

Regeringsuppdrag

## **Rapport del I**

Sidas arbete med intern styrning och kontroll

**ESV:s rapporter innehåller  
regeringsuppdrag, uppdrag från  
myndigheter och andra instanser eller  
egeninitierade utredningar.**

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig  
PDF och beställas från [www.esv.se](http://www.esv.se). Word-  
formatet kan tillhandahållas via  
Publikationsservice.

**Datum:** 2010-04-15

**Dnr:** 10-1283/2009

**ESV-nr:** 2010:14

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Rolf Sandahl

## **Förord**

I detta ärende har t.f. generaldirektör Mats Wikström beslutat. Rolf Sandahl har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningscheferna Susanna Hammarberg, Pia Heyman, Peter Huotila och funktionsansvarig för intern styrning och kontroll Anne-Marie Ögren deltagit.

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av Peter Huotila (projektledare), Svante Andersson, Bo Dahlström, Ulla Duell, Ingemar Eriksson, Jolanta Feliga, Jan Klarström, Joakim Lundgren och Rolf Sandahl.

# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 ESV:s bedömning och förslag.....	5
1.2.1 En sammanhållen strategi och en stödjande stab.....	6
1.2.2 Koppling mellan intern styrning och kontroll och verksamhet .....	6
1.2.3 En förändring av kulturen – ledningens roll.....	7
1.2.4 Den ekonomiska planeringen och uppföljningen.....	8
<b>2 Uppdrag till Ekonomistyrningsverket</b> .....	<b>9</b>
2.1 Avgränsning och bedömningsgrund.....	9
2.2 Bakgrund.....	10
2.2.1 Riksrevisionen.....	11
2.2.2 Sidas bedömning av och arbetet med intern styrning och kontroll.....	12
<b>3 ESV:s bedömning och förslag</b> .....	<b>14</b>
3.1 En sammanhållen strategi.....	15
3.2 Kopplingen mellan intern styrning och kontroll och verksamheten.....	16
3.3 Kultur och ledarskap .....	19
<b>4 Ekonomisk planering och uppföljning</b> .....	<b>21</b>
4.1 Bakgrund.....	21
4.2 Sidas åtgärder för att förbättra uppföljning, prognoser och kontroll av förvaltningsanslaget.....	22
4.3 Sidas budget för förvaltningskostnader (förvaltningsbudget) för 2010 .....	22
4.4 ESV:s bedömning och förslag .....	23
4.4.1 Anpassa budgeterade kostnader till tilldelat anslag .....	24
4.4.2 Dokumentera underlagen till ekonomiska beslut .....	24
4.4.3 Minimera osäkerheter kring kostnader i utländsk valuta .....	24
4.4.4 Fullfölj planerna på att införa tidredovisning.....	25
Referenser.....	26
Intervjuer.....	27
Bilaga 1 Uppdraget till ESV.....	28
Bilaga 2 Organisationsskiss Sida.....	31

# 1 Sammanfattning

## 1.1 Bakgrund

Sidas arbete med intern styrning och kontroll har hittills haft stora brister. Det har framkommit såväl i konsultrapporter, av Riksrevisionens iakttagelser som i Sidas egen rapportering. I oktober 2009 begärde Sida i en skrivelse till regeringen att få anslagskrediten på förvaltningsanslaget höjd från drygt 27 miljoner kronor till 75 miljoner kronor. Regeringen beslutade den 26 november 2009 att ge ESV i uppdrag att identifiera brister i Sidas interna styrning och kontroll i förhållande till förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK). I den första delen av uppdraget, som här redovisas, ingick att

- bedöma Sidas pågående arbete med att förbättra den interna styrningen och kontrollen och, vid behov, föreslå ytterligare åtgärder,
- bedöma om det finns brister inom Sidas organisation, resursfördelning samt kompetensprofil (inklusive långsiktig kompetensförsörjning) med avseende på området intern styrning och kontroll och, vid behov, föreslå åtgärder,
- särskilt identifiera brister och föreslå åtgärder vad avser Sidas ekonomiska planering och uppföljning.

ESV:s slutsatser i denna rapport grundar sig på ett trettiotal intervjuer med personer inom Sida, studier av Sidas interna dokument, Riksrevisionens granskningar samt på slutsatser i tidigare utredningar.

## 1.2 ESV:s bedömning och förslag

De åtgärder som Sida hittills vidtagit är viktiga för att förbättra den interna styrningen och kontrollen. Eftersom väsentliga delar av förordningen om intern styrning och kontroll ännu inte genomförts inom Sida har ESV svårt att i dagsläget bedöma hur väl åtgärderna kommer att falla ut. ESV vill emellertid peka på tre områden som är särskilt viktiga för att Sida på sikt ska komma till rätta med de bakomliggande faktorerna till bristerna i den interna styrningen och kontrollen. Områdena beskrivs nedan liksom den ekonomiska planeringen och uppföljningen.

### 1.2.1 En sammanhållen strategi och en stödjande stab

Det saknas i dag en tydlig sammanhållen strategi för hur intern styrning och kontroll ska integreras i verksamhetsstyrningen inom Sida liksom en modell för hur det praktiska arbetet ska genomföras. ESV:s bedömning är att Sida:s arbete genomförs ”ad hoc” och präglas av att Sida ”springer på alla bollar” utan att själv analysera orsakerna till problemen. Sida kännetecknas också, enligt vad ESV erfarit, av ”dokumentstyrning”, det vill säga en mängd beslut fattas som inte fullt ut genomförs eller följs upp. Exempelvis har riskanalyser genomförts, men kontrollåtgärder och metodstöd saknas till stor del. Även frågan av vem och hur uppföljningen ska ske framgår inte heller. Ett annat exempel är riskanalysen för ”Nya Så arbetar Sida”-projektet. Här poängterar Sida att risken är ganska stor för att införandet av projektet präglas av en överambition och avsaknad av genomtänkt strategi. Det torde grunda sig på tidigare erfarenheter av projektarbete inom Sida. Om processen för intern styrning och kontroll ska vara framgångsrik bör arbetet med risker utgöra en integrerad del i myndighetens verksamhet. Projektplanen för den ”Nya Så arbetar Sida” ger inte tydligt uttryck för hur denna integration ska ske. Exempelvis framgår inte i processen Leda/Styra att riskanalys ingår som en delprocess.

**ESV föreslår** att Sida inrättar en stab direkt underställd generaldirektören genom att delar av nuvarande Managementpelaren organiseras om. Ansvarsområdet bör vara utveckling och kvalitetssäkring av ledningsprocesser som strategisk ledning, verksamhetsplanering, budgetering, redovisning och uppföljning av verksamheten. Stabens arbete inkluderar också det övergripande strategiska ansvaret och controlling för intern styrning och kontroll. Chefen för staben bör ingå i Sidas operativa ledningsgrupp.

**ESV föreslår** att Sida utarbetar en tydligt sammanhållen strategi för intern styrning och kontroll och en modell för hur arbetet ska integreras i verksamhetsstyrningen. Staben bör leda och följa upp detta arbete.

### 1.2.2 Koppling mellan intern styrning och kontroll och verksamhet

ESV bedömer att det saknas en *koppling mellan intern styrning och kontroll och biståndsresultatet* inom Sida. ESV:s intryck är att den interna miljön inom Sida kännetecknas av att bistånd är viktigt medan förslag som gäller ekonomi och administration uppfattas som ”pålagor”. Om vi tar exemplet med ett avtal. I ett bra avtal ingår ett antal kontrollaktiviteter och dessa är därmed en del av den interna styrningen och kontrollen. Ett bra avtal är också i högsta grad ett resultat. Om det inte följs upp minskar emellertid möjligheten att se hur nästa

led i resultatkedjan fungerar. Flera av de intervjuade har uppgett för ESV att det finns en brist i systematiken i resultatuppföljningen. Exempelvis uppges att det inom Sida finns en mängd kunskaper om vad som fungerat bra respektive mindre bra i biståndet, men att dokumentationen av resultatet är bristfällig.

