



Gamla stan i Dhaka. Foto: Wilda Nilsson

ÅRSRAPPORT 2016

Sidas hantering av korruptionsmisstankar

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	3
Utredningsgruppens verksamhet 2016	4
2016 ÅRS ÄRENDEHANTERING	5
Anmälningar	5
Case 1 – Zambia	6
Återkrav	7
Case 2 – Återkrav	7
Fördelning över världsdelar	8
SÄRSKILDA FRÅGOR UNDER 2016	9
Särskild satsning	9
E-utbildning	9
IAKTTAGELSER 2016	10
Case 3	10
UTBLICK 2017	10
Särskild satsning	10
Fortsatt proaktivt arbete	10
Utmaningar	11

Publicerad av: Sida, 2017

Copyright: Sida

Layout: Sitrus

Art.no.: SIDA62027sv

urn:nbn:se:sida-62027sv

Publikationen kan laddas ner från www.sida.se/publikationer

Du som har funktionsnedsättning kan beställa denna publikation i alternativt format från info@sida.se.

INLEDNING

Sidas huvuduppdrag är att stödja verksamhet som bidrar till att uppfylla målet för det internationella biståndet, som en del i genomförandet av Sveriges politik för global utveckling. Detta innebär bland annat att Sida verkar för att minska fattigdomen i världen. Kampen mot korruption är en av Sidas mest prioriterade frågor. Det är naturligt med tanke på att korruption är utbrett i många av de länder som Sverige ger bistånd till. Fattigdom och korruption går ofta hand i hand. Korruption drabbar de fattiga hårdast och bidrar till att förvärra fattigdomen på flera sätt. Korruption är ett allvarligt hinder för utveckling. Sida arbetar därför ständigt med att utveckla interna system och metodik för riskbedömningar och uppföljning. På så vis kan Sida hantera riskerna för korruption och ta hand om uppkomna misstankar.

Utredningsgruppen är Sidas särskilda funktion för hantering av korruptionsmisstankar med kompetens inom utredning, ekonomi, revision och juridik. Organisatoriskt är gruppen placerad inom GD-staben och rapporterar direkt till generaldirektören, detta för att säkerställa en så oberoende funktion som möjligt.

Begreppet korruption är inte definierat i svensk lagstiftning, men av Sidas anti-korrupsionsregel framgår vår tolkning som ”ett missbruk av förtroende, makt eller position för otillbörlig vinning”.

Utredningsgruppen hanterar inkomna korruptionsmisstankar enligt en process som beslutats av generaldirektören. Detta syftar till att säkerställa att hanteringen sker på ett enhetligt, rättssäkert och skyndsamt sätt. Rutinerna innebär att utredningsgruppen tar emot anmälningar och genomför utredningar, som syftar till att få fram tillräckligt underlag för att Sida ska kunna konstatera om ett avtalsbrott har skett och fatta beslut om vilka åtgärder som ska vidtas. Utredningsgruppens mandat är att samordna utredningsarbetet och har rollen som rådgivare till den chef som är ansvarig för den insats som berörs av ett ärende. Det är chefens ansvar att fatta beslut om åtgärder. Under utredningstiden håller gruppen Sidas ledning informerade om ärenden.

Några vanliga åtgärder är att Sida genomför extra revision, håller inne utbetalningar, kräver tillbaka oredovisade eller missbrukade medel, säger upp avtal och gör polisanmälan. I de fall korruptionsmisstanken har uppstått hos en samarbetspart som vidareförmedlar svenska biståndspengar, säkerställer Sida att samarbetsparten hanterar ärendet i enlighet med Sidas krav och i enlighet med underliggande avtal.

Begreppet korruption är inte definierat i svensk lagstiftning, men av Sidas anti-korrupsionsregel framgår vår tolkning som ”ett missbruk av förtroende, makt eller position för otillbörlig vinning”.



