

SADEV

SWEDISH
AGENCY FOR
DEVELOPMENT
EVALUATION

Att förebygga och hantera korruption i det svenska utvecklingssamarbetet

Regeringsuppdrag

SADEV Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
Box 1902, 651 19 Karlstad

SADEV REPORT 2008:5
Att förebygga och hantera korruption i det svenska utvecklingssamarbetet
Regeringsuppdrag

Copyright: SADEV
SADEV Rapporten är tillgänglig på www.sadev.se
Tryckt i Karlstad 2008

ISBN 978-91-85679-12-6
ISSN 1653-9249

Regeringen
Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm

Att förebygga och hantera korruption i det svenska utvecklingssamarbetet

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) har i regeringsbeslut den 5 juli 2007 (UD2007/24717/USTYR) fått i uppdrag att utvärdera UD:s och Sidas arbete för att förebygga korruption och minimera korruptionsriskerna för svenskt stöd inom utvecklingssamarbetet, de uppföljnings- och kontrollmekanismer som finns samt hur fall av korruption följs upp. Uppdraget ska slutredovisas senast den 16 juni 2008.

Med bifogade rapport slutrapporteras uppdraget.

I detta ärende har t.f. generaldirektör Lennart Wohlgemuth beslutat. I handläggningen har utvärderarna Per-Åke Andersson, Mats Alentun, Ulla Duell, Nina Lejonhud, Susanne Mattsson, Louise Münt, Fredrik Rakar, Nils Hellström, Peter Sjöberg, Patrik Stålgren och Inger Wikström Öbrand deltagit.

Lennart Wohlgemuth

Sammanfattning

SADEV lämnar i denna rapport bedömningar huruvida UD:s och Sidas regelverk är adekvata och om de efterlevs, om kunskap och kapacitet finns och om riskerna för korruption i olika insatsformer.¹ Vidare lämnar SADEV svar på specifika utvärderingsfrågor inom områdena för uppföljning av medelsanvändning, revision, program- och budgetstöd samt enskilda organisationer. Avslutningsvis lämnar SADEV förslag till förbättringar i UD:s och Sidas regelverk och efterlevnaden av dem, kontrollmekanismer etc. för att effektivisera det korruptionsförebyggande arbetet inom utvecklingssamarbetet, för att följa upp medelsanvändning och för att vidta åtgärder när fall av korruption upptäcks. Förslagets konsekvenser för kapacitet och organisation belyses också.

Arbetet att förebygga korruption har under senare år fått allt större uppmärksamhet hos internationella biståndsgivare. Bakgrunden är uppfattningen att korruption är ett av de största hindren för utveckling i samarbetsländerna och att frågan har kommit att prioriteras i de nationellt framtagna fattigdomsstrategierna. Sverige uppmärksamade tidigt frågans betydelse och har genom en rad bilaterala och multilaterala insatser drivit det korruptionsförebyggande arbetet. Ett omfattande arbete har även lagts ner på att organisera biståndet för att förebygga och hantera korruption i utvecklingssamarbetet och frågan har under de senaste åren kommit alltmer i fokus på UD och Sida.

SADEV har funnit att regelverken kring korruptionsarbetet utvecklats och blivit allt mer omfattande och heltäckande. SADEV kan även notera att mycket kraft och möda idag läggs på efterlevnad. Arbetet kräver dock nya kompetenser som tar tid att utveckla. Nedan har SADEV utifrån en helhetsbedömning identifierat brister i UD:s och Sidas metoder för att arbeta förebyggande mot korruption i utvecklingssamarbetet samt lämnat ett antal rekommendationer som vid implementering förväntas vidareutveckla verksamheten ytterligare inom detta område.

Rapporten struktureras utifrån uppdragets frågeställningar och i varje kapitel redovisas samlat SADEV:s iakttagelser med avseende på just den frågan. Uppdraget omfattar *inte* en bedömning av förekomsten av korruption. I detta avsnitt presenteras samlat de väsentligaste iakttagelserna utifrån COSO-modellens fem bedömningskriterier: kontrollmiljö, riskbedömning, kontrollaktiviteter, information samt kommunikation och uppföljning.²

¹ Korruption definieras i denna utvärdering som "missbruk av förtroende för egen vinning"

² COSO står för Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. År 2004 utgavs regelverket "Internal Control – Integrated Framework", <http://www.coso.org/Publications>. Modellen utgör ett ramverk för att värdera kvaliteten på verksamhetens system för intern kontroll.

Analys av kontrollmiljön

Kontrollmiljön är den kultur som ledningen skapat och där samtliga anställda vet vilka policys, regler, etiska förhållningssätt, värderingar m.m. som gäller ifråga om den interna styrning och kontrollen.

Organisationskultur

I enlighet med utgångspunkterna för Politiken för Global Utveckling (PGU) bör insatser för att förebygga korruptionen inom biståndet baseras på en bred ansats. PGU:n pekar på att utvecklingssamarbetet förutsätter samverkan mellan en mängd olika politikområden. På motsvarande sätt bör det korruptionsförebyggande arbetet inom utvecklingssamarbetet omfatta ett holistiskt synsätt som inbegriper all offentlig interaktion med utlandet inom alla policyområden. Exempelvis bör särskilda satsningar på internationell handel och finansiella transaktioner utvecklas på det sätt som UD/IH för närvarande gör med avseende på information till företag. SADEV anser därför att såväl UD som Sida också bör utveckla ett kunskapsunderlag som på ett tydligt sätt placerar korruptionens orsaker i ett globalt sammanhang. Korruptionens följdverkningar som ett hinder för olika former av utveckling bör fortsatt starkt betonas, liksom att korruption kan bekämpas med vidmakthållande av ett tydligt fattigdomsfokus. SADEV anser att detta inte tydligt framgår i de underlag som finns idag.

SADEV noterar att dokument inom UD som har betydelse för arbetet med att förebygga korruption inom utvecklingssamarbetet i stor utsträckning fokuseras på etiska riktlinjer för den enskilde tjänstemannen. UD:s regelverk är mindre utvecklat avseende insatshantering. Vidare saknas inom UD skrivelser kring hur s.k. "Whistleblowers" tas om hand. Handläggningsordningen för misstänkta fall av korruption bör utvecklas vidare. Inom Sida är ansatsen snarare den motsatta, dvs. mer fokus på insatshantering och mindre på etiska riktlinjer. SEKA har fastställt en promemoria om etiska regler som gäller för den avdelningen.³ Promemorian syftar till att skapa tydlighet och öppenhet för att minska risken för intressekonflikter och jävslänkande situationer. Dokumentet är det enda i sitt slag inom Sida.

Inom ramen för insatshanteringen tycks betoningen i Sidas anti-korruptionsarbete ligga på agerande vid misstänkta fall av oegentligheter snarare än på att löpande och förebyggande arbeta med korruptionsrisker. En förklaring till detta kan vara det synsätt som Sidas personal uttryckt i intervjuer, nämligen att samarbetsparten alltid är ytterst ansvarig om oegentligheter inträffar i efterföljande led.

³ Sida, (2007) *Omdöme och omsorg i SEKAs bidragsgivning*.

Rekommendation

- **Ett PGU-perspektiv på korruptionsarbetet:** I enlighet med utgångspunkterna för PGU bör insatser för att förebygga korruptionen inom internationellt utvecklingssamarbete kompletteras med en bredare ansats. Den bör omfatta ett holistiskt synsätt som inkluderar all offentlig interaktion med utlandet inom alla policy områden. Såväl Department for International Development – UK:s som Norads pågående reformarbeten kan här vara bra exempel på detta arbetssätt. En samordningsfunktion kan exempelvis placeras inom Regeringskansliet med ansvar för en sådan antikorrupsionsansats.
- **Korrupsionsförebyggande organisationskultur:** UD och Sida bör verka för en organisationskultur som premierar ett korrupsionsförebyggande arbete.

Regelverk

Det övergripande regelverket utgörs av lagar och förordningar. Därutöver regleras verksamheten, i UD:s fall av föreskrifter och för Sida genom ett antal interna regler. Utöver reglerna finns övergripande riktlinjer som är av betydelse för departementets och Sidas arbete mot korruption. Vidare finns inom UD ett antal dokument i vilka skrivningar om korruption förekommer. Inom Sida finns ett 20-tal stöddokument som kan relateras till korrupsionsförebyggande arbete. SADEV kan notera en otydlighet i status och giltighet vad avser stöddokumentet. Det kan exempelvis förekomma att ska-krav ingår i stöddokumentet eller att dessa benämns som regler. Vikten av att fastställa dokumentens status gäller på UD särskilt dokumentet "Handlingsplan mot korruption" eftersom det i intervjuer framkommit att dokumentets status är oklart i förhållande till ska- respektive bör- krav. SADEV finner att existerande regelverk på Sida är för omfattande. För både UD och Sida föreligger oklarheter vad gäller relationen mellan olika dokument.

SADEV kan vidare konstatera att regelverket inom UD och Sida för att förebygga korruption inte inventeras och förtecknas systematiskt. Det finns inte en samlad plan för hur översyn och uppdatering av regler och övriga dokument ska genomföras eller hur eventuella behov av nya dokument ska identifieras. På Sida finns hela regelverket för all verksamhet väl dokumenterat och lättillgängligt på myndighetens intranät, vilken inte är fallet på UD.

SADEV noterar att både UD och Sida har övergripande dokument som styr arbetet med att förebygga korruption: "Handlingsplan mot korruption" på UD och "Anti-korrupsionsregeln" på Sida. Innehållet i dessa tycks dock, enligt intervjuer, inte alltid tydligt integreras i respektive verksamheter. Exempelvis menar en respondent på Sida att anti-korrupsionsregeln är *"mer av en separat och parallell regel som tar fram när potentiella problem uppstår"*. Denna uppfattning styrks av flera intervjuade. En liknande bild kan SADEV notera vad gäller integreringen av UD:s "Handlingsplan mot korruption" i exempelvis arbetet med multilaterala organisationer. Exempelvis har inte det korrupsionsförebyggande regelverket integrerats i Multistrategin. Frågan om ansvarsutkrävande och därigenom också behovet av god styrning och kontroll förs dock fram i denna. SADEV anser därför att Multistrategins genomförande blir en

nödvändig men inte nödvändigtvis en tillräcklig förutsättning för en bättre svensk politik gentemot de multilaterala organen vad gäller ett förstärkt och förbättrat anti-korruptionsarbete.

SADEV registrerar att UD:s regelverk vad avser *revision* inte nämner på vilket sätt och i vilka omfattning som UD:s medarbetare ska bedöma samarbetspartnerns system för revision inom exempelvis det multilaterala utvecklingssamarbetet. I bedömningsmallarna som används av UD på pilotbasis ingår att göra kvalitativa bedömningar av organisationernas revisionssystem.

SADEV kan notera att Sidas avtalsmallar innehåller klausuler om revision men att dessa kan tas bort av ansvarig handläggare, vilket också gjorts i vissa fall. Att så kan ske utgör en risk som kan underminera en central del av organisationens kontrollsystem.

SADEV har vidare noterat att flera olika regler styr Sidas arbete rörande revision i insatshanteringen. Ytterligare en specifik regel för revision är under utarbetande. Som ett alternativ till att tillföra ytterligare en regel anser SADEV att Sida bör överväga att istället utveckla regeln för insatshantering och att i den integrera de andra regler som är avsedda att styra obligatoriska delar i insatshanteringen. SADEV anser att detta skulle bidra till möjligheterna att etablera ett sammanhållet förhållningssätt till att identifiera risker under beredningsarbetet, och att med dem som utgångspunkt anpassa lämpliga kontrollåtgärder.

Med avseende på metoder för att bedöma kvalitet och kapacitet i *offentlig finansiell styrning (OFS)* vill SADEV särskilt uppmärksamma avsaknaden av vägledning om hur en systematisk riskanalys ska göras. Det har vidare förekommit viss kritik internationellt mot begräsningar i de instrument, PEFA, PETS och PER, som utgör grunden för Sidas OFS-bedömningar. Sida har därför i vissa budgetstödsländer kompletterat dessa instrument med andra som i högre grad tar sociala och politiska frågor i beaktande. SADEV föreslår att Sida i sina OFS-bedömningar systematiskt inbegriper politiska och sociala faktorer.

SADEV finner att Sidas regelverk för *upphandling* följer gällande internationell praxis. De motsättningar som tidigare⁴ fanns i regelverket har tagits i beaktande av Sida vid utarbetandet av det nya regelverket. Detta har också blivit mer överskådligt och pedagogiskt upplagt.

SADEV kan vidare konstatera att Sida för samarbetet med *svenska enskilda organisationer* har ett genomarbetat regelverk för hur verksamheten ska bedrivas.

⁴ Sidas internrevision 1999.

Rekommendation

Öka integrationen av korruptionsspecifika regler och handlingsplaner: SADEV rekommenderar en översyn av regelverken på såväl UD som Sida som tar fasta på antalet regler, riktlinjer och handlingsplaner samt klargör deras inbördes relationer. Som ett uttryck för hur centralt det korruptionsförebyggande arbetet är i internationellt utvecklingssamarbete bör korruptionsspecifika dokument kompletteras med att frågan i högre utsträckning integreras i regelverket för insatshantering.

Heltäckande regelverk: De dokument som hos UD hanterar det korruptionsförebyggande arbetet bör inbegripa hela insatscykeln, från planering till uppföljning.

Kunskap och kapacitet

Ledningen inom UD och Sida ansvarar för att handläggarna har tillräcklig kompetens för att göra adekvata bedömningar och tillfredsställande uppföljningar inom ramen för såväl det multilaterala och bilaterala samarbetet som givarsamarbetet. I två skilda dokument om kompetensutveckling⁵ framhåller UD och Sida att kompetensutveckling för den enskilde medarbetaren ska ske i samråd mellan medarbetare och chef. Ett stort ansvar läggs dock på cheferna för att skapa förutsättningar och motivation till vidareutveckling hos medarbetarna. Däremot vilar ansvaret för att skaffa sig den kompetens som organisationen betraktar som kärnkompetens på den enskilde medarbetaren.

För att kontrollaktiviteterna ska fungera tillfredsställande krävs, vid sidan av det stöd som eventuellt ges inom ramen för givarsamarbete och av interna stödfunktioner, att handläggaren har en tillfredsställande kunskap och kapacitet bland annat i frågor som rör revision och upphandling liksom när det gäller att bedöma finansiella system och att göra riskbedömningar. I intervjuer på UD och Sida framkommer att kapacitetsfrågan i detta sammanhang är central. Arbetsbelastningen inom organisationerna upplevs som mycket hög och de personella resurser som finns tillgängliga för arbetet, exempelvis med multilaterala organisationer, anses inte alltid räcka till för att arbeta utifrån den prioritering som korruptionsfrågan ges i regelverket.

I rekryteringsprocessen inom de båda organisationerna fokuseras ofta den ämnesmässiga kompetensen och inte den specifika kompetensen inom mer tekniska områden som exempelvis revision, upphandling, finansiell styrning etc. Handläggaren ansvarar, som tidigare nämnts, själv för att skaffa tillräcklig kompetens inom sitt verksamhetsområde. I intervjuer på Sida framkommer att mycket kunskap "sitter i väggarna" eller i "folks huvuden", vilket gör att lärande till stor del sker genom "learning by doing". Mycket kunskap tycks utvecklas genom erfarenhet.

SADEV ifrågasätter om frivillighet och erfarenhetsinläring är en fungerande metod när det gäller specifik kunskap av den art som beskrivs ovan. Frivilligheten när det gäller deltagande i utbildningar i exempelvis revision kan bli ett problem som leder till att Sidans ledning saknar ett tillfredsställande system för att tillförsäkra en adekvat nivå på handläggarnas kunskaper i att bedöma revisionsrapporter. SADEV kan, utifrån

⁵ Utrikesförvaltningens kompetensutvecklingspolicy (2003) och Sidans syn på lärande. Sida Lär.

intervjuer, konstatera att den höga personalomsättningen inom UD och Sida även spelar en stor roll i detta sammanhang.

Sammantaget bedömer SADEV att risken är stor att arbetet med bedömningar inom områden som revision, upphandling och bedömningar av finansiella system blir otillfredsställande om förståelsen för dessa områdens betydelse är oklar i organisationen liksom att handläggningen av frågorna inte är kvalitetssäkrad i arbetsprocesserna. För att kunna säkerställa att korruptionsrisker beaktas på ett ändamålsenligt sätt i arbetsprocesserna krävs vidare en förståelse för korruptionens orsaker, former och efterverkningar och hur dessa kopplas till utvecklingsfrågor. SADEV konstaterar att det saknas ett system på ledningsnivå på UD och Sida för att säkerställa tillfredsställande kunskap och kapacitet om korruptionsförebyggande arbete och kunskap om hur frågor integreras i den löpande verksamheten.

Rekommendation

Metoder för att säkerställa kunskap och kapacitet: SADEV rekommenderar att metoder för ett systematiskt lärande kopplat till arbetsprocessen införs, exempelvis bör kompetensprofiler kopplade till arbetsprocesser i Sverige och i fält fastställas och utifrån dessa bör skräddarsydda utbildningar identifieras. De senare bör vara obligatoriska. Chefernas aktiva stöd och ansvar för kompetensutveckling inom exempelvis områdena revision, upphandling och bedömning av finansiella system bör särskilt betonas.

Bredare kunskaper om korruption: Ändamålsenligt korruptionsförebyggande arbete kräver en förståelse av korruptionens orsaker, former och efterverkningar. SADEV rekommenderar att fördjupande kunskapsinsatser särskilt betonar frågor om korruptionens kopplingar till utvecklingsfrågor.

Riskbedömning

Riskbedömning handlar om att göra en risk- och väsentlighetsanalys för att kartlägga och analysera befintliga risker samt att vidta åtgärder för att minimera dessa. Riskhantering handlar om att identifiera, bedöma och hantera risker.

Riskbedömning handlar om att göra en risk- och väsentlighetsanalys för att kartlägga och analysera befintliga risker samt att vidta åtgärder för att minimera dessa. Riskhantering handlar om att identifiera, bedöma och hantera risker.

SADEV har noterat att UD för andra året i rad driver ett pilotprojekt för att med hjälp av särskilda mallar bedöma multilaterala organisationers relevans och effektivitet. Syftet med bedömningarna är att göra en systematisk analys av organisationer utifrån kriterier som kan grupperas under rubrikerna relevans samt intern och extern effektivitet. Bedömningarna ska ses som ett underlag som ger vägledning i styrelsearbetet och inför bidragsbeslut. Slutsatser från bedömningarna ska också utgöra en viktig grund för utarbetandet av specifika organisationsstrategier som av de intervjuade bedöms få stor betydelse för framtida övergripande analyser av respektive organisation. Införandet av en bedömningsmall kan vara ett steg på vägen att identifiera

korruptionsrisker i relation till de berörda multilaterala organen.⁶ SADEV bedömer dock att riskanalys bör få en mer framträdande plats i arbetet.

SADEV har vidare noterat att inom Sida beskrivs risk och riskhantering ytterst sparsamt i exempelvis Så arbetar Sida. I dokumentet beskrivs sex olika kriterier som ska användas i beredning, utformning och uppföljning av en insats. Ett av kriterierna är risk och riskhantering. I det stycke som behandlar inledande beredning omnämns risk, men utan någon beskrivande text överhuvudtaget. Av en illustration i ett stapeldiagram framgår att risk i jämförelse med andra kriterier bedöms ha en medelhög betydelse för arbetet i den inledande beredningen. SADEV bedömer inte att Så arbetar Sida uppmärksammar kriteriet risk på ett tillfredsställande sätt mot bakgrund av riskanalysens betydelse i arbetet med att förebygga korruption.

I Sidas regel för insatshantering anges att den fullständiga beredningen ska utgå från den inledande beredningens slutsatser av vilka risker som måste hanteras. SADEV kan emellertid inte notera att något krav på att den inledande beredningen verkligen ska resultera i sådana slutsatser föreligger. Inte heller vilken typ av risker som avses.

SADEV noterar att Sidas regel för insatshantering behandlar frågan om risk och riskhantering. SADEV finner dock av dokumentstudierna brister i den systematiska bedömningen och kartläggningen av vilka händelser som medför risk, värdering av riskerna samt tydliga beslut om hur riskerna ska hanteras och följas upp.⁷ Detta har konstaterats tidigare i internrevisionens granskning 03/04 av Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer. Det handlar om att förbättra förmågan att identifiera och bedöma risker, både interna och externa, bedöma konsekvenserna av identifierade risker samt uppskatta till vilken grad och *hur* riskerna kan hanteras.

SADEV finner att det inte finns ett samband mellan gjord riskbedömning och hur revision formuleras i uppdrag och regleras i avtal. Det som styr revisionens utformning är den generella standard som anlitate revisionsbyråer använder för extern revision av liknande verksamhet. Undersökningen visar att revisorerna ofta hänvisar till nationell eller internationell standard i sina utlåtanden.

SADEV menar att en riskanalys även bör göras vid *val av insatsform*, men har noterat att det saknas ett tillförlitligt empiriskt underlag för att på generell nivå bedöma hur korruptionsrisker ökar eller minskar vid användandet av de huvudsakliga insatsformerna: traditionellt projektstöd, stöd via enskilda organisationer och programstöd. SADEV anser att riskanalysen vid valet av insatsform bör inbegripa följande faktorer: (i) kvalitén i systemen för intern styrning och kontroll hos aktörerna (UD, Sida, samarbetspart), (ii) insatsens omkringliggande institutionella miljö (ex. juridiska och sociala system för kontroll och sanktioner), (iii) tillgång till information för att utforma förebyggande insatser, (iv) antalet aktörer och regelsystem i insatsen samt inte minst (v) den politiska reformviljan hos samarbetsparten.

⁶ Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete

⁷ Detta trots att t.ex. SEKA som tidigare har nämnts, fastlagt en modell för hur risk- och resultatbedömningar ska göras (Sida, 2007, Riktlinjer för beredningsomgången hösten 2007, M Lindell, 2007-11-06) och att Sidas anti-korruptionsrådgivare under 2006 utarbetat en checklista "Checklist for corruption risk identification and analysis at program or project level".

Rekommendation

Riskbedömning: SADEV rekommenderar att både UD och Sida beslutar om en mer strukturerad process för analys av korruptionsrisker där risker identifieras, kartläggs, värderas och följs upp.

Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter är de konkreta handlingar som motverkar, minimerar eller eliminerar de risker, i detta fall korruptionsrisker, som finns. Utformningen av dessa aktiviteter sker med utgångspunkt i den riskbedömning som har gjorts. Grunden utgörs av de system och rutiner som finns för uppföljning av det finansiella resultatet och verksamhetens utfall. Den dialog som sker vid olika möten är naturligtvis också en viktig komponent.

Sverige har en möjlighet att motverka korruptionsrisker genom påverkansarbete i de multilaterala organisationernas styrelser samt i EU:s beredande och beslutande organ. Sverige har på olika sätt arbetat korruptionsförebyggande i flera multilaterala organisationer. Arbetet har haft att ta hänsyn till de speciella förutsättningar som finns att agera bilateralt inom det multilaterala systemet. Dessutom har frågan om det korruptionsförebyggande arbetet ibland drivits av andra aktörer vilket skapat utrymme för Sverige att driva andra frågor. SADEV kan dock konstatera att det saknas ett systematiskt förhållningssätt till hur Sverige arbetar korruptionsförebyggande i framtagnad av förhandlingsplattformar och i förhandlingar inom de multilaterala organen i samband med beredning och arbete i beslutande församlingar.

På UD och Sida baseras kvaliteten i beredningsprocessen visavi korruptionsförebyggande arbete på organisationens regler, riktlinjer och övriga dokument relaterade till ämnet samt det samlade kunnandet hos handläggarna. Till detta ska på UD fogas kunskap som UD samlar in från dialog med organisationerna, årsrapporter, utvärderingar etc. Internrevisionen i de multilaterala organen har den viktigaste rollen och de bästa förutsättningarna att göra analyser avseende hanteringen av korruptionsrisker i organisationernas verksamheter. Samtidigt noterar SADEV att utomstående, även organisationernas styrelser inklusive UD, har begränsad möjlighet att bedöma internrevisionernas arbete, inte heller ta del av material såsom revisionsrapporter, åtgärdsplaner och uppföljningar av åtgärdsplaner. UD arbetar aktivt för att förbättra öppenheten inom FN-systemet, bl.a. genom styrelserna. På senare tid har resultat av sådant arbete kunnat noteras, bl.a. att en s.k. oversight committee upprättats för UNDP med syfte att främja ansvarsutkrävande.

SADEV noterar att UD saknar interna funktioner som stöd till handläggare i principiella frågor kring exempelvis revision, upphandlings- och riskfrågor. Vidare noterar SADEV att UD:s rapporteringssystem vid upptäckt av misstänkta oegentligheter bör utvecklas.

SADEV har noterat att intressekonflikter kan uppstå i Sidas insatshantering. Även om nuvarande struktur för hantering vid misstanke om korruption säkerställer att rena jävssituationer inte uppstår så ifrågasätter SADEV om strukturen är i linje med för-

siktighetsprincipen som föreskrivs i Regeringskansliets skrift "Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda" (2006). Exempelvis framkommer i SADEV:s kartläggning av Sidas hantering av korruptionshändelser att det kan uppstå intressekonflikter som är av den karaktären att opartiskheten i hanteringen skulle kunna ifrågasättas även om det inte är fråga om jäv i lagens mening.

På Sida omfattar kvalitetssäkringssystemen ett antal väl beprövade och till synes stabila instrument. Dessa omfattar dels finansiella revisioner, systemrevisioner, avtals- efterlevnadsrevisioner och verksamhetsutvärderingar samt management respons och åtgärdsplaner; dels finns fem kontrollaktiviteter i samband med insatsberedning och avtal: Samrådsskyldighet i samband med insatsberedning och avtalsmallar: projektkommittéernas verksamhet, controllerfunktionen, QA-funktionen och rådgivare i anti-korruptionsfrågor. SADEV bedömer att en brist i Sidas kontrollåtgärder är avsaknaden av en metod för organisationens ledning att säkerställa att kontrollaktiviteterna *sammantaget* motverkar korruptionsrisker. Det saknas en helhetssyn som ser till att systemet ger en heltäckande bild av läget.

En allt viktigare kontrollaktivitet är den ökande givarsamordningen som följer av Parisdeklarationen. Detta ger stöd till UD:s och Sidas egna interna kontrollsystem, exempelvis i samband med budgetstöd och upphandling. SADEV anser att UD och Sida har ett ansvar att ta hjälp av andra givares bedömningar där så är möjligt, men vill betona att UD och Sida även självständigt måste värdera bedömningarna. SADEV anser att det finns en inbyggd risk i att förlita sig på andras bedömningar och som handläggare inte själv ta tillräckligt stor del i bedömningarna.

Sidas anti-korruptionsregel anger att det i genomförandefasen ska säkerställas att insatser revideras enligt plan. Då samarbetsparten vanligtvis är den som ytterst ansvarar för genomförandet av revision ligger genomförandet utanför Sidas direkta kontroll. SADEV understryker vikten av att Sidas ledning säkerställer att insatserna revideras enligt plan. Däri kan ingå att i dialog betona frågans betydelse både under beredning och avtalsskrivande och under genomförandet.

Bistånd genom programstöd anses allmänt bland givare kunna öka incitamenten för samarbetsparten att genomföra korruptionsförebyggande reformer i system för offentlig finansiell styrning och i samhället i stort. Det empiriska underlag som finns tillgängligt i givarsamfundet för att dra slutsatser om dessa möjligheter faktiskt används och ger önskad effekt är begränsat. De studier som finns är dock överlag positiva. Denna bild stöds också av SADEV:s analys av Sveriges verksamhet i de två länder som får mest programstöd av Sverige (Moçambique och Tanzania). SADEV rekommenderar UD och Sida att fortsätta att kombinera programstödsinsatser med annat korruptionsförebyggande stöd. För att säkerställa effektivitet i kombinationen av insatser bör den grundas på ett fördjupat kunskapsunderlag om korruptionens orsaker. Särskilt bör den risk beaktas som framförs i viss litteratur (se nedan): att programstöd kan öka statens styrkeförhållande på bekostnad av anti-korruptionsåtgärder i det civila samhället. Detta kan minska reformtrycket på staten.

Rekommendation

Systematiskt arbete i multilaterala organisationer: UD bör systematiskt använda möjligheten att påverka det korruptionsförebyggande arbetet i multilaterala organ och i EU genom sitt deltagande vid beredning och i beslutande församlingar.

Helhetsbild av kontrollaktiviteter: UD:s och Sidas ledning bör säkerställa att kontrollaktiviteterna sammantaget motverkar korruptionsrisker och att det finns en helhetssyn som ser till att systemet ger en heltäckande bild av korruptionsläget. SADEV rekommenderar vidare en plan som systematiskt kontrollerar och analyserar tillförlitligheten i olika typer av kontrollaktiviteter. Syftet med denna analys bör vara att se om de kontrollåtgärder som finns i verksamheten fungerar på avsett vis. Uppföljningen är särskilt viktig när bedömningar används i flera led inom organisationerna, exempelvis systemrevisioner.

Förstärkt möjlighet till fördjupande undersökningar och kontinuerligt lärande: Möjligheterna att inrätta en enhet inom Regeringskansliet med mandat att själv initiera fördjupande undersökningar relaterade till korruption inom biståndet bör undersökas. Förebilder för detta arbete kan utgöras av OIOS (FN) och INT (Världsbanken) och tydligt kopplas till UD:s och Sidas existerande process för lärande.

Utveckla system för anmälan om misstankar om oegentligheter: SADEV rekommenderar utarbetandet av ett system för anmälan av misstankar om oegentligheter. Systemet bör utformas så att det inbegriper samtliga relationer med samarbetsparten och även fångar upp mindre graverande händelser. Norad har exempelvis utformat ett system där anmälan om misstankar sker till en extern aktör, en advokatbyrå.

Översyn av system för att undvika intressekonflikter: SADEV rekommenderar att Sidas ledning genomför översyn av systemen för att säkerställa att intressekonflikter inte uppstår i verksamheten. Inspiration kan hämtas från det system som den norska utrikesförvaltningen har valt.

Information och kommunikation

Det krävs en väl fungerande information och kommunikation för att styra, följa upp och rapportera verksamheten på ett tillfredsställande sätt. Ledningen är ansvarig för att organisationen får den information som behövs för att kunna rapportera det som är viktigt. Vidare ska det finnas ett väl fungerande rapporterings- och uppföljnings-system. Såväl formella som informella kontaktvägar ska tas tillvara.

SADEV har här särskilt noterat UD:s rapporteringskrav kring korruptionsfrågan som återfunnits i Sidas regleringsbrev 2004–2007 och de rapporter som detta resulterat i. SADEV noterar vidare att korruptionsfrågan ingått som en av Sidas strategiska prioriteringar under åren 2005–2006. SADEV finner det också positivt att korruption får stor uppmärksamhet i Sidas årsredovisningar och att frågan där kopplas såväl till Parisdeklarationen som till de regionala förutsättningarna.

På danskt initiativ har en Internet-portal med information om korruption tagits fram främst avsedd för mindre och medelstora företag. När portalen uppdateras skickas ett meddelande om detta ut till berörda personer på UD, vilket enligt intervjuer på UD är ett sätt att kontinuerligt försöka hålla frågan på agendan.

SADEV finner vid en jämförelse mellan de samarbetsstrategier som Sverige utarbetar bilateralt och den nya form av samarbetsstrategi som flera givare står bakom, dvs. JAS, att de senare på ett mer genomgripande sätt arbetar med att förebygga korruptionsrisker. Bland annat genomsyrar frågor om risk och riskhantering hela dokumentet på ett helt annat sätt än i de svenska samarbetsstrategierna. SADEV rekommenderar att erfarenheterna från JAS-arbetet tas i beaktande vid utarbetande av framtida samarbetsstrategier.

SADEV anser att det finns utrymme att förbättra det korruptionsförebyggande arbetet genom landplanerna. Landplanernas potential att verka som centralt dokument som med utgångspunkt från rådande samarbetsstrategi ska styra den praktiska verksamheten kan förstärkas genom att de får en mer genomarbetad struktur där man operationaliserar det föreskrivna anti-korruptionsarbetet. En fördjupad riskanalys där korruptionsrisker bedöms utifrån olika aspekter och en tydligare koppling till valet av insatser och kanaler kan stärka landplanens betydelse som korruptionsförebyggande instrument.

SADEV kan konstatera att det finns ett behov av att inom Sida definiera och klargöra vissa begrepp som är centrala i det korruptionsförebyggande arbetet så att de uppfattas på ett likartat sätt i alla sammanhang. Exempelvis gäller detta begreppen finansiell styrning, ekonomistyrning och riskanalys.

Rekommendation

Upprätta effektiva kanaler för tydlig kommunikation: Utforma informationskanaler och kommunikationsplattform som tydligt kommunicerar UD:s och Sidas värderingar kring det korruptionsförebyggande arbetet.

Fastställ och kommunicera entydiga begrepp: Det finns ett behov av att klart och tydligt definiera termer och klargöra begrepp så att det uppfattas på ett likartat sätt i alla sammanhang.

Analys av uppföljning

Fortlöpande utvärdering av kontrollsystemet krävs för att säkerställa att det fungerar på avsett vis. Utifrån utvärderingen bör det arligen ske en genomgång av olika policies, riktlinjer, regler och rutiner för att stärka den interna styrningen och kontrollen.

SADEV har påtalat ett antal brister i UD:s och Sidas uppföljningssystem, men kan samtidigt konstatera att UD och Sida under de senaste åren genomfört ett omfattande effektivitetsarbete, däribland ett arbete för förstärkt resultatstyrning av utvecklings-samarbetet. I juni 2007 fattade regeringen också ett beslut om en modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklings-samarbetet (med tillhörande handlingsplan). Den förstärkta modellen förväntas genomföras successivt men få genomslag från och med

budgetåret 2009. Modellen består av fem huvudområden 1) Tematisk policystyrning och metodriktlinjer, 2) Styrning av samarbetet med länder och regioner, 3) Styrning av övrig bilateral verksamhet, 4) Styrning av det multilaterala utvecklingssamarbetet och 5) Organisationstyrning. Syftet med den stärkta styrningen från regeringen sida är att öka det svenska utvecklingssamarbetets effektivitet genom ökad resultatorientering och kvalitetssäkring. Inom ramen för detta kommer bland annat kopplingen mellan samarbetsstrategier och övriga styrdokument, främst policys och landplaner, att förstärkas; landrapporternas innehåll kommer att kopplas närmare till strategin och inkludera resultatindikatorer; inom det multilaterala samarbetet kommer resultatuppföljningen att stärkas och systematiseras; organisationsstrategier ska tas fram för ett antal multilaterala organisationer och slutligen kommer beredningsrutiner och system för resultatuppföljning att ses över och vidareutvecklas. Som ett led i detta arbete har regeringen i Sidas instruktion infört korruptionsförebyggande som uppgift och i regleringsbrev för 2008 som mål för verksamheten. Det är SADEV:s förhoppning att dessa initiativ ska utgöra en väsentlig del av ett långsiktigt arbete med att förbättra det korruptionsförebyggande arbetet inom det svenska utvecklingssamarbetet.

SADEV noterar vidare att det inte finns processer eller systematiska rutiner för att kontrollera och analysera tillförlitligheten i det kontrollsystem som tillämpas i arbetet med att förebygga korruption. Bland de kontrollsystem som särskilt bör uppmärksammas är systemrevisioner, verksamhetsutvärderingar, löpande dialoger och finansiella rapporter.

Givarsamordning utgör idag en viktig stödfunktion till centrala delar av UD:s och Sidas korruptionsförebyggande arbete, särskilt i upphandlingsfrågor, och i programstödsberedning. SADEV noterar dock att kvalitetssäkring av samordningsprocessen med andra givare saknas.

Påverkansarbete i multilaterala organisationers styrelser samt arbetet inom EU:s beslutande organ utgör möjligheter för Sverige att arbeta förebyggande mot korruption. Arbetet med att fastställa de svenska prioriteringarna och fastställa vilka inflytandekanaler som ska användas tycks idag ske utan tydlig systematik. SADEV konstaterar att dokumentationen av processen är bristfällig. Stora förhoppningar finns, enligt intervjuer, att de planerade organisationsstrategierna ska kunna fånga upp denna brist.

Rekommendation

Årlig uppföljning av systemens tillförlitlighet: SADEV rekommenderar en årlig plan som systematiskt kontrollerar och analyserar tillförlitligheten i olika typer av uppföljning. Se vidare rekommendation under kontrollaktivitet.

Systematisk dokumentation av arbetet i internationella organ: SADEV rekommenderar att UD förbättrar dokumentationen av arbetet i multilaterala organ.

Innehåll

I. Introduktion	16
1 Inledning.....	16
1.1 Bakgrund.....	16
1.1.1 Korruption och internationellt utvecklingssamarbete.....	16
1.1.2 Korruptionsförebyggande arbete i utvecklingsdebatten.....	17
1.1.3 Varför arbeta korruptionsförebyggande?.....	18
1.1.4 Givarorganisationerna som del av lösningen	18
1.1.5 Givarorganisationerna som del av problemet	19
1.1.6 Givarorganisationernas antikorrupsionsarbete.....	19
1.2 Regeringsuppdraget.....	19
1.3 Metod	20
1.3.1 Bedömningskriterier.....	20
1.3.2 Materialinsamling.....	22
1.3.3 Definition av korruption	22
1.4 Avgränsningar	24
II. Regelverk.....	25
2 Övergripande beskrivning av regelverk.....	25
2.1 Inledning.....	25
2.1.1 Externt regelverk	25
2.2 Utrikesdepartementets regelverk.....	28
2.2.1 Regler.....	29
2.2.2 Utrikesdepartementets interna dokument.....	29
2.3 SADEV:s iakttagelser.....	35
2.4 Sidas regelverk.....	37
2.4.1 Sidas regler.....	38
2.4.2 Sidas interna stöddokument.....	42
2.5 SADEV:s iakttagelser.....	49
III. Bedömningsmetoder samt kunskap och kapacitet.....	52
3 Generell efterlevnad av regelverket.....	52
3.1 Utrikesdepartementet.....	52
3.1.1 Ramverk för korruptionsförebyggande arbete inom det multilaterala utvecklingssamarbetet	53
3.1.2 Internationella finansieringsinstitut och FN:s fonder och program.....	54
3.1.3 Multilateralt utvecklingssamarbete – EU	58

3.2	SADEV:s iakttagelser.....	62
3.3	Sida	63
3.3.1	Det svenska multi-bi-biståndet.....	78
3.3.2	Reaktioner vid misstankar om korruption.....	79
3.4	SADEV:s iakttagelser.....	82
4	Generell kompetens.....	85
4.1	Utrikesdepartementets och Sidas övergripande syn på kunskap och kapacitet	85
4.2	Utbildningsinsatser Utrikesdepartementet.....	86
4.3	Utbildningssatsningar Sida	87
4.4	Särskild kompetenshöjande insats Sida	88
4.5	SADEV:s iakttagelser.....	89
5	Uppföljning av medelsanvändning.....	91
5.1	Utrikesdepartementet.....	91
5.2	Sida	92
5.3	SADEV:s iakttagelser.....	95
6	Revisionsinstrumentet	97
6.1	Revisionsuppdragets utformning på Utrikesdepartementet.....	98
6.1.1	Multilaterala organisationer	98
6.1.2	Projekt finansierade av Utrikesdepartementet	99
6.2	Utrikesdepartementets bedömning av multilaterala organisationer ..	100
6.3	Revisionsuppdragets utformning på Sida	101
6.4	Hur stor del av utvecklingsarbetet revideras årligen?.....	102
6.4.1	Utrikesdepartementet.....	102
6.4.2	Sida	103
6.5	Kunskap och kapacitet	103
6.6	SADEV:s iakttagelser.....	105
7	Program- och budgetstödsbedömningar.....	107
7.1	Bakgrund – Programstöd och system för offentlig finansiell styrning.....	107
7.2	Regelverk och riktlinjer.....	108
7.3	Metoder och arbetsätt för bedömning av samarbetsländers system för offentlig finansiell styrning	110
7.4	Budgetstödsens möjligheter att stärka anti-korruptionssträvanden....	113
7.5	Kunskap och kapacitet	114
7.6	SADEV:s iakttagelser.....	115
8	Metoder för bedömningar av samarbetspartners system för upphandling	117
8.1	Upphandling och upphandlingskanaler.....	117
8.2	Regler och riktlinjer.....	117

8.3	Metoder och arbetssätt för bedömning av samarbetspartners system för upphandling.....	118
8.4	Kunskap och kapacitet	120
8.5	SADEV:s iakttagelser.....	121
9	Metoder för bedömningar av enskilda organisationers system för finansiell styrning.....	123
9.1	Bakgrund och metod	123
9.2	Regelverk	124
9.3	Metoder och arbetssätt för bedömning av systemen för finansiell styrning.....	124
9.4	Kunskap och kapacitet	129
9.5	SADEV:s iakttagelser.....	131
10	Relativa korruptionsrisker i olika insatsformer.....	133
10.1	Introduktion	133
10.2	Tidigare studier om korruptionsrisker i olika bistandsformer	134
10.3	Bedömning av korruptionsrisker.....	134
10.3.1	Vems korruptionsrisk: vems incitament att arbeta korruptionsförebyggande?.....	134
10.3.2	Utrikesdepartementets och Sidas system för styrning och kontroll.....	135
10.3.3	Mottagarens system för styrning och kontroll	135
10.3.4	Kringliggande institutionell miljö.....	136
10.3.5	Tillgång till information om korruptionsrisker	137
10.3.6	Antalet aktörer och regelsystem	137
10.3.7	Ledningens reformvilja	138
10.4	SADEV:s iakttagelser.....	139
	Referenser.....	140
	Intervjuer	147
	Appendix 1	150
	Appendix 2	155

I. INTRODUKTION

1 Inledning

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) är en statlig myndighet som initierar, genomför och sprider utvärderingar om det svenskfinansierade utvecklingssamarbetet. SADEV:s övergripande mål är att producera kunskap som bidrar till ett mer effektivt utvecklingssamarbete. Ambitionen är att förse beslutsfattare och andra intressenter med råd och rekommendationer kring organisering och resultat av det svenska utvecklingssamarbetet. Verksamheten vid SADEV följer två huvudinriktningar. Den första behandlar hur svenska biståndsmedel används i förhållande till utvecklingssamarbetets mål och syfte. En central fråga här är biståndsförvaltningens interna effektivitet. Den andra huvudinriktningen berör vilken effekt utvecklingssamarbetet har i förhållande till av riksdag och regering uppsatta mål och prioriteringar samt övergripande internationella mål för detta samarbete.

I regeringsbeslut den 5 juli 2007 (UD2007/24717/USTYR) har SADEV fått i uppdrag att utvärdera UD:s och Sidas arbete för att förebygga korruption och minimera korruptionsriskerna för svenskt stöd inom utvecklingssamarbetet, de uppföljnings- och kontrollmekanismer som finns samt hur fall av korruption följs upp. Uppdraget ska slutredovisas senast den 16 juni 2008 och återfinns i appendix 1.

1.1 Bakgrund

1.1.1 Korruption och internationellt utvecklingssamarbete

Korruption är en universell företeelse. Den har förekommit i alla tider och på alla platser. Arbetet mot korruption utgör en viktig del i det svenska utvecklingssamarbetet och Sidas första åtgärdsprogram för att hantera korruption utarbetades 1989. Till följd av ett uppmärksammat fall av korruption i biståndet till Moçambique genomfördes 1992 en särskild statlig utredning⁸ där frågan om korruption diskuterades ingående. Även om internationella utvecklingsaktörer länge har varit medvetna om korruptionens följdverkningar så är det främst under det senaste decenniet som arbetet mot korruption givits prioritet. Avgörande för att frågan har fått den ställning som den har idag var att Världsbanken ändrade sin position från att tidigare ha ansett att deras stadgar hindrade dem från att arbeta med frågan. I ett ofta citerat tal som hölls i oktober 1996 av dåvarande presidenten för Världsbank, J. Wolfensohn, liknades korruption med cancer i samhällskroppen och Världsbanken presenterade därför ett omfattande åtgärdsprogram som även inspirerat många andra internationella utvecklingsaktörer att stödja förändringsprocesser i samarbetsländerna.

⁸ SOU 1992:124: Bistånd under omprövning. Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique.

Vid sidan av att försöka vara en del av lösningen på korruptionsproblemen i samarbetsländerna har internationella utvecklingsaktörer även uppmärksammat att biståndet kan ha ett korruptionsdrivande potential (se vidare nedan). I en enkätundersökning inom den norska utvecklingsförvaltningen ställdes år 2002 frågan om hur de anställda bedömde riskerna för korruption inom norskfinansierat bistånd. 75% av de anställda på Norads huvudkontor bedömde att risken var ”stor” eller ”ganska stor”, medan de 55% av de anställda på ambassaderna gjorde samma bedömning.⁹ Mot denna bakgrund genomför många internationella biståndsaktörer idag en översyn av sina interna administrativa system i syfte att förebygga och hantera korruptionsrisker. Av särskild vikt för detta arbete är även följande faktorer:

- Samarbetsländernas betoning av korruption som ett centralt hinder för utveckling.
- Parisdeklarationens betoning av nationellt ägarskap och användande av mottagarlandets finansiella system.
- Tilltagande biståndsvolymer har medfört ökat behov av att korruptionssäkra biståndet.
- Ökat fokus på mål och resultatstyrning.
- Risken att korruption i utvecklingssamarbetet undergräver allmänhetens förtroende för biståndsgivarna i givarländerna såväl som i samarbetsländerna.

1.1.2 Korruptionsförebyggande arbete i utvecklingsdebatten

Om korruption är *orsakat av* underutveckling eller om den är en *orsak till* underutveckling är en central skiljelinje i diskussionen om korruption som idag förs inom den internationella utvecklingsdebatten. När skiljelinjen renodlas leder den till olika policyimplikationer för givarorganisationer.

Anhängare av linjen som hävdar att korruption är orsakat av underutveckling menar att anti-korruptionsarbetet framstår som en av flera insatser för att främja utveckling. Det korruptionsförebyggande arbetet bör bedrivas parallellt med andra insatser för att främja utveckling. När utveckling kommer tillstånd, så antas även korruptionen minska.

Förespråkare av den andra linjen – att korruption är en orsak till underutveckling – framhåller att framgångsrikt antikorrupsionsarbete är en förutsättning för effektiv fattigdomsbekämpning¹⁰.

Varken den ena eller den andra skolan har lyckats presentera några avgörande belegg för sin position. De flesta forskare kan sägas inta en mellanposition där korruption och underutveckling ses som tätt sammanflätade och ofta ömsesidigt förstärkande¹¹.

⁹ Frågan i sin helhet löd ”Vil du generellt vurdere sjansene for korrupsjon av norsk finansiert bistand som svært stor, ganske stor, ikke så stor eller liten?” Totalt svarade 53 personer på enkäten.

¹⁰ Kolstad et al, 2008; Svensson, 2005; Andvig, Fjeldstad, et al. 2000

¹¹ Kaufmann 2004

1.1.3 Varför arbeta korruptionsförebyggande?

Afrikanska Unionen beräknar att korruptionen varje år innebär en kostnad motsvarande en fjärdedel av Afrikas samlade BNP. Den Inter-Amerikanska Utvecklingsbanken uppskattar motsvarande siffra till 10% för Latinamerika. Bilden bekräftas av beräkningar som har gjorts inom enskilda samhällssektorer. Världsbanken uppskattar att 20–40% av investeringarna i vattensektorn i utvecklingsländer försvinner i korruption. Världsbanken ställer siffran i relation till kostnaderna för att uppnå Millenniumdeklarationens mål inom vattensektorn i Sub-Saharan Afrika och menar att om den genomsnittliga korruptionsnivån i sektorn är 30 % så motsvarar detta en ökad kostnad på USD 20 mdr fram till 2015.¹²

Korruptionen har följdverkningar bortom ökade ekonomiska kostnader:

- **Undergräver demokratin:** Korruption innebär särbehandling av enskilda individer på allmänhetens bekostnad och undergräver därmed demokratis grundläggande principer om likabehandling och öppenhet.
- **Minskar allmänhetens förtroende för offentliga institutioner:** Korruptionen riskerar att undergräva allmänhetens tilltro och vilja att samarbeta inom ramen för offentliga institutioner och samhällen.
- **Ökar sociala konflikter:** FN:s Globala Program mot Korruption pekar på att korruptionen ofta är mycket hög inom rättsstatens grundläggande institutioner som polis och domstol. I kombination med att korruption tenderar att öka klyftorna mellan fattiga och rika riskerar detta att öka social och politisk oro som i sin tur kan leda till väpnade konflikter.
- **Ojämlighet mellan könen ökar:** Korruptionens följdverkningar märks genom ökad ojämlikhet mellan kvinnor och män. När korruptionen undergräver offentliga system för att tillhandahålla varor och tjänster på lokal nivå i fattiga länder, som vatten och sjukvård, så är det ofta kvinnor och unga flickor som får bära den största kostnaden.¹³

1.1.4 Givarorganisationerna som del av lösningen

Internationellt utvecklingssamarbete antas ofta kunna utgöra en del av lösningen på korruptionsproblemen i mottagarländerna. Antagandet bygger på analysen att korruption i mottagarländerna upprätthålls av ländernas makthavare. Dessa har fått sina positioner genom korruption och har liten vilja till förändring. De inhemska aktörer som vill arbeta mot korruption berövas ofta möjligheterna till detta av makt-eliten. Förändringen måste därför komma utifrån med hjälp av externa aktörer med kraft och vilja att minska korruptionen. Internationella utvecklingsaktörer arbetar idag med en rad insatser på regional, nationell och sektoriell nivå för att bl.a. stödja lokalt deltagande och ansvarsutkrävande, främja ett starkt civilt samhälle, och utveckla offentliga system för övervakning och kontroll. Insatser för att stödja självreglering i den privata sektorn genomförs också.

¹² Mehta, Fugelsnes, et al. 2005

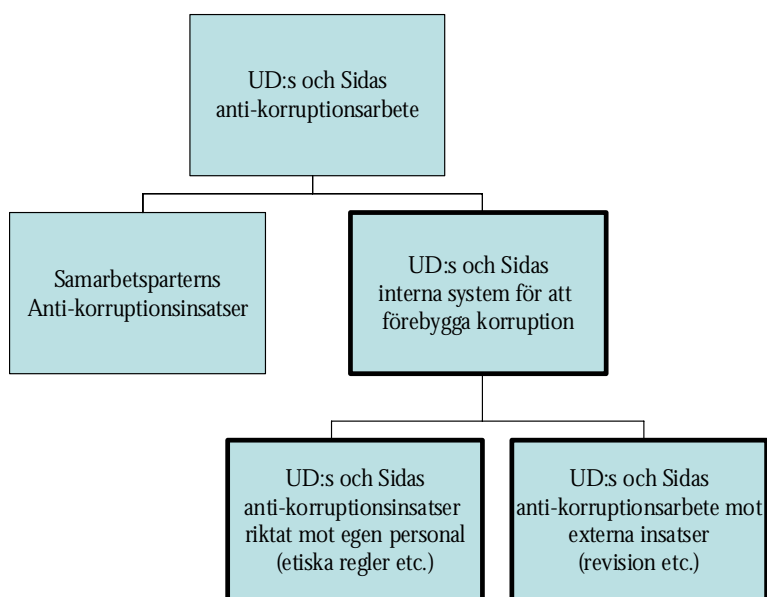
¹³ Stålgren, 2006

1.1.5 Givarorganisationerna som del av problemet

Det finns ingen entydig forskning som stödjer påståendet att bistånd orsakar korrup-tion, men en självkritisk diskussion inom det internationella givarsamfundet handlar om biståndets korrupperande potential. Frågan om hur biståndet ska utformas för att vara en del av lösningen snarare än problemet saknar dock i allt väsentligt ett välgrundat empiriskt svar. Mer forskning och utvärderingar krävs för att vägleda biståndsgivare i utformningen av korrupsionshämmande bistånd. Bland de riskfaktorer i biståndet som lyfts fram i debatten framhålls: a) ett bistånd som undergräver meka-nismer för mottagarländernas befolkning att utkräva ansvar av den politiska led-ningen, b) ökade biståndsvolymer och användandet av programstöd, liksom c) bristande samsyn och koordinering mellan olika givare i frågan om regelverk och tillämpning av system för intern styrning och kontroll¹⁴.

1.1.6 Givarorganisationernas antikorrupsionsarbete

Givarorganisationernas stöd till anti-korrupsionsarbete i mottagarländerna är det som oftast uppmärksammas såväl i den allmänpolitiska som i den akademiska debatten om hur korrup-tion förebyggs. Stöd till media, parlament, nationella revisionsmyndigheter och ombudsmän är exempel på denna typ av insatser. Mot bakgrund av utformningen av regeringens uppdrag till SADEV omfattar denna utvärdering inte detta arbete. Utvärderingen behandlar UD och Sidas interna arbete för att förebygga och hantera korrup-tion i det svenska utvecklingssamarbetet. Denna uppdelning illustreras nedan:



1.2 Regeringsuppdraget

SADEV lämnar i denna slutrapport bedömningar huruvida UD:s och Sidas regelverk är adekvata och om de efterlevs, om kunskap och kapacitet finns och om riskerna för korrup-tion i olika insatsformer. Vidare lämnar SADEV svar på specifika utvärde-ringsfrågor inom områdena för uppföljning av medelsanvändning, revision, program-

¹⁴ Transparency International, odaterat

och budgetstöd samt enskilda organisationer. Avslutningsvis lämnar SADEV förslag till förbättringar i UD:s och Sidas regelverk och dess efterlevnad, kontrollmekanismer etc. för att effektivisera det korruptionsförebyggande arbetet inom utvecklings-samarbetet, för att följa upp medelsanvändning och för att vidta åtgärder när fall av korruption upptäcks. Förslagets konsekvenser för kapacitet och organisation belyses också. (Uppdraget återfinns i Appendix 1).

De rekommendationer som SADEV lämnar kommer i ett sammanhang då mycket arbete pågår inom UD och Sida för att minska korruptionsriskerna i utvecklings-samarbetet. Viktiga delar i detta arbete är den modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklings-samarbetet med tillhörande handlingsplan som regeringen beslutade om under 2007 samt att regeringen i Sidas instruktion infört korruptionsförebyggande som uppgift och i regleringsbrev för 2008 som mål för verksamheten.

Huvudrapporten struktureras utifrån uppdragets frågeställningar och i varje kapitel redovisas samlat SADEV:s iakttagelser med avseende på just den frågan. I den sammanfattande analysen kapitel 0 presenteras de väsentligaste iakttagelserna samlat utifrån COSO-modellens bedömningskriterier (se vidare nedan).

1.3 Metod

COSO-modellen¹⁵, utgör ett ramverk för att värdera kvaliteten på verksamhetens system för intern kontroll. Genom att använda modellens komponenter som bedömningskriterier kan vi utvärdera verksamhetens interna styrning och kontroll.

Modellen definierar intern kontroll på följande sätt: "Intern kontroll kan övergripande definieras som en *process*, där såväl den politiska som den professionella ledningen samt övrig personal *samverkar*, vilken utformas för att med *rimlig grad av säkerhet* kunna uppnå följande mål:

- ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m."

För att uppnå målen krävs en effektiv organisation med effektiva aktörer och effektiva processer och rutiner.

1.3.1 Bedömningskriterier

COSO-modellen identifierar ett antal för den interna kontrollen väsentliga beståndsdelar eller bedömningskriterier:

1. Kontrollmiljö
2. Riskbedömning
3. Kontrollaktiviteter
4. Information och kommunikation
5. Uppföljning

¹⁵ COSO står för Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. År 2004 utgavs regelverket "Internal Control -- Integrated Framework", <http://www.coso.org/Publications>

Inom respektive bedömningskriterier har SADEV bedömt om UD:s och Sidas system är adekvata. Vad gäller regelverket har SADEV i detta sammanhang valt att genomföra analysen utifrån fem olika aspekter: (i) översiktlighet, (ii) heltäckande, (iii) praktisk vägledande, (iv) uppdaterat och (v) koherent. Regelverket har utgjort utgångspunkt för analysen av efterlevnad med särskild betoning på fyra aspekter: (i) systematik, (ii) regelverkets integrering i arbetsprocesserna, (iii) tydligt ledningsansvar, (iv) fungerande kvalitetssäkringssystem.

