mer ”hands-off” och att minska den egna arbetsinsatsen.

3.2 Sidas interna styrning av KTS

Sidas regelverk ger en god ram för avdelningarnas arbete med riskidentifiering och riskhantering och bör användas som utgångspunkt vid utformning av handböcker m.m. samt vid utveckling av avdelningarnas interna arbetsprocesser. INEC-KTS och Sida-Öst har var för sig tagit fram bra riktlinjer för handläggning av KTS-projekt: INECs handbok och Så arbetar Sida-Öst. Dessa saknar dock ett processperspektiv och bör kompletteras avseende analys och hantering av risker.

Rekommendationer:

- Avdelningarna bör vidareutveckla handböcker och arbetssätt för KTS avseende identifiering, analys och hantering av risker samt anpassa dessa till Sidas regelverk.
- Avdelningarna bör med syfte att utveckla den interna kvalitetssäkringen beskriva arbetsprocesserna för handläggning av KTS-projekt och senare följa upp att dessa processer fungerar.
- Vidareutvecklingen av KTS bör avdelningarna i större utsträckning än i dag arbeta gemensamt med avseende definitioner av väsentliga begrepp, roller, mallar etc.

3.3 Samarbetspartens ansökan och Sidas beredning av KTS-projekt

Sida är vid beredning av KTS-projekt till stor del beroende av den riskanalys och den information som lämnas i samarbetspartens ansökan. Av de projekt som granskats innehåller ungefär hälften av ansökningarna en riskanalys. Riskanalysen presenteras ofta under samma rubrik som förutsättningarna för projektet och de risker som anges är generella. Ansökningarna ger begränsad information om samarbetsparternas riskhantering. Den riskanalys som dokumenterats i bedömningspromemorierna (BPM) bygger i huvudsak på uppgifter som lämnats i ansökan, handläggarnas egna självständiga bedömningar av projektens risker är begränsad och interna risker kan inte särskiljas från externa risker.

Avtalskonstruktionen för KTS skiljer sig från övrigt utvecklingssamarbete. INEC/KTS och Sida-Öst har olika benämningar på de kontrakt/avtal som reglerar Sidas samverkan med samarbetsparten och konsulten, men de skiljer sig inte nämnvärt åt i fråga om innehåll. För båda avdelningarna gäller att kraven på parterna i form av beskrivning av risker och riskhanteringsmekanismer återspeglas i liten utsträckning i avtalen.

Rekommendationer:

- Avdelningarna bör utarbeta tydliga och lättillgängliga instruktioner för ansökningar om stöd till KTS-projekt med syfte att förbättra kvaliteten på samarbetsparternas riskanalys.
- Avdelningarna bör i samband med beredning av KTS-projekt svara för en självständig analys och bedömning av riskerna. Avdelningarnas mallar för BPM bör omarbetas så att risker, riskanalys och riskhantering kan skiljas från förutsättningar och så att en uppdelning sker av interna respektive externa risker. De mekanismer för riskhantering som beslutas om med BPM som underlag bör avspeglas i avtalen.

3.4 Övergripande om uppföljning av KTS-projekt

Internrevisionens granskning visar att avdelningarna under genomförandefasen har en nära dialog med aktörerna, främst med konsulterna, med syfte att projekten ska fungera väl. En fråga är hur väl detta förhållningssätt överensstämmer med en syn på KTS som innebär att Sida har ett begränsat ansvar i förhållande till parterna. Internrevisionen anser att Sida bör göra klart vilken roll som Sida ska spela i förhållande till parterna samt hur omfattande handläggarnas aktiviteter ska vara.

Vid granskningen har internrevisionen kunnat konstatera att de skilda KTS-projekten har olika riskbilder t.ex. i fråga om risker för oegentligheter eller korruption och att det föreligger ett behov av att anpassa rapporteringsfrekvensen efter projektets risksituation.

Genomgången av KTS-projekten visar att förändringar av projektens utformning och inriktning i flera fall bekräftats i korrespondens och inte i formella beslutsdokument. I samband med återrapportering har i några fall avvikelser rapporterats i förhållande till ursprungliga planer och inte till de förändringar som parterna kommit överens om.

När det gäller uppföljning och rapportering av KTS-projekt under genomförandefasen utgör arbetet med reserapporter och revision viktiga delar.

Avdelningarna dokumenterar väsentliga iakttagelser från besök till projekten i reserapporter där observationer från besök till flera projekt finns med, men dessa rapporter arkiveras inte i projektpärmarna. Avdelningarna har riktlinjer för reserapporternas omfattning och distribution, men dessa anger inga krav på innehållet. Det saknas vidare ett riskperspektiv i reserapporterna.

Inom avdelningarna finns årliga planer för arbetet med revisioner, vilket internrevisionen anser är mycket positivt. Internrevisionen anser dock att det är oklart hur den information som kommer fram i samband med revisionerna används. Vidare vill internrevisionen understryka att revisionsuppdragens inriktning bör vara tydliga i Terms of Reference t.ex. om det handlar om samarbetspartens projektstyrning, redovisning och rapportering generellt eller den finansiella redovisningen i ett enskilt projekt och revisionernas förbättringsförslag bör följas upp kontinuerligt.

Rekommendationer:

- I samband med att återrapporteringskraven formuleras för KTS-projekten bör avdelningarna anpassa rapporteringsfrekvensen till projektens riskbild, vilket bl.a. innebär att om riskerna bedöms vara lägre kan en lägre rapporteringsfrekvens väljas.
- Rutinerna för hantering av förändringar av projekten bör utvecklas, både när det gäller projektens verksamhet och budget med syfte att underlätta uppföljningsarbetet.
- Avdelningarna bör vidareutveckla hanteringen av reserapporterna med anledning av hur betydelsefulla besöken är för hela uppföljningsprocessen och riskhanteringen. Dessutom bör personalen diskutera och ta ställning till hur arbetet med revisioner ska bedrivas samt hur detta arbete internt ska följas upp inom avdelningarna.

3.5 Verksamhetsrapporteringen

Internrevisionens granskning visar att samtliga verksamhetsrapporter som anges i avtalen för KTS-projekten inte inkommer till Sida och att när så är fallet påminner avdelningarna inte parterna skriftligt. Detta gäller t.ex. halvårsrapporterna. Rapporterna skrivs vanligtvis av konsulterna. De konsulter som intervjuats uppger att de sällan får återkoppling från handläggarna på de rapporter de sänder till Sida.

Verksamhetsrapporterna innehåller mycket information, ofta mest av beskrivande karaktär. I rapporterna finns inte någon strukturerad uppföljning av risksituationen i projekten. Rapporternas utformning försvårar möjligheterna att följa upp verksamhetens resultat och risker t.ex. i förhållande till ansökningar och beslutsdokument. Internrevisionen anser att avdelningarnas krav på rapporterna bör bli tydligare.

Handläggarnas analys av rapporterna dokumenteras sällan, med några undantag. I dessa fall har handläggarnas omdömen och åtgärder med anledning av rapporterna skrivits ned, vilket ger bättre transparens och insyn in Sidas handläggning samt underlättar det fortsatta arbetet med uppföljning av projekten.

Rekommendationer:

- Avdelningarna bör i samband med beredning och konstruktion av avtal för KTS-projekt tydligt ange krav på verksamhetsrapporteringens periodicitet, utformning och innehåll bl.a. när det gäller återrapportering av resultat och risker.
- Dessutom bör handläggarna dokumentera analys och slutsatser med anledning av inkomna rapporter samt de eventuella åtgärder som ska vidtas med anledning av återrapporteringen.
- Hur personalen arbetar med verksamhetsrapporteringen bör regelbundet följas upp internt inom avdelningarna.

3.6 Finansiell rapportering

KTS-projektens finansiella rapporter inkommer till Sida i samband med konsulternas fakturering och dessa rapporter avser konsulternas kostnader. Flera av de projekt som granskats omfattar budgetar med både konsultkostnader och lokala kostnader. Det faktum att endast konsultkostnader redovisas innebär att projektets samtliga kostnader i förhållande till budget inte kan följas upp. Internrevisionen anser att i de fall kostnadsdelning ingår som en del i ett KTS-projekt bör det vara möjligt att följa upp hela projektets kostnader. Det bör vidare även vara möjligt att följa upp och stämma av verksamhetsrapporterna i förhållande till de finansiella rapporterna.

Faktureringsfrekvensen varierar och i vissa fall har inte konsulten fakturerat förrän uppdraget är slutfört. Internrevisionen anser att Sida bör begära finansiell rapportering från KTS-projekten i enlighet med avtalen oavsett när konsulterna fakturerar, för att göra det möjligt att följa kostnadsutvecklingen. I några av de projekt som granskats har konsulten rapporterat i förhållande till den ursprungliga budgeten och inte till de förändringar som parterna kommit överens om.

Internrevisionen anser att handläggarna bör analysera rapporterna, ge feed-back till konsulterna och dokumentera slutsatser. Fakturor avseende KTS-projekt tillställs formellt mottagaren med adress c/o Sida. Samarbetsländernas godkännande av fakturor utgör ett villkor för utbetalning och är en form av riskhantering, för att konsulterna inte ska debitera kostnader som inte verifierats och stämts av med samarbetspartern. Om undertecknandet av fakturorna ska ha ett reellt värde bör Sida förvissa sig om att deras samarbetspartner har ett system för insamling av uppgifter om projektens utveckling och att den som undertecknar fakturorna har tillgång till tillförlitlig information.

Rekommendationer:

- Avdelningarna bör, på samma sätt som rekommendationen i avsnitt 3.4 och 3.5, i samband med KTS-projektens beredning tydligt ange krav på den finansiella rapporteringens periodicitet, utformning och innehåll. Dessutom bör handläggarna dokumentera analys och slutsatser med anledning av inkomna rapporter samt de eventuella åtgärder som ska vidtas med anledning av återrapporteringen.
- Hur personalen tillämpar och arbetar med den finansiella rapporteringen bör regelbundet följas upp internt inom avdelningarna.

Bilaga 1

Granskningens genomförande

Val av KTS-projekt

Som underlag för granskningen har internrevisionen valt sex projekt för Sida-Öst (Litauen och Ukraina) och sju för INEC/KTS (Mongoliet och Egypten). Sammanlagt ingår 13 KTS-projekt som hantearats inom avdelningarna under tidsperioden 1999–2001. Dessa projekt ingår även i UTVs utvärdering av KTS.

Under granskningens genomförande har viss samordning skett med UTVs utvärdering av KTS. Under granskningens genomförande har viss samordning skett bl.a. har revisorer och utvärderare tagit del av rapportutkast.

Urvalet av projekt har internrevisionen gjort i samråd med avdelningarna, och några av kriterierna för val av insatser är:

- Projektens storlek
- Nyare samarbetspartners och sådana partners som avdelningarna sedan en längre tid har ett utvecklat samarbete med
- Några olika samhällssektorer
- Upphandlingsform, konkurrensupphandling/direktupphandling
- Projekt som avdelningarna har berett och följt upp under perioden 1999–2000

Dokumentgenomgång

Internrevisionen har gått igenom och analyserat dokumentationen för de KTS-projekt som valts ut att ingå i granskningen. En analys har gjorts av de beslutsdokument och underlag som ligger till grund för besluten, t.ex. bedömningspromemorior och ansökningar. Internrevisionen har även tagit del av bekräftelsebrev, avtal och annan dokumentation som avser beredningen av projekten. Vidare har internrevisionen gått igenom projektens återrapportering i form av finansiella och verksamhetsmässiga rapporter samt övrig uppföljningsdokumentation, bl.a. korrespondens och reserapporter. Dokument som rör uppföljning i projektens slutfas eller utvärderingar efter att projekten avslutats ingår inte i granskningen.