Foto: Per-Ulf Nilsson

I ett enkelt plåtskjul i Addis Abeba driver kvinnorna sitt företag, ett litet tvätteri. Det svenska stödet genom en enskild organisation har gjort det möjligt

ANTAL ANMÄLNINGAR

Under 2016 har Sida mottagit

225

anmälningar om korruption
eller oegentligheter**Utredningsgruppens verksamhet 2016**

Under 2016 har Sida mottagit 225 anmälningar om korruption eller oegentligheter, vilket är den högsta siffran sedan statistiken började sammanställas 2007. Sida har under 2016 ställt återkrav i 73 fall till ett sammanlagt belopp om 70,2 miljoner kronor. Även beloppet för återkrav är det högsta sedan 2014 då statistik för återkrav började sammanställas.

Utredningsgruppen kan konstatera att den stora ökningen, generellt och från förra året, beror på en större utbredd medvetenhet om vad som ska rapporteras och hur rapportering ska ske, både internt och hos våra samarbetspartner. Vidare kan utredningsgruppen konstatera att särskilda satsningar är viktiga för att dessa informationsvägar ska etableras och hållas öppna.

Sida har under året fortsatt att publicera promemorior i avslutade ärenden på openaid.se. Syftet är att öka transparensen i hanteringen av korruptionsmisstankar, men också att sprida lärdomar från inträffade fall av korruption inom organisationen. Under året har 150 avslutspromemorior publicerats på <http://www.openaid.se/sv/corruption-reports/>

Sida lägger stor vikt vid att samarbetspartner arbetar förebyggande mot korruption, att de löpande informerar Sida om korruptionsmisstankar samt att de uppvisar kapacitet att hantera korruptionsfall.



Foto: Solvatten AB

2016 ÅRS ÄRENDEHANTERING

Här redovisas årets siffror för hanteringen av korruptionsmisstankar. Sedan statistiken började samlas in och redovisas 2007 har omorganiseringar och andra förändringar i verksamheten skett. Detta innebär vissa svårigheter att jämföra siffror från de första åren med mer aktuella siffror.

Anmälningar

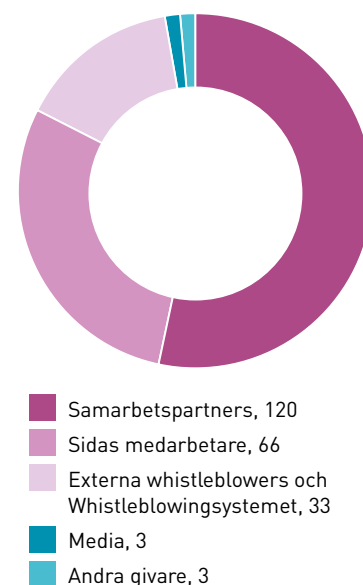
Under 2016 har sammanlagt 225 misstankar om korruption och andra oegentligheter anmälts till utredningsgruppen. Under 2015 var motsvarande siffra 129. Av årets anmälningar har nio avvisats då de bedömts sakna substans. Ett ärende har överlämnats till Utrikesdepartementet.

En stor andel avser misstankar hos organisationer i tredje eller fjärde led, det vill säga som får sina pengar genom vidareförmedling från någon av Sidas samarbetspartner. Detta är sedan tidigare välkänt och uppmärksammas i insatshanteringens riskbedömning.

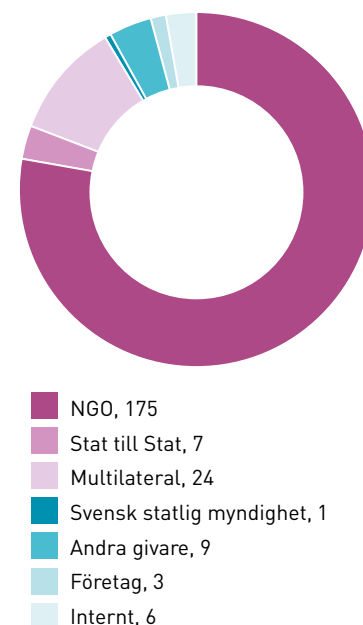
Antalet anmälningar från multilaterala organisationer har ökat till 24 ärenden, vilket kan jämföras med 10 anmälningar år 2014 och 18 anmälningar under 2015. Avsikten för 2017 års verksamhet är att ytterligare stärka samarbetet mellan utredningsgruppen, enheten för multilaterala organisationer och Utrikesdepartementet för att få till stånd ännu bättre informationsutbyte och samarbete kring korruptionsfrågorna. Sida väntas ingå särskilda avtal gällande informationsutbyte i form av så kallad Memorandum of Understanding (MoU) med några av de multilaterala organisationerna. Sida har sedan tidigare MoU med utredningsfunktionerna inom Världsbanken och EU.