COSO-modellens huvudsakliga bedömningskriterier:

Kontrollmiljö – Ledningen har skapat en kultur där samtliga anställda vet vilka regler (etik och moral, mål och riktlinjer samt ansvar och befogenheter) som gäller ifråga om den interna styrningen och kontrollen.

Ledningens inställning och agerande ska kunna uttolkas av interna styrdokument och beslut i konkreta frågor samt genom interna möten. I god kontrollmiljö ingår bedömning av medarbetarnas kompetens och kompetensutveckling inom olika verksamhetsområdet. Ledningen måste ge medarbetarna stöd och möjligheter att vidareutveckla sig inom området. Kontrollmiljön är grunden för de andra fyra komponenterna i den interna styrningen och kontrollen.

Riskbedömning – Ledningen gör en dokumenterad risk- och väsentlighetsanalys för att kartlägga och analysera befintliga risker samt vidta åtgärder för att minimera dessa. Riskhantering handlar om att identifiera, bedöma och hantera risker.

Kontrollaktiviteter – Ledningen definierar inom vilka områden kontrollaktiviteter ska finnas utifrån gjorda risk- och väsentlighetsanalyser. Det kan handla om att fördela ansvar och befogenheter, attestrutiner, upphandlingsregler, avstämningar, uppföljningar av verksamhet och ekonomi samt kontroller i de IT-system och rutiner som finns.

Information och kommunikation – Ledningen säkerställer att den får den information som krävs för att styra, följa upp och rapportera verksamheten. Ledningen säkerställer att organisationen får den information som behövs för att kunna rapportera det som är viktigt. Det finns ett väl fungerande rapporterings- och uppföljningssystem. Såväl formella som informella kontaktvägar tas tillvara.

Uppföljning – Ledningen utvärderar kontrollsystemet kontinuerligt för att säkerställa att det fungerar på avsett vis. Kontrollsystemet innefattar samtliga de kontrollaktiviteter som har vidtagits för att styra verksamheten. Utifrån utvärderingen bör det årligen ske en genomgång av olika policys, riktlinjer, regler och rutiner för att stärka den interna styrningen och kontrollen.

Källa: www.coso.org/Publications

1.3.2 Materialinsamling

Granskningen bygger på en analys av primär och sekundärlitteratur samt på intervjuer. Primärlitteraturen kan huvudsakligen indelas i tre grupper: 1) internt styrande och vägledande dokument (regler, föreskrifter, handledningar, riktlinjer etc.), 2) dokument avseende insatser (från beredning till genomförande och kontroll) samt 3) dokument som avspeglar relationer med andra biståndsaktörer (instruktioner till och protokoll från möten med multilaterala aktörer etc.). Sekundärlitteraturen består av tidigare studier och utvärderingar inom området, samt vetenskapliga rapporter och publikationer (se vidare referenslista). Kapitel 10 om Relativa korruptionsrisker i olika insatsformer bygger helt på dokumentstudier.

Sammanlagt har 106 intervjuer genomförts varav 30 på UD och 56 på Sida. Chefer och handläggare främst inom UD och Sida har intervjuats, men även representanter för multilaterala organisationer, andra bilaterala givare och privata konsultföretag. Dessutom har i flertal fall kortare uppföljningsintervjuer gjorts av intervjupersoner men också av andra för att validera tidigare uppgifter.

Inom UD har Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (MU), Enheten för utvecklingspolitik (UP), Enheten för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet (USTYR), UD Personalenheten, kompetensutvecklingsfrågor (UD/P-UTV) och Enheten för internationell handel (IH) ingått i granskningen.

Inom Sida har avdelningar för samverkan med enskilda organisationer, humanitärt bistånd & konflikthantering (SEKA), Avdelningen för forskningssamarbete (SAREC), Demokrati och social utveckling (DESO), Infrastruktur och ekonomiskt samarbete (INEC), Policy och Metod (POM), Ekonomi och verksamhetsutveckling (EVU), Personal och organisationsutveckling (PEO) samt regionavdelningarna för Latinamerika (RELA), Afrika (AFRA), Asien, Mellanöstern och Nordafrika (ASIEN), Utvärderingssekretariatet (UTV), Internrevisionen (IR), samt utlandsmyndigheterna i Tanzania, Moçambique och Mali ingått i granskningen.

Vilka personer som intervjuats framgår av intervjuista. Ett antal av intervjuerna genomfördes i informationssyfte för att få en fördjupad insikt i UD och Sidas arbetsprocesser. Andra intervjuer genomfördes baserat på COSO-modellens bedömningskriterier. En anpassning av intervjuguiden har skett i förhållande till olika grupper av informant.

Rapporten har genomgått intern granskning på SADEV samt faktagranskats av UD och Sida.

1.3.3 Definition av korruption

I studien "Skydd mot korruption i statlig verksamhet" från 2006 definierar Riksrevisionen begreppet korruption som *ett samlat begrepp för mutor och annan otillbörlig påverkan. Korruptionens syfte är att gå in och störa beslutsprocessen för att skaffa sig orättmätiga förmåner. Detta kan ske genom att någon försöker muta en befattningshavare inom en myndighet eller ett bolag. Gränserna för vad som uppfattas som en muta kan vara svår att dra. En otillbörlig påverkan kan föreligga om en anställd bryter mot en organisations regler gällande kontakter med kunder eller leverantörer utan att det för den sakens skull är fråga om en muta i brottbalkens mening*

SADEV har bedömt denna definition som något snäv för att räcka till vid bedömning av korruptionen i utvecklingssamarbetet och definierar i denna utvärdering därför korruption som *missbruk av förtroende för egen vinning*¹⁶, vilken är Transparency Internationals definition som stöds av flertalet intressenter i världen. Denna definition omfattar vad som anförs i svensk lagstiftning och överensstämmer med UD:s och Sidas definitioner av korruption

Definitioner av korruption:

Ordet "korruption" kommer från latinets "corruptus" som betecknar att något är "brutet" eller avviker från ett idealiskt tillstånd. Korruption förknippas ofta med lagbrott, men kan lika väl ses som ett brutet socialt eller moraliskt baserat förtroende. Korruption handlar om att bryta mot vad som allmänt uppfattas som socialt etablerat och legitimt beteende.

Mutor av olika slag är det vanligaste exemplet på korruption och kan ta formen av att en fast summa betalas i utbyte mot en tjänst, att en viss procentsats på ett kontrakt betalas privat till den tjänsteman som beslutade om kontraktet, eller som ett löfte om en framtida gentjänst. Korruption innefattar även fusk i bemärkelsen av ett medvetet agerande för att manipulera information eller fakta av personer i förtroendeställning. Nepotism och klientelism är andra exempel på korruption och betecknar situationer då personer i förtroendeställning använder sin position för fördelaktig behandling av vänner, släktingar, eller andra personer.

Som framgår av dessa exempel så betecknar "korruption" inte bara transaktioner av pengar, utan även sådant som krav på gentjänster, tilldelning av tjänster, eller löfte om skydd. Korruption omfattar aktivt agerande – exempelvis spridandet av strategisk information under ett upphandlingsförfarande – men även underlåtenhet att agera, som exempelvis när en tjänsteman väljer att inte anmäla ett miljöutsläpp i utbyte mot en gentjänst.

En uppdelning görs ofta mellan omfattande ("grand corruption") och mindre korruption ("petty corruption"). "Grand corruption" inträffar relativt sällan, men inbegriper, när de förekommer, stora värden. En extrem variant är så kallad "state capture" när korruptionen leder till att hela statsapparaten hamnar i korrupta aktörers händer. Begreppet "petty corruption" används för att beteckna vardagskorruption, exempelvis betalning till trafikpolisen vid en vägspärr, eller mutor i samband med att myndigheter utfärdar olika sorters tillstånd.

Korruption är ett relationsproblem och omfattar alltid minst två aktörer. En som erbjuder mutan och en som efterfrågar eller accepterar den. Relationen mellan de korrupta aktörerna kan vara jämlik i bemärkelsen att båda parter tjänar på utbytet, eller den kan vara ojämlik och bygga på en maktrelation där den ena parten är underordnad.

Källa: Andvig, Fjeldstad, Amundsen, Sissener & Soreide 2000; Svensson 2005.

¹⁶ "The misuse of entrusted power for private gain"

1.4 Avgränsningar

Denna utvärdering fokuserar på de system som UD och Sida använder sig av för att motverka, upptäcka och bekämpa korruption. Utvärderingen inkluderar *inte* en bedömning av förekomsten av korruption.

Biståndsramen för år 2008 uppgår till drygt trettiotvå mdkr, av dessa ansvarar UD för cirka 11 mdkr och Sida för drygt 16 mdkr. Resterande knappt 6 mdr avsätts för avräkningar av olika slag (se tabellen nedan). Av de medel som kanaliseras till UD utgörs huvuddelen, drygt 7 mdkr, av basbudgetstöd till de tre typer av multilaterala organisationer; internationella finansieringsinstitut (Världsbanksgruppen, regionala banker och IMF), FN:s fonder och program och EU. Detta är det stöd som Sverige som medlem i dessa organisationer har förbundit sig att betala till organisationerna. 3 mdkr används för stöd till konflikthantering, globalt utvecklingssamarbete, ekonomiska program och stöd till Östeuropa och Centralasien. Detta innebär bland annat skuldavskrivningar, organisations- och temastöd, stöd till globala tematiska fonder och stöd till mindre projekt inom internationella organisationer. Inom ramen för detta stöd ges öronmärkt stöd till de tre ovan nämnda kategorierna av multilaterala organisationer.¹⁷ Även stödet som kanaliseras genom Sida är diversifierat och kan delas upp mellan olika områden såsom samarbetsprogramstödet, humanitärt stöd, stödet genom enskilda organisationer, globala utvecklingsprogram, forskning och u-krediter.

I enlighet med regeringsuppdraget har SADEV inventerat och analyserat de organisationsövergripande regelverken som finns för UD:s och Sidas korruptionsförebyggande arbete. Medan regelverket studerats i sin helhet har granskningen av efterlevnaden koncentrats till vissa delar av verksamheten och en djupanalys gjorts. Inom UD har en avgränsning i detta avseende skett till multilaterala organ inklusive EU.

Biståndet 2008		Mnkr
UD	Internationella finansieringsinstitut	2 823
	Europeiska Utvecklingsfonden	1 000
	FN:s fonder och program	3 791
	Konflikthantering	290
	Globalt utvecklingssamarbete	2 213
	Ekonomiska program	606
	Östeuropa	37
	Övrigt	367
	Totalt UD	11 129
	Sida	Samarbetsprogram
Humanitärt stöd		2 010
Information		35
Globala utvecklingsprogram		2 050
Enskilda organisationer		1 245
Forskning		950
U-krediter		215
Östeuropa		1 118
Förvaltning		882
Totalt Sida	16 157	
Avräkning	Skuldavskrivningar	500
	Flyktingskostnader	2 508
	EU-budget	981
	Administration	483
Övrigt		280
Totalt		32 038

¹⁷Regeringens Proposition 2007/08:1, Budgetpropositionen för 2008, Utgiftsområde 5 internationell samverkan, 7 internationellt bistånd och 8 migration, volym 4

II. REGELVERK

2 Övergripande beskrivning av regelverk

2.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas den fråga i regeringsuppdraget som avser

- Inventera regelverk som finns inom olika delar av Utrikesdepartementets (UD) och Sidas verksamheter för att förebygga och minimera korruptionsriskerna för svenskt stöd inom utvecklingssamarbetet samt bedöma om regelverken är adekvata.

För att sätta dessa regelverk i ett sammanhang följer nedan först en beskrivning av det externa regelverk som ligger till grund för UD:s och Sidas arbete med att förebygga och minimera korruptionsriskerna. Därefter följer inventering och beskrivning av respektive organisations regelverk. SADEV bedömer att en så omfattande uppräknning krävs som grund för den efterföljande analysen.

Värt att notera i detta sammanhang är också att regeringens proposition Gemensamt ansvar, Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rsk. 2003/04:112) (PGU) som lägger grunden för den svenska utvecklingspolitiken, i avsnittet som just rör utvecklingssamarbetet inte tar upp och diskuterar riskfrågor eller frågor explicit om korruption i utvecklingssamarbetet.

2.1.1 Externt regelverk

Det externa regelverket består av lagar och förordningar. Lagar är regler som alla i landet måste följa och som bara riksdagen får besluta om.

Regeringen kan också besluta om regler som alla i Sverige måste följa – förordningar. I en av grundlagarna – regeringsformen – anges vad som måste bestämmas genom en lag och vad som kan bestämmas genom en förordning.

I regeringsformen (1974:152) står det även att regeringen ansvarar inför riksdagen för hur regeringen styr landet. Regeringen behöver därför försäkra sig om att statsförvaltningen fullgör sitt förvaltningsansvar, alltså bedriver en effektiv verksamhet, följer lagar, förordningar och andra regler samt lämnar en tillförlitlig redovisning och rättvisande rapportering av sin verksamhet. För att kunna uppfylla detta är det viktigt att myndigheternas interna styrning och kontroll fungerar väl. Med en god intern styrning och kontroll kan både avsiktliga och oavsiktliga fel förhindras och det motverkar också förekomsten av fusk, oegentligheter och andra former av bedrägligt beteende.

Nedan återfinns en lista över det externa regelverk som huvudsakligen övergripande styr UD:s och Sidas arbete med att förebygga korruption. I svensk lagstiftning används inte begreppet korruption. Istället talas om muta och bestickning.

Externt regelverk

Lagar	Förordningar
<ul style="list-style-type: none"> • Brottsbalken (SFS 1962:700) • Förvaltningslagen (1986:223) • Lagen om offentlig upphandling, LOU (2007:1091) • Lag om statsbudgeten (1996:1059) 	<ul style="list-style-type: none"> • Myndighetsförordningen (2007:515) • Internrevisionsförordningen (2006:1228) • Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll • Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (SFS 2008:66) • Förordning (1998:1217) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR) • Förordning (2007:1371) med instruktion för Sida • Anslagsförordningen (1996:1189) • Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1189) • Avgiftsförordningen (1992:191) • Förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering • Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag • Förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring • Förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning

Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet och de svenska utlandsmyndigheterna utgör tillsammans utrikesförvaltningen och ansvarar för Sveriges förbindelser med andra länder. Utrikesförvaltningens uppdrag är att bidra till att förverkliga regeringens övergripande mål i utrikespolitiska frågor. Utrikesdepartementet ingår tillsammans med de andra fackdepartementen, statsrådsberedningen och förvaltningsavdelningen i Regeringskansliet. Regeringskansliets uppgift är att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet och det är regeringen som beslutar om fördelningen av anslagsmedel mellan departementen.

Utrikesdepartementets ledning består, enligt Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet¹⁸, av tre statsråd. Utrikesministern är departementschef. Statsministern är ytterst ansvarig för Regeringskansliet och förvaltningschefen ansvarar för administrativa frågor som rör flera departement.

I förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår att myndighetsförordningen *inte* ska tillämpas på Regeringskansliet vilket då även gäller UD. I samma förordning fastställs dock att Regeringskansliet ska tillämpa de ekonomiadministrativa bestämmelser som gäller för myndigheter under regeringen, om regeringen inte beslutar om något annat. Regeringskansliet ska inte lämna resultatredovisning eller budgetunderlag enligt förordningen (266:605) om årsredovisning

¹⁸ UF 2007:1 beslutat den 12 juni 2007

och budgetunderlag. Den finansiella redovisningen lämnas dock i en årsredovisning som skrivs under av förvaltningschefen. Underskriften innebär ett intyg om att årsredovisningen ger en rättvisande bild av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning. Vidare föreskriver förordningen om Regeringskansliets instruktion att Regeringskansliets internrevision självständigt ska granska hur Regeringskansliets interna styrning och kontroll samt hur de ekonomiska redovisningsskyldigheterna fullgörs. Internrevisionen ska bedrivas i enlighet med god sed för internrevision. Regeringskansliet ska besluta om en revisionsplan för internrevisionen som ska grundas på en analys av risken för väsentliga fel i den granskade verksamheten och sedan redovisa sina iakttagelser och slutsatser till förvaltningschefen. Internrevisionen har hittills inte granskat den del av utvecklingssamarbetet som Utrikesdepartementet ansvarar för. Eftersom Regeringskansliet är undantaget från myndighetsförordningen undantas därmed också förordningarna för internrevision och förordningen om intern styrning och kontroll. I detta sammanhang bör även nämnas att lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. fastställer att Riksrevisionens granskning av Regeringskansliet ska undantas om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Sida

Till Utrikesdepartementets verksamhetsområde hör myndigheter som svarar för den löpande verksamheten inom statsförvaltningen. Regeringen fastställer mål, riktlinjer och fördelningen av resurserna för myndigheternas verksamhet, men bestämmer inte hur myndigheterna ska tillämpa en lag eller besluta i olika ärenden. Sida är en av de myndigheter som hör till UD:s verksamhetsområde.

Sida leds av en generaldirektör (GD) utsedd av regeringen. Enligt myndighetsförordningen ansvarar GD för myndighetens verksamhet inför regeringen. *Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.* Myndighetsförordningen föreskriver att de myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen även ska följa förordningen om intern styrning och kontroll, FISK. FISK innebär en formalisering av tillvägagångssättet för att uppfylla förvaltningskravet enligt myndighetsförordningen. När det gäller granskningen av det korruptionsförebyggande arbetet är den interna styrningen och kontrollen inom en organisation av särskild betydelse.

Intern styrning och kontroll uttrycks i förordningen som en process och bör ingå i alla de processer/aktiviteter etc. som myndigheten genomför för att upprätthålla och bedriva verksamheten. Grundtanken är att all verksamhet ska planeras, styras och följas upp med beaktande av de grundläggande momenten riskanalys, kontrollåtgärder och uppföljning. Först då kan intern styrning och kontroll sägas vara integrerad i verksamheten och vara ett verktyg för styrning och inte enbart för kontroll.

Av myndighetsförordningen framgår att myndighetens ledning ska bestämma former och organisation för förvaltningen av myndighetens uppgift utifrån myndighetsinstruktionen. Där anges att ledningen med en *arbetsordning* ska besluta om de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, för arbetsfördelningen mellan insynsråd och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndig-

heten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten. Här ingår att upprätta regler och rutiner för förvaltningen. Arbetsordningen kan därför sägas omfatta även de ledningsdirektiv som behövs för att tillämpa processen att utföra riskanalys, utforma kontrollåtgärder och följa upp förvaltningen.

Enligt Internrevisionsförordningen är internrevisionens uppgift att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens interna styrning och kontroll samt ge råd och stöd till myndighetsledningen. Internrevisionen kan vara myndigheten behjälplig i processen för intern styrning och kontroll genom att t.ex. lämna råd och synpunkter på myndighetens egen riskanalys, på myndighetens dokument/policys med anknytning till intern styrning och kontroll och på myndighetens dokumentation över riskanalysen, kontrollåtgärderna och uppföljningen enligt kraven i förordningen om intern styrning och kontroll.

För att underlätta Sidas verksamhet utomlands har regeringen gett Sida vissa undantag i regelverket. Sida får till exempel öppna konto i affärsbank för brådskande kontantbetalningar, för betalningar av rembursar och för överföringar av medel till ambassaderna. Vidare innehåller lagen (2007:1091) om offentlig upphandling ett s.k. "biståndsundantag". Sida kan tillämpa andra regler för upphandling än LOU:s om det finns ett internationellt avtal för projekt som är gemensamma för de avtalslutande parterna och om det av avtalet framgår vilket regelverk som tillämpas. Sida har i sitt interna regelverk ställt upp regler för hur verket ska bedöma de fall då en samarbetspartner eller Sida upphandlar.

2.2 Utrikesdepartementets regelverk

Övergripande och bindande regler för UD liksom Sida utgörs av lagar, förordningar eller föreskrifter som redovisats ovan. Nedan återfinns en förteckning av interna regler, riktlinjer av betydelse för departementets förebyggande arbete mot korruption, samt dokument i vilka skrivningar om hantering av korruption förekommer.

Regler	Dokument
Utrikesdepartementet föreskrifter inklusive arbetsordning	<p>Riktlinjer</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Strategi för multilateralt utvecklings-samarbete (regeringsbeslut) 2. Riktlinjer för samarbetsstrategier (inklusive två tillhörande bilagor) (regeringsbeslut) 3. Komplement till riktlinjer för samarbetsstrategier (regeringsbeslut) 4. Regeringskansliets riktlinjer för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl. <p>Dokument som innehåller skrivningar om hantering av korruption</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Bekämpa Korruptionen! 6. Handlingsplan mot korruption 7. Regeringskansliets etiska riktlinjer 8. Etiska riktlinjer vid utlandstjänstgöring 9. Om mutor och jäv 10. Administrativ handbok inklusive bilagor 11. Administrativ handbok, lokalanställda

2.2.1 Regler

Utrikesdepartementets föreskrifter (UF) inklusive arbetsordning

UF innehåller sådana föreskrifter som enligt lag måste kungöras eller som är av allmänt intresse för utrikesförvaltningen. I föreskrifterna ingår arbetsordning för utrikesdepartementet med bestämmelser om ledningen av departementet och ärendenas fördelning mellan departementets enheter m.m. En samlad upplaga av UF i dess senaste lydelse ges ut i januari varje år. Expeditionschefen och rättschefen får besluta om de föreskrifter för verksamheten inom departementet som behövs utöver arbetsordningen.

Ur ett korruptionsperspektiv är främst reglerna rörande ekonomiadministration vid utlandsmyndigheterna intressanta. Chefen på utlandsmyndigheten är ytterst ansvarig för ekonomiadministrationen. Detta inkluderar bland annat att säkerställa att intern kontroll upprätthålls och att god redovisningssed tillämpas. Denna ska utse en redovisningsansvarig som har erforderlig kunskap och kompetens för uppgiften. Den redovisningsansvariga ansvarar för att kvalitén i den ekonomiadministrativa hanteringen säkerställs vilket exempelvis inkluderar att denna ska minst en gång i månaden, utan att anmäla detta i förväg, och vid varje månadsskifte kontrollera utlandsmyndighetens huvudkassa och avgiftskassa. I föreskrifterna tydliggörs även att på de utlandsmyndigheter där Sidas ekonomiadministrativa system tillämpas ska Sidas ekonomiadministrativa regler gälla.

2.2.2 Utrikesdepartementets interna dokument

Vid sidan av UF finns handböcker med kommentarer till föreskrifterna, allmänna råd och förslag till handläggningsrutiner.

I förordet till första upplagan av administrativ handbok 2000 skriver expeditionschefen *Om det i något fall skulle råda oklarhet vid jämförelse mellan meddelade föreskrifter och en handbok, är det alltså alltid föreskrifterna som gäller.*

I tillägg till ovan nämnda föreskrifter finns några övergripande dokument som har särskilt stor betydelse för att hantera korruptionsrisker. Dokumenten är inte normativa utan ger på en övergripande nivå konkreta anvisningar. Riktlinjer som även omfattar andra myndigheter, exempelvis riktlinjer för samarbetsstrategier och budgetstöd, fastställs genom regeringsbeslut. "Strategi för multilateralt utvecklings-samarbete" är närmast att betrakta som ett policydokument som anger långsiktiga grundläggande principer, vilka på ett övergripande plan anger regeringens ställningstagande inom området. Policy definieras i "Modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklingsarbetet"¹⁹ som normativ och ska, när det är relevant, integreras i genomförandet av alla delar av det svenska utvecklingssamarbetet.

¹⁹ Regeringsbeslut (2007-06-28 III:2 (2007-33431/USTYR))

2.2.2.1 Riktlinjer

1. Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete (regeringsbeslut 2007-04-03, UD2007/7290/MU)

Strategin syftar till att ge operativ vägledning till personal som handlägger multilateralt samarbete i att definiera och utveckla prioriteringskriterier, finansieringsprinciper och metoder för strategisk styrning av det multilaterala samarbetet. Dokumentet lyfter fram flera åtgärder som bör genomföras för att effektivisera det svenska bistånd som kanaliseras genom multilaterala organisationer, exempelvis bör rollfördelningen mellan UD och Sida förtydligas och samordningen mellan olika berörda aktörer bör utvecklas.

Strategin föreskriver att det är av stor vikt att upphandlingssystem i multilaterala organisationer är neutrala och transparenta. Som en del av genomförandet av Multi-strategin genomförs bedömningar av de multilaterala utvecklingsorganisationernas relevans och effektivitet. I bedömningsmallen ingår bl.a. kriterier kring graden av offentlighet i organisationens dokumentation, procedurer för att beivra oegentligheter och pålitligheten och effektiviteten i revisionssystemet.

2. Riktlinjer för samarbetsstrategier (regeringsbeslut 2005-04-28 III:1, UD 2005/24624/GU) (inklusive två tillhörande bilagor)

Riktlinjer för samarbetsstrategier styr hur samarbetsstrategier med utvecklingsländer ska arbetas fram. Strategierna ska ge en helhetsbild av det svenska samarbetet med landet varför flertalet aspekter måste bedömas. Dessa aspekter avser främst Sveriges totala samröre med landet, landets grundläggande förhållanden, landets strategi för fattigdomsminskning samt andra givares samröre med landet. Utöver detta preciserar dokumentet arbetsprocess, tidsåtgång och de aktörer som ska delta i arbetet med samarbetsstrategier.

Ett urval av aspekter som ska tas hänsyn till då samarbetsstrategier upprättas och avtal skrivs:

Sveriges totala samröre med landet:

Allt annat samarbete med svenska staten som bedrivs eller övervägs, Svenskt näringslivs, andra organisationers/aktörers aktiviteter, Sveriges del genom internationella organisationers aktiviteter och eventuella intressekonflikter, resultatet av hittillsvarande utvecklingssamarbete, frågor för dialog ska identifieras, ungefärlig volym på utvecklingssamarbetet, programstödet andel ska anges, utfasning av pågående samarbete/övergång till andra samarbetsformer, krediter ska, i vissa fall, bedömas såvida de anses som lämplig samarbetsform

Landets grundläggande förhållanden:

Landets egen fattigdomsplan, landets behov och önskemål, HIV/Aids-situationen, migration, den ekonomiska politiken, systemen för offentlig finansiell styrning, graden av korruption, genomförande institutioners ägarskap och kapacitet

Andra givares samröre med landet:

Andra givares insatser och svenska komparativa fördelar ska beskrivas, Internationella/svenska beslut och processer som kan inverka på landet

Korruption utgör på flera olika sätt en del i de bedömningar som ska göras i samarbetsstrategiprocessen. Riskerna för korruption ska beaktas inom ramen för landets grundläggande förhållanden. Riktlinjerna nämner god offentlig finansiell styrning och frånvaro av korruption som förutsättningar för demokratisk samhällsstyrning och i förlängningen långsiktig fattigdomsbekämpning. För ett land med omfattande korruption menas att bedömningen av samarbetsinstitutionernas förmåga att motverka korruption ska vara vägledande för val av område och form för utvecklingssamarbete. Omfattningen av korruption, regeringens attityd till och öppenhet om problemen samt åtgärder för att bekämpa korruption ska bedömas samlat. Bedömningen kan göras tillsammans med andra givare såväl som andra internationella organisationer.

I de fall där budgetstöd kan ingå i en eventuell samarbetsstrategi ska landets offentliga finansiella styrsystem och korruptionsrisker kopplade till systemet ges en framträdande roll i bedömningen.

Korruption ska inkluderas i de årliga uppföljningar av samarbetsstrategierna. Även andra givares erfarenheter av utvecklingssamarbete med landet ska ingå.

3. Komplement till riktlinjer för samarbetsstrategier (regeringsbeslut 2007-09-13 III:1, UD 2007/25525/USTYR)

Promemorian utgör ett komplement till riktlinjerna som beskrivs ovan och fokuserar huvudsakligen på fem områden; innehållsförteckning samarbetsstrategier, uppdraget som styrinstrument, målstruktur samarbetsstrategier, multilateralt samarbete i samarbetsstrategierna och samarbetsstrategier för länder med selektivt samarbete. Komplementet innehåller inga förändringar som påverkar det anti-korruptionsarbete som utförs under framtagandet av en samarbetsstrategi (jmf urval av aspekter ovan).

4. Regeringskansliets riktlinjer för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl. (RKFC 2006:1)

Riktlinjerna gäller för sådana bidrag till föreningar, stiftelser m.fl. som beslutas av regeringen eller Regeringskansliet och som inte regleras i någon särskild förordning eller i någon annan författning. Riktlinjerna gäller bidrag till verksamhet eller aktiviteter.

I syfte att anpassa riktlinjerna till UD:s verksamhet har delar av riktlinjerna vidareutvecklats för att fungera vid bidrag till svenska myndigheter och internationella organisationer. UD:s kompletterande dokument innehåller bl.a. en mall för brev med meddelande om beslut om bidrag (pledging letter), en rekvisitionsblankett (contribution payment form), allmänna villkor (standard conditions) och riktlinjer för återrapportering (guidelines for reporting contributions). Som stöd för handläggarna har också en handledning tagits fram med uppgifter om vilka dokument som ska användas vid bidrag till olika typer av organisationer.

2.2.2.2 Dokument som innehåller skrivningar om hantering av korruption

5. Bekämpa Korruptionen! (2007)

Syftet med dokumentet är att redogöra för skadeverkningarna av korruption och stimulera till dialog mellan UD och utlandsmyndigheterna gällande hur personal förhåller sig till korruption och vilka åtgärder myndigheten kan använda för att bekämpa korruptionen. En anti-korruptionsprincip stipuleras i dokumentet: *Vi kan aldrig acceptera mutor och bestickning i vår egen verksamhet och vi måste arbeta för att bekämpa korruptionen i de länder vi verkar i.*

Bekämpa Korruptionen! ger en överblick av korruptionens effekter i världens länder. Den beskriver den historiska framväxten av det korruptionsförebyggande arbetet i Sverige fram till 2000-talet och en översyn av Sidas anti-korruptionsarbete tillsammans med en kortfattad beskrivning av de viktigaste internationella konventionerna mot korruption ges.

6. Handlingsplan mot korruption (2005 reviderades 2007)

Handlingsplanen antogs 2005 och reviderades i maj 2007. Ansvarig enhet på UD är Enheten för internationell handelspolitik (IH), enheten har också ett särskilt ansvar att se till att handlingsplanen efterlevs. Den ska även följa utvecklingen på korruptionsområdet, förmedla information till andra delar av utlandsmyndigheten, samt ansvara för handlingsplanens översyn vartannat år. Handlingsplanen är främst tänkt att fungera som ett redskap för UD:s personal i dess arbete med att operationalisera anti-korruptionsarbetet.

Planen innehåller åtta mål. Sju av dessa rör direkt eller indirekt svenskt bistånd.

Kunskapsmål:

- öka UD-personalens kunskaper om korruption
- överföra denna kunskap och kunskap om god samhällsstyrning till egna myndigheter, företag, fackföreningar, frivilligorganisationer
- samt öka kunskapen om korruption (dess effekter både i länderna och på landets bilaterala relationer) samt verka för att den bekämpas i verksamhetsländerna.

Dessa mål ska nås genom en rad insatser. För att inom UD öka kunskapen om korruptionens skadeverkningar har skriften Bekämpa Korruptionen! (se ovan) tagits fram till anställda inom utlandsmyndigheten. Detta ska utgöra en bas för utarbetande av lokala handlingsplaner. Översiktlig information om anti-korruptionsarbete hos internationella organisationer ska personal få via webbplatsen www.regeringen.se som ska uppdateras halvårsvis. Utbildning för UD-personal, introduktionskurser, utbildningar inför utlandsstationeringar och diplomatutbildningen ska inkludera korruptionsproblematiken. Därtill ska korruption utgöra tema vid ett chefsmöte och uppmärksammas vid regionmöten. UD ska verka för att de myndigheter/organisationer som hör till UD:s ansvarsområde på lämpligt sätt uppmanas att vidta åtgärder mot korruption, t.ex. genom regleringsbrev. UD ska sprida information om gällande regler och utvecklingen på den internationella arenan till företag, fackföreningar och frivilligorganisationer. Detta ska främst ske via Globalt ansvar. För att öka kunskapen om korruption i länder där Sverige är verksamt bör utlandsmyndigheterna försöka kartlägga korruptionen i landet, dess effekter på landets sätt att fungera och på de bilaterala relationerna. Analys och rapportering tillsammans med andra givare eller i EU-kretsen bör övervägas, bland annat bör de politiska institutionerna och rättssystemet även beaktas ur ett anti-korruptionsperspektiv. Detta bör avspglas i de årliga rapporterna om mänskliga rättigheter. UD ska överväga att ta upp frågan vid högnivåkontakter, bilateralt och/eller i EU-sammanhang. Utlandsmyndigheterna ska även löpande informera sig om misstänkta fall med svensk anknytning och rapportera till UD.

Mål om att bekämpa korruption:

- korruption ska inte förekomma i den egna verksamheten
- verka för att korruption inte förekommer i det bilaterala utvecklingsarbetet.

Dessa mål ska nås genom en rad insatser. Misstänkta fall av korruption med svensk inblandning ska rapporteras till UD. Inom hela UD och på utlandsmyndigheterna ska varje enhet ha kunskap om, uppdatera sig och efterleva gällande regler i brottsbalken och de allmänna råd som finns i skrifterna: Administrativ handbok, Regeringskansliets etiska riktlinjer, Etiska riktlinjer vid utlandstjänstgöring samt i Om mutor och jäv. Enheterna, främst de geografiska, bör se till att korruptionsproblematiken uppmärksammas på lämpligt sätt vid resor utomlands. UD ska verka för att Sida fortsatt prioriterar det korruptionsförebyggande arbetet, bland annat genom regleringsbrevet. UD bör följa upp återrapporteringar från Sida om korruptionsåtgärder som Sida instrueras om via regleringsbrevet. Vidare bör UD bevaka att samarbetsstrategierna tar upp korruptionsfrågor på lämpligt sätt vilket inkluderar korruptionens effekter på god samhällsstyrning, demokrati/mänskliga rättigheter

Mål för det internationella arbetet:

- verka för att korruption bekämpas *inom* och *genom* de internationella organisationer som Sverige är medlem i och att de internationella finansieringsinstitutionerna och andra biståndsorgan effektivt arbetar för att bekämpa korruption i sina samarbetsländer
- verka för en effektiv tillämpning av befintliga anti-korruptionsinstrument och för en effektiv vidareutveckling av dem.

Dessa mål ska nås genom en rad insatser. Sverige ska verka för att det korruptionsförebyggande arbetet tas upp i EU:s olika biståndsprogram. Sverige ska även verka för att anti-korruptionsarbete får ökad uppmärksamhet i det interna och externa arbetet i EU, såväl som i andra multilaterala organ som FN, Världsbanken, IMF och de regionala utvecklingsbankerna. Sverige ska aktivt verka för att OECDs konvention mot bestickning av offentliga tjänstemän efterlevs samt att OECD:s instrument mot korruption utvecklas. Sverige ska verka för att FN:s konvention mot korruption ratificeras av så många länder som möjligt och att den förses med en effektiv övervakningsmekanism. Därutöver ska Sverige arbeta med att sprida information om den tionde principen i FN:s Global Compact som rör korruption samt verka för ett stärkande av FN-initiativet Global Compact's verksamhet.

7. Regeringskansliets etiska riktlinjer (2004)

Riktlinjerna riktar sig till personal inom huvudsakligen Regeringskansliet och behandlar ett flertal situationer som de anställda tvingas hantera med ett personligt etiskt ställningstagande, såsom exempelvis offentlighet och sekretess, bisysslor, jäv, gåvor och tjänsteresor. Dokumentet beskriver kortfattat problematiken förknippad med vart och ett av områdena samt ger vidare hänvisning till andra dokument (riktlinjer, lagar, skrifter) där tjänstemännen kan fördjupa sina kunskaper. För den som handlägger ett regeringsärende eller ett regeringskansliärende finns exempelvis bestämmelser om jäv att beakta i förvaltningslagen.

Inom ramen för Regeringskansliets etiska hörnstenar stipuleras att anställda ska tänka på att med goda marginaler hålla avstånd till något som skulle kunna uppfattas som ett otillbörligt utnyttjande av anställningen vid kansliet.

8. Etiska riktlinjer vid utlandstjänstgöring (2004)

Dokumentet riktar sig till samtliga utsända vid svenska utlandsmyndigheter, oavsett huvudman. Det bör även vara vägledande för lokalanställda så långt det är möjligt samt även vägleda konsulter som anlitas i verksamheten. Riktlinjerna behandlar olika situationer som utlandsstationerande tjänstemän kan komma att hantera.

Fyra områden berör särskilt korruption: Otillbörligt utnyttjande av maktställning – tjänstemän uppmanas att tänka på att inte uppträda mot omgivningen så att hans/hennes anställning kan uppfattas som att handläggaren kräver, förväntar sig eller ger särskilda förmåner till sig själv eller andra.

Falskt ämbetsuppdrag – tjänstemän får inte, i privata frågor i kontakter med myndigheter exempelvis, använda sig av sin myndighets kontorsmaterial t.ex. brevhuvuden eller stämplor eller på annat sätt ge intryck av att handla i myndighetens namn.

Tjänstemän som representerar Sverige är alltid skyldiga att agera vid fall av korruption – ett handlingsalternativ som föreslås i dokumentet är att tjänstemän ska ta upp frågan med närmaste chef. Tjänstemän förväntas även alltid uppträda på ett sätt som visar ett ställningstagande mot korruption.

Mottagande av gåvor och förmåner – på grund av gränsdragningssvårigheterna och nödvändigheten av att upprätthålla en gräns mot vad som är olagligt slår dokumentet fast att huvudregeln måste bli att gåvor och förmåner inte alls ska tas emot. Om man som tjänsteman, exempelvis vid utlandstjänstgöring, erbjuds gåvor eller förmåner som man av artighetsskäl inte lätt kan avböja gäller följande: Gåvor av mindre värde, som understiger ett värde av 300–400 kronor, kan normalt tas emot och behållas som personlig egendom. En gåva som överstiger detta belopp och som inte kan avböjas bör lämnas till myndighetschefen för beslut om hur gåvan ska tas omhand. Dokumentet föreskriver att kontanter över huvud taget inte ska tas emot. Vidare bör erbjudanden om gratis tjänsteresa hanteras med restriktivitet.

9. Om mutor och jäv (2006)

Skriften riktar sig till anställda inom stat, kommuner och landsting och är avsedd som en vägledning för tjänstemän/förtroendevalda i det personliga ansvarstagandet som dessa måste ta, då lagen inte alltid ger tydliga anvisningar. Skriften visar, med utgångspunkt i brottsbalken, när mut- och jävsbrott begås, vad som gäller vid gåvor, vid utlandsresor, hur personer kan hantera oegentligheter, samt till vem de bör rapportera misstankar om brott.

10. Administrativ handbok (2000) inklusive bilagor (2000)

Administrativ handbok innehåller kommentarer till UD:s föreskrifter samt råd till utlandsmyndigheterna i handläggning av administrativa ärenden. Handboken innehåller en beskrivning av utrikesförvaltningens organisation samt dess verksamhetsplanerings- och budgetprocesser. Den behandlar utlandsmyndigheters administrativa arbete, såsom ekonomiadministration och diarieföring, samt även personal- och medföljandeadministration. I särskilda avsnitt behandlas frågor om bisysslor och mutor, lagens bestämmelser återges samt beskrivningar av vad som är tillåtet respektive förbjudet på olika områden.

11. Handbok, lokalanställda (2002)

Denna handbok riktar sig främst till utsänd personal på utlandsmyndigheterna som handlägger ärenden rörande lokalanställda. Den begripliggör regler som omfattar bland annat anställning – rekryteringar, vikariat, tjänstledigheter, pension, uppsägningar – löner och sjukvård för lokalanställd personal.

2.3 SADEV:s iakttagelser

UD:s arbete med att bekämpa korruption baseras på huvudregeln om att korruption inte ska förekomma i den egna organisationen. Övergripande och bindande regler för UD respektive Sida regleras i lagar, förordningar eller föreskrifter. SADEV kan dock notera en otydlighet i statusen i övriga dokument som anges ligga till grund för arbetet med att förebygga korruption, exempelvis etiska riktlinjer, handlingsplan mot korruption etc. Även ansvaret för regelverket tycks i många hänseenden oklart. Vidare

kan SADEV notera att UD:s nu gällande dokument som reglerar det förebyggande arbetet mot korruption inom utvecklingssamarbetet i första hand fokuseras på etiska riktlinjer för den enskilde tjänstemannen. UD:s regelverk är mindre utvecklat avseende insatshandling. Vidare saknas inom UD skrivelser kring hur s.k. "Whistleblowers" tas om hand. Handläggningsordningen för misstänkta fall av korruption bör utvecklas vidare.

SADEV har iakttagit att UD:s regelverk för att förebygga korruption inte dokumenteras eller inventeras systematiskt. Det finns inte en samlad plan för hur översyn och uppdatering av regler och övriga dokument ska genomföras samt hur eventuella behov av nya dokument ska identifieras.

SADEV noterar att UD:s specifika dokument som styr arbetet med att förebygga korruption "Handlingsplan mot korruption" inte alltid tydligt integreras i UD:s övriga regelverk. Exempelvis har inte det korruptionsförebyggande regelverket integrerats i Multistrategin. Frågan om ansvarsutkrävande och därigenom också behovet av god styrning och kontroll förs dock fram i denna. SADEV anser därför att Multistrategins genomförande blir en nödvändig men inte nödvändigtvis tillräcklig förutsättning för en bättre svensk politik gentemot de multilaterala organen vad gäller ett förstärkt och förbättrat anti-korruptionsarbete.

SADEV noterar att UD:s regelverk vad avser revision inte nämner på vilket sätt och i vilka omfattning som UD:s medarbetare ska bedöma samarbetspartnerns system för revision inom exempelvis det multilaterala utvecklingssamarbetet. I bedömningsmallarna som nämns ovan ingår att göra kvalitativa bedömningar av organisationernas revisionssystem.

2.4 Sidans regelverk

Regelverket utgör interna krav, beslutade av generaldirektören. De utgör bindande instruktioner till Sidans medarbetare för hur verksamheten ska bedrivas. I princip utgör de en egen och mer detaljerad reglering av de krav som ställs på Sida externt.

Nedan listas regler och stöd- och bakgrundsdokument som påverkar Sidans arbete med att förebygga och minska korruption i utvecklingssamarbetet.

Sidas interna regelverk för att förebygga korruption

Regler	Stöddokument
1. Sidans regelverk	1.Handledning Sidans anti-korruptionsregel
2. Sidans arbets- och beslutsordning	2. En vägledning vid misstanke om korruption
3. Sidans anti-korruptionsregel	3. Så arbetar Sida – En vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder
4. Sidans regel för insatshantering	4. Så arbetar Sida – Manual för att utarbeta, genomföra och följa upp samarbetsstrategier
5. Värderingar och förhållningssätt för områdena personal och organisationsutveckling	5. Så arbetar Sida – Manual för insatshantering
6. Upphandlingsregel	6. Handledning i revisionsfrågor
7. Biståndsavtalsregel	7. Sidans handbok i upphandling – för upphandlingar som genomförs eller finansieras av Sida
8. Delegering av ekonomiskt ansvar	8. Sida Procurement Guidelines (SPG)
	9. Public Finance Management in Development Co-operation – A Handbook for Sida Staff
	10. Anvisningar för bidrag från anslagsposten enskilda organisationer
	11. Sidans revisionshandledning för enskilda organisationer och deras revisorer
	12. Biståndsavtalshandboken
	13. Avtalsmallar, kontraktsmallar och allmänna villkor
	14. En sammanfattning av LFA-teorin – Logical Framework Approach (LFA)
	15. Ekonomihandboken
	16. Riktlinjer för representation
	17. Checklista för chefer
	18. Etiska riktlinjer vid utlandstjänstgöring gemensamma för UD och Sida
	19. Policy och handledning för sektorprogramstöd
	20. Checklista för riskanalys i projekt och programstöd
	21. Riktlinjer för samarbetsstrategier

Bakgrundsdokument

- Perspektiv på fattigdom
 - Korruptionens anatomi: orsaker, konsekvenser och botemedel
 - Anti-korruptionsstrategier i utvecklingssamarbetet
 - Att bekämpa korruption
 - Här står vi. Dit går vi
-

2.4.1 Sidas regler

Det övergripande regelverket utgörs av lagar, förordningar och föreskrifter som beskrivits ovan. I "Sidas Regelverk" slås fast att regelverkets syfte är att utgöra ett styrinstrument för Sidas medarbetare mot vissa angivna mål och att regelverket innehåller bindande instruktioner till Sidas medarbetare.

Den grundläggande regeln säger vidare *regelverket fyller också en stödjande funktion genom att ge vägledning om hur medarbetarna ska handla i olika situationer* och att det *syftar även till att underlätta uppföljning av hur medarbetarna uppfyller angivna mål.*

Regelverket är indelat enligt följande:

- A. Inledning
- B. Sidas organisation
- C. Biståndsprocessen
- D. Kommunikationsprocessen
- E. Upphandling
- F. Ekonomiadministration
- G. Personaladministration
- H. Övrig administration

Den del av regelverket som kallas biståndsprocessen innefattar bland annat anti-korruptionsregeln, biståndsavtalsregeln, regel för insatshantering etc. Dock ingår inte upphandling i den del som avser biståndsprocessen utan har en egen indelning.

I det GD-beslut²⁰ som en viss regel baseras på ska regelägaransvaret anges. Regelägaransvaret innebär att löpande följa regelns tillämpning och relevans inom Sida, bl.a. att målet för regeln uppfylls, vid behov vidta åtgärder, tillse att erforderliga regler finns inom regelägarens ansvarsområde, samordna de egna reglerna med övriga regelägares regler så att regelkollisioner eller andra oklarheter inte uppstår, informera om nya och reviderade regler samt om upphävande av regler, ge service rörande regelns tillämpning i form av bl.a. råd samt svara för översättning av regeln när så erfordras.

2. Sidas arbets- och beslutsordning (ABS)

Syftet med denna regel är att bestämma dels Sidas organisation och indelning i verksamhetsområden, dels GD:s delegering av arbetsuppgifter och befogenheter för varje verksamhetsområde. Regeln innehåller även bestämmelser om formerna för myndighetens verksamhet och beslutsförfarandet.

GD har beslutanderätt i alla frågor, med undantag för de beslut som enligt myndighetsförordning och instruktion för Sida fattas av personalansvarsnämnden. Med detta undantag har GD rätt att delegera arbetsuppgifter och befogenheter till chefer inom Sida.

Generaldirektören fattar årliga delegeringsbeslut avseende delegering av dispositionsrätt till anslag och vissa andra ekonomiska befogenheter till avdelningarna i huvudsak i enlighet med de ansvars- och verksamhetsområden som fastställts i arbets- och beslutsordningen.

²⁰ eller ac-beslut efter bemyndigande enligt Sidas Arbets- och beslutsordning

Innehav av dispositionsrätt eller annan ekonomisk befogenhet innefattar rättigheter och skyldigheter/ansvar enligt vad som fastställts i särskilt beslutad regel för "Delegering av ekonomiskt ansvar".

I ABS definieras ansvars- och verksamhetsområden för respektive avdelning etc.

3. Sidas anti-korrupsionsregel (2001)

Regeln är för närvarande under omarbeting, reviderad regel beräknas antas under våren 2008. Målet med regeln är att motverka riskerna för korruption och ställa krav på Sida att vidta åtgärder i uppkomna fall. Regeln anger att Sida aldrig ska acceptera korrupta beteenden och att Sida alltid ska ta upp eventuella sådana i dialogen med samarbetspartnern. I regeln definieras korruption som att *institutioner, organisationer, företag eller individer skaffar sig otillbörlig vinning genom sin ställning i en verksamhet och därigenom orsakar skada eller förlust. Detta inkluderar mutor och bestickning, utpressning, favorisering och nepotism, men också förskingring, svindleri, jäv och illegal finansiering av politiska partier.*

Den ska tillämpas på allt svenskt utvecklingsarbete och gäller för alla Sida-anställda, i Sverige såväl som utomlands.

Regeln ska tillämpas då insatser bereds och beslutas, då avtal och kontrakt skrivs, då upphandlingar görs, under genomförandet av verksamheten, vid uppföljning bl.a. för att säkerställa revision och att följa upp rapportering, vid utbildning och information till chefer och medarbetare, samt då samarbetsstrategier utarbetas. Anti-korrupsionsregeln ställer också krav på att Sidas medarbetare har tillräcklig kunskap om regeln och om korruptionens negativa effekter på ekonomisk och social utveckling. Anti-korrupsionsregeln ska tillämpas i samband med utövande av Sidas olika roller, den som analytiker, den som finansiär och den som dialogpartner. Den slår fast att ansvaret inom Sida för tillämpningen av regeln följer dispositionsrätten och att berörd personal, för att kunna ta kontrollansvar, har skyldighet att tillämpa regeln vid planering, beslutsfattande och styrning, liksom i Sidas två övergripande processer: utarbetande av samarbetsstrategi samt insatsberedning, -genomförande och -uppföljning.

- Stöddokument:Handledning Sidas anti-korrupsionsregel och En vägledning vid misstanke om korruption

4. Sidas regel för insatshantering (2006)

Sidas krav på handläggningsarbetet beskrivs i Sidas regel för insatshantering. Regeln syftar till att säkerställa att Sidas insatser är relevanta, effektiva, genomförbara och hållbara. I regeln delas projektcykeln upp i tre huvuddelar; beredning, genomförande och avslut. Motiven för regeln är att säkerställa kvalitet och effektivitet i insatshanteringen, säkerställa att insatserna är förutsebara, objektiva och öppna för insyn och granskning, samt att tydliggöra Sidas roll och ansvar.

Enligt regeln ska en inledande beredning i huvudsak fokusera på relevans och avslutas med en rekommendation om fullständig beredning, och då med vilka frågor som där måste hanteras, eller ett förslag till avslag.

Ett av huvudsyftena med en fullständig beredning är att bedöma insatsförslagen utifrån Sidas generella bedömningskriterier (relevans, måluppfyllelse och kostnads-effektivitet, genomförbarhet, uthållighet, koordination och konsultation, samt risker).

Med det senare kriteriet avses att bedöma interna och externa risker och att föreslå åtgärder för att undvika och reducera dem. Samtidigt säger regeln att den fullständiga beredningen ska utgå från den inledande beredningens slutsatser vilka risker som måste hanteras – men utan att några krav ställs på att identifiera risker i den inledande beredningen.

Regeln slår fast att som en del av den fullständiga beredningen ska Sidas handläggare i en bedömningspromemoria (BPM) sammanställa ett underlag inför beslut om att ge svenskt stöd till en insats. Där ska redovisas vilka resurser insatsen kommer att kräva av Sida, samt hur, när, av vem och i vilken omfattning insatsen kommer att följas upp och, om nödvändigt, utvärderas. Regeln anger också att Sidas krav på periodicitet i verksamhetsmässig och finansiell rapportering ska baseras på slutsatser i riskanalysen.

Beslut om stöd till insatsen ska enligt regeln fattas på grundval av handläggarens slutsatser i BPM (vanligtvis är handläggare föredragande, chef som innehar dispositionsrätten beslutande och att controller eller annan godkänner beslut-förslaget genom ett formellt samrådsförfarande). Ett förslag till avtal ska också ingå i beslutsunderlaget. Regeln anger att situationsanpassning av avtal ofta är nödvändig.

Under avtalsfasen ska samtliga parter genomföra sina åtaganden enligt avtalet. Samarbetspartnern ansvarar för att insatsen påbörjas, genomförs och avslutas i enlighet med avtalet. Samarbetspartnern ansvarar också för att, med den periodicitet som parterna kommit överens om i avtalet, lämna rapporter till Sida om genomförandet och användandet av tillgängliga resurser. Vid avslut ska samarbetspartnern utarbeta finansiella rapporter och resultatanalyser enligt avtal.

Sida ansvarar för att följa upp hur verksamheten genomförs och ska vidare följa upp och bevaka att avtalsvillkoren uppfylls och att insatsens verksamhet är relevant i förhållande till planerade resultat och mål samt anpassas (om nödvändigt) till förändringar i omvärlden. Detta ska ske genom att Sida granskar rapporter enligt den periodicitet som parterna har kommit överens om i avtalet.

- Stöddokument: Så arbetar Sida – En vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder, – Manual för att utarbeta, genomföra och följa upp samarbetsstrategier, Manual för insatshantering,Handledning i revisionsfrågor, Sida Procurement Guidelines, Public Finance Management in Development Coo-operation – A Handbook for Sida Staff, En sammanfattning av LFA-teorin.

5. Värderingar och förhållningssätt för områdena personal och organisationsutveckling (2005)

I syfte att skapa en gemensam ram för Sidas medarbetare gällande grundläggande värderingar och förhållningssätt för personal och organisationsutveckling antogs denna regel i sin första form 2004. Den bakomliggande tanken är att det är möjligt att styra och vägleda Sida med hjälp av värderingar och förhållningssätt, och att det är linjechefernas ansvar att de värderingar och förhållningssätt som uttrycks i regeln genomsyrar arbetet. Sidas personalavdelning (PEO) fungerar enligt regeln som rådgivare, stöd och uppföljare. Varje medarbetare har vidare ett individuellt ansvar att agera i enlighet med regelns angivna värderingar och förhållningssätt.

Regeln anger att vid tjänstgöring utomlands (såväl som i Sverige) förväntas Sidas medarbetare uppträda på ett etiskt godtagbart sätt, bl.a. vad gäller korruption. Någon

precisering om vilka värderingar som ska bejakas och vilka förhållningssätt som ska intas för att de ska ses som etiskt godtagbara lämnas emellertid inte. Det framgår inte heller hur PEO ska fullgöra kravet på uppföljning.

6. Upphandlingsregel (2007)

Sida finansierar upphandlingar som görs av Sidas samarbetsländer och andra samarbetsparter. Sida handlar också upp varor och tjänster inom utvecklingssamarbetet och för myndighetens eget behov. Detta regelverk omfattar upphandling av varor, tjänster och entreprenader. Det gäller såväl när en samarbetspart handlar upp med Sida-medel, som när Sida handlar upp. Upphandlingsregeln bygger på Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och det regelverk som Sida och ett samarbetsland kommer överens om.

- Stöddokument: Sidas handbok i upphandling – för upphandlingar som genomförs eller finansieras av Sida och Sida Procurement Guidelines (SPG). På Sidas interna nätverk på EVU/JUR:s sida finns även stödjande e-dokument som beskriver upphandlingsprocessen och svarar på vanligt förekommande frågor om upphandling (FAQ).

7. Bistandsavtalsregel (2004)

Sida tecknar olika typer av avtal i utvecklingssamarbetet vilka anger villkoren för gåva, kredit eller garanti till samarbetsländer och andra samarbetsparter. I Sidas bistandsavtalsregel anges vad som ska beaktas vid formulerandet av avtal. Enligt bistandsavtalsregeln ska avtalen vara tydliga, enhetliga och ändamålsenliga och bidra till att målen för Sidas verksamhet uppfylls. Sidas regel för insatshantering anger att avtalsmallarna ska tillämpas, men att de också kan situationsanpassas.

Vissa delar av insatsavtalen, såsom rapportering, revision, upphandling och återbetalning av outnyttjade medel, får enligt Sidas bistandsavtalsregel emellertid inte lämnas obeaktade. Avtalsmallarna framgår av Sidas handbok för bistandsavtal och/eller finns tillgängliga på Sidas intranät. Först vid avtalsärenden överskridande 50 mnkr ska samråd ske med juristenheten (JUR) inom avdelningen för Ekonomi och verksamhetsutveckling (EVU), annars är samråd frivilligt.

Avtal om bidrag till svenska enskilda organisationer ska innefatta "Allmänna villkor för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer".

- Stöddokument: Bistandsavtalshandboken, avtalsmallar. På Sidas interna nätverk på EVU/JUR:s sida finns även stödjande e-dokument som svarar på vanligt förekommande frågor om bistandsavtalen (FAQ).