Eftersom flera av projekten har varit uppdelade i olika faser har revisionen även i vissa fall omfattat dokumentation från tidigare faser. Detta för att få en bild över de bedömningar och ställningstaganden som gjorts inom avdelningarna vid beredning av efterföljande faser.

Internrevisionen har även studerat Sidas styrdokument för KTS-arbetet, t.ex. de regler och riktlinjer som styr avdelningarnas arbete beredning, uppföljning och riskhantering.

Intervjuer

Som komplement till analys av dokument har intervjuer genomförts. Internrevisionen har intervjuat personal inom INEC/KTS och Sida-Öst för att få deras syn på arbetet med beredning och uppföljning samt på den interna styrningen. Kompletterande information har inhämtats genom intervjuer med fem svenska konsulter.

Internrevisionen har besökt Egypten och Ukraina för att ta del av projektens genomförande och erhålla samarbetsparternas syn på KTS-projekten. I samband med dessa resor har internrevisionen intervjuat representanter för samarbetsländerna t.ex. personal på ministerier, ansvariga och medarbetare i projekten m.fl. Dessutom har personal inom Sida och på ambassaderna intervjuats samt ett par av de konsulter som funnits på plats.

Dialog med avdelningarnas personal

Under granskningens gång har internrevisionen vid ett flertal tillfällen stämt av och diskuterat med personalen inom INEC/KTS och Sida-Öst. Internrevisionen har t.ex. i samband med möten med handläggarna stämt av iakttagelserna från dokumentgenomgångarna. Vid dessa möten har frågor som rör dokumentens innehåll beträffande risker och riskhantering behandlats och klarlägganden har därmed kunnat göras som underlättat granskningsarbetet.

Vid två möten har preliminära iakttagelser från granskningen redovisats för respektive avdelning. Dessutom har ett seminarium hållits (2002-06-17) vid vilket granskningens huvudsakliga iakttagelser och rekommendationer presenterats.

Internrevisionen har i samband med diskussionerna vid dessa möten kunnat få en fördjupad kunskap om avdelningarnas hantering av KTS som underlag för analys och slutsatser.

Personal inom INEC/KTS och Sida-Öst har även getts möjlighet att lämna synpunkter på internrevisionens rapportutkast.

Bilaga 2

Uppdragsbeskrivning för granskning av Sidas arbete med KTS

Bakgrund

Internrevisionen har i sin årliga riskanalys och planering identifierat det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet (KTS) som ett granskningsområde. I revisionsplanen för år 2001 har angetts att en granskning ska genomföras av KTS.

KTS är en samarbetsform som karaktäriseras av att avtal tecknas mellan en aktör i samarbetslandet och en svensk konsult. Sidas roll kan renodlas till en ”mäklarroll” genom att ansvaret för projekten ligger hos de avtalsslutande parterna. Den arbetsmetodik som används i KTS framhålls som en förebild inom Sida. Eftersom en viktig egenskap hos KTS är Sidas begränsade roll är det angeläget att granska hur Sida utifrån denna begränsade roll fullgör sitt kontrollansvar.

Utvärderingsfunktionen inom UTV genomför under år 2001 och 2002 en utvärdering av KTS som samarbetsform med inriktning på mottagarpartens ägarskap. Genom att samordna genomförandet av utvärderingen och revisionen ökar möjligheterna till helhetssyn och lärande om denna samarbetsform.

I dokumentet Granskning av kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS) daterat 2001105 lämnar internrevisionen en beskrivning av granskningens syfte och uppläggning.

Vid genomförandet av granskningen har internrevisionen vid Sida möjlighet att genom avtal avropa tjänster från externa revisionsbyråer. Avrop görs på grundval av en uppdragsbeskrivning.

Uppdrag

Internrevisionen uppdrar åt KPMG att granska Sida-Öst respektive INEC/KTS arbete med beredning och uppföljning KTS. Granskningen genomförs ur ett styrnings- och processperspektiv. I granskningen fokuseras på risker, riskhantering samt de styrning- och kontrollåtgärder som vidtas med anledning av de risker som identifieras. Granskningen innebär en kartläggning och analys av framgångsfaktorer, indikatorer, risker och kontroll/styrning.

Uppdraget innebär följande:

- Kartläggning och analys av avdelningarnas interna processer för hantering av KTS-projekt. Delprocesserna för beredning och uppföljning ska stå i fokus.
- Granskning av i vilken utsträckning INEC/KTS och Sida-Öst besluts- och uppföljningsdokument står i överensstämmelse med Sidas regelverk.
- Vid genomgången av projekt ska riskhanteringen belysas och analyseras. Det innebär kartläggning av i vilken utsträckning risker har identifierats, hur risker beskrivs t.ex. vilka typer av risker som anges, om konsekvenser för projektens måluppfyllelse och resultat anges, hur risker hanteras i samband med uppföljningsarbete samt analys av vilka åtgärder som vidtas för att minska konsekvenserna för projektens mål och resultat.
- Analys och bedömning av om de krav som ställs i Sidas regelverk om riskhantering efterlevs av Sida-Öst och INEC/KTS.

- Analys av KTS-projektens ”uppföljningskedja”, vilket innebär att kartläggningen av avdelningarnas uppföljningsaktiviteter kompletteras med uppgifter om konsulternas och samarbetsländernas rapporteringsprocess. Detta ska ske så långt nödvändigt för att belysa Sidas uppföljningsarbete.
- Granska att beskrivningarna i erhållna rapporter relaterar till uppställda mål och planer.
- Bedömning av hur avdelningarnas interna styrning kan behöva förändras för att förbättra hanteringen av KTS-projekt.

Genomförande

Uppdraget innebär genomgång av styrdokumentet för KTS, t.ex. regler och riktlinjer som styr avdelningarnas arbete med beredning, uppföljning och riskhantering. Uppdraget innebär vidare att KPMG går igenom beslutsdokument och de underlag som ligger till grund för besluten samt den finansiella och verksamhetsmässiga insatsuppföljningen för de insatser som valts ut att ingå i internrevisionens granskning. Granskningen omfattar de 13 projekt som ingår i urvalet.

Tidplan och rapportering

Granskningsuppdraget utförs under perioden 2001-11-19–2002-03-31. Konsultinsatsens omfattning beslutas löpande och anses avslutad när internrevisionen bedömer att målet med granskningsuppdraget är avslutat. Konsulterna kan efter avrop genomföra ytterligare granskningsinsatser.

Skriftlig rapport ska vara internrevisionen tillhanda senast 2002-03-01. Rapporten ska innehålla en beskrivning av utfört arbete, iakttagelser och rekommendationer. Konsulterna ska löpande presentera resultatet av utfört arbete för IR.

Bilaga 3

1 KMPGs slutrapport

1.1 Utgångspunkter för granskningen

KMPGs granskning har främst omfattat genomgång av dokumentation för de projekt som valts ut att ingå i granskningen. Vi har också inhämtat kompletterande information genom intervjuer och arbetsmöten med personalen på INEC/KTS och Sida-Öst samt intervjuer med svenska konsulter. Internrevisionen har tillsammans med Sidas handläggare tagit fram det material som ansetts vara relevant. KPMG har vidare haft tillgång till de dokument som internrevisionen identifierat som styrande dels för Sida som helhet, dels för Sida-Öst och INEC/KTS.

Materialet ger inte underlag för att dra några långtgående generella slutsatser. Vi har dock gjort iakttagelser som vi bedömer vara relevanta för Sidas arbete med KTS, varför vi lyfter fram dem i rapporten för att möjliggöra en fortsatt diskussion.

Vid granskningen har KPMG:

- förutsatt att det ska vara möjligt att i de styrande dokumenten och hjälpmedlen kunna utläsa såväl Sidas generella krav som avdelningarnas krav på interna processer och projekthantering, inklusive hantering av risker.
- haft ansatsen att det ska vara möjligt att i ansökningar, beredningspromemorior, rapporter etc. dels kunna utläsa risker och framgångsfaktorer för KTS, dels projektens risker och framgångsfaktorer samt hur detta belysts och hanterats under projektens gång.
- använt begreppet *risk* som det används i regelverket, dvs. ”faktorer, inom eller utanför projektet, som negativt kan påverka projektets genomförande och måluppfyllelse”. Vidare görs en uppdelning i *externa* och *interna risker*. Externa risker avser vad som befinner sig utanför ramen för projektet, dvs. omvärldsfaktorer. Interna risker syftar på dem som ligger inom projektets möjligheter till kontroll (se vidare t.ex. dokumentet *The Logical Framework approach*, 2001-01-15, Sida-Östs metodpärm). I granskningen har vi fokuserat på *riskidentifiering*, *riskhantering* och *kvarstående risker* och således inte bedömt hur t.ex. risker *värderats* med avseende på sannolikhet och konsekvens.
- använt begreppet *mottagare* när vi syftar på samarbetspartnern i samarbetslandet och *konsult* när vi syftar på den svenske konsult som ansvarar för genomförande enligt kontrakt och bekräftelsebrev.

De framgångsfaktorer och risker i projekten som vi återger i denna rapport samt de beskrivningar som vi gör över hur de hanterats är hämtade ur avdelningarnas dokumentation och baseras inte på våra åsikter.

I kapitel 1.2 redogör vi för den övergripande styrningen av KTS. Därefter behandlas i särskilda kapitel beredning respektive uppföljning. I rapportens olika avsnitt använder vi fyra underrubriker. Under rubriken *förutsättningar* anges de aspekter som vi ser som viktiga utgångspunkter inom det område som redogörs för i kapitlet. Under rubriken *iakttagelser* återger vad vi har funnit under respektive granskat område, vilket därefter blir föremål för *analys*. I de fall vi har *rekommendationer* lämnas de under en särskild underrubrik.

1.2 Övergripande om KTS-processen och dess styrning

I detta kapitel presenteras de övergripande styrningsperspektiv som ligger till grund för beredning och uppföljning av KTS-insatser. Iakttagelser avseende genomförandet av berednings- och uppföljningsfaser presenteras i kapitel 1.3 och 1.4.

Styrdokumentet har utvecklats fortlöpande inom de granskade avdelningarna under den period som granskningen avser. KPMG har i granskningen haft tillgång till de senaste gällande styrdokumentet. I granskningen av de utvalda projekten har vi varit medvetna om att beredning och uppföljning delvis skett i enlighet med tidigare versioner av styrdokumentet.

1.2.1 Krav och styrmedel

Förutsättningar

En organisation och dess processer påverkas av externa och interna krav och styrningen sker både formellt och informellt. Kraven omsätts i verksamheten genom olika styrmedel. Med styrning avses en process som utförs av Sidas ledning, avdelningar, handläggare m.fl. för att med rimlig säkerhet tillse att Sidas mål uppnås under beaktande av: *dels* verksamhetens effektivitet och ändamålsenlighet, *dels* tillförlitlighet i finansiell och övrig rapportering, *dels* efterlevnad av lagar och förordningar. För att få en rimlig säkerhet och tillförlitlighet i exempelvis KTS-handläggningen bör någon form av riskbedömning göras så att en grund skapas för vad som ska styras och vilka åtgärder som behöver vidtas under insatsernas genomförande.

I enlighet med uppdragsbeskrivningen har därför revisionens fokus varit på riskbedömning och riskhanteringen under delprocesserna beredning och uppföljning.

Iakttagelser

KTS-projekt hanteras av två avdelningar inom Sida – INEC och Sida-Öst. Inom INEC finns en särskild enhet för KTS, INEC/KTS (utöver KTS handläggs där också bl.a. utvecklingssamarbete via konsultfonder hos internationella organisationer). Inom Sida-Öst är KTS en av flera samarbetsformer som handläggarna arbetar med parallellt. En KTS-insats kan då också utgöra en komponent i ett mer omfattande projekt. Östanslaget har ett särskilt regleringsbrev, skilt från det regleringsbrev som styr huvuddelen av Sidas verksamhet, i vilket det bl a anges att svensk resursbas ska användas i görligaste mån.