Utredningsgruppen har avslutat 139 ärenden under året jämfört med 107 avslutade ärenden under 2015. 66 av årets inkomna ärenden har avslutats jämfört med 41 under 2015. Utredningsgruppen eftersträvar en skyndsam hantering av korruptionsärenden och har ambitionen att avsluta utredningen inom ett år från det att anmälan inkommit. Vid årets slut fanns 185 öppna ärenden. De flesta korruptionsärenden avser försörjning, bedrägeri och oegentligheter kopplat till upphandlingar, men även exempelvis jäv, nepotism, mutor och stöld förekommer.

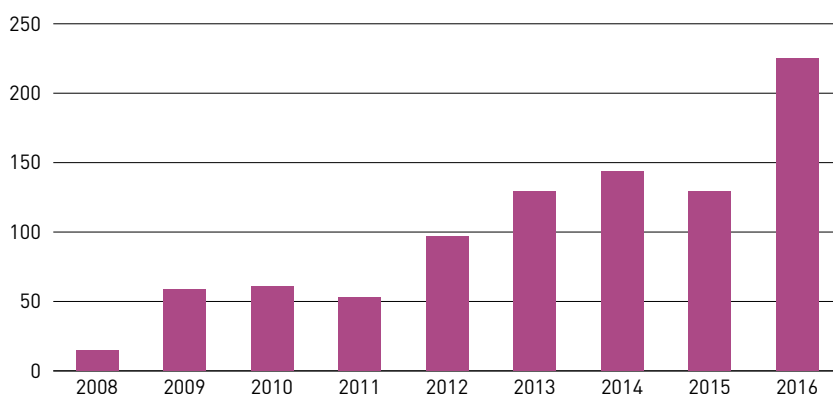
VEM/VILKA ANMÄLER KORRUPTIONSMISSTANKAR TILL SIDA?



VILKA ÄR SIDAS SAMARBETSPARTER I DE INRAPPORTERADE MISSTANKARNA?



ANTAL INKOMNA MISSTANKAR



ZNFU

ZNFU, som har en 100-årig historia, var tidigare en mindre organisation med 10 000 medlemmar. Eftersom bristen på mat i landet är stor och fattigdomen utbredd, bedömdes det vara viktigt att bygga upp organisationen. ZNFU har traditionellt ägnat tid åt påverkansarbete men under senare år ville de expandera från att huvudsakligen företräda storbönder till att också stötta småbönder. Stödet har bestått i att odla bättre och effektivare, att utveckla självhushållande jordbruk och inkomstgivande verksamhet som att få bättre betalt för sina produkter. Sedan dess har organisationen växt till nära 80 000 medlemmar och blivit Zambias största medlemsorganisation. De har bedrivit ett framgångsrikt påverkansarbete för policyförändringar som förbättrat bönders situation. ZNFU:s medlemmar har ökat sin produktion av majs med över 20 procent, sina inkomster med i snitt över 50 procent och fler arbetar nu med uthålliga jordbruksmetoder.

Case 1 – Zambia

Ett ärende som har uppmärksammats i media under 2016 är Zambia National Farmers Union (ZNFU), dels i zambisk media och dels i Sverige via SVT:s Uppdrag granskning. Rättsprocesser pågår fortfarande och Sida har överläggningar med ZNFU om ytterligare återkrav. Här följer en översiktlig beskrivning av ärendet.

Sida tog i september 2015 mot ett anonymt tips gentemot ZNFU. Anklagelserna innefattade inköp av kor för eget bruk, anlitan av närståendes bolag för inköp av tjänster samt användande av medel för ombyggnad av privat hus. Svenska ambassaden beställde en extern revision och höll inne planerade utbetalningar i avvaktan på revisionen. Utkast på revisionsrapport visade på allvarliga brister inom den finansiella hanteringen och pekade ut ZNFU:s VD och styrelseordföranden som ansvariga.