ESV anser att en bra verksamhetsredovisning bland annat förutsätter en god intern styrning och kontroll. För att åstadkomma detta krävs emellertid ett fungerande stöd. I dag ska stödet ges av Managementpelaren, men den upplevs av de intervjuade som ”långt borta” och med oklara rutiner. Spetskompetens och kvalitet efterfrågas snarare än kvantitet.

**ESV föreslår** att Sida delar Managementpelaren i två delar; en del som utgörs av den tidigare föreslagna stabsfunktionen och en del som utvecklas till en administrativ servicefunktion.

Managementpelaren är i dag en blandning mellan stab och stöd. Sida behöver skapa en tydligare skiljelinje mellan löpande drift och verksamheter av strategisk karaktär. Myndigheten behöver en centraliserad och kraftfull serviceorganisation som stödjer genomförandet av verksamheten och som utgör komplement till den tidigare föreslagna stabsfunktionen. De viktigaste kännetecknen för denna serviceorganisation är spetskompetens och administrativt stöd för att koppla ihop intern styrning och kontroll med verksamheten.

### **1.2.3 En förändring av kulturen – ledningens roll**

ESV:s bedömning, utifrån intervjuer och dokumentation, är att den interna miljön på Sida inte prioriterat att myndighetens chefer och medarbetare lever efter de regler och riktlinjer som ledningen beslutat. Oklara ansvarsroller är den lägesbild som förmedlas till ESV genom intervjuer och dokumentation. En spretig dokumentflora, en bristande systematik i uppföljningen av resultat, ”dåliga redovisningssystem” etc. är exempel på frågor som högsta ledningen hittills inte tagit tillräckligt på allvar. Även internrevisionens bedömning av överskridandet av förvaltningsanslaget 2009 stärker detta. De lyfter fram liknande bakgrundsorsaker nämligen bristfällig planering, uppföljning och analys, resursbrist och kompetensluckor, otydliga processer och delvis bristfällig dokumentation.

Den gemensamma nämnaren för de symptom som beskrivits ovan är ledningens inställning, attityd och bristande insikt om chefsansvaret när det gäller intern styrning och kontroll.

**ESV föreslår** att chefsansvaret på olika nivåer inom myndigheten förtydligas. Ansvaret bör tydliggöras i styrande dokument som till exempel i Sidas arbets- och beslutsordning. Sida behöver utarbeta en kompetensprofil för chefer där vikten av ansvar för resultat och kunskap om den svenska förvaltningen lyfts fram. Den nuvarande modellen med resultatkontrakt för chefer bör kompletteras med krav på måloppfyllelse som ställs i verksamhetsplanen. Cheferna bör utbildas i ekonomistyrning, budgetprocess och EA-regelverk. Framför allt behöver Sidas chefer hitta en bättre balans mellan ämneskompetens och kompetens om ekonomistyrning.

#### **1.2.4 Den ekonomiska planeringen och uppföljningen**

Utgångspunkten för en myndighets budgetering ska vara att det råder balans mellan kostnader och tilldelat anslag.

Sida har infört en ny rutin för uppföljning av förvaltningskostnaderna. ESV bedömer att denna rutin ger förutsättningar för att kunna följa upp kostnaderna och göra prognoser på ett betryggande sätt. Rutinen skapar tydlighet om vilka uppgifter som ska göras och av vem. Det finns även en tydligare koppling mellan utfall och ansvar i linjen.

ESV bedömer dock att Sidas tidigare förhållningssätt till budget och budgetering till stor del kvarstår med anledning av den budget som lagts för 2010. Sida har i denna bland annat budgeterat med en utökad anslagskredit med ytterligare 40 miljoner kronor som regeringen ännu inte har beslutat.

**ESV föreslår** därför att Sida

- fortsättningsvis anpassar budgeterade kostnader till tilldelat anslag.
- dokumenterar underlagen till ekonomiska beslut.
- minimerar osäkerheter kring kostnader i utländsk valuta genom en överenskommelse med Regeringskansliet.
- bör fullfölja sina planer på att införa tidredovisning för en bättre planering och uppföljning av verksamheten.

## 2 Uppdrag till Ekonomistyrningsverket

Regeringen beslutade den 26 november 2009 att ge ESV i uppdrag att identifiera brister i Sidas interna styrning och kontroll i förhållande till förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK).<sup>1</sup> I den första delen av uppdraget, som här redovisas, ingick att

- bedöma Sidas pågående arbete med att förbättra den interna styrningen och kontrollen och, vid behov, föreslå ytterligare åtgärder,
- bedöma om det finns brister inom Sidas organisation, resursfördelning samt kompetensprofil (inklusive långsiktig kompetensförsörjning) med avseende på området intern styrning och kontroll och, vid behov, föreslå åtgärder,
- särskilt identifiera brister och föreslå åtgärder vad avser Sidas ekonomiska planering och uppföljning.

I den andra delen av uppdraget ska Sida, med stöd av ESV genomföra åtgärder i syfte att förbättra och säkerställa en väl fungerande intern styrning och kontroll inom Sida. Utgångspunkten ska vara de åtgärder som ESV föreslår. I den delen av uppdraget behöver ESV i samråd med Sida komma fram till hur de föreslagna åtgärderna ska kunna genomföras.

### 2.1 Avgränsning och bedömningsgrund

ESV:s analyser i denna rapport avgränsas till Sidas interna arbete med intern styrning och kontroll. Det innebär naturligtvis inte att regeringen eller utlandsmyndigheterna inte påverkar Sidas förutsättningar i detta arbete, bara att dessa relationer inte ingår i uppdraget. ESV:s slutsatser bygger på ett trettiotal intervjuer med personer inom Sida, studier av Sidas interna dokument, samt på slutsatser i tidigare utredningar.

ESV har analyserat och bedömt de obligatoriska moment som förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) föreskriver samt tillhörande allmänna råd. Förordningen anger följande obligatoriska moment som ska ingå i processen:<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Utrikesdepartementet. *Uppdrag till Ekonomistyrningsverket och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete att förbättra och säkerställa den interna styrningen och kontrollen vid Sida*. Regeringsbeslut 2009-11-26. UF2009/81026/USTYR.

<sup>2</sup> Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Risikanalys	Myndigheten ska genomföra riskanalyser i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att kraven på verksamheten inte uppfylls.
Kontrollåtgärder	Myndigheten ska med ledning av genomförd riskanalys vidta de kontrollåtgärder som den anser nödvändig för att kraven på verksamheten uppfylls med rimlig säkerhet.
Uppföljning	Myndigheten ska se till att den interna styrningen och kontrollen systematiskt och regelbundet följs upp och bedöms. Vid bedömningen ska även revisionens iakttagelser beaktas.
Dokumentation	Myndigheten ska dokumentera processen för intern styrning och kontroll från genomförd riskanalys och vidtagna kontrollåtgärder till genomförd uppföljning och bedömning. Dokumentationen ska upprättas så att det går att följa myndighetens process för intern styrning och kontroll.

Eftersom en väl fungerande intern miljö och kommunikation utgör nödvändiga förutsättningar för en fungerande intern styrning och kontroll inom myndigheten har ESV också analyserat dessa förhållanden.

Det finns inte något krav på en viss utformning av den interna miljön i förordningen om intern styrning och kontroll, men vissa krav kan utläsas av myndighetsförordningen.<sup>3</sup> Där nämns exempelvis att myndigheten ansvarar för att anställda är väl bekanta med målen för verksamheten, att arbetsförhållandena ska vara goda och att anställdas kompetens och erfarenhet ska tas tillvara och utvecklas. I den interna miljön ingår ledningsfilosofi och ledarstil, ledningens engagemang och vägledning, integritet och etiska värden, organisationsstruktur, synen på kompetens i organisationen och fördelning av befogenheter och ansvar.