Externa krav på avdelningarna

Sidas avdelningar styrs generellt bl.a. av regleringsbrev och regelverk. Det senaste GD-beslutet om regelverk ”Att arbeta med insatser i Sidas projektcykel” gäller från 2001-07-01. I regelverket anges en rad åtgärder som ska genomföras som delar i Sidas projektcykel:

Beredning ska enligt regelverket ske i två steg, inledande och fullständig beredning. Riskperspektivet ska också hanteras i två steg.

- I det *inledande steget* ska en bedömning ske av projektets relevans i förhållande till identifierade problem, behov av externt stöd och målen för det svenska utvecklingssamarbetet. Projektets risker ska identifieras.
- Den *fullständiga beredningen* ska utgå från det inledande stegets slutsatser avseende frågor och risker som påverkar beslutet. Följande *bedömningsområden* anges: relevans, genomförbarhet, uthållighet samt risker. Som del av riskanalysen anges att bedömningen ska avse huruvida projektet riskerar att ha negativ inverkan på fattiga grupper män/kvinnor eller miljön. Vidare ska det om möjligt beskrivas hur samarbetspartnern redovisar sin beredskap för hur avgörande risker ska hanteras om de infaller.

Uppföljning ska enligt Regelverket ske under genomförandefasen för att bevaka att avtalsvillkoren uppfylls. Utifrån avtalade rapporter ska en dialog föras om orsaker och eventuella åtgärder med anledning av avvikelser från verksamhetsplan och budget. För utbetalning finns särskilda regler. Årsgenomgång med projektets intressenter beskrivs som en uppföljningsaktivitet, dock inte i vilka fall det ska tillämpas.

Projektkommitténs checklista för bedömningspromemorior kan också ses som ett faktiskt, men inte formellt beslutat styrdokument. (Projektkommittén behandlar projekt som omsätter mer än 50 Mkr, därmed är inte KTS-projekt aktuella för särskild genomgång i kommittén.) Enligt checklistan ska beslutsunderlagen innehålla bedömning av hotbilden samt sannolikheten för att denna inträffar. Där markeras vidare att interna respektive externa risker ska kunna urskiljas.

KPMG noterar att avdelningarna inte använt regelverket eller projektkommitténs checklista vid utformningen av de avsnitt som behandlar risker och riskhantering.

Avdelningarnas interna krav

Avdelningarnas interna krav utgörs av avdelningsbeslut och riktlinjer vilka återges i handböcker. KTS-kriterierna, vilka behandlas i kapitel 1.2.2 nedan, ses i denna rapport som en del av de interna kraven.

Avdelningarnas styrmedel

Inom INEC/KTS finns en *handbok för KTS*. Motsvarande dokument inom Sida-Öst kallas *Så arbetar Sida-Öst* eller metodhandboken och inkluderar även andra former av utvecklingssamarbete än KTS. Handböckerna är utarbetade utifrån *Så arbetar Sida*, det tidigare gällande gemensamma styrdokumentet för Sidas projekthandläggning. De dokument som ingår i respektive avdelnings interna styrpärm finns i varierande grad tillgängliga eller kompletteras på Sidas intranät.

INEC-handbokens innehållsförteckning ger en överblick över processen. Under respektive avsnitt finns en kortfattad anvisning för respektive arbetssteg inklusive hänvisningar till andra eventuella regler. Handböckerna inkluderar bl.a. Sidas övergripande beslut som rör anslaget samt presentationsmaterial och mallar för beslut och korrespondens.

Som en del i *Så arbetar Sida-Öst* finns ett dokument som beskriver avdelningens projektcykel. Projektcykelns olika steg beskrivs övergripande med hänvisningar till riktlinjer och mallar på andra platser i pärmen.

Handböckernas disposition, och i Sida-Östs fall beskrivningen av projektcykeln, beskriver projekthanteringsprocessens aktiviteter. De ger därmed en överblick av de aktiviteter som ingår i processen. Mallar finns för de aktiviteter som innebär framtagande av dokument. Sida-Öst har t.ex. instruktioner för format och distribution av reserapporter, men inte vilka ytterligare innehållsliga aspekter av ett projekt som ska beskrivas. Se vidare kapitel 1.4.

Gemensamt för handböckerna är att riskperspektivet behandlas mycket kortfattat i mallar för bedömningspromemorior (Sida-Öst) respektive beslutspromemorior (INEC/KTS) (nedan hänvisat till med gemensam beteckning BPM) och då tillsammans med förutsättningarna för projektet. Detta kan jämföras med t.ex. den LFA-instruktion som ingår i ”Så arbetar Sida-Öst”, där riskperspektivet finns mer utvecklat. I mallar för korrespondens och uppföljning finns riskperspektivet inte belyst.

Analys

Det generella regelverket för Sida ger en god ram för riskidentifiering och riskhantering. Beredningens indelning i *inledande beredning* (vilken inkluderar riskidentifiering) och *fullständigberedning* (inkluderar ett övergripande perspektiv på riskhantering) markerar betydelsen av att beredningen sker och dokumenteras i en process från förslag till beslut, samt att riskhantering ska finnas med i planeringen.

Det är positivt att det sker en kontinuerlig utveckling av avdelningarnas handböcker och att handböckernas disposition respektive beskrivning av projektcykeln ger en bild av handläggningsprocessen, från ansökan till avslutning av en insats. Processen och handböckerna behöver emellertid, i enlighet med regelverket, kompletteras avseende analys och hantering av risker.

Handböckerna innehåller instruktioner och mallar för de aktiviteter som ingår i beredning och rapportering. Däremot saknas checklistor eller motsvarande för att dokumentera att de olika aktiviteterna genomförs, inklusive att bedömningar av rapporter sker. Uppföljning med stöd av checklistor skulle vara en möjlighet att kvalitetssäkra denna del av projekthandläggningen.

De styrande dokumentens namn, format och begrepp varierar mellan avdelningarna. Vi har emellertid kunnat konstatera att detta resulterar i begränsade skillnader i den faktiska handläggningsprocessen mellan avdelningarna. Med anledning av de faktiska likheterna skulle begreppsapparaten med fördel kunna samordnas och styrmedlen kunna utvecklas gemensamt i större uträkning än vad som verkar ske i dag.

Rekommendationer

- Att anpassningen av avdelningarnas interna styrmedlen till Sidas regelverk fortsätter.
- Att eftersom KTS utifrån ett Sida-perspektiv ses som en form för utvecklingssamarbete bör avdelningarna i större utsträckning än i dag arbeta gemensamt med vidareutvecklingen av KTS med avseende på definitioner av väsentliga begrepp, roller, arbetssätt, mallar etc.

1.2.2 KTS-kriterierna

Förutsättningar

Sidas kontraktsfinansierade tekniska samarbete ska enligt INEC:s handbok kännetecknas av:

- kompetensutveckling
- svenska resurser
- tydlig efterfrågan
- kompetenta parter
- kontraktsfinansiering
- kostnadsdelning.

I Sida-Östs handbok anges att bedömningskriterierna i samband med den första bedömningen är ”lokal förankring, kunskapsöverföring etc. samt relevans i stort utifrån gällande landstrategier, policies och praxis”.

I granskningen har vi översiktligt iakttagit och analyserat hur angivna kriterier hanteras. Vi har inte ifrågasatt vilka kriterierna ska vara för KTS.

Iakttagelser

KPMG har i granskningen inte iakttagit någon tydlig skillnad mellan INEC/KTS och Sida-Östs val av projekt som kan knytas till användningen av kriterier. Kriterierna möjliggör dock olika tolkningar. Även om ingen dokumenterad struktur finns för underbyggnad av respektive kriterium kan vi se att det ändå finns företeelser som stödjer kriterierna.

Avseende de enskilda kriterierna har vi gjort några noteringar. Modellen för *kontraktsfinansiering* (kontrakt mellan konsult och mottagare, Sidas bekräftelsebrev etc, se vidare kapitel 1.3.3 Avtal) har tillämpats i samtliga granskade projekt med undantag för ett fall där Sida förutom bekräftelsebrev även tecknat avtal på ministerienivå i samarbetslandet. *Kostnadsdelningen* har i flera projekt varit föremål för förhandlingar som resulterat i kompromisser, vilka inneburit att Sida tagit en större andel av de lokala kostnaderna.

Möjligheten att använda internationella konsultresurser vid sidan om *svensk resursbas* har varit föremål för diskussion i något INEC-projekt, men vi har inte funnit att undantag gjorts. I några projekt har förhandling skett om nyttjande av lokala konsulter. Det har emellertid inte gällt ersättning för svenska konsulter och därför istället blivit en fråga om kostnadsdelning. Mottagaren har då tagit ansvar för finansieringen av de lokala konsulterna medan Sida tagit över finansieringen av sådant som ursprungligen var budgeterat som mottagarens kostnader.

I ett av de granskade projekten föreslog konsulten, till följd av en svensk medarbetares sjukdom, att en delinsats i stället skulle genomföras av en konsult från ett annat land som också hade kännedom om mottagarens behov. INEC/KTS godkände inte det förslagna bytet och den aktuella insatsen genomfördes inte. INEC/KTS ser användandet av svenska konsulter som en viktig princip för KTS som inte är föremål för kompromisser. Sida-Öst tolkar svensk resursbas så att konsulten ska vara baserad i Sverige, men att en begränsad del av projektet kan genomföras med underkonsulter från andra länder.

Analys

Det kan finnas grund för avdelningarna att göra olika tolkningar av vad kriterierna innebär. Det problem som kan uppstå är att vid initiering och beredning bedöma om ett projekt är relevant för KTS. Genom att skapa en samsyn inom avdelningarna kring vilka indikatorer, dvs objektiva verifierbara beskrivningar (jfr t.ex. LFA), som stödjer kriterierna skulle grunden för tolkningarna kunna bli tydligare. Därav följer ej att det behövs Sida-gemensamma indikatorer för KTS.

Svensk resursbas förefaller vara det kriterium som Sida, och särskilt INEC, är minst benäget att hantera flexibelt. Det verkar därmed finnas en risk för att svensk resursbas kan begränsa möjligheten att uppnå utvecklingsmålen för KTS-projekten. Om svensk resursbas av någon anledning inte kan mobiliseras som planerat riskerar måluppfyllelsen att bli begränsad. Vidare kan den svenske konsulten hantera denna risk genom att endast erbjuda tjänster inom områden där tillräcklig reservkapacitet finns. Därmed kan möjliga verksamhetsområden bli begränsade, liksom flexibiliteten i genomförandet. Således kan en stark begränsning till svensk resursbas leda till att lösningar på problem begränsas till vad den svenska resursbasen kan leverera.

Rekommendationer

- Att respektive avdelning utvecklar indikatorer, dvs. objektiva verifierbara beskrivningar, för KTS-kriterierna och att det i dokumentationen framgår vilka bedömningar som gjorts vid beredningen.
- Att avdelningarna ser över KTS-kriteriet svensk resursbas *dels* i förhållande till tillämpningen av övriga kriterier och *dels* dess inverkan på möjligheterna att uppnå projektens utvecklingsmål.

1.2.3 Förhållanden som påverkar styrningen av KTS

Iakttagelser

De KTS-projekt som Sida stödjer omfattar ett stort antal branscher och typer av insatser. De kan sammanfattas i följande "dimensioner":

- Sektorer: Mjuka (t.ex. social sektor) och hårda (t.ex. transport). Mottagarens möjligheter att bidra med lokala intäkter i form av avgifter och därmed kostnadsdelning varierar.
- Grad av komplexitet: Projekt med enstaka och tydligt definierade aktiviteter kontra projekt övergripande mål och med ett stort antal mer eller mindre tydligt definierade aktiviteter.
- Svenske aktörens identitet: Offentlig myndighet kontra privat företag.
- Var aktiviteterna genomförs: Vissa aktiviteter äger rum i Sverige (främst utbildning), andra i samarbetslandet.