På grund av allvarliga kommunikationsproblem mellan ZNFU och den lokala revisorn var det inte möjligt att slutföra revisionen. Givarna beslutade att en annan revisionsfirma skulle genomföra en granskning av de mest prioriterade områdena i revisionsrapporten. Denna revision resulterade i att givarna beslutade att i ett första skede begära tillbaka ca 4 miljoner kr. Sida kommer att ställa ytterligare återkrav.

VD:n stängdes därefter av från sin tjänst och styrelseordförande avgick. Resten av ledamöterna i styrelsen har bytts ut och givarna har en pågående dialog med den nya ledningen.

Sidas stöd till ZNFU

Sverige har gett kärnstöd till ZNFU sedan 2009. Under första fasen (2009–2013) uppgick stödet till 21,8 miljoner kronor. Finland, Nederländerna och We Effect var medfinansierare. Nästa fas täckte perioden 2014–2017 och var mer omfattande. Det svenska stödet uppgick då till 47,5 miljoner kronor.

I det nya stödet för 2014–2017 inarbetades ett antal krav som hade identifierats som brister under utredningen avseende en tidigare korruptionsmisstanke. Det handlade bl.a. om att anställa kassörer och redovisningsansvariga på lokal och regional nivå.



Foto: Eva Atterlöv Frisell

Valfunktionärer räknar rösterna efter presidentvalet i Zambia i januari 2015.

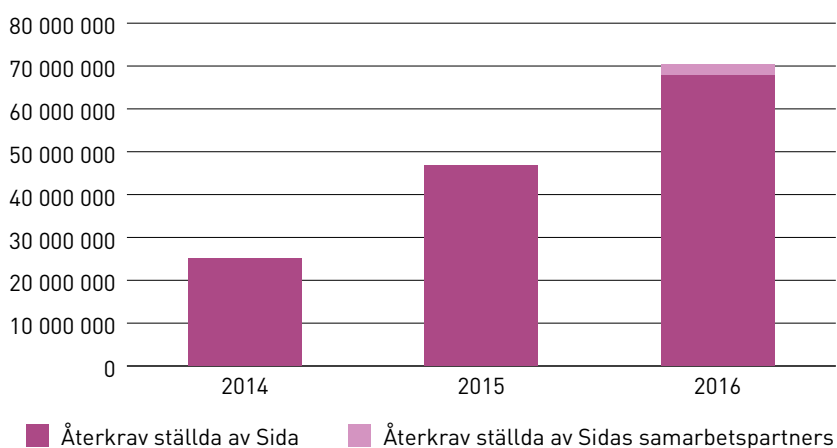
Återkrav

Återkrav har ställts i 73 fall till ett sammanlagt belopp av 70,2 miljoner kronor. Av erfarenhet kan konstateras att alla återkravsärenden hos Sidas samarbetsorganisationer och utlandsmyndigheter inte alltid rapporteras vidare till utredningsgruppen. Siffrorna ger alltså endast information om de fall som utredningsgruppen känner till. Att rätt information når Sida och utredningsgruppen är ett ständigt förbättringsområde.

Nytt för i år är att statistiken redovisar när det är Sida som ställt det faktiska kravet på närmaste samarbetspart eller när återkravet ställts av organisation i nästa led. I statistiken räknas även in fall där Sidas samarbetspart ställt ett återkrav på sin avtalspart i nästa led och sedan använt de återbetalade medlen för andra ändamål som överenskommits med Sida. Här ingår även de fall då Sida har kvittat återkrav mot kommande utbetalningar samt då samarbetsparten har täckt upp med egna medel.

Sida har ställt direkta återkrav i 52 fall till ett sammanlagt belopp om 67,6 miljoner kronor. Sidas samarbetspartner har ställt återkrav i 21 fall till ett sammanlagt belopp om 2,6 miljoner kronor.