8. Delegering av ekonomiskt ansvar (2007)

Syften med regeln för delegering av ekonomiskt ansvar är att Sida ska leva upp till statsmakternas krav på att statens medel ska användas effektivt och i enlighet med fastställda ändamål. Vidare ska Sida klara kraven på säker medelshantering och rättvisande redovisning av verksamheten och dess resultat. Regeln anger villkoren för delegering av ekonomiska befogenheter samt det ansvar som följer av dessa befogenheter och ska tillämpas av alla som genom beslut om delegering fått befogenhet att besluta om användningen av Sidas medel eller beordra utbetalningar.

- Stöddokument: Ekonomihandboken

2.4.2 Sidas interna stöddokument

En annan del av Sidas styrdokument utgörs av stöddokument, vägledningar, handledningar, riktlinjer, anvisningar m.m. Dessa stöddokument kan vara verksamhetsövergripande eller utgöra stöd för bedömningsarbetet exempelvis inom en specifik avdelning eller för en viss typ av anslag. Gemensamt för alla stöddokument är dock att de inte utgör bindande instruktioner till Sidas medarbetare på samma sätt som Sidas regler, men att de bör beaktas och utnyttjas i tillämpliga delar.

I tillägg till ovan nämnda regelverk finns några övergripande dokument som har särskilt stor betydelse för att hantera korruptionsrisker:

1.Handledning Sidas anti-korruptionsregel (2004)

Syftet med denna publikation, som innehåller både regeln och dess handledning, är att konkretisera tillämpningen av anti-korruptionsregeln och därmed underlätta för Sidas personal att använda regeln i det praktiska arbetet.

I handledningen står att Sida ska bekämpa korruption på fyra nivåer:

1. etik och integritet inom den egna organisationen,
2. åtgärder för att säkra användningen av svenska bistandsmedel i projekt och program,
3. strategiska insatser för att motverka korruption i Sveriges samarbetsländer,
4. deltagande i globalt anti-korruptionsarbete och internationell samverkan.

Följande områden och arbetsprocesser ska enligt anti-korruptionsregeln omfattas av det interna korruptionsförebyggande arbetet:

 Områden och arbetsprocesser i det interna arbetet med att förebygga korruption

A. Landstrategier:

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

B. Beredning:

2. Sida ska analysera och bedöma samarbetspartnerns kapacitet vid beredningen av alla större insatser. Slutsatser avseende kapacitet inklusive korruptionsrisk ska beaktas vid utformning av stöd.

3. Sida ska säkerställa att planerade insatser ska identifiera väsentliga problem och ha tydliga mål, om möjligt med hjälp av LFA-metoden. Om ett av de identifierade problemen är att risken för korruption är stor, ska uppföljningsbara mål sättas upp för att minska denna risk.

4. Sida ska avtala med samarbetspartnern om innehållet i rapportering och genomförandet av revision. Ansvaret för revision åvilar i första hand samarbetspartnern. Likaså ska det fastställas och avtalsfästas vilken typ av revision som avses och när den ska genomföras. Normalt bör insatser revideras årligen. Sida ska i avtal förbehålla sig rätten att låta genomföra särskild revision om Sida bedömer att detta behövs.

5. Sida ska verka för ökad transparens och spridning av relevant information om olika insatser till bl. a. målgruppen och därmed öka möjligheterna till lokal kontroll och uppföljning "underifrån".

C. Genomförande/uppföljning:

6. Sida ska följa upp att rapportering inkommer i överenskommen tid och med dito innehåll.

7. Sida ska säkerställa att insatser revideras enligt plan.

8. Företag, konsulter, enskilda organisationer och andra genomförare som får eller förvaltar svenska biståndsmedel via Sidas avtalsparter ska revideras i enlighet med kriterierna väsentlighet och risk. När det svenska stödet förmedlas vidare ska avtal med Sidas samarbetspartner utformas så att ansvar för att detta regelverks syfte och huvuddrag följs åligger samarbetspartnern.

9. Sida ska genomföra särskild extern revision av insatsen om misskötsel eller korruption misstänks. Om bevis för misskötsel eller korruption framkommer ska Sida överväga att avbryta sitt stöd till insatsen. Om rättelse inte görs bör avtalet sägas upp och Sida kräva återbetalning av medlen ifråga.

10. Sida ska aldrig acceptera korrupta beteenden och ska alltid ta upp eventuella sådana i dialogen med samarbetspartnern. Sida ska alltid följa upp sådana ärenden och kräva att samarbetspartnern vidtar erforderliga åtgärder.

D. Allmänt:

11. Sida ska tillse att Sidas medarbetare har erforderlig kunskap om denna regel samt om korruptionens negativa effekter på ekonomisk och social utveckling. Ansvaret inom Sida för tillämpningen av denna regel följer dispositionsrätten. För att kunna ta sitt kontrollansvar har berörd personal skyldighet att känna till och tillämpa denna regel.

12. Sida ska vid behov upprätta land- och avdelningsspecifika anvisningar för anpassad tillämpning av denna regel. Detta ska dock alltid ske inom ramen för regelns syfte och huvuddrag.

De åtgärder som Sida generellt ska vidta delas arbetsmässigt upp genom Sidas tre olika roller: analysrollen, rollen som dialogpartner och rollen som finansjär. I analysrollen poängteras kunskapens roll i arbetet mot korruption. Det är viktigt att göra

korruptionsanalyser lokalt och sektorsspecifikt. Ett bra samarbete med andra aktörer som Världsbanken och Transparency International rekommenderas också.

I rollen som dialogpartner så uppmanas till att ta upp frågan om korruption i dialogen, särskilt i samband med diskussioner kring de nationella fattigdomsstrategierna. Sverige ska genom dialogen arbeta för att fler länder skriver under och ratificerar FN-konventionen mot korruption. Dessutom ska Sidas förhållningssätt till korruption framhållas i alla förhandlingar och i förekommande fall i avtalsskrivningar, där Sida är för en strikt tillämpning av klausulerna om betalningsinställelse och uppsägning. I rollen som finansiär tydliggörs att Sida är förvaltare av svenska skattemedel och därför ansvarigt för att medlen används på rätt sätt. Dock varnas för att överdrivna rapporteringskrav, liksom överreglering generellt kan ha motsatt effekt på medelskontroll; ingen tar avtalet på allvar och det förfaller i praktiken.

Handledningen avslutas med en diskussion angående korruptionens två sidor: utbuds- och efterfrågesidan. Det poängteras att som givare har Sida ett ansvar för utbudssidan. I slutet av handledningen förs även ett kort resonemang om var korruption anses vara vanligt förekommande: hos politiska partier, inom domstolsväsendet och inom polisen, men även nationella parlament anses vara potentiellt korrupta. Centrala förutsättningar i kampen mot korruption är enligt handledningen ett välinformerat och aktivt samhälle.

2. Vägledning vid misstanke om korruption (2003)

Vägledningen riktar sig till tjänstemän inom Sida som upptäcker eller misstänker korruption i svenska insatser. Vägledningen ger konkreta råd kring vad handläggaren ska göra om hon eller han misstänker korruption. Råden ges i form av en checklista där vanligt förekommande frågor ställs och besvaras: Vad är korruption?, När ska jag agera?, Måste jag informera?, Vem är misstänkt?, Vem kontaktar jag?, Vilka är formkraven för att behandla ett klagomål/påstående om korruption? etc.

Vägledningen innehåller även en beskrivning av stödfunktioner inom Sida dit handläggaren kan vända sig för stöd och rådgivning. Följande enheter är listade i handledningen: Juridiska enheten, ekonomienheten, Sidas presstjänst, avdelningscontroller, fältcontroller, Personalavdelningen, Avdelningen för Utvärdering och Intern revision, samt Avdelningen för Policy och Metod. Vidare nämns att det inom UD finns Sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap som en resurs för ambassader vad gäller stöd och råd och i samarbetslandet kan revisionsfirmor användas som stödfunktion vid misstanke om korruption.

För att konkretisera och fånga in olika yttringar av korruption definieras och exemplifieras i vägledningen olika typer av korruption som mutor, utpressning, favorisering och nepotism, förskingring, jäv, svindleri och illegal finansiering av politiska partier.

Vägledningen avslutas med exempel på korruption i utvecklingsarbetet: medel som visserligen används inom projektet men används för andra ändamål än vad som avsetts, samt projektmedel som används för egen personlig vinning.

Så arbetar Sida

Så arbetar Sida består av tre dokument: en vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder samt två manualer avseende beredning, genomförande och uppföljning av samarbetsstrategier respektive insatshantering.

3. Så arbetar Sida – En vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder (2005)

I vägledningen, som för närvarande är under omarbetning, analyseras ansvarsfördelningen mellan Sida och samarbetspartners när det gäller kvalitetssäkring, kvalitetssäkring i Sidas eget arbete, riskbedömning, Logical Framework Approach (LFA), avtalens roll samt uppföljning och utvärdering. Vidare anges bl.a. vilka bedömningskriterier som ska användas samt strukturen på en bedömnings-PM.

4. Så arbetar Sida – Manual för att utarbeta, genomföra och följa upp samarbetsstrategier (2005)

Handboken syftar till att ge praktisk vägledning till Sidas chefer och handläggare angående riktlinjerna för samarbetsstrategier som fastställts av regeringen. Den är en av de tre handböcker som är knutna till regeln för insatshantering.

Manualen går igenom varje delmoment i strategiarbetet och redogör i varje delmoment för frågorna när, hur och av vem. De delmoment som ingår i processen och som berör Sida är: regleringsbrev, startmöte, intressentmöte, regeringsuppdrag, landmöte, förslag till strategi, regeringsbeslut och samarbetsavtal. Under den period som samarbetsavtalet genomförs ska kontinuerligt bakgrundsmaterial inför nästa omgång av strategiarbete insamlas.

I delmoment tre, intressentmötet, diskuteras situationen i landet är en av de föreslagna diskussionspunkterna frågan om det finns problem med korruption i landet. En korruptionsanalys ska även finnas tillgänglig som bakgrundsdocument inför delmoment fem, landmötet.

För uppföljning nämner Sidas manual att en analys som tar upp system och kapacitet för offentlig finansiell styrning och hantering av korruptionsrisker ska göras i resultatbedömningen. Som interna styrdokument har Sida därutöver utarbetat specifika vägledningar för utfasningsländer och för arbete med resultatbedömning.

5. Så arbetar Sida – Manual för insatshantering (2005)

Syftet med handboken är att guida Sidas personal genom de olika stegen vid insatshantering, från idé (initial preparation phase) via beredning (in-depth preparation phase) till genomförande (agreement phase) och uppföljning (retrospective follow-up) av program och projekt. Manualen är den andra av de tre handböcker som är knutna till biståndsinsatsregeln.

I handbokens inledning beskrivs sex bedömningskriterier baserade på LFA-metodologin som bör användas inom ramen för insatshantering. Ett av dessa kriterier är risk och riskhantering i vilket korruptionsfrågan ingår. Utöver detta omnämns korruption inte explicit i handboken, men det står att Sida ska försäkra sig om att det svenska stödet används på ett ändamålsenligt och korrekt vis. Sida ska bland annat följa upp och se till att samarbetsparten följer det som står i avtalet vad gäller finansiell hantering och redovisning med hänvisning till Sidas anti-korruptionsregel.

6. *Handledning i revisionsfrågor (2005)*

Avsikten med revisionshandledningen är att den ska fungera dels som ett uppslagsverk där ord och begrepp förklaras, dels ge handfasta råd angående hur Sidas anställda bör hantera revisionsrapporter, upphandla revisionstjänster och formulera uppdragsbeskrivningar för revisionsinsatser. Det påpekas i inledningskapitlet att ett viktigt syfte med revision är just att förebygga, förhindra och motverka korruption.

Ett avsnitt i revisionshandledningen ägnas åt vad Sidas personal bör tänka på när det gäller hanteringen av revision på grund av misstanke om korruption, bland annat påpekas att specificeringen av revisionsuppdraget måste anpassas till vilken typ av korruption som misstänks. För att kunna formulera en uppdragsbeskrivning måste först en riskbedömning göras där, om möjligt, de områden som revisionen ska omfattas identifieras. Det påpekas i handledningen att revision inte ensamt kan hantera korruptionsrisker men att den är ett bra hjälpmedel.

7. *Sidas handbok i upphandling – för upphandlingar som genomförs eller finansieras av Sida (2003)*

Syftet med handboken är att förklara de viktigaste principerna och processerna som gäller vid all upphandling. I handboken framgår att en förutsättning för att samarbetsparten ska svara för upphandlingen är att denne har kompetens och kapacitet att klara detta och att regelverket svarar mot internationellt erkända upphandlingsprinciper. Ett ytterligare villkor är att samarbetsparten har förmåga att följa Sidas anti-korruptionsregler. Sida gör denna bedömning.

8. *Sida Procurement Guidelines (SPG) (2004)*

Om ett internationellt avtal finns ingånget kan Sidas Procurement Guidelines eller annat regelverk som svarar mot internationellt erkända principer tillämpas. Sidas Procurement Guidelines följer Världsbankens och Europeiska utvecklingsbankens riktlinjer för upphandling, de europeiska direktiven för offentlig upphandling och den svenska lagen om offentlig upphandling samt Världshandelsorganisationens avtal om statlig upphandling. Syftet med riktlinjerna är att säkerställa att upphandlingen av varor och tjänster inom projekt/program finansierade av Sida går rätt och riktigt till.

Det poängteras i riktlinjerna att Sidas samarbetspartners visserligen är ansvariga för själva upphandlingsprocessen, från planering till kontraktsskrivande och även administreringen av upphandlingsprocessen men att det i Sidas ansvar ingår att granska om upphandlingen gått rätt till och att den skett i överensstämmelse med avtalet. Om det framkommer att upphandlingen gjorts på ett felaktigt sätt, att administrationen av kontraktet brustit eller att Sida inte fått rätt information, kan Sida deklarerat att kontraktet inte längre är berättigat till finansiering.

I kontrakt finansierade av Sida ska det finnas med en klausul som säger att Sida har rätt att inspektera räkenskaper och protokoll relaterad till den verksamhet som Sidas finansiering berör hos den samarbetspart som kontraktet gäller. Vidare ska det framgå av avtalet att Sida har rätt att genomföra revision av relevant bokföring hos samarbetsparten. I riktlinjerna poängteras att Sida alltid ska förbehålla sig rätten att säga

upp kontraktet/avtalet²¹ med samarbetsparten om det visar sig att parten är involverad i korruption eller bedrägeri.

9. Public Finance Management in Development Co-operation – A Handbook for Sida Staff 2007)

Syftet med handboken är att ge stöd till handläggningen av offentlig finansiering styrning (OFS) inom utvecklingssamarbetet. Politik för global utveckling, Parisdeklarationen och den nya strukturen på utvecklingssamarbetet har inneburit ökad fokusering på den offentliga finansiella styrningen.

Enligt handboken innebär en dålig OFS att knappa resurser slösas bort genom icke-optimal fördelning och ineffektiv hantering och även öppnar för korruption. En svag OFS inverkar negativt på både den offentliga och den privata sektorn, liksom på effektiviteten hos biståndet. Handboken framhåller dock att arbetet från svenskt håll med att förbättra OFS inte primärt är att se till att svenska biståndsmedel används effektivt utan syftet är att möjliggöra fattigdomsreducering genom tillväxt, demokratisering och effektiv användning av alla tillgängliga resurser.

Handboken hänvisar till Sidas anti-korrupsionsregel och vidhängande anti-korrupsionshandbok men tar även upp speciella områden inom OFS där särskild risk föreligger för korruption som exempelvis upphandling, hantering av kontanter när det gäller utgifter och skatteinkomster, hantering av externa medel, lönelistor och utbetalning av löner, ojämna in- och utbetalningar av medel exempelvis vid utförsäljning av statlig egendom eller när lån blir godkända. I handboken hävdas att risken för korruption är större när individuella givare använder sig av egna bankkonton och egna distributionskanaler för bistånd jämfört med om alla skulle använda sig av ett enda system, det statliga. Fördelen med att använda det statliga systemet är enligt handboken att det skulle möjliggöra ett stärkande av OFS och därmed även ge utrymme för ett mer långsiktigt korrupsionsförebyggande arbete.

10. Anvisningar för bidrag från anslagsposten enskilda organisationer (2007)

Dessa anvisningar gäller för samtliga svenska enskilda organisationer som söker bidrag från Sida och anslagsposten för enskilda organisationer (EO-anslagsposten) för insatser i utvecklingsländer. Anvisningarna sägs vara en uttolkning av Så arbetar Sida – Manual för insatshantering applicerat på EO-anslagsposten.

11. Sidas revisionshandledning för enskilda organisationer och deras revisorer (2004)

Det finns också en revisionshandledning med förtydliganden till innehållet om revision i Allmänna villkor för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer och tillhörande revisionsinstruktioner. Handledningen syftar till att tydliggöra de krav som ställs i dessa villkor.

12. Biståndsavtalshandboken (2004)

För att kunna navigera bland olika avtalsmallar som finns på Sida har en handbok om biståndsavtal tagits fram som ett komplement till Biståndsavtalsregeln. I den framgår

²¹ Sida skiljer på kontrakt och avtal på så sätt att begreppet kontrakt används för de konsultkontrakt som är resultatet av upphandlingar och begreppet avtal för de biståndsavtal som ingås med samarbetsländer och samarbetsparter.

att det finns en mängd olika avtal och att alla inte är direkt kopplade till transferering av pengar eller andra resurser, exempelvis proceduravtal och samarbetsavtal.

13. Avtalsmallar, kontraktmallar och allmänna villkor

I dagsläget arbetar Sida med ett 25-tal avtalsmallar anpassade för olika situationer. Grundformatet är att revision regleras i en särskild paragraf i biståndsavtalen. Mallarna har vidareutvecklats under senare år och reglerar både Sidas och samarbetsparternas åtaganden och anger ansvar för revision, villkor för utbetalningar, rapportering, uppföljning m.m. Särskilda avtalsmallar ska enligt Biståndsavtalsregeln (§ 16) t.ex. gälla för insatser där Världsbanken eller FN organisationer är partners. Avtal med svenska enskilda organisationer ska alltid innehålla Allmänna villkor för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer.

”Allmänna villkor för Sidas bidrag tills svenska enskilda organisationer” (allmänna villkor). Dessa villkor ställer enhetliga krav på de enskilda organisationerna vad gäller förvaltning av medel, ekonomisk och verksamhetsmässig redovisning, revision, upphandling, m.m. Regeln ska tillämpas på allt stöd genom svenska enskilda organisationer oavsett finansieringsform.

14. En sammanfattning av LFA-teorin – Logical Framework Approach (LFA) (2003)

Logical Framework Approach (LFA) är en målstyrd planeringsmetod som används av Sida för projektgranskning, uppföljning och utvärdering av projekt. En LFAanalys består av nio olika steg: steg 1 Analys av projektets kontext, steg 2 Intressentanalys, steg 3 Problemanalys, steg 4 Målformulering, steg 5 Aktivitetsplan, steg 6 Resursplanering, steg 7 Framtagandet av indikatorer, steg 8 Riskanalys samt slutligen steg 9 Analys av förutsättningar för måluppfyllelse. Korruption nämns som exempel på en extern riskfaktor i steg 8 (Riskanalys). Förutom i texten angående steg 8 nämns inte korruption i dokumentet.

15. Ekonomihandboken (2008)

Ekonomihandbokens syfte är att dels ge vägledning för Sidas personal, både vid hemmamyndigheten och vid utlandsmyndigheter, kring vilka krav som ställs på dem ifråga om Sidas ekonomiadministrativa rutiner, dels att samla Sidas redovisningsprinciper. Ekonomihandboken ska vara ett stöd till Sidas anställda vad gäller ekonomiadministrativa frågor. Handboken innehåller bland annat i bilagor en handledning vad avser delegering av ekonomiskt ansvar samt checklista för insatsuppföljning (handläggarens ansvar).

16. Riktlinjer för representation

Riktlinjerna för representation talar inte direkt i termer av korruption, men anger att representation alltid ska ha ett naturligt samband med Sidas verksamhet och inte får utövas med syfte att täcka kostnader för sällskapsliv av privat natur, personlig gästfrihet eller liknande.

17. Checklista för chefer

Checklistan påminner Sidas chefer om de viktigaste skrivningarna i Sidas anti-korruptionsregel (inklusive handledning) och ”Vägledning vid misstanke om korruption”.

Bl.a. framgår att Sidas jurister bör kontaktas vid misstanke om korruption och att specialrevision då bör utföras. Checklistan återger att ansvaret för att vidta åtgärd vilar hos innehavaren av dispositionsrätten och att Sidas presstjänst bör hållas informerad för att skapa beredskap inför ett eventuellt mediaintresse. Vidare ges upplysning om att korruption är ett straffbart brott enligt såväl svensk som internationell rätt och att regler om jäv finns med i förvaltningslagen och att det gäller för offentligt anställda (t.ex. Sida-anställda).

18. Etiska riktlinjer vid utlandstjänstgöring (2004)

Se beskrivning under Utrikesdepartementet, stöddokument punkt 8.

19. Policy och handledning för sektorprogramstöd (2000)

Sidas policy och handledning för sektorprogramstöd anger att frågor som rör åtgärder för att motverka korruption inom sektorprogramstöd måste hanteras. Dokumentet menar att de offentliga finansiella systemen måste analyseras och att brister i budgetering och kontroll av medel måste lösas inom ramen för de nationella systemen. I en jämförelse med projektstöd uppges att mycket talar för att riskerna för korruption inte är större än för sektorprogramstöd.

Policyn sätter stor tilltro till de nationella revisionssystemen och hävdar att alla parter ska ha full insyn i systemen för budgetering, upphandling, redovisning och rapportering. Om den nationella revisionen inte anses vara fullgod ska, enligt dokumentet, en oberoende revisionsbyrå anlitas. Kontroll och styrning anges vara av allra största betydelse på kort sikt, d.v.s. att de offentliga finansiella systemen är tillförlitliga och att de förmår motverka korruption.

20. Checklista för identifiering och analys av korruptionsrisker i projekt och programstöd (2006)

Checklistan slår inledningsvis fast att Sida hittills inte har utarbetat någon vägledning för hur korruptionsrisker ska analyseras. Checklistan själv anger emellertid några frågor som kan ställas under beredning för att identifiera och analysera korruptionsrisker. Den första frågan som föreslås ställas för identifiering av korruptionsrisker är om något liknande arbete redan gjorts på nationell nivå och till vilken grad som materialet i sådana fall kan användas. Den andra frågan för identifiering innebär att fylla i kunskapsluckor inom områden som insyn, ansvarsutkrävande, korruptionsmiljö, offentliga finansiella system och upphandling.

Riskanalysen utgår från de identifierade korruptionsriskerna och följer den metodik som används för beredning av insatser enligt sedvanlig programteori (t.ex. LFA). Checklistan slår slutligen fast att korruptionsrisker alltid ska ingå i berednings-PM (BPM), att anti-korruptionsklausuler ska ingå i alla avtal då korruptionsrisker förekommer och att Sida Rating System – SiRS (som upphörde att användas 2007) erbjuder vägledning i uppföljning av korruption.

2.5 SADEV:s iakttagelser

SADEV kan konstatera att det råder oklarheter vad gäller de olika dokumentens status och giltighet. Detta skapar otydlighet över vilka anvisningar, stöddokument etc.

som medarbetare på Sida ”ska” känna till och arbeta utifrån. Det kan exempelvis förekomma att ska-krav ingår i stöddokumenterna eller att dessa benämns som regler.

SADEV kan vidare konstatera att regelverket inom Sida för att förebygga korruption inte verkar inventeras och förtecknas systematiskt. Det finns inte en samlad plan för hur översyn och uppdatering av regler och övriga dokument ska genomföras samt hur eventuella behov av nya dokument ska identifieras. SADEV finner det positivt att hela Sidas regelverk för all verksamhet finns väl dokumenterat och lättillgängligt på intranätet med regelägare angivna för varje regel.

SADEV noterar att Sidas specifika dokument som styr arbetet med att förebygga korruption – antikorrupsionsregeln inte alltid integreras i verksamheten. Exempelvis menar en respondent på Sida att anti-korrupsionsregeln är *mer av en separat och parallell regel som man tar fram när potentiella problem uppstår*. Denna uppfattning styrks av flera intervjuade. Andra menar att regeln beaktas i exempelvis beredningsarbetet då hänsyn tas till hur samarbetspartners själva arbetar med anti-korruption. Sammantaget kan sägas att flera intervjuade handläggare är av uppfattningen att fokus i korrupsionsarbetet snarare ligger på agerandet vid misstänkta fall av oegentligheter än att löpande och förebyggande arbeta med anti-korrupsionsfrågan.

SADEV kan notera att Sidas avtalsmallar innehåller klausuler om revision men att dessa kan tas bort av ansvarig handläggare, vilket också gjorts i vissa fall. Att så kan ske utgör en risk som kan underminera en central del av organisationens kontrollsystem.

SADEV har vidare noterat att flera regler styr Sidas arbete som rör revision i insatshandlingen. Ytterligare en specifik regel för revision är under utarbetande. Som ett alternativ till att tillföra ytterligare en regel anser SADEV att Sida bör överväga att istället utveckla regeln för insatshandling och att i den integrera de andra regler som är avsedda att styra obligatoriska delar i insatshandlingen. SADEV anser att detta skulle bidra till möjligheterna att etablera ett sammanhållet förhållningssätt till att identifiera risker under beredningsarbetet, och att med dem som utgångspunkt anpassa lämpliga kontrollåtgärder.

SADEV har vidare noterat att inom Sida så beskrivs risk och riskhantering ytterst sparsamt i exempelvis ”Så arbetar Sida”. I dokumentet beskrivs sex olika kriterier som ska användas i beredning, design och uppföljning av en insats. Ett av kriterierna är risk och riskhantering. I det stycke som behandlar inledande beredning omnämns risk, men utan någon beskrivande text överhuvudtaget. Av en illustration i ett stapeldiagram framgår att risk i jämförelse med andra kriterier bedöms ha en medelhög betydelse för arbetet i den inledande beredningen. SADEV anser inte att ”Så arbetar Sida” uppmärksammar kriteriet risk på ett tillfredsställande sätt mot bakgrund av riskanalysens betydelse i arbetet med att förebygga korruption.

I Sidas regel för insatshandling anges att den fullständiga beredningen ska utgå från den inledande beredningens slutsatser av vilka risker som måste hanteras. SADEV kan emellertid inte notera att något krav på att den inledande beredningen verkligen ska resultera i sådana slutsatser föreligger. Inte heller vilken typ av risker som avses.

SADEV finner att Sidas regelverk vad gäller upphandling följer gällande internationell praxis. De motsättningar som tidigare²² fanns i regelverket har tagits i beaktande av Sida vid utarbetandet av det nya regelverket. Detta har också blivit mer överskådligt och pedagogiskt upplagt.

SADEV kan konstatera att Sida för samarbetet med svenska enskilda organisationer har ett väl utvecklat regelverk för hur verksamheten ska bedrivas. Ansvar och befogenheter är också tydligt reglerad i Sidas övergripande arbets- och beslutsordning och i avdelningsspecifika handläggningsordningar.

²² Referens till Sidas internrevision 1999.

III. BEDÖMNINGSMETODER SAMT KUNSKAP OCH KAPACITET

3 Generell efterlevnad av regelverket

3.1 Utrikesdepartementet

Detta avsnitt fokuserar på hur Utrikesdepartementet arbetar med att förebygga korruption och att säkerställa att korruptionsrisker inom utvecklingssamarbetet minimeras genom att besvara följande fråga i regeringsuppdraget:

- Vilka krav ställer regelverken på bedömning av multilaterala organisationers system för uppföljning och revision i beredningsprocessen och hur detta efterlevs.

Biståndsramen för år 2008 uppgår till drygt 32 mdkr. Utrikesdepartementet (UD) kanaliserar drygt 11 mdkr till olika biståndsinsatser. Majoriteten av UD:s medel, över 7 mdkr, ges till tre typer av multilaterala organisationer; internationella finansieringsinstitut (världsbanksgruppen, regionala utvecklingsbanker samt övriga fonder och banker), FN:s fonder och program och Europeiska Unionen (EU).²³ Det multilaterala stödet via UD utgår till största delen i form av basbudgetstöd, dvs. medel som utan öronmärkning betalas som ett bidrag till organisationens generella budget. Se budgeten under 1.3 ovan för en övergripande bild av biståndsbudgeten för 2008.²⁴

UD:s ansvarsområde är omfattande och innehåller ett flertal komplikationer. Ett exempel på en sådan komplikation är att uppdelningen mellan UD och Sida gällande multilateralt stöd är otydlig (och därför kommer att genomgå en översyn under 2008). Skiljelinjen mellan basbudgetstöd och resterande stöd till multilaterala organisationer är inte helt klar, liksom att ansvarsfördelningen inom UD för stöd till multilaterala organisationer delas mellan många enheter²⁵.

I denna utvärdering avgränsar SADEV bedömningen till att gälla UD:s arbetsprocess (från beredning till styrelsearbete) i samband med basbudgetstöd till multilaterala organisationer samt stödet till EU då basbudgetstödet utgör merparten av de medel som kanaliseras genom UD. SADEV anser vidare att denna avgränsning på ett korrekt sätt återspeglar UD:s Handlingsplan mot korruption (2007) som i avsnitt g) föreskriver att UD ska *verka för att korruption bekämpas inom och genom de internationella*

²³ EU betecknas i detta sammanhang som en multilateral organisation även om detta språkbruk inte är fullt ut etablerat mot bakgrund av EUs särskilda, politiska karaktär.

²⁴ Regeringens Proposition 2007/08:1, Budgetpropositionen för 2008, Utgiftsområde 5 internationell samverkan, 7 internationellt bistånd och 8 migration, volym 4

²⁵ Utrikesutskottet, utredningstjänsten (2006) *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet* Rapport från riksdagen 2005/06:RFR6 Rapport, sid. 82-83

organisationer som Sverige är medlem i och att de internationella finansieringsinstitutionerna och andra multilaterala biståndsorgan effektivt arbetar för att bekämpa korruption i samarbetsländerna. Vidare föreskrivs att UD ska verka för att korruptionsbekämpningen tas upp i EU:s olika biståndsorgan, och att frågan får ökad uppmärksamhet i såväl det interna som i det externa arbetet i EU och i multilaterala organ som FN, Världsbanken, IMF och de regionala utvecklingsbankerna. SADEV har valt att utgå från dessa skrivningar i analysen av hur UD tillämpar regelverket, samt kompletterat bedömningen med utgångspunkt från de regler och riktlinjer, som gäller det korruptionsförebyggande arbetet, som är relevanta i respektive skede av insatshandlingen. I flera intervjuer på UD har framhållits att bedömningen bör beakta att agendan för det multilaterala samarbetet i hög grad fastställs av en komplex internationell process och att Sveriges möjligheter att driva korruptionsfrågan begränsas av detta. Sverige har genom sitt medlemskap i multilaterala organ åtagit sig det multilaterala systemets spelregler. SADEV delar denna uppfattning men anser trots allt att regelverkets efterlevnad vad gäller UD:s antikorrup-tionsarbete står i centrum i denna utvärdering.

Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (MU) är den enhet inom UD som har huvudansvaret för det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet. MU-enheten administrerar basbudgetstöd till flertalet multilaterala organisationer och ansvarar för utvecklings- och reformfrågor inom FN, FN:s fonder och program, fackorgan, FN:s ekonomiska, sociala och miljörelaterade verksamhet. Vidare ansvarar enheten för EU:s utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete samt samordnar dessa frågor inom EU-samarbetet. Därtill ansvarar enheten för stödet till de internationella finansiella institutionerna, Världsbanksgruppen, samt regionala utvecklingsbanker.²⁶ SADEV har genomfört en dokumentstudie (budgetpropositioner, regleringsbrev, bedömningspromemorior, instruktioner, rapporter, etc.) som kompletterats med intervjuer för att inhämta information om hur det förebyggande korruptionsarbetet drivs i de multilaterala organisationerna och hur gällande regelverk tillämpas och lämpar sig för detta arbete.

3.1.1 Ramverk för korruptionsförebyggande arbete inom det multilaterala utvecklingssamarbetet

UD:s förebyggande korruptionsarbete inom det multilaterala systemet kan bäst drivas genom att lyfta anti-korrupsionsfrågor inom ramen för formellt och informellt påverkansarbete, t.ex. i styrelsearbete eller motsvarande samt verka för frågan i internationella sammanhang.

Departement och myndigheter som samverkar med FN-systemet och; de internationella finansieringsinstitutionerna eller deltar i utvecklingssamarbetet genom EU ges samlad normativ vägledning i regeringens strategi för multilateralt samarbete²⁷. Multi-strategin (se vidare kapitel 2) är regeringens svar på den kritik som framförts i studier och utvärderingar²⁸ och som bland annat pekat på brister i hur systematiskt UD bedrivit beredningsarbetet i relation till de multilaterala organen (och då kanske främst FN:s fonder och program). För att bedöma UD:s korruptionsförebyggande

²⁶ <http://www.regeringen.se/sb/d/2868/a/16249>

²⁷ Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete, april 2007

²⁸ Se exempelvis följande: Utrikesutskottet, utredningstjänsten (2006) *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet* Rapport från riksdagen 2005/06:RFR6 Rapport; Förarbete till strategi för multilateralt utvecklingssamarbete (2006).

arbete i det multilaterala sammanhanget har SADEV tagit utgångspunkt i de övergripande ramarna för styrningen av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

I Multistrategin behandlas inte förebyggande korruptionsarbete explicit, men däremot frågan om ansvarsutkrävande och därigenom också behovet av god styrning och kontroll. Multistrategins genomförande blir därför en nödvändig men inte nödvändigtvis en tillräcklig förutsättning för en bättre svensk politik gentemot de multilaterala organen vad gäller ett förstärkt och förbättrat anti-korruptionsarbete. SADEV bedömer att för att detta ska kunna materialiseras krävs aktivt engagemang och arbete i samband med beredning av stöd till och i styrelsearbetet i respektive multilateralt organ.

3.1.2 Internationella finansieringsinstitut och FN:s fonder och program

Bedömningsmodellen

Under 2007 inledde UD på försök ett arbete med att bedöma 26 multilaterala organisationers relevans och effektivitet. De organisationer som omfattades av bedömningen är Världsbanksgruppen, regionala utvecklingsbanker, Europeiska Utvecklingsfonden (EUF) samt fackorgan, fonder och program inom FN (för EU se nedan). Även 2008 görs dessa bedömningar, men med en omarbetad bedömningsmall.

Bedömningsmodellen har arbetats fram av ett särskilt projekt inom UD/MU mot bakgrund av den kritik som redogjorts för ovan. Syftet är att göra en systematisk analys av organisationer utifrån kriterier som kan grupperas under rubrikerna relevans samt intern och extern effektivitet. Bedömningarna ska ses som ett av flera underlag som ger vägledning i påverkansarbetet och inför bidragsbeslut. Slutsatser från bedömningarna ska också utgöra en viktig grund för utarbetandet av specifika organisationsstrategier. Underlag för arbetet är de multilaterala organisationernas rapportering (t.ex. årliga verksamhetsrapporter och revisionsrapporter), utvärderingar, bedömningar från gemensamma initiativ från givar- och/eller samarbetsländer samt utlåtanden av utlandsmyndigheter, delegationer eller representationskontor vid högkvarter och Sida. Bedömningarna genomförs av handläggare med huvudansvar för respektive multilaterala organisationer varefter kvalitetssäkring och gemensamberedning i en departementsöverskridande referensgrupp sker. Flertalet av dessa handläggare finns på MU men de finns också på andra enheter inom departementet och i vissa fall på fackdepartement.

I mallen som avser år 2007 fanns det inga direkta faktorer som rörde förebyggande korruptionsarbete, dock fanns det faktorer inom bland annat kategorin "intern effektivitet och revision" som fångade organisationens interna styrning och kontroll vilket i sig inkluderar en korruptionssäkringsaspekt. I den mall som ska användas för att bedöma 2008 års insatser finns bedömningskriterier kring korruption. Exempelvis bedöms om det finns en klar och tydlig policy avseende korruption, om rutiner finns på plats för att beivra oegentligheter och om en "whistle blower"-funktion är etablerad. SADEVs intervjuer visar att UD kompletterar anti-korruptionsfaktorerna i mallen med ytterligare kontroller av organisationernas korruptionsförebyggande arbete och transparens. Några minimikrav för resultat avseende de olika faktorerna finns inte angivna.

Införandet av en bedömningsmall kan vara ett steg på vägen att hantera frågan om korruptionsrisker i relation till de berörda FN-organen. SADEV har analyserat samtliga bedömningsmallar för 2007 över hur vissa frågor hanteras – framför allt de med revisionsanknytning. Från denna studie och från genomförda intervjuer bedömer SADEV att många frågor återstår att lösa innan metoden får anses som effektiv. (1) Sverige måste få större tillgång till material från multilateralerna. I dagsläget saknas ofta de underlag (t.ex. internrevisioner) som handläggaren behöver för att kunna göra bedömningar. (2) Frågor om korruptionsrisker måste även utvecklas mer och bli tydligare. (3) Kriterier bör utvecklas för bedömning av om organisationerna ska kunna få det utlovade stödet eller ej. Detta innebär bl.a. att genomföra en riskanalys inkluderande identifiering, värdering av risk och föreslag på åtgärder som bör vidtas. (4) Kompetensen hos de personer på UD som ska göra dessa bedömningar måste stärkas. Få av de berörda handläggarna har tidigare erfarenheter av att göra de nödvändiga bedömningarna såsom att läsa revisionsrapporter och göra riskanalys (se vidare kapitel 4).

SADEV kan notera att det kan vara svårt ur ett politiskt perspektiv att få genomslag för att exempelvis minska eller upphöra med stöd till någon organisation vars resultat i bedömningarna visat sig otillfredsställande.

Beredning och påfyllnad

Beredningen av stödet till de multilaterala organen följer den normala budgetprocessen med proposition, riksdagsbehandling och med slutligt fastställande av indikativt bidrag per organ i regleringsbrevet. Beslut om slutligt bidrag sker enskilt för varje organisation, ibland på flerårsbasis i form av ett dragningschema. Beredningen inför budgetpropositionen bygger bl.a. på behovsskattningar som gjorts inom varje organisation i samband med utarbetandet av respektive organisations budget. Detta sker inom ramen för det normala styrelsearbetet i vilket UD engagerar sig och kan driva sina frågor (se nedan). Varje organisation utarbetar en budget på basis av behov, men tar också hänsyn till förväntade bidrag från respektive givarland, byggd på underhandskonsultationer med givarna. Med utgångspunkt från utfallet av organisationernas budgetberedning, den organisationsbedömning som gjorts, inklusive politisk prioritet, samt andra överväganden som t.ex. bördefördelning med andra givare, förutsägbarhet i finansiering, finansieringsutrymme och behov av eventuella särskilda satsningar, gör ansvarig enhet i sin beredning en bedömning om och med vilket belopp Sverige ska stödja organisationen. I enlighet med Multistrategin ska denna beredning göras noggrant bland annat med hjälp av de bedömningsmallar som diskuterats ovan. I beredningen ingår att information från fältet ska inhämtas. Detta sker i ökande utsträckning med Sidas hjälp.

För de internationella finansiella institutionerna och större fonderna (Globala fonden, Globala miljöfaciliteten etc.) har en särskild finansieringsprocess utvecklats i form av fleråriga påfyllnader som sker med några års mellanrum. Enkelt uttryckt innebär detta att ett övergripande påfyllnadsbelopp förhandlas fram gemensamt av givarna, varefter varje givare gör ett åtagande om att finansiera en definierad andel. Förhandlingarna inriktas på vad fondernas pengar ska satsas på under den kommande perioden och hur verksamheten ska genomföras. Givarnas åtaganden och den samlade nivån avgörs av hur nöjda de är med utfallet av dessa förhandlingar med hänsyn tagen till organisa-

tionens tidigare resultat. Exemplet nedan speglar hur man under en längre tid arbetat inför påfyllnad av Världsbanken/IDA.

Banken/utvecklingsfonden presenterar inför påfyllnaden ett genomarbetat förslag för kommande satsningar. Förberedelserna inför en påfyllnad pågår under ett års tid genom fyra, fem förhandlingstillfällen. Inför dessa tillfällen bereder UD:s handläggare och chefsförhandlaren en förhandlingsplattform där Sveriges prioriteringar slås fast. I denna inkluderas bland annat vilka frågor som ska prioriteras, Sveriges tidigare position i olika frågor i bankerna och i andra sammanhang, vad andra länder har för position i frågorna samt ett förslag till svensk position i förhandlingen. Under arbetets gång konsulteras även övrig UD-personal, Sida och experter. Förhandlingsplattformen föredras och godkänns därefter av gruppchef på enheten, enhetschef, utrikesrådet och även statssekreterare. Godkänd förhandlingsplattform används sedan av chefsförhandlaren vid förhandlingstillfällena. Plattformen omarbetas efter varje förhandlingstillfälle. Inför den slutgiltiga förhandlingen ger plattformen en sammanfattande bedömning av förhandlingsarbetet och vid det tillfället konsulteras även Finansdepartementets budgetavdelning. Plattformen föredras även för statsrådet som sedan fattar beslut om Sveriges bidrag till fonden. Inför förhandlingsrundan har ett bemyndigande om att ingå ett flerårigt åtagande framställts i budgetpropositionen.

Vid förhandlingarna har varje medlemsland eller mottagarland rätt att ta upp frågor. För Sveriges del gäller att frågorna ska överensstämma med Politiken för Global utveckling (PGU) och regeringens prioriterade områden, vilket inkluderar mål- och resultatstyrning och ansvarsutkrävande. Dokumentstudier visar att UD på olika sätt har arbetat för att efterleva dessa målsättningar i flera av de multilaterala organ där Sverige verkar. Exempelvis har Sverige stått bakom frågor som rör institutionella reformer inom institutionerna vilket får ses som en markering från svensk sida. Inom ramen för dessa reformer har fram till nu Världsbanken, Afrikabanken och Asienbanken utvecklat ett resultatramverk och resultatstyrningssystem. UD menar att dessa reformer medför en ökad transparens vilket i sig kan leda till att förebygga korruption i organisationerna. Som noterats inledningsvis i detta kapitel har Sverige sätt att arbete med korruptionsfrågan i multilaterala organ, genom att ta hänsyn till de speciella förutsättningar som det multilaterala systemet innehåller ökat möjligheterna för trovärdigt bilateralt agerande. Dessutom har frågan om korruptionsförebyggande arbete ibland drivits av andra aktörer vilket skapat utrymme för Sverige att välja att driva andra frågor. Av den anledningen kan hänvisning till frågan om korruption och riskhantering ofta saknas i förhandlingsplattformarna. Baserat på tillgängliga dokument kan SADEV konstatera att det tycks saknas ett systematiskt förhållningssätt till hur Sverige arbetar korruptionsförebyggande vid framtagandet av förhandlingsplattformar och i förhandlingar inom de multilaterala organen i samband med påfyllnadsarbetet. Denna bild bekräftas av de intervjuer som SADEV genomfört. Även om man drivit korruptionsförebyggande frågor som direkt och indirekt medverkar till att skapa en miljö som främjar antikorrupsionsarbete har Sverige inte enligt SADEV:s bedömning utvecklat en systematik som säkerställer att frågan drivs på det sätt som UD:s regelverk, bl.a. "Handlingsplan mot korruption", föreskriver.

Styrelsearbete

Huvuddelen av det svenska stödet till multilaterala organisationer ges i form av basbudgetstöd, även om det finns undantag där projekt-/programfinansiering är större. Basbudgetstöd är icke-öronmärkta bidrag till multilaterala organisationer, bidrag som ingår i organisationernas totala budgetar. Det är styrelserna för respektive organisation som på övergripande nivå beslutar om hur medlen ska användas och hur insatshandlingen ska ske. Ledningen för organisationen har ansvaret för genomförandet och den finansiella handlingen. Utgångspunkten är att medel endast får användas inom ramen för organisationernas mandat och i enlighet med de riktlinjer och prioriteringar som styrelserna gemensamt beslutat om. Det är därför av särskilt stor vikt att Sverige, i enlighet med Multistrategin, aktivt deltar i styrelsearbetet och därigenom söker påverka de beslut som fattas.²⁹

Sverige har inte en styrelsepost i alla organisationer, men kan i vissa fall ändå delta som observatör med yttranderätt. Sverige ska också aktivt bygga allianser genom samverkan med likasinnade länder. Ett aktivt styrelsearbete innebär även att ha regelbundna kontakter med andra i styrelsen, eventuell byrå (mindre krets av länder som förbereder styrelsearbetet), organisationens företrädare på olika nivåer och övriga givarländer. UD:s företrädare har i styrelsearbetet i uppdrag att verka för att få genomslag för svenskt biståndspolitiskt tänkande.³⁰ Förarbetet med att påverka hur den internationella agendan utformas blir därför mycket viktig.

De frågor Sverige särskilt driver följer enligt intervjuerna den politiska agendan formulerad av regeringen i policydokument och budgetpropositioner. För närvarande prioriterar regeringen de tre tematiska frågorna jämställdhet, demokrati och MR samt klimatfrågan men även mål- och resultatstyrning och ansvarsutkrävande. Det är framför allt under den sistnämnda punkten som förebyggande arbete mot korruption inkluderas. Sveriges ståndpunkter i olika frågor bygger på kunskap som UD samlar in i dialog med organisationerna, i beredningsprocesser, bakgrundsdokument, bedömningsarbete, erfarenhet från multibisamarbete och vad personalen ser av de multilaterala organen i fält. Det insamlade materialet används sedan för att driva Sveriges frågor i styrelser och likvärdiga organ inom ramen för den överenskomna dagordningen. I intervjuer som SADEV gjort framgår att det internationella arbetet i hög grad styrs av en tidigt fastställd agenda och att förhandlingsarbetet tar sin utgångspunkt i denna. UD:s arbete innebär därför till stor del att försöka påverka den agenda som sätter ramarna för förhandlingsarbetet och inom ramen för denna förhandla fram stöd för frågor som är viktiga för Sverige.

I de fall Sverige delar en styrelsepost med andra länder i en valkrets föregås styrelsemöten av någon form av samordning länderna emellan. Svenskt deltagande i förberedande samordning och vid styrelsesammanträdet beror på respektive styrelses funktionssätt. Inför styrelsemötena (eller motsvarande) bereder UD:s handläggare instruktioner som slår fast svensk ståndpunkt och agerande. Även om Sverige under årens lopp tagit upp frågan om institutionell reform inom de multilaterala organen, vilket till viss del inkluderar frågorna om korruption, så har anti-korruptionsfrågan inte systematiskt varit en fråga som Sverige drivit i styrelsearbetet. Från de instruktioner och

²⁹ Förarbete till strategi för multilateralt utvecklingssamarbete, (2006),

³⁰ Ibid

mötesrapporter som SADEV tagit del av diskuteras frågan endast mycket sällan och nästan aldrig på initiativ av Sverige. Enligt intervjuer erbjuds dock oftast möjligheter att diskutera det korruptionsförebyggande arbetet inom ramen för budgetberedning, institutionellt strategiarbete osv. Eftersom det då inte sker som en enskild punkt på dagordningen kan detta inte förutses i instruktioner och andra dokument som föregår möten. Sälunda drivs t.ex. frågan om ansvarsutkrävande och öppenhet just nu i UNDP:s styrelse. I Världsbankens drevs t.ex. korruptionsfrågan stort inom organisationen av den före detta världsbankschefen Paul Wolfowitz och under 2007 återigen i form av en ny strategi.

En stor fråga inom Världsbanken under året har varit antagandet av en strategi för arbetet med god samhällsstyrning och bekämpande av korruption. Sverige och övriga nordisk-baltiska länder har under hela processen varit eniga och starka förespråkare för att Världsbanken ska stärka sitt arbete inom dessa områden. Sverige och valkretsen har bl.a. drivit och fått genomslag för en betoning av att god samhällsstyrning och anti-korruption måste förstås i ett utvecklingsperspektiv, givet länkarna mellan fattigdomsbekämpning och dessa frågor.

Budgetpropositionen 2007

Intervjuerna vittnar om att styrelsearbetet och framför allt förberedelserna inför styrelsernas möten ger Sverige en insyn i organisationerna som inte kan erhållas på annat sätt. Genom att sitta med i styrelserna kan UD utnyttja möjligheterna till inflytande över organisationernas prioriteringar, verksamhet institutionella ram- och regelverk. Bland annat har UD försökt driva utarbetandet av en del riktlinjer för organisationerna, bl.a. riktlinjer för anti-korruptionsarbetet. Från svensk sida drivs vidare frågor om ökad politisk öppenhet och skyddet av så kallade "whistle-blowers" inom organisationerna.

3.1.3 Multilateralt utvecklingssamarbete – EU

Bakgrund

EU:s bistånd finansieras via EU:s ordinarie budget och via bidrag från medlemsländerna till Europeiska Utvecklingsfonden (EUF). Bidraget till EUF fastställs genom en gemensam fördelingsnyckel för alla medlemsstater. Därutöver finns möjlighet att lämna frivilliga EUF-bidrag. Från EU:s ordinarie budget finansieras framförallt de s.k. biståndsinstrumenten³¹, humanitärt bistånd och makrofinansierat bistånd. I EU-budgeten för 2008 ska totalt 2,3 miljarder euro avsättas för utvecklingssamarbete, därtill satsas ytterligare 2,9 miljarder från EUF.³² Under tidigare år har Sverige kanaliserat ca sju procent av biståndet via EU, vilket gett Sverige en andel motsvarande 2,7 procent vardera i EUF och EU-budgeten.³³

Alla övergripande policybeslut tas i Rådet, som består av politiska representanter från samtliga medlemsstater. Kommissionen har ansvaret att planera och genomföra EU:s biståndspolitik. EuropeAid är kommissionens byrå för samarbete, och ansvarar för att

³¹ Development Cooperation Instrument (DCI), European Neighborhood and Partnership Instrument (ENPI), Instrument for Pre-Accession (IPA), Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) och Instrument for Stability (IFS).

³² http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2008_sv.pdf

³³ Regeringens Proposition 2007/08:1, Budgetpropositionen för 2008, Utgiftsområde 5 internationell samverkan, 7 internationellt bistånd och 8 migration, volym 4

implementera allt bistånd som finansieras genom EU:s budget och EUF, med undantag för humanitärt bistånd, makrofinansierat stöd och förvaltningsstöd (IPA). EU:s biståndspolitik har genomgått omfattande reformer sedan år 2000. En vital del i reformarbetet är den nya policyn Europeiskt samförstånd om utveckling som år 2005 antogs gemensamt av Rådet, Kommissionen och EU-parlamentet. Policyn gäller både för Kommissionens (det så kallade EG-biståndet) och för EU:s samlade biståndspolitik dvs. för samtliga medlemsländer. En viktig förändring som kommit tillstånd som ett resultat av reformprocessen är att Kommissionens fältdelegationer, som samråder med EU-ländernas representationer på plats, har fått ökat inflytande över planering och genomförande av EU:s biståndspolitik.

De huvudsakliga kanalerna för svenskt påverkansarbete i EU finns dels i Rådet och dels informellt i Kommissionen och dess respektive underorgan, dels i samband med påfyllnadsförhandlingar till EUF. I insatshandlingen har Sverige ytterligare en möjlighet att påverka inriktningen av EU:s samlade utvecklingssamarbete och att utöva kontroll och inflytande över det av Kommissionen förvaltade EG-biståndet. Sverige arbetar även för inflytande på fältnivå. Detta arbete inkluderas inte i denna utvärdering.³⁴

Policyfrågor med avseende på genomförande av EG-biståndet samt EU:s positioner inför internationella möten förhandlas fram inom rådets ram. EU-gruppen på UD i Stockholm förbereder instruktioner till de svenska representanterna i två av de primära biståndsrelaterade rådsarbetsgrupperna (CODEV och AVS-gruppen). I grupperna som möts varje vecka har Sverige möjlighet att uttrycka åsikter om genomförda insatser, utformning av policy mm. Liksom övriga medlemsstater kan Sverige även ta initiativ till att rådsarbetsgruppen diskuterar utfallet av en biståndsinsats. Sverige har då rätt att begära ut alla handlingar, inklusive den ekonomiska redovisningen för insatsen. Av SADEV:s intervjuer framkommer att Sverige har lyft frågor om ökad effektivitet i genomförandet av olika insatser, men att en systematisk och sammanhållen svensk hållning med avseende på korruption och riskhantering saknas.

EU:s förebyggande korruptionsarbete och svensk påverkan

Frågor om institutionella och andra reformer med inriktning på ett förstärkt korruptionsförebyggande arbete återfinns i flera centrala delar i det reformarbete som genomförts inom EU:s utvecklingspolitik under senare år. SADEV har att utvärdera Sveriges bidrag i detta arbete utifrån UD:s regelverk och har i detta arbete analyserat de strategier som regeringen fastslagit för arbetet med EU:s utvecklingspolitik samt undersökt hur arbetet har bedrivits inom EU:s beslutande organ. Här bör framhållas att det i hög utsträckning saknas offentligt publicerade underlag från EU som möjliggör en heltäckande analys av vilka frågor som enskilda medlemsstater har drivit inom EU-samarbetet. Underlag som visar vilka frågor som Sverige har drivit redovisas dock i Regeringens årliga skrivelse till riksdagen *Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen*. SADEV har vidare granskat regeringens redovisning under perioden 2000-2007 och genomfört intervjuer för att klargöra det svenska arbetet.

I syfte att öka det svenska inflytandet i EU fastställde UD år 1996 en strategi för det svenska agerandet i förhållande till EU:s utvecklingssamarbete. Strategin innehöll mål

³⁴ SADEV planerar att under hösten 2008 presentera en utvärdering om vägar till inflytande på EU ur ett fältperspektiv.

och ställningstaganden för fastställda prioriterade sektorer och ämnesområden. Korruption eller korruptionsförebyggande arbete framhölls dock inte som en särskild punkt. Däremot betonades Sveriges prioritering av ökad effektivitet och kvalitetshöjande insatser inom EU-biståndet. Under år 1999 tog en arbetsgrupp bestående av personer från UD, Sida och den svenska representationen i Bryssel fram ett utkast till förnyad strategi. Beslut om strategin fattades dock inte av regeringen. I Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete som antogs år 2007 ingår förslag om att särskilda strategier för de viktigaste multilaterala organisationerna som Sverige samarbetar med, däribland EU, bör utvecklas. Riksdagens utredningstjänst (RUT) konstaterade 2007 att det i hög grad saknades dokumenterade strategier, mål och riktlinjer för svenska prioriteringar gällande biståndsområdet i EU-samarbetet.³⁵ I intervjuer som RUT genomfört med företrädare för UD och Sida och som upprepats av SADEV uppger intervjupersonerna att PGU och den fastställda politiken för humanitärt bistånd är de dokument som ska vägleda dem i deras arbete inom biståndsområdet i EU. I uppföljning till bl.a. RUT:s rekommendationer har en åtgärdsplan och samrådsgrupp för genomförandet av denna plan nyligen tagits fram under ledning av UD-MU.

Trots avsaknaden av tydliga dokumenterade mål och prioritering framhålls i intervjuerna att Sverige har varit drivande under den reformprocess som EU biståndet genomgått sedan början av 2000-talet. Enligt intervjuer har Sverige spelat en viktig roll i frågor som gällt övergripande policyutveckling, framtagande av avtal med olika grupper av partnerländer och regioner, samt hur Kommissionens verksamhet organiseras. I samband med Santer-kommissionens avgång 1999 var Sverige pådrivande i frågor som rörde ökad transparens i regelverk, stärkta finansiella kontrollmekanismer och ökad stringens i medelshanteringen.

SADEV har vidare tittat särskilt på den nya policyn Europeiskt samförstånd om utveckling som antogs år 2005 av Rådet, Kommissionen och Europa Parlamentet³⁶ för att se hur denna arbetar korruptionsförebyggande. Värt att notera är att dokumentet arbetades fram snarare av representanter för Rådet (dvs. av representanter för medlemsstaterna) än av Kommissionen. Ansvar för vad som behandlas och inte behandlas ligger således helt klart på medlemsländerna som antog policyn enhälligt. Dokumentet utgör grunden för EU:s arbete med internationellt utvecklingssamarbete och ska vara ett komplement till medlemsstaternas nationella strategier. Det syftar till att presentera en helhetsbild där betydelsen av att studera samband mellan olika faktorer betonas. Vikten av god samhällsstyrning framhålls på flera ställen och finns även beskriven i ett eget avsnitt. Anti-korruption nämns direkt och diskuteras i detta sammanhang utifrån ansvarsutkrävande och behovet av stöd från högsta politiska nivå. Därtill finns flera korruptionsrelaterade aspekter upptagna som dialog, reformering av offentlig förvaltning och rättsväsende. Frågan om samarbetsparternas fattigdomsstrategier framhålls som den centrala utgångspunkten för EU:s arbete. Samtidigt klargörs behovet av en förbättrad finansiell styrning i syfte att de offentliga medlen i ökad utsträckning ska användas i allmänhetens intresse.