Vidare har vi gjort följande iakttagelser: Sidas handläggare byter arbete och arbetsuppgifter relativt ofta. Till exempel har landansvariga för tre av de fyra länder från vilka vårt projekturval hämtats bytts ut under den period som granskningen avser. Projektdokumentationen består i huvudsak av ansökningar, avtal, beslutsdokument inklusive BPM, parternas rapporter och korrespondens. Reserapporter som skrivs efter besök i verksamhetslandet dokumenteras enligt en särskild ordning. Det finns begränsad dokumentation av hur handläggningsaktiviteterna ska kvalitetssäkras/-styras.¹ Formen för den dokumentation som sker förefaller till stor del vara beroende av den enskilde handläggaren.

Flertalet av de granskade konsulterna har inga egna rutiner, projektmanualer eller andra system för att dokumentera planering och genomförande av projekt. Därför är Sidas krav och tillämpningen av dessa utgångspunkten för den dokumentation som konsulterna gör. Se vidare kapitel 1.4.2 Förändringar i insatserna, nedan.

Analys

Den stora bredden på KTS-insatser och de många olika typer av aktörer som deltar i processerna gör att avdelningarnas handläggning av KTS-projekt kan behöva anpassas efter behoven i respektive insats.

Fortlöpande information om projekten och överföring av information mellan handläggarna är av stor betydelse för att Sida ska ha kunskap om de aktuella verksamheterna. Sidas personalomsättning bidrar till att det finns ett behov av att utveckla kvalitetssäkringen av arbetet med KTS. Detta kan ske genom att handläggningsprocesserna beskrivs och att tillämpningen av desamma följs upp. Dokumentation av tillämpningen skulle kunna ske t.ex. med stöd av checklistor där genomförandet av respektive arbetssteg dokumenteras med en kortfattad notering och en signatur.

Rekommendation

- Att avdelningarna vidareutvecklar den interna kvalitetsledningen genom att beskriva och följa upp tillämpningen av handläggningsaktiviteterna.

1.2.4 Framgångsfaktorer

Förutsättningar

Framgångsfaktorer kan användas i styrningen av en verksamhet för att identifiera de faktorer som är avgörande för att uppsatta mål ska kunna nås. Genom att skapa och följa upp indikatorer som hör samman med framgångsfaktorerna kan verksamhetens intressenter (Sida, mottagare, och konsulter) identifiera, analysera och följa upp risker i förhållande till projektets genomförande och måluppfyllelse.

Analysen av framgångsfaktorer är en del i uppdraget för granskningen. Syftet med detta är att undersöka om det är möjligt att använda framgångsfaktorer för att förbättra arbetet med identifiering och hantering av risker i KTS-projekten.

Vid intervjuer med Sidas personal har vi identifierat några generella framgångsfaktorer för att KTS-projekt ska stödja målen för det svenska utvecklingssamarbetet, samt granskat hur dessa hanteras i samband med avdelningarnas beredning och uppföljning. Dessutom har vi för projekten, genom dokumentation och intervjuer, identifierat mer projektspecifika framgångsfaktorer.

¹ Kvalitetssäkring och kvalitetsstyrning är delar av en organisations kvalitetsledning. *Kvalitetsledning* innebär enligt ISO 9000 "samordnade aktiviteter för att leda och styra en organisation med avseende på kvalitet" och innefattar *kvalitetssäkring*, dvs att införa system etc som ger tilltro till att kvalitetskrav kommer att uppfyllas och *kvalitetsstyrning*, vars inriktning är att se till att kraven uppfylls. Revisionens iakttagelser och analys avser handläggningsaktiviteterna och kan jämföras med vad står om kvalitetsledning av projekt i "Att arbeta med Sidas projektcykel". Med *kvalitetssäkring* avses där beredningen av projektförslag i form av bedömning av projektets relevans, genomförbarhet och förutsättningar för en uthållig utveckling. Med *kvalitetsstyrning* avses i dokumentet regelbunden uppföljning av att förutsättningar alljämt finns för att uppnå resultat och mål och att dessa nås till rimlig kostnad samt att projektägaren i enlighet med vad som avtalats planerar, genomför och redovisar sin verksamhet.

Framgångsfaktorer för KTS generellt enligt Sida

Iakttagelser

Vid de intervjuer som gjordes med Sidas handläggare under inledningen av granskningen identifierades framgångsfaktorer (FF) för KTS-projekt. I den efterföljande dokumentgranskningen har KPMG följt upp hur dessa framgångsfaktorer formulerats och på vilket sätt riskerna har behandlats i förhållande till dessa faktorer.

Följande faktorer var gemensamma för de flesta intervjuade handläggare på avdelningarna:

- kvalificerad partner
- mottagarstyr
- god svensk resursbas
- kostnadsdelningen

Kvalificerad partner kan avse organisatorisk kapacitet och/eller specialistkapacitet i samarbetslandet. Dessa aspekter finns vanligtvis kommenterade i granskade BPM. I något projekt ifrågasätts mottagarens grad av åtagande. Detta visade sig vara en väsentlig risk i början av ett projekt och kom att bli projektets stora problem i ett senare skede.

Mottagarstyr kan dels avse vems behovsanalys projektet utgår från och dels hur genomförandet av projektet styrs. Av BPM m.fl. dokument får vi en bild av vilken aktör som initierat insatsen och formulerat behov. Vi har sett att framställningar ofta kommit ur en process där Sida eller konsulten varit inblandade i en dialog med mottagaren. I några projekt verkar den drivande kraften ha varit multilaterala organ som t.ex. UNDP eller Världsbanken. I dessa fall nämns de multilaterala organens roll som något positivt, bl.a. har de haft en koordinerande roll eller på ett positivt sätt bidragit till att mottagarens kapacitet att genomföra projektet ökat.

Vad gäller mottagarstyr i termer av kapacitet att styra projektet kommenteras detta inte i BPM. Indirekta bedömningar kan man delvis utläsa i Sidahandläggarnas reserapporter. Se också kapitel 1.4.3 Verksamhetsrapportering. Mottagarstyrningen tar sig bl.a. uttryck i den process för fakturahantering som tillämpas i de flesta projekt och innebär att mottagaren godkänner konsultens fakturor innan de går för betalning.

Beträffande *God svensk resursbas* finns valet av konsult för genomförande alltid kommenterat i BPM. Då konkurrensupphandling inte har genomförts anges vad som är speciellt med den utvaldes kompetens. Vi har inte sett att det finns några risker angiva avseende den svenske konsultens kapacitet att genomföra projekten

BPM behandlar i stort sett i samtliga fall *kostnadsdelningen* i projektet. I beslutets totalkostnad inkluderas i flera fall den lokala kostnaden. De angivna kostnaderna är emellertid i några granskade projekt (Sida-Öst) beräknade utifrån mottagarens bidrag ”in natura” i form av löner, befintliga lokaler etc. INEC/KTS tillämpar en hårdare styrning på detta område. I handboken anges vilka kostnadsslag som kan bli aktuella och att de lokala kostnaderna ska avse kostnader som samarbetspartnern inte skulle ha haft om projektet inte startats. Vidare finns inom INEC/KTS ett styrdokument som anger vilka krav de ställer på kostnadsdelning beroende på landets ekonomiska nivå (BNP/capita) och om projektet avser mjuka eller hårda sektorer. Graden av kostnadsdelning och vad som ska ingå i respektive budget förefaller vara föremål för förhandlingar. I förhållande till ett lyckat genomförande av projektet kan orealistiska förväntningar på mottagarnas egeninsats utgöra en risk för projektets genomförande. Det kan noteras att de intervjuade svenska konsulterna anser att kostnadsdelningen är viktig för att engagera mottagaren och nå framgång i projektet. När det gäller uppföljning av kostnadsdelningen se kapitel 1.4.4 Finansiell rapportering nedan.

Analys

Flertalet av de identifierade framgångsfaktorerna har varit möjliga att finna i dokumenten. De har dock sällan varit kopplade till någon riskanalys och än mindre någon strategi för hantering av riskerna i förhållande till framgångsfaktorerna.

Intervjuerna med Sida-handläggare och konsulter har visat att framgångsfaktorer är relevanta att använda vid analys av KTS-projekt och dess väsentliga risker. Vi tror att en konsekvent användning av framgångsfaktorer och risker under hela projektcykeln, inklusive beredning och uppföljande rapportering skulle underlätta Sidas hantering av KTS-projektens risker.

Rekommendation

- Att avdelningarna överväger att använda framgångsfaktorer som ett sätt att identifiera, bedöma och följa upp risker relaterade till projekt.

Framgångsfaktorer för enskilda projekt

Iakttagelser

Vid intervjuer med konsulterna och under dokumentgenomgången har följande exempel på framgångsfaktorer för de enskilda projekten identifierats:

- fältnärvaro från konsultens sida
- personrelationer mellan mottagare och konsult
- kunnsighet om och lyhördhet för landets behov
- flexibilitet i genomförandet
- kontinuitet i relationerna
- lokalt ägande genom ansvariga personer på lokal nivå
- eldsjälarna hos mottagare och konsult
- aktivt intresse från inblandade parter sida
- mottagarens identifiering av problemen

Analys

Flertalet av de identifierade framgångsfaktorerna relaterar till de generella framgångsfaktorerna för KTS som beskrivits i kapitel 1.2.4. En djupare analys av de aktuella verksamheterna skulle göra det möjligt att ta fram mer precisa framgångsfaktorer för varje projekt. Dessa skulle kunna beskrivas med indikatorer och användas vid den löpande uppföljningen.

Rekommendation

- Att avdelningarna i enskilda projekt tar fram information om framgångsfaktorer och använder dessa i samband med riskanalysen samt kontinuerligt följer upp dessa i samband med återrapportering.

1.3 Beredning

1.3.1 Initiering

Initiativ

Iakttagelser

Initiativet till de projekt som granskats har kommit från olika aktörer. Vissa projekt har initierats genom att Sida låtit utföra förstudier. I något fall har förstudien inkluderat identifiering av möjliga mottagare. Andra projekt har initierats av *internationella utvecklingsorganisationer*. *Genomförandekonsulterna* har ofta haft

någon form av kontakt med mottagaren innan en förfrågan om stöd lämnats till Sida. Den första kontakten mellan representanter för mottagaren och konsulten har i flera projekt skapats genom kurser eller studiebesök, vilka ofta varit finansierade av Sida.

För några av projekten knyter mål och aktiviteter an till utvecklingsprojekt finansierade av multilaterala organisationer. Dessa organisationer har, som tidigare nämnts, ofta en koordinerande roll vilket kan ses som en form av riskhantering för att undvika att olika utvecklingsinsatser motverkar varandra. I något projekt har den mottagande organisationens existens varit beroende av biståndsstöd, vilket resulterat i problem när finansieringen upphört.

Idéer till projekt diskuteras också vid Sida-representanters möte med myndigheter som koordinerar biståndsinsatser i samarbetslandet. Sidas ökade närvaro i fält har ökat möjligheterna till att följa utvecklingen i samarbetslandet samt till att ta initiativ till insatser. I reserapporter från besök i samarbetsländerna finns exempel på noteringar om att den utsände handläggaren kommer att fortsätta hålla kontakt med de projektansvariga.

En insats initieras formellt genom att en ansökan kommer från samarbetslandet. Enligt granskade BPM har de flesta kommit från mottagaren, ibland i samverkan med en namngiven konsult. Det senare gäller framförallt i projektens fortsättningsfaser. I ett av de granskade projekten hänvisade BPM, avseende en fortsättningsfas, till en tre år gammal framställan med tillägget att ”däriigenom var den lokala förankringen säkrad”.

Vi har inte i något projekt kunnat se att det under initieringsfasen skett någon identifiering av risker.