ÅTERKRAV TOTALT (MSEK)



Case 2 – Återkrav

I september 2015 tipsades Sida av en extern visselblåsare om misstänkta oegentligheter i en insats i Demokratiska Republiken Kongo. Tipset innehöll anklagelser om mutor i form av kickbacks i samband med vidareförmedling av medel till andra samarbetspartner. Sidas avtalspart hade mottagit samma tips sex månader tidigare men hade inte rapporterat detta vidare i enlighet med Sidas avtalskrav.

Misstankar om kickbacks är generellt svåra att utreda. Sida beslutade därför att göra en utredning i form av begränsad forensic audit, vilket genomfördes i december 2015. Revisionen stärkte misstankarna men det var inte möjligt att insamla konkreta bevis inom ramen för uppdraget. Flera olika personer bekräftade oegentligheterna i intervjuer och gav även rimliga förklaringar till hur detta hade finansierats hos samarbetspartnerna. Revisorerna uppskattade att oegentligheterna hade uppgått till 10 procent av utbetalda bidrag genom uppblåsta budgetar och förfalskade underlag. Betalningarna skedde inte genom banksystemet utan kontanta medel användes i stor utsträckning. Det var inte möjligt att ställa ett återkrav utifrån denna revisionsrapport utan Sida beslutade att ställa ett återkrav på 6 miljoner kronor vilket motsvarade den senaste utbetalningen från juni 2015. Avtalsparten betalade in dessa medel i april 2016.

Sida beslutade i dialog med en annan givare att organisationen skulle anlita samma revisorer för att göra en mer omfattande forensic audit där även beslagtagen information från datorer kunde analyseras. Slutlig rapport inkom i maj 2016. Sida beslutade i samråd med den andra givaren att kräva tillbaka 771 000 kronor utifrån denna rapport och avsluta samarbetet. Avtalsparten har återbetalt dessa medel till Sida i juni 2016. Sida har haft en god dialog med organisationen under hela processen.

Alla världsdelar visar en ökning i antalet inkomna misstankar om korruption och oegentligheter förutom i Latinamerika.