## 2.2 Bakgrund

I oktober 2009 begärde Sida i en skrivelse till regeringen att få anslagskrediten på förvaltningsanslaget höjd från drygt 27 miljoner kronor till 75 miljoner kronor. Sida motiverade detta med att kostnaderna blivit högre än beräknat för

---

<sup>3</sup> Myndighetsförordning (2007:515).

personalen i utlandet samt på extraordinära kostnader, till exempel att Sida budgeterat med en för låg dollarkurs. Sidas arbete med intern styrning och kontroll har hittills generellt sett haft stora brister. Det har framhållits i såväl konsultrapporter, av Riksrevisionens iakttagelser som i Sidas egen rapportering.

En av dessa bedömningar genomfördes av Ernst & Young hösten 2009.<sup>4</sup> Bedömningen avsåg kontrollmiljö, riskbedömning, kontrollaktiviteter, information och kommunikation liksom uppföljning och utvärdering. Bedömningskriteriet var mognadsgrad utifrån en skala på 1-5. Typvärdet för Sida när det gällde dessa komponenter var 2 vilket innebar en grundläggande mognadsgrad.<sup>5</sup> Ungefär samma bedömning gjordes i den rapport som internrevisionen beställde av Öhrlings Pricewaterhouse Coopers. Den senare rapporten låg dock tidsmässigt nära Ernst & Youngs nulägesanalys<sup>6</sup> och tillförde inte något ytterligare. Riksrevisionen har genomfört ett antal granskningar under senare år på temat intern styrning och kontroll som ESV sammanfattar nedan.

## 2.2.1 Riksrevisionen

Under perioden 2009-2010 har Riksrevisionen bland annat genomfört sex granskningar<sup>7</sup> som avser intern styrning och kontroll inom Sidas verksamhetsområde. I dessa granskningar framkommer att Riksrevisionen bedömer att Sida inte på ett tillfredsställande sätt tillämpat sin valda metod att använda revisioner och granskningar som kontrollmetod avseende biståndsverksamheten. Enligt Riksrevisionen har bristerna i Sidas interna styrning och kontroll resulterat i att Sida inte gör tillräckliga bedömningar av risker i enskilda insatser eller inhämtar information från revisorer som har granskat biståndsmottagarna. Riksrevisionen anser vidare att Sida inte i tillräcklig omfattning bedömer inriktning, resultat eller kvalitet i utförda revisioner och granskningar eller i tillräcklig omfattning vidtar åtgärder när fel eller brister har identifierats hos biståndsmottagarna. De brister som framkommer är ett resultat av att Sida inte har ett bra fungerande system för uppföljning av den interna styrningen och kontrollen. Genom att Sida inte

---

<sup>4</sup> Ernst & Young. *Nulägesanalys - Implementering av FISK*. Utkast 22 oktober.

<sup>5</sup> Mognadsgrad 1 = Outvecklad, 2 = Grundläggande, 3 = Etablerad, 4 = Avancerad och 5 = Ledande.

<sup>6</sup> Öhrlings PricewaterhouseCoopers. *Internrevisionsrapport; Granskning av Sidas process för intern styrning och kontroll enligt FISK för 2009*. November 2009.

<sup>7</sup> Riksrevisionen: *Granskning av kontroller, revisioner och bedömningar för sidas tre största biståndsformer*. 2009-03-13, Dnr 32-2008-0638; *Granskning av intern styrning och kontroll vid Utlandsmyndigheten i Tanzania* (2009-03-18). Dnr 32-2008-0638; *Granskning av intern styrning och kontroll vid lämnande av budgetstöd till Mali* (2009-12-18). Dnr 32-2009-0577; *Granskning intern styrning och kontroll vid lämnande av bistånd till Mali* (2009-12-22) Dnr 32-2009-0577; *Granskning av intern styrning och kontroll i humanitärt bistånd* (2010-01-19). Dnr 32-2009-0577; *Granskning av riskbedömningar och kontrollåtgärder i insatsberedning* (2010-02-05). Dnr 32-2009-0577. Se även Riksrevisionen: *Sidas årsredovisning 2009 samt brister i den interna styrningen och kontrollen* (2010-03-31) Dnr 32-2009-0577).

tillräckligt analyserar och beaktar risker minskar möjligheten att på ett kostnadseffektivt sätt välja inriktning på egna kontroller, revisioner och granskningar. Vidare anser Riksrevisionen att Sidas tolerans mot rapporterade brister innebär en risk att eventuella oegentligheter inte kommer att utredas.

## **2.2.2 Sidas bedömning av och arbetet med intern styrning och kontroll**

I Sidas årsredovisning för 2009 redogör Sida för sin syn på den interna styrningen och kontrollen, en beskrivning som i stora delar är densamma som Riksrevisionen gjort ovan. I årsredovisningen framgår bland annat följande där också åtgärder presenteras för att komma tillrätta med dessa brister:<sup>8</sup>

- Det finns brister i kunskapen inom revisionsområdet i många team vilket leder till bristande hantering och bedömning av inkommen revisionsrapportering. Konsekvensen kan därför bli den att Sida fortsätter att stödja organisationer/ministerier trots brister inom den interna styrningen och kontrollen.

En checklista för inkommen revisionsrapportering, exempel på hur ställningstagande till inkommen rapportering kan se ut och en standard för uppdragsbeskrivningar för årlig revision har därför tagits fram. För att se hur dessa används är målsättningen att under 2010 göra stickprovskontroller.

- Eftersom Sidas verksamhets- och arbetsprocesser inte är fullständigt kartlagda och analyserade går det inte att säkerställa att Sidas interna kontrollmiljö är tillfredställande. Det försvårar i sin tur möjligheten att följa upp att erforderliga kontrollåtgärder vidtagits.

För att komma till rätta med det har Sida inlett ett arbete med ett IT-baserat ”Så arbetar Sida”. Så arbetar Sida kommer att innehålla alla Sidas processer med ansvarsfördelning och arbetssätt och där riskbedömningar och kvalitetssäkring byggs in som reguljära arbetsmoment i alla processer. Vidare har Sidas samtliga chefer, controllers och programadministratörer under 2009 utbildats i innebörden av intern styrning och kontroll.

- Riskanalysen har inte varit fullständig och inte baserad på medverkan från hela myndigheten. Under 2009 har därför Sida utvecklat ett webbaserat

---

<sup>8</sup> Sidas årsredovisning 2009, s. 67 ff. Förslag finns också i *Slutrapport 2009-12-30 rörande intern styrning och kontroll*. Promemoria Sida.. Ärendenummer 2009-000679.

verktyg för verksamhetsplanering innefattande en riskbedömningsmodell som fångar upp riskbedömningar och riskhanteringsåtgärder på teamnivå, vilka aggregerats till avdelningsnivå och myndighetsnivå. Detta verktyg användes 2009 vid verksamhetsplaneringen för 2010.