SADEV har vidare valt att studera det senast Cotonou avtalet från år 2000 som är det sista i en serie avtal som slutits mellan EU och ACP-länderna (African, Caribbean and

³⁵ Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik, 2007, Riksdagens Utredningstjänst på uppdrag av Utrikesutskottet, s. 71-76

³⁶ The European Consensus on Development, EU, 2005

Pacific States). Det är ett av de mest centrala avtalen mellan EU samarbetsländer.³⁷ Förhandlingarna om Cotonou-avtalet och liknande avtal sköts av Kommissionen men i nära samarbete med medlemsstaterna. Enligt en intervju med dåvarande statssekreteraren Gun Britt Andersson³⁸, ger det en aktiv medlemsstat möjlighet till en relativt omfattande påverkan. Huvuddokumentet består av sex delar och korruption diskuteras i flera av dessa. Den mest omfattande beskrivningen finns i del tre under tematiska och tvärgående frågor, paragraf 33. Där redogörs för betydelsen av institutions- och kapacitetsutveckling och målsättningen att stödja samarbetsländerna i detta avseende. Enligt avtalet är syftet att motverka korruption och i detta sammanhang nämns offentlig förvaltning, rättssystemet, finansiell styrning och upphandling. Andra frågor som ofta framhålls som korruptionsförebyggande ingår också i avtalet såsom frågan om decentralisering, dialog, öppenhet och ansvarsutkrävande. De avsnitt i avtalet som särskilt behandlar handelsrelationer och finansiellt samarbete betonar frågor som upphandling och en kortfattad diskussion om risk. En översyn av avtalet ledde till ett tilläggsavtal 2005 som särskilt betonar upphandlingsfrågan och vikten av politisk dialog och konsultation som medel att lösa eventuella konflikter. Detta kopplas också samman med korruption och beskrivs närmare i paragraf 97.

Det är tydligt från denna genomgång att frågan om det korruptionsförebyggande arbetet har varit central inom EU under en följd av år och att denna prioritering har inarbetats i avtal som styr relationerna mellan EU och viktiga aktörer i omvärlden. Som framhållits ovan är dokumentationen om hur enskilda medlemsländers bidragit till beslutsprocessen inom EU mycket bristfällig, vilket även inkluderar möjligheterna att fastställa Sveriges roll i framtagandet av de studerade beslutsprocesserna. Till detta ska läggas att Sverige i enskilda förhandlingsprocesser kan göra bedömningen att en del av Sveriges prioriterade frågor effektivt drivs av andra aktörer och att Sverige således kan framhålla andra viktiga områden. Sammantaget försvårar detta möjligheterna till att klargöra hur Sverige har arbetat med korruptionsfrågan inom EU:s utvecklingsamarbete. SADEV kan dock konstatera att i regeringens årliga rapportering till riksdagen uppmärksammas korruption i mycket begränsad omfattning. Korruption nämns som ett utvecklingshinder i EU:s kandidatländer. Vidare kan nämnas att det i rapporten för 2006 framhålls att Sverige tagit initiativ inom EU:s arbete med företags sociala och miljömässiga ansvar. I relation till detta slås fast att *Arbetet mot korruption är centralt i detta sammanhang*. Korruptionsfrågan nämns i 2004 års rapport i samband med arbetet inom ALA-kommittén samt i rapporten 2001 i redogörelsen för Sveriges arbete att genom EU stödja förbättrad samhällsstyrning hos samarbetsparterna. Inom ramen för den Europeiska samförståndspolitiken drev Sverige främst frågor om samstämmighet, harmoniseringsagendan samt integration av horisontella frågor som mänskliga rättigheter, jämställdhet, barnets rättigheter och miljö.³⁹ Sammantaget ger SADEV:s analys en bild av att det på UD saknas ett systematiskt arbetssätt som säkerställer att det korruptionsförebyggande arbetet prioriteras i Sveriges arbete inom ramen för EU:s utvecklingspolitik. I den utsträckning som Sverige väljer att låta andra aktörer driva frågan för att själva fokusera på andra områden, så tycks det saknas ett systematiskt arbetssätt som säkerställer att det

³⁷ The Cotonou agreement 2000-2020, EU 2000; The Cotonou Agreement, revision, EU, 2005

³⁸ Intervju i Olsson och Wohlgenuth (2003).

³⁹ Regeringens skrivelse 2005/06:85

korruptionsförebyggande arbetet kommer med i beslut och prioriteras på det sätt Sverige önskar och som regelverket förskriver.

Genomförande/Uppföljning

Kommissionen och dess fältkontor är ansvariga för att genomföra biståndssatsningarna. Sverige har insyn i och kan påverka genomförandet av biståndet via genomförandekommittén och via svenska ambassader och fältkontor. EUF:s genomförande kommitté möts ungefär en gång per månad för att diskutera förslag till insatserna i fonden och mindre ofta än så för att avhandla budgeten. I kommittén representeras Sverige av Sida som även bereder kommittéarbetet. UD:s roll är att instruera Sida, vidimera instruktionerna och kommentera Sidas beredning. Beredningen består i att Sida hämtar in information om aktuella insatser från ambassader och sektionskontor. Sida har ingen instruktion om vilken information som ska tas fram, men följer i princip manualen i Så arbetar Sida. Enligt intervjuer ges frågor som avser anti-korruption stor plats i denna beredning. Som en del av beredningen har Sida kontakt med Kommissionens delegationer i fält. Det är också i fält samordning med EU:s övriga medlemsländer sker i fråga om planering och genomförande av Kommissionens bistånd. Enligt intervjuer sker samordningen på olika sätt, exempelvis inom ramen för tematiska grupper för den givarsamordning som blivit allt vanligare i samarbetsländerna. UD ansvarar till sist för påfyllnad av fonden och EU:s budget.

Det främsta verktyg UD har till sitt tillförogande i det anti-korruptionsförebyggande beredningsarbetet är revisionsrättens rapporter och kommissionens årsredovisning. Denna redovisning granskas grundligt, förutom av medlemsstaterna, även av EU parlamentet och revisionsrätten. Politikerna i EU- parlamentet får extra information som kan användas i granskningen från lobbygrupper, enskilda organisationer och andra intresserade. Inom parlamentet finns ett utvecklingssamarbetsutskott, där politiker specialiserade på utvecklingsfrågor går igenom årsredovisningen. Revisionsrätten utför, förutom granskningar av årsrapporten, egna specialrapporter som kan inkludera korruptionsaspekter. Kommissionen genomför även utvärderingar av samtliga insatser. Dessa redovisas i separata skrivelser. Denna noggranna genomgång av årsredovisningen, revisionsrättens rapporter och andra insatser på EU-nivå ligger till grund för UD:s uppföljning av EG-biståndet.

3.2 SADEV:s iakttagelser

Internationella finansieringsinstitut och FN:s fonder och program

SADEV har iakttagit att UD arbetar med korruptionsfrågan i styrelserna utifrån prioriteringar som görs på den internationella arenan och enligt intervjuer är detta det enda möjliga sättet. Mycket arbete har hittills gjorts med att, i Multistrategins anda, aktivt öka arbetet med beredning och påverkan. SADEV bedömer att särskilt pilotarbetet med bedömningsmallarna ger en god grund för ett mer systematiskt beredningsarbete i framtiden. Sammantaget gör dock SADEV bedömningen att UD inte har drivit anti-korruptionsfrågan i styrelsearbetet i multilaterala organisationer på det systematiska sätt som regelverket för antikorrupsionsarbete inom biståndet föreskriver. Det är SADEV:s bedömning att det återstår mycket innan de multilaterala organisationerna har en fullgod kontroll över anti-korruptionsarbetet. Det handlar om att bygga in anti-korruption i varje organisations egna system och regelverk, men framför

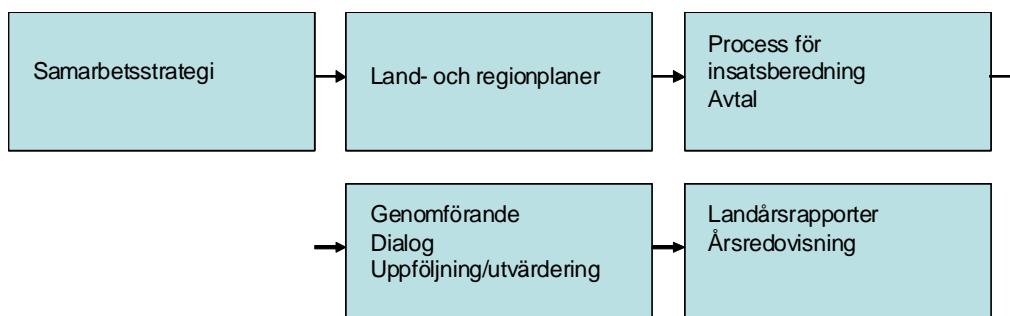
allt handlar det om ökad transparens. Här ställs stora krav på UD både i beredningsarbetet, i syfte att dokumentera och analysera den aktuella situationen i varje specifik organisation, och i styrelsearbetet i syfte att aktivt driva frågorna. Framtagandet av de organisationsstrategier som Multistrategin förespråkar ger möjligheter att ta tag i dessa frågor på ett mer systematiskt sätt.

EU

SADEV har noterat att frågan om det korruptionsförebyggande arbetet har varit central inom EU och att denna prioritering har inarbetats i avtal som styr relationer mellan aktörerna inom EU och samarbetsparterna. Dokumentationen om hur enskilda medlemsländer bidragit till beslutsprocessen inom EU är dock bristfällig, vilket gör det svårt att fastställa Sveriges roll i framtagandet av de studerade besluten. Dessutom har Sverige ibland bedömt att andra aktörer drivit svenska prioriterade frågor så att Sverige därmed kunnat koncentrera sig på andra viktiga områden. Sammantaget försvårar detta möjligheten att visa hur Sverige arbetat med korruptionsfrågan inom EU:s utvecklingssamarbete. Av tillgänglig dokumentation att döma anser dock SADEV att UD ytterligare behöver systematisera processerna för beredning och aktiv medverkan i EU:s alla beslutsfora, och att arbetet med att ta fram strategin för EU-biståndet påskyndas. Det senare för att tydliggöra prioritetsordning för de frågor som ska drivas i alla relevanta fora. SADEV anser vidare att bedömningsmallarna bör vidareutvecklas så att de även blir ett instrument i det förebyggande anti-korruptionsarbetet på UD.

3.3 Sida

Biståndet genom Sida är både omfattande och mångfacetterat. 2008 beräknas Sida hantera drygt 16 mdkr. Cirka hälften av dessa medel kanaliseras genom samarbetsprogram, dvs. i direkt samarbete mellan Sverige och samarbetslandet. Det är denna del av biståndet som SADEV kommer att fokusera på i detta avsnitt. Andra delar, såsom stödet genom enskilda organisationer, behandlas i senare avsnitt. I syfte att granska efterlevnaden på Sida av det ovan beskrivna regelverket för att förebygga korruption har SADEV genomfört en dokumentstudie som sedan kompletterats med intervjuer. Syftet har varit att följa anti-korruptionsarbetet genom alla olika arbetsprocesser på Sida från övergripande nivån (samarbetsstrategier) beredningsprocessen (land- och regionplaner, insatspromemorior och avtal), genomförande (dialog och daglig uppföljning) och återrapportering (årsredovisning med resultatbilaga, landrapporterna). Schematiskt kan Sidans hantering av samarbete med partnerländerna representeras som följer:

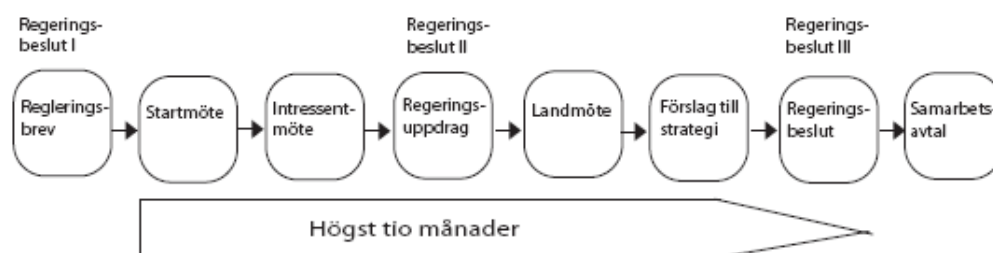


I handledning "Sida:s anti-korruptionsregel" framgår att anti-korruptionsregeln ska tillämpas på allt svenskt utvecklingsamarbete som finansieras av Sida (se kapitel 2). Handledningen redovisar 12 punkter som ska tillämpas. SADEV har valt att utgå från dessa punkter i analysen av hur Sida efterlever regelverket, samt kompletterat bedömningen med utgångspunkt från de regler och riktlinjer som är relevanta i respektive skede av insatshandlingen. Då nu anti-korruptionsregeln är under revidering och skärpning blir det extra viktigt att granska hur man följer den idag.

Handledning Sidans anti-korruptionsregel, punkt 1: Sida ska analysera och ta hänsyn till korruptionsriskerna inom ramen för samarbetsstrategiprocessen. Samarbetslandets vilja att bekämpa korruption vägs in vid valet av former, kanaler och områden i samarbetet.

Samarbetsstrategi

I regeringkansliets riktlinjer för samarbetsstrategier (2005) beskrivs arbetet schematiskt på följande vis:



Målen i samarbetsstrategin styr inriktningen på samarbetet mellan Sverige och samarbetslandet. Strategins betydelse har ökat under åren och ses idag som ett av de mest centrala dokumenten i regeringens styrning av Sida. Som nämnts i kapitel 2 utgör korruption på flera olika sätt en del i de bedömningar som ska göras i samarbetsstrategiprocessen. Riskerna för korruption ska beaktas inom ramen för landets grundläggande förhållanden. Bland annat fastställs att omfattningen av korruption, regeringens attityd och öppenhet till problemen samt åtgärder för att bekämpa korruption ska bedömas samlat. Bedömningen kan göras tillsammans med andra givare såväl som andra internationella organisationer.

Under 2007 kompletterades riktlinjerna vad avser innehållsförteckning, uppdrag, målstruktur, multilateralt samarbete och samarbetsstrategier för länder med selektivt samarbete. Komplementet innehåller inga förändringar som påverkar det anti-korruptionsarbete som utförs under framtagandet av en samarbetsstrategi.

I det årliga regleringsbrevet till Sida beslutar regeringen vilka samarbetsstrategier som ska utarbetas samt när Sida ska lämna förslag till dessa till regeringen. UD arrangerar startmöte och intressentmöte där Sidans regionavdelningar deltar. Regeringen beslutar om uppdrag, varefter Sida beslutar om den interna arbetsprocessen och ansvarsfördelningen för att ta fram underlaget till strategin. Strategiprocessen bör ha sin tyngdpunkt i samarbetslandet och ett centralt inslag är därför normalt att ambassaden organiserar ett landmöte. Ambassaden och representanter från berörda departement

och myndigheter möter då samarbetspartners i syfte att nå en gemensam svensk bedömning av läget i landet. Inför mötet tar ambassaden fram ett fördjupat planeringsunderlag som bl.a. innehåller slutsatser från årliga uppföljningar, resultatbedömningar och utvärderingar samt inkluderar andra givares analyser. Enligt riktlinjerna för samarbetsstrategier utgår arbetet från ett lands fattigdomsstrategi och särskild uppmärksamhet ägnas frågor om ägarskap, förvaltningens genomförandekapacitet, upphandlingsfrågor, korruptionsrisker, andra givares erfarenheter och för- och nackdelar med olika kanaler för samarbetet. Slutsatserna från landmötet utgör sedan stommen till förslaget till strategi. Ambassaden skickar ett första utkast till strategi till berörd regionavdelning. Respektive regionavdelningschef ansvarar inom Sida för kvaliteten i samarbetsstrategin.

Som ett led i kvalitetssäkringen granskas inför GD:s beslut samtliga förslag till samarbetsstrategier av en granskningskommitté för samarbetsstrategier (GKS). Kommittén⁴⁰ består av en ordförande, en representant för vardera regionavdelning, sekretariatet för utvärdering och ämnesavdelningarna, samt en samordnare från Sidas avdelning för Policy och metodutveckling. Beslutsmötet fokuserar mer på dokumentet som sådant än processen att ta fram det. Granskningskommittén lämnar årsrapporter till Sidas ledning. Av dessa framgår bl.a. vilka kriterier som använts vid granskningen och vilka brister som iakttagits. SADEV har granskat de två senaste årsrapporterna från GKS gällande åren 2005 och 2006 (2007 års rapport hade ej publicerats vid tidpunkten för denna utvärdering) och funnit att de inte specifikt behandlar anti-korruptionsfrågan utan sammanfattar på ett mycket övergripande sätt de brister som iakttagits i samarbetsstrategierna och presenterar samtidigt några rekommendationer för det framtida arbetet. Flera av punkterna som behandlas i granskningskommitténs årsrapport är dock relaterade till korruptionsfrågan även om termen aldrig nämns i dokumentet.

Sidas förslag till samarbetsstrategi skickas till regeringen. Efter UD:s interna beredning av förslaget tas regeringsbeslut om samarbetsstrategin. Strategin diskuteras därefter med samarbetslandet och samarbetsavtal ingås.

SADEV har studerat 24 samarbetsstrategier framtagna och beslutade under åren 2004–2007, dvs. efter det att anti-korruptionsregeln antagits, för att få en bild av hur korruptionsbedömningar görs inom ramen för strategiarbetet. Studien visar att korruption nämns i de flesta strategidokument. Oftast rör det sig om allmänna utsagor som *korruptionen är allmänt utbredd i landet* eller en "rankning" av landet baserat på Transparency Internationals korruptionsindex i strategins inledande analysdel. Sällan förekommer kommentarer kring erfarenheter av korruption på ett mer konkret plan. Det är därför svårt att se hur en analys av den allmänna korruptionsnivån kopplas till utvecklingsarbetet generellt och det svenska specifikt. Vidare går det inte att utläsa ett samband mellan utsagor kring korruptionsnivån och karaktären av korruption i analysdelen, och utformandet/inriktning av det framtida svenska arbetet i landet.

Ibland nämns i den framåtblickande delen av strategierna att korruptionsfrågan ska tas upp i dialogen. I mer ovanliga fall nämns att frågan är viktig att beakta i inriktningen av strategin, men hur detta ska göras framgår dock inte klart.

⁴⁰ Granskningsgrupp för samarbetsstrategier, 2005-05-09, POM.

Liksom med andra tvärssektoriella frågor som miljö, jämställdhet och mänskliga rättigheter så behandlas korruption i analysen av landet oftast som ett separat fenomen. I de kompletterande intervjuer som SADEV genomfört i anslutning till studien menar vissa respondenter att korruption nämns bara för att den "bör" tas upp.

SADEV noterar att det finns en tendens att olika tvärssektoriella frågor tränger ut varandra i landanalysen. Exempelvis ägnas i en samarbetsstrategi stor del av landanalysen till att beskriva förtryck av etnisk minoritet och dess negativa konsekvenser, i en annan strategi anses jämställdhet vara det största problemet för förståelsen av landet och då ägnas analysen särskilt mycket åt dessa frågor. Problemet i strategierna är inte att man väljer t.ex. jämställdhet som enda tvärfråga utan att man i strategin inte förklarar hur man kommit till den slutsatsen. Anti-korruptionsregeln skulle i detta hänseende kräva att man förklarade varför man inte behandlar dessa frågor i en strategi. Strategierna skiljer sig vidare åt vad gäller hur ingående de diskuterar tvärssektoriella frågor och hur dessa relaterar till varandra. Här kan också riktlinjernas rekommendation att en samarbetsstrategi ska vara kort (cirka 15 sidor) vara en förklaring.

SADEV finner att flera strategier använder liknande formuleringar när det gäller frågor om korruption och riskhantering vilket ger intryck av att skillnader och förutsättningar mellan länder inte beaktas fullt ut. Intressant är exempelvis att man hantlar Vietnam och Kina på ett likartat sätt trots att förutsättningarna för att diskutera känsliga frågor som t.ex. mänskliga rättigheter och korruption borde vara mycket större i fallet Vietnam efter så många år av nära samarbete (Sida är ju bland annat lead donor i upprättandet av National Anti-Corruption Committee (NASC)). Båda ländernas strategier (och landplaner) betonar dialog som en viktig faktor utan att notera att förutsättningarna skiljer sig åt. Detta står i kontrast till grundtanken bakom riktlinjerna för strategiarbetet där det betonas att de specifika förutsättningar i varje land ska beaktas i syfte att kombinera insatserna på ett sätt som leder till ett effektivare utvecklingssamarbete.

SADEV kan konstatera att samarbetsstrategierna uppvisar en skiftande kvalitet beträffande hur de behandlar korruptionsfrågan. SADEV bedömer att detta inte bara beror på variation i kontexten eller på hur själva regeringsuppdraget är formulerat.

Joint Assistance Strategy (JAS)

Som ett resultat av Parisdeklarationen har flera av samarbetsländerna kommit ett gott stycke på väg med att genomföra principerna om "ownership, harmonization och alignment". Detta har i flera fall lett till gemensamma samarbetsstrategier (eller underlag till sådana) mellan flera givarländer och det gemensamma partnerlandet, så kallade Joint Assistance Strategy (JAS). JAS är en ny form av samarbete som bygger på ett harmoniserat och resultatbaserat förhållningssätt. Det är en process som tagit många år att utveckla och erfarenheten av den i praktiken är begränsad. Den gemensamma strategin innebär att flera givare samarbetar i större utsträckning och att mottagarlandet har en mycket aktivare roll än tidigare. Arbetet utgår från ett lands fattigdomsstrategi och innebär att givarna, i nära samarbete med landets företrädare, formulerar en givarstrategi som syftar till att påskynda arbetet mot fattigdom. Det är ett initiativ som är tänkt att uppmuntra ett starkare nationellt ägarskap, stärka nationella institutioner och åstadkomma ett effektivare biståndsarbete.

Av Sidas samarbetsländer i Afrika har idag Sverige undertecknat JAS med Kenya, Tanzania, Zambia och Uganda. SADEV har valt att studera fyra JAS. Tanken är att dessa även ska kunna utgöra respektive givarlands egen strategi och inför behandling i respektive lands administration förses med en kort sammanfattning och ett bedömningsavsnitt. Detta har dock ännu inte blivit fallet i Sverige, utan regeringen kräver fortfarande en egen samarbetsstrategi, som dock är byggd på den JAS som undertecknats av Sverige.

SADEV kan notera att frågan om risk och anti-korruption har en central plats i dessa dokument. Samtliga strategidokument är uppbyggda på ett liknande sätt där stort utrymme ges åt att förklara landets förutsättningar och hur givarna med den nationella fattigdomsstrategin som utgångspunkt avser att påskynda utvecklingen genom ett effektivare biståndsarbete. Stort utrymme ägnas åt korruption i olika former och störst uppmärksamhet får bristande offentlig förvaltning, dålig finansiell styrning och svag institutionell kapacitet. Strategidokumentet lyckas sedan koppla detta till ett större sammanhang som ekonomisk tillväxt och social utveckling. Därigenom presenteras en helhetsbild.

Vidare förs i JASarna en diskussion om korruptionens hämmande effekter på såväl nationell som lokal nivå varigenom frågans tyngd klargörs. Strategidokumentet har en utvecklad diskussion om risk och riskhantering. Det finns även en uttömmande beskrivning gällande utvärdering och uppföljning med fokus på omfattande halvtidsutvärdering och en total översyn efter att strategiperioden löpt ut. Därigenom skiljer den sig från en traditionell samarbetsstrategi som inte lyckas lika väl i detta avseende även om det naturligtvis finns bra exempel även i dessa fall. Den nya formen av strategidokument presenterar också ett resultatbaserat system där indikatorer i stor utsträckning används för att mäta måluppfyllelse.

Exempel kan tas från den JAS som Zambia och 12 bilaterala givare, EU, UNDP, Världsbanken och Afrikanska utvecklingsbanken skrivit under. Där hanteras först korruptionsfrågan i inledningen som ett övergripande problem och sedan i ett avsnitt med rubriken "Risk assesement and mitigation measures". Anti-korruptionsfrågan blir här inte en isolerad fråga i sig utan ses som en väsentlig aspekt inom ramen för en övergripande riskbedömning och hantering därav, något som illustreras i bifogade utdrag ur just detta avsnitt.

Country Risks	Issues	Mitigation
Institutional capacity constraints	FNDP could be affected by the general weak institutional implementation and absorptive capacity across the public service.	Capacity building under the PSM, PEMFA and decentralisation programme. Commitment to demand-driven TA. Systemic response to capacity development and local government needs. Finalisation of the Public Private Partnership Framework under the private sector development programme. Roll-out of performance evaluations of programmes.
Governance	Slow progress in grand corruption prosecutions (Zambia is ranked in the third quintile in Africa on the Corruption Perception Index). Moreover, limited civil society involvement and oversight over the development process by Parliament and other democratically elected bodies could weaken ownership.	Adoption of the Constitutional Review Report. Implementation of the fiduciary reforms under the PEMFA. Implementation of the National Policy and Strategy on Anti-Corruption. Strengthening of integrity committees. Support to PSM.

Joint Assistance Strategy for Zambia 2007–2010, April 2007

Landplan

När strategin är antagen upprättar Sida landplaner för genomförandet. Dessa styr verksamheten på ettårsbasis men har en flerårig utblick, dvs. planen har ett rullande treårsperspektiv. Landplanen ska operationalisera verksamheten och utgör länken mellan målen i samarbetsstrategin och beredning och genomförande av biståndsinsatserna. I landplanen definieras resursåtgång både i termer av biståndsvolym men också i form av handläggningskapacitet. Sidas landplaner fastställs av Sidas regionavdelning vid varje årsskifte. Planerna tas fram av ambassaderna och ämnes- och regionavdelningarna. inom ramen för Sidas årliga verksamhetsplaneringsprocess.

SADEV har studerat landplaner för åtta⁴¹ länder under perioden 2005–2007. Få av dessa uppvisar överensstämmelse när det handlar om struktur och uppställning även om det synes ha blivit bättre de senaste åren. Förutom att landplanerna uppvisar stora variationer i kvalitet vad gäller korruptionsfrågans hantering är också kopplingen mellan frågans hantering i samarbetsstrategi och i landplan otydlig i flera fall. Zambias landplan 2007 kan framhållas som ett bra exempel med utförliga textavsnitt medan motsvarande dokument för Kina 2006 är betydligt mindre explicit när det gäller korruptionsfrågor. Samma formuleringar som används i strategin återkommer ofta i landplanen vilket leder till att informationen blir för generell och därmed uppfylls inte syftet att landplanen ska operationalisera samarbetsstrategin. Även i de landplaner som är något mer utförliga hanteras korruptionsfrågan inte sällan på ett övergripande sätt och utan tydlig koppling mellan analys av korruptionsrisker och utformningen av de svenska insatserna. Frågan om dialog, ansvarsutkrävande och kapacitetsutveckling tas upp i flertalet landplaner både med inriktning mot offentlig förvaltning men också på finansiell styrning. Insatser för att förbättra offentlig finansiell styrning har blivit

⁴¹ Mali, Moçambique, Sydafrika, Tanzania, Zambia, Bolivia, Kina och Vietnam.

något vanligare i de senaste landplanerna. Frågan om korruption diskuteras i de flesta fall men presentationen är ofta alltför fragmenterad vilket gör att den inte sätts i ett sammanhang. SADEV anser att detta ger intrycket av att kunskapen om samband mellan korruption och andra faktorer är alltför begränsad.

Utvecklingssamarbetet tar sin utgångspunkt i en riskbenägen miljö och SADEV anser därför att det borde vara självklart att i större utsträckning än idag göra riskbedömningar (acceptera risk, begränsa, dela eller undvika risken). Detta arbete torde underlättas av att utvecklingssamarbetet nu ska koncentreras till färre områden och samordnas med andra givare i större utsträckning.

Handledning Sidas anti-korruptionsregel, punkt 2-5: Sida ska analysera och bedöma samarbetspartnerns kapacitet inklusive korruptionsrisker vid utformning av stöd. Om risken för korruption är stor, ska uppföljningsbara mål sättas upp för att minska denna risk. Sida ska avtala med samarbetspartnern om innehållet i rapportering och genomförandet av revision.

Insatsberedning och avtal

Sidas krav på handläggningsarbetet beskrivs i Sidas regel för insatshantering och konkretiseras i Så arbetar Sida – Manual för insatshantering (för detaljer se kapitel 2). Dessa krav måste också vägas mot motstridiga krav på harmonisering och anpassning som bas för den periodicitetsdiskussion som följer av ökad anpassning till Parisdeklarationen.

SADEV har inom ramen för detta uppdrag valt att inte titta på enskilda insatsberedningar för att studera om regelverket tillämpas för att förebygga korruption. Däremot har SADEV studerat vilka system som Sida har utarbetat för att kontrollera och kvalitetssäkra att så är fallet. Detta sker (förutom genom regelverk såsom Så arbetar Sida och för ekonomisk delegering) främst genom:

1. Avtalsmallar och samrådsförfarande,
2. Projektkommittéerna,
3. Controllerfunktionen,
4. QA-funktionen, och
5. Rådgivare i anti-korruptionsfrågor.

Avtalsmallar och samrådsförfarande

I dagsläget arbetar Sida med ett 25-tal avtalsmallar anpassade för olika situationer. Mallarna har vidareutvecklats under senare år och reglerar både Sidas och samarbetspartnerns åtaganden och anger ansvar för revision, villkor för utbetalningar, rapportering, uppföljning m.m. Särskilda avtalsmallar ska enligt Biståndsavtalsregeln (§ 16) t.ex. gälla för insatser där Världsbanken eller FN organisationer är partners. Dessa mallar ska användas när avtal utformas. Dock är formuleringarna inte tvingande. När det gäller anti-korruptionsfrågor finns följande formuleringar som ska beaktas i avtalsmallen (samtliga typer av avtalsmallar):

- De medel som Sverige ställer till förfogande ska användas effektivt och administration och internkontroll av projektmedel ska vara adekvat genomförda.
- Samarbetspartnerns åtagande: Om viktiga villkor inte uppfylls ska Sida ha rätt att avbryta utbetalningar och i allvarliga fall återkräva medel.
- Upphandling: Vilken part ska upphandla och vilket regelverk ska tillämpas?
- Utbetalning: Utbetalningar ska göras i takt med att behov uppstår och, i fall av tidigare utbetalning, efter det att redovisning av medelsanvändningen godkänts av Sida.
- Rapportering: minimikrav är en årlig och en slutlig rapport.
- Ränta som genererats på räntebärande konto, ska normalt särredovisas. Annan samarbetspart än stat ska som regel betala tillbaka uppkomna ränteintäkter till Sida.
- Revision: Alla bidrag som betalas ut ska underställas årlig revision. Sida ska ha rätt att vid behov göra egna revisioner.

Enligt Sidas bistandsavtalsregel ska samråd ske med Sidas jurister vid alla avtalsärenden som överstiger 50 mnkr. Samrådet utgör ytterligare en kontroll att de faktiska formuleringarna i avtal överensstämmer med mallarna. Frågan är hur korruption hanteras i samrådsförfarandet. Någon särskild instruktion för hur juristerna ska bevaka att avtalen faktiskt beaktar de punkter som betonas i avtalsmallarna finns inte. Enligt intervjuer går den juridiska rådgivningen dock utöver det som står i mallarna, exempelvis uppmärksammas risken för korruption i samband med viss typ av samarbete (t.ex. när flera parter är inblandade i olika led) eller vid komplicerade utbetalningar.

Projektkommittéerna

Projektkommittéerna (PK) på olika nivåer inom Sida arbetar i enlighet med en given standard enligt ett GD beslut.⁴² Den centrala projektkommittén på Sida behandlar insatser överstigande 50 mnkr inför slutligt GD-beslut.

Fleråriga rambidrag inom EO-anslaget kan på begäran av SEKA:s ledning och utan att vara obligatoriskt – underställas granskning av Sidas centrala projektkommitté. Lokala projektkommittéer finns även vid ambassader och ämnesavdelningar som bereder insatser överstigande 10 mnkr.

Sidas centrala projektkommitté har 12 medlemmar. De sitter i kommittén i sin egen kapacitet och kommer från olika delar av Sidas verksamhet. Inom ramen för kommittéarbetet görs bedömningar huruvida regler och riktlinjer följts i beredningen, således även hur man följt upp kraven på anti-korruptionsarbete och en bedömning av utkast till avtal. Den centrala projektkommittén lämnar en årsrapport till GD som innehåller slutsatser och rekommendationer utifrån de granskningar som gjorts under året. Även i de lokala projektkommittéerna skrivs minnesanteckningar som innehåller

⁴² GD beslut 2006-03-03

slutsatser och rekommendationer. Projektkommittéernas ansvar är att beakta det rådande regelverket och ska därför också se till att insatsberedningen beaktat anti-korruptionsregeln inom de många andra frågorna.

Controllerfunktionen

Sidas controllerfunktion grundades i november 1997 i syfte att skapa förutsättningar för kvalitetssäkring av biståndsverksamheten. Controller-organisationen bestod initialt av en chefscontrollerfunktion och en controllerfunktion för fältet och region-avdelningarna samt avdelningscontrollers vid varje ämnes- och stödavdelning. Vid inrättandet sågs controllerfunktionens främsta uppgift vara att verka för efterlevnad av beslutade policys, strategier, regler och riktlinjer. Den skulle utgöra ett stöd och en resurs till avdelningsledning för kvalitetssäkring av biståndsverksamheten. Uppföljning, analys, återföring och förändring ansågs som nyckelbegrepp i arbetssättet.⁴³

Controllerfunktionen på Sida utgör inte en egen organisation utan bildar ett nätverk. Nätverksmötena ska ge möjlighet till samsyn kring prioriterade frågor, vara forum för utbyte av erfarenheter, utformning av gemensamt arbetssätt och utveckling av gemensamma modeller för planering och uppföljning.⁴⁴ Av dokument från inrättandet av controllerfunktionen⁴⁵ framgår att kompetenskraven på en controller ska utgå från rollen och de prioriterade uppgifterna. Detta fastställdes i GD-beslut 100/01 om funktionsbeskrivning av controller vid Sida. Dock anses effektiv verksamhetsstyrning för kvalitetssäkring av biståndsverksamheten vara en huvuduppgift. Erfarenhet av biståndshandläggning och god kunskap om styrning ansågs vara nödvändiga komponenter i en controllers kompetensprofil.

Sidas GD beslutade 2006 att förstärka controllerfunktionen vid ambassaderna⁴⁶ i vilket en funktionsbeskrivning fastställdes. Enligt GD-beslut 87/04 skulle varje ambassad med en biståndsvolym överstigande 500 mnkr ha en controller på heltid. Idag har 3 ambassader en heltidscontroller, medan alla övriga fulldelegerade och de flesta partiellt delegerade har controllerfunktioner men inte på heltid. Intervjuer har bekräftat att stora biståndsamambassader trots begäran inte har kunnat erbjudas en controller på heltid, utan får nöja sig med att funktionen upprätthålls på deltid.

De personer som idag ingår i controllernätverket utgör fortfarande en heterogen grupp med olika arbetsuppgifter beroende på respektive avdelnings verksamhet och organisation och har olika kompetensprofiler. Nätverkets huvuduppgift är för närvarande ett forum för erfarenhetsutbyte och information, sedan chefscontrollertjänsten avskaffades.

Organisatoriskt finns det olika lösningar vid avdelningar och ambassader. Controllerfunktionen kan vara mer eller mindre renodlad. Exempelvis har controllerfunktionen vid en avdelning en uttalad stödjande, rådgivande och kvalitetssäkrande roll i insatsarbetet, medan ansvaret för kontroll och uppföljning tydligt vilar på handläggaren. På andra avdelningar tycks kontrollaspekten vara mer uttalad. Ett generellt intryck av

⁴³ Promemoria 2000-04-17, controllernätverket.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Promemoria 1998-09-15, GD-stab.

⁴⁶ GD-beslut 2006-07-03, samt bilagan till beslutet Model for controller function at Embassy with full delegated development co-operation through Sida.

intervjuerna är att handläggarna ofta förlitar sig mycket på controllerns specialistkompetens inom de finansiella delarna i insatsarbetet.

QA-funktionen

Kvalitetssäkringsfunktionen (QA) för Sidas fältverksamhet inrättades 2005 som en gemensam stabsfunktion för regionavdelningarna. Syftet med funktionen är bland annat att följa upp att planering, beredning, genomförande och uppföljning av utvecklingssamarbetet i fält sker i enlighet med regelverket. QA gör en årlig rapport till GD som även behandlas i Sidas ledningsgrupp.

QA-funktionens praktiska arbete i fält görs i team om 2–3 personer där personerna växlar från land till land. Besöken görs efter ett rullande 3-årschema och samordnas med UD:s inspektörer. Ofta görs besök på ambassader sex månader efter att en ny chef tillträtt. På plats kontrolleras bland annat om personalen känner till eller åtminstone vet var de kan hämta information om alla styrdokument som reglerar deras arbete samt kompetensen hos personalen. Exempelvis genomförde QA-funktionen en kompetensanalys i Etiopien då man listade alla planerade beredningar på ambassaden för den kommande 6-månadersperioden – 15 stycken. Det visade sig dock att samma person skulle genomföra samtliga beredningar. QA-funktionen uppger att man mycket aktivt arbetat för att införa kvalitetssäkringsrutiner på ambassaden inte minst i syfte att hantera korrupsionsriskerna. Controllerverksamheten i fält uppges vara ett resultat av QA:s ansträngningar liksom obligatoriet att ha avropsavtal för revision. QA-funktionen har som motto ”nöjd ambassad”, dvs. en uttalad ambition att ge stöd utifrån de behov som finns på respektive ambassad.

Rådgivare i anti-korrupsionsfrågor

Som ett resultat av att Sida beslutat att göra anti-korruption till en av Sidas strategiska prioriteringar för åren 2005–2007 beslutades att tillsätta en tjänst som stöd, avlastning, kunskapskälla och samordning av anti-korrupsionsärenden på Sida och de svenska utlandsmyndigheter som handlägger internationellt utvecklingssamarbetet. Tjänsten placerades vid enheten för juridik och upphandlingsrådgivning och inriktades främst mot operativt arbete.

Arbetsuppgifter

- Att med placering på EVU vara rådgivare till Sidas avdelningar och de svenska utlandsmyndigheterna som handlägger utvecklingssamarbete vid misstanke om korruption. Rådgivningen bör inriktas på konkreta åtgärder, stöd till berörda handläggare och chefer samt uppföljning.
- Att vara samordnare av enskilda korruptionsärenden, inom Sida och i projekt och program inom utvecklingssamarbetet.
- Att föreslå eventuella förändringar i Sidas regelverk, kontrakts- och avtalsmallar etc. inom området anti-korruption.
- Att ta fram handfasta och konkreta riktlinjer för hur Sidas chefer ska agera vid misstanke om oegentligheter och korruption.
- Att kartlägga och dokumentera de korruptionsfall Sida hanterat de senaste åren och verka för att myndigheten drar lärdom av dessa.
- Att arbeta med preventiva åtgärder i form av utbildning, information, etiska riktlinjer för medarbetarna, förändrade rutiner etc.
- Att ansvara för rapportering inom ansvarsområdet.

Efter ett år genomfördes en självutvärdering av funktionen och man fann att den varit ett bra sätt att förstärka Sidas arbete med anti-korruption och handläggning av anti-korruptionsärenden. Rådgivning hade förbättrats och en struktur för hanteringen av misstänkta fall av korruption hade utvecklats (se nedan). Baserat på rekommendation från utvärderingen förstärktes denna rådgivande funktion med ytterligare en person tidigt 2008 som placerades vid avdelningen för Policy och metodutveckling och vars uppgift är att arbeta långsiktigt/strategiskt. Denna person skulle arbeta med långsiktigt strategiskt arbete medan den förra skulle arbeta mer operativt. Båda förenas i arbetet med utbildning och stöd till fältet i anti-korruptionsfrågor.

Handledning Sidas anti-korruptionsregel, punkt 6-10: Sida ska följa upp att rapportering inkommer i överenskommen tid och med dito innehåll. Och säkerställa att insatser i alla led revideras enligt plan och i enlighet med kriterierna väsentlighet och risk. Sida ska aldrig acceptera korrupta beteenden och ska alltid ta upp eventuella sådana i dialogen med samarbetspartnern.

Genomförande och uppföljning (punkt 6-10)

I detta avsnitt har SADEV särskilt studerat dialogen i anti-korruptionsfrågor mellan Sida/Sverige och samarbetslandet och hur dessa frågor hanteras i landårsrapporterna, dvs. Sidas årliga rapportering angående samarbetsprogrammet.

Dialogen är kanske den viktigaste formen för påverkan när det gäller frågor av övergripande karaktär som korruptionsförebyggande arbete. I takt med att samarbetet vidgas och samordnas med andra givare blir ansatsen mer generell. Utgångspunkten i dialogen utgörs av vad som överenskommit mellan parterna i insatsavtal och andra

överenskommelser. Frågan om korruption har i flera länder kommit att dominera dialogen så till den grad att den förre tanzaniske presidenten Mkaapa lär ha öppnat varje högnivåmöte med givarrepresentanter med att vädja till deltagarna att inte helt koncentrera diskussionen till just denna fråga⁴⁷. I början av 2000-talet ägnade den svenska ambassaden i Kenya, i förhandlingar med presidenten, mycket kraft på att finna en lösning på den omfattande korruptionen inom det kenyanska samhället i allmänhet och i förvaltningen i synnerhet.

I intervju med en f.d. ambassadör vid ambassaden i Tanzania framkommer hur korruptionsfrågan hanterades som en prioriterad fråga av givarkollektivet under 2004–2007. Respondenten beskriver hur Sverige förde dialog i denna fråga på två plan; dels bilateralt och dels tillsammans med andra givare i olika grupperingar (t.ex. inom EU-gruppen eller budgetstödsgruppen). Respondenten berättar:

”Sverige tog en ledande roll i arbetet genom riktade insatser till bl. a. media för att öka yttrande- och tryckfriheten. Genom ett nära samarbete med parlamentet kom flera oegentligheter upp till ytan och fick sitt rättsliga efterspel.

Samtidigt förde Sverige en bilateral dialog med olika företrädare för Tanzanias regering och var drivande i den samordnade dialogen som fördes tillsammans med EU-gruppen och andra givare. Gensvaret från den tanzaniska regeringen var inte alltid det önskade, men inte minst dialogen i samband med budgetstödsberedningar ledde till tydliga framsteg, exempelvis att centralbankschefen blev avskedad.”

Utsikterna för en fortsatt reformprocess bedöms av respondenten som mycket goda och många av erfarenheterna kan tjäna som modell i andra delar av Afrika, inte minst vikten av genuin förankring av givarnas arbete hos inhemska intressen och hos lokala aktörer. Men erfarenheterna från Tanzania pekar även på flera grundläggande problem. Flera områden som präglas av omfattande korruption utelämnas från reformer, inklusive det symbiotiska förhållandet mellan parti, stat och företag. Även hos givarsamfundet krävs förändring menar respondenten: *Så länge bistandsflödet i minst lika stor utsträckning är utbuds- som efterfrågestyrt, kommer vi som givare inte ha så stor möjlighet att via dialogen utrota eller på allvar bekämpa korruption och oegentligheter.*

Även från Moçambique har SADEV fått en kort sammanfattning över den mycket omfattande dialog som ambassaden och Sverige har deltagit i kring hur korruptionsfrågan ska hanteras i det Moçambikiska sammanhanget. Intervjupersonen berättar:

⁴⁷ Ironiskt nog är den Tanzanska pressen idag (maj-juni 2008) full med anklagelser mot Mkaapa och hans medarbetare för allvarliga korruptionsförseelser.

”I Moçambique står frågan om korruption och regeringens åtagande om att bekämpa korruption högt på agendan i den gemensamma dialogen runt det generella budgetstödet. Sverige har under flera år varit starkt pådrivande i frågan och starkt bidragit till fokuseringen på korruption på den gemensamma agendan. Den mest framträdande profilfrågan för Sverige kopplad till korruption har varit, och är i viss mån fortfarande, bankkrisen som seglade upp till ytan under början av 2000-talet. Sverige var ledande i dialogen runt ansvarsutkrävande och deltog också aktivt i dialogen runt reformering av den finansiella sektorn som utgjorde en konsekvens av krisen. På basis av Sveriges långvariga stöd till extern och intern revision samt till IFMIS (Integrated Financial Management Information System) reformen har Sverige också haft en hög profil i dialogen kopplad till korruption och fiduciary risk.”

Detta är exempel på dialog på högsta nivå. Enligt intervjuer är dialogen ett viktigt instrument för att på olika nivåer medvetandegöra och driva korruptionsfrågor i förebyggande syfte. Särskilt inom ramen för det ökade budgetstödet blir denna fråga central.

Problemet med dialogen är enligt genomförda intervjuer att det är en mycket spretig aktivitet och svår att dokumentera. Krav på dialog ställs från många håll utan att exakt precisera hur detta ska gå till och med vem dialogen ska föras. I en antologi utgiven av UD/EGDI (2003) pekas på problem och brister i denna hantering. På UD har frågan aktualiserats och ett förslag arbetats fram till hur man inom ramen för mål- och resultatstyrningen i utvecklingssamarbetet ska utveckla instrument för att göra dialogen tydligare och effektivare (komplement till riktlinjerna för samarbetsstrategi 2008). Under det senaste året har Sida i enlighet med dessa riktlinjer arbetat med att sätta upp mål för dialogen och hur den sedan ska återrapporteras. Intervjuer visar att detta arbete påbörjats men också att det är mycket komplicerat.

Återrapportering.

I länder som antagit en strategi för fattigdomsbekämpning genomförs årliga möten för uppföljning av genomförandet av strategin. Sverige deltar i dessa möten. Där generell budgetstöd till fattigdomsbekämpning utgör en samarbetsform gör också landet och givarna normalt en gemensam uppföljning av åtagandena.

Rapportering på insatsnivå sker i enlighet med vad som föreskrivs i avtal med samarbetslandet. Ansvar för återrapporteringen ligger enligt Sidas delegeringsordning på ambassaderna. För att försäkra sig om att rapportering verkligen sker i tid och är av tillfredställande kvalitet finns i avtalsmallen en koppling mellan utbetalning och att rapport inkommit och godkänts. SADEV noterar att här finns problem (jfr kapitel 6).

Landrapporter

Ambassaden rapporterar årligen i landrapporten till Sidas regionavdelningar. Rapporteringen utgör en uppföljning av strategi och landplan. Regionavdelningarna bedömer rapporten vid ett internt möte till vilket även UD:s geografiska enhet inbjuds. Landstrategen ansvarar för att omdömet återförs till ambassaden i form av en konstruktiv dialog.

SADEV har valt att studera landrapporter för åtta länder (samma länder som för landplanerna ovan) under perioden 2005–2007 för att se om frågor kring anti-

korruption återrapporteras. SADEV noterar att det finns en koppling mellan landplan och landrapport, men att denna många gånger är alltför otydligt. Till skillnad från landplanen, som kan vara såväl ostrukturerad som alltför allmängiltig (se ovan), följer de flesta landrapporter en viss struktur. Detta innebär att de är enkla att följa och underlättar jämförelser både mellan olika länder och över tid. De är överskådliga även om de skiljer sig åt vad gäller informationsmängden, som kan vara mer omfattande för vissa länder. I dessa fall handlar det ofta om länder med vilka Sverige haft samarbete en längre tid och tilldelats större resurser som t.ex. Moçambique och Zambia.

Redovisningen i landrapporten är i de flesta fall uppdelad på de prioriterade sektorer som finns identifierade i samarbetsstrategin. Denna överensstämmelse gör kopplingen till strategidokumentet tydligare. Däremot är kopplingen inte alltid lika klar mellan landplan och landrapport. Utgångspunkten för detta är i de flesta fall landplanens brist på struktur och dålig konkretisering av innehåll (se ovan). Den planerade fokuseringen av uppföljning mot indikatorer i resultatmatriser torde dock komma att medverka till en förbättrad koppling mellan dokumenten i framtiden.

SADEV anser att även om landrapporterna erbjuder bra struktur med intressant information så uppstår många frågor då informationen är alltför komprimerad. Detta är naturligtvis en följd av balansgången mellan viljan att ge mer information och att inte skriva alltför omfattande rapporter. Många frågor upplevs därför som obesvarade eftersom informationen inte är fullständig. Även i detta fall kan den föreslagna koncentrationen av biståndet tillsammans med ökad harmonisering och koordinering vara ett steg i rätt riktning. Enligt intervju är Sida i färd med att utveckla en ny instruktion till landrapporter för att svara mot det nya komplementet till samarbetsstrategin (2008).

Landrapporterna varierar avseende omfattningen av återrapporteringen om anti-korruptionsinsatser. De flesta landrapporter återkommer till beskrivningen att stöd getts till kapacitetsutveckling som reformering av t.ex. offentlig förvaltning och finansiell styrning för att minska korruptionen inom dessa system. Det framgår också i flera av rapporterna att reformarbetet inledningsvis gått långsammare än planerat, men detta analyseras inte närmare. Beskrivningen är ofta generell vilket får till följd att samma formuleringar och uttryck återkommer. Exempel på detta är insatser för ökat politisk deltagande, öppenhet, ansvarsutkrävande och stöd till offentliga reformprogram. I de fall landrapporterna ägnar mer utrymme åt att beskriva konkreta insatser blir de mer intressanta. Så är exempelvis fallet med Zambias och Moçambiques rapporter för 2006 där det i det senare exemplet finns en ingående beskrivning av anti-korruptionsrelaterade insatser som intern uppföljning och extern revision. Som en kontrast till dessa exempel kan nämnas Mali där landrapporterna är mycket övergripande och inte ägnar så stort utrymme åt att beskriva hur Sverige agerat för att bekämpa korruption. Rapporterna har även en tendens att återrapporteringen avseende korruption blir för isolerad och att sambandet till andra frågor går förlorad.

Sammanfattningsvis finner SADEV att korruptionsfrågan inte hanteras på ett systematiskt sätt i respektive de olika dokumenten, och att det saknas en koppling mellan hur frågan hanteras i kedjan från samarbetsstrategi till årsrapportering på det sätt som beskrivits mer generellt ovan.

Årsredovisning

Landrapporterna används också som underlag dels till den årliga redovisningen till regeringen, dels till den fördjupade resultatanalysen vid strategiperiodens slut. SADEV har studerat Sidas årsredovisningar för 2006 och 2007 för att se hur anti-korruptionsfrågan hanterats i dessa.

Vikten av att bekämpa korruption fastslås redan inledningsvis i årsredovisningarna. I årsredovisningen för 2007 förs en diskussion om hur stödet till nationellt ägda fattigdomsstrategier kan betraktas ur ett korruptionsperspektiv med utgångspunkt från Parisdeklarationen och de överenskommelser som där träffades angående det framtida utvecklingssamarbetet. Vikten av fungerande finansiella system och en ansvars-tagande och effektiv offentlig förvaltning, betonas och sätts i samband med en rad kontrollfunktioner som ett fungerande parlament, oberoende media och engagerat civilt samhälle. För att motverka korruption betonas att Sida har etablerat controllerfunktioner i fält och flera ambassader har upphandlat externa revisionsbolag i samband med oklarheter och för att säkerställa att förvaltade medel används korrekt.

Årsredovisningen för 2007 behandlar även i övrigt korruption i något större utsträckning än motsvarande dokument året innan. Sida pekar i de regionala avsnitten på några fall av regionala skillnader i vilka problem som förekommer och vad gäller lösningar på dessa. Avsnittet om Latinamerika diskuterar således korruption med koppling till det civila samhället och ombudsmannainstitutioner, medan avsnittet om Mellanöstern har ett konfliktperspektiv. Korruptionsperspektivet förekommer även i årsredovisningarnas del om globala utvecklingsprogram, humanitära insatser och enskilda organisationer om än i något mindre omfattning. I de här fallen betonas främst uppföljningsmekanismer. I fallet enskilda organisationer pekas på behovet av att revidera styrinstrumenten samt att föra en tydligare dialog med de enskilda organisationerna.

Särskilda uppdrag i regleringsbrev

Utöver den ordinarie årsrapporteringen har regeringen i regleringsbrev för 2005, 2006 och 2007 också begärt att Sida ska lämna en särskild redovisning av de åtgärder som vidtagits för att stödja samarbetsländernas försök att bekämpa korruption samt redovisning av stöd för ratificering av FN:s konvention mot korruption, UNCAC. Återrapportering har skett i september 2005 och 2006 och är båda i enlighet med uppdraget. Rapporteringen inleds med en övergripande redovisning av vidtagna åtgärder till stöd för samarbetsländernas korruptionsförebyggande arbete, där även exempel från de olika regionerna presenteras, och avslutas med ett kapitel om vad som gjorts för att förhindra att korruption förekommer i insatser finansierade med svenskt bistånd. I återrapporteringen för 2007 betonas särskilt vissa utlandsmyndigheters utarbetande av lokala anti-korruptionsstrategier, avropsavtal med lokala revisionsfirmor samt etablering av controllerfunktioner i fält.

Handledning Sidas anti-korruptionsregel punkt 11–12: Sida ska se till att medarbetare har erforderlig kunskap om anti-korruptionsregeln samt om korruptionens negativa effekter på ekonomisk och social utveckling. Ansvaret inom Sida för tillämpningen av regeln följer dispositionsrätten. Sida ska vid behov upprätta land- och avdelningsspecifika anvisningar för anpassad tillämpning av anti-korruptionsregeln.

Kompetensfrågor i anslutning till anti-korruption diskuteras i ett särskilt avsnitt nedan. Med utgångspunkt från anti-korruptionsregeln har varje ambassad rekommenderats utarbeta en särskild strategi för anti-korruptionsfrågor – något som förväntas bli ett krav i den reviderade versionen av anti-korruptionsregeln. Sådana strategier har utarbetats för ett flertal ambassader – ibland tillsammans med andra givare. SADEV har särskilt studerat de för Kenya och Moçambique och funnit att dessa har utarbetats inom ramen för anti-korruptionsregelns syfte och huvuddrag och med en praktisk ansats som ger stöd för det dagliga arbetet både vad gäller processer och dialogen.

3.3.1 Det svenska multi-bi-biståndet

Sveriges utvecklingssamarbete kan kanaliseras via multilaterala organisationer på olika sätt. Dels via UD som allmänt basbudgetstöd, dels genom Sida som multi-bi-stöd (för hanteringen av basbudgetstödet, se ovan 3.1).⁴⁸

Multi-bi-bistånd definieras i regeringens strategi för multilateralt utvecklingssamarbete (2007) som stöd via Sida som kanaliseras genom multilaterala kanaler.⁴⁹ Sidas multi-bi-bistånd har under perioden 2002–2006 fyrdubblats till att nu omfatta drygt fyra miljarder, eller 17 procent av det totala biståndet, vilket även inkluderar stöd till humanitära insatser där multilaterala organ ofta anses ha komparativa fördelar.⁵⁰

Svenskt bistånd (mnkr) ¹		
Kanal	2000	2006
Multilateralt	4 386 (28%)	8 467 (33%)
Bilateralt	8 748 (55%)	11 346 (43%)
Multi-bi	1 901 (12%)	4 315 (17%)
EU ²	757 (5%)	1 836 (7%)
	15 792 (100%)	25 969 (100%)

¹ Siffrorna gäller endast bistånd som administreras av UD eller Sida samt EU-relaterade avräkningar

² År 2000 skedde inga utbetalningar till EDF

Insatshanteringen av multi-bi-biståndet ska enligt Sidas regelverk hanteras på samma sätt som andra insatser. Som beskrivits ovan gäller vid kanalisering via multilateral

⁴⁸ Sida, Internrevision 00/1 – Sidas uppföljning av projekt som kanaliseras via FN.