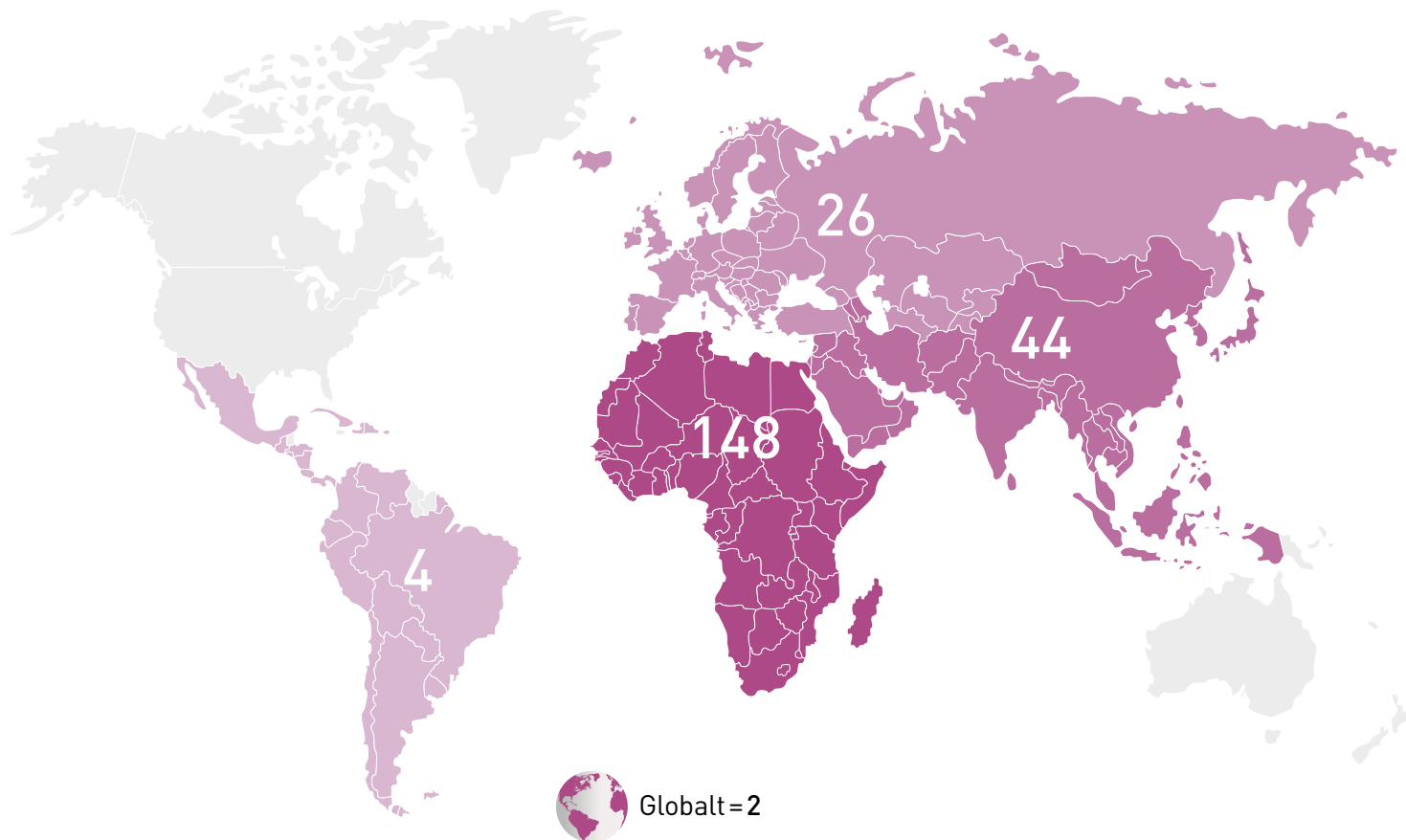
Fördelning över världsdelar

Afrika står för största antalet anmälda korruptionsmisstankar och den största procentuella ökningen sedan förra året. En av förklaringarna är att en stor del av Sidas verksamhet är inriktad mot länder där. Generellt tros ökningen bero på ett fortsatt fokus på intern styrning och kontroll och ökad medvetenhet och kunskap om korruptionsrisker och att agera på varningssignaler för korruption. En annan förklaring är att Sida under året förbättrat kommunikationen internt och således fått kännedom om fler fall. Sidas samarbetspartners har också blivit bättre på att upptäcka och följa upp korruptionsrisker i efterföljande led, vilken även det bidrar till en ökning i statistiken.

I Afrika står Uganda för en kraftig ökning i antalet ärenden. Ökningen består av att några få organisationer har rapporterat korruptionsärenden i flera av sina samarbetspartner i enlighet med det underliggande avtalet.

Alla världsdelar visar en ökning i antalet inkomna misstankar om korruption och oegentligheter förutom i Latinamerika. Denna minskning kan bland annat förklaras genom att länderna i Latinamerika har fokuserat sin verksamhet till fredsbyggande arbete, operationaliseringsprocessen och framtagande av nya strategier.

FÖRDELNING AV ANTALET ANMÄLDA KORRUPTIONSMISSTANKAR ÖVER VÄRLDSDELAR



SÄRSKILDA FRÅGOR UNDER 2016

Särskild satsning

Utredningsgruppen har som en del av sitt uppdrag att arbeta proaktivt. Detta sker dels i syfte att skaffa mer kunskap om korruption i allmänhet men också för att utveckla nya arbetssätt och ständigt påminna Sida om helhet om vikten av anti-korrupsionsarbetet. Särskilda satsningar har tidigare gett resultat i form av större medvetenhet om korrupsionsfrågor och öppnare informationsvägar vilket i sin tur ger fler anmälningar om misstankar. Ett gott exempel från tidigare år är den ökning av inkommande ärenden inom det humanitära samarbetet under år 2013.