Analys

KTS fokus på kompetensutveckling gör att projekten på ett naturligt sätt kompletterar andra mer omfattande utvecklingsprojekt. Riskbilden påverkas genom att förändringar i det större utvecklingsprojektet också påverkar KTS-projektets möjligheter att nå måluppfyllelse.

Konsulterna förefaller vara viktiga resurser vid framtagandet av projektförslag som Sida kan stödja. Lokal förankring har av de intervjuade uppgetts vara en framgångsfaktor. Därför vore det naturligt om initieringens formella format i form av ansökan eller framställan också för fortsättningsfaser krävde medverkan från mottagande part. Detta uppges vara normala arbetssättet och vi kan inte bedöma i vilken omfattning det finns undantag av det slag som beskrivits ovan. I förhållande till att Sidas roll i KTS ska vara mer ”hands off” än ”hands on” kan det noteras att initiering av projekt genom förstudier indikerar en relativt hög grad av aktivitet från Sida.

Om Sida blir mer involverade i initieringsfasen kan det vara en fördel om riskperspektivet finns med från början.

Sidas utsända fältrepresentanter förefaller ha goda möjligheter att bedöma behov av insatser liksom att bedöma och hantera risker. De har ingen formell roll i Sidas beredningsprocess, men ett informellt stöd från dem indikerar ett behov hos avdelningarna att arbeta mer ”hands on”, vilket kan jämföras med den mer tillbakadragna roll – ”hands off” – som Sida förväntas ha i KTS-projekt. Det kan finnas anledning för avdelningarna att tydliggöra fältrepresentanternas roller.

Ansökan och genomförandeförslag

Iakttagelser

I ett projekt är det tydligt att framställan inkl problemanalys, mål etc. har skrivits av mottagaren. I övriga projekt har samarbetslandets begäran om stöd varit kortfattad samtidigt som en mer omfattande framställan som grund för projektet har arbetats fram av en konsult.

I de flesta projekt verkar ansökningsdokumenten ha utformats efter en dialog mellan Sida och konsulten.

I ungefär hälften av de granskade projekten finns en *riskanalys* i ansökan. Riskanalysen presenteras oftast under samma rubrik som förutsättningarna för projektet. Bland de *externa riskerna* märks t.ex. politisk och ekonomisk utveckling samt myndigheters agerande. Bland de *interna riskerna* noteras risken att fel personer identifieras i förhållande till målgruppen och att mottagaren inte har tillräcklig absorptionskapacitet eller tillräckliga personella och administrativa resurser. I ett projekt identifieras en förutsättning/risk som ett *beroende av konsulten*. Det handlar om deltagande konsulter språkkunskaper.

Projektens *riskhantering* i förhållande till identifierade risker beskrivs i förekommande fall i ansökningsdokumenten tillsammans med riskerna och inte fristående. Bland *riskhanteringsåtgärderna* kan nämnas förankring av projektet hos berörda aktörer och flexibilitet, vilka kan relateras till de risker som identifieras avseende mottagarnas eller berörda myndigheters agerande. I något projekt där identifiering av personer i målgruppen är en riskfaktor betonas att urval sker med stöd av mottagaren.

Några KTS-projekt är komponenter i större projekt i samarbetslandet. KTS-projektets resultat blir därmed beroende av hur övriga delar fungerar. Den riskhantering som anges i ansökningarna till dessa projekt är en fungerande koordinering som knutits till internationella organisationer.

Vi har inte i de granskade projekten sett att eventuella *kvarstående risker* markeras på ett sätt som gör det möjligt att urskilja dem från övrig analys.

Analys

Att projektdokument tas fram av den aktör som ska ansvara för genomförandet är inget unikt. Detta kan dock påverka *riskanalysen*. Vilken anledning har den konsult som önskar få ett uppdrag finansierat att identifiera risker som kan medverka till att finansiären avböjer? Vi vill i dessa sammanhang betona att vi inte har anledning att ifrågasätta de konsulter som medverkar i de granskade projekten. Dessa konsulter förefaller ha ett långsiktigt perspektiv på utvecklingssamarbete och på relationen till Sida. Vår analys behandlar hur riskanalysen kan förbättras generellt inom avdelningarna.

Liksom avdelningarnas BPM behandlar ansökningarna oftast risker tillsammans med förutsättningar. De förutsättningar eller risker som tagits fram i projekten har ofta formulerats i förhållande till mottagaren, att denne har tillräcklig kapacitet etc. Riskhanteringen ansluter i dessa fall indirekt till förutsättningarna genom att krav ställs på mottagaren att hantera vissa frågor. Övrig riskanalys som handläggarna gjort tenderar att vara generell. Om Sida vill få en mer fokuserad riskanalys från konsulten kan det finnas anledning att ställa mer specifika frågor som samarbetsparterna har att besvara i ansökan. KPMG anser att identifiering av framgångsfaktorer då kan vara ett lämpligt verktyg.

Ansökningarna ger begränsad information om samarbetspartnerns *riskhantering*. Ett mer strukturerat sätt att beskriva riskhanteringen, möjligen som svar på analys i samband med Sidas beredning vilket påverkar ansökans slutversion, skulle öka möjligheterna att använda ansökan vid Sidas för uppföljning av riskhanteringen.

Rekommendation

- Att avdelningarna utarbetar instruktioner för ansökningar och genomförandeförslag så kvaliteten i samarbetspartnerns riskanalys och riskhantering kan öka.

1.3.2 Sidas beredning

Beslut

Förutsättningar

Sidas beslut om stöd till projekt är myndighetsutövning och sker i enlighet med Sidas arbets- och delegationsordning. Regelverket med beskrivning av projektcykeln ska styra Sidas projekthantering.

Iakttagelser

Instruktionerna

Avdelningarnas arbete med beredning utgår från instruktionerna i Så arbetar Sida.

INEC/KTS process från beredning till beslut består enligt handboken av följande steg:

- i. Grundläggande bedömning som leder fram till avslag eller principbeslut. Mall finns för BPM samt instruktion finns för hur extern expertis kan anlitas.
- ii. Bedömning av om upphandling i konkurrens ska ske. Villkor för undantag med acceptabla motiv anges. Vidare finns instruktioner för genomförande av upphandling.
- iii. Slutligt beslut om insats, enligt mall med bilagd LFA-matris om sådan finns.

Motsvarande process för Sida-Östs beredning fram till beslut består enligt dokumentet Projektcykel KTS av:

- i. Första bedömning, som syftar till att sortera bort irrelevanta förslag och som leder till avslag, avvaktan eller
- ii. Inledande beredning. Övergripande instruktion finns för vad som ska bedömas i detta steg. Beredningen avslutas antingen med beslut om avslag, vilket meddelas förslagsställaren och undertecknas av enhetschef, eller beslut om fortsatt beredning, vilket dokumenteras genom enhetschefens namnteckning på förfrågan.
- iii. Fullständig beredning. Kortfattad instruktion finns i dokumentet "Projektcykel KTS". Beredningen ska leda till principbeslut som inkluderar på vilket sätt upphandling ska ske. Särskild instruktion finns för upphandling samt granskning av kontrakt.
- iv. Slutligt insatsbeslut baseras på bedömnings-PM för vilket en särskild instruktion finns.

Av princip- respektive insatsbeslut, för de granskade projekten framgår att avdelningarna tillämpat respektive beslutssteg.

BPM (Sida-Öst: Bedömnings-PM, INEC/KTS: Besluts-PM)

Granskade BPM återger i de beskrivande delarna mål, resultat, aktiviteter, budget etc. från ansökningarna.

I promemoriornas *bedömningsdel* hänvisas i flertalet av de granskade fallen till en policy eller strategi för det svenska engagemanget i samarbetslandet. I de fall det inte finns landstrategier hänvisas till regionala strategier eller i något fall till ett av målen för det svenska utvecklingssamarbetet. I något annat projekt hänvisas till samarbetslandets utvecklingsprogram. Projektets påverkan på utvecklingssamarbetets miljö- och gendermål har kommenterats i samtliga projekt. Däremot har inte utvecklingssamarbetets eventuella negativa inverkan på fattiga grupper behandlats på motsvarande sätt. (Regelverket är dock som noterats ovan av ett senare datum än aktuella handböcker.)

Mallarna för BPM i avdelningarnas handböcker anger att följande frågeställningar ska behandlas under rubriken förutsättningar och risker:

- Vilka är förutsättningarna för att projektet skall lyckas?
- Vad kan negativt påverka projektets genomförande?
- Vad kan parterna göra för att undvika att detta inträffar?
- I Sida-Östs mall finns tillägget: Vad kan göras om någon av dessa risker inträffar?

KPMG har funnit att dessa frågeställningar inte behandlats till fullo i alla granskade beslutspromemorior.

Avdelningarnas bedömning av förutsättningar och risker hanteras under en gemensam rubrik i BPM. Den dokumenterade riskanalysen i granskade projekt bygger i huvudsak på vad som angivits i ansökningarna. Detta kompletteras med vissa övergripande förutsättningar för den aktuella sektorn i landet, vilket kan jämföras med externa risker. Enligt vad som framkommer av dokumentationen är handläggarnas självständiga bedömning av projektets risker begränsad. I några fall har de i ansökan angivna riskerna summerats i promemorian, vilket medverkat till att tidigare tydligt beskrivna risker bortfallit.

Det görs ingen uppdelning mellan identifierade risker, riskhantering och kvarstående risker. Dock förs diskussionen samlad på ett sätt som gör att de kan förstås tillsammans.

Bland de *identifierade risker* som varit föremål för analys och riskhanteringsåtgärder i BPM har vi noterat följande *externa risker*:

- Politisk situation och ekonomisk situation. Den ekonomiska situationen blir i några projekt en förutsättning som påverkar möjligheten till lokal finansiering enligt kostnadsdelningskriteriet.

Vidare några *interna risker*:

- I ett av de större projektens riskanalys identifieras risken för svagt lokalt ägarskap. Med anledning av detta beslutades att Sida ska ingå ett särskilt avtal på hög nivå inom samarbetslandets statsförvaltning. Riskhanteringen innebär i detta fall således ett undantag från KTS vanliga avtalskonstruktion.
- I ett projekt där Sida har varit drivande vid initieringen finns i BPM en mer omfattande riskanalys än i ansökan. I BPM behandlas också risker som är förknippade med *ledningen* i den mottagande organisationen. Som riskhantering anges att en avstämning ska göras efter halva genomförandetiden med möjlighet att avsluta projektet. En ”mid term evaluation report” har lämnats av konsulten till Sida, men denna rapport har enligt dokumentationen inte blivit föremål för uppföljning eller beslut.
- I ett annat projekt utgörs den första fasen av en studie av *genomförbarhet/lösamhet* (feasibility study) som också kan ses som en form av riskanalys. Möjligheten att avbryta projektet om studien skulle visa att projektet inte kunde förväntas medföra efterfrågat resultat uppgavs finnas inskriven i den uppdragsbeskrivning som låg till grund för upphandlingen av den svenske konsulten. Den genomförda studien visade att projektet skulle kunna ge förväntat resultat.

Några andra åtgärder i form av krav på parterna eller åtgärder från Sidas sida har vi inte funnit i de avsnitt i BPM som behandlar risker. Av BPM och övrig dokumentation framgår dock att vissa åtgärder som relaterar till risker vidtagits:

- I några fall har omfattande projektförslag delats upp i *faser*. Det innebär att Sida tar beslut för varje fas, dvs varje fas blir en ny insats. Sida har härigenom fått möjlighet att ta ställning till projektet och dess finansiering vid fler tillfällen. Emellertid har inte alltid planeringen av genomförandet påverkats utan konsulten har arbetat som om det ursprungliga föreslagna tidsperspektiv gällt, vilket orsakat problem i samband med övergången mellan faserna. De projekt inom vilka fasindelning har skett kan jämföras med de projekt där det första insatsbeslutet omfattat perioder upp till tre år. I något av dessa fall anges att Sida inte avser att förlänga projektet bortom den beslutade perioden. Vårt intryck är att KTS-projekten innebär långsiktiga samarbeten men att de delas upp i kortare eller längre

avtal. Vi har inte funnit att det finns några riktlinjer för detta arbetssätt utan att bedömningarna varierat i de enskilda projekten.