⁴⁹ I *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet* (2005/06 RFR6) presenteras en rad iakttagelser rörande det svenska multilaterala biståndet. Man påpekar bl.a. att (1) det saknas uttalade principer för att fördela bilateralt och multilateralt bistånd, (2) redovisningen av det multilaterala biståndet är bristfällig, (3) det saknas en överblick över det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet, (4) det saknas en samlad strategi för det svenska samarbetet med multilaterala organisationer, (5) ansvarsfördelningen mellan UD och Sida är otydlig, (6) det är svårt att överblicka genomförda uppföljningar och utvärderingar och (7) regeringens rapportering till riksdagen om den multilaterala samverkan är ofullständig och oklar.

⁵⁰ UD2007/7290/MU

organ respektive organs egna system för finansiell styrning och kontroll. Enligt informanter på Sida ska Sida i sin beredning utgå från UD:s bedömning av kvalitén på de multilaterala organens kontrollsystem. Om ett multilateralt organ godkännts för basbudgetstöd av UD tas detta enligt informanterna som ett intyg på att systemen uppfyller de svenska kraven. En svaghet i UD:s bedömningssystem, som, beskrivits ovan är att korruptionsrisker i multilaterala organ inte fullt ut uppmärksammas. SADEV anser därför att om en beredning av multi-bi-insatser enbart bygger på UD:s bedömningssystem är detta inte ett fullgott substitut för Sidas ordinarie beredning. I de särskilda insatsavtalen som utarbetats för multi-bi-biståndet finns krav på hur revision ska ske, upphandlingar göras och rapporter krävas in. I enighet med Sidas regelverk gäller FN-organens egna system för revision och upphandling. Därigenom ligger det utanför Sidas kontroll att säkerställa att t.ex. revision verkligen kommer att äga rum och att den görs med ändamålsenlig inriktning och standard. Detsamma gäller upphandling. Då det för enskilda insatser, på samma sätt som för basbudgetstödet, främst är FN-organens internrevision som har möjlighet att utföra projekt-specifika revisioner, och Sida inte har tillgång till dessa eftersom de är konfidentiella, är Sidas möjlighet till insyn och egen bedömning begränsad. Enligt vad som framkommit i intervjuer delges dock ofta relevanta rapporter under hand lokalt. Som diskuterades ovan under 3.1 pågår en diskussion i ett flertal organisationers styrelser om ökad öppenhet avseende de interna revisionsrapporterna.

SADEV noterar att avtalsmallarna med FN-organ ofta inkluderar en paragraf som anger att *organisationen ska informera Sida om varje betydelsefull avvikelse från överenskomna planer och budgetar samt att Sida när som helst kan ställa in utbetalningarna om allvarliga avvikelser inträffar*. Enligt uppgift till SADEV är denna paragraf svår att tillämpa då Sida inte har tillgång till all nödvändig information. Enligt intervjuer upptäcker dock ofta ambassaden på plats om problem uppstår och tar upp en dialog med organisationen i fråga.

Om Sida upptäcker brister blir processen att tillsammans med UD ta upp frågan generellt inom ramen för styrelsearbetet. SADEV noterar att ytterligare en möjlighet för Sida kan vara att avstå från att stödja en insats, men enligt uppgift, är detta en möjlighet som sällan utnyttjas. .

3.3.2 Reaktioner vid misstankar om korruption

Hur Sidas personal bör agera vid misstankar om korruption i en insats beskrivs dels i Handledning Sidas anti-korruptionsregel (främst punkt 9 och 10) samt i stöddokumentet En vägledning vid misstanke om korruption (se ovan avsnitt 2).

SADEV har kartlagt de interna reaktionerna inom Sida när misstanke om korruption väckts i insatser. Urvalet har skett utifrån fall där utredningarna av korruptionsmisstankarna har utretts och avslutats. Kartläggningarna rör Caritas Sverige och vattensektorn i Uganda. Fallen har valts En sammanfattning av kartläggningarna återfinns som Appendix 2 till denna rapport. Kartläggningarna har inte skett i syfte att utvärdera dessa fall, utan för att illustrera exempel på Sidas interna reaktioner vid misstankar om korruption.

Baserat på SADEVs observationer i dessa två fall görs följande iakttagelser:

Informationsinsamling och helhetsbedömning

Kartläggningen av händelseförloppet i fallet med Caritas S visar att misstankar om svagheter hos organisationen under lång tid hade funnits på olika avdelningar på Sida. Denna information bedömdes av varje enskild handläggare inte föranleda någon åtgärd. Den bedömningen ändrades när SEKA-HUM tog initiativ till att utreda misstankarna för att få en övergripande bild av Sidas samlade erfarenheter av samarbetet med Caritas S.

SADEV har på andra platser i denna rapport pekat på vikten av att Sidas ledning säkerställer en systematik i arbetet med att genomföra riskbedömningar under hela insatshandlingen. Fallet med Caritas S understryker vikten av att riskbedömningar utformas så att de inbegriper Sidas samtliga relationer med en samarbetspartner och fångar upp även mindre graverande händelser som systematiskt sammanställs till en helhetsbedömning.

Kapacitets- och kompetenshöjande insatser vid misstanke om korruption

Uppföljningen av misstankar om oegentligheter tar omfattande personalresurser i anspråk och kräver ofta tillgång till expertkunskap. I Sidas ledningsansvar ingår att säkerställa att uppföljningsarbetet genomförs på ett kompetent och systematiskt sätt utan att den löpande verksamheten blir drabbad. Detta kan innebära en omprioritering av resurser inom organisationen, men också att externa resurspersoner tillförs. Sidas ledning har på senare år tillsatt en korruptionssamordnare och EVU/JUR har avdelat två jurister med särskild kompetens att agera vid misstanke om korruption. SADEV kan dock notera att Sida till dags dato saknar ett sammanhållet system på central nivå för att återrapportera och återkoppla korruptionsanalyser och misstänkta korruptionsfall. Ett sådant är dock under utvecklande. Norska utrikesförvaltningen har nyligen infört ett system där anmälan om misstankar om korruption tas emot av en extern advokatbyrå som sedan har huvudansvar för uppföljningsarbetet. Erfarenheter från detta system kan komma att vara tillämpbara för Sida.

Kostnaderna för att hantera misstankar om korruption kan komma att vida överstiga summan av de medel som varit föremål för korruption. Vidare riskerar marginalnyttan för varje ytterligare utredningsinsats att efter ett tag bli väldigt låg. Det har framkommit under intervjuer att detta kan leda till en osäkerhet om rimligheten att vidta specifika, kostsamma åtgärder för att utröna misstankar om oegentligheter. Mot bakgrund av detta och Sidas norm om nolltolerans mot korruption bör Sidas ledning tydligt kommunicera vilka riktlinjer om utredningskostnader som gäller.

Intressekonflikter vid anmälan och uppföljning

Lagreglerna om jäv för offentliganställda finns bland annat i 11 § förvaltningslagen samt i skriften "Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda" (2006) som utgivits av Regeringskansliet (se kapitel 2 ovan). Reglerna talar om när en anställd ska anses ha ett sådant intresse i ett ärende att hans eller hennes opartiskhet kan ifrågasättas. Det finns flera orsaker till varför en person kan anses jävig. I UD-skriften "Om mutor och jäv" står också att det *I myndigheters verksamhet förekommer ibland situationer som inte är entydiga eller enkla att bedöma ur jävssynpunkt*. Vidare står det att *I denna gräzon av olika förhållanden, bindningar eller intressekonflikter mellan dig som tjänsteman eller förtroendevald och någon part i ärendet kan omständigheterna vara av den karaktären att myndig-*

hetens trovärdighet skulle kunna skadas även om det inte är fråga om jäv i lagens mening. I alla sådana fall kan en försiktighetsprincip tillämpas som innebär att det kan vara bäst att avstå från att delta i hanteringen av ärendet "för säkerhets skull.

I "En vägledning vid misstanke om Korruption" (2003) finns föreskrifter som i samband med anmälan av misstankar om korruption avser att lösa problemet med jäv genom att anmälan i normalfallet bör ske till innehavaren av dispositionsrätten vilket vanligtvis är den närmaste chefen och om denne/-a kan anses jävig ska den person som delegerat dispositionsrätten till innehavaren kontaktas. Vidare kan jävsliknande situationer även uppstå under uppföljningen av korruptionsmisstankar, exempelvis i samband med utredning av misstankar och i fastställandet av återbetalningsbelopp. SADEV har noterat att det saknas en skriftlig regel eller riktlinje som skiljer den insatshandläggare som deltagit i beredningen av en insats från att arbeta med uppföljningen av oegentligheter i samma insats. SADEV har fått information från Sida att det på Sida finns en praxis som frikopplar ansvarig handläggare från hanteringen av ett ärende om misstankar om korruption uppstår. Vidare framhåller informanter att utredningen görs av revisorer och att handläggare har rollen som informationskälla. SADEV har dock inte kunnat bedöma hur väl etablerad denna praxis är i verksamheten.

Även om nuvarande struktur för hantering vid misstanke om korruption säkerställer att rena jävssituationer inte uppstår så ifrågasätter SADEV om strukturen är i linje med försiktighetsprincipen som föreskrivs i Regeringskansliets vägledning "Om mutor och jäv". De kartlagda fallen samt andra intervjuer som SADEV genomfört inom ramen för denna utvärdering visar att det i Sidapersonalens hantering av korruptionshändelser kan uppstå intressekonflikter som är av den karaktären att opartiskheten i hanteringen skulle kunna ifrågasättas även om det inte är fråga om jäv i lagens mening. Väl i linje med Sidas anti-korruptionsregel har SEKA fastställt en promemoria med etiska regler för att minska riskerna för intressekonflikter och jävsliknande situationer. Däri framgår bland annat att arbeten där jäv kan uppstå ska ske i team, och att medarbetare som rekryteras till SEKA från en ramorganisation inte ska delta i beredningen eller uppföljning av bidrag till den organisationen under en period av 1–3 år (beroende på ställning). SADEV rekommenderar att Sida ser över systemen för att hantera intressekonflikter. Inspiration i denna fråga kan hämtas från det system som den norska utrikesförvaltningen har valt och som nämnts ovan.

Från individuellt till institutionellt lärande

Ofta är det svårt att upptäcka oegentligheter i insatser och hanteringen av misstankar innebär många svåra beslut. Personer med egna erfarenheter av att arbeta i ärenden med korruptionsmisstankar har ackumulerat erfarenheter och kunskaper av stor vikt för organisationernas fortsatta arbete att minska korruptionsriskerna. De personer som var engagerade i hanteringen av misstankarna i de fall som SADEV har kartlagt visste inte hur de skulle agera för att föra sina kunskaper vidare i organisationen. För att förbättra Sidas kontrollmiljö bör ledningen tillförsäkra en systematik i arbetet med att tillvarata enskilda medarbetares erfarenheter av korruptionshändelser så att de kan bidra till ett organisatoriskt lärande.

Vägledning för bedömningar om återbetalningskrav

I arbetet med att fastställa återbetalningskrav ska Sidas princip om nolltolerans, samt regelverk och stöddokument tillämpas i bedömningar av enskilda kostnadsposter. De kartlagda fallen visar att de inblandade upplevde att det saknades tillräcklig vägledning i detta arbete och att det lämnades stort tolkningsutrymme till de berörda handläggarna. Detta pekar på behovet för Sidas ledning att tydligt kommunicera hur tillämpningen av Sidas regelverk ska gå till.

Riktlinjer för beslut om att återta utbetalningar

Vid tiden för händelseförloppet med oegentligheter i Caritas-fallet respektive i stödet till Ugandas vattensektor saknades det tydliga riktlinjer på Sida för när korruptions-händelserna skulle anses utagerade. I exempelvis Ugandafallet fastslog Sverige tidigt kriterier för när relationerna skulle kunna normaliseras. Men det visade sig senare att flera av villkoren var oprecisa och gav utrymme för tolkning vilket skapade en osäkerhet hos berörda personer inom organisationen och riskerade att skicka en otydlig signal om Sidas position till andra givare och samarbetspartner. Sida deltar i ett arbete inom OECD/DAC för att tillsammans med andra givare utveckla "Common Response Principles" som vägledning vid korruptionshändelser. SADEV vill understryka vikten av att Sida inom myndigheten och tillsammans med andra givare utvecklar och tillämpar ett enhetligt förhållningssätt till när och hur en korruptionshändelse ska anses avslutad och relationerna med samarbetsparten återupptas eller helt avslutas.

3.4 SADEV:s iakttagelser

SADEV finner att Sidas arbetssätt för att efterleva regelverket för anti-korruptionsarbetet är genomarbetat. Vid en genomgång som baserar sig på de 12 punkterna i anti-korruptionsregeln finner SADEV dock att ett antal frågor bör tas i beaktande för att utveckla arbetssättet.

I en jämförelse mellan de *samarbetsstrategier* som Sverige utarbetar bilateralt och den nya formen av samarbetsstrategi som flera givare står bakom, dvs. JAS, så finner SADEV att de senare på ett mer genomgripande sätt arbetar med att förebygga korruptionsrisker. Frågan om risk och riskhantering genomsyrar här på ett helt annat sätt hela dokumentet. SADEV rekommenderar att erfarenheterna från JAS-arbetet tas i beaktande vid utarbetande av framtida samarbetsstrategier.

SADEV anser att utrymme finns att förbättra det korruptionsförebyggande arbetet genom *landplanerna*. Landplanernas potential att verka som centralt dokument som med utgångspunkt från rådande samarbetsstrategi ska styra den praktiska verksamheten kan förstärkas genom att de får en mer genomarbetad struktur där korruption presenteras i ett större sammanhang, kopplat till landets egen utvecklingsstrategi. En fördjupad riskanalys där korruptionsrisker bedöms ur olika synvinklar och med tydligare koppling till valet av insatser och kanaler kan stärka landplanens betydelse som korruptionsförebyggande instrument.

SADEV finner efter att ha studerat de olika dokumenten samarbetsstrategi, landplan och landrapport att en del förbättringar kan göras för att tydliggöra kopplingen mellan dokumenten. Kopplingen mellan landstrategi och landplan är i vissa fall

väldigt otydlig vilket leder till osäkerhet vad som egentligen ska uppnås. Motivering till den beslutade prioriteringen och fördelning mellan olika sektorer måste framgå tydligare. Idag är textavsnitten i de flesta fall för fragmenterade. Landplanens utformning gör att kopplingen mellan landplan och landrapport också blir bristfällig. En tydligare koppling bör finnas mellan landstrategi och landrapport eftersom det senare dokumentet utgår från de identifierade områdena i strategin och struktureras med detta som utgångspunkt. Att landrapporten också kan utvecklas innehållsmässigt med något mer detaljerad information är en annan sak. Detta är viktiga faktorer att se över i samband med införande av den nya formen av gemensamma strategier, vilket ställer ökade krav på tydlighet och uppföljning.

SADEV har, som redan nämnts inom ramen för detta uppdrag inte haft möjlighet att gå igenom enskilda insatsberedningar för att studera om regelverket tillämpas för att förebygga korruption. Det är därför svårt att uttala sig om hur effektivt kedjan från samrådsskyldighet till allmän rådgivning fungerar. SADEV bedömer dock att Sidas ledning genom det system som beskrivits ovan kan anses ha tillförsäkrat sig en god kontrollmiljö. Med de fem typer av system som diskuterats ovan finns möjlighet för en god kontroll av insatsberedning och avtal. SADEV bedömer dock att den största bristen i Sidas kontrollåtgärder är avsaknaden av en metod för organisationens ledning att säkerställa att kontrollaktiviteterna sammantaget motverka korruptionsrisker. Det saknas en helhetssyn som ser till att systemet ger en heltäckande bild av läget.

SADEV finner det positivt att korruption får så stor uppmärksamhet i årsredovisningarna och att frågan inte bara diskuteras på en övergripande nivå utan också utifrån de regionala förutsättningarna. Vidare är kopplingen till Parisdeklarationen och de överenskommelser som träffades om anti-korruptionsinsatser en bra och viktig infallsvinkel. Även om korruptionen sålunda får en stor plats i årsredovisningarna har Sida inte utnyttjat möjligheten att i samband med denna presentation visa på hur myndigheten arbetar med de 12 punkter man i sin anti-korruptionsregel ställt upp som riktmärke för detta arbete. Det bör dock betonas att Sidas återrapportering ska följa uppsatta krav, och att Riksrevisionen funnit att Sida i allt väsentligt uppfyllt dessa. Dessutom har Sida i särskild ordning rapporterat om sitt anti-korruptionsarbete till regeringen enligt rapporteringskrav som återfunnits i regleringsbrev 2004–2007, vilket på ett bra sätt kompletterat Sidas årsrapportering i denna fråga.

SADEV finner att det verkar råda en viss osäkerhet om hur Sida ska hantera beredning, beslut och uppföljning i sitt samarbete med multilaterala organ. Å ena sidan har Sida ansvar för hur biståndsmedlen hanteras för varje insats man stödjer, å andra sidan måste hänsyn tas till de multilaterala organens speciella karaktär. För att Sida ska kunna hantera denna fråga på ett adekvat sätt krävs tydligare anvisningar från UD om vad Sida ska göra i det enskilda fallet, hur Sida specifikt ska rapportera till UD och hur frågan hanteras gentemot UD:s och Sveriges övergripande styrning av multilaterala organ. Dessutom finner SADEV att Sida även bör utarbeta tydligare riktlinjer för beredning och uppföljning av multi-bi-insatser.

SADEV har noterat att intressekonflikter kan uppstå i Sidas insatshantering. Även om nuvarande struktur för hantering vid misstanke om korruption säkerställer att rena jävssituationer inte uppstår så ifrågasätter SADEV om strukturen är i linje med försiktighetsprincipen som föreskrivs i Regeringskansliets skrift "Om mutor och jäv - en

vägledning för offentligt anställda” (2006). Exempelvis framkommer i SADEV:s kartläggning av Sidas hantering av korruptionsändelser att det kan uppstå intressekonflikter som är av den karaktären att opartiskheten i hanteringen skulle kunna ifrågasättas även om det inte är fråga om jäv i lagens mening.

I de fall av upptäckt av oegentligheter som SADEV har studerat noteras vidare behov av tydligare vägledning vad gäller hur återbetalningskrav ska utformas, samt vilka villkor som ska ställas för att normalisera relationer med en samarbetspart.

4 Generell kompetens

I detta kapitel behandlas den generella kunskapen inom UD och Sida att analysera slutsatser från bedömningar visavi korruption i utvecklingssamarbetet.

4.1 Utrikesdepartementets och Sidas övergripande syn på kunskap och kapacitet

I Utrikesförvaltningens kompetensutvecklingspolicy (2003) framgår Utrikesdepartementets förhållningssätt till kompetensutveckling. Motsvarande dokument på Sida är Sida Lär (2005).⁵¹ Dokumenten har många likheter. Båda beskriver kompetens som en process för att tillägna sig och använda sina kunskaper, färdigheter och erfarenheter. Med kompetensutveckling avser Utrikesdepartementet *de åtgärder som vidtas för att tillägna, vidmakthålla och öka medarbetarens, gruppens och organisationens förmåga att utföra sina uppdrag*. Både UD och Sida framhåller vidare att kompetensutveckling för den enskilde medarbetaren ska ske i samråd mellan medarbetare och chef. Ett stort ansvar läggs på cheferna för att skapa förutsättningar och motivation till vidareutveckling hos medarbetarna. Ansvaret för att skaffa sig den kompetens som organisationen betraktar som kärnkompetens vilar dock på den enskilde medarbetaren. Sida Lär fastställer att chefen är ansvarig för att arligen utarbeta planer för lärande individuellt och i grupp. På liknande sätt knyter UD kompetensutvecklingen till den årliga verksamhetsplaneringen och medarbetarsamtalen och anger att kompetensutvecklingsplaner på såväl enhets och myndighetsnivå som individnivå ska finnas och uppdateras inför varje nytt verksamhetsår. UD:s kompetensutvecklingspolicy ställer krav på att mätbara mål ska ställas upp för kompetensutvecklingsinsatserna.

Ledningen inom UD och Sida ansvarar för att handläggarna har tillräcklig kompetens för att göra adekvata bedömningar och tillfredsställande uppföljningar inom ramen för såväl det multilaterala och det bilaterala samarbetet som givarsamarbetet. För att detta ska fungera tillfredsställande krävs, vid sidan av det stöd som eventuellt ges inom ramen för givarsamarbete och av interna stödfunktioner, att handläggaren har en tillfredsställande kunskap och kapacitet bland annat i frågor som rör revision, upphandling, bedömning av finansiella system och upprättande av riskanalyser. I intervjuer på UD och Sida framkommer att kapacitetsfrågan i detta sammanhang är central. Arbetsbelastningen inom organisationerna upplevs som mycket hög och de personella resurser som finns tillgängliga för arbetet, exempelvis med multilaterala organisationer, anses inte räcka till för att arbeta utifrån den prioritering som korruptionsfrågan ges i regelverket.

I rekryteringsprocessen inom de båda organisationerna fokuseras ofta på den ämnesmässiga kompetensen och inte nödvändigtvis på specifik kompetens inom mer tekniska områden som exempelvis revision, upphandling, finansiell styrning etc. Handläggaren ansvarar, som tidigare nämnts, själv för att skaffa tillräcklig kompetens inom sitt verksamhetsområde. På Sida framkom i intervjuer att mycket kunskap

⁵¹ Sidas syn på lärande. Sida Lär. Avdelningen för Personal- och Organisationsutveckling, mars 2005

”sitter i väggarna” eller i ”folks huvuden”, vilket gör att lärande till stor del sker genom ”learning by doing”. Mycket kunskap tycks utvecklas genom erfarenhet.

4.2 Utbildningsinsatser Utrikesdepartementet

I Utrikesförvaltningens kompetensförsörjningsplan 2007-2010 framgår att förvaltningens kompetensbehov styrs av kärnverksamhetens krav. Till kärnverksamhet i Regeringskansliet hör policyarbete, lagstiftnings- och förordningsarbete, budgetarbete, myndighetshandläggning och mål- och resultatstyrning. Utrikesförvaltningen rekryterar traditionellt medarbetare med akademisk bakgrund för sin kärnverksamhet. Livserfarenhet, yrkeserfarenhet och klassisk bildning uppges vara värdefulla kompetenser och viktiga verktyg bl.a. i situationer där konfliktlösning och förhandling står på agendan. Av planen framgår vidare att en kompetensutvecklingsplan ska arbetas fram i samarbete mellan UD och Sida. Syftet med planen är att underlätta den administrativa integrationen på utlandsmyndigheterna och främja ett integrerat arbetssätt. I enlighet med planen genomfördes flera utbildningsinsatser under 2007, bland annat en ekonomiadministrativ utbildning för integrerade utlandsmyndigheter samt ett sammanhållet kompetensutvecklingsprogram inför tjänstgöring vid utlandsmyndigheter med biståndsverksamhet. Även en chefs- och ledarskapsutbildning har påbörjats och ett sammanhållet program för kompetensutveckling av Sidas nationella programhandläggare och andra kategorier av lokalanställd personal ingår i planen.

Multilaterala frågor uppmärksammas även i planen. Med den nya multilaterala strategin förutses att strategisk kompetens måste utvecklas inom Utrikesdepartementet, men även inom andra departement och myndigheter. Särskild uppmärksammas att kompetensen inom det ekonomiska området måste stärkas. Den multilaterala strategin kommer därför att integreras i departementets utbildningar.

All personal ska enligt UD:s regelverk ha kunskap om, uppdatera sig och efterleva gällande regler i brottsbalken och de allmänna råd som finns i anti-korruptionsregelverket. Syftet med ”Handlingsplan mot korruption” är just att öka medvetenheten och kunskapen hos de anställda, samt att understryka vikten av att korruption inte får förekomma i den egna verksamheten: *Alla medarbetare bör bli uppmärksamma på dessa frågor vikt*. Enligt Handlingsplanen ska korruptionsfrågor tas upp i utbildningar inom UD. Korruption ska även utgöra ett tema för chefmöte och uppmärksammas vid regionmöten. Även kurser för ekonomiskt ansvariga, främjande kurser samt diplomatutbildningen ska inkludera ett anti-korruptionsperspektiv. UD/P-UTV är ansvariga för utbildning i etik och moral och UD/IH föreläser om korruption. Målet är att deltagarna ska få en förståelse för storleken av problemen med korruption. Ofta presenteras siffror på hur mycket pengar som försvinner varje år, detta för att visa på magnituden av problemet. Utbildningen saknar dock explicit fokus på korruption och utvecklingsfrågor. Sakenheterna anordnar seminarier i för verksamheten angelägna frågor. Korruption kan vara en sådan fråga. En rundfrågning som SADEV gjort tyder dock på att sakenheterna hittills inte anordnat enhetsspecifika korruptionsseminarier. Dock har det genomförts enhetsvisa seminarier om innehållet i skriften ”Om mutor och jäv”. Till varje sakområde finns en kompetensutvecklare med uppgift att genom dialog med medarbetare och chefer identifiera kompetensbehov. Diskussionen om korruption är utspridd på olika utbildningar och det är därför inte möjligt att se omfattningen av den korruptionsförebyggande utbildningen.

På danskt initiativ har en Internet portal med information om korruption tagits fram främst avsedd för mindre och medelstora företag. Portalen innehåller, exempelvis landprofiler men den länkar även till internationella konventioner på området (www.business-anti-corruption.com). UD/IH försöker sprida information om portalen till exportföretag med syfte underlätta deras möjligheter att göra affärer på svåra marknader. När portalen uppdateras skickas ett meddelande om detta ut till berörda personer på UD vilket enligt intervjuer på UD är ett sätt att kontinuerligt försöka hålla korruptionsfrågan på agendan.

4.3 Utbildningssatsningar Sida

För att behålla och utveckla nödvändig kapacitet på Sida krävs en långsiktig och bärkraftig utbildningspolitik. Det är ett övergripande ansvar för Sidas ledning att bygga upp ett system där alla handläggare får nödvändig utbildning för att klara av sina uppgifter både vid huvudkontor och i fält. I tidigare bedömningar⁵² och i intervjuer har det konstaterats att utbildning inte används som ett instrument som grundligt förbereder Sidas handläggare att hantera olika viktiga frågor i projektcykeln. Bedömningen påpekade framför allt nackdelen med att utbildning på Sida är efterfrågestyrd.

Utbildning på Sida är även idag efterfrågestyrd. Detta innebär att ett stort ansvar vilar på chefer och handläggare att säkerställa behovet av kompetens inom olika verksamhetsområden. Enheten PEO/Lär genomför idag introduktionskurser och utresekurser som inkluderar kortare utbildningsavsnitt om korruptionens skadeverkningar, revision, upphandling, finansiell styrning och riskanalys. I övrigt försöker Sida Lär, exempelvis i samband med att en handläggare utlandsstationeras, att identifiera ytterligare individuella utbildningsbehov. Förutom centralt kursutbud för nyanställda anordnar vanligtvis även respektive avdelning särskilda introduktionsprogram. Exempelvis får nyanställda på SEKA en gedigen introduktion till avdelningens ämnesmässiga inriktning och arbetsmetoder.

När det gäller övergripande kunskaper om korruption anordnades i november 2007 en grundkurs. Kursens syfte var att bidra till ökad kunskap om korruption, att presentera hur Sida arbetar med anti-korruption samt vilka processer och stöd som finns i organisationen. I grundkursen presenteras vidare mycket kort motiven för korruptionsarbete, vad är korruption?, anti-korruptionshistorik, Sidas anti-korruptionsregelverk samt övningsexempel. Nätbaserade utbildningar som U4 Anti-Corruption Resource Center och Chr. Michelsen Institute (CMI) anordnar används också av Sida personal, liksom särskilda kurser i upphandling och avtal. Dessutom kan enheter och avdelningar be om skraddarsydda kurser/utbildningsdagar i ämnet. I intervjuerna framkommer att dagens kursutbud i korruptionsförebyggande arbete anses bli anordnade ad hoc och inte vara tillräckligt djupgående. Vidare framkom att det idag inom Sida inte finns några planer på att utarbeta en mer övergripande kurs i ämnet i likhet med den som Danida utvecklat och som varit obligatorisk för alla att delta i. SADEV finner att det danska exemplet eventuellt skulle kunna utgöra en inspiration till en liknande utbildningssatsning inom UD och Sida. Kursen beskrivs närmare nedan.

⁵² Sidas Internrevision 1999.

Inom den danska biståndsorganisationen, Danida, har en särskild anti-korruptionsutbildning tagits fram som ett led i att implementera organisationens Handlingsplan för att bekämpa korruption. Kursen är nätbaserad, består av sex moduler och tar 12–16 timmar att gå igenom. Den kan genomföras genom självstudier eller i grupp. Målet med utbildningen är bl.a. att deltagarna efter genomgången kurs ska ha en bättre kännedom om Handlingsplanen liksom de etiska reglerna för samtliga anställda, förbättrad kunskap om det internationella anti-korruptionsregelverket, kunskap om olika informationskällor, ökad förståelse för komplexiteten i korruption etc.

Modul 1: Korruption – allmänt: innehåller bl.a. övningsexempel, Handlingsplanen, Danida:s definition av korruption, effekter av korruption, orsaker till korruption och vilken roll som reformer spelar etc. Samtliga moduler avslutas med en flervalstest och förslag till diskussionsämnen.

Modul 2: Att förebygga korruption inom danskt bistånd: innehåller Danida:s etiska regler och tillhörande vägledning etc.

Modul 3: Att förebygga korruption kanaliserat inom ramen för danskt utvecklingsarbete: innehåller bl.a. hur och när korruption kan uppkomma, metoder i projektcykeln, åtgärder vid misstanke om korruption och sanktioner, rapportsystem, givarsamordning.

Modul 4: Att stödja bekämpandet av korruption i länder som får danskt stöd: innehåller bl.a. stödande av nationella initiativ för att bekämpa korruption, stöd till det civila samhället och fria medier, den privata sektorns roll, stöd till internationellt arbete mot korruption etc.

Modul 5: analys- och mätmetoder: innehåller bl.a. att mätning av korruption, globala index, Världsbankens analysverktyg, andra verktyg etc.

Modul 6: Internationellt samarbete och regelverk

Källa: Dania's Anti-Corruption Training Course, Danida 2007

4.4 Särskild kompetenshöjande insats Sida

Sidas ledning uppmärksammade år 2004⁵³ behovet av kompetensförstärkning inom området för offentlig finansiell styrning och initierade en tvåårig kompetenshöjande satsning på området. Satsningen omfattade bl.a. fem regionala utbildningstillfällen, utbildning för utresande personal, special utbildning för ekonomer samt etablerandet av en "helpdesk" bestående av två OFS/budgetstödsrådgivare på Sida/DESA och 2,5 tjänster fördelade på regionavdelningarna.

Utvärderingen av utbildningssatsningen⁵⁴ visar på ett generellt positivt utfall. Utvärderarna menade att satsningen var väl avvägd och att satsningen lett till ett ökat fokus på OFS-frågor inom Sida. Satsningen ansågs dock som otillräcklig och att en felbedömning skett vad gällde Sida-personalens kunskapsbehov inom området. Utvärderingen tog också upp Sidas skeptiska attityd till OFS-frågor och förklarade detta med att OFS-frågor till sin natur inte är så lättillgängliga.

⁵³ GD beslut 69/03 och 29/04

⁵⁴ Falk och Gustavsson, 2006

Utvärderingen bygger på en webbaserad enkätundersökning bland Sidas personal. Enkäten distribuerades till 350 personer. 117 personer svarade varav hälften var placerade i fält och hälften i Stockholm. En svarsfrekvensen på 34% får anses som relativt låg och bör enligt SADEV föranleda en viss försiktighet i tolkningen av resultatet. Värt att notera är dock att 80 % av de svarande ansåg att OFS är en central fråga för Sidas arbete med fattigdomsbekämpning. En enkätfråga avsåg ledningens ansvar för att personalen ska vara informerad om gällande regelverk: "Diskuterar er ledning OFS frågor i samband med frågor om biståndseffektivitet?" 34 % svarade "i mycket hög" eller "i hög utsträckning", medan 45 % svarade "i viss utsträckning".

Enkäten visar vidare att endast 34 % av de svarande hade deltagit i något av de utbildningsinitiativ som varit del av Sidas satsning. Såsom enkäten presenterats i utvärderingsrapporten innehåller den ingen direkt fråga huruvida Sidas personal anser att de har tillräcklig kunskap och kapacitet att arbeta med OFS-frågor. Från svaren på några av de öppna frågorna kan SADEV konstatera att frågor om OFS för många framstår som komplicerade och "mystiska", att konceptuell förvirring råder kring olika komponenter av OFS, att det inte finns en allmän förståelse för OFS betydelse för ett effektivt utvecklingsarbete särskilt inte det arbete som inte direkt relateras till generellt budgetstöd. Samtidigt konstateras dock att OFS -frågor är centrala för utvecklingsarbetet

4.5 SADEV:s iakttagelser

För att kunna säkerställa att korruptionsrisker beaktas på ett ändamålsenligt sätt i arbetsprocesserna krävs en förståelse för korruptionens orsaker, former och effekter och hur dessa kopplas till utvecklingsfrågor. SADEV konstaterar dock att det saknas ett system på ledningsnivå på UD och Sida för att säkerställa en systematisk kultur och kunskap om korruptionsförebyggande arbete.

Frågan bör också integreras i den löpande verksamheten. SADEV bedömer att risken är stor att arbetet med bedömningar inom områden som revision, upphandling, finansiella system och riskbedömning blir otillfredsställande om förståelsen för dessa områdens betydelse är oklar i organisationen, liksom att handläggningen av frågorna inte kvalitetssäkras i arbetsprocesserna. SADEV anser det vara av stor vikt att UD och Sida arbetar mer aktivt med utbildning.

Organisationerna bör därvid mer systematiskt än hittills gå igenom vilken kompetens som varje handläggare bör besitta och utarbeta en utbildning som svarar mot detta. Chefernas roll och ansvar bör särskilt beaktas. Sida bör också ta beslut om vilka utbildningar som ska vara obligatoriska och vilka som kan förbli efterfrågestyrda.

SADEV kan utifrån denna utvärdering konstatera att både UD:s och Sidas generella kunskaper om revision, kunskaper för att bedöma utfört revisionsarbete utifrån uppdragsbeskrivning, ta ställning till revisionsrapporternas innehåll och iakttagelser samt eventuella åtgärdsplaner inte alltid är i nivå med vad som bör kunna ställas på handläggningen. SADEV noterar att handläggarna i detta sammanhang vanligtvis är generalister snarare än specialister på att bedöma revisionsrapporter eller liknande underlag. Intervjuer visar att ansvariga handläggare upplever svårigheter att läsa och bedöma innehållet i revisionsrapporter, avgöra om de inkomna revisionsrapporternas anmärkningar är väsentliga eller inte, och därmed vilka åtgärder som bör bli följden.

SADEV ifrågasätter också om frivillighet och erfarenhetsinläring är en fungerande metod när det gäller specifik kunskap som revision, upphandling och finansiell styrning. Frivilligheten när det gäller deltagande i utbildningar i exempelvis revision kan bli ett problem som leder till att Sidas ledning saknar ett tillfredställande system för att tillförsäkra en adekvat nivå på handläggarnas kunskaper i att bedöma revisionsrapporter. SADEV kan, utifrån intervjuer, konstatera att den höga personalomsättningen inom UD och Sida även spelar en stor roll i detta sammanhang.

5 Uppföljning av medelsanvändning

I detta avsnitt redovisas den fråga i regeringsuppdraget som handlar om hur UD och Sida följer upp medelsanvändningen. Med medelsanvändning avses här hur medel inom olika delar av UD:s och Sidas verksamhet följs upp för att säkerställa att dessa inte förskingras eller används för andra syften än de överenskomna.

5.1 Utrikesdepartementet

En tredjedel av det totala biståndsanslaget kanaliseras genom Utrikesdepartementet. Det gäller ett flertal anslagsposter fördelade mellan ett antal enheter. Mest medel hanteras av Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (MU), Enheten för säkerhetspolitik (SP), Enheten för utvecklingspolitik (UP) och Enheten för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet (USTYR) men även Enheten för internationell handel (IH) och Enheten för Östeuropa och Centralasien (EC) hanterar större belopp.

Medelshanteringen inom Regeringskansliet utgår från "Regeringskansliets riktlinjer för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl." från januari 2006. Inom UD har delar av riktlinjerna vidareutvecklats för att fungera vid bidrag till svenska myndigheter och internationella organisationer. Som stöd för handläggarna har också en kortfattad handledning tagits fram med uppgift om vilka dokument som ska användas vid bidrag till olika typer av organisationer.

Förvaltningsavdelningen genomför för närvarande en översyn av riktlinjerna från 2006 och dess efterlevnad. Intentionen är bl.a. att försöka inkorporera frågor som krävt särskild hantering vid UD. Översynen förväntas bli klar under 2008.

Utgångspunkt för samtliga bidrag är UD:s regleringsbrev, där beloppen för varje anslagspost anges. Summan för anslagsposterna tas fram efter äskanden från berörda enheter och i dialog med den politiska ledningen. USTYR samordnar arbetet och för en diskussion med samtliga parter. Budgeten fastställs sedan vid en föredragning för den politiska ledningen. Internbudgeten följs upp kontinuerligt genom månadsuppföljning och prognoser till Finansdepartementet och Ekonomistyrningsverket (ESV).

I Regeringskansliets riktlinjer för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl. ingår att vissa uppgifter bör ligga till grund för beslut om bidrag och för att möjliggöra efterföljande kontroll. I riktlinjerna nämns tre bilagor som utgör checklistor, vilka i olika delar kompletterar och kontrollerar beslutsunderlaget:

Blankett för ansökan om bidrag till verksamhet eller aktivitet som används vid ansökan,

"Allmänna villkor för bidrag till föreningar och stiftelser m.fl." som används för att reglera bidragen och,

Verksamhetsrapportering och ekonomisk redovisning som används för redovisning.

UD:s kompletterande dokument innehåller bl.a. en mall för brev med meddelande om beslut om bidrag (pledging letter) där det framgår att revision ska ingå i rapporteringen, en rekvisitionsblankett (contribution payment form), allmänna villkor (standard conditions) och riktlinjer för återrapportering (guidelines for reporting contributions). Undantag från exempelvis standard conditions görs vid bidrag till FN-organisationer, där särskilda avtal utformas för att ta hänsyn till FN-organens särskilda ställning t.ex. vad gäller kraven på återrapportering och revision. Undantag lämnas också för konsulter då uppdragsbeskrivningen innehåller uppgifter om vad medlen ska användas till och tidpunkt för återrapportering etc.

För utbetalning av bidrag krävs en rekvisition. Utbetalning görs i enlighet med en fastställd utbetalningsblankett till vilken kopia på beslut om bidrag och originalrekvisition bifogas. Undantag från krav på rekvisition görs vid utbetalning till EU och vid påfyllnad i de internationella finansieringsinstitutionerna. I dessa fall baseras utbetalningen på ett dragningsschema som är överenskommet efter förhandlingar med respektive organisation.

För den interna hanteringen av utbetalningen i övrigt, attest m.m., gäller de allmänna reglerna i Regeringskansliet. Det innebär att de bestämmelser som finns i bl.a. arbetsordningen för Regeringskansliet, arbetsordningarna för respektive departement och i de ekonomiadministrativa föreskrifterna för Regeringskansliet blir tillämpliga. Dessa regler innebär bl.a. att den som handlagt eller handlägger ett bidragsärende inte har rätt att attestera en utbetalning i samma ärende. I praktiken innebär detta att på UD bör en utbetalning vara undertecknad av en konterare – vanligtvis budgethandläggaren, en som vidimerar – vanligtvis handläggaren, och en attestant som måste vara enhetschef eller vid dennes frånvaro dennes ställföreträdande. Konterare och vidimerare kan vara samma person.

Regeringskansliets riktlinjer ger också detaljerade instruktioner över hur återrapportering ska ske. Handläggaren ansvarar för att återrapportering sker enligt beslut och avtal varefter rapporteringen ska föredras för enhetschef som därefter gör en slutanteckning. Detta moment har tillämpats under en kortare tid, eftersom återrapporteringen ofta ligger långt fram i tiden, och är svårt att i dagsläget utvärdera. Vid en enhet som har fått in ett flertal återrapporteringar delegeras slutanteckningen i vissa fall till gruppchefer eftersom man annars skulle riskera att få anhopningar av beslut då enhetschefen är frånvarande under längre perioder.

5.2 Sida

Sida förvaltar drygt 16 mdr svenska kronor för bistandsverksamhet. Huvuddelen av bistandsanslaget (sakanslaget) fördelas på regionanslagsposter, globala utvecklingsinsatser, humanitära insatser och konflikthantering och stöd till enskilda organisationer.

Ansvar och befogenheter

Det finns enligt Sidas "Ekonomihandboken" tre centrala begrepp i Sidas ansvars- och delegeringsmodell: Beslutsrätt, Dispositionsrätt och Utanordningsrätt. De två senare hör oftast ihop, då utanordningsrätten bara innebär rätten att utbetala medel och ingår i dispositionsrätten. De flesta ekonomiska händelser vid Sida grundar sig på beslut och det är Sidas generaldirektör som ytterst beslutar hur verksamheten ska bedrivas och hur beslut ska fattas inom Sida.

Det innebär att det är generaldirektören som varje år fattar beslut om delegering av dispositionsrätt till anslag. Huvuddelen av Sidas anslagsmedel delegeras genom dessa beslut till chefer inom Sida. Cheferna får i sin tur vidaredelegera till annan chef eller via ambassadör till ambassadråd för utvecklingssamarbete. Inom Sida kan delegering även ske direkt från avdelning till enhet hos annan avdelning.

Enligt delegeringsregeln (§ 2) måste den beslutande säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig hos den part som delegeras. Detta ska göras genom att bedöma att:

- den som ska få befogenhet har tillräcklig kompetens, integritet, erfarenhet och insikt om innebörden av det medföljande ansvaret. Dessa krav avser såväl verksamhetsfrågor som ekonomiadministrativa frågor.
- befogenheten inte missbrukas och att det finns rutiner för intern kontroll och uppföljning som säkerställer att befogenheten inte missbrukas och att det finns rutiner för hantering av eventuella särskilda risker.

Sakanslag kan enligt delegeringsregeln (§ 5) delegeras vidare genom *full delegering* som innebär att avdelning/utlandsmyndighet har dispositionsrätten, d.v.s. befogenhet att bereda, besluta och ingå avtal om insatser inom ramen för delegerade anslagsmedel eller genom *partiell delegering* till utlandsmyndighet vilket innebär att denna får dispositionsrätt till anslagsmedel för beslutade insatser. Partiell delegering har, enligt vad som framkommit i intervjuer, varit ett stort problem på Sida och i och med den nya organiseringen av Sida kommer denna delegeringsform sannolikt att försvinna.

Förutom full delegering och partiell delegering finns det ytterligare två element i hanteringen av sakanslag; *uppdrag* och *mandat*. Uppdrag innebär att annan organisatorisk enhet än den beslutande ska verkställa en åtgärd som ingår i en beslutad insats, vanligtvis rör det sig om upphandling av varor och tjänster. Mandat är en begäran om att en annan organisatorisk enhet ska bereda en insats eller upphandling, vilket dock inte ger någon formell dispositionsrätt till medel. I intervjuerna framkommer att innebörden i ordet mandat tolkas på olika sätt inom Sida. Framför allt tycks det bland intervjupersonerna finnas en osäkerhet om mandat innebär endast att bereda ett ärende eller om det också inkluderar att besluta i ärendet. I och med den nya organiseringen av Sida kommer denna hantering sannolikt att försvinna.

Långa delegeringskedjor är vanliga inom Sida. Risken med dessa är, enligt respondenterna, inte att medel betalas ut till fel part eller fel syfte, utan att de inte följs upp ordentligt i alla led. Den långtgående delegeringen ökar därmed också risken för korruption, vilket inte all personal på Sida tycks inse, menar en respondent.

Enligt Sidas arbets- och beslutsordning framgår att delegering av beslutanderätt innebär att den delegerande inte avhänder sig ansvaret för beslut som fattats med stöd av delegeringen. Enligt intervjupersonerna tycks det finnas ett missförstånd inom Sida att hela ansvaret också delegeras över samtidigt med delegeringen av beslutanderätten.

Utbetalningar

Utbetalningar kan göras av alla med dispositionsrätt eller utanordningsrätt och ska godkännas av minst två personer genom attest och utanordningsattest. Attest ska göras av den som har mottagit varan eller tjänst, eller den som i övrigt bäst känner till förhållandena kring utbetalningsunderlaget. Utanordningsattest tecknas av den som har rätt att betala ut medlen, kopia av dispositionsrätten ska finnas tillgängligt på Avdelningen för ekonomi- och verksamhetsutveckling (EVU).

När det gäller bidrag från Sida till multilaterala organisationer som FN-organisationer (s.k. multi-bi-stöd), så gäller särskilda rutiner för avtal och finansiell uppföljning. Till ett flertal organisationer t.ex. UNDP, Unicef, WHO, FAO, ILO, ger Sida möjligheten att skicka en samlad medelsbegäran halvårsvis eller årsvis för samtliga avtalade insatser. På basis av denna medelsbegäran sker utbetalning kvartalsvis uppdelat per insats. Dock gäller för Unicef att minst 90 % av det begärda årsbeloppet betalas i ett sammanhang och att för nya insatser minst 90 % betalas ut så snart avtal ingåtts. Avser insatsen humanitärt stöd via Unicef betalas hela det avtalade beloppet ut mot det undertecknade avtalet.

För samtliga dessa organisationer gäller annan betalningsmodalitet om insatsen regleras via avtalsarrangemang som t.ex. Joint Programming/Letter of Agreement.

Beträffande Världsbanken skickas separat medelsbegäran "call of funds" per insats. "Call of funds" redogör för förbrukade medel samt begär medel för framtida behov enligt den omfattning som följer av avtalet.

Prognos

Den avdelning som erhållit delegering av en anslagspost är också ansvarig för sammanställning av utfall och prognos för hela anslagsposten inklusive vidaredelegeringar och att informationen kvalitetssäkrats vid Sidas uppföljnings- och prognostillfällen. Den avdelning som erhållit vidaredelegering är i sin tur ansvarig för sammanställning och kvalitetssäkring av information vid Sidas uppföljnings- och prognostillfällen till den senast delegerande avdelningen.

Löpande uppföljning och prognoser görs under året för både biståndsanslaget och förvaltningsanslaget. Avdelningarna gör prognoser som lämnas till EVU som i sin tur lämnar prognoser för hela Sida till generaldirektören och till UD och ESV. Avdelningscheferna ansvarar för prognosinnehållet och ska underteckna prognoserna. En helårsprognos ska innehålla en väl underbyggd bedömning av förväntat anslagsutfall vid årets slut och ska, enligt Ekonomihandboken, vara realistisk och kritiskt granskande. Det interna syftet med prognosarbetet är att möjliggöra omfördelningar och stärka den interna kontrollen över medelshanteringen.

Uppföljning

Den finansiella insatsuppföljningen kan delas in i två delar:

- a. uppföljning av att alla in- och utbetalningar och omföringar bokförts korrekt (månadsvis)
- b. uppföljning av att all information i Sidas planerings- och uppföljningssystem (PLUS) är korrekt (kvartalsvis)

Cheferna ansvarar för att dessa två delar utförs och för att göra realistiska prognoser för det fortsatta arbetet när så beslutas. I övrigt har chefer också ansvar för att följa upp de medel som betalats ut, då innehavaren av dispositionsrätten även har ansvar för verksamhetsmässig uppföljning av den verksamhet som följer dispositionsrätten. Innehavaren av dispositionsrätten ska därför enligt delegeringsregeln (§ 9) även ansvara för regelbunden kontroll av att:

- Avtalad rapportering från samarbetsparter inkommer i rätt tid och att påminnelser i annat fall skickas ut
- Analysen av rapporterna och Sidas ställningstagande dokumenteras
- Samarbetspartnern granskas enligt Sidas antikorrupsionsregel
- Insatsen utvärderas på sätt som står i proportion till dess storlek eller principiella betydelse

PLUS planeringsdel är, enligt Ekonomihandboken, den del av PLUS som handläggare normalt kommer i kontakt med. Planeringsdelen är också det viktigaste verktyget för Sidas handläggare för att kunna göra insatsuppföljning. PLUS leverantörsreskontra är ett verktyg som kan användas för uppföljning då man där exempelvis kan se vilka betalningar som gjort till en viss leverantör. När man byter handläggare för en insats ska avlämnande handläggare omregistrera sina insatser till den nye handläggaren. Till PLUS finns ett lednings- och informationssystem kopplat, LIS.

Alla nyanställda på Sida får en introduktion till PLUS- och LIS-systemen, men avdelningschefen är ansvarig för att de anställda sedan använder systemen. Av intervjuerna framkommer att det trots introduktionskurser i systemen finns bristande kunskaper i tillämpningen.

5.3 SADEV:s iakttagelser

SADEV finner att UD och Sidas medelshantering är i stort tillfredställande. SADEV vidare ser fram emot resultatet av förvaltningsavdelningens översyn av "Regeringskansliets riktlinjer för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl." från 2006 och att UD:s frågor som rör det internationella samarbetet därmed inkorporeras i riktlinjerna. SADEV bedömer vidare att riktlinjernas status bör tydliggöras. En fråga som är värd att diskutera är man om riktlinjerna bör omvandlas till föreskrifter för att tydliggöra status. Det förefaller dock som om att riktlinjerna idag uppfattas som tvingande trots att de i egentlig mening inte är det. SADEV förordar också att frågor om revision särskilt beaktas i revideringen. En genomgång av UD:s kompletterande dokumentet visar att detta inte innehåller riktlinjer för när och om ett bidrag kan krävas åter om överenskommen rapportering inte inkommer, eller vad som generellt bör gälla om

överenskomna villkor inte uppfylls. Detta är aspekter som SADEV anser bör beaktas i de nya riktlinjerna.

6 Revisionsinstrumentet

Detta avsnitt fokuserar på hur Utrikesdepartementet och Sida använder revisionsinstrumentet för att förebygga och upptäcka korruption och syftar till att besvara följande frågor i regeringsuppdraget:

- Utformas revisionsuppdragen på ett lämpligt sätt för att förebygga och upptäcka korruption?
- Utvärderas de krav regelverken ställer på bedömning av samarbetspartners/organisationers system för revision i beredningsprocessen?
- Hur stor del av utvecklingssamarbetet granskas av revisorer regelbundet?

I korthet innebär revision att en organisations redovisning och förvaltning granskas i efterhand av en oberoende person. Inom utvecklingssamarbetet är det främst tre slag av revision som utförs med olika formell status: externrevision, internrevision och uppdragsrevision.

Utmärkande för *externrevision* är att den i hög grad styrs av lagar och andra bestämmelser och att revisorn ska vara oberoende i förhållande till den granskade organisationen. Oberoendet är avgörande för att organisationens intressenter⁵⁵ ska vara förvisade om att granskningen utförs enligt gällande standard och utan hänsyn till enskilda individers särintressen. Extern revision syftar i huvudsak till att uttala sig om huruvida organisationens årsredovisning i allt väsentligt ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat, ledningens förvaltning och organisationens bokföringen. De externa revisorernas arbete ska ske enligt god revisionssed. God revisionssed bygger på kunskap, erfarenhet och professionellt omdöme samt på internationell god sed.⁵⁶ Internationella standards utarbetas av internationella samverkansorgan som INTOSAI (statlig sektor) och IFAC (privat sektor).

I princip alla typer av organisationer kan ha en funktion för *internrevision* upprättad. Internrevision ska granska att den egna organisationens information är tillförlitlig och har integritet, att lagar och regelverk följs, att tillgångar skyddas, att resurser används effektivt samt att fastställda syften och mål uppnås. Internrevision ska hjälpa en organisation att nå sina mål genom att tillföra ett systematiskt och strukturerat sätt att värdera och förbättra effektiviteten i riskhantering, styrning och kontroll samt ledningsprocesserna. Den är en oberoende och objektiv säkrings- och konsultaktivitet, utformad för att tillföra värde och förbättra en organisations verksamhet.

Sedan den 1 januari 2008 gäller en ny internrevisionsförordning i Sverige. För de myndigheter som omfattas av förordningen gäller att *internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll* (se vidare kapitel 2).

⁵⁵ T.ex. målgrupper, bidragsgivare (såsom Sida och UD), medlemmar/ägare, myndigheter, underkonsulter, leverantörer, anställda, m.fl.

⁵⁶ FAR Revisionsbok

Med *uppdagsrevision* avses att en revisor ges i uppdrag att granska eller undersöka ett område utifrån en uppdragsgivares beställning, utan att revisionen i sig är reglerad i lag. Vid beställning är det uppdragsgivaren som styr uppdraget. Motivet från beställaren kan vara att nyttja revisorns speciella kompetens, metodkunskap och sakkunskap. Uppdraget avslutas ofta genom att revisorn avger ett revisionsintyg, men även här kan intyget följas av en rapport eller PM.

Ledningen ansvarar för intern styrning och kontroll

Gemensamt för all revision är att revisorn kan påtala brister, men inte åtgärda dem. För det internationella utvecklingssamarbetet utgör revision en viktig kontrollåtgärd som kompletterar finansierarnas interna system för styrning och kontroll av bidragsverksamheten. Det är i sammanhanget viktigt att betona att det alltid är ledningen för en organisation som är ansvarig för den interna styrningen och kontrollen. Avgörande för ett fullgott styr- och kontrollsystem är att det finns ett tydligt regelverk, adekvata kontrollåtgärder, en lämplig styrmiljö och att information kommuniceras på ett fullgott sätt.

Revision som kontrollåtgärd

Oberoende av vem som genomför revisionen (intern eller extern revisor) kan flera olika revisionsinriktningar förekomma. För att en revision ska utgöra en acceptabel kontrollåtgärd krävs att den revisionsinriktning som väljs är tillfredställande i förhållande till riskbilden och att det specifika revisionsuppdraget i sig utformas i enlighet med den.

Revision har i huvudsak fyra funktioner att fylla som kontrollåtgärd för att förebygga och upptäcka korruption inom utvecklingssamarbetet.

- *förebyggande*, d.v.s. aktörers antagande om att revision kommer att utföras på ett kvalitativt sätt och att erforderliga åtgärder kommer att vidtas om korrupta beteenden, eller indikationer därom, uppdragas, minskar incitamenten för att involvera sig i korrupta förehavanden.
- korrupta beteenden eller indikationer på korruption *upptäcks* genom revision och därmed, men ofta i en särskild ordning, kan hanteras för att minska skadeverkingarna.
- att *identifiera brister* i kontroll- och styrsystem som kan innebära förhöjda risker för korruption i en framtid.
- då indikationer på korruption finns, eller då korruption t.o.m. redan konstaterats, (i text nedan även kallad egeninitierad) göra en *fördjupad granskning* av de specifika förhållandena.

6.1 Revisionsuppdragets utformning på Utrikesdepartementet

6.1.1 Multilaterala organisationer

Sverige ger genom UD s.k. basbudgetstöd till ett flertal multilaterala organisationer inom FN och Världsbanksystemet. Sverige ger även stöd till EU:s biståndsverksamhet.

Revisionsuppdrag som avser basbudgetstöd utformas i princip helt utan svenskt inflytande. Sverige har som medlem i FN accepterat den s.k. "Singel Audit Principle", vilket innebär att Sverige avhånt sig rätten att själv låta initiera kompletterande revision av FN-organ. Istället får Sverige ta del av den revision som är officiellt tillgänglig och som utförts av organisationernas ordinarie revisorer. FN:s centrala system för revision bärs i huvudsak upp av tre organ: Joint Inspection Unit (JIU), Board of Auditors (BoA) och Office of Internal Oversight Services (OIOS). Utöver dessa tre granskande organ har idag de flesta FN-organisationer etablerat internrevision.

Världsbankens revisionssystem består av externrevision, internrevision och en övervakande revisionskommitté. I syfte att förstärka kapaciteten att hantera korruptionsrisker inrättades 1998 även en särskild enhet inom bankens avdelning för internkontroll. Utöver detta har bankens ägare, däribland Sverige, ingen möjlighet att utforma egna revisionsuppdrag.