Utredningsgruppen har under 2016 särskilt granskat insatser på avdelningen Internationella organisationer och tematiskt stöd (INTEM). Urvalet har skett i samråd med avdelnings- och enhetsledning och controllers utifrån storlek på insatser och tidigare avsaknad av information om misstankar om korruption. Satsningen har resulterat i att flera pågående eller avslutade ärenden hos våra samarbetsparter nu kommit till vår kännedom och till fördjupad dialog om rutinerna för informationsdelning.

E-utbildning

Sida och UD tog 2015 fram en gemensam e-utbildning i anti-korruption. Utbildningen är obligatorisk för alla som arbetar på Sida och de som arbetar med utvecklingssamarbete på utlandsmyndigheterna. Under 2015 var det 151 personer som genomförde utbildningen på svenska och 98 medarbetare som genomförde den på engelska, det vill säga totalt 249 personer. Under 2016 så har 92 medarbetare genomfört den svenska och 62 den engelska, det vill säga totalt 154 personer. Totalt har 402 personer genomgått utbildningen sedan 1 januari 2015.

Utbildningen ersätter den obligatoriska introduktionsutbildningen som tidigare hölls av anti-korrupsionsrådgivare och personal från utredningsgruppen.

Utredningsgruppen har under 2016 särskilt granskat insatser på avdelningen Internationella organisationer och tematiskt stöd (INTEM).

ANTAL UTBILDNINGAR

Under 2016 har totalt

154

medarbetare
genomfört utbildningen

Utbildningen är obligatorisk för alla som arbetar på Sida och de som arbetar med utvecklingssamarbete på utlandsmyndigheterna.

Case 3

Sida har ett avtal med en organisation för perioden 2015–2018. Sida mottog rapporter om att det skett ett bankbedrägeri inom denna organisation. En utredning initierades av organisationen själv, vilken visade att ca £13 000 hade försvunnit från organisationens konto. Ärendet polisanmälades, men ärendet lades ner på grund av att polisens utredning inte kunde identifiera den individ som utfört banktransaktionerna.

Åtgärder har vidtagits för att stärka den interna kontrollen hos organisationen sedan det inträffade. Nu krävs exempelvis två chefers signatur för bankutbetalningar och godkännande per e-post räcker inte längre.

IAKTTAGELSER 2016

Ett generellt problem som Sida sedan flera år identifierat är att misstankar om korruption och oegentligheter uppstår i fall då samarbetsparterna anger alltför generella budgetar för sina insatser. Å ena sidan strävar Sida efter så detaljerade budgetar som möjligt, å andra sidan visar erfarenhet att flexibilitet och anpassningsbarhet är viktigt i en föränderlig värld. Alltför generella budgetar skapar dock risker för missbruk eller utrymme för samarbetsparten att använda Sidas medel på ett sätt som inte var avtalat. Det kan även innebära en risk för att samarbetspartern beviljas medel som överstiger deras faktiska behov. Ospecificerade budgetar som saknar tydliga uppgifter om vilka kostnader som kan ingå i exempelvis overhead-kostnader eller personalkostnader försvårar för Sidas möjlighet att utreda och ställa återkrav. Grundlig analys av inkomna budgetar från samarbetspartner bedöms därmed som ett fortsatt mycket viktigt verktyg för att förhindra och motverka korruption och andra oegentligheter.

En riskanalys utförs för alla Sidas insatser, där Sida på olika sätt inhämtar information och identifierar specifika externa och interna risker för den aktuella samarbetspartnern och insatsen samt hur dessa ska hanteras och följas upp under insatsens gång. Korruptionsrisker spänner över alla riskområden som utöver externa risker även kan vara exempelvis samarbetspartners kapacitet inom finansiell styrning och kontroll, upphandling och revisionsprocess. Det är av stor betydelse att den initiala riskanalysen uppdateras löpande under insatsens implementering för att vid behov hantera en eventuell förändrad riskbild.

Sida arbetar med metoden att, baserat på utförd riskanalys av insatsen, skraddarsy tilläggsuppdrag i uppdragsbeskrivningen till den årliga revisionen av insatser där så är möjligt. Detta är ett verktyg i uppföljning av identifierade risker och ett led i att förhindra och upptäcka korruption. Sida utvecklar även metod kring att med visst intervall genomföra egna upphandlade revisioner av samarbetspartners där riskerna bedöms som extra höga.