- I några av de längre projekten åligger det konsulten att lämna en s.k. inception report, som i vissa fall kan vara ett hjälpmedel att identifiera och följa upp risker. Se vidare kapitel 1.4.3 Verksamhetsrapportering.

Ingen BPM innehåller information om vilka risker som bedömts som kvarstående och som kräver extra uppmärksamhet av Sida.

Vid sidan av mallar för BPM finns dokument som skulle kunna innebära stöd för handläggarnas arbete med riskanalys. Som en del av ”Så arbetar Sida-Öst” finns en sammanställning av LFA-metoden som tydliggör vad som bör inrymmas i riskanalysen. Detta dokument har emellertid inte påverkat de dokument som vi analyserat vid denna granskning.

BPM är del av Sidas beslut och dokumentation. Hänvisningar till beslutet görs i bekräftelsebrev till samarbetsparterna. Det är emellertid oklart om BPM har någon styrande roll i förhållande till parterna. Av intervjuerna med Sidas handläggare framgår att ett vanligt synsätt är att den diskussion som framkommer i samband med beredning och som finns med i BPM ska arbetas in i parternas ansökningsdokument, vilka blir det dokument som bekräftelsebrev och avtal hänvisar till.

Då *framgångsfaktorer* inte är ett begrepp som används av avdelningarna kan de inte explicit urskiljas i granskade BPM. Granskningen visar dock att gjorda riskanalyser i beredningen tar upp perspektiv som relaterar till både mottagarstyrtd och kostnadsdelning. (Se vidare kapitel 1.2.4 Framgångsfaktorer för KTS generellt enligt Sida.)

Analys

Samtliga projekt har bedömts i förhållande till målen gender och miljö. Det är inte lika vanligt att projektens risksituation explicit analyseras. En förklaring till detta är att enligt instruktionerna för BPM behandlas risker tillsammans med förutsättningar. Vidare urskiljs inte externa respektive interna risker. Det begränsar möjligheten att bedöma och följa vad projektledningen kan göra för att hantera identifierade risker.

Vi anser att en systematisk uppdelning i BPM av identifierade risker, riskhantering och kvarstående risker skulle förbättra möjligheten att använda BPM i den fortsatta handläggningen. Det gäller inte minst eftersom byte av handläggare sker relativt ofta.

Sidas *riskanalys* bör vara självständig i förhållande till ansökningarna. Sidas analys är dock beroende av den information som kommer fram i ansökningarna. Det finns därför anledning att bearbeta instruktionerna för ansökningar om KTS-stöd liksom mallarna för BPM.

Fasindelning kan ses som den vanligast förekommande riskhanteringen för Sidas del, vilken begränsar Sidas finansiella risk i projekten. Projektens förväntade resultat ligger emellertid ofta bortom den tid som avtalet avser. Uppföljning och rapportering av resultat och risker bör därför ske med medvetenhet om både insatsens relativt kortsiktiga mål och projektets mer långsiktiga utvecklingsmål.

De genomförande parterna ser fasindelningen mer som en teknisk fråga och de förväntar sig Sidas långsiktiga stöd.² I längre projekt med avstämningpunkter finns det anledning att ta ställning till Sidas roll i bedömningen av om ett projekt ska fortsätta eller inte.

² Se utvärderingen av KTS, t.ex. Evaluation of Contract-Financed Technical Co-operation and local ownership, Lithuania Country Study Report, Second Draft.

KPMG har i BPM funnit risker som relaterar till de framgångsfaktorer som identifierats för KTS. En konsekvent användning av framgångsfaktorer i förhållande till de enskilda projektens mål skulle enligt vår mening innebära mer preciserade riskanalyser som sedan skulle kunna underlätta projektens uppföljning.

Rekommendationer

- Att mallarna för BPM omarbetas så att riskidentifiering, riskhantering och kvarstående risker kan skiljas från förutsättningar samt att en uppdelning görs vid analys och beskrivning av interna respektive externa risker.
- Att handläggning av projekten inklusive bedömning av risker utvecklas så att Sida dels får strukturerad information avseende risker i ansökningarna och dels gör en självständig riskbedömning.

Upphandling av konsulter

Iakttagelser

Det finns regler för upphandling inom Sida vilka kan ses ett sätt att hantera risker. I tre av de granskade projekten har upphandling av konsulter skett i konkurrens. I övriga fall har BPM innehållit motiv till varför upphandling har skett utan konkurrens. De främsta skälen som angetts för direktupphandling har varit att mottagaren önskat en viss konsult eftersom man haft goda erfarenheter från tidigare samarbete eller att konsulten haft unika kunskaper.

De konsulter som medverkat vid initieringen av ett projekt som sedan konkurrensupphandlats har vanligtvis valts som genomförare. Avdelningarna har sedermera tagit principbeslut om att de konsulter som finns med i förstudier eller motsvarande inte kan komma i fråga som genomförandekonsulter. Regler och mallar för upphandling finns i respektive avdelnings handbok.

Den ”tekniska” utvärderingen av anbudet har skett av mottagaren. I ett av projekten gjorde mottagaren ett annat val av konsult än vad Sida förordade. Detta ledde till förhandlingar där mottagaren bl.a. stödde sig på landets lagstiftning. Mottagarens val blev avgörande.

De projekt som har konkurrensupphandlats i första fasen har sedan direktupphandlats i den andra fasen.

Vi har inte noterat någon riskanalys i förhållande till upphandlingen av konsult. Projektens samarbetsparter behandlas i ett särskilt avsnitt i BPM:s beskrivande del. Dessa avsnitt inkluderar emellertid ingen riskanalys. Enligt intervjuer med personal på Sida påverkas inte deras benägenhet att ta upp risker, som är förknippade med de genomförande parterna, av att BPM är en offentlig handling.

Analys

Huvuddelen av de granskade projekten har upphandlats utan konkurrens. De skäl som anges; konsultens unika kompetens och mottagarens önskemål indikerar, liksom erfarenheten från de fall då konkurrensupphandling har skett, att konsultens kännedom om de lokala förhållandena har varit viktiga vid val av konsult. Vi tycker att det är positivt att rutiner nu skapats för att ge konkurrerande aktörer samma förutsättningar och därmed främja konkurrens under lika villkor. Ur Sidas perspektiv medför dock ökad konkurrensupphandling förändrade processer för uppföljning. Nuvarande processer för upphandling baseras på att parterna känner till varandra och de aktuella förhållandena. Detta gäller inte minst då projekt genomförts i flera faser med samma konsult.

Om Sida ska behandla risker i hela projektcykeln bör det också påverka upphandlingen av konsulter.

1.3.3 Avtal

Iakttagelser

KTS *avtalskonstruktion* är annorlunda jämfört med Sidas övriga utvecklingssamarbete och själva formen är ett av kriterierna för KTS (jämför ovan 2.2 KTS-kriterierna). KTS-projektets kontrakt ingås mellan mottagaren och konsulten. Sida-Öst ingår sina åtaganden och ställer krav på mottagare respektive konsult i form av bekräftelsebrev, vilka bekräftas av konsulten och mottagaren genom deras respektive undertecknande. Motsvarande avtal i förhållande till mottagaren inom INEC/KTS benämns – insatsavtal – och i förhållande till konsulten – betalningsgaranti, vilka också bekräftas genom undertecknande. Respektive avdelnings handböcker innehåller mallar för dessa dokument liksom för kontrakten mellan mottagare och konsult. Enligt handböckerna ska handläggarna tillse att avtalen täcker en rad olika aspekter som specificeras i texten.

Utan att ha gjort en mer detaljerad jämförelse har vi funnit att rutiner och mallar för avtal och bekräftelsebrev inte skiljer nämnvärt i fråga om innehåll mellan Sida-Öst och INEC/KTS. Nedan använder vi bekräftelsebrev som samlande begrepp vilket innefattar insatsavtal och betalningsgaranti.

Kontraktsmallarna har tillämpats i ett flertal av de granskade projekten. I vissa fall har konsulternas egna standardkontrakt använts, vilka förefaller täcka Sidas krav³. I något enstaka projekt har mottagaren varit aktiv i framtagandet av kontraktstext.

Nuvarande handböckers mallar anger att hänvisning ska göras till en *daterad ansökan*. I några av de granskade projekten har hänvisningen skett till dokument utan angivande av datum. I de fall fasindelning (se kapitel 1.3.2 Sidas beredning) gjorts som en del i Sidas riskhantering reglerar avtalen med parterna den aktuella fasen utan uttrycklig hänvisning till det längre tidsperspektiv som finns i ansökan.

Enligt nuvarande handböckers mallar för bekräftelsebrev ska ett dokument biläggas som klargör *villkoren för Sidas bidrag*, inklusive krav på avtal, fakturering, rapportering och möjligheter till annan uppföljning. (Se vidare nedan under kapitel 1.4 Uppföljning.) Avdelningarnas mallar varierar något i terminologi och disposition, men liknar varandra i huvudsak.

Villkorsmallarna anger att avtalen ska *tolkas enligt svensk rätt* i svensk domstol. Mallarna för avtal mellan mottagare och konsult anger att avtalen ska tolkas enligt svensk rätt (i Sida-Östs fall som ett uttryckt krav och hos INEC/KTS som en rekommendation). Detta har tillämpats i flertalet granskade projekt. I ett projekt har emellertid hänvisning gjorts till samarbetslandets rätt.

I avdelningarnas bekräftelsebrev refereras till *Sidas beslut* men beslutet biläggs inte avtalen. Det görs inte någon hänvisning som för in eventuella överväganden i beslutet som villkor i avtalet. Vi har dock inte, i vårt urval, funnit överväganden i beslut som är av den karaktären att de borde ha inarbetats i avtalen.

Avtalens roll i samband med att parterna har olika uppfattning om uppdraget har blivit tydligt i en av de granskade insatserna. Mottagaren godkände inte konsultens faktura för utbetalning med hänvisning till att konsulten inte fullgjort vad som utlovats. Konsulten menade att uppdraget var genomfört. Avtalet innehöll en paragraf om medling vid konflikt. Efter diskussion med mottagaren initierade och betalade Sida för en studie av en oberoende konsult som lämnade vissa rekommendationer. Genomförandekonsulten ansåg att de inte efterfrågat Sidas inblandning och att den ekonomiska konsekvensen av meningskillnaderna inte var sådan att det motiverade att använda de i avtalet definierade konflikthanteringsinstrumenten. Sida ansåg att det gemensamma intresset av att projektet skulle avslutas motiverade Sidas involvering.

³ Vi har inte närmare kunnat analysera detta inom ramen för vårt uppdrag.

Analys

Avtalskonstruktionen är en del av KTS-kriteriet kontraktsfinansiering. Jämfört med annan Sida-finansierad verksamhet innebär denna avtalskonstruktion att Sida inte är en lika aktiv part. Under den period som granskningen avsett har avdelningarna utvecklat styrningen och tydliggjort kraven på samarbetspartnerna genom mer detaljerade villkor i bekräftelsebrev och kontraktsmallar.

Eftersom det inte finns några större skillnader mellan avdelningarna vid den praktiska hanteringen av KTS och då KTS utifrån ett Sida-perspektiv kan ses som en form för utvecklingssamarbete bör avdelningarna i större utsträckning än i dag gemensamt arbeta med vidareutveckling av arbetssätt, mallar etc.

Mallar för bekräftelsebrev och kontraktsmallar samt bilaga med *villkor för Sidas bidrag* innebär en relativt stark styrning av mottagarnas och konsulternas mellanhavanden. Kraven på att *tolkning ska ske enligt svensk rätt* kan antas stärka konsulten i förhållande till mottagaren. Sidas krav är rimliga utifrån en finansiärs intressen. Det är inte självklart att KTS avtalsmodell innebär att mottagaren utövar en starkare styrning än i övrigt utvecklingssamarbete.