- Eftersom Sida haft bristande tillgänglighet i dokumentation och inkomna handlingar har oklarheter kring regler för arkivering vid utlandsmyndigheter åtgärdats liksom kontroll av att avtal som ingåtts innehåller obligatoriska klausuler om revision etc.
- Sida hade vidare otillräckliga kontroller vid vissa former av utbetalningar. Risken har därför funnits att betalningar kan ha blivit genomförda utan kvalitetssäkring av ändamål, belopp och mottagare. Dokumenterade kontroller har införts som krav inför alla utbetalningar från sakanslaget.
- Underlag för beslut om insatser, samarbetsstrategier och policys har varit av varierande kvalitet. Beslut har därför fattats utan tillräcklig kvalitetssäkring av relevans och genomförbarhet. För att få bukt med detta, har teamkommittéer inrättats i samtliga landteam som ska ge stöd vid beredning och uppföljning av insatser.
- Brister har också funnits när det gäller uppföljning och kvalitetssäkring av förvaltning och biståndsinsatser. Ineffektivitet och bristande kontroll över anslagna medel kan därför ha förekommit. Tematiska och administrativa nätverk har etablerats som syftar till kompetensförsörjning, effektivitet och kvalitetssäkring. Vidare har funktionsbeskrivningar för controllers, program- samt teamadministratörer och chefssekreterare fastställts.

### 3      **ESV:s bedömning och förslag**

En del av de åtgärder som Sida vidtagit är lättare att uttala sig om eftersom de är genomförda och i bruk medan andra befinner sig i ett inledningsskede och ska vara genomförda i ett längre perspektiv. I det senare fallet blir det en lägesbedömning av mer principiell art eller en prognos om dess genomförbarhet som ESV får följa och stödja i del två av regeringsuppdraget.

De hittills vidtagna åtgärderna, som tidigare beskrivits, är viktiga för att förbättra den interna styrningen och kontrollen. Eftersom väsentliga delar av förordningen ännu inte genomförts inom Sida har ESV svårt att i dagsläget bedöma hur väl åtgärderna kommer att falla ut. Det saknas exempelvis fortfarande underlag som beskriver beslut om vilka kontroller som bör införas för att motverka de identifierade riskerna. ESV har inte ännu fått ta del av den övergripande riskanalysen för Sida som beskriver de väsentligaste riskerna för att Sida inte ska nå verksamhetsmålen. Däremot har alla team och avdelningar genomfört riskanalyser, dock saknas hur dessa ska hanteras och följas upp. Vidare ska Sida enligt förordningen följa upp och bedöma om de kontroller som genomförs är tillräckliga och effektiva. Sida har ännu inte något fungerande system för en sådan uppföljning. Därutöver saknas stora delar av Sidas dokumentation avseende processen för intern styrning och kontroll.

ESV vill emellertid peka på att det utöver förordningens obligatoriska moment finns områden som är särskilt problematiska för Sida. Följande uttalande från en av respondenterna sammanfattar i stora delar de problem och de utmaningar som Sida står inför:

*Den stora utmaningen är att få alla medarbetare och chefer att förstå vad som gäller avseende ISK. Som det nu fungerar så ses allt som kommer från Management som en påлага. ISK måste ses som en viktig del av verksamheten men alla gör inte det. Men hur får vi dessa kulturskillnader att försvinna?*

För att komma åt de bakomliggande orsakerna till bristerna i den interna styrningen och kontrollen och inte bara symtomen, är det enligt ESV inom tre övergripande områden som insatser borde göras. Det handlar om att utarbeta en tydligt sammanhållen *strategi* för intern styrning och kontroll, att klargöra *kopplingen mellan intern styrning och kontroll och verksamhetsresultat* och att *förändra kulturen* på Sida som till stora delar handlar om *chefsrollen*.

### **3.1 En sammanhållen strategi**

ESV:s iakttagelser utifrån intervjuer och dokumentation är att Sida inte agerar tillräckligt strategiskt när det gäller den interna styrningen och kontrollen, utan att arbetet genomförs ”ad hoc”. Det är ESV:s bedömning att Sida skulle behöva genomföra ett mer sammanhållet strategiarbete inom området. Det är ingen brist på beslutsdokument, men ESV:s intryck är att besluten inte alltid genomförs fullt ut.

Risکانalyser har införts, men kontrollåtgärder och metodstöd saknas till stor del. Frågan om av vem och hur uppföljningen av dessa analyser ska ske har inte heller förmedlats inom Sida. Ett annat exempel är risکانalysen för ”Nya Så arbetar Sida”-projektet. Här poängterar Sida att risken är ganska stor för att införandet av projektet präglas av en överambition och avsaknad av genomtänkt strategi utan att tydligt redovisa hur denna väsentliga projektrisk ska hanteras. Även de nätverk som Sida infört kan utgöra ett exempel. För dessa finns en instruktion men ingen uttalad organisation som stödjer nätverksägare och nätverkssamordnare i deras arbete.

Den ”Nya Så arbetar Sida” är det grunddokument som ska beskriva hur intern styrning och kontroll ska fungera inom Sida. Projektplanen för den ”Nya Så arbetar Sida” ger inte tydligt uttryck för hur denna integration ska ske. Exempelvis framgår inte i processen Leda/Styra att risکانalys ingår som en delprocess. ESV bedömer att risکانalys bör utgöra en integrerad del av Sidas ledningsprocess.

En väl genomförd strategisk process hjälper ledningen att kommunicera och förankra sina val för att på ett bättre sätt integrera intern styrning och kontroll i alla verksamhetsprocesser. ESV bedömer att Sidas ledning inte på ett tydligt sätt kommunicerat vad intern styrning och kontroll innebär, varför det är viktigt och hur det kan användas i Sidas verksamhet. Lika viktigt blir också att prioritera mellan olika typer av åtgärder så att inte allting görs på samma gång.

**ESV föreslår** att Sida inrättar en stab direkt underställd generaldirektören genom att delar av nuvarande Managementpelaren organiseras om. Ansvarsområdet bör vara utveckling och kvalitetssäkring av ledningsprocesser som strategisk ledning, verksamhetsplanering, budgetering, redovisning och uppföljning av verksamheten. Stabens arbete inkluderar också det övergripande strategiska ansvaret och controlling för intern styrning och kontroll. Det är viktigt att staben är väl förtrogen med verksamheten och har akademisk kompetens inom främst ekonomi, personal, juridik och strategiska ledningsfrågor. Chefen för staben bör ingå i Sidas operativa ledningsgrupp.

**ESV föreslår** att Sida utarbetar en tydligt sammanhållen strategi för intern styrning och kontroll och en modell för hur det arbetet ska integreras i verksamhetsstyrningen. Staben bör leda och följa upp detta arbete.

### **3.2 Kopplingen mellan intern styrning och kontroll och verksamheten**

Intern styrning och kontroll är ett ramverk som myndigheten ska använda för att kunna uppfylla verksamhetsansvaret – men är inte ett mål i sig. Intern styrning och kontroll är till stor del en fråga om att säkerställa att ledningens ansvar genomförs enligt kraven på effektivitet, rättsenlighet, tillförlighet och rättvisande redovisning samt god hushållning. Syftet är att skapa förutsättningar såväl för att bedöma hur verksamheten ska bedrivas, till exempel genom riskanalyser, som att bedöma om det finns underlag, till exempel utvärderingar, revisioner för att kunna uttala sig om resultatet.

Under avsnittet intern styrning och kontroll i Sidas årsredovisning 2009 beskrivs kopplingen mellan intern styrning och kontroll och verksamheten. Exempelvis tar Sida bland annat upp att kvaliteten när det gäller underlag för beslut om insatser, samarbetsstrategier och policys har varit varierande. Följden av detta har blivit att besluten fattats utan tillräcklig kvalitetssäkring av relevans och genomförbarhet. När det gäller uppföljning säger Sida att uppföljning och kvalitetssäkring av förvaltning och biståndsinsatser har varit ojämn och otillräcklig. Detta medför stor risk för ineffektivitet och bristande kontroll över anslagna medel.

Frågan är då om det också *i praktiken* finns en insikt inom Sida att intern styrning och kontroll påverkar biståndsresultatet. ESV:s bedömning är att

Sidas ledning inte lyckats förklara hur kopplingen mellan intern styrning och verksamhet ser ut.