Liksom föregående år förekommer det i några av årets utredningar att det funnits brister i det underliggande avtal som Sida tecknat med samarbetsparten. Bristerna har bland annat avsett avsaknad av rätt att innehålla medel eller rätt att återkräva felaktigt använda medel. Detta innebär ökade svårigheter för Sida att vidta åtgärder när korruption väl har konstaterats.

UTBLICK 2017

Särskild satsning

I verksamhetsplanering för 2017 och i målbilden för 2018 intensifierar Sida sitt arbete med miljö och klimat. Forskning visar att korruption kan få förödande konsekvenser även på detta område. Ambitionen är att höja Utredningsgruppens kompetens för att sedan föra tillbaka lärdomar i nästa års rapport om hur och i vilken omfattning korruption påverkar miljö och klimat.

Fortsatt proaktivt arbete

Utredningsgruppen kommer även fortsatt att aktivt bidra till utökat metodarbete för att få till stånd ett preventivt förhållningssätt i insatshanteringen. Detta sker bland annat genom utökat samarbete med chefscontroller, revisionsrådgivare och jurister.

Vidare kommer utredningsgruppen fortsatt inom ramen för särskilda satsningar att fokusera på avdelningar, enheter eller samarbetsformer där antalet inrapporterade korruptionsmisstankar i förhållande till insatsernas storlek är relativt få eller visar på en nedåtgående trend.

Sida har under 2016 fortsatt förhandlingar om en överenskommelse för informationsdelning i pågående korruptionsutredningar med UNDP:s utredningsfunktion. Förhandlingen pågår alltjämt och ambitionen är att komma i mål under 2017. Sida har sedan tidigare överenskommelser om informationsdelning med EU och Världsbanken.

Sida kommer att fortsätta utveckla och förbättra samarbetet med UD gällande arbetet med anti-korruption och korruptionsutredningar på utlandsmyndigheter där både Sida och UD finns representerade.

Under året har utredningsgruppen medverkat i ett möte i Helsingfors mellan de funktioner som arbetar med korruptionsfall inom de nordiska ländernas biståndsorganisationer. Mötets syfte är att finna synergier och samarbetsformer och att utbyta erfarenheter. Nästa möte i nätverket kommer att äga rum i Stockholm under 2017. Utredningsgruppen kommer att fortsätta som aktiv medlem i Världsbankens arbetsgrupp och nätverk med inriktning mot ekonomisk brottslighet, olagliga finansiella flöden och korruptionsbekämpning. Ett möte är inplanerat och kommer att äga rum i Paris under våren 2017.

Utmaningar

Utredningsgruppen kan konstatera att årets siffror är de högsta någonsin, såväl vad gäller antalet inkomna ärenden som antalet fall där återkrav ställts. Utmaningen för det kommande året blir att behålla en effektiv, skyndsam, oberoende och rättssäker hantering av ett fortsatt ökat inflöde.

Med en ökad fokusering på humanitärt stöd i svåra miljöer och stöd till samarbetet i Afghanistan ser Sida ökade utmaningar och svårigheter i att utföra utredningsarbete. På grund av ökade säkerhetsrisker kan Sida ibland tvingas göra avkall på annars höga krav på kvalitet i uppföljningar och utredningar.

Tillsammans med andra biståndsgivare ser Sida en oroväckande trend om ökat hot mot revisorer i flera av utredningarna. Detta försvårar utredningsarbetet och blir en av de utmaningar som Sida behöver hitta lösningar och alternativ till att hantera under kommande år.



Jordbrukare i Niassa, Mozambique.

Foto: Kajsa Johansson/Sida

Utmaningen för det kommande året blir att behålla en effektiv, skyndsam, oberoende och rättssäker hantering av ett fortsatt ökat inflöde.

Sida arbetar på uppdrag av Sveriges riksdag och regering för att minska fattigdomen i världen. Det kräver samarbete och uthållighet. Genom utvecklingssamarbete stödjer Sverige länder i Afrika, Asien, Europa och Latinamerika. Varje land ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.