För att fungera som styrande dokument vid uppföljning ska avtalsdokument hänvisa till *daterade ansökningar* eller projektbeskrivningar. Det är positivt att detta nu anges i mallar och tillämpas vid beslut om stöd till KTS-projekt.

I de fall *parterna har olika uppfattning* i olika frågor kan avtalet förväntas reglera hur detta ska hanteras. Att Sida, som i exemplet ovan, valt att initiera andra aktiviteter för att bidra till en lösning på ett problem är naturligt utifrån intresset av att projekten slutförs. Det innebär dock att arbeta mer ”hands on” i stället för det förväntade ”hands off”.

I den mån *avdelningarnas beslut* innebär krav på parterna måste dessa framgå av avtalen eller det dokument som avtalen hänvisar till, t.ex. ansökan. Det förefaller i dag inte finnas ett enhetligt arbetssätt för att kommunicera de överväganden som har gjorts i samband med beslut. Om BPM ska innehålla en mer omfattande plan för riskhantering finns det anledning att se över hur denna ska dokumenteras i avtalen med parterna.

Rekommendation

Att den riskhantering som beslutats om i BPM också bör avspeglas i avtalen.

1.4 Uppföljning

1.4.1 Övergripande om uppföljning

Förutsättningar

Beslutade insatser ska enligt Sidas interna krav följas upp. Kontrakt och bekräftelsebrev är de styrmedel som bl.a. reglerar de instrument som ska användas för uppföljning. Uppföljningen utförs i huvudsak av mottagaren och konsulten och återrapportering sker till Sida. Sida ska följa upp att rapporter inkommer, vidare följer Sida upp projektet genom egna kontakter med olika aktörer, resor etc. Återrapporteringen av uppföljningen ska vara tillförlitlig.

Iakttagelser

Ett av KTS-kriterierna är avtalskonstruktionen. Sida förutsätts härigenom ha en mer tillbakadragen roll i samband med KTS än vid andra former av utvecklingssamarbete, att arbeta ”hands off” jämfört med ”hands on”. Huvudansvaret för genomförandet av en KTS-insats ska ligga på mottagaren och på konsulten. KPMG har vid granskningen funnit att Sida i några projekt varit mer involverade än vad

den formella rollen kräver och som avtalskonstruktionen anger, t.ex. för att lösa konflikter eller finna kompletterande avtalslösningar för att möta problem med svag mottagare. Vidare poängterar flera av Sidas handläggare vid intervjuerna betydelsen av en nära dialog med aktörerna, i praktiken vanligtvis med konsulten.

Uppföljningsarbetet regleras i bekräftelsebrevet. Vid sidan av återrapporteringskrav anges att Sida eller den de utser ska ha tillgång till dokumentation och kunna intervjua samarbetspartnerns personal avseende insatsernas utveckling.

Den rapportering som avtalats följer i huvudsak de standardvillkor som avdelningarna utarbetat. I några projekt har konsulten ålagts (bl.a. efter ett förslag i ansökan) att lämna särskilda ”inception reports” eller ”midterm reports”, vilka avser speciella faser av projekten (se kapitel 1.4.3 nedan).

KPMG har i huvudsak funnit att *risker för oegentligheter eller korruption* inte har behandlats. Undantagen utgörs av beskrivningar av hur urval skett av personer som deltagit i utbildning.

Analys

I jämförelse med andra biståndsinsatser ska Sidas roll i KTS vara mer ”hands off” än ”hands on”. Avdelningarna har i samband med uppföljning tagit initiativ som varit väl förenliga med viljan att få projekten att fungera väl – men agerandet har varit ”hands on”. Detta tillvägagångssätt skiljer sig antagligen inte från hur Sida skulle ha agerat inom ramen för andra former för utvecklingssamarbete. Information från den pågående utvärderingen indikerar också detta.

Olika projekt har olika *riskbilder*. Det kan finnas anledning att anpassa rapporteringsfrekvensen efter projektets risksituation (jfr nuvarande krav enligt regelverket som refereras ovan i kapitel 1.2.1.). Lämna Inception Reports och Midterm Reports har fungerat bra i dessa avseenden, eftersom de har möjliggjort tydliga avstämningar i viktiga faser av projekten.

Riskerna för korruption är begränsade i KTS-projekt, eftersom huvuddelen av resurserna är knutna till, i avtal definierade, konsultstödsinsatser och omkostnader med begränsade kontantöverföringar. Korruptionsrisker finns främst vid urval av deltagare för utbildning etc. Risker för andra oegentligheter är typiskt sett desamma som för övrigt biståndssamarbete och kan hanteras genom parternas verifiering av ekonomiska transaktioner och skapande av tillförlitliga rutiner för rapportering och revision.

Rekommendation

- Att rapporteringsfrekvensen för KTS-projekt bör påverkas av och anpassas till projektens riskbild.

1.4.2 Förändringar i insatserna

Förutsättningar

Sidas insatsbeslut innebär att anslagsmedel tas i anspråk för enskilda insatser. Delegationsbeslut ger olika chefer bemyndigande att fatta beslut inom angivna beloppsramar. När insatsernas inriktning förändras leder detta till att formella beslut endast fattas om det innebär tillägg av resurser.

Iakttagelser

Förändringar i KTS-insatser utformning och inriktning godkänns av avdelningarnas handläggare och bekräftas i korrespondens, brev eller e-post, med konsulten eller mottagaren. I de granskade projekten har vi i några fall funnit avvikelser i rapporteringen i förhållande till avtal. Avvikelserna har vid intervjuer förklarats med att förändringar överenskommits och dokumenterats i korrespondens. Exempel på förändringar har varit att tilldelade medel nyttjats under en längre tidsperiod än ursprungligen överenskommits, att medel omfördelas mellan olika delprojekt och att omfördelning sker mellan arvoden och ersättningsgilla kostnader.

I något projekt har förändringar i budgeten överenskommit på en mer aggregerad nivå än den ursprungliga.

När jämförelser presenteras i finansiella rapporter har vi funnit exempel på att avstämning gjorts mot ursprunglig och inte mot förändrad budget.

Vi har uppfattat att konsultföretagen inte har egna projektmanualer eller andra system för kontinuerlig dokumentation av insatserna. Sidas krav och tillämpningen av dessa utgör utgångspunkt för den dokumentation som samarbetspartnernas gör av insatsernas utveckling.

Några av de större projekten innefattar flera delprojekt med olika delmål. När omständigheter inträffat som begränsat möjligheten att genomföra delar av projekten har resurser överförs till andra delar.

Analys

KPMG noterar att Sidas formella beslutsordning avser beslut om att anslagsmedel får användas för vissa ändamål. Är godkännande av förändringar inom beslutad ram ett formellt beslut och i så fall vilken delegation finns? Om det är beslut vilken dokumentation krävs?

När samarbetsparterna och Sida har kommit överens om förändringar av KTS-projekten bör dessa dokumenteras på ett sätt som underlättar uppföljningen. Återkommande byten av handläggare stärker detta behov. Sida bör också tydliggöra hur förändringar ska hanteras i samarbetsparternas rapportering. Rapporterna bör möjliggöra jämförelser av vad som åstadkommit med vad som senast överenskommit med en notering om när överenskommelsen gjorts. Vad gäller budgetarnas aggregeringsnivå bör det i avtalet identifieras en nivå som därefter tillämpas för projektets rapportering. Ursprunglig budget liksom föreslagna förändringar bör vara tydligt angivna och vid behov underbyggas med specifikationer.

Överföring av resurser mellan ett projekts olika delar kan innebära en möjlighet att nå bästa möjliga resultat i förhållande till de omständigheter som gäller. Accepterande av förändringsförslag kräver emellertid att Sida har god kännedom om verksamheten, vilket bl.a. åstadkoms genom nära kontakt med mottagaren.

Rekommendation

- Att avdelningarna bättre strukturerar sina processer och förtydligar kraven på beslutsdokumentens utseende vid förändringar i projekt.

1.4.3 Verksamhetsrapportering

Iakttagelser

Enligt bekräftelsebrevens villkorsbilaga ska "projektet" lämna ett antal rapporter. Vår granskning visar att verksamhetsrapporterna har skrivits av konsulterna.

De *Inception Reports* som vi gått igenom har varit tydliga i analysen av förutsättningar för projektet och innehållit konsultens förslag till hur projekten bör förändras. Rapporterna innehåller förutom en redogörelse för aktiviteter under projektets inledande steg också definition av projektmål, indikatorer etc.

Statusrapporter eller Progress Reports sänds tillsammans med fakturor till Sida och behandlar främst de aktiviteter som genererat de kostnader som faktureras. De konsulter som fakturerar mera sällan sänder därmed också färre statusrapporter.

De generella villkoren för avdelningarna anger att projekt som löper över ett år ska lämna *halvårsrapporter*. Vi har funnit att dessa rapporter varierar i format. Flertalet av dem är aktivitetsorienterade. Endast i

några fall kommenteras utfallet i förhållande till projektens utvecklingsmål. Det finns ingen strukturerad uppföljning av risksituationen i projekten. I de fall detta förekommer har det varit i samband med att konsulten föreslår förändringar eller tillägg i projektet på grund av förändrade omständigheter för projektets genomförande.

För de projekt där *slutrapporter* finns tillgängliga varierar även dessa rapporter i format. Enligt de generella KTS-villkoren ska uppnådda resultat jämföras med förväntade resultat. Omfattningen på denna slags jämförelse varierar mellan projekten. Den slutliga rapporten ska enligt nämnda villkor också innehålla en ekonomisk uppföljning med kommentarer till avvikelser i förhållande till budget. Vi har inte funnit någon sådan i de slutrapporter som vi granskat.

Externa *utvärderingar* har skett i ett fåtal av de granskade projekten och rapporteras då i form av särskilda dokument. I de fall utvärderingar har skett inom projektet, t.ex. av kurser, återges dess resultat och i några fall med kompletta underlag i verksamhetsrapporteringen.

KPMG har funnit att alla *avtalade verksamhetsrapporter inte lämnas* till Sida, det gäller t.ex. halvårsrapporter. Vidare åtföljs fakturor inte alltid av statusrapporter. Handläggare lägger olika vikt vid återrapporteringen. Några anser sig ha relevant information utan vissa rapporter, varför de inte kräver in alla rapporter i enlighet med avtalet. De betonar istället betydelsen av en nära dialog med mottagare och konsult. Sidahandläggarnas analys av rapporterna dokumenteras sällan. I några fall har dock anteckningar gjorts i rapporten avseende frågor som följts upp och om handläggarens bedömning av rapporten.

De konsulter som intervjuats berättar att de sällan får *återkoppling* på rapporterna.

Vid sidan av de rapporter som tas fram enligt Sidas avtalskrav finns också i de granskade projekten rapporter från konsulten till mottagaren som en del i dokumentationen av de tjänster som samarbetet avser, t.ex. feasibility studies.

Analys

Konsulterna har bättre kapacitet än mottagarna när det gäller att skriva verksamhetsrapporter. Det är enligt vår mening naturligt att konsulterna ansvarar för rapportering, eftersom rapporter utgör villkor för fakturering. Som framgår nedan ska fakturor godkännas av mottagaren, vilket inte gäller verksamhetsrapporterna. Med avseende på att KTS betonar lokalt ägarskap skulle mottagarens delaktighet i rapporteringen kunna vara större.

Inception reports är ett bra redskap för att beskriva och bedöma projektens inledande steg. De förslag till förändrad inriktning som förmedlas i dessa rapporter kan innebära avsevärda förändringar av projekten. Uppföljningen och kommunikationen om ställningstagande med anledning av dessa rapporter är därför viktig.