Att det finns ett intresse för intern styrning och kontroll, det ”administrativa”, är den uppfattning som förmedlas i intervjuerna. ”Hjältarna” inom organisationen är de som arbetar med bistånd. Det uppfattas inte som ”fint” att arbeta i Managementpelaren. Av intervjuerna framkommer att Managementpelaren borde ha mer biståndskunskap, ”mer skit under naglarna för att förstå hur en instruktion landar ute på fältet”.

Det är inte bristen på dokument eller instruktioner på Sida som är problemet, anser ESV, utan att de inte är sammanhållna, inte tillräckligt förmedlade och inte följs upp. Tidigare studier har visat på otydliga policydokument, svårigheten för medarbetarna att hålla sig uppdaterade med alla policys, utredningar etc.<sup>9</sup> ESV vill dock framhålla att kommunikation består av mer än handböcker och utfärdade riktlinjer. ESV bedömer att det saknas en klar strategi för hur controllers inom Sida praktiskt ska arbeta, vilket får till följd att arbetssättet varierar. Den förklaring som ges till det låga intresset för det ”administrativa” är att de som arbetar på Sida ser sig främst som biståndsarbetare och inte som statstjänstemän – solidariteten finns med mottagarländerna och inte i att följa administrativa rutiner. Det verkar föreligga en paradox eftersom även inställningen till att redovisa resultat är passiv. Perspektivet är långsiktigt och därför blir intresset för att redovisa resultat på kortare sikt inte lika stort<sup>10</sup>.

Sidas verksamhet framställs som speciell och särskilt svår att mäta. Samma argument framförs av många andra myndigheter. Att mäta effekter är vanligtvis svårt för att inte säga ibland omöjligt. Det hindrar emellertid inte att man gör så gott det går. Det handlar om att föra ett resonemang om insatsernas möjliga effekter.

Flera av de intervjuade har uppgett för ESV att det finns en brist i systematiken i resultatuppföljningen. Exempelvis uppges i intervjuerna att det inom Sida finns en mängd kunskaper om vad som fungerat bra respektive mindre bra i biståndet, men att dokumentationen av erfarenheterna är ofullständig. I en internrevisionsrapport för några år sedan konstaterades att införandet av resultatstyrning på Sida misslyckats beroende på ”oklarheter/otydligheter kring själva resultatbegreppet; svag resultatkultur;

---

<sup>9</sup> BDO Nordic Consulting Group AB 2006. *Kartläggning av Sidas administrativa arbetsmoment i insatscykeln*. Slutrapport 2006-05-06, s. 15.

<sup>10</sup> Se till exempel. *Brev till Biståndsminister Gunilla Carlsson* 2009-12-15. Sida. Dnr 2009-002188 och *Biståndets Resultat 2009*, s 4. (Bilaga till Sidas årsredovisning 2009).

bristande efterfrågan på resultat från chefer...”<sup>11</sup> ESV bedömer det som allvarligt att Sida brister såväl när det gäller den interna styrningen som i dokumentationen av resultat.

Eftersom det är svårt att mäta resultat på lång sikt, ju längre tid desto fler faktorer som påverkar resultatvariabeln, anser ESV att det viktigt att också lägga ett närmare tidsperspektiv på resultatmätningen. Om det finns brister i den närliggande uppföljningen och kvalitetssäkringen av insatser, vilket den interna styrningen och kontrollen bidrar till att identifiera, måste detta åtgärdas. Att inte åtgärda eller utveckla den näraliggande resultatuppföljningen med hänvisning till att biståndsresultat visar sig först på lång sikt är inget hållbart argument, anser ESV.

ESV menar vidare att det är viktigt att inte bara utveckla den interna styrningen och kontrollen och resultatredovisningen, utan att också inse att det finns ett samband mellan dessa. Som exempel kan nämnas ett avtal. I ett bra avtal ingår ett antal kontrollaktiviteter och dessa är därmed en del av den interna styrningen och kontrollen. Ett bra avtal är också i högsta grad ett resultat. Om det inte följs upp minskar emellertid möjligheten att se hur nästa led i resultatkedjan fungerar.

En rättvisande verksamhetsredovisning förutsätter bland annat en bra intern styrning och kontroll. För att åstadkomma detta krävs emellertid ett bra stöd från Managementpelarens olika delar. Det är spetskompetens och kvalitet snarare än kvantitet som saknas i Managementpelaren enligt de intervjuer som ESV genomfört. Managementpelaren ”känns långt borta”, enligt några av de intervjuade, och med oklara rutiner. Liknande synpunkter har framförts i tidigare utredningar.<sup>12</sup>

Svenskt och internationellt utvecklingssamarbete har förändrats påtagligt under det senaste årtiondet och därmed arbetssättet. Sidas verksamhet handlar i dag i större utsträckning än tidigare om att utbetala medel på rätt sätt till rätt ändamål. Detta betyder bland annat skicklighet i att skriva ett avtal med de rätta kraven på samarbetslandet utifrån finansiella och juridiska aspekter. Därutöver är det viktigt att kunna beställa och ta till sig revisionsrapporter. Kunskap om vad ett resultat är och att kunna redovisa resultat kräver utbildning. Managementpelaren måste ge detta stöd och ESV anser att det måste ses lika viktigt att arbeta inom Managementpelaren som ute i fält.

---

<sup>11</sup> *Ett sammanhållet mål- och resultatstyrningssystem vid Sida*, s. 10. Dnr 2009-001423.

<sup>12</sup> BDO Nordic Consulting Group AB 2006. *Kartläggning av Sidas administrativa arbetsmoment i insatscykeln*. Slutrapport 2006-05-06, s. 14 f.

**ESV föreslår** att Sida delar Managementpelaren i två delar; en del som utgörs av den tidigare föreslagna stabsfunktionen och en del som utvecklas till en administrativ servicefunktion.

Managementpelaren är i dag en blandning mellan stab och stöd. Sida behöver skapa en tydligare skiljelinje mellan löpande drift och verksamheter av strategisk karaktär. Myndigheten behöver en centraliserad och kraftfull serviceorganisation som stödjer genomförandet av verksamheten och som utgör komplement till den tidigare föreslagna stabsfunktionen. De viktigaste kännetecknen för denna serviceorganisation är spetskompetens och administrativt stöd för att koppla ihop intern styrning och kontroll med verksamheten.

### **3.3 Kultur och ledarskap**

Den *interna miljön* eller kontrollmiljön utgör basen för arbetet med intern styrning och kontroll, men är också en integrerad del i det löpande arbetet.

Det finns, som nämnts tidigare i denna rapport, inte något krav på en viss utformning av den interna miljön i förordningen om intern styrning och kontroll, men vissa krav kan utläsas av myndighetsförordningen (2007:515). Där nämns exempelvis att myndigheten ansvarar för att anställda är väl bekanta med målen för verksamheten, att arbetsförhållandena ska vara goda och att anställdas kompetens och erfarenhet ska tas tillvara och utvecklas etc. I den interna miljön ingår ledningsfilosofi och ledarstil, ledningens engagemang och vägledning, integritet och etiska värden, organisationsstruktur, synen på kompetens i organisationen och fördelning av befogenheter och ansvar.

Attityden hos ledningen för vad som är viktigt avspeglar sig hos övriga medarbetare i organisationen. Om de högre cheferna ger uttryck för att ekonomifrågor inte är särskilt ”fint”, att systemen är bristande eller att systematiken i resultatuppföljningen är bristfällig så kan medarbetarna se detta som ett tecken på att ledningen inte prioriterat ekonomifrågor och att bristande dokumentation egentligen inte spelar någon större roll. I ESV:s intervjuer återkommer uttrycket ”Så arbetar jag” i stället för ”Så arbetar Sida”, vilket pekar på en liberal inställning till efterlevnad av regler och interna policys.