Revisionsrätten är EU:s oberoende granskare och har i uppgift att granska EuropeAid och hur utvecklingssamarbetets medel används. Revisionsrätten styrs av ett kollegium om 24 medlemmar. Sverige är en av medlemmarna och kan därigenom utöva visst, men begränsat, inflytande över revisionens utformning. Samtliga generaldirektorat inom EU har därutöver internrevisionella enheter som är direkt underställda generaldirektören (IACs). På kommissionsnivå finns kommissionens tjänst för internrevision IAS (Internal Audit Service).

6.1.2 Projekt finansierade av Utrikesdepartementet

För finansiering av projekt gäller "Regeringskansliets riktlinjer för bidrag till föreningar, stiftelser, m.fl." samt "Allmänna villkor för bidrag till myndigheter" (se vidare kapitel 2 och 5). Riktlinjerna anger att UD ska säkerställa att en godkänd eller auktoriserad revisor alltid anlitas (§10.4) och att handläggare kontrollerar att revisionella åtgärder har genomförts (§10.2). UD:s medarbetare ska också säkerställa att revisorn granskar riktigheten av de uppgifter som lämnas i den ekonomiska redovisningen, och att granskningar och iakttagelser redovisas i ett intyg. Vidare säger riktlinjerna att UD har rätt att begära in kopior på räkenskaper och övrigt underlag som rör bidragens användning, och att UD har rätt att själv låta revidera den verksamhet som det finansierar (§10.4).

Genom de allmänna villkoren som fogas till avtalen kan UD formellt sett säkerställa att de krav som riktlinjerna ställer på revision blir godkända av samarbetsparterna. SADEV:s genomgång av de allmänna villkoren visar att de är samstämmiga med riktlinjerna. Framförallt förbinder sig samarbetsparterna genom de allmänna villkoren att en revisor ska granska riktigheten av de uppgifter som lämnas i den ekonomiska redovisningen och att revisorns granskningar och iakttagelser redovisas i ett intyg.

SADEV har vidare noterat att varken riktlinjerna eller de allmänna villkoren ställer några krav på att revisionen ska täcka andra områden än ekonomisk redovisning. I en jämförelse mellan de avtalsmässiga krav som UD och Sida ställer för projektstöd är skillnaden stor. Skillnaden består bl.a. i att Sida ställer krav på att uppdragsbeskrivningen för revisionstjänsten och den anlitate revisorn ska godkännas av finansären (Sida), att revisorn ska uttala sig om huruvida regler och villkor uttryckta i insatsavtalen följts, att revisorn ska utfärda en revisions-PM som uttalar sig om

rutiner, administration och interna kontroll- och styrsystem, samt att uppföljning av tidigare revisioner ska göras.

6.2 Utrikesdepartementets bedömning av multilaterala organisationer

I UD:s styrdokument för handläggning av det multilaterala basbudgetstödet nämns inte på vilket sätt och i vilken omfattning som medarbetarna ska bedöma samarbetsparternas system för revision. Däremot driver UD för närvarande ett pilotprojekt som prövar en mall för bedömning av de multilaterala organisationerna. I mallen ingår det att göra kvalitativa bedömningar av organisationernas inre effektivitet, bl.a. revisionssystemen.

I mallen för 2007, som omfattade 26 multilaterala organisationer, ställdes följande två frågor med direkt koppling till revision:

- "Är internrevision pålitlig och effektiv?"
- "Är den externa revisionen väl fungerande med effektiva uppföljnings- och sanktionsmöjligheter?"

SADEV har studerat de 26 bedömningar av multilaterala organisationer som gjordes 2007 och har i huvudsak tittat på de bedömningar som gjorts med anledning av de två frågorna ovan. SADEV konstaterar att bedömningarna har skett utan att handläggarna i mallen vägletts av bedömningskriterier. Det saknas exempelvis kriterier för när internrevisionen ska bedömas som "pålitlig" och "effektiv", eller hur dessa två kvaliteter ska vägas emot varandra i svaret på frågan. De svarsalternativ som anges för respektive fråga är: "ja", "nej" eller "kan ej bedöma". Handläggaren har sedan möjlighet att kommentera dessa svar i löpande text.

Nedan presenteras några observationer från SADEV:s genomgång av bedömningsmallarna:

I prövningen av EUF (Europeiska Utvecklingsfonden) anges att man inte kan bedöma om den interna revisionen är pålitlig och effektiv. Man kan inte heller bedöma den externa revisionen. Vad gäller Världsbanken och två andra internationella finansieringsinstitut har internrevision bedömts vara pålitlig och effektiv. Den externa revisionen har i två fall bedömts som väl fungerande.

För övriga 22 organisationer, vilka är FN-organ, har hälften av handläggarna antingen inte kunnat bedöma organisationernas internrevision eller bedömt att de inte har en pålitlig och effektiv internrevision. I de fall svaren är kommenterade är de oftast mycket kortfattade och flera bedömningar består endast av att handläggaren har kryssat för ett av svarsalternativen. I några få fall ges mer beskrivande kommentarer.

Som exempel på oklarhet i hur bedömningen har genomförts har SADEV konstaterat att i två fall där organisationerna genom ett "ja" bedömts ha en pålitlig och effektiv internrevision har kommentarer samtidigt getts i den löpande texten som gör det oklart på vilken grund detta "ja" baseras. I ett av dessa fall uppges att *revisionsrapporter föredras inte för styrelsen*, och i ett annat att *det är svårt att göra en oberoende bedömning av den revisionstekniska rapporteringen*.

Bland de brister som handläggarna för fram i den löpande texten är att offentliggörandet av dokumentationen förefaller vara baserat på godtyckliga och icke-systematiska principer. Även positiva omdömen ges, men i flera fall använder handläggaren då passivform, exempelvis *den interna revisionen anses vara pålitlig* och *internrevision bedöms som tillförlitlig*.

Sammantaget konstaterar SADEV att flera handläggare anser det svårt att bedöma revisionen rörande de multilaterala organisationerna. SADEV har funnit följande orsaker till svårigheterna:

- tillgången till underlag för att göra bedömningarna är begränsad. Detta gäller särskilt ett antal FN-organ som tillämpar den s.k. "Single Audit Principle". Enligt denna har medlemsstaterna avhänt sig rätten att själva genomföra eller initiera revisioner och kontroller som kompletterar FN:s egen granskning. Denna rapporteras till medlemmarna endast i sammanfattning.
- det saknas bedömningskriterier för hur handläggarna ska genomföra bedömningarna i 2007 års bedömningsmall.
- det saknas ett kvalitetssäkringssystem som säkerställer att handläggarna som gör bedömningarna har tillräcklig kunskap i ämnet (se kapitel 4, samt avsnitt 6.5 nedan).

6.3 Revisionsuppdragets utformning på Sida

Revision utgör en viktig kontrollåtgärd för att förebygga och hantera risker för bl.a. korruption. De regler och dokument som styr Sidas användande av revisionsinstrumentet presenterades i kapitel 2. Styrdokumentens syfte i detta sammanhang är att bidra till att revisionsinstrumentet utnyttjas på ett korrekt sätt för att förebygga risker.

Revisionsinstrumentets utformning och dess tillämpning bör enligt internationell praxis baseras på en riskanalys då olika riskbilder ställer olika krav på revision. Detta synsätt reflekteras idag i Sidas regelverk. Sidas anti-korruptionsregel anger att Sida ska säkerställa att insatser revideras enligt plan och i enlighet med kriterierna väsentlighet och risk. Som SADEV tidigare i denna rapport har noterat finns dock brister i Sidas arbete med att genomföra och följa upp riskanalyser. SADEV finner att dessa brister innebär att det saknas tillräcklig vägledning för utformning och tillämpning av revisionsinstrumentet. Det saknas således ett tydligt samband mellan risk i insatser och hur kravet på revision formuleras i uppdrag och regleras i avtal. Det som tycks styra revisionens utformning är istället den generella standard som anlitate revisionsbyråer använder för extern revision.

Otydlighet i revisionsuppdraget

Sidas anti-korruptionsregel anger att *normalt bör insatser revideras årligen*, men utan att precisera vilka kriterier som gäller för undantagen. I biståndsavtalsregeln anges samtidigt att *alla bidrag som betalas ut ska underställas årlig revision*, men säger samtidigt att frågor som inte är relevant för det enskilda avtalet (t.ex. årlig revision) kan utelämnas. SADEV anser att kravet på revision inte är entydigt: (i) Det framgår inte vem som ska bedöma, och på vilka grunder, om det är relevant att i avtal reglera att bidrag ska

underställas revision, (ii) Även genom att i olika dokument koppla kravet på revision till "insats" respektive till "bidrag" ökar oklarheten.

"Ägandet" av revision

För genomförandefasen anger anti-korruptionsregeln att Sida ska säkerställa att insatser revideras enligt plan och i enlighet med kriterierna väsentlighet och risk. SADEV noterar att inget resonemang, varken i anti-korruptionsregeln eller i annat styrdokument, förs kring det förhållande att det är samarbetsparterna och inte Sida som vanligtvis "äger" revisionen. Detta innebär att den avtalsmässiga revisionen inte direkt ingår i Sidas styr- och kontrollsystem.

För projekt- och programstöd är huvudlinjen dock att revisionen specifikt ska uttala sig om den bidragsfinansierade verksamhet som Sida stödjer. Det förekommer emellertid att projektstöd också granskas inom ramen för den ordinarie externa revisionen. Sida kan då inte ställa krav på att projektmedel ska granskas enligt egen gjord riskbild, eftersom det kan åsidosätta den externa revisorns oberoende. Om Sida vill att projektet ska granskas särskilt inom vissa områden måste det ske via egeninitierad revision (uppdragsrevision).

Dialog

SADEV anser att det är viktigt att upprätthålla dialogen även efter det att revision genomförts. Stickprovsundersökningen som beskrivs nedan visar att så inte alltid är fallet. Sida har gett återkoppling till samarbetspartner i endast 4 av 13 fall då årlig eller flerårig revision ägt rum.

Management Letter

Även management letter regleras i avtalsmallarna. Enligt mallarna ska i management letter ingå att göra uppföljning av tidigare revisioner. Av 19 bidrag i stickprovsundersökningen ingick skrivningar om management letter eller liknande i 10 fall, med andra ord i drygt hälften av insatsernas avtal. För 7 av dessa ingick management letter eller liknande i revisorernas rapportering. I en hade samarbetspartnern formulerat ett ställningstagande som presenterats för både Sida och revisorerna. I ytterligare 3 fall hade samarbetspartnern lämnat skriftliga kommentarer till Sida.

Uppmärksamhet

Intervjuer och stickprovsundersökningen visar att Sidas medarbetare inte alltid hinner eller prioriterar att ge inkomna revisionsrapporter den uppmärksamhet de kräver. Detta medför en risk för att viktig information missas eller att eventuella brister i själva revisionen inte uppmärksammas.

6.4 Hur stor del av utvecklingssamarbetet revideras årligen?

6.4.1 Utrikesdepartementet

SADEV:s dokumentstudier och intervjuer visar att allt svenskt basbudgetstöd som kanaliseras genom multilaterala organisationer och internationella finansieringsinstitut blir föremål för extern revision. Sveriges möjlighet till insyn och påverkan genom kompletterande revision såsom internrevision, hanteras ovan.

6.4.2 Sida

Som grund för studien utförde SADEV en stickprovsundersökning på Sida. Syftet med stickproven var att få en bild av hur stor del av Sidas utvecklingssamarbete som regelbundet granskas av revision och vad som bestämmer revisionens utformning. Den period som täcktes var samarbetsorganisationernas verksamhetsår 2006. Stickproven gjordes på insatser inom bistandsformen projektstöd, handlagda på Sidas huvudkontor i Stockholm. Av totalt 588 projektstöd handlagda i Stockholm och med en avtalsperiod som åtminstone delvis täckte år 2006 valdes 20 insatser ut för stickprovet. Fem av de organisatoriska enheter som handlägger en betydande del av de 588 projektstöden valdes ut (DESO/DESA, Hälsa/DESO, Europa, NATUR och RELA.) Vägledande principer för urvalet av insatser inom varje organisatorisk enhet var att få så stor spridning som möjligt avseende land och region, inriktning, volym och typ av samarbetspart. Från urvalet sorterades en insats ut eftersom den visade sig avse stöd som går via ett FN-organ (andra regler för revision gäller). Bistandsformen projektstöd valdes mot bakgrund av att Sida då ofta är den enda eller en av få finansierare. Sidas egen handläggning, ställningstaganden och förhållningssätt gällande revision framstår då mer tydligt.

Stickprovsundersökningen indikerar att det inte är självklart att alla insatser som ska revideras också blir föremål för revision trots att Sidas regelverk är tydligt i den frågan (såvida samarbetsparten inte är ett FN-organ). Av de 19 insatserna hade organisationerna och/eller de specifika insatserna blivit reviderade i 13 fall, men utav dessa var endast 10 revisioner årliga.⁵⁷ Cirka två tredjedelar blev alltså föremål för revision, drygt hälften reviderade årligen.

Inte i någon av de nio insatserna som saknade årlig revision finns dokumenterade förklaringar till varför årlig revision inte genomförts eller varför vissa avtal saknat skrivningar som reglerar revision. Av de nio insatser som saknar utförd årlig revision blev den i sex fall inte utförd trots att så reglerats i avtal. Resterande tre insatser blev dock reviderade inom en upp till tre år utökad revisionsperiod. Totalt saknades skrivningar om årlig revision i avtalen för fyra av de 19 bidragen. I ett fall blev revision utförd och presenterad för Sida trots att så inte hade reglerats i avtal.

	Årlig revision nämnd i avtal	Årlig revision inte nämnd i avtal	TOTALT
Årlig revision utförd	9	1	10
Revision utförd – men inte årlig (revisionsperiod mellan 2–3 år)	3	0	3
Revision inte utförd överhuvudtaget	3	3	6
TOTALT	15	4	19

Tabell: Utförd årlig revision och reglering av revision i avtal

6.5 Kunskap och kapacitet

SADEV bedömer i detta avsnitt om kunskap och kapacitet finns inom UD och Sida att hantera och följa upp revisionsrapporter.

⁵⁷ En av de tre övriga rapporterna täckte en tvåårsperiod och två av rapporterna en treårs period.

Utrikesdepartementet

I den nämnda granskningen av UD:s arbete med att bedöma multilaterala organisationers system för revision, redovisar SADEV en analys av handläggarnas arbete med bedömningarna. SADEV har här noterat att många av UD:s handläggare inte anser sig förmögna att bedöma standarden på de multilaterala organisationernas interna och externa revision. Utifrån denna analys konstaterar SADEV att UD:s grundläggande kompetens att bedöma multilaterala organisationers revision är alltför begränsad.

UD saknar idag en intern funktion som stöd till handläggare i principiella frågor kring revision eller när specifika uppföljnings-, risk- och revisionsfrågor uppkommer. Erfarenheter från andra organisationer, bl.a. Sida, visar vidare på förtjänsterna med att förstärka den interna kompetensen i revisionsfrågor genom nätverk med extern expertkompetens. SADEV:s analys tyder på att denna möjlighet används mycket begränsat av UD och det saknas exempelvis upparbetade kontakter eller ramavtal med revisionsföretag eller konsulter med explicit revisionskompetens. En utökad kontakt mellan UD och granskande organ inom det multilaterala systemet, exempelvis Office of Internal Oversight Services (OIOS), skulle ytterligare kunna öka kunskapen och förståelsen för korruptionsrisker i multilateralt utvecklingsamarbete. SADEV bedömer att det existerande samarbetet med andra nordiska och europeiska medlemsstater inom FN är viktigt för att främja samsyn kring vilka frågor som måste reformeras och för att gemensamt kunna verka för ett öppnare system för revision inom FN.

Sammantaget bedömer SADEV att UD saknar ett kvalitetssäkringssystem som säkerställer att handläggarna som arbetar med revision har tillräcklig kunskap i ämnet.

Även för UD:s mer projektinriktade stöd krävs kunskap att upphandla och läsa revisionsrapporter. För detta krävs vissa baskunskaper i revision. Intervjuer visar att många ansvariga handläggare saknar sådan kunskap, något som i brist på en central stödfunktion kan leda till att revisionsrapporter inte får nödvändig uppmärksamhet.

Sida

Trots positiv utveckling inom revisionsområdet under senare år genom utveckling av styrdokument, ökat utbud av utbildningstillfällen och rådgivningsstöd i form av controllers, fokalpunkt på Sidas huvudkontor och ramavtal med revisionsbyråer i Sverige och i samarbetsländerna, finns fortfarande grundläggande kunskapsluckor hos Sidas medarbetare när det gäller arbetet med risk- och revisionsfrågor.

SADEV har noterat att flera av Sidas medarbetare har svårigheter att förstå begreppet risk, och i ännu högre grad svårigheter att upprätta eller förstå innebörden av riskanalyser – inte minst vad gäller att bedöma och analysera risker för korruption. SADEV anser att risk och riskanalys är av alltför väsentlig betydelse för den verksamhet som Sida driver för att detta ska anses tillfredsställande.

Även generella kunskaper om revision, kunskaper att bedöma utfört revisionsarbete utifrån uppdragsbeskrivning, ta ställning till revisionsrapporternas innehåll och iakttagelser samt att upprätta eventuella åtgärdsplaner är inte alltid i nivå med vad som bör kunna ställas på handläggningen. Intervjuer visar att ansvariga handläggare upplever svårigheter med att läsa och bedöma innehållet i revisionsrapporter, avgöra om de

inkomna revisionsrapporternas anmärkningar är väsentliga eller inte, och därmed vilka åtgärder som bör bli följden. SADEV bedömer att det stöd som Sidas controllers förmår att ge inom revisionsområdet ofta är gott, men inte alltid sker i tillräcklig omfattning. Vidare utgör frivilligheten när det gäller deltagande i utbildningar i revisionsfrågor ett problem som leder till att Sidas ledning saknar ett effektivt system för att säkerställa en tillfredställande nivå på handläggarnas kunskaper i att bedöma revisionsrapporter.

Sammantaget bedömer SADEV att risken är stor att arbetet med revisionsbedömningar blir otillfredsställande om förståelsen för revisionsinstrumentets betydelse är oklar i organisationen liksom att handläggningen av revisionsfrågor inte är kvalitets-säkrad i hela insatshanteringsprocessen.

6.6 SADEV:s iakttagelser

SADEV anser att de multilaterala organisationernas internrevisioner har en viktig roll att spela för att förebygga och upptäcka korruption i verksamheten, men att UD har svårigheter att bedöma dessa revisioner. Anledningarna är främst att tillgången till underlag i många fall är begränsad, att det saknas bedömningskriterier för hur handläggarna ska genomföra bedömningarna, samt att det saknas ett kvalitetssäkrings-system som säkerställer att handläggarna som gör bedömningarna har tillräcklig kunskap i ämnet.

SADEV har noterat att varken UD:s riktlinjer eller allmänna villkor ställer några krav på att revision ska täcka risker inom andra områden än ekonomisk redovisning. SADEV anser detta vara alltför begränsat.

UD saknar idag en intern funktion som ger stöd till handläggare i principiella frågor kring revision eller för specifika uppföljnings-, risk- och revisionsfrågor. Erfarenheter från andra organisationer visar på förtjänsterna med att förstärka den interna kompetensen i revisionsfrågor och genom nätverk med extern expertkompetens.

SADEV har noterat att flera regler styr Sidas arbete med revision. Därutöver är en specifik regel för revision under utarbetande. SADEV föreslår att Sida studerar möjligheten att istället utveckla regeln för insatshantering och i den integrera revision och en mängd andra frågor som är avsedda att reglera obligatoriska delar i insatscykeln. SADEV anser att detta skulle bidra till möjligheterna att etablera ett sammanhållet förhållningssätt för att identifiera risker under beredningsarbetet och med dem som utgångspunkt anpassa lämpliga kontrollåtgärder.

För genomförandefasen anger anti-korruptionsregeln att Sida ska säkerställa att insatser revideras enligt plan och i enlighet med kriterierna väsentlighet och risk. SADEV noterar att styrdokumentet inte tar upp det förhållandet att det är samarbetsparterna och inte Sida som vanligtvis "äger" revisionen. Detta innebär att den avtalsmässiga revisionen inte direkt ingår i Sidas styr- och kontrollsystem.

En stickprovsundersökning på Sida, utförd av SADEV indikerar att det inte är självklart att alla bidrag som bör och ska revideras också blir föremål för revision i praktiken, trots att Sidas regelverk är tydligt i den frågan (såvida genomföraren inte är ett FN-organ).

Stickprovet indikerar också att existerande risker har en ringa betydelse för hur revisionen regleras i avtal och att de inte heller påverkar formuleringen av uppdragsbeskrivningarna för revision.

Trots en positiv utveckling inom revisionsområdet under senare år upplever fortfarande Sidas medarbetare ofta svårigheter med att göra riskbedömningar, läsa och bedöma innehållet i revisionsrapporter samt avgöra om revisionsrapporternas anmärkningar är väsentliga eller inte. Även generella kunskaper om revision, kunskaper att bedöma utfört revisionsarbete utifrån uppdragsbeskrivning, ta ställning till revisionsrapporternas innehåll och iakttagelser, samt att upprätta eventuella åtgärdsplaner, är inte alltid i nivå med de krav som bör kunna ställas. SADEV anser att frivilligheten att delta i utbildningar i revisionsfrågor är problematisk.

7 Program- och budgetstödsbedömningar

Detta avsnitt fokuserar på Sidas arbete med att förebygga korruption i program- och budgetstöd.⁵⁸ I enlighet med uppdraget besvarar SADEV följande tre frågor:

- Är de internationellt eller av Sida framtagna metoderna att bedöma kvalitet och kapacitet i samarbetsländernas system för offentlig finansiell styrning adekvata?
- Finns kunskap och kapacitet inom Sida att analysera slutsatserna från sådana bedömningar?
- Utnyttjas budgetstödet möjligheter att stärka antikorrupsionssträvanden systematiskt och strategiskt?

7.1 Bakgrund – Programstöd och system för offentlig finansiell styrning

Programstöd i dess olika former avser att stärka samarbetsländerns eget ansvarstagande, utveckla partnerskap och att underlätta samordning och harmonisering mellan olika givare inom ramen för samarbetslandets egen strategi för fattigdomsbekämpning. Bistandsformen innebär att medel kanaliseras helt och hållet genom samarbetslandets eget betalnings- och redovisningssystem och stärker därmed landets statsbudget. Genom generellt budgetstöd sätts fokus på hur landets samtliga budgetresurser används och dialogen om villkoren för biståndet fokuseras på makronivå, medan det vid sektorsprogramstöd⁵⁹ sker en fokusering på sektorsspecifika frågor. Stödformerna kan bidra till en effektivare och mer framgångsrik fördelning av offentliga medel och tydliggör samarbetslandets ansvar för genomförandet av den ekonomiska politiken och olika former av övergripande reformer.

Programstöd gör att enskilda bidragsgivare inte i detalj kan följa hur det enskilda landets stöd används och det är heller inte syftet med denna stödform. Istället följer givarländerna upp hur samarbetsländernas fattigdomsstrategier och statsbudgeten fungerar som helhet eller inom den fokuserade sektorn. Risken med programstöd är exempelvis att budgetmedel inte används för avsett ändamål. Denna risk är ofta kopplad till samarbetslandets interna problem som exempelvis brister i administrationen och utbredd inhemsk korruption.

Ett av villkoren för att programstöd ska fungera tillfredsställande är att samarbetslandet har en fungerande offentligt finansiell styrning (OFS). Stödformen har därför gett givarländerna större möjlighet att kräva förbättringar i det enskilda samarbetslandets OFS, såsom ökad redovisningsskyldighet, transparens och revision. Detta kan exempelvis ske genom att givarländerna sätter upp villkor för stödet och att även stöd

⁵⁸ I regeringens uppdragsbeskrivning till SADEV används formulering "program- och budgetstöd". Internationellt finns ingen klar distinktion mellan dessa stödformer. Ofta används "programstöd" som en övergripande term som inbegriper olika former av budgetstöd. I Sidas "Riktlinjer för samarbetsstrategier" görs bl. a. distinktionen mellan budgetstöd och sektorsbudgetstöd.

⁵⁹ Begreppet utvecklas i Sidas policy för sektorprogramstöd, 2000.

lämnas till direkt tekniska och kapacitetsbyggande åtgärder (IDD och Associates, 2006).

Totalt avsattes 6,2% av det svenska biståndet som administreras av Sida till generellt budgetstöd år 2007. Detta motsvarar 966 miljoner kronor och stödet gick till sex samarbetsländer (Burkina Faso, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania och Zambia). Tanzania och Moçambique var de största mottagarna av svenskt budgetstöd på 350 respektive 300 miljoner kronor. Det totala programstödet inkluderande både budgetstöd och sektorprogramstöd motsvarade under samma period 14% av stödet som administreras av Sida (Sidas årsredovisning 2007).

7.2 Regelverk och riktlinjer⁶⁰

År 2005 beslutade regeringen om riktlinjer för samarbetsstrategier (regeringsbeslut 2005-04-28 III:1, UD 2005/24624/GU) som bland annat behandlar frågor om hantering och bedömning av budgetstöd. Dessa riktlinjer utgör grunden i regelverket för svenskt budgetstöd. Regeringen fattade nyligen ett nytt beslut rörande budgetstöd (2008-04-10, UD 2008/12128/USTYR). Beslutet syftar till förtydligande och skärpning avseende bedömning av förutsättningarna för beviljandet av budgetstöd, krav på uppföljning samt koppling mellan resultat och utbetalning. De ändrade riktlinjerna sammanfattas i fem punkter som presenteras nedan. Då beslutet om de ändrade riktlinjerna fattades så sent som i april 2008 har SADEV använt riktlinjerna från 2005 i bedömningen av Sidas efterlevnad. De nya riktlinjerna innebär främst en ökad betoning på frågor om demokrati och mänskliga rättigheter, samt resultat i OFS-relaterade reformer. Av riktlinjerna framkommer att bedömningar av OFS-system bara är en faktor som ska beaktas i beslut om budgetstöd.

⁶⁰ För en mer detaljerad genomgång av regelverk och riktlinjer avseende budgetstödet, se kapitel 2.

Sammanfattning av regeringens riktlinjer för budgetstödsbedömningar, (regeringsbeslut 2005-04-28 III:1, UD 2005/24624/GU)

1) Strategi för utveckling och fattigdomsminskning (PRS): Regeringen understryker i riktlinjerna att mottagarlandet måste ha sin egen väl förankrade fattigdomsstrategi med en tydlig politik för att främja mänskliga rättigheter, demokrati, och förbättra levnadsvillkoren för de fattiga. Fattigdomsstrategin ska avspeglas i regeringens budget och budgetutfall. Den ska vara genomförbar och det ska finnas tillräcklig institutionell kapacitet.

2) Ekonomisk politik: För att komma ifråga för svenskt budgetstöd måste den ekonomiska politiken utgå från landets PRS, vara ansvarsfull och långsiktig, samt sträva efter makroekonomisk stabilitet, handel och ökade investeringar.

3) Offentlig finansiell styrning och korruption: Samarbetslandets system offentlig finansiell styrning ska bedömas utifrån förutsättningarna att budgetmedel kommer till användning för avsedda ändamål, redovisas öppet och transparent, och leder till avsedda resultat. I regeringens riktlinjer framhålls att samarbetsländernas OFS- system ofta är behäftade med en rad svagheter och att budgetstödsbedömningen ska balansera risken att medel i statsbudgeten inte används för avsedda ändamål mot de positiva effekter förknippade med budgetstöd, exempelvis ökat tryck på OFS-reformer, ökade möjligheter att ta ett samlat grepp om budgetplanering och uppföljning, samt ökat nationellt ägande av utvecklingsprocessen. Sveriges bedömning inkluderar en analys av samarbetslandets egen analys av sina OFS, vilka reforminsatser som landets regering ställer sig bakom, samt tendensen i reformarbetet. Korruptionsrisker ska ges särskild uppmärksamhet i bedömningen utifrån den specifika form som korruption tar sig i landet, regeringens attityd till problemen, och till antikorrupsionssträvanden.

Sammanfattning av regeringens förändrade riktlinjer för budgetstödsbedömningar (2008-04-10, UD 2008/12128/USTYR).

I de nya riktlinjerna framgår att inför beslut om budgetstöd ska följande fem grundläggande förutsättningar samtidigt vara uppfyllda:

1. Grundläggande respekt för samt tydliga åtaganden och vidtagna åtgärder för att stärka mänskliga rättigheter och demokrati;
2. En nationell strategi för utveckling och fattigdomsminskning (PRS eller motsvarande) med demokratisk förankring som sammantaget bedöms vara relevant, trovärdig och genomförbar;
3. En tillväxtfrämjande och långsiktigt hållbar ekonomisk politik med utveckling och fattigdomsbekämpning som mål, i vilken makroekonomisk stabilitet ingår som en nödvändig förutsättning;
4. Offentliga finansiella styrsystem som är tillräckligt transparenta, robusta och effektiva för att målsättningarna med stödet ska kunna uppnås tillsammans med en positiv utveckling av detsamma;
5. Ett tydligt åtagande samt vidtagna åtgärder från samarbetslandets regering att bekämpa korruption i den offentliga verksamheten.

Utifrån regeringens riktlinjer sker Sidas handläggning av budgetstöd enligt Sidas regelverk för beredning av större insatser och Sidas manual "Så arbetar Sida" ger en vägledning för hur insatser ska beredas och följas upp. Av de övriga dokument som ska vägleda beredningen av budgetstöd och som redogörs för i kapitel 2 så kan särskilt nämnas "Sidas handbok i offentlig finansiell styrning" som är ett komplement till Så arbetar Sida. Handboken syftar till att ge stöd i handläggningen av OFS och inkluderar frågor att beakta vid beredning och handläggning av budgetstöd och sektorprogramstöd. Den hänvisar till Sidas anti-korrupsionsregel och handledning och understryker särskilt vikten av att bedömningen inför budget- och sektorprogramstöd tar ett bredare perspektiv än en bedömning av mottagarlandets OFS. I ett fördjupande kapitel i Handboken, kapitel 5, presenteras nio olika områden i mottagarlandet som bör ingå i bedömningen samt en lista på 18 olika diagnostiserande instrument och informationskällor. Vid sidan av områden med direkt anknytning till landets system för offentlig finansiell styrning ingår bl.a. makroekonomisk balans, fattigdomsprofilen i fördelningspolitiken, samt gender och miljöhänsyn i budgetallokeringen.

7.3 Metoder och arbetssätt för bedömning av samarbetsländers system för offentlig finansiell styrning

En förutsättning för att budgetstöd ska lämnas är som regel att en OFS-studie genomförs.

Olika instrument för att bedöma samarbetsländers system för offentlig finansiell styrning

Det finns ett antal tillgängliga instrument som tagits fram av multilaterala och bilaterala biståndsgivare för att bedöma systemen för offentliga finansiell styrning. Sida arbetar huvudsakligen utifrån de gemensamma analysinstrument som IMF, Världsbanken och EU initierade 2003 och som antagits av OECD/DAC:

Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)

PEFA avser att belysa risker i mottagarlandets system för offentlig finansiell styrning så att biståndet inte används till annat än det som det var avsett till (fiduciary risks). Vid den typ av risk förekommer även risk för korruption. PEFA belyser inte fördelningspolitiska mål, fattigdomsreduktion, eller tillväxt i ekonomin utan består av 31 indikatorer som ska analysera operationaliteten i systemet för offentlig finansiell styrning och dess processer och genomförande. Analysen görs inom sex olika områden

- Budgetens trovärdighet, realism och genomförbarhet,
- Budgetens täckningsgrad och insyn,
- Tillåter processen budgetering i enlighet med strategier och program,
- Förutsägbarhet och kontroll av budgetutförandet,
- Redovisning, bokföring och rapportering,
- Former för kontroll och revision.

Sida kompletterar regelmässigt PEFA med andra instrument:

Public Expenditure Reviews (PER) och Public Expenditure Tracking Surveys (PETS)

Båda dessa instrument fokuserar mer direkt på budgeten och dess genomförande. PER analyserar om budgeten förverkligas i enlighet med planer och program, och om fördelningen av resurser är effektiv i förhållande till landets målsättningar. Analysen kan göras på en central nivå och då studeras hur utgifterna fördelas mellan olika sektorer. Det är dock mer vanligt att analysen görs på sektornivå (utbildning, hälso- och sjukvård, infrastruktur). PERs ska helst också analysera managementsystem och institutioner.

PETS är betydligt smalare och mer djupgående än PER. Här studeras läckaget i OFS eller hur mycket av de budgeterade medlen som faktiska när exempelvis en skola eller hälsopost. *En* orsak till läckage kan vara korruption.

Som ett led i harmonisering och anpassning har givarna beslutat sig för att främst använda PEFA-instrumentet med kompletteringar av PETS och PER. Ytterligare ett instrument med relevans för anti-korruptionsarbete är Country Procurement Assessment Report (CPAR), där en bedömning av upphandlingssystemen görs.

Internationellt har på sistone skett ett omfattande arbete för att vidareutveckla ovan diskuterade instrument. I det sammanhanget har särskilt poängterats behovet av att utveckla och använda instrument som bättre fångar politisk reformvilja samt ökar förståelsen för korruptionens orsaker. Fiducial Risk Assessments (FRA) som är ett instrument som tagits fram av DFID anses av Sida utgöra ett värdefullt komplement till övriga instrument. Detta används i flera länder i Afrika där både Sverige och Storbritannien är verksamma.

Beredning, beslut, uppföljning och återkoppling

När regeringen 2005 beslutade om budgetstöd till tio namngivna länder, bemyndigades Sida att bereda, fatta beslut, ingå avtal om och utbetala budgetstöd till dessa länder. Handläggningen på Sida följer en handläggningsordning som Sidas GD fastställde 2006.⁶¹ Beslut om stöd fattas av Sidas GD.

Sidas beslutsunderlag för budgetstöd (bedömningspromemoriorna) tas fram av Sidas personal på utlandsmyndigheterna. Det är främst ambassadens ekonom som svarar för detta arbete även om arbetet ofta involverar flera medarbetare. Avser beredningen sektorprogramstöd är som regel ansvarig handläggare delaktig i processen. Utlandsmyndigheterna svarar också för uppföljning och återkoppling. Ansvar för insatserna ligger dock på regionavdelningarna på Sida. Budgetstödsinsatser diskuteras i Sidas centrala projektkommitté för kvalitetssäkring och i regionavdelningarnas lokala projektkommittéer ("Delegering av ekonomiskt ansvar", se vidare kapitel 2 i denna rapport). Det bör betonas att sektorstöden i allt större omfattning hanteras på samma sätt som budgetstödet.

Om Sverige beslutat om att ge budgetstöd till ett samarbetsland regleras detta genom samarbetsstrategierna och sker alltid gemensamt med något eller några andra givar-

⁶¹ GD beslut 2006-5905 "Interimsdokument för beredning, beslut och genomförande av generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning."

länder. Därmed sker även uppföljning och återkoppling gemensamt med andra givare. I Moçambique består till exempel gruppen "Programme Aid Partners" av 19 givare (G19), medan det finns 14 givare av budgetstöd i Tanzania (G14). Arbetet med uppföljning och återkoppling görs gemensamt mot det givargemensamma ramverket för uppföljning. Ramverket består oftast av grundläggande villkor för budgetstödet med avseende på respekt för mänskliga rättigheter, sund ekonomisk politik, engagemang för fattigdomsbekämpning, effektiv offentlig finansiell styrning, korruptionsförebyggande arbete. De resultatrelaterade villkoren är processorienterade och avser i regel förbättringar inom utbildning, sjukvård, OFS etc. I Moçambique ingår det ett femtiotal resultatbaserade indikatorer, varav nio avser OFS och två revision. Utlandsmyndigheten rapporterar sedan till Sida utifrån den gemensamma bedömningen. Uppföljningsrapportering består oftast av en kort redogörelse och värdering för hur samarbetslandet levt upp till indikatorer i ramverket för uppföljning.

Internationell kritik mot bedömningsinstrumenten

En omfattande diskussion förekommer internationellt om instrumenten PEFA, PETS och PER är tillförlitliga för att göra de nödvändiga bedömningarna av samarbetsländernas system för offentlig finansiell styrning. Vad avser PEFA-instrumentet så menar Ecorys (2005) att detta i stort innehåller de indikatorer som behövs för att beskriva ett lands OFS, men påpekar samtidigt att instrumentet har vissa brister. Författarna menar att indikatorerna bör viktas, samt att det saknas indikatorer för viktiga områden som exempelvis administration av skatteintäkter på nationell och regional nivå. Vidare påpekas att PEFA ger en statisk bild av situationen och att det saknas indikatorer som visar på de generella förändringstendenserna inom reformprocesser. Ecorys (2005) menar att PEFA-instrumentet är alltför snävt och begränsat, samtidigt som det lämnar alltför mycket öppet för enskilda handläggares bedömningar.

Kolstad (2005) menar att PEFA främst mäter hur bra länderna sköter sina offentliga finanser i en teknisk mening. Författaren menar att politiska och sociala faktorer saknas i PEFA-bedömningar trots att dessa kan ha stor inverkan på OFS-systemens funktionalitet. Vidare påpekas att det saknas konkreta indikatorer på korruption. Kolstad menar att PEFA-instrumentet endast innehåller vissa indirekta indikatorer på korruption och att korruption skulle försvåras av en korrekt budgetklassificering, transparens i budgetsystemet, tydlig information, samt hög grad av intern och extern kontroll av de finansiella flödena. Sammantaget anser inte Kolstad att PEFA är ett lämpligt instrument i det korruptionsförebyggande arbetet.

Lawson et al. (2006) studerade Moçambiques OFS utifrån ett PEFA-perspektiv och kunde påpeka att PEFA-instrumentet var funktionellt för att identifiera korruptionsrisker. Författarna påpekar främst att de interna kontrollsystemen var svaga, exempelvis saknades en övergripande kontroll av löneutbetalningar och de dussintals statliga lönelistor som förekom. Dessutom uppmärksammade PEFA-analysen svagheter i de interna och externa revisionsenheterna. De svagheter som Lawson et al. (2006) påpekar återkommer i dialogen mellan biståndsgivare och Moçambiques regering. Under rubriken "kampen mot korruption" påpekar den samlade givargruppen (G19) att viktiga instrument har introducerats inom upphandling, intern kontroll och extern revision för att korruption ska undvikas (República de Moçambique, 2007).

Som nämnts ovan kompletterar Sida användandet av PEFA med instrumenten PER och PETS. Båda dessa instrument har fördelen i förhållande till PEFA att de fokuserar mer direkt på budgeten och dess genomförande. PER analyserar om budgeten förverkligas i enlighet med planer och program, och om fördelningen av resurser är effektiv i förhållande till landets målsättningar, medan PETS studerar eventuella läckage i OFS. Inget instrument ger dock en direkt bild av korruption utan korruption är en av flera tänkbara orsaker till de svagheter och det läckage som identifierats. SADEV noterar vidare att även om PEFA kompletteras med PER och PETS saknas den bredare bilden av politiska, sociala och kulturella faktorer som kan öka korruptionsriskerna i samarbetspartners OFS-system, exempelvis genom bristande social mobilisering för att utkräva insyn och ansvar, samt att skapa legitimitet och nationellt ägande av systemen

7.4 Budgetstödetts möjligheter att stärka anti-korruptionssträvanden

Regeringens riktlinjer för budgetstöd 2005 och 2008 framhåller att budgetstöd kan öka incitamenten för genomförande av reformer av mottagarlandets offentliga förvaltning, inklusive deras system för OFS. Genom att budgetstöd kanaliseras direkt via samarbetslandets budgetsystem ökar samarbetslandets eget ansvar för att bekämpa fattigdom. Detta ökar i sin tur incitamentet för medborgarna att öka ansvarsutkrävandet och skapar en plattform för givarna att samordna de krav som förs fram i dialog med samarbetslandets regering. Då budgetstödet ges till ett samarbetslands samlade politik innebär stödet att givarna också får en ökad möjlighet att diskutera denna politik. Ur korruptionshänseende breddas möjligheten att bekämpa korruption från enskilda projekt till landets hela system för hantering av finansiella resurser.

Budgetstödsutvärderingen⁶² som genomfördes i sju länder presenterar det mest heltäckande underlaget för att bedöma om budgetstödet strategiskt används för att stärka anti-korruptionssträvanden. Sida deltog i ledningen av utvärderingen som omfattade flera länder till vilka Sverige ger budgetstöd. Följande länder ingick i utvärderingen: Burkina Faso, Malawi, Moçambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda and Vietnam. Stödet till dessa länder hade målsättningen att även stärka offentliga institutioner då den offentliga finansiella styrningen i dessa länder hade brister. Författarna drar slutsatsen att stöd till och krav på den offentliga finansiella förvaltningen i samband med införandet av budgetstöd hade en positiv inverkan på strävan att minska korruptionsrisker. Samtidigt som en policy-dialog fördes med samarbetsländerna i olika korruptionsärenden, kombinerades budgetstödet med projektstöd till såväl interna som externa revisionsenheter och organisationer, finansinspektion och det civila samhället. Bilden bekräftas av UK National Audit Office (2008) som visar att länder som får budgetstöd av Storbritannien även får ökad finansiering av anti-korruptionsinsatser genom stöd till det civila samhället, riksdag och/eller riksrevision. IDD and Associates (2006) konstaterar även att samarbetslandets ägandeskap stärktes av införandet av budgetstöd. Dessutom framhåller utvärderingen att budgetstöd bidragit till att öka trycket på transparens i budgetprocessen från både givarsamfundet liksom från det civila samhället i samarbetslandet. Budgetstöd bedöms således av

⁶² IDD and Associates, 2006

utvärderingen öka möjligheter till ansvarsutkrävande inom administrationen, men även till demokratiskt ansvarsutkrävande från befolkningen i landet⁶³.

Lawson (2007) presenterar en mer skeptisk slutsats efter att ha studerat budgetstöd till Sierra Leone. Han menar att det korruptionsförebyggande arbetet som genomförts i samband med beviljandet av budgetstöd inte har lett till avsedd effekt. Trots att stödformen inneburit betydande förbättringar i den offentliga sektorns förmåga att möta medborgarnas behov så menar författaren att korruptionsriskerna inte har minskat. Detta innebär, enligt författaren, att givarna som väljer budgetstöd måste vara medvetna om att detta är en högriskstrategi där positiva utvecklingseffekter är förknippade med fortsatt höga korruptionsrisker.

Den mer positiva bild som lämnas av budgetstödsutvärderingen⁶⁴ förstärks av de analyser som SADEV genomfört i Moçambique och Tanzania. Vid svenska ambassaden i Maputo arbetar man på två nivåer när det gäller att ta tillvara på budgetstödet möjligheter. *Dels* sker fortlöpande en politisk dialog om korruption och anti-korruptionssträvanden mellan alla budgetstödjande givare och regeringen. Givarsamordningen inkluderar 19 givare (G19) och administreras av en trojka enligt ett rullande schema. De senaste åren har bland annat frågor som Banco Austral-krisen, hantering av naturresurser och korruption inom tullverket varit föremål för dialogen. Denna dialog kompletteras med direkt projektstöd till landets motsvarighet till finansinspektionen (Inspecção Geral de Finanças) och riksrevisionen (Tribunal Administrativo). *Dels* ger ambassaden stöd till det civila samhället genom Centro de Integridade Pública de Moçambique, som arbetar för en demokratisk samhällsstyrning och förbättrade mänskliga rättigheter.

I Tanzania är Sverige del av den grupp av 14 givare (G14) som ger budgetstöd och som för en samlad dialog med regeringen om det korruptionsförebyggande arbetet. Den politiska dialogen har på senare tid bl.a. rört hanteringen av naturresurser samt Bank of Tanzania vars chef tvingats att avgå. Samtidigt får landets motsvarighet till Riksrevisionen (National Audit Office) svenskt projektstöd. Stöd ges även till media för att stärka det civila samhällets möjligheter att utkräva information och ansvar från myndigheterna.

7.5 Kunskap och kapacitet

SADEV bedömer i detta avsnitt om kunskap och kapacitet finns inom Sida för att analysera slutsatserna från bedömningar av samarbetsländernas system för offentlig finansiell styrning (OFS) i samband med beredning av programstöd. Det är viktigt att notera att frågan inte inkluderar förmåga att genomföra OFS-bedömningar utan att analysera slutsatserna från redan gjorda analyser. Genomförandet av OFS-bedömningar sker i regel aldrig av Sidas egen personal utan av expertis/konsulter som anlitas gemensamt av biståndsgivarna. Sida deltar i utformningen av uppdragsbeskrivning och/eller som finansär.

Programstödshandläggarnas praktiska kunskap om uppbyggnaden samt generella styrkor och svagheter i tillgängliga instrument för att bedöma system för offentlig finansiell styrning, huvudsakligen PEFA, PETS och PER, är mycket viktig. Förutom

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

denna kunskap krävs kännedom om offentlig förvaltning och nationalekonomi samt förmåga att framgångsrikt samarbeta med andra givare. För att följa och förstå arbetet som görs inom ramen för givarsamordningen ställs krav på handläggarens övergripande policykompetens.

SADEV har särskilt studerat OFS-bedömningar vid utlandsmyndigheterna i Moçambique och Tanzania. Tillsammans mottog dessa länder drygt två tredjedelar av det totala svenska budgetstödet år 2007. Arbetet med OFS-bedömningar på dessa ambassader kan beskrivas som tre ömsesidigt stödjande delar där ambassadens egen personal och dess kompetens utgör en del. Främst är det ekonom och controller som arbetar med OFS-frågor vid ambassaderna. Bistandsrådet och ambassadören bistår dessa funktioner vid politisk dialog mellan givare och mottagarland. I vissa fall kan gruppen utökas med ytterligare en handläggare, t.ex. om man vill fokusera på en viss sektor. Del två utgörs av rådgivande funktioner i budgetstödsfrågor vid ämnes- och regionavdelningar. Kopplat till dessa rådgivare finns även ramavtal med ett antal konsulter med expertkunskap inom området. Den tredje komponenten i ambassadernas kunskap och kapacitet för att analysera OFS-bedömningar utgörs av den samlade kompetens som Sverige får tillgång till genom deltagande i givarsamordning i fält. I enlighet med Parisdeklarationen ska harmonisering och anpassning till mottagarlandets administrativa system prioriteras och detta bör även gälla analys- och uppföljningsarbetet av budgetstödet. SADEV:s studier av OFS-arbetet i Moçambique och Tanzania visar att Sverige aldrig arbetar bilateralt med OFS-bedömningar utan arbetet sker inom ramen för den samordning som finns mellan biståndsgivarna (G19 i Moçambique och G14 i Tanzania). I Tanzania finns det även en inofficiell OFS-grupp för informations- och kunskapsutbyte inom givarsamordningen.

I intervjuer med företrädare för utlandsmyndigheterna i Uganda och Zambia liksom med budgetstödsrådgivare vid Sidas huvudkontor framkom att det tredelade systemet för kompetens och kapacitet som beskrivs ovan återfinns i alla budgetstödsländer, dock med vissa mindre variationer. Vidare kom det fram i intervjuerna att ett flertal av de ambassadanställda som arbetar med OFS-frågor nyligen har genomgått den särskilda utbildning som genomförts på initiativ från Sidas ledning (se kapitel 4). I de länder som mottar budgetstöd bedömer SADEV därför att Sida, i samarbete med övriga internationella givare, besitter tillräcklig kunskap och kapacitet för att analysera slutsatser från OFS-bedömningar. SADEV har inte tillräcklig tillgång till information för att bedöma huruvida tillräcklig kunskap och kapacitet finns inom Sida för att analysera slutsatserna i bedömningar av sektorsstöd med budgetliknande inslag. OFS/budgetstödsrådgivarna på Sida bedömer dock att kunskapsnivån på sektorsnivå är betydligt mer varierande och att kunskapen inom detta område är i behov av förstärkning.

7.6 SADEV:s iakttagelser

Sida baserar i hög utsträckning sina bedömningar på de gemensamma analysinstrument som IMF, Världsbanken och EU initierat och som antagits av OECD/DAC - PEFA. SADEV har noterat att PEFA-instrumentet har fått kritik i en rad utvärderingar som bl. a. menar att det inte täcker alla relevanta faktorer, ger en onyanserad bild genom att inte vikta de inkluderade faktorerna samt ger en statisk bild och missar viktiga förändringsprocesser. PEFA har också kritiserats för att endast

ge en indirekt bild av korruptionen i ett land. Samma kritik har framförts emot de två andra instrumenten, PER och PETS, som Sida använder.

Sammanfattningsvis kan SADEV konstatera att instrumenten PEFA, PETS och PER inte räcker för att bedöma kvalitet och kapacitet i samarbetsländernas system för offentlig finansiell styrning vad avser risker ur ett korruptionsperspektiv. SADEV anser att riskanalysen bör innehålla ytterligare ett antal aspekter, som i olika utvärderingar och i forskningen på området anses vara avgörande för möjligheten att framgångsrikt motverka korruption. SADEV anser här att det är av vikt att förstå korruptionens orsaker, den existerande maktelitens formella och informella organisering, samt förekomst av politisk vilja till förändring⁶⁵. SADEV noterar vidare att Sidas handbok i offentlig finansiell styrning föreskriver en bred bedömning av samarbetslandet och Sidas riktlinjer för utformning av samarbetsstrategier föreslår att den politiska analysen ska bygga på en maktanalys som ska göras som förberedelse av strategin. Detta görs också idag i vissa länder (Etiopien, Tanzania etc.) men det är inte del av Sidas etablerade arbetssätt vid OFS-bedömningar. SADEV noterar vidare att Sida i vissa budgetstödsländer redan idag kompletterar ovan refererade instrument med andra som i högre grad tar sociala och politiska frågor i beaktande. SADEV bedömer att i de länder som mottar budgetstöd eller sektorsprogramstöd bör Sidas mer tekniska analys alltid byggas ut med en politisk sådan och bygga på en maktanalys i linje med vad som föreslås i Sidas handbok och utifrån internationellt etablerade erfarenheter.

Som del av detta regeringsuppdrag ska SADEV, baserat på existerande litteratur bedöma om budgetstödet möjligheter att stärka antikorrupsionssträvanden i samarbetsländerna används systematiskt och strategiskt. Det empiriska underlag som finns tillgängligt i givaresamfundet för att dra slutsatser om detta är begränsat. De studier som finns är dock överlag positiva. Denna bild stöds också av SADEV:s analys av Sveriges verksamhet i de två länder som får mest programstöd av Sverige (Moçambique och Tanzania). SADEV rekommenderar UD och Sida att fortsatt kombinera programstödsinsatser med annat korruptionsförebyggande stöd. För att säkerställa effektivitet i kombinationen av insatser bör den grundas på ett fördjupat kunskapsunderlag om korruptionens orsaker. Särskilt bör den risk beaktas som framförs i viss litteratur: programstöd kan öka statens styrkeförhållande på bekostnad av antikorrupsionsaktörer i det civila samhället. Detta kan minska reformtrycket på staten.

SADEV bedömer att Sida, i samarbete med övriga internationella givare, i stort besitter tillräcklig kunskap och kapacitet för att analysera slutsatser från OFS-bedömningar. Kompetensen finns i huvudsak hos personalen på ambassaderna som även kan utnyttja den stödkompetens som finns i form av särskilda rådgivare på Sida i Stockholm, samt konsulter knutna till Sida. SADEV har inte tillräcklig tillgång till information för att kunna bedöma huruvida tillräcklig kunskap och kapacitet finns inom Sida för att analysera slutsatserna i bedömningar av sektorsstöd med budgetliknande inslag. OFS/budgetstödsrådgivarna på Sida bedömer dock att här kan finnas behov av ytterligare förstärkning.

⁶⁵ Bardhan, 1997, 2005; Klitgaard 1991; Mishra, 2006; Stålgren, 2006

8 Metoder för bedömningar av samarbetspartners system för upphandling

Detta avsnitt behandlar korruptionsrisker vid upphandling i det svenska utvecklings-samarbetet med särskild tonvikt på samarbetspartners upphandlingar. SADEV fokuserar här på följande frågor:

- Är de internationellt – eller av Sida – framtagna metoderna för att bedöma kvalitet och kapacitet i samarbetspartners system för upphandling adekvata?
- Finns kunskap och kapacitet inom Sida att analysera slutsatserna från sådana bedömningar?

8.1 Upphandling och upphandlingskanaler

Idag är Sidas arbete med samarbetspartners upphandlingar en viktig del av Sidas normala berednings- och uppföljningsarbete. Sidas regelverk säger att samarbetspartnern ansvarar för planering, genomförande och uppföljning av den verksamhet som Sida stöder. Att ansvara för genomförandet innebär även att ansvara för inköpsverksamheten.

Upphandling inom ramen för det bilaterala utvecklingssamarbetet som kanaliseras genom Sida kan sägas falla under fyra kategorier, alla under separata regelverk: 1) upphandlingar gjorda av Sida (upphandlingar av främst konsulttjänster inom ramen för Lagen om offentlig upphandling, LOU, 2007:1091), 2) upphandlingar gjorda av enskilda organisationer (regleras igenom allmänna villkor i avtal mellan Sida och respektive organisation, som också hänvisar till särskilt utarbetade riktlinjer för upphandling), 3) upphandlingar gjorda av multilaterala organisationer (grundregeln är att respektive multilateralt organs eget system för upphandling ska användas), och slutligen 4) upphandlingar gjorda av samarbetslandet (grundregeln är att samarbetslandets regler för upphandling ska användas).

Mot bakgrund av regeringsuppdragets frågeställning inriktar sig SADEV i detta avsnitt främst på den fjärde kategorin ovan, och bedömningar av samarbetsländers system för upphandling.

8.2 Regler och riktlinjer⁶⁶

Det övergripande regelverket för Sidas upphandling bygger på LOU. Anvisningar för hur arbete med upphandling ska ske finns i Handbok för Sidas Upphandling från januari 2003 och Sida Procurement Guidelines, (SPG) nu gällande version från 2003. SPG är utarbetade av Sida för att användas för svenskt bistånd och bygger delvis på LOU och delvis på Världsbankens upphandlingsregler.

⁶⁶ För en mer detaljerad genomgång av regelverk och riktlinjer avseende upphandling, se kapitel 2

När det gäller det bilaterala utvecklingssamarbetet är huvudregeln enligt Sidas regelverk att samarbetslandet ska genomföra upphandlingen om landet bedöms ha tillräcklig kapacitet/kompetens. Sida ska därmed bedöma huruvida landets lagar och regelverk är tillfyllest för att få användas vid upphandlingar.

När samarbete med andra givare sker, något som blivit allt vanligare i Parisdeklarationens kölvatten, utarbetas särskilda upphandlingsregler. En grupp av länder, "Nordic Plus", har t.ex. gemensamt utarbetat riktlinjer för kapacitetsstudier och regler för upphandling.⁶⁷ Arbete pågår också inom OECD/DAC för att utarbeta mer universella regler. Även om andra riktlinjer används ska upphandlingen i normalfallet fortfarande genomföras av samarbetslandet. Men, om kapaciteten hos samarbetspartnern bedöms otillräcklig kan Sida bidra med experthjälp av olika slag och i vissa fall, efter överenskommelse med samarbetslandet, också medverka i själva upphandlingen.

8.3 Metoder och arbetssätt för bedömning av samarbetspartners system för upphandling

Ansvar

Specialistkunskaperna vad gäller upphandling finns samlade i en enhet inom Sida, EVU/JUR. Ansvaret för att genomföra kapacitetsstudier och beslut om upphandlingar som understiger 50 mnkr liksom kontrollen av genomförandet av upphandlingarna ligger helt på de ambassader som har full delegering dvs. de flesta större samarbetsländerna (idag 15 stycken). För upphandlingar över 50 mnkr fattas besluten av generaldirektören. Regionavdelningarna liksom projektkommittén, EVU/JUR och ämnesavdelningarna deltar i beredningen och avtalsskrivandet. Under beredningsprocessen har projektkommittén på ambassaderna en viktig funktion för kvalitets-säkring. För ambassader som är fullt delegerade ligger ansvaret för upphandlingsfrågor på regionavdelningarna som i sin tur kan delegera till ämnesavdelningarna. Europaavdelningen delegerar sällan till ambassaderna utan gör upphandlingar själv i samarbete med EVU/JUR och ämnesavdelningarna. Resultatet från kapacitetsstudierna redovisas i samarbetsstrategierna och i samband med insatsberedning av specifika insatser vare sig det gäller projekt, program eller budgetstöd (se vidare kapitel 7).