Verksamhetsrapporteringen innehåller mycket information, men är ofta av beskrivande karaktär. Bristen på enhetlig struktur i rapporterna begränsar dock möjligheterna att följa upp verksamheten i förhållande till ansökningarna. Anvisningarna i bekräftelsebrevens villkorsbilaga innehåller information om vad som ska finnas med i respektive rapport, men i dessa anges inte några krav på uppföljning av risker.

Verksamhetsrapporteringen visar generellt stor variation i fråga om format och innehåll och styrningen av rapporternas innehåll bör bli tydligare. Detta skulle för det första kunna ske genom att formatet på rapporteringen regleras på ett tydligare sätt vid projektets början med angivande av de resultat, risker och framgångsfaktorer som rapporteringen därefter kontinuerligt ska behandla. För det andra skulle rapporternas utformning kunna förbättras om konsulterna och i förkommande fall även mottagarna fick respons från Sida på lämnade rapporter.

Det är positivt när handläggarnas omdömen och åtgärder med anledning av inkommande rapporter dokumenteras. Det gäller t.ex. om begärda kompletteringar eller frågor som besvarats. Detta ökar transparensen och underlättar fortsatt uppföljning av projekten, särskilt vid byte av handläggare hos Sida eller hos konsulten.

De rapporter som avtalats ska begäras in om inte annat överenskommits. Skriftliga påminnelser ska göras vid avvikelser från överenskommen avrapportering. Justeringar av rapporteringskrav under pågående projektperiod bör inte vara beroende av vilken handläggare som ansvarar för projektet. Verksamhetsrapporterna utgör grundläggande projektdokumentation och kan inte ersättas av sådan information som handläggarna får vid möten etc. För att underlätta och kvalitetssäkra uppföljningen skulle avdelningarna kunna använda en checklista där noteringar görs avseende inlämnade rapporter i förhållande till avtalade rapporter.

Rekommendationer

- Att verksamhetsrapporteringens periodicitet samt struktur avseende resultat, risker och framgångsfaktorer anpassas och avtalas vid projektets början.
- Att avdelningarna som ett led i den interna kvalitetssäkringen beslutar att uppföljning sker av att avtalade rapporter begärs in samt att handläggarna dokumenterar sin analys och slutsatser med anledning av inkomna rapporter samt om några åtgärder ska vidtas.

1.4.4 Finansiell rapportering

Iakttagelser

Finansiella rapporter avseende KTS-projekt lämnas i samband med konsulternas fakturering och omfattar endast konsulternas kostnader. De budgetar som presenteras i ansökningar och som Sida beslutar om innefattar i flera av de granskade projekten också de *lokala kostnaderna*.

Faktureringsfrekvensen varierar mellan projekten och i några fall har konsulten inte fakturerat förrän när insatsen slutförts. Avdelningarna har ibland uppmanat konsulterna att fakturera med anledning av Sidas interna budgetstyrning.

Enligt avdelningarnas generella villkor ska fakturor åtföljas av en finansiell *uppföljning gentemot budget*. De rapporter vi tagit del av varierar i format. Uppdelning sker mellan arvoden och ersättningsgilla kostnader, men inte med samma detaljnivå som i budget. I något projekt har konsulten inte lämnat någon sammanställning över de aggregerade kostnader och budget, utan detta har ställts samman manuellt av handläggaren.

I något projekt har Sida godkänt förändringar av budgeten men vi har kunnat konstatera att konsulten rapporterar i förhållande till den ursprungliga budgeten.

Det finns obligatoriska identifikationsuppgifter för fakturor till Sida. Avdelningarnas generella villkor anger att fakturorna ska visa konsultens verkliga tidsåtgång för uppdraget. I några av projekten har endast antal veckor angivits och inte tidpunkter för när olika aktiviteter har genomförts. Sida-Öst har en rutin för att meddela dem som fakturerar om det saknas information på fakturorna som gör att Sida inte anser sig kunna betala.

Fakturor avseende projekt tillställs formellt mottagaren med adress c/o Sida. Enligt KTS-villkoren ska *mottagaren godkänna konsultens fakturor* genom att en företrädare för mottagaren signerar fakturan eller skriver ett intyg avseende fakturan. I några projekt har den svenska konsulten argumenterat för att mottagarens godkännande av fakturan saknar relevans. Detta har skett t.ex. när konsulten gjort ett uppdrag inte bara utifrån avtalet med Sida, utan utifrån ett uppdrag som konsultens egna myndighet har i förhållande till samarbetslandet. I dessa situationer har mottagaren lämnat sitt godkännande via

en aktivitetsrapport i stället för via en faktura. Detta tillvägagångssätt är möjligt i dylika situationer enligt Sida-Östs metodhandbok.

Analys

Den finansiella rapporteringen av KTS-projekt från konsulten till Sida sker i samband med fakturering. Oavsett om konsulterna väljer att inte fakturera fortlöpande under projektets genomförande bör Sida ha intresse av att genom finansiell rapportering få information om resursåtgången i projekten.

Rapporteringen avser endast konsultens kostnader vilket innebär att inte hela projektets kostnad i förhållande till ursprunglig budget kan följas upp. Kostnadsdelning i form av lokala resursinsatser är ett KTS-kriterium och bör därför vara viktig inte bara för beslut utan också för uppföljning. Uppföljningen av projektens totala kostnad skulle också kunna ske som en del i verksamhetsrapporteringen. Detta skulle vidare möjliggöra en samlad analys av utfall och avvikelser avseende både verksamhet och ekonomi.

Uppföljning bör ske i förhållande till gällande budget och konsulternas finansiella rapporter bör innehålla en jämförelse med budget med kommentarer till avvikelser. Ansvarig handläggare bör analysera rapporterna, ge feedback till konsulten och dokumentera slutsatser m.m. Sida-Östs ovan nämnda rutin för hantering av fakturor är ett bra exempel på hur en rutin kan utvecklas. Feedback ger konsulten ökade möjligheter att lämna bättre rapporter i framtiden.

Mottagarens godkännande av fakturor är ett villkor för utbetalning. Detta kan ses som en form av riskhantering för att konsulten inte ska debitera kostnader utan samräde med projektet. Om undertecknandet av fakturorna ska ha ett reellt värde bör Sida emellertid förvissa sig om att den som undertecknar har tillgång till aktuell och relevant information. Detta är svårt särskilt i mer omfattande projekt med verksamheter på flera orter. Det är viktigt att mottagande organisation har ett system för att samla in och sammanställa den projektinformation som krävs.

Rekommendationer

- Att bekräftelsebrevet innehåller ett överenskommet format, blankett, för finansiell rapportering och att dess tillämpning följs upp inom avdelningarna.
- Att avdelningarna tar ställning till hur mottagarens godkännande av konsultens fakturor eller rapporter kan användas som en riskhanteringsmekanism.

1.4.5 Övrig uppföljning och rapportering

Iakttagelser

När Sidas personal besöker samarbetsländerna ska iakttagelser från besöket dokumenteras i *reserapporter*. Riktlinjer för rapporternas omfattning och distribution finns i Sida-Östs metodhandbok men instruktioner saknas för vad rapporterna ska innehålla. Reserapporterna innehåller redogörelser för utvecklingen i de länder som besökts och flera projektbesök behandlas i samma rapport. Rapporterna arkiveras enligt en särskild ordning och inte tillsammans med övriga projektdokumentation. Vi har funnit att reserapporterna innehåller värdefull information för förståelsen av projektens förutsättningar, relationen mellan Sida och mottagaren samt handläggarens sammanfattande bedömning av projektets utveckling.

Det sker en *kontinuerlig dialog* mellan Sida och konsulterna, vilken av båda parter beskrivs som betydelsefull och positiv. Återkommande byten av handläggare vid Sida ses som ett problem av konsulterna vilket bl.a. leder till behov av informationsöverföring och uppdatering av överenskommelser.

I ett av projekten har Sida anlitat en s.k. *monitoringkonsult* med uppdrag att följa projektets resultat och effekter samt utveckla indikatorer för att underlätta uppföljningen. I uppdraget har ingått att följa verksamheten i fält. Detta har setts som en möjlighet för Sida att få överblick av komplicerat projekt inom ett område där avdelningen själv saknat fackkompetens.

Några av de granskade projekten har varit föremål för *extern utvärdering*. Instruktioner för framtagande av Terms of Reference för utvärderingar finns i avdelningarnas handböcker. I beredningsdokument har handläggare relaterat till utvärderingarnas resultat.

I ett av projekten har konsulten varit föremål för *revision*. Revisionen lämnade förslag till förbättringar avseende rutiner, redovisning och intern kontroll. Av dokumentationen framgår inte hur Sida valt att använda den information som kom fram i samband med revisionen. Konsultorganisationen har angett att åtgärdsarbete enligt rekommendationerna pågår.

Sidas handläggare uppger att revisioner planeras i årliga avdelningsplaner och genomförs återkommande av de konsulter som avdelningarna samarbetar med och att ett utbyte sker mellan handläggarna om resultaten av dessa revisioner. Instruktioner för hur avdelningarna ska arbeta med revisioner saknas i handböckerna.

Efter att projekt avslutats ska enligt INEC/KTS handbok en *enkätbaserad uppföljning* genomföras med inriktning mot konsulten och mottagaren för att samla in deras synpunkter på utvecklingssamarbetet.

Analys

Sidas besök i samarbetslandet är en viktig del i uppföljningen av projekten. De sammanfattande omdömen som lämnas i reserapporterna ger i flera fall en god bild av Sidas syn på projektens utveckling. Besökens värde för uppföljningen av respektive projekt skulle öka om gemensamma frågeställningar utifrån ett riskperspektiv behandlades i samband med besöken och presenterades i reserapporterna. Vi anser att befintliga riktlinjer för reserapporterna bör kompletterades med ett riskperspektiv.

Byte av handläggare påverkar möjligheten till kontinuerlig dialog mellan Sida och samarbetsparterna. Därför bör dialogens huvuddelar dokumenteras i form av tjänsteanteckningar. Vi frågar oss om tjänsteanteckningar förs i den omfattning som krävs för att kommande handläggare ska kunna följa vilka överenskommelser som har gjorts.

I de fall *monitoringkonsulter* anlitas kan det finnas anledning att klargöras deras roll. Dessa konsulter kan ha en naturlig roll genom att tillföra Sida kompetens inom specialistområden och genom att övervaka omfattande program med flera projektkomponenter. När monitoringkonsulterna har samma specialistkunskaper som "genomförandekonsulten" bör Sida se till att ansvarsfördelningen mellan dem emellan blir tydlig.

Externa utvärderingar och revisioner kan tillföra kunskap om verksamheten. Det är positivt att avdelningarna har planer för vilka samarbetspartners som ska revideras. De bör följa upp revisionens förbättringsförslag och på så sätt verka för att relevanta åtgärder vidtas. Det är viktigt att tydliggöra revisionsuppdragens inriktning, t.ex. om de ska omfatta organisationens projektstyrning, redovisning och rapportering generellt eller endast avse den finansiella redovisningen av enskilda projekt. Se också avsnitt 1.4.1 om risker för korruption.

Den strukturerade uppföljningen av parternas erfarenheter som görs med stöd av INEC:s mall för enkäter bör kunna ge värdefull information för Sidas fortsatta utveckling av KTS-samarbetet.

Rekommendationer

- Att avdelningarnas riktlinjer avseende form, innehåll och hantering av reserapporter vidareutvecklas med avseende på besökens betydelse för hela uppföljningsprocessen och riskhanteringen.
- Att Sida bedömer om rutinerna för tjänsteanteckningar i samband med dialog med samarbetsparterna behöver förändras.
- Att avdelningarna diskuterar och tydliggör hur revisionsuppdrag på bästa sätt kan utformas och hur man på bästa sätt tar tillvara de förslag som lämnas.

Rapporter från Sida Internrevision

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



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>