Den gemensamma nämnaren för de symtom som beskrivits ovan är ledningens inställning, attityd och bristande insikt om vilket ansvar en chef har. Enligt

myndighetsförordningen är det ledningen som ansvarar för att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt bland annat genom att i en arbetsordning precisera ansvar inom myndigheten. Det finns en Chefspolicy från 2009.<sup>13</sup> ESV bedömer emellertid att de delar i denna som avser chefers ansvar och befogenheter bör slås fast i en arbetsordning.

**ESV föreslår** att chefsansvaret på olika nivåer inom myndigheten förtydligas. Ansvaret bör tydliggöras i styrande dokument som till exempel i Sidas arbets- och beslutsordning (ABS). I dag framgår endast i ABS att Chefen för Management har ansvar för att myndigheten efterlever lagar och förordningar och att myndigheten fungerar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. ESV anser att den nuvarande arbetsordningen bör kompletteras med ett avsnitt som tydliggör det generella ansvaret för chefer inom Sida.

Exempelvis kan chefsansvaret beskrivas enligt följande:

Med chef avses en tjänsteman som har verksamhets- och personalansvar. Chef har inom sitt arbetsområde ansvar för att genom kvalitetssäkring säkerställa att verksamheten inom det egna ansvarsområdet bedrivs med betryggande intern styrning och kontroll, vilket inkluderar:

- förverkliga mål och uppgifter avseende verksamheten och dess utveckling samt ansvara för det operationella arbetet med risker i enlighet med verksamhetskraven.
- planera, leda och fördela samt följa upp arbetet inom arbetsområdet och återrapportera enligt delegationsordningen så att tilldelade resurser tillvaratas på bästa sätt för att uppnå uppsatta mål,
- övervaka att meddelade regler, riktlinjer, rutiner, styrsignaler eller policys följs.
- att insatser och ärenden handläggs rättssäkert.
- säkerställa att medarbetarna har tillräcklig kunskap för att kunna utföra arbetet på ett tryggt och säkert sätt.

**ESV föreslår** också att Sida utarbetar en kompetensprofil för chefer där vikten av ansvar för resultat och kunskap om den svenska förvaltningen lyfts fram. Den nuvarande modellen för resultatkontrakt för chefer bör kompletteras med krav på måluppfyllelse som ställs i verksamhetsplanen. Cheferna bör utbildas i ekonomistyrning, budgetprocess och EA-regelverk. Framför allt behöver Sidas chefer hitta en bättre balans mellan ämneskompetens och kompetens om ekonomistyrning.

---

<sup>13</sup> Chefspolicy 2009-02-06-000581.

## 4 Ekonomisk planering och uppföljning

### 4.1 Bakgrund

I ESV:s uppdrag ingår att särskilt identifiera brister och föreslå åtgärder vad avser Sidas ekonomiska planering och uppföljning. ESV redogör här för bakgrunden till problemet med den ekonomiska planeringen och uppföljningen.

Sida begärde, som nämnts tidigare, i en särskild skrivelse till regeringen i oktober 2009 att få anslagskrediten på förvaltningsanslaget höjd från drygt 27 miljoner kronor till 75 miljoner kronor. Sida motiverade detta med att kostnaderna för personalen i utlandet blivit högre än beräknat samt på extraordinära kostnader, bland annat högre kostnader än budgeterat för kostnadsdelning mellan UD och Sida för utlandsmyndigheterna. Att kostnaderna för utlandsmyndigheten blivit högre än beräknat berodde enligt Sida främst på en högre verklig dollarkurs än den som låg till grund för budgeterade kostnader.<sup>14</sup>

I en granskning av 2009 års budgetprocess som genomfördes av Sidas internrevision framkom att orsakerna till ökade kostnader var bristfällig planering, uppföljning och analys, resursbrist och kompetensluckor, otydliga processer och delvis bristfällig dokumentation.

Internrevisionen pekade också på att Sida sedan några år i sitt budgetarbete med förvaltningsanslaget räknat med maximalt utnyttjande av beviljad anslagskredit (3 %). Utöver det maximala utnyttjandet hade Sida i 2009 års budget dessutom ”överplanerat” med drygt 37 miljoner kronor. Revisorerna framhöll att överplaneringen var en medveten strategi av Sidas ledning som bland annat grundades på att Sida historiskt sett inte utnyttjat tillgängliga medel på förvaltningsanslaget. Vidare pekade revisorerna på att det inte fanns någon dokumenterad strategi för hur överplaneringen skulle minska och till slut hamna på önskat utfall. Hela överplaneringen var delegerad till organisationens chefer vilket minskade ledningens möjlighet till styrning.<sup>15</sup>

I årsredovisningen för 2009 förklarar Sida att ansvarsfördelningen i budgetarbetet varit otydlig när det gäller delegeringen och uppföljningen av personalresurser vad gäller förhållandet mellan i budgeten tilldelade

---

<sup>14</sup> Skrivelse till regeringen om begäran om utökad anslagskredit 2009-10-23., s. 2. Sida. Dnr 2009-000074.

<sup>15</sup> Genomlysning av Sidas budgetprocess avseende förvaltningsanslaget för år 2009, Sida. PM 2009-12-21, s. 2.

årsarbetskrafter och kostnader för dessa. Vidare hade uppföljningen av främst personalkostnader och kostnader för verksamheten i fält varit bristfällig.

Sida konstaterar också att det ”sparprogram” som infördes hösten 2009 och gällde 2009 års budget fick en negativ inverkan på utvecklingssamarbetet. Exempelvis nämns att uppföljningen av biståndsinsatser i vissa fall inte kunde genomföras på ett tillfredsställande sätt, att kvaliteten på verksamhetsplaneringen för 2010–2011 kan ha försämrats samt att kompetensförsörjningen inte var optimal under det sista kvartalet 2009.

I årsredovisningen avseende 2009 pekar Sida också på att uppföljningen av resurser varit bristfällig. Det finns i dagsläget ingen systematisk registrering och redovisning av nedlagd tid för olika arbetsmoment. Det är enligt Sida en förutsättning för att kunna kostnadsmäta de prestationstyper som Sida har valt att redovisa i resultatredovisningen. Den förvaltningskostnad som Sida redovisar per prestationstyp bygger på uppskattningar. Under 2010 kommer Sida att ta fram en modell för att systematiskt redovisa nedlagd tid på olika arbetsmoment.<sup>16</sup>

#### **4.2 Sidas åtgärder för att förbättra uppföljning, prognoser och kontroll av förvaltningsanslaget**

För att rätta till de förhållanden som lett till att förvaltningsanslaget överskreds 2009 har Sida förtydligat delegeringen av förvaltningskostnader för 2010 och infört en ny rutin för månatlig uppföljning, prognos och analys.<sup>17</sup>

Den nya rutinen för uppföljning och prognos av årsarbetskrafter och därtill hörande kostnader infördes 2010. Sidas ambition är att få en bättre koppling mellan dessa. Vidare kommer uppföljningen att vara mer transparent vilket förutsätts leda till säkrare prognoser. Rutinen innebär även ett tydligare ansvar för chefer och en tydligare arbetsfördelning mellan central nivå och avdelningar och team inom Sida.<sup>18</sup>

#### **4.3 Sidas budget för förvaltningskostnader (förvaltningsbudget) för 2010**

I det budgetbeslut som Sida fastställde 2010-01-08 överstiger budgeterade förvaltningskostnader tillgängliga anslagsmedel inklusive beviljad

---

<sup>16</sup> Sidas årsredovisning 2009, s. 67-70.

<sup>17</sup> Sidas samlade redovisning mot åiterrapporteringskrav i Sidas regleringsbrev för 2010, PM 2010-02-15, s. 2.