Beredning, genomförande och uppföljning

Under beredningsfasen skapar sig Sida en bild av samarbetspartnerns kompetens och kapacitet för upphandlingar. Sida avgör också huruvida landets egna upphandlingsregler är tillfredställande för att användas för upphandlingar med svenska medel. Utifrån denna bedömning ska sedan, enligt regelverket, beslut fattas kring 1) ansvarsfördelning mellan samarbetspartnern och Sida avseende upphandlingar inom projekten/programmen och 2) eventuellt stöd som samarbetspartnern behöver för att kunna ansvara för upphandling. Om landets egna upphandlingsregler inte bedöms som tillräckliga bör Sidas egna procurement guidelines (SPG) (alternativt annat internationellt regelverk) användas.

⁶⁷ Joint Procurement Policy (JPP), Nordic Plus, 2004.

EVU/JUR har slutit avropsavtal med konsulter som dels kan genomföra kapacitetsstudier och dels kan utgöra stöd i själva upphandlingsförfarandet, både i form av teknisk expertis och genom utbildningsaktiviteter. För närvarande finns följande fyra ramavtal mellan Sida och konsulter: 1) LOU-specialister, 2) SPG-konsulter för Sidas egna upphandlingar, 3) SPG-konsulter för upphandlingar gjorda av samarbetsländerna och 4) konsulter specialiserade på kapacitetsstudier och regelverk.

Beredningsprocessen blir mer komplex när samarbete med andra givare sker. Som nämnts ovan har såväl "Nordic Plus" som OECD/DAC utarbetat riktlinjer för kapacitetsstudier och upphandlingsregler som bör tillämpas i sådana fall. När det gäller budgetstöd blir samverkan mellan givare ytterligare betonad. En förutsättning för denna typ av stöd är att en studie görs av samarbetslandets system för offentlig finansiell styrning (OFS), en studie som oftast leder till ett OFS reformprojekt.⁶⁸ OFS-studierna görs i samverkan mellan givare och samarbetsland. De är ofta mycket omfattande och upphandlingsfrågan är en obligatorisk beståndsdel.

Beredningsprocessen avslutas normalt med att avtal sluts där samarbetspartnern har att ansvara för merparten av upphandlingar. Sida har särskilda avtalsmallar för olika typer av insatser och stödformer. I samtliga avtalsmallar finns dock skrivningar där det framgår; a) vem som ska ansvara för olika typer av upphandlingar, b) vilka regelverk som ska gälla, c) huruvida kapacitetsstöd ska lämnas, och d) hur uppföljning och kontroll av upphandling ska ske under löpande upphandlingar. Oavsett vilket regelverk som tillämpas, bedömer Sida i genomförandefasen ett antal beslutsdokument och lämnar sedan en s.k. "no objection". Dessa tillfällen, som ska finnas dokumenterade i insatsavtalen, kan gälla a) terms of reference b) anbudslistan c) anbudsvärderingen och d) kontraktet.

Sida ansvarar för kontrollen av att biståndsmedlen används för avsett ändamål. Ett viktigt moment i detta arbete är att kontrollera att samarbetspartners inköp görs till rätt kvalitet och till ett rimligt pris.

Upphandling i stora projekt

Antalet projekt är idag betydligt färre än tidigare. Vad gäller återstående projekt, framför allt sådana med omfattande upphandlingar, pekar granskning av dokument och intervjuer på en god hantering. Kapacitetsstudier genomförs i samband med beredning och svagheter identifieras och åtgärdas. Om inte resultatet är tillfredställande stoppas eller uppskjuts genomförandet av projektet. Genomförandet styrs sedan enligt avtalsmallarna med upprepade krav på "no objection" vid olika stadier i upphandlingen. Mestadels används utomstående expertis som stöd i denna process. I huvudsak granskas att man följt procedurreglerna och att kontraktet är i enlighet med upphandlingens syfte. Det förekommer att även anbuden granskas men inte rutinemässigt. Omfattningen av denna kontroll är beroende på den riskbedömning som gjorts i kapacitetsstudien men också i viss mån på storleken på upphandlingen. Medan stora projekt idag tycks hanteras enligt fastställda riktlinjer förekommer det fortfarande att mindre projekt inte följs upp på det sätt som krävs.

⁶⁸ För mer ingående beskrivning och diskussion kring budgetstödet och OFS, se kapitel 3.4

Upphandling i budget- och sektorprogramstöd

Alltmer av biståndet idag är dock inte av projektkaraktär utan sker i former såsom sektorstöd och budgetstöd, oftast i samarbete med flera andra givare då mottagarlandets egna upphandlingssystem används. I dessa sammanhang blir förhandsgranskning av upphandlingsregler och genomförandeorganisation i samarbetslandet avgörande. När brister identifieras ställs gemensamma krav på samarbetslandet att bristerna åtgärdas och ofta sker det i form av de ovan diskuterade särskilda biståndsfinansierade OFS-reformprojekten. Sådana reformer kan göras övergripande men också på sektornivå. Resultatet av den ökade vikt som de nya modaliteterna fått är en generell förbättring av upphandlingssystemen i samarbetsländerna och en ökad kontroll av hur genomförandet sker generellt. Vissa givare är särskilt angelägna att driva dessa frågor och har tagit ledning i dialogen med samarbetslandet i fråga. Sida kan luta sig mer mot dem som har bättre expertis i frågan men måste ha tillräcklig kompetens för att förstå vad som kommer fram i de studier och uppföljningar som görs.

Det finns enligt intervjuerna fortfarande många sektorstöd där upphandlingar inte följs på det sätt som Sidas regelverk föreskriver. På vissa ambassader bedömer man att uppföljningen i stort är sämre för sektorstöden än både för budgetstödet och för projektstöden. Därför gäller för uppföljning av upphandlingar inom sektorstöden att 1) tillförsäkra sig om att denna görs på ett tillfredsställande sätt även om andra givare har ansvar, oftast inom ramen för en särskild givararbetsgrupp för upphandlingsfrågor och 2) om en sådan grupp finns, ta del av resultatet av arbetet inom denna arbetsgrupp på ett tillfredsställande sätt.

8.4 Kunskap och kapacitet

Som redogjorts ovan vilar det operativa ansvaret för att genomföra upphandlingar i första hand på Sidas samarbetspartner i mottagarlandet. Sidas arbete består i att bedöma om mottagarlandets upphandlingssystem är adekvata och om så inte är fallet erbjuda olika former av stöd och sedan kontrollera att upphandlingen sker enligt vedertagen praxis. En gemensam internationell standard för bedömningar av upphandlingssystem är under framväxt och Sida kan i många sammanhang ha stor hjälp av samarbetet med andra givare.

Sidas ledning ansvarar för att handläggare har tillräcklig kompetens för att bedöma samarbetsländernas upphandlingssystem och deras genomförande av upphandlingar inom ramen för såväl bilateralt samarbete som givarsamarbetet.

Som utgångspunkt i bedömningen av Sidas kontrollmiljö i upphandlingsfrågor har SADEV använt en rapport från Sidas Internrevisionen (1999). Rapporten bedömde att handläggarnas kompetens för att göra adekvata bedömningar och tillfredsställande uppföljningar av upphandlingar varierade kraftigt mellan olika yrkeskategorier inom Sida och var för många otillräcklig. Dessutom pekade den på ett annat problem av närmast attitydkaraktär, nämligen att handläggare i vissa fall upplevde frågan om kontroll och verifiering av samarbetspartners upphandlingsarbete stå i konflikt med samarbetslandets ägarskap. Kombinationen av otillräckliga kunskaper och osäkerhet i den kontrollerande rollen ledde ofta till en passiv roll framför allt i genomförande fasen.

SADEV:s intervjuer visar att specialistkompetensen i upphandlingsfrågor på EVU/JUR förbättrats markant under den period som gått efter internrevisionens granskning. Intervjuerna visar vidare att kompetensen på de enheter som ansvarar för stora projekt, framför allt Infraenheten på INEC, är fortsatt god, men att allmänkunskapen hos handläggarna i allmänhet inte förbättrats nämnvärt. För att förbättra kontrollen av upphandlingarna krävs därför medvetna satsningar i form av kompetenshöjande åtgärder inom detta område, samt system som ger ledningen en möjlighet att kontinuerligt kunna säkerställa att erforderlig kunskap och kapacitet finns. Särskilt viktigt är detta i samband med fälttjänstgöring. Intervjuer med ledningen för utlandsmyndigheter visar att man i arbete med upphandlingsfrågor idag utgår från att den utsända personalen har genomgått relevanta kurser i upphandling och att de har erfarenhet från tidigare tjänstgöring. SADEV kan konstatera att ett system för att säkerställa att så är fallet saknas.

I intervjuer med chefer på utlandsmyndigheter framkommer att en generell uppfattning är att det saknas tillräcklig kunskap och kompetens för att på ett tillfredsställande sätt genomföra bedömningar av upphandlingssystem och ansvara för uppföljningen. Vidare framkommer att det saknas system som säkerställer att personalen inför utlandstjänstgöring har tillräcklig kunskap i upphandlingsfrågor. Även chefs roll att följa upp frågor som gäller finansiell styrning inklusive upphandlingsfrågan betonas. Det förekommer fortfarande att chefer inte tar seriöst på dessa frågor. Den centrala projektkommittén på Sida har enligt intervjuer poängterat detta upprepade gånger.

De lokala projektkommittéerna är viktiga för att förstärka kapaciteten och lärandet vid ambassaderna. De är av stor betydelse för att samla och omsätta kunskap inom ambassaden och för ett ömsesidigt lärande.

8.5 SADEV:s iakttagelser

SADEV finner efter granskning av dokument att Sidas regelverk vad gäller upphandling följer gällande internationell praxis. De motsättningar som fanns tidigare⁶⁹ i regelverket har tagits i beaktande. Regelverket har också blivit mer överskådligt och pedagogiskt upplagt. Ett problem som EVU/JUR uppgav att de brottas med, och som kan få konsekvenser vid genomförandet, är att hinna omarbeta handböckerna i takt med ändringar i regelverket. SADEV bedömer vidare att Sidas arbete med avtalskrivning synes tillfredsställande. Mallarna har utvecklats och EVU/JUR har fått förstärkt kompetens under de senaste åren.

Genom ökad givarsamordning och betoning på budgetstöd och sektorprogramstöd har landets egna system för OFS blivit allt viktigare och kapacitetsstudier är nu ett givet krav i de flesta samarbetsländer. Betoningen av "ownership" och "alignement" i Parisdeklarationen har sedan 2005 ytterligare påskyndat denna trend. Det finns en risk i att förlita sig för mycket på andra givare när det gäller att ta fram dessa studier. SADEV anser att Sida har ett ansvar att ta hjälp av andra givares bedömningar där så är möjligt, men att Sida även självständigt måste värdera bedömningarna.

Även när det gäller att följa upp att samarbetspartners inköp görs till rätt kvalitet och till ett rimligt pris krävs god kompetens av Sidas handläggare. Nya modaliteter och

⁶⁹ Referens till Sidas internrevision 1999.

ökat samarbete med andra givare möjliggör ökad delegering till andra som har specifik kompetens i upphandlingsfrågor men fräntar inte Sida ansvaret att ta ställning till det som framkommer i denna process. SADEV noterar också att uppföljningen av upphandlingar inom sektorstödet särskilt bör beaktas så att kvaliteten på denna motsvarar den som gäller för andra modaliteter.

9 Metoder för bedömningar av enskilda organisationers system för finansiell styrning

Detta avsnitt fokuserar på hur Sida arbetar för att förebygga korruption i stödet genom enskilda organisationer. Detta stöd kanaliseras via svenska enskilda organisationer, internationella enskilda organisationer och enskilda organisationer i samarbetsländer. Sidas interna övergripande regelverk för att förebygga korruption (se kapitel 2) gäller för allt stöd via dessa organisationer. Att analysera Sidas metoder för bedömning av enskilda organisationers system för finansiell styrning och att bedöma om dessa metoder är adekvata kräver ingående genomlysning, inte bara av regelverk och stöddokument utan också av praktiskt arbetssätt för att *afterleva* styrdokumenterna. Mot bakgrund av att bedömningarna görs på flera avdelningar och ambassader/sektionskontor, med ibland specifika stöddokument och arbetssätt, avgränsar sig denna studie till att analysera bedömningsmetoderna som används för stödet genom *svenska* enskilda organisationer. För stödet till de svenska enskilda organisationerna har SADEV fokuserat främst på stödet som går via EO-anlagsposten och stödet via regionanslagsposter och anlagsposten globala utvecklingsinsatser. Analysen har utgått ifrån följande frågor i regeringsuppdraget:

- Är de av Sida framtagna metoderna för att bedöma kvalitet och kapacitet i enskilda organisationers system för finansiell styrning adekvata?
- Finns kunskap och kapacitet inom Sida att analysera slutsatserna från sådana bedömningar?

9.1 Bakgrund och metod

Sidas stöd genom enskilda organisationer uppgick totalt till drygt 4,8 mdkr år 2007. Av de 2,1 mdkr som utgjorde stöd genom svenska enskilda organisationer avsåg cirka 1,3 mdkr den så kallade EO-anlagsposten som SEKA (Avdelningen för Samverkan med Enskilda Organisationer, Humanitärt Bistånd & Konflikthantering) ansvarar för. Resterande knappa 800 mnkr kanaliseras via regionanslagsposterna och anlagsposten för globala utvecklingsinsatser och hanteras därmed av andra avdelningar samt ambassader och sektionskontor.

För att följa hur Sida i praktiken bedömer kvalitet och kapacitet hos svenska enskilda organisationer har Sidas bedömningsarbete avseende två så kallade ramorganisationer⁷⁰ valts ut som exempel: LO/TCO Biståndsnämnd och Diakonia. Ett av flera kriterier för urvalet har varit att båda dessa organisationer får stöd *både* via EO-anlagsposten och via andra anlagsposter. Detta har möjliggjort för SADEV att förutom att titta på och analysera efterlevnad av styrdokument och arbetssätt på SEKA, inkludera arbetssätt på DESO och RELA. Båda dessa avdelningar ger också stöd till Diakonia och LO/TCO Biståndsnämnd via bl.a. regionanslagsposter.

⁷⁰ Ramorganisationer kallas de organisationer som Sida inom ramen för EO-anlagsposten har ingått långsiktiga samarbetsavtal, s.k. ramavtal med.

SADEV fokuserar här på *en* del i Sidas interna styrning och kontroll, nämligen finansiell styrning, som innefattar redovisning, budgetering, finansiell kontroll och finansiell rapportering.

9.2 Regelverk

En närmare beskrivning av Sidas regelverk och stöddokument för att förebygga korruption återfinns i kapitel 2 i denna rapport. Inom ramen för stöd genom svenska enskilda organisationer finns ett antal styrdokument som har stor betydelse för att hantera korruptionsrisker:

- Allmänna villkor för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer (allmänna villkor).⁷¹ Dessa villkor biläggs avtal med organisationerna och ställer enhetliga krav på enskilda organisationer vad gäller förvaltning av medel, ekonomisk och verksamhetsmässig redovisning, revision, upphandling, m.m. Villkoren ska tillämpas på allt stöd genom svenska enskilda organisationer oavsett finansieringsform och bifogas avtal med respektive organisation.
- Anvisningar för bidrag från anslagsposten enskilda organisationer.⁷² Dessa anvisningar gäller för samtliga svenska enskilda organisationer som söker bidrag från Sida och anslagsposten för enskilda organisationer. Anvisningarna kan ses som en uttolkning av "Så arbetar Sida" applicerad på EO-anslagsposten och som ett stöd för handläggare vid bedömning av ansökningar och rapporter. Anvisningarna utgör också ett stöd för enskilda organisationer.
- Revisionshandledning: För enskilda organisationer och deras revisorer. Denna innehåller förtydliganden till innehållet om revision i allmänna villkor för Sidas stöd genom svenska enskilda organisationer och de tillhörande revisionsinstruktionerna. Handledningen syftar till att tydliggöra de krav som ställs i dessa villkor.⁷³

9.3 Metoder och arbetssätt för bedömning av systemen för finansiell styrning

Stöd via regionanslagsposter och anslagsposten för globala utvecklingsinsatser

Detta stöd bygger oftast på 100-procentig finansiering från Sida och utgår till olika typer av svenska enskilda organisationer. Som angetts ovan omfattar stödet knappa 800 mnkr. Det övergripande syftet med stödet är att uppnå målen inom en viss samsamarbetsstrategi men det kan även ha kopplingar till Sidas mer övergripande strategier, som exempelvis strategin för globala utvecklingsinsatser. Stödet genom svenska enskilda organisationer inom dessa anslagsposter utgår framförallt från bedömningar av organisationernas verksamhet och dess potential att bidra till att uppfylla olika typer av strategiska mål. För en generell beskrivning av beredningsprocess, avtalskrivande och uppföljning som är relevant för detta stöd hänvisas till kapitel 3 i denna rapport. Eftersom detta stöd kanaliseras via olika anslagsposter hanteras det av olika avdelningar⁷⁴ och ibland finns avdelningsspecifika stöddokument för bedömnings-

⁷¹ Sida, Allmänna villkor Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer, EO-enheten, april 2003.

⁷² Sida/SEKA, Anvisningar för bidrag från anslagsposten enskilda organisationer, februari 2007.

⁷³ Sida, Revisionshandledning för enskilda organisationer och deras revisorer, EO-enheten, maj 2004.

⁷⁴ Se Sida, Delegering av ekonomiskt ansvar, Sidas intranät 2007-01-23.

arbetet, utöver de övergripande styrdokument som styr denna verksamhet. Här görs en generell översikt av arbetssättet avseende detta stöd.

Sida kvalitetssäkrar stödet till svenska enskilda organisationer inom ramen för de olika anslagsposterna genom bland annat Sidas policy för stöd till civila samhället. Så arbetar Sida, allmänna villkor samt avtal med de svenska enskilda organisationerna.

Den svenska enskilda organisationen utgör Sidas avtalspart och stödet kan genomföras direkt av den svenska organisationen eller av/i samarbete med organisationens partnerorganisationer. För dessa organisationer gäller då enligt avtal att säkerställa att deras partnerorganisationer i sin tur har en riktig och fullständig redovisning samt att organisationen kan använda, har kapacitet och kan redovisa det svenska bidraget mot överenskommen budget/aktivitetsplan.

Avtalet styr även överföringen av resurser såtillvida att när samarbetsparter begär nya medel måste de alltid redovisa tidigare erhållet bidrag i förhållande till beslutad budget innan överföring medges. Det ska finnas en obruten kedja av rapporter med tillhörande revisionsintyg till och med den slutliga bidragsmottagaren.⁷⁵ Den årliga (och slutliga) finansiella rapport som samarbetsparter skickar till Sida ska baseras på bokslut, inkomster och utgifter för hela programmet/projektet, inkluderat alla finansieringskällor. Enligt avtalsmallen ska också årlig revision genomföras av en oberoende och kvalificerad revisor.⁷⁶

Med SEKA:s styrdokument som grund har andra avdelningar ibland i sin tur tagit fram interna arbetsdokument som stöd i bedömningsarbetet. Till exempel har regionavdelning Latinamerika (RELA) tagit fram anvisningar som stöd för sin bedömningsprocess,⁷⁷ där bland annat villkor, bedömningskriterier samt vikten av samordning och koordinering med SEKA framgår. Anvisningarnas status och giltighetstid framgår dock inte.

Stöd via EO-anslagsposten

Syftet med Sidas stöd till svenska enskilda organisationer via EO-anslagsposten är dels att stärka ett bärkraftigt och demokratisk civilsamhälle i utvecklingsländerna, dels att, genom de svenska enskilda organisationernas informationsverksamhet, öka intresset och engagemanget för globala utvecklingsfrågor i Sverige. Stödet via EO-anslagsposten bygger på principen om statligt bidrag inom givna ramar till verksamhet som sker på de enskilda organisationernas eget initiativ och ansvar.⁷⁸

Ansvarig för denna anslagspost är SEKA. Samarbetet mellan Sida och dessa organisationer, med vilka Sida ingått långsiktiga samarbetsavtal, benämns ramavtal och organisationerna kallas ramorganisationer. En ramorganisation kan dels vara en organisation som direkt samarbetar med partnerorganisationer i samarbetsländerna, dels utgöras av bidragsförmedlande organisationer som vidareförmedlar Sida-bidrag till andra, ofta mindre, svenska enskilda organisationer, som i sin tur arbetar med partnerorganisationer i samarbetslandet. I ramavtalen med Sida ingår att ramorganisa-

⁷⁵ Sida, Allmänna villkor Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer, EO-enheten, maj 2004.

⁷⁶ Enligt Sidas allmänna villkor får dock bidrag under 200 000 kronor viss dispens från detta, kravet är då att det räcker med att dessa finansiella rapporter granskas av en förtroendevald revisor.

⁷⁷ SIDA/RELA Avdelningen för Latinamerika, anvisningar för stöd från Sidas Latinamerika-anslag till demokratisk samhällsutveckling i Latinamerika genom svenska enskilda organisationer, 2006-04-20

⁷⁸ Sida/SEKA, Anvisningar för bidrag från anslagsposten enskilda organisationer, februari 2007.

tionerna själva ska finansiera en del av sin verksamhet, för närvarande minst 10 procent.

SEKA kvalitetssäkrar stödet inom EO-anslagsposten genom Sidas policy för stöd till civila samhället, anvisningar för bidrag från anslagsposten enskilda organisationer, allmänna villkor, avtal och bedömningar av ramorganisationernas kapacitet, system och verksamhet. SEKA ansvarar också för rapportering av såväl resultat som finansiell redovisning från EO-anslagsposten till regeringen och allmänheten samt till ramorganisationerna och deras partners.

Nya anvisningar för bidrag från EO-anslagsposten trädde i kraft i mars 2007. SADEV kan notera att anvisningarnas status kan uppfattas som oklar, då de exempelvis sägs vara en vägledning, men på Sidas hemsida på Internet uppges vara reglerande.

Urval

Urvalet av de organisationer som ska få rambehörighet sker genom en särskild bedömningsmodell som fastställer nio bedömningskriterier för detta urval: legitimitet, kompetens i utvecklingsfrågor, kompetens i lärande och metodutveckling, kommunikationsförmåga i utvecklingssamarbetet, kommunikationsförmåga i Sverige, förmåga att mobilisera engagemang och resurser, omfattning och bredd i verksamheten/specifik kompetens, tillförlitlighet i system för styrning och kontroll och erfarenheter av tidigare samarbete. Kriterierna indelas därefter i delkriterier som bedöms på en skala 1-5⁷⁹. Först gör SEKA en bedömning utifrån ovan nämnda kriterier i en bedömningspromemoria, därefter sker en viktning som ytterligare ett instrument. Därefter kvalitetskontrolleras SEKA:s bedömning vanligtvis genom att en konsult anlitas för att göra motsvarande bedömning.

Kriterier för urval av ramorganisationer utgör, av naturliga skäl, det kanske viktigaste bedömningsinstrumentet inom EO-anslagsposten. Grunden för kriterieurvalet är hämtad ur en bred diskussion om det civila samhällets roll inom utvecklingssamarbetet. Bedömningen om svenska enskilda organisationer har tillförlitliga interna system för styrning och kontroll är av särskild betydelse i detta sammanhang. I stöddokumentet⁸⁰ för bedömning av ramorganisationerna framgår att Sida ska bedöma organisationernas system både vad gäller verksamhetsinriktning och ekonomistyrning utifrån bland annat systemrevisioner. Dokumentet klargör dock inte begreppen och bakomliggande resonemang.

Former för samarbete

Rambehörighet för en svensk enskild organisation ges i normalfallet för en period om 8 år och ett ramavtal ingås i normalfallet för en period om 4 år. Avtal om Sidas finansiering ingås normalt för en treårsperiod. Därefter följer en ettårig överbyggande fas med förlängd finansiering. Under varje fyraårscykel (3+1 år) genomför SEKA en fördjupad beredning för varje ramorganisation, då ramorganisationernas resultatrapporter från föregående treårsperiod granskas tillsammans med ansökan om en ny treårsperiod. SEKA kvalitetssäkrar även insatser över 15 mnkr genom en beredningskommitté på avdelningsnivå. SEKA:s beredningskommitté är ett stödjande, råd-

⁷⁹ Sida/SEKA-EO, Stöd för bedömning av ramorganisationer enligt urvalskriterierna. 2007-12-13.

⁸⁰ Sida/SEKA-EO, Stöd för bedömning av ramorganisationer enligt urvalskriterierna. 2007-12-13.

givande, kvalitetssäkrande och lärande organ för beredning av insatser och organisationssamarbeten inom ramen för avdelningens verksamhetsområde. Kommittén består av ordförande, föredragande handläggare, opponent, avdelningschef, enhetschef för föredragande enhet samt eventuellt övriga intresserade. Ordförande för dessa möten är avdelningens controller. Mötet protokollförs. Fleråriga rambidrag inom EO anslaget ska också – på begäran av SEKA:s ledning och utan att vara obligatoriskt – i normalfallet underställas granskning av Sidas centrala projektkommitté, efter att ha föregåtts av behandling i den egna beredningskommittén. Beslut om stöd inom ramen för EO anslagsposten fattas dock av avdelningschefen för SEKA.

SEKA:s roller

SADEV noterar att det verkar finnas en inbyggd spänning vad gäller SEKA:s olika roller i förhållande till svenska enskilda organisationer; framförallt den mellan rollen som finansär och som dialogpartner. Enligt regelverket ska Sida som myndighet använda statens medel effektivt, i enlighet med fastställda ändamål och klara kraven på säker medelshantering och rättvisande redovisning av verksamheten.⁸¹ För att uppnå detta torde Sida, i det här fallet SEKA, ha en styrande myndighetsroll gentemot ramorganisationerna, med tydliga prioriteringar och mål. Å andra sidan bygger stödet till ramorganisationerna på principen om statligt bidrag inom givna ramar till en verksamhet som sker på organisationernas eget initiativ och ansvar. Detta gör att Sida har som ambition att inte påverka eller styra organisationernas egenart. Myndighetsrollen gentemot ramorganisationerna kan därmed upplevas som ambivalent. Dialogen med organisationerna beskrivs också i intervjuerna som öppen och inte som ensidigt styrande från SEKA:s håll. Material som SADEV granskat i form av kvartalsmötes- och årsmötesprotokoll etc. innehåller i hög utsträckning rekommendationer (*bör*) och få krav (*ska*). SADEV noterar dock att en förändring i relationen mellan SEKA och ramorganisationerna sakta växer fram och 2007 års beredningsomgång visar på mer styrande inslag gentemot ramorganisationerna.

Region- och ämnesavdelningarnas relation till svenska enskilda organisationer skiljer sig från SEKA:s roll. I stödet genom EO-anslagsposten ges organisationsstöd i form av bidrag, medan när det gäller stödet via regionanslagsposterna och anslagsposten för globala utvecklingsinsatser ges stödet i form av uppdrag. Myndighetsrollen i det senare stödet torde därför automatiskt bli tydligare.

Beredning

Den fördjupade beredningen genomförs av ett team på SEKA. Avdelningens controller stödjer teamet vid behov. Beredningen grundas, förutom på organisationens egna dokument och det samlade kunnandet hos handläggarna, på genomförda systemrevisioner, avtalsefterlevnadsrevisioner och verksamhetsutvärderingar och till dessa kopplade management respons och åtgärdsplaner.

Systemrevisioner är ett instrument där Sida genom konsulter granskar tillförlitligheten och validiteten i de system för verksamhets- och ekonomistyrning som existerar inom en organisation. Systemrevisionen bedömer om den dokumentation som enligt avtal inkommer till Sida återspeglar verkliga förhållanden, och ger också underlag för fort-

⁸¹ Sidas regel för delegering av ekonomiskt ansvar, se kap 2.

satt förändrings- och utvecklingsarbete inom organisationen. Sida har utfört systemrevisioner inom stödet till svenska enskilda organisationer sedan 1998.⁸² Ramorganisationerna utarbetar åtgärdsplan i förhållande till rekommendationerna i systemrevisionen och Sida gör därefter en management respons på systemrevisionen.

Avtalsefterlevnadsrevisioner (även kallat compliance audit) är ett nytt granskningsinstrument som användes första gången under år 2007. Syftet är att bedöma om de granskade organisationerna uppfyller avtalsvillkoren i sina respektive ramavtal med Sida och om de granskade ramorganisationernas styrsystem säkerställer att deras parter uppfyller villkoren.

Verksamhetsutvärderingar är tematiska utvärderingar av organisationernas sammantagna verksamhet, resultat och måluppfyllelse.

Uppföljning

Under hela avtalsperioden har SEKA löpande informationsutbyte med ramorganisationerna. Protokoll från möten fungerar som underlag i nästkommande beredningsprocess. Ramorganisationerna inkommer under hela samarbetet med årliga finansiella rapporter enligt Sidas avtalskrav. Genom avtal och allmänna villkor ger SEKA bidrag till ramorganisationerna att ansvara både för den egna verksamheten liksom för verksamheten i efterföljande led.

SADEV konstaterar att det inte finns processer eller systematiska rutiner för att kontrollera och analysera tillförlitligheten i de kontrollsystem som tillämpas (systemrevisioner, avtalsefterlevnadsrevisioner och verksamhetsutvärderingar) i förhållande till stödet genom enskilda organisationer. SADEV förordar att det bör finnas en samlad plan som systematiskt anger vilka rutiner och processer som ska kontrolleras och analyseras. Syftet med denna analys är att se om de kontrollaktiviteter och åtgärder som finns i verksamheten fungerar på avsett vis.

Riskbedömning

SADEV:s dokumentstudier visar brister i den systematiska bedömningen och kartläggningen av vilka händelser som medför risk, en värdering av riskerna samt tydliga beslut om hur riskerna ska hanteras och följas upp.⁸³ Detta är dock inget nytt, och i internrevisionens granskning 03/04 av Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer rekommenderas att Sida ställer uttalade krav på att beslutsunderlag innefattar bedömningar av korruptionsrisker och hur dessa ska hanteras. Det handlar om att förbättra förmågan att identifiera och bedöma risker, både interna och externa, bedöma konsekvenserna av identifierade risker samt uppskatta till vilken grad och *hur* riskerna kan hanteras.

I särskilda riktlinjer inför beredningsomgången hösten 2007⁸⁴ beskrivs dock på SEKA en modell för hur risk och resultatbedömning kan göras när det gäller fastställandet av bidragsnivåer. Risk avser i detta fall den finansiella risken, risken för ändamålet, t.ex. att anvisningar inte följs, och resultatet. Riktlinjerna tar särskilt upp några väsentliga

⁸² Fram till 1998 användes kapacitetsstudier som ett generellt bedömningsinstrument men kompletterades därefter med systemrevisioner.

⁸³ Detta trots att Sidas antikorrupsionsrådgivare under 2006 utarbetat en checklista "Checklist for corruption risk identification and analysis at program or project level".

⁸⁴ Sida, 2007, Riktlinjer för beredningsomgången hösten 2007, M Lindell, 2007-11-06.

frågor som man bör ställa sig i bedömningsprocessen: Var är ramorganisationernas portföljer särskilt riskutsatta? Vilka åtgärder kan vidtas för att möta dessa risker? Med resultat avses att bidragsgivningen ska vara systemorienterad och det ska finnas en uppfattning om i vilken mån organisationerna förmår redovisa resultat (exempelvis genom systemrevisioner, utvärderingar och granskningsPM). Resultatet av de enskilda analyserna ska sedan ställas samman för samtliga ramorganisationer och utgöra underlaget i bedömningspromemorior.

Samarbete inom och mellan avdelningar

Samarbete sker genom regelbundna möten inom avdelningarna samt nätverksträffar med exempelvis alla Sidas handläggare som är involverade i stöd genom en enskild svensk organisation, t.ex. Diakonia. Region- och ämnesavdelningar bjuds oftast också in att delta i kvartals- och årsgenomgångar mellan SEKA och respektive ramorganisation. Genom intervjuer och dokumentation har framkommit att samordningen mellan SEKA och RELA är mer utvecklad än mellan SEKA och andra avdelningar som SADEV varit i kontakt med. SADEV konstaterar därmed att det inte verkar finnas systematik vad gäller samordning i kommunikation och information mellan olika avdelningar inom Sida som handlägger stöd genom svenska enskilda organisationer.

Korruptionsförebyggande arbete

Sammantaget kan sägas att flera intervjuade handläggare, både på SEKA och på region- och ämnesavdelningar, är av uppfattningen att fokus i anti-korruptionsarbetet snarare ligger på agerandet vid misstänkta fall av oegentligheter än att löpande och förebyggande arbeta med anti-korruptionsfrågan. Respondenterna fokuserade också, när anti-korruptionsregeln fördes på tal, helt på hur man arbetar vid misstänkta fall av oegentligheter, och knöt knappast alls an till förebyggande korruptionsarbete såsom exempelvis systematiskt riskanalysarbete osv. Även när det gäller upphandling, ett område som ur korruptionssynpunkt är riskfyllt, framgår av Allmänna villkor att det är *Sidas skyldighet att följa upp och granska upphandling för biståndsåndamål som finansierats genom Sidas anslag*. I studier av dokument och vid intervjuer framkommer dock att uppföljning av organisationernas upphandling inte sker eller sker endast i begränsad omfattning. En förklarig till detta kan vara det synsätt som Sidas personal uttryckt i intervjuer, nämligen att ansvaret både för upphandling och för att efterföljande led i övrigt följer allmänna villkor vilar på Sidas samarbetspart, i detta svenska enskilda organisationer.

9.4 Kunskap och kapacitet

I detta avsnitt behandlas kunskap och kapacitet att analysera kvalitet och kapacitet i enskilda organisationers system för finansiell styrning.

I rekryteringsprocessen fokuseras ofta på den ämnesmässiga kompetensen och inte nödvändigtvis på specifik kompetens inom mer tekniska områden som exempelvis finansiell styrning. Handläggaren ansvarar, som tidigare nämnts, själv för att skaffa tillräcklig kompetens inom sitt verksamhetsområde område. Det framkom också att mycket kunskap "sitter i väggarna" eller i "folks huvuden", vilket gör att lärande till stor del sker genom "learning by doing". Mycket kunskap tycks utvecklas genom erfa-

renhet. SADEV ifrågasätter om frivillighet och erfarenhetsinläring är en fungerande metod när det gäller en så specifik kunskap som finansiell styrning. Som anges i kapitel fyra bedömer SADEV att ett system med tydligare koppling mellan handläggares egna uppfattningar om kompetensbehov och den roll och ansvar handläggaren har som anställd på Sida är att föredra.

SADEV kan vidare konstatera att begreppet finansiell styrning framstår som något oklart bland de intervjuade på Sida. Med finansiell styrning avses redovisning, budget, finansiell kontroll och finansiell rapportering. Flera respondenter likställer finansiell styrning med revision. Revision utförs dock av en oberoende extern granskningsfunktion medan finansiell styrning är en del i en myndighets interna styrning och kontroll. Finansiell styrning är därmed en integrerad del i organisationens mål- och resultatstyrning. På SEKA uppger en respondent, att man vanligtvis inte använder begreppet finansiell styrning, utan istället talar om styrning och kontroll. SEKA har uppmärksammat att det råder viss begreppsförvirring, men uppger samtidigt att det nu finns en uttalad ambition att arbeta för ett gemensamt språkbruk inom området. Även inom ramkriteriebedömningen på SEKA verkar det råda oklarhet om innebörden i olika begrepp inom intern styrning och kontroll. Exempelvis används inte begreppet ekonomistyrning enligt den definition som normalt används inom staten, nämligen att ekonomistyrning omfattar både finansiell styrning och resultatstyrning.

SEKA tillämpar ett team-inriktat arbetssätt i beredningsprocessen. Att arbeta i team anses av de intervjuade som ett bra kvalitetssäkringsinstrument. *Sex ögon ser mer än två plus att vi har olika erfarenheter.* Idag består teamen av tre personer, vilket kan anses som ett tillräckligt stort antal handläggare för att opartiskhet ska prägla bedömning och beslutsfattande. Teamens sammansättning växlar också över åren. SADEV noterar att arbete i team verkar fylla en viktig funktion när det gäller enhetens kvalitetssäkring i bedömningsarbetet.

När det gäller stöd till svenska enskilda organisationer genom övriga anslagsposter ser arbetssättet annorlunda ut. Huvuddelen av bedömningsarbetet sker av en ensam handläggare. Några respondenter påpekar också att de känner sig *ensamma* i sitt bedömnings- och uppföljningsarbete och ansvar. SADEV noterar att arbetssättet verkar skilja sig åt inom och mellan region- och ämnesavdelningarna. SADEV kan konstatera att kvaliteten i bedömningsarbetet vad gäller exempelvis finansiella system i hög grad bygger på den enskilde handläggarens kompetens inom området och hans eller hennes förmåga att analysera exempelvis systemrevisioner etc., vilket får ses som en risk i den interna arbetsprocessen.

Alla ska inte vara experter på allt, alla ska inte behöva kunna allt, menar flera respondenter, och när det gäller kunskap och kompetens inom området finansiell styrning efterfrågar handläggarna ofta stöd från främst avdelnings- och/eller enhetscontrollers. Controllerfunktionen på SEKA liksom inom övriga Sida, har en stödjande, rådgivande och kvalitetssäkrande roll i insatsarbetet, medan ansvaret för kontroll och uppföljning vilar på handläggaren. I SADEV:s intervjuer framgår också att handläggarna ofta förlitar sig mycket på controllerns specialistkompetens inom de finansiella delarna i insatsarbetet. Inom SEKA planeras en gemensam utbildning i finansiell kontroll under 2008.

Vidare har SADEV som nämnts ovan i dokumentstudier uppmärksammat att det brister i förmågan att göra systematiska bedömningar och kartläggningar av vilka händelser som medför risk, värdering av riskerna samt tydliga beslut om hur riskerna ska hanteras och följas upp. Som exempel kan nämnas att försenad rapportering från organisationernas sida sällan verkar uppfattas som en risk av handläggaren. Intervjuade handläggare menar också att fokus i korruptionsarbetet snarare ligger på agerandet vid misstänkta fall av oegentligheter än på förebyggande arbete i form av exempelvis riskvärderingar. Intervjuade chefer på SEKA är dock av motsatt åsikt och menar *är det någonstans man bedömer system, kapacitet etc. för att förebygga korruption, så är det på SEKA! Det gäller att känna till systemen och höra varningsklockor. Handläggarna tänker inte alltid i termer av korruptionsförebyggande, även om de indirekt arbetar med det.*

SADEV kan konstatera att det ofta saknas system och metoder för ett systematiskt lärande kopplat till arbetsprocessen, exempelvis hur man genomför riskbedömningar. Chefernas aktiva stöd och ansvar för kompetensutveckling inom exempelvis området finansiell styrning bör ytterligare betonas.

9.5 SADEV:s iakttagelser

Det kan konstateras att Sida för sitt samarbete med svenska enskilda organisationer har ett väl utvecklat regelverk för hur verksamheten ska bedrivas. Ansvar och befogenheter är också tydligt reglerat i Sidas övergripande arbets- och beslutsordning och i avdelningsvisa handlägningsordningar. När det gäller stödet som går via EO-anslagsposten verkar SEKAs team-arbete fylla en viktig funktion för kvalitets-säkringsarbetet.

SADEV har dock iakttagit att det ofta saknas ett systematiskt angreppssätt inom olika områden. Det gäller exempelvis översyn och uppdatering av regler och stöddokument samt inventering av behov av nya dokument, integrering av korruptionsarbetet i det löpande arbetet med att förebygga korruption, tillförlitligheten i kontrollsystem för att se om de kontrollåtgärder som finns i verksamheten fungerar på avsett vis, samt metoder för ett systematiskt lärande kopplat till arbetsprocessen.

Vidare har noterats att otydlighet råder inom olika områden, t.ex.; innebörden i olika begrepp, olika stödjande dokument status och giltighet samt bakomliggande bedömningsgrunder (exempelvis viktning i ramkriterieurvalet) och oklarheter i samordningen mellan Sidas olika avdelningar som handlägger stöd till svenska enskilda organisationer. En speciell problematik har uppmärksammat på SEKA vad gäller handläggarnas dubbla roller som finansiär och dialogpart i förhållande till ramorganisationerna.

SADEV har också iakttagit behovet av vidareutveckling inom vissa områden, särskilt med avseende på hur risker identifieras, kartläggs, värderas, hanteras och följs upp. SADEV bedömer också att det finns behov av vidareutveckling och klagörande dokumentation av arbetsprocesser där olika aktörers roller tydliggörs och där olika avdelningar i organisationen kan dra nytta och lära av varandra.

Den slutsats som SADEV kan dra utifrån ovanstående är att Sidas metoder för att bedöma svenska enskilda organisationers system för finansiell styrning i stort är ändamålsenliga, men att arbetssättet behöver systematiseras, tydliggöras och inom

vissa områden vidareutvecklas för att metoderna ska kunna sägas vara tillräckligt goda för att arbeta förebyggande mot korruption. Kunskap och kapacitet att analysera slutsatser i bedömningar hänger intimt samman med arbetssättet. Ett mer systematiskt arbetssätt och ett systematiskt lärande kopplat till detta kommer förmodligen att leda till bättre förutsättningar att kunna analysera slutsatser.

10 Relativa korruptionsrisker i olika insatsformer

10.1 Introduktion

I regeringsuppdraget för denna utvärdering ingår att jämföra riskerna för korruption i traditionellt projektstöd jämfört med stöd genom enskilda organisationer och stöd i form av program- och budgetstöd. Jämförelsen ska genomföras på basis av existerande litteratur.

Vid en genomgång av tidigare studier på området har SADEV konstaterat att det saknas tillfredställande empirisk grund för att besvara regeringens fråga. SADEV har därför valt att i detta kapitel lyfta fram ett antal faktorer som forskning och utvärderingar pekat på som bestämmande för korruptionsriskerna i olika sammanhang. Framställningen sammanfattas i en tabell som kan vara vägledande i regeringens bedömningar av korruptionsrisker i specifika insatser.

Definitioner

Det saknas inom UD, Sida och även internationellt entydiga och allmänt tillämpade definitioner av de tre stödformer som jämförs i detta kapitel. För det resonemang som förs här är sådana heller inte nödvändiga utan det räcker att konstatera att det finns särdrag mellan stödformerna som kan påverka de relativa korruptionsriskerna. De definitioner som används i detta sammanhang är alltså inte heltäckande utan tar fasta på typiska särdrag i stödformerna.

”Projektstöd” karaktäriseras av Sida som stöd till exempelvis en skola där biståndsgivaren, tillsammans med en lokal partner, ska implementera en specifik insats. Ofta administreras projektstöd genom parallella finansiella system utan anknytning till de offentliga systemen. Detta är den typ av projektstöd som refereras till i detta kapitel. De specifika omständigheterna för en insats kan dock variera och ett projektstöd kan i delar av insatsen använda offentliga system, exempelvis för utbetalning och kontroll⁸⁵.

”Programstöd” innefattar en rad insatsformer som har det gemensamt att de inte är knutna till ett specifikt projekt. Det är ”icke-öronmärkta” medel där samarbetslandets regering står som mottagare och administrerar medlen inom ramen för existerande budgetsysteem⁸⁶. Se vidare kapitel 7.

Stöd via enskilda organisationer kan utformas så att det i hög grad liknar projektstöd genom att Sida arbetar med ett väl definierat projekt i nära samarbete med en enskild organisation som partner. Stöd via enskilda organisationer kan även kanaliseras via ett mellanled, exempelvis en svensk enskild organisation som har ett ramavtal med Sida. I det fallet uppvisar stödformen likheter med programstöd där insatsen sköts inom ramorganisationens administrativa system (se kapitel 9).

⁸⁵ Foster och Leavy 2001

⁸⁶ Sida, (2005), *Questions and Answers on Programme Based Approaches*, POM Working Paper 2005: 7,.

10.2 Tidigare studier om korruptionsrisker i olika biståndsformer

Kolstad (2008) pekar på att i länder med hög korruption tenderar den sittande eliten att allokera medel till budgetområden där möjligheterna till korruption är högre och/eller till områden vars funktionalitet är viktig för den sittande elitens personliga intressen. Detta kan exempelvis leda till liten allokering av medel till utbildningssektorn till förmån för omfattande stöd till militären som är viktig för att upprätthålla elitens maktposition, och där möjligheterna till korruption ofta är stora.⁸⁷ I korrupta länder finns enligt flera författare en tendens till överinvesteringar i statlig infrastruktur och till underinvesteringar i dess underhåll eftersom detta innebär en prioritering av omfattande upphandlingsprocesser där möjligheten till korruption ofta är stor.⁸⁸ Ett villkor som biståndsgivare förknippar med införandet av budgetstöd är ökad prioritering av utveckling och underhåll av de sociala sektorerna vilket således även skulle kunna innebära minskade korruptionsrisker. Enligt den budgetstödsutvärdering som presenterades 2006 och där flera mottagare av svenskt budgetstöd ingick så finns en generell trend till att detta villkor uppfylls⁸⁹.

Den bristfälliga forskningen på området har två huvudorsaker: Den första är den generella bristen på tillförlitliga data om korruptionsnivåer. Korruption sker inte öppet och de aktörer som är inblandade har starka incitament att försöka dölja sitt agerande. Ridell (2007) kritiserar också officiella biståndsorganisationer och enskilda organisationer för att vara ovilliga att redovisa oegentligheter inom biståndet. Den andra orsaken till den bristfälliga forskningen är den samlade korruptionsforskningens begränsade förståelse av korruptionens orsaker och dess olika uttrycksformer.⁹⁰ Utan en förståelse av korruptionens orsaker och verkningar försvåras möjligheterna att forska om hur mycket korruption som finns i olika biståndsinsatser.

Viss vägledning om korruptionsriskerna i samband med budgetstöd ges av den utvärdering som publicerades 2007 baserad på erfarenheter i sju länder (se även kapitel 7).⁹¹ Utvärderingen konstaterar att det finns en allmän kritik mot budgetstöd som utgår från att korruptionsriskerna ökar när man överför beslutanderätten över stora biståndsmedel till mottagarländer med omfattande korruption i statförvaltningen. Utan att genomföra en strukturerad jämförelse mellan olika insatsformer dras den generella slutsatsen att budgetstöd inte varit mer utsatt för korruption än annat stöd. Tänkbara orsaker bakom denna slutsats diskuteras nedan.

10.3 Bedömning av korruptionsrisker

10.3.1 Vems korruptionsrisk: vems incitament att arbeta korruptionsförebyggande?

En skillnad mellan de tre stödformer som här ska jämföras – traditionellt projektstöd, budgetstöd, och stöd genom enskilda organisationer – är att biståndsgivaren överlämnar bestämmanderätten över biståndsmedlen vid olika tillfällen i insatscykeln. Detta får konsekvenser för vem som får bära det primära ansvaret för de korrup-

⁸⁷ Gupta et al (2001; Mauro (1998)

⁸⁸ Tanzi and Davoodi (1997); Esty and Porter (2002)

⁸⁹ IDD and Associates, 2006

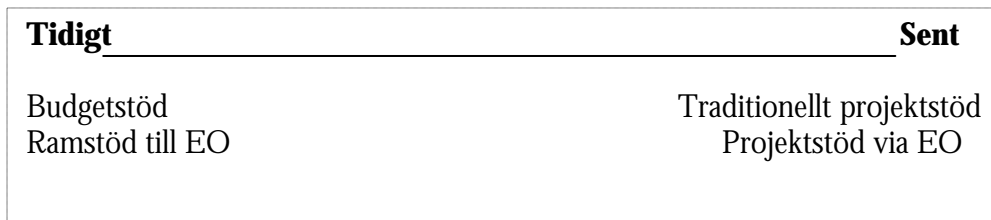
⁹⁰ Kaufmann (2004)

⁹¹ IDD and Associates 2006

tionsrisker som föreligger. Till frågan om ansvar hör även frågan om hur motiverade olika aktörer är att arbeta korruptionsförebyggande.

Sida behåller kontrollen över medlen längst i traditionellt projektstöd och i projektstöd via enskilda organisationer jämfört med stöd via ramorganisationer och vid programstöd då den finansiella kontrollen övergår redan när stödet betalas ut. Figuren nedan ger en schematisk bild av detta:

Figur: Tidpunkt för överföring av beslutanderätt i olika insatsformer.



Insatsformer där bestämmanderätten tidigt överlämnas till en annan aktör är att föredra om hänsyn endast tas till korruptionsriskerna hos biståndsgivaren. Om fokus istället ligger på de totala korruptionsriskerna genom hela projektcykeln – från biståndsgivare till slutgiltig målgrupp – bör bedömningen väga in en betydligt större mängd av de faktorer som diskuteras nedan. Den totala korruptionsrisken i en insats ökar om bestämmanderätten tidigt övergår från en aktör med ett adekvat system för styrning och kontroll, till en aktör med bristfälliga system. Som antytts ovan påverkas även ägandet av bestämmanderätten motivationen hos aktören att arbeta korruptionsförebyggande, vilket ofta framförs som ett argument till fördel för programstödsinsatser.

10.3.2 Utrikesdepartementets och Sidas system för styrning och kontroll

En viktig faktor för att minska korruptionsriskerna i en insats är att systemen för styrning och kontroll på UD och Sida är adekvata i sin utformning och att reglerna efterlevs. Den relativa korruptionsrisken med en insatsform ökar om kvalitén på biståndsgivarens system inom någon av exempelvis COSO-modellens bedömningskriterier brister för just den insatsformen.⁹² I den utsträckning som regeringen vill väga in korruptionsrisken vid valet av insatsform bör analysen därför inbegripa UD:s och Sidas korruptionsförebyggande arbete inom respektive insatsform.

10.3.3 Mottagarens system för styrning och kontroll

När bestämmanderätten övergår från biståndsgivaren till en annan aktör övergår även insatsmedlen till ett annat system för styrning och kontroll. Utformningen och tillämpningen av detta system blir därför avgörande för korruptionsriskerna i insatsen.

Kolstad (2008) pekar även på att budgetstöd innebär en stor möjlighet för mottagarlandet att omallokera medel från ett budgetområde till ett annat där möjligheterna för korruption är högre eller till ett vars funktionalitet är viktig för den sittande elitens personliga intressen. Sådan omallokering har exempelvis rapporterats mellan utbildningssektorn till förmån för militären.⁹³ Möjlighet till omallokering av budgetstöds-

⁹² COSO-modellens bedömningskriterier är kontrollmiljö, riskbedömningar, kontrollåtgärder, uppföljning, information och kommunikation.

⁹³ Mauro (1998); Gupta et al (2001)

Möjligheten till omallokering inom en budget betecknas som en funktion av dess "fungabilitet".

medel kan även innebära en tendens till överinvesteringar i statlig infrastruktur och till underinvesteringar i dess underhåll eftersom detta innebär en prioritering av omfattande upphandlingsprocesser där möjligheten till korruption ofta är stor.⁹⁴

Holloway (odat.) understryker att även kontrollsystemen vid stöd till enskilda organisationer måste kunna hantera denna typ av risker⁹⁵. Ofta stödjer givarna enbart specifika projekt och för att täcka de långsiktiga driftskostnaderna för organisationen överbudgeteras projektkostnaderna och pengar omallokeras till organisationens basbudget. Även om omallokering mellan budgetposter i sig inte utgör korruption menar Holloway att om sådant beteende passerar utan anmärkning är risken stor att personer som inledningsvis var involverade i budgettekniska lösningar för att säkra organisationens överlevnad även börjar försöka pengar för egen vinning.

10.3.4 Kringliggande institutionell miljö

En aktör som överväger att missbruka bistandsmedel för privat vinning kommer att beakta sannolikheten för upptäckt samt vilka påföljder som riskeras.⁹⁶ Vid sidan av interna system för styrning och kontroll spelar därför rättsystemet kring en bistandsinsats en avgörande roll för korruptionsriskerna. Det formella rättsystemet i ett samarbetsland kan ha olika möjlighet till rättsskipning inom olika delar av samhället. Eftergift och manipulation i samband med misstankar mot en statstjänsteman med anknytning till den styrande eliten och som har möjlighet att bruka och missbruka medel ur statsbudgeten kan vara vanligare än om fallet gäller en person inom en enskild organisation i oppositionell ställning. Detta kan således öka riskerna för korruption vid programstöd.

Informella institutionella system har även betydelse för korruptionsrisken i en insats och en analys av dessa bör därför ingå i bedömningen av korruptionsriskerna i samband med beredningen av en insats. Finns exempelvis lokala aktörer som har möjlighet att utkräva redovisning och resultat av den regering som administrerar budgetstöd? I så fall reducerar detta troligen riskerna.⁹⁷ I samarbetsländer med en generellt hög grad av korruption i statsförvaltningen har ansvarsutkrävande lokala aktörer ofta en svag ställning och kan inte verka kontrollerande på aktörer som administrerar budgetstödsmedel. Vissa studier indikerar även att budgetstöd som insatsform kan minska möjligheten för lokala aktörer att utkräva ansvar mot staten eftersom budgetstödet ökar statens relativa maktposition i förhållande till det civila samhället.⁹⁸

Forskningen visar att informella institutionella system kan ha en kontrollerande och därmed korruptionsdämpande effekt på enskilda organisationer.⁹⁹ Hur stor denna effekt är beror enligt denna forskning på hur väl integrerad den enskilda organisationen är i lokala sammanhang och därmed vilka möjligheter företrädare för insatsens målgrupp har att utkräva ansvar.¹⁰⁰ Enskilda organisationer med en stark medlemsbas och med ett lokalt ägande har generellt större möjligheterna till ansvarsutkrävande än organisationer med ett fåtal medlemmar eller organisationer med svag lokal förankring.

⁹⁴ Tanzi and Davoodi, (1997); Esty and Porter, (2002)

⁹⁵ Holloway (odat)

⁹⁶ Rose-Ackerman, (1999).

⁹⁷ Svensson and Reinikka (2005)

⁹⁸ Johansson (2007).

⁹⁹ Coomesy (2003)

¹⁰⁰ Odén och Wohlgemuth (Odat)

Informella institutionella system kan också bidra genom att stigmatisera ett missbruk av offentliga medel för privat vinning. Detta kan minska risken vid såväl budgetstöd som stöd genom enskilda organisationer. Exempelvis kan religiösa samfund framhålla trossystem som klassar korruption som synd.

10.3.5 Tillgång till information om korruptionsrisker

Korruptionsrisken i en biståndsinsats är beroende av vilka möjligheter som biståndsgivaren har att i förväg bedöma korruptionsriskerna och vidta korruptionsförebyggande åtgärder. Vid användning av projektstöd kan Sida ha en god inblick i alla delar av en projektcykel, och om en riskanalys genomförs kan förebyggande insatser genomföras. Ett verktyg i sammanhanget kan vara Sida:s "Checklista för riskanalys i projekt och programstöd" (2006). Beslut att låta ett samarbetsland få budgetstöd föregås av en genomgripande bedömning av samarbetslandets system för offentlig finansiell styrning. Förutsatt att biståndsgivaren har kunskap och kapacitet att genomföra dessa bedömningar på ett adekvat sätt ges därmed en mer välunderbyggd bild av korruptionsrisker och möjligheterna till korruptionsförebyggande reformer ökar.

Sidas organisations- och kapacitetsstudier av ramorganisationerna ger på liknande sätt tillgång till information och möjligheter till korruptionsförebyggande åtgärder. Bland de områden som täcks i Sidas bedömningar ingår organisationernas inre styrning, system för ansvarsutkrävande, verksamhetsorganisering, och ekonomistyrning. Tröskelvärden finns för när en organisations system inte är av sådan standard att ett samarbete med Sida är aktuellt.