<sup>18</sup> Koll på personal och personalkostnader 2010, Sida. PM 2010-02-02, s. 4.

anslagskredit med omkring 60 miljoner kronor. Sida planerar att finansiera underskottet med en utökad anslagskredit på omkring 40 miljoner kronor, som regeringen ännu inte har beslutat, samt genom ett generellt sparbetning på avdelningarnas personalkostnader med 4 procent eller omkring 20 miljoner kronor. Enligt Sida finns i dagsläget ingen beredskap för vilka konsekvenser en utebliven ökning av anslagskrediten skulle få. Sida bedömer dock att en utebliven ökning kan få betydande konsekvenser eftersom andelen rörliga kostnader på kort sikt är begränsad. Personalavveckling ger i regel inte någon effekt under innevarande år, menar Sida. Det som kan påverkas är kostnader för resor, kompetensutveckling med mera. Att flytta hem utsänd personal och därmed minska kostnaden skulle teoretiskt kunna göras, anser Sida, men inte utan påverkan på utförandet av myndighetens uppdrag och kravet på ökad fältnärvaro.<sup>19</sup>

#### **4.4 ESV:s bedömning och förslag**

ESV:s bedömning av den nya rutinen för uppföljning av förvaltningskostnaderna är att det finns förutsättningar för att Sida ska kunna följa upp kostnaderna på ett betryggande sätt. Den nya delegeringsordningen skapar tydlighet om vilka uppgifter som ska göras och av vem. Det finns även en tydligare koppling mellan utfall och ansvar i linjen. Som exempel kan nämnas att teamchefer delvis ansvarar för kvalitetssäkringen genom att till exempel godkänna underlaget för beräkning av personalkostnader.

Trots dessa goda ansatser anser ESV att åtgärderna snarare försöker lösa symtomen än orsakerna. De nya rutinerna hjälper Sida att i ett tidigare skede och på ett mer strukturerat sätt se avvikelser mot budgeten. ESV bedömer dock att det är inställningen till budget och budgetering som förorsakar Sida störst problem. Detta framkommer tydligast genom att Sida vill finansiera verksamhetens kostnader med en anslagskredit baserad på osäkra grunder.

ESV anser att i och med beslut om regleringsbrev har regeringen bestämt anslagsnivå och därmed ambitionsnivån. Utgångspunkten för en myndighets budgetering bör vara att det ska råda balans mellan kostnader och tilldelat anslag. Att vid budgetering utnyttja anslagskrediten fullt ut och underskatta kostnader leder till ökad risk för anslagsöverskridande och begränsar myndighetens ekonomiska handlingsutrymme. Risken accentueras naturligtvis om myndighetens processer för uppföljning och kontroll av budgetutfallet är bristfälliga. Anslagskrediten behövs normalt som en reserv för att täcka

---

<sup>19</sup> Uppföljning av förvaltningsanslaget per 28 februari 2010. Sida. PM 2010-03-26.

oplanerade kostnader. Saknas reserven kan myndigheten bli tvungen skära ned kostnader på ett sätt som riskerar att påverka effektiviteten i verksamheten.

#### **4.4.1 Anpassa budgeterade kostnader till tilldelat anslag**

Enligt ESV bör den planerade verksamheten anpassas till den ambitionsnivå och det anslag som regeringen angett i regleringsbrevet. Sida borde ha anpassat budgeterade förvaltningskostnader i 2010 års budget redan i verksamhetsplanen och inte skjutit på åtgärden till senare. ESV anser att en så kallad överplanering av detta slag är olämplig i den situation Sida befinner sig i. Det bör finnas marginaler i Sidas budget för att täcka in oförutsedda och oplanerade kostnader.

**ESV föreslår** därför att Sida

- fortsättningsvis anpassar budgeterade kostnader till tilldelat anslag.

#### **4.4.2 Dokumentera underlagen till ekonomiska beslut**

En god intern styrning och kontroll förutsätter att det finns dokumenterade rutiner för budgetering och uppföljning. Detta är särskilt viktigt för ekonomiska beslut som fattas inom ramen för en budgetprocess. Denna typ av dokumentation saknas till viss del hos Sida. Som exempel kan nämnas att internrevisionen 2009 påpekade att det saknades underlag för beslut som väsentligt påverkade den slutliga budgeten.<sup>20</sup> Ett annat exempel är att ESV i budgetarbetet för 2010 inte har funnit dokumenterat underlag för det fattade beslutet om att räkna med lägre valutakurser än vad Utrikesdepartementet angett.

**ESV föreslår** därför att Sida

- dokumenterar underlagen till ekonomiska beslut.

#### **4.4.3 Minimera osäkerheter kring kostnader i utländsk valuta**

Det finns i dagsläget inget beslut om avtal mellan Regeringskansliet och Sida om att införa en modell som kompenserar Sida på grund av ökade kostnader för valutakursförändringar. För att förbättra budgetarbetet och eliminera risken för oförväntade valutakurskostnader bör Sida fortsätta dialogen med Regeringskansliet för att söka nå en överenskommelse om en ”valutasäkring”.

---

<sup>20</sup> Genomlysning av Sidas budgetprocess avseende förvaltningsanslaget för år 2009, Sida. PM 2009-12-21.

**ESV föreslår** därför att Sida

- minimerar osäkerheter kring kostnader i utländsk valuta genom en överenskommelse med Regeringskansliet.

#### **4.4.4 Fullfölj planerna på att införa tidredovisning**

Sida bör införa en tidredovisning för uppföljning och därmed bättre planering av verksamheten. En fungerande tidredovisning är ett verktyg för att uppfylla kraven på återrapportering till regeringen och för att klara de interna kraven på en god uppföljning.

**ESV föreslår** därför att Sida

- bör fullfölja sina planer på att införa tidredovisning för en bättre planering och uppföljning av verksamheten.

## Referenser

### Dokument från Sida:

- BDO Nordic Consulting Group AB 2006. *Kartläggning av Sidas administrativa arbetsmoment i insatscykeln*. Slutrapport 2006-05-06.
- Biståndets Resultat 2009*. Bilaga till Sidas årsredovisning 2009.
- Brev till Biståndsminister Gunilla Carlsson 2009-12-15. Sida. Dnr 2009-002188.
- Chefspolicy* 2009-02-06-000581.
- Ernst & Young. *Nulägesanalys - Implementering av FISK*. Utkast 22 oktober 2009.
- Ett sammanhållet mål- och resultatstyrningssystem vid Sida*. Dnr 2009-001423.
- Koll på personal och personalkostnader 2010*. Sida. PM 2010-02-02.
- Sidas budgetunderlag 2011–2013*.
- Sidas samlade redovisning mot åiterrapporteringskrav i Sidas regleringsbrev för 2010*. Sida. PM 2010-02-15. Dnr 2010-000022.
- Sidas Verksamhetsplanering för 2010–2011 samt delegering av dispositionsrätt och bemyndiganderamar*. Sida. 2010-01-08.
- Sidas årsredovisning 2009.
- Skrivelse till regeringen om begäran om utökad anslagskredit*. 2009-10-23. Dnr 2009-000074
- Genomlysning av Sidas budgetprocess avseende förvaltningsanslaget för år 2009*. Sida. PM 2009-12-21.
- Slutrapport 2009-12-30 rörande intern styrning och kontroll*. Promemoria. Ärendenummer 2009-000679.
- Uppföljning av förvaltningsanslaget per 28 februari 2010*. Sida. PM 2010-03-26.
- Öhrlings PricewaterhouseCoopers. *Internrevisionsrapport; Granskning av Sidas process för intern styrning och kontroll enligt FISK för 2009*. November 2009.