10.3.6 Antalet aktörer och regelsystem

Robert Klitgaard (1991) understryker att komplexa regelsystem med många beslutspunkter försvårar styrning och övervakning vilket leder till ökade möjligheter för enskilda individer att tillskansa sig offentliga medel för privat vinning.¹⁰¹ Denna slutsats får stöd av Transparency International (2007) som anser att användandet av budgetstöd kan innebära en ökad korruptionsrisk, framförallt om givarna har olika system för uppföljning och kontroll. Vikten av samsyn vid regeltolkning och tillämpning framhålls även av Sidas "Public Finance Management in Development Cooperation – A Handbook for Sida Staff" (2007). Här påpekas att risken för korruption är större när individuella givare använder sig av egna bankkonton och egna distributionskanaler för bistånd jämfört med om givarna genom budgetstöd endast använder sig av mottagarlandets OFS. Samma slutsats kan dras vad gäller vikten av att det vid stöd till enskilda organisationer sker en uppslutning runt gemensamma standarder mellan inblandade aktörer.

En bedömning av korruptionsriskerna i olika insatsformer bör därför beakta att såväl budgetstöd som vissa typer av stöd till enskilda organisationer innebär ett starkt tryck på givarna att använda gemensamma regelsystem och tolkningar. På motsvarande sätt som koordineringen mellan aktörer ökar under budgetstödsberedningar så finns det en korruptionsdämpande potential i Sidas arbete med gemensamma system för styrning och kontroll av enskilda organisationer. Samarbeten på fältnivå som ytterligare förstärker koordineringen av stödet till, och genom, enskilda organisationer kan ytter-

¹⁰¹ Klitgaard (1991)

ligare minska korruptionsriskerna. Detta kan jämföras med insatser genom projektstöd där antalet inblandade aktörer i varje enskild insats är få, men antalet insatser ofta blir stora för att möta behoven.

Korruptionsrisken i biståndsinsatser är även avhängig av hur många led av aktörer som finns mellan givare och slutanvändare. Cooksey (2007) argumenterar för att ju fler led i insatskedjan desto större korruptionsrisk eftersom systemen för styrning, kontroll och ansvarsutkrävande blir mer diffusa. Någon generell slutsats om de relativa korruptionsriskerna mellan budgetstöd och stöd via enskilda organisationer kan dock inte dras, eftersom organiseringen av respektive insatsform kan skilja sig åt väsentligt.

10.3.7 Ledningens reformvilja

En viktig slutsats från ett antal andra landstudier om budgetstöd är att den politiska viljan hos ett lands ledning är avgörande för anti-korruptionsarbetet. Tekniska lösningar som förbättringar av OFS kan bara vara stödjande i samband med programstöd. I en studie av budgetstöd till Malawi, Moçambique, Nicaragua, Tanzania och Östra Timor påpekar USAID (2005) att den politiska korruptionen har en negativ påverkan på effektiviteten av budgetstödet. Williamson (2006) påpekar att budgetstöd till Tanzania och Uganda inte medför OFS-förbättringar, utan förändringarna är avhängiga den politiska reformviljan.

På motsvarande sätt är en vilja att arbeta korruptionsbekämpande i enskilda organisationer beroende av förändringsviljan hos dess ledning. Liksom i offentliga institutioner kan ledningen i enskilda organisationer ha fått sin position genom missbruk av organisationens medel, och utvärderingar har visat en sammanblandning mellan ledande personers privata ekonomi och organisationens kan förekomma. Erfarenheter från bl.a. Tanzania visar att viljan och möjligheterna till reformer i sådana situationer ofta är högst begränsad.¹⁰²

Vid bedömningen av korruptionsriskerna vid olika insatsformer bör ett dynamiskt perspektiv anläggas där reformviljan hos samarbetsparten är föremål för påverkan. Genom programstöd ges möjlighet för biståndsgivarna att bedriva en dialog på hög politisk nivå om samarbetslandets hela system för finansiell styrning och kontroll. IDD and Associates (2006) konstaterar att budgetstödet har stärkt statens kapacitet som aktör och bidragit till att den politiska ledningen i mottagarlandet fått ett ökat ägarskap och blivit mer mottaglig för reformer för ökad transparens i budgetprocessen. Reformarbetet förknippat med budgetstöd har enligt studien även lett till ökade möjligheter till ansvarsutkrävande inom administrationer, och ökat möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande.

Även stöd till enskilda organisationer kan spela en avgörande roll för att minska korruptionsriskerna med budgetstöd. Enskilda organisationer kan arbeta för att öka medvetenhet hos allmänheten och media om korruptionens kostnader, samt stärka dessa aktörers kunskap och kapacitet för att kräva insyn och ansvarstagande hos den politiska ledningen.

¹⁰² Cooksey (2003)

10.4 SADEV:s iakttagelser

Regeringen har frågat SADEV om korruptionsriskerna ökar eller minskar vid användandet av olika insatsformer. I avsaknad av ett tillförlitligt empiriskt underlag för att besvara regeringens fråga har SADEV, med utgångspunkt i forskning och utvärderingar om korruption, diskuterat ett antal faktorer som påverkar graden av korruption i olika biståndsinsatser. En bedömning av korruptionsriskerna i en specifik insats förutsätter en noggrann analys av insatsens utformning och de politiska, ekonomiska och sociala omständigheterna där insatsen ska genomföras. Som underlag för en sådan analys sammanfattas här det ovan förda resonemanget i form av en tabell som kan vägleda regeringens empiriskt grundade bedömningar.

Figur: Sammanfattning av korruptionsbestämmande faktorer i olika insatsformer

Korruptionsbestämmande faktorer	EO stöd	Traditionellt projektstöd	Budgetstöd
A. Interna faktorer			
A1. UD/Sidas system för intern styrning och kontroll (<i>kontrollmiljö, riskbedömningar, kontrollåtgärder, uppföljning, information, och kommunikation</i>)			
B. Externa faktorer			
B1. Mottagarorganisationens/samarbetslandets system för intern styrning och kontroll (<i>kontrollmiljö, riskbedömningar, kontrollåtgärder, uppföljning, information, och kommunikation</i>)			
B2. Kringliggande institutionella miljö (<i>Juridiska och sociala system för kontroll och sanktioner</i>)			
B3. Tillgång till information om korruptionsrisker			
B4. Antalet aktörer och regelsystem			
B5. Ledningens reformvilja			

Referenser

Publikationer

- Andvig, J. C., O. Fjeldstad, et al., (2000), *Research on Corruption: A policy oriented survey*, Chr. Michelsen Institute (CMI) and Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Commissioned by NORAD.
- Anger, J., (2004), *Anti-korruptionsstrategier i utvecklingssamarbetet*, Corruption – Working Paper No 2, Sida, Stockholm.
- Bardhan, P., (1997), Corruption and Development: A Review of Issues, *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3.
- Bardhan, P., (2005), *The Economist's Approach to the Problem of Corruption*, World Development, Vol. 34, No. 2.
- Campos, J. and S. Pradhan, (2007), *The many faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, World Bank Institute, World Bank, Washington.
- Carlsson, J., (2007), *Multilateral Development Cooperation in Perspective*, Center for African Studies, Göteborgs Universitet.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, (2007), *COSO Internal Control – Integrated Framework Guidance on Monitoring Internal Control System Discussion Document*, <http://www.coso.org/publications>.
- Cooksey, B., (2003), *Aid and Corruption – A Worm's-Eye View of Donor Policies and Practices*, Paper at 11th International Anti-Corruption Conference, Seoul, South Korea, May 2003.
- Cooksey, B., (2007), *Perspectives on NGOs, governance and corruption in Tanzania*, Corruption Aid, Seminar 28 November 2007, Norra Latin, Stockholm.
- DAC Evaluation Network/Sida & Ministry for Foreign Affairs Sweden, (2007), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Department for Evaluation and Internal Audit, Sida, Stockholm.
- DFID, (2004), *DFID Staff Handbook on Codes of Conduct*, January 6, 2004.
- DFID, (2005), *How to Note – Managing Fiduciary Risk when providing PRBS – additional Guidance*, June 2005, Policy Division.
- DFID, (2006), *Combating international corruption: UK action plan for 2006/07(2006)*.
- DFID, (2006), *Corruption: a paper for the development committee*, Development Committee, April 2006, Corruption Policy Paper.
- DFID, (2007), *Combating international corruption: UK action plan for 2006/07*, Interim Progress Report.
- Doig, A., D. Watt and R. Williams, (2005), *Measuring 'success' in five African Anti-Corruption Commissions – the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia*, U4 reports, May.
- Ecorys, (2005), *Analysis of Results of Testing of PFM Performance Measurement Framework*, Final report, March.
- Ekonomistyrningsverket, (2004), *ESV:s ordbok om ekonomistyrning i staten*, ESV 2004:14, ESV, Stockholm.

- Esty, D. and M. Porter, (2002), National determinants performance measurement and determinants, in Esty, D. and P. Cornelius (eds), *Environmental Performance Measurement: The Global Report 2001–2002*, Oxford University Press; Tanzi, V. and H. Davoodi (1997), Corruption, Public Investment and Growth, Working Paper 97/139, IMF.
- Falk, S. and L. Gustavsson, (2006), *Evaluation of the Special Initiative on Public Financial Management*, Final Report 2006-11-23, mimeo.
- FAR, (2006), *Testa den interna kontrollen*, FAR SRS Förlag, Stockholm.
- Foster, M. and J. Leavy, (2001), *The Choice of Financial Aid Instruments*, Centre for Aid and Public Expenditure, ODI.
- Gupta, S., L. de Mello, and R. Sharan, (2001), Corruption and Military Spending, *European Journal of Political Economy*, Volume 17, Issue 4; Mauro, P., (1998), Corruption and the Composition of Government Expenditure, *Journal of Public Economics*, Volume 69, Issue 2.
- Haglund, Sturesson och Svensson, (2001), *Intern kontroll – ett flerdimensionellt ledningsverktyg*, Komrev, Stockholm.
- Holloway, R., (odat.), *NGO Corruption Fighters' Resource Book – How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption*. <http://www.impactalliance.org>
- IDD and Associates, (2006), *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report, A Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004*, May, Birmingham, UK.
- Internrevisionsförordningen, 2006:1228.
- Internrevisionernas förening, (2006), *Riktlinjer för yrkesmässig internrevision*, april 2006.
- INTOSAI, (2004), *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*.
- Isaksen, J., (2005), *The budget process and corruption*, U4 issue 3:2005, Anti-Corruption Resource Centre.
- Johansson, E., (2007), *The Partnership Paradox? Budget Support Effects on Anti-Corruption Organizations in Uganda*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Jones, S., E. Dietsche and S. Weinzierl, (2006), *Corruption: Measuring prevalence and costs*, Oxford Policy Management.
- Kaufmann, D., (2004), *Governance Redux: The Empirical Challenge*, Washington, World Bank.
- Klitgaard, R., (1991), *Controlling Corruption*, Berkeley, CA, University of California Press.
- Kolstad, I., (2005), *Direct budget support and corruption*, U4 issue 1:2005, Anti-Corruption Resource Centre.
- Kolstad, I., V. Fritz, and T. O'Neill, (2008), *Corruption, Anti-corruption Efforts and Aid: Do Donors Have the Right Approach?*, Working Paper 3, Good Governance, Aid Modalities and Poverty Reduction Working papers Series, Research project (RP-05-GG) of the Advisory Board for Irish Aid, Overseas Development Institute, London, UK.
- Lawson, A., P. de Renzio and M. Umarji, (2006), *Assessment of Public Finance Management in Mozambique 2004/5*, Report the Government of Mozambique and to the programme aid partners, March.
- Lawson, (2007), *DFID Budget Support to Sierra Leone, 2004–2007: Achievements & Lessons for the Future*, Report to the UK Department for International Development, Overseas Development Institute.

- Mapsec, (2007), *Inre effektivitet i det bilaterala utvecklingsarbetet*, Mapsec på uppdrag av Utrikesdepartementet, Stockholm, mars 2007.
- Mauro, P., (1998), *Corruption and the Composition of Government Expenditure*, Journal of Public Economics, Volume 69, Issue 2.
- Mehta, M., T. Fugelsnes, et al., (2005), Financing the Millennium Development Goals for Water and Sanitation: What will it take?, *International Journal of Water Resources Development*, 21(2): 239–252.
- Mishra, A., (2006) *Persistence of Corruption: Some Theoretical Perspectives*, World Development Vol. 34, No. 2.
- National Audit Office, (2008), *Providing budget support to developing countries*, Report by the Comptroller and Auditor General, Department for International Development, February, London, UK.
- Norad & Ministry of Foreign Affairs, (2005), *Development Cooperation Manual*, Norad and Ministry of Foreign Affairs, Oslo.
- Norad & Ministry of Foreign Affairs, (2006), *The Agreement Manual*, Norad and Ministry of Foreign Affairs, Oslo.
- Norad & Ministry of Foreign Affairs, (2007), *Norway's provision of budget support to developing countries: Guidelines*, Norad and Ministry of Foreign Affairs, Oslo.
- Nordic Plus, (2004), *Joint Procurement Policy*, JPP Nordic Plus.
- Odén, B. och L. Wohlgemuth, (odat.), *Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv*, Center för African Studies, Göteborgs Universitet, Göteborg.
- OECD/DAC, (2007), *An agenda for collective action for improving governance to fight corruption*, Discussion Paper, DAC High-Level Meeting, 3–4 April 2007, OECD, Paris.
- OECD/DAC, (2007), *Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an agenda for collective action*, OECD, Paris.
- Olsson, J. and L. Wohlgemuth, (2003), *Dialogue in Pursuit of Development: Interviews with Four Nordic Policy Makers in Development Cooperation*, in Dialogue in Pursuit of Development, Expert Group on Development Issues, 2003:2, Stockholm.
- Plummer, J., (2007), *Making Anti-corruption Approaches Work for the Poor: Issues for Consideration in the Development of Pro-poor Anti-corruption Strategies in Water Services and Irrigation*, Swedish Water House Report No. 22, SIWI, Stockholm.
- Pope, J., (2000), *TI Source Book 2000: Confronting Corruption – The Elements of a National Integrity System*, Transparency International.
- PriceWaterhouseCoopers, (2004), *Report on the investigative audit of the Swedish International Development Agency (Sida) funding to the Rural Water Supply and Sanitation Programme*, PriceWaterhouseCoopers, Kampala.
- Regeringskansliet, (2004), *Etiska riktlinjer vid utlandstjänstgöring*, UD, Stockholm.
- Regeringskansliet, (2005), *Bekämpa korruptionen*, UD, Stockholm.
- Regeringskansliet, (2005), *Handlingsplan mot korruption*, UD, Stockholm.
- Regeringskansliet, (2005), *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, UD, Stockholm.
- Regeringskansliet, (2006), *Om mutor och jäv*, UD, Stockholm.
- Regeringskansliet, (2007), *Bedömnings-PM för 26 multilaterala organisationer*, UD, Stockholm.
- Regeringskansliet, (2007), *Vägledning för bedömning av multilaterala organisationers relevans och effektivitet*, UD, Stockholm.

- Regeringskansliet, (2007), *Strategy for Multilateral Development Cooperation*, UD, Stockholm.
- Republic of Uganda, (2005), *Request for resumption of funding to the water sector*, Ministry of Water, Lands and Environment, Kampala.
- Republic of Uganda, (2006), *Investigations into alleged embezzlement of fund under the Sida transitional fund & joint partnership fund to the water department*, Inspectorate of Government, Kampala.
- República de Moçambique, (2007), *Revisão conjunta 2007: Aide-Mémoire, Parceiros de Apoio Programático*, Abril.
- Reinikka, R. and J. Svensson, (2004), *Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda*, *Quarterly Journal of Economics*, 119:2.
- Ridell, R., (2007), *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford University Press.
- Riksrevisionen, (2007), *Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central bistandsform*, RIR 2007:31, Stockholm.
- Riksrevisionen, (2007), *Oegentligheter inom biståndet. Är Sidas kontroll av bistandsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?* RiR 2007:20.
- Rose-Ackerman, S., (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Yale University Press.
- SADEV, (2007), *What Determines the Choice of Aid Modalities?*, SADEV Report 2007:4.
- Sida, (1998), *Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingsamarbete med egeninsats*, Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd, Sida, Stockholm.
- Sida, (2002), *Landstrategierna – handledning för strategisk miljö- och hållbarhetsanalys*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2003), *En sammanfattning av LFA-teorin – Logical Framework Approach*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2003), *En vägledning vid misstanke om korruption*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2003), *Korruptionens anatomi: orsaker, konsekvenser och botemedel*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2003), *Sida Procurement Guidelines 2003/04*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2003), *Sidas handbok i upphandling för upphandlingar som genomförs eller finansieras av Sida*, januari 2003, Stockholm.
- Sida, (2003), *Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2003), *Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer*, Internrevisionen juli 2003, Granskningsinsats Mats Alentun, Sekretariatet för utvärdering och internrevision, Sida, Stockholm.
- Sida, (2004), *Checklista för bedömning av samarbetsparts kompetens och kapacitet att sköta upphandlingar*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2004), *Frågor och Svar angående stöd till Vattenministeriet i Uganda*, Sida/Natur Vatten, 2004-11-08, Sida, Stockholm.
- Sida, (2004), *Handledning Sidas anti-korruptionsregel*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2004), *Perspektiv på fattigdom*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2004), *Promemoria, förslag till ställningstagande och åtgärdsplan avseende Internrevisionens granskningsrapport 03/04, Sidas hantering av insatser i korruptionsbenägna miljöer*, 2004:4, Sidas Gd-stab 2004-02-20, Stockholm.
- Sida, (2004), *Sidas checklista till ramavtalsorganisationerna i samband med eventuella avskrivningar av oredovisade projekt/ej rapporterade insatser/konkurser eller liknande*, 2004-02-04, Sida/SEKA/Controllers, Stockholm.

- Sida, (2005), *Annual report 2005 peer review group on cooperation strategies*, Sida, February 2006, Stockholm.
- Sida, (2005), *Att bekämpa korruption*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2005), *Handledning i revisionsfrågor*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2005), *Programstöd och offentlig finansiell styrning*, POM Working Paper 2005:2, Policy och metodavdelningen, Sida, Stockholm.
- Sida, (2005), *Redovisning av Sidas arbete för att bekämpa korruption*, september 2005, Sida Stockholm.
- Sida, (2005), *Sidas syn på lärande – Sida lär*, Avdelningen för Personal- och Organisationsutveckling, mars 2005, Sida, Stockholm.
- Sida, (2005), *Så arbetar Sida*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2005), *Så arbetar Sida – Manual för att utarbeta, genomföra och följa upp samarbetsstrategier*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2005), *Så arbetar Sida – Manual för insatshantering*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2005), *Questions and Answers on Programme Based Approaches*, POM Working Paper 2005: 7, Sida, Stockholm.
- Sida, (2006), *Annual report 2006 review committee on cooperation strategies*, December 2006, Sida Stockholm.
- Sida, (2006), *Anvisningar för stöd från Sidas Latinamerikaanslag till demokratisk samhällsutveckling i Latinamerika genom svenska enskilda organisationer*, april 2006, Avdelningen för Latinamerika, Sida, Stockholm.
- Sida, (2006), *Här står vi. Dit går vi*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2006), *Redovisning av Sidas arbete för att bekämpa korruption, 2006*, oktober 2006, Sida Stockholm.
- Sida, (2007), *Anvisningar för bidrag från anslagsposten enskilda organisationer*, februari 2007, Sida/SEKA, Stockholm.
- Sida, (2007), *Lärande av processen Caritas Humanitärt Stöd 2001–2003*, Dir. 2004-000558, Sida, Stockholm.
- Sida, (2007), *Omdöme och omsorg i SEKAs bidragsgivning*, promemoria juli 2007, Sida/SEKA, Stockholm.
- Sida, (2007), *Public Finance Management in Development Co-operation – A Handbook for Sida Staff*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2007), *Redovisning av Sidas arbete för att bekämpa korruption, 2007*, Sida, Stockholm.
- Sida, (2007), *Sidas stöd till det civila samhället i svenskt utvecklingsarbete*, Policy EO-enheten, maj 2007, Sida, Stockholm.
- Sida, (2007), *Slutstatement Caritas processen – oegentligheter humanitärt program Irak 2001–2003 m.m.*, Promemoria 2007-05-11, Sida, Stockholm.
- Sida, (2007), *Stöd för bedömning av ramorganisationer enligt urvalskriterierna*, december 2007, Sida/SEKA-EO, Stockholm.
- Sida, (2007), *Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2007 om enskilda organisationer*, mars 2007, Sida/SEKA-EO, Stockholm.
- Sida, (2008), *Kvalitetssäkring enligt uppdrag i VP 2008*, Sida/Sarec januari 2008.
- Schmidt, M. and A. Schnell, (2007), *Inventory of programme support at Sida 2000–2006*, POM Working Paper 2007:1, Sida, Stockholm.
- SOU 1992:124, (1992), *Bistånd under omprövning – Översyn av det svenska utvecklingsarbetet med Moçambique*, Utrikesdepartementet, Stockholm.

- Stålgren, P., (2006), *Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform*, Swedish Water House Policy Brief Nr. 4, SIWI, 2006.
- Sundström, M., (1999), *Sidas arbete med samarbetspartners upphandlingar under beredning och genomförande*, Internrevisionen 99/1, granskningsinsats, Sida.
- Svensson, J., (2005), Eight Questions about Corruption, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 19, Number 3.
- Svensson, J. and R. Reinikka, (2005), Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda, *Journal of the European Economic Association*, 2005, 3 (2–3): 259–267.
- Sveriges Ambassad, Kampala, (2005), *Diskussion kring utbetalningsnivå för sektorstöd till vatten och sanitet*, Promemoria, 2005-10-07, Kampala.
- Tanzi, V. and H. Davoodi, (1997), *Corruption, Public Investment and Growth*, Working Paper 97/139, IMF.
- Transparency International Sourcebook, (2000), *Confronting corruption – the elements of a National Integrity System*, Jeremy Pope.
- Transparency International, (2007), *Poverty, Aid and Corruption*, Policy Paper, June.
- UN, (2003), *United Nations Convention against Corruption*, United Nations General Assembly, 31 October 2003 (Resolution 58/4).
- UN, (2006), *Oversight Lacunae in the United Nations System*, Joint Inspection Unit, JIU/REP/2006/2, United Nations, Geneva.
- Unsworth, S., (2007), *Rethinking Governance to Fight Corruption*, U4 brief, No. 7, September.
- USAID, (2005), *General Budget Support: Key Findings of Five USAID Studies*, PPC Evaluation Paper No. 7, December.
- Utrikesutskottet, utredningstjänsten, (2006), *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet*, Rapporter från riksdagen 2005/06:RFR6 Rapport.
- Utrikesutskottet, (2007), *Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik*, Utrikesutskottet juni 2007.
- Volcker, Paul A., (2007), *Independent Panel of Review of The World Bank Group Department of Institutional Integrity*, Washington D.C.
- Westling, K., (2006), *Uppföljningsstudie internrevisionsgranskningar 2003–2004*, Sida, 12 juni 2006.
- Williamson, T., (2006), "General Budget Support and Public Financial Management Reform: Emerging Lessons from Tanzania and Uganda", in World Bank *Budget Support as More Effective Aid?*, Washington DC, World Bank.
- World Bank, (2006), *Budget Support as More Effective Aid?*, Washington DC, World Bank.
- World Bank, (2007), *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*, World Bank, Washington.

Internet

www.asdi.org/
www.coso.org/Publications
www.dfid.gov.uk/
www.ec.europa.eu
www.eitransparency.org/
www.eu-upplysningen.se
www.fco.gov.uk
www.jiu.org
www.odi.org.uk
www.oecd.org
www.oecd.org/corruption
www.pefa.org
www.regeringen.se
www.sida.se
www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=519&a=36448
www.soca.gov.uk/
www.transparency.org
www.u4.no
www.un.org/Dept/oios
www.un.org/millenniumgoals
www.undp.org
www.unglobalcompact.org
www.unhcr.se/
www.unodc.org
www.unsystem.org/auditors

Övriga dokument

Lagar, förordningar och föreskrifter

Utrikesdepartementet:

Budgetpropositioner, regleringsbrev, instruktioner inför styrelsemöten och påfyllnadsförhandlingar, årsrapporter, protokoll och rapporter från olika möten, Berättelser om verksamheten i Europeiska Unionen, Utrikesförvaltningens kompetensförsörjningsplan 2007–2010 och Utrikesförvaltningens kompetensutvecklingspolicy etc.

SIDA:

Regleringsbrev, samarbetsstrategier, Joint Assistance Strategies, landplaner, landrapporter, systemrevisioner, avtalsefterlevnadsrevisioner, bedömnings- och granskningspromemorior, mötesprotokoll, årsredovisningar, årsrapporter etc.

Intervjuer

Intervjuer¹⁰³

Utrikesdepartementet

Andrén, Georg, UP
 Bengtsson, Camilla, Fältkontoret i Bamako, Mali
 Berlin, Anders, Svenska Ambassaden i Dar es Salaam
 Björk, Lisbeth, MU
 Cedergren, Jan, USTYR
 Elfving, Kristina, Fältkontoret i Bamako, Mali
 Gustavsson, Björn, MU
 Hilmersson, Andreas, MU
 Hughes, Susanna, Fältkontoret i Bamako, Mali
 Jacobsson, Susanne, MU
 Johansson, Anne, USTYR
 Korsgren, Erik, USTYR
 Ljunggren, Börje, Asien enheten
 Lundell, Per, Svenska Ambassaden i Kampala
 Magnusson, Peter, Svenska Ambassaden Kampala och Göteborgs Universitet
 Metell Cueva, Karin, Svenska Ambassaden i Maputo
 Moren, Anna, P-UTV
 Norrby, Charlotta, Svenska Ambassaden i Lusaka
 Nygren, Birgitta, IH
 Ohlsson, Linn, USTYR
 Pedersen, Harriet, MU
 Rabe, Patrik, MU
 Skinner, Cecilia, Svenska Ambassaden i Maputo
 Snellman, Karin, USTYR
 Traoré, Elisabeth, Fältkontoret i Bamako, Mali
 Waern, Joachim, USTYR
 Åberg, Erik, Svenska Ambassaden i Kampala
 Åhman Menander, Petra, MU
 Åkesson, Håkan, USTYR
 Åkesson, Torvald, Svenska Ambassaden i Maputo

Sida

Ahlgren, Anna, EVU/JUR
 Ambrosson, Peter, Internrevision
 Andersson, Karin, AFRA
 Arvidsson, Stellan, PEO/LÄR

¹⁰³ Enheter och avdelningar i fullständiga namn återfinns i avsnitt 1.3.2.

Attfors Burcher, Petra, SEKA/EO
Axell, Inger, POM
Barck, Marie, ASIEN
Bendel, Maria, DESO/KULTUR
Berggren, Jens, NATUR
Bomboma, Richard, AFRA
Broman, Angelica, SEKA/EO
Darin, Lollo, AFRA
Donovan, James, DESO/DESA
Edehorn, Göran, INEC
Egerö, Samuel, AFRA
Ekman, Bengt, GD-STAB
Elmqvist, Anette, EVU/JUR
Eriksson, Ina, POM
Essner, Jan, ASIEN
Hagwall, Anders, INEC
Halkjaer, Eivor, GD-STAB
Hedén, Åsa, ASIEN
Hellström, Lisa, SEKA/EO
Hesselmark, Gunilla, RELA
Holmquist, Göran, Tf Generaldirektör
Holmryd ,Anna, POM
Ingelstam, Lena, SEKA/EO
Kjellson, Tomas, DESO/DESA
Kühnel, Kristina, AFRA
Larnholt, Annika, SEKA
Liljesson, Lars, INEC
Lindahl, Eva, EVU/JUR
Lindell, Magnus, SEKA
Lizana, Marcela, RELA
Lundberg, Christine, DESO/DESA
Markensten, Klas, EUROPA
Nordvaller, Kerstin, SEKA/HUM
Norqvist, Johan, SEKA/EO
Olander, Sven, AFRA
Olofsson, Karin, RELA
Ottosson, Marie, EVU
Parry, Eva, EVU
Ringberg, Karin, SAREC
Rocco-Lundgren, Juana, SAREC
Sandberg, Kristina, EVU
Sandö, Lotta, EVU
Stannervik, William, Internrevision
Swartling, Peter, PEO/LÄR
Söderbäck, Mikael, INEC
Tenger, Johan, EVU/JUR
Thorselius, Kjell, EVU/JUR

Tjernström, Maja, DESO/DESA
 Tuvhag, Emmylou, RELA
 Wallén, Lars, SEKA
 Westerberg, Karin, DESO/HÄLSO
 Zetterlund Brune, Carin, SEKA/EO

Deltagande som observatör vid: Sidas controllernätverk och Centrala projekt-kommittén

Övriga

Ahlenius, Inga-Britt, Under Secretary General, (USG), OIOS
 Cooksey, Brian, Transparency International
 Elofsson, Sigurd, Ernst & Young
 Erkenborn, Ulrika, ÖhrlingsPricewaterhouseCoopers
 Hjertstrand, Anders, Director, OIOS
 Jarskog, Håkan, Jarskog Consulting
 Kanja, David, Manager Internal Auditing Department, The World Bank Group
 Larsson, Mattias, Justitiedepartementet, Stockholm
 Lindborg, Jens, Justitiedepartementet, Stockholm
 Ljungroth, Odd-Björn, UD, Norge
 Lunden, Henrik, Rådgivare, Norad
 Mathisen, Harald, Chr Michelsen Institute i Bergen
 Ribbeklint, Larry, KPMG
 Riberdahl, Charlotte, Regeringskansliets Förvaltningsavdelning
 Rinder, Daniel, Sveriges representation, EU, Bryssel
 Ryterman, Randi, Sector Manager, Public Sector Governance Poverty Reduction and
 Economic Management, World Bank
 Skogelid, Susanne, Internrevisor, Statsrådsberedningen
 Skåre, Mari, UD, Norge
 Tang, Chunlin, Research Officers, Joint Inspection Unit, FN
 Valker Imran, Board of Auditors, FN



ANKOM

2007-07-12

Appendix 1

Regeringsbeslut

III:3

2007-07-05

UD2007/24717/USTYR

Utrikesdepartementet

Institutet för utvärdering av
internationellt utvecklingssamarbete
(Sadev)
Box 1902
651 19 KARLSTAD

Uppdrag att utvärdera insatser för att förebygga och hantera korruption i det svenska utvecklingssamarbetet

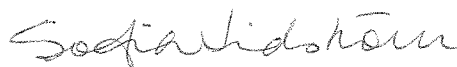
1 bilaga

Regeringen uppdrar åt Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev) att, i enlighet med de riktlinjer som anges i *bilagan*, genomföra en utvärdering av UD:s och Sidas arbete för att förebygga korruption och minimera korruptionsriskerna för svenskt stöd inom utvecklingssamarbetet, de uppföljnings- och kontrollmekanismer som finns samt hur fall av korruption följs upp. Baserat på utvärderingen skall Sadev lämna förslag om vilka åtgärder som behövs för att ytterligare förbättra arbetet med att motverka korruption i det svenska utvecklingssamarbetet.

Sadev skall redovisa uppdraget senast den 15 maj 2008.

På regeringens vägnar


Göran Hägglund


Sofia Lidström



Kopia till

Presschefen UD

UD-RS

UD-IH

UD-UP

UD-MU

UD-SP

UD-AF

UD-ASO

UD-AME

UD-EC

UD-MENA

Finansdepartementet/BA

Sida



Utrikesdepartementet

Enheten för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet
(USTYR)

Uppdrag att utvärdera insatser för att förebygga och hantera korruption i det svenska utvecklingssamarbetet

Regeringen uppdrar åt Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev) att genomföra en utvärdering av UD och Sidas arbete för att förebygga korruption och minimera korruptionsriskerna för svenskt stöd inom utvecklingssamarbetet, de uppföljnings- och kontrollmekanismer som finns samt hur fall av korruption följs upp. Baserat på utvärderingen skall Sadev lämna förslag om vilka åtgärder som behövs för att ytterligare förbättra arbetet med att motverka korruption i det svenska utvecklingssamarbetet. Eventuella konsekvenser av Sveriges åtaganden med anledning av Parisdeklarationen skall beaktas, hur t.ex. ökad givarsamordning och harmonisering liksom en övergång till ökat programstöd påverkar möjligheten att granska bl.a. medelsanvändning.

Följande områden skall ingå i utvärderingen.

Sadev skall utvärdera:

- hur UD och Sida arbetar för att förebygga korruption och säkerställa att korruptionsrisken för svenskt bistånd inom utvecklingssamarbetet minimeras genom att inventera vilka regelverk, inklusive upphandlingsregelverk, som finns för olika delar av verksamheten samt bedöma om regelverken är adekvata och om de efterlevs. Frågan inkluderar:
 - vilka krav regelverken ställer på bedömning av samarbetspartners/organisationer, inklusive multilaterala organisationer, system för uppföljning och revision i beredningsprocessen och hur detta efterlevs.
- UD och Sidas användning av revision som ett instrument för att förebygga och upptäcka korruption genom att bedöma¹:

¹ Frågan skall besvaras med hänsyn tagen till att vissa delar av utvecklingssamarbetet, exempelvis basbudgetstöd till multilaterala organisationer, inte ger Sverige möjlighet att

- hur stor del av utvecklingssamarbetet granskas av revisorer regelbundet,
- om revisionsuppdrag utformas på ett lämpligt sätt för att förebygga och upptäcka korruption, och
- kunskap och kapacitet inom UD och Sida att hantera och följa upp revisionsrapporter.

- korruptionsrisker i relation till upphandling i det svenska utvecklingssamarbetet med särskilt tonvikt på samarbetspartners upphandlingar. Följande frågor skall belysas:
 - Är de internationellt eller i av Sida framtagna metoderna för att bedöma kvalitet och kapacitet i samarbetspartners system för upphandling adekvata?
 - Finns kunskap och kapacitet inom Sida att analysera slutsatserna från sådana bedömningar?
- hur Sida arbetar för att förebygga korruption i program- och budgetstöd. Följande frågor skall belysas:
 - Är de internationellt eller i av Sida framtagna metoderna för att bedöma kvalitet och kapacitet i samarbetsländers system för offentlig finansiell styrning adekvata?
 - Finns kunskap och kapacitet inom Sida att analysera slutsatserna från sådana bedömningar?
 - Utnyttjas program- och budgetstödet s möjligheter att stärka antikorrupsionssträvanden systematiskt och strategiskt?
 - Bedömning av riskerna för korruption i program- och budgetstöd i förhållande till riskerna i traditionellt projektstöd.²
- hur Sida arbetar för att förebygga korruption i stödet genom enskilda organisationer i Sverige, internationella enskilda organisationer och enskilda organisationer i samarbetsländer. Följande frågor skall belysas:
 - Är de av Sida framtagna metoderna för att bedöma kvalitet och kapacitet i enskilda organisationers system för finansiell styrning adekvata?
 - Finns kunskap och kapacitet inom Sida att analysera slutsatserna från sådana bedömningar?
 - Riskerna för korruption i stöd genom enskilda organisationer i förhållande till riskerna i traditionellt projektstöd.³

unilateralt använda revisionsinstrumentet för att granska användningen av det svenska bidraget.

² Frågan skall huvudsakligen behandlas som en skrivbordsstudie och besvaras på basis av existerande studier och utvärderingar.

³ Frågan skall huvudsakligen behandlas som en skrivbordsstudie och besvaras på basis av existerande studier och utvärderingar.

-Behov av att utveckla riktlinjer för finansiell styrning och uppföljning för stöd genom enskilda organisationer.

- hur UD och Sida följer upp medelsanvändningen i olika delar av verksamheten och i alla led (UD/Sida – förmedlande organisationer – konsultbolag – samarbetspartners organisationer) för att säkerställa att medel inte förskingras eller används för andra syften än de överenskomna.
- vilka regelverk som finns inom UD och Sida för att vidta åtgärder när fall – eller misstanke om fall - av korruption av svenska bidrag inom utvecklingssamarbetet upptäcks. Följande frågor skall belysas:
 - inventera vilka regelverk som finns,
 - bedöma om regelverken är adekvata, och
 - bedöma om regelverken efterlevs.
- kunskap och kapacitet inom UD och Sida för ovanstående punkter.

Sadev skall vidare översiktligt jämföra hur ett urval av andra givarorganisationer har utformat sitt arbete med korruptionsförebyggande och uppföljning.

I uppdraget ingår även, utifrån slutsatserna från punkterna ovan, att föreslå förbättringar i UD:s och Sidas regelverk och dess efterlevnad, kontrollmekanismer etc. för att effektivisera arbetet med korruptionsförebyggande av svenskt stöd inom utvecklingssamarbetet, för att följa upp medelsanvändning och för att vidta åtgärder när fall av korruption upptäcks. Förslagets eventuella konsekvenser för kapacitet och organisation skall också belysas.

Appendix 2

1. Oegentligheter i anknytning till Caritas Sveriges arbete i Mellanöstern

I mars 2005 uppmärksammades Sida av en konsult om misstankar om oegentligheter i anknytning till Caritas Sveriges arbete i Mellanöstern. Vid tidpunkten för detta var rapporteringen från Caritas S humanitära Irakprogram kraftigt försenad. Förseningen hade i sig inte lett till några åtgärder från SEKA-HUM eftersom man hade fått förklaringen att det berodde på det pågående kriget i Irak.¹⁰⁴

Caritas S hade vid tidpunkten avtal med fyra olika enheter på Sida vilket i enlighet med Sidas delegationsordning innebar att tre avdelningar berördes.¹⁰⁵ Flera rapporter från dessa insatser var försenade men eftersom det saknades en metod för att sammanställa uppgifter från olika delar av Sida gjordes ingen samlad bedömning av situationen.

Under april månad 2005 kontaktade handläggaren på SEK-HUM Caritas S för ett möte som senare ställdes in. Samtidigt tog Caritas S initiativ till en utredning för att följa upp händelserna med hjälp av PWC.¹⁰⁶ Under sommaren togs inga ytterligare kontakter samtidigt som en ny handläggare övertog ärendet på SEKA-HUM. Handläggaren begärde ett nytt möte i augusti, som återigen blev inställt p.g.a. sjukdom hos Caritas. Handläggare kontaktade då ansvariga på andra delar av Sida för att förhöra sig om erfarenheter av samarbetet med Caritas S. Sondringen visar att flera indikationer om svagheter i Caritas interna kontrollsystem och ledningsfunktion hade inkommit men att ingen avdelning enskilt hade ansett att den information de hade var tillräcklig för att agera.

Misstankar bekräftas och revisionsarbetet fördjupas

I december 2005 genomfördes det första mötet mellan Sida och Caritas S efter den uppkomna situationen. På mötet deltog handläggare och enhetschef på SEKA samt berörda chefer inom Caritas S. Vid mötet framstod misstankarna om oegentligheter som substantiella och en rad åtgärder vidtogs. Bland annat informerades Sidas GD, avdelningschefen på SEKA och alla avdelningar med relationer till Caritas S. Vidare påbörjades ett arbete av Sidas jurister och informationsavdelning för att bedöma situationen, och en särskild arbetsgrupp bildades för att samla resurser och utredningskompetens. Arbetsgruppen placerades på SEKA och bestod av en jurist, en person från Sidas presstjänst (Sida/Info), kontrollern på SEKA, SEKA-HUM handläggaren för Caritas Mellanöstern, SEKA-EO handläggare för den aktuella ramorganisationen (SMR). En extern konsult med revisorsbakgrund knöts till arbetsgruppen. Konsulten upphandlades inom existerande avropsavtal.

¹⁰⁴ Den försenade rapporteringen avsåg Sida ref 2001-3385 fas 1 (omfattande Sek 8 012 600) samt fortsättningen 2003-1815 fas 2 (Sek 6 000 000).

¹⁰⁵ Följande avtal fanns vid tidpunkten mellan Sida och Caritas 1. Direktavtal mellan Caritas och SEKA-HUM, 2. Indirekt avtal mellan Sida/SEKA-EO och Svenska Missionsrådet (SMR) under vilken Caritas är medlemsorganisation, 3. Direktavtal mellan Caritas och RELA insatser i Latinamerika, samt 4. Direktavtal mellan Caritas och Europaavdelningen.

¹⁰⁶ PWC, Öhrlings Pricewaterhouse Coopers, Sverige

Vid mötet i december fattades även beslut om en revision av Caritas S verksamhet i Mellanöstern. Revisionsuppdraget tilldelades KPMG. När den första revisionsrapporten indikerade brister i hemmaorganisationens styrning och kontrollsystem utvidgades uppdraget till att även omfatta det Sidastödda arbetet i Latinamerika. KPMG:s revisionsrapport är daterad den 13 februari 2006 och identifierade en rad misstankar som gällde användandet av egeninsatsen för verksamheten i Mellanöstern, medelsanvändning i strid med gällande riktlinjer och kontrakt, och brister i organisationens system för intern styrning och kontroll.

Sidas arbetsgrupp delade KPMG:s misstankar och bedömde att det fanns behov av omfattande utredningsinsatser. Vid ett möte med ledningen för Caritas S den 28 februari, 2006 beslutades att inga nya avtal skulle tecknas med Caritas S men att ingångna avtal ska fullföljas och att utbetalningar inom ramen för ingångna avtal ska genomföras. Vidare beslutades att om återbetalningskrav gällande det humanitära Irakprogrammet samtidigt som ytterligare återbetalningskrav aviserades. Caritas S uppmanades också att göra en åtalsanmälan till ekobrottsmyndigheten mot bakgrund av de personhot som riktats mot Stockholmskansliets personal.¹⁰⁷ Beslut fattades att Caritas S skulle göra en forensic audit¹⁰⁸ avseende transaktioner på ett specifikt konto på den använda banken i Libanon.¹⁰⁹ Sida skulle även göra en forensic audit med avseende på misstankar om att oegentligheter i insamlandet av egeninsatsen i tio stycken utvalda projekt, däribland projektet i Mellanöstern.

Dialog med Caritas S

Parallellt med genomförandet av KPMG:s forensic audit pågick en kontinuerlig dialog mellan Sidas arbetsgrupp och Caritas S kansli i Stockholm som nu arbetade under ekonomisk press p.g.a. indragna administrativa bidrag från Sida. Inledningsvis präglades arbetet från Sidas sida av en övertygelse om att mycket av Caritas S arbete levde upp till gällande kvalitetstandard, och det fanns en uttrycklig förhoppning om att Caritas S skulle leva vidare som samarbetspart. Det ansågs att ett aktivt stöd till Caritas S låg i linje med Sidas roll som uppdragsgivare då det fanns väl fungerande verksamheter i flera regioner. Bedömningen var att det huvudsakliga problemet fanns i enskilda isolerade projekt, samt i delar av den centrala ledningen, men att Caritas S hade potential att vara en fortsatt viktig samarbetspartner.

Sida begärde under dialogen med Caritas S att de skulle presentera en plan för slutrapportering av projekt till Sida samt en budget för 2007, ekonomi- och projekthandböcker, samt att Caritas S ska göra ett antal tydliggöranden av roller och ansvar vad gällde den interna ledningsstrukturen. Caritas S bemötande under processen beskrivs av Sida som präglat av en önskan att bli rentvådd, men också av avsaknad av en beslutsam ledning och ett allt mer försvagat kansli. För att kunna möta Sidas krav tilldelades Caritas S Stockholmskansli 3,5 mnkr som villkorades med krav på kvartalsvis rapportering. Även SMR, under vars ramavtal Caritas S sorterar, bistod kansliet med administrativt och annat stöd. Även Caritas Schweiz gav Caritas S finan-

¹⁰⁷ Inget åtal väcktes utan att, vad Sida uppfattade som en tillfredställande motivering, lämnades.

¹⁰⁸ En forensic audit är en fördjupande utredning när misstankar om oegentligheter har väckts. Ett motsvarande begrepp på svenska saknas.

¹⁰⁹ Uppdraget gavs av Caritas S till PWC men finansierades av Sida som fick full insyn in utredningen och fri tillgång till den information som togs fram.

siellt stöd under processen. Som stöd i relationerna med Sida anlidade Caritas S en advokat genom PWC för att bistå kansliet.

Fastställande av återbetalningskrav

Den 23 mars 2007 slutrapporterades den forensic audit som Caritas S initierat avseende hanteringen av kontot på banken i Libanon. Rapporten innehåller en lista på 16 punkter som PWC menade borde vara av intresse för åklagare och för Sida att gå vidare med. Sidans arbetsgrupp delade i flera avseenden inte PWC:s bedömning som de menade byggde på en bristande förståelse för hur relationen mellan de olika parterna som berördes av avtalet såg ut. PWC:s slutrapport innehöll enligt arbetsgruppen även flera faktafel. Baserat på PWC:s rapport inledde Sidans arbetsgrupp en intern diskussion om hur enskilda poster i redovisningen skulle bedömas och vilka återbetalningskrav som skulle ställas. Enligt uppgift från arbetsgruppen vägledes deras arbete av (i) överväganden av bevisbördan och möjligheten att belägga mistankarna om oegentligheter, (ii) hur troligt det var att Caritas S skulle kunna betala tillbaka, samt (iii) om det var tydligt att enskilda personer hade haft personlig vinning av att tillskansa sig Sidamedel. Hänsyn togs även till enskilda posters ekonomiska värde.

I månadsskiftet april–maj 2007 bedömde Sidans arbetsgrupp att analysen av PWC:s slutrapport och annan relevant information var klar och att det fanns tillräcklig grund för att precisera ytterligare återbetalningskrav mot Caritas S. Tillsammans med ställningstagandet i februari 2006 (se ovan) uppgick återbetalningskraven till 1 485 708 kronor, varav 946 061 avsåg medel från utnyttjade projektmedel, och 539 647 avsåg oegentligheter. Sidans krav riktades mot Caritas S och fullständig återbetalning har nu skett. Under processens gång diskuterades vilken roll SMR skulle ha i denna komplicerade utredning, med tre direktavtal med Sida och ett genom Caritas. Frågan löstes genom en överenskommelse om att Sida skulle ta över samtliga återbetalningskrav, även de som var utestående under SMR:s avtalsförhållande med Caritas S.

Förutom återbetalningskraven ansåg Sidans arbetsgrupp att Caritas revisor brustit i sin granskning enligt god revisionsred och avsåg överväga om Sida skulle anmäla detta till Revisorsnämnden. Sida underställde sedermera Caritas revisors granskning för Revisorsnämnden, men något utlåtande har ännu inte kommit Sida tillhanda.

2. Oegentligheter i Sidans stöd till vattensektorn i Uganda

1985 inledde Sida sitt arbete i Ugandas vattensektor genom att stödja Unicefs arbete med förbättrad tillgång till vatten och sanitet. Sveriges insatser i landet utformades enligt vad som kallades "Ugandamodellen" där alla svenska insatser administrerades från Sida i Stockholm och kanaliseras via multilaterala aktörer på plats i Uganda. Runt millennieskiftet avslutades Unicefs insatser och Sida beslutade då att tillföra medel för att upprätthålla verksamheten inom vattensektorn. Stödet utformades som ett tvåårigt (1år+6mån+6mån) bilateralt övergångsstöd till vattendirektoratet (Directorate of Water Development, DWD). Syftet var att Sidans stöd senare skulle ingå i den gemensamma partnerskapsfond som var under uppbyggnad.

Övergångsstödet utformades som ett sektorstöd vilket vid tidpunkten allmänt uppfattades som en ny och lovande stödform även om visst behov fanns för klagrande

gällande tillämpning av Sidas regelverk med avseende på stödformen. Tillämpningen hade även att ta hänsyn till den betydande roll som Sida/Stockholm hade enligt Ugandamodellen jämfört med Kampalaambassadens ökande roll i administrationen av sektorstödet. Att insatsen utgjorde en brygga mellan två mer långsiktiga biståndsinsatser, Unicefs och den framväxande partnerskapsfonden och sektorbudgetstödet, skapade även det en osäkerhet om vilka regelverk som gällde för de aktuella medlen.

Revisionsrapporter och åtgärdsplaner

Under 2003 noterade Sida i Stockholm att den avtalsenliga revisionsrapporten från insatsen saknades. Efter kontakter med handläggaren på ambassaden och kontakter med vattendirektoratet i Kampala initierades därför en revision i början av 2004 med hjälp av PWC. Revisionen presenterades i mars 2004 och pekade på allvarliga brister i systemen för finansiell styrning och kontroll. Det väcktes även misstankar om att svenska medel hade missbrukats. Sida tog då initiativ till en fördjupad revision. Efter att ha granskat 90% av transaktionerna stärktes misstankarna om oegentligheter. För att ytterligare klargöra saken inför de planerade återbetalningskraven tillsattes ytterligare en fördjupad revision som blev klar den 10 mars 2005.

De misstänkta oegentligheterna rörde i huvudsak traktamenten och reseersättning i samband med seminarier och workshops, kostnader för diverse mediaprojekt, förskottsbetalningar med bristfällig slutredovisning, och kostnadsersättning för drivmedel.

När den första revisionsrapporten blev klar i mars 2004 meddelade Sida den ugandiska motparten att man stoppade alla utbetalningar till insatsen. I samband med beskedet presenterade Sida nedanstående lista för den ugandiska partnern med tre villkor för att återuppta utbetalningarna. Denna lista vidhölls av Sida under den efterföljande processen, även om vissa justeringar gjordes som en anpassning till arbetets fortskridande. Ett fjärde villkor tillkom senare och stipulerade en revision av det bilaterala avtalet mellan Sverige och Uganda för att öka samstämmigheten mellan avtalet och den faktiska verksamheten.

- En plan med tidpunkter och belopp för återbetalning till Sida av felaktigt använda medel.
- En åtgärdsplan för förbättring av systemen för finansiell styrning och kontroll hos vattendirektoratet.
- En handlingsplan för vilka administrativa och legala åtgärder som den ugandiska partnern skulle vidta mot de inblandade individerna.

Den ugandiska regeringen svarade först avvaktande på Sidas återbetalningskrav och menade att det skulle ta mycket lång tid att reda ut vad som hade hänt och att sedan, om så krävdes, betala tillbaka medel till Sida. Sida svarade genom att begära en detaljerad plan med avstämningpunkter för hur ärendet skulle komma att behandlas av den ugandiska partnern för att på så vis kunna följa processen.

Fastställande av återbetalningskraven

Storleken på återbetalningskraven utgick ifrån de revisionsrapporter som genomförts. Baserat på dessa påbörjades en process där enskilda belopp och misstankar genomlystes med hänsyn till vilka omständigheter som förelegat, samt i förekommande fall om regelverket varit mångtydligt. Revisionsrapporterna fastställde först att 57% av beloppet av de granskade transaktionerna var tveksamma. Via förhandlingar och fördjupande revisioner fastställdes att ca 9% av det svenska bidraget var så felaktigt använt att det skulle betalas tillbaka. Under transitionsperioden var verksamhetsplaner och budgetar otydliga varför vissa kostnadsposter som inte var tydligt inkluderade i budget godkändes av Sida då de var i linje med programmets syfte, att användningen av pengarna hade relevans för projektets övergripande mål och hade används på ett kostnadseffektivt sätt. Beslutsprocessen vad gäller andra kostnadsposter var dock mer krävande. Processen beskrivs så här i Sidas egen rapportering:

”För handläggaren på ambassaden handlade arbetet i praktiken om en svår balansgång mellan långsiktiga principiella ståndpunkter och konkreta detaljdiskussioner av typen 'om vi godtar detta mindre slarv, på vilket sätt försvagar vi revisionssystemet i framtiden? Då Sidas övergripande policier måste omsättas i den lokala kontexten, och då den lokala kontexten sitter i detaljerna blir det mycket svårt för den ansvariga handläggaren att få stöd från någon som inte är mycket väl insatt i ärendet. Vad betyder 'nolltolerans' i förhållande till revisionen av övergångsstödet till vattensektorn i Uganda?’¹¹⁰

Reaktioner på Sidas beslut

Den svenska handläggaren uppfattade att Sidas beslut inte fick stöd i partnerskapsfonden och att Sidas agerande bemöttes med frustration från andra givare.¹¹¹ Även företrädare för Uganda reste kritik mot handläggaren som då sökte lyfta frågan med hjälp av ambassadledningen. Ambassadens ledning deltog bland annat vid flera möten med ledande personer inom Ugandas vattensektor, men handläggaren upplevde inte att ambassadledningens stöd var tillräckligt och att detta försvagade hans position i partnerskapsfonden och i kontakten med vattendirektoratet.

Vidare uppfattade handläggaren på ambassaden en oklarhet vad gäller arbets- och ansvarsfördelning mellan ambassaden och Sida/Natur i Stockholm. Som en konsekvens av att ambassaden inte var fullt delegerad, och av Ugandamodellens uppbyggnad (se ovan) så hade vattenavdelningen på Sida/Natur haft en mycket aktiv roll i beredningen av insatsen. När handläggaren sökte stöd hos ambassadören efterfrågade därför ambassadören regelmässigt Stockholms position vilket handläggaren uppfattade som ett tecken på bristande ledning och engagemang. Det direkta stödet från vatteningenheten, såväl som från POM och chefscontrollern uppfattade handläggaren som oprecist och otillräckligt. Handläggaren beskriver reaktionerna bland kollegiet på ambassaden som neutralt och arbetskulturen beskrivs som inriktad på löpande insatsberedning och utbetalningar, snarare än på uppföljning och kontroll. Samtidigt fram-

¹¹⁰ ”Arbetet med korruption inom vattensektorn i Uganda – erfarenheter och lärdomar”. Sida. Internt dokument (odaterat).

¹¹¹ Enligt uppgift från handläggaren framfördes synpunkten från företrädare för andra givare att Sveriges beslut om att stoppa utbetalningar var en bidragande orsak till att fattiga människor dör av bristande vattentillgång och av bristande sanitet. En faktor som kan ha påverkat inställningen till Sidas agerande var att misstankarna om oegentligheter rörde en bilateral insats, medan de medel som Sida stoppade var avsedda för den multilaterala partnerskapsfonden. Bedömningen från Sidas sida vara dock att partnerskapsfondens ekonomi inte tog skada eftersom det fanns sparade medel i fondens budget och eftersom övriga givare fortsatte att betala ut med undantag för vissa störningar i utbetalningarna från Danida.

håller ambassadledningen att korruption var en mycket prioriterad fråga inom den allmänna samhällsdebatten i Uganda och bland alla givare i landet, inklusive på den svenska ambassaden. Som del i den löpande kompetensutvecklingen av ambassadens personal initierade ambassadledningen utbildningsinsatser för att understryka korruptionsfrågans betydelse och förstärka beredskapen att hantera eventuella misstankar om oegentligheter. Delade meningar mellan ambassadledningen och insatshandläggaren råder även vad gäller frågan om bevekelsegrunderna i diskussionerna om att återuppta utbetalningarna till vattensektorn. I motsats till ambassadledningen fanns enligt handläggaren ett tryck både från ambassadens ledning och från regionavdelningen på Sida att återuppta utbetalningar.

Återupptagna utbetalningar

I december 2004 beslöt den ugandiska parten att göra en första återbetalning redan i mars 2005. I och med ytterligare en återbetalning i början av december 2005 hade Uganda fullföljt återbetalningskraven som gällde det bilaterala stödet (sammantaget 379 937 972 UGS, ca 1,5 mnkr).

Av korrespondensen inom Sida gällande de övriga kraven som Sverige ställt på Uganda (se ovan) framkommer att man ansåg att det var svårt att bedöma de reformansträngningar som gjorts. Enligt uppgift ansågs ansträngningarna lämna mycket övrigt att önska, och rapporteringen om reformarbetet på vattendirektoratet var bristfällig. När man inom Sida övervägde hur långt man skulle driva kraven framfördes bland annat argumentet att man måste avväga kraven mot vad mottagaren såväl som andra givare uppfattade som legitimt och rimligt. Det slås även fast att man måste ta hänsyn till vilka förväntningar som skulle ställas på vattendirektoratet givet de resurser som man hade till sitt förfogande. I Sidas interna diskussion om bristerna i vattendirektoratets arbetet med att agera, förs ett resonemang huruvida vattendirektoratets sätt att sköta frågan skulle tolkas som genuin okunskap i olika sakfrågor gällande regelverk och avtal, eller som uttryck för en förhandlingsteknik mot en part (Sida) som man visste vill engagera sig i sektorn och återuppta utbetalningarna. Ett argument som vägdes in i Sidas besluta att återta utbetalningen var att man ansåg att man, trots brister i Ugandas agerande, hade att välja mellan att börja betala ut pengar på nytt, eller att lämna sektorn som helhet.