### Dokument från Riksrevisionen:

- Granskning av kontroller, revisioner och bedömningar för sidas tre största biståndsformer*. 2009-03-13. Dnr 32-2008-0638.
- Granskning av intern styrning och kontroll vid Utlandsmyndigheten i Tanzania*. 2009-03-18. Dnr 32-2008-0638.
- Granskning av intern styrning och kontroll vid lämnande av budgetstöd till Mali*. 2009-12-18. Dnr 32-2009-0577.
- Granskning intern styrning och kontroll vid lämnande av bistånd till Mali*. 2009-12-22. Dnr 32-2009-0577.
- Granskning av intern styrning och kontroll i humanitärt bistånd*. 2010-01-19. Dnr 32-2009-0577.
- Granskning av riskbedömningar och kontrollåtgärder i insatsberedning*. 2010-02-05. Dnr 32-2009-0577.
- Sidas årsredovisning 2009 samt brister i den interna styrningen och kontrollen*. 2010-03-31. Dnr 32-2009-0577.

## Övrigt

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Myndighetsförordning (2007:515).

Utrikesdepartementet. *Uppdrag till Ekonomistyrningsverket och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete att förbättra ock säkerställa den interna styrningen och kontrollen vid Sida*. Regeringsbeslut 2009-11-26.

UF2009/81026/USTYR.

## Intervjuer

Mari Albihn, teamchef Policy

Georg Andrén, avdelningschef Operations

Per Byman, teamchef Operations

Mikael Elofsson, teamchef Operations

Lena Hector, stabshandläggare Management

Wiveca Holmgren, controller Operations

Anneka Knutsson, avdelningschef Policy

Kristina Kühnel, avdelningschef Operations

Elisabeth Larsson, teamchef Management

Magnus Lindell, Biträdande avdelningschef Operations

Johan Schaar, avdelningschef Policy

Eva Liljeqvist, controller Operations

Per Lundell, projektledare Management

Anne-Charlotte Malm, Biträdande Generaldirektör Management

Nils Olof Malmer, chefscontroller Management

Stefan Molund, utvärderare Management

Magnus Nehard, internrevisor

Kerstin Nordvaller, controller Operations

Charlotta Norrby, teamchef Operations

Franck Rasmussen., teamchef Management

Malena Rosman, avdelningschef Management

Anna Runeberg -Toom, avdelningschef Management

Göran Schill, projektledare Management

William Stannervik, internrevisionschef

Ylva Ternby, planeringssamordnare Operations

David Viking, teamchef Policy

Tullio Zannoni, controller Management

## Bilaga 1 Uppdraget till ESV



Utrikesdepartementet

Regeringsbeslut

III:2

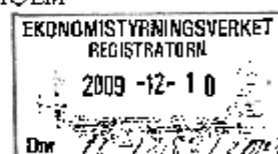
2009-11-26

UF2009/81026/USTYR

Ekonomistyrningsverket

Box 45316

104 30 STOCKHOLM



**Uppdrag till Ekonomistyrningsverket och Styrelsen för Internationellt utvecklingsarbete (Sida) att förbättra och säkerställa den interna styrningen och kontrollen vid Sida**

### Regeringens beslut

Uppdraget ska bestå av två delar.

#### Del 1

Regeringen uppdrar åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att identifiera brister och föreslå åtgärder så att Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida) fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515). De föreslagna åtgärderna ska avse intern styrning, kontroll och uppföljning så att en effektiv resursutnyttjande och en effektiv styrning säkerställs. En utgångspunkt ska bl.a. vara de brister i intern styrning och kontroll som framkommer av Riksrevisionens revisionsrapport (Dnr 32-2008-0638) samt i Sidas skrivelse till regeringen om begäran om utökad anslagskredit (UF2009/74505/USTYR).

ESV ska i sitt arbete beakta regeringens uppdrag till Sida den 25 juni 2009 (UF2009/42414/USTYR, UF2009/41284/PLAN) samt myndighetens pågående arbete med att vidta åtgärder för att komma tillrätta med uppmärksammade brister inom myndighetens interna styrning och kontroll.

Inom ramen för detta uppdrag ska ESV bl.a.

- bedöma Sidas pågående arbete med att förbättra den interna styrningen och kontrollen och, vid behov, föreslå ytterligare åtgärder,
- bedöma om det finns brister inom Sidas organisation, resursfördelning samt kompetensprofil (inklusive långsiktig

Postadress:  
103 34 Stockholm  
Distriktsnummer:  
Förbögelse nr.

Telefon/ fax:  
08 405 10 00  
Telefax:  
08 473 13 76

E-post: [registrator@ekonomistyrningsverket.se](mailto:registrator@ekonomistyrningsverket.se)

coll/jmbc

kompetensförsörjning) med avseende på området intern styrning och kontroll och, vid behov, föreslå åtgärder,

- särskilt identifiera brister och föreslå åtgärder vad avser Sidas ekonomiska planering och uppföljning.

Sida ska bistå med de förutsättningar som krävs för att ESV ska kunna genomföra denna del av uppdraget.

ESV ska redovisa denna del av uppdraget till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 15 april 2010.

ESV ska för denna del av uppdraget löpande fakturera Sida för ESV:s kostnader, dock högst totalt 2 500 000 kronor. Kostnaderna ska belasta Utgiftsområde 7, anslag 1:2 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

#### *Del 2*

I den andra delen av uppdraget ska Sida, med stöd av ESV, genomföra åtgärder i syfte att förbättra och säkerställa en väl fungerande intern styrning och kontroll inom Sida, bl.a. i syfte att tillförsäkra ett effektivt resursutnyttjande och en effektiv styrning. Utgångspunkten ska vara de åtgärder som ESV föreslår.

Sida och ESV ska var för sig redovisa genomförandet av åtgärderna till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) vid följande tidpunkter under 2010: den 15 maj, den 15 september samt den 15 november. Uppdraget ska i sin helhet vara slutfört och rapporterat av respektive myndighet senast den 31 mars 2011.

För denna del av uppdraget ska ESV och Sida komma överens om ersättning till ESV. Kostnaderna ska belasta Utgiftsområde 7, anslag 1:2 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

#### **Ärendet**

Sida ska tillämpa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och ska med rimlig säkerhet kunna fullgöra de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen.

I Riksrevisionens årliga revision avseende 2008 erhöll Sida en revisionsberättelse med invändning med anledning av brister i intern styrning och kontroll (Riksrevisionens revisionsrapport, Dnr 32-2008-0638). I en skrivelse till regeringen har Sida begärt en utökad anslagskredit för 2009 från ca 27 miljoner kronor till 75 miljoner kronor (UF2009/74505/USTYR). Regeringen ärar slutsatsen, bl.a. utifrån ovanstående, att Sida har brister i den interna styrningen och kontrollen, inklusive ekonomisk planering och uppföljning.


Regeringen har tidigare beslutat om ett uppdrag till Sida (UF2009/42414/USIYR, UF2009/44284/PLAN) att vidta åtgärder för att komma tillrätta med de brister som Riksrevisionen uppmärksammat i den årliga revisionen och att myndigheten ska säkerställa att bristerna inte återupprepas i kommande granskningar. Vidare ska Sida snarast införa system för att leva upp till bestämmelserna i förordningen om intern styrning och kontroll. En delrapportering har lämnats till regeringen den 16 september 2009 och en slutrapport ska lämnas senast den 31 december 2009.

Inom ramen för detta uppdrag har externa konsulter identifierat brister och förbättringsbehov i myndighetens system och kapacitet med avseende på Sidas implementering av förordningen om intern styrning och kontroll. Sidas internrevision har dessutom gjort analyser och bedömningar med avseende på hur myndighetens ekonomiska planering och uppföljning kan förbättras.

På regeringens vägnar



Gunilla Carlsson



Joachim Waern

Likalytande till

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete

Kopia till

SB

Presschefen UD

UD-RS

UD-FKO

UD-MU

UD-LP

Fi-BA

Fi-FSA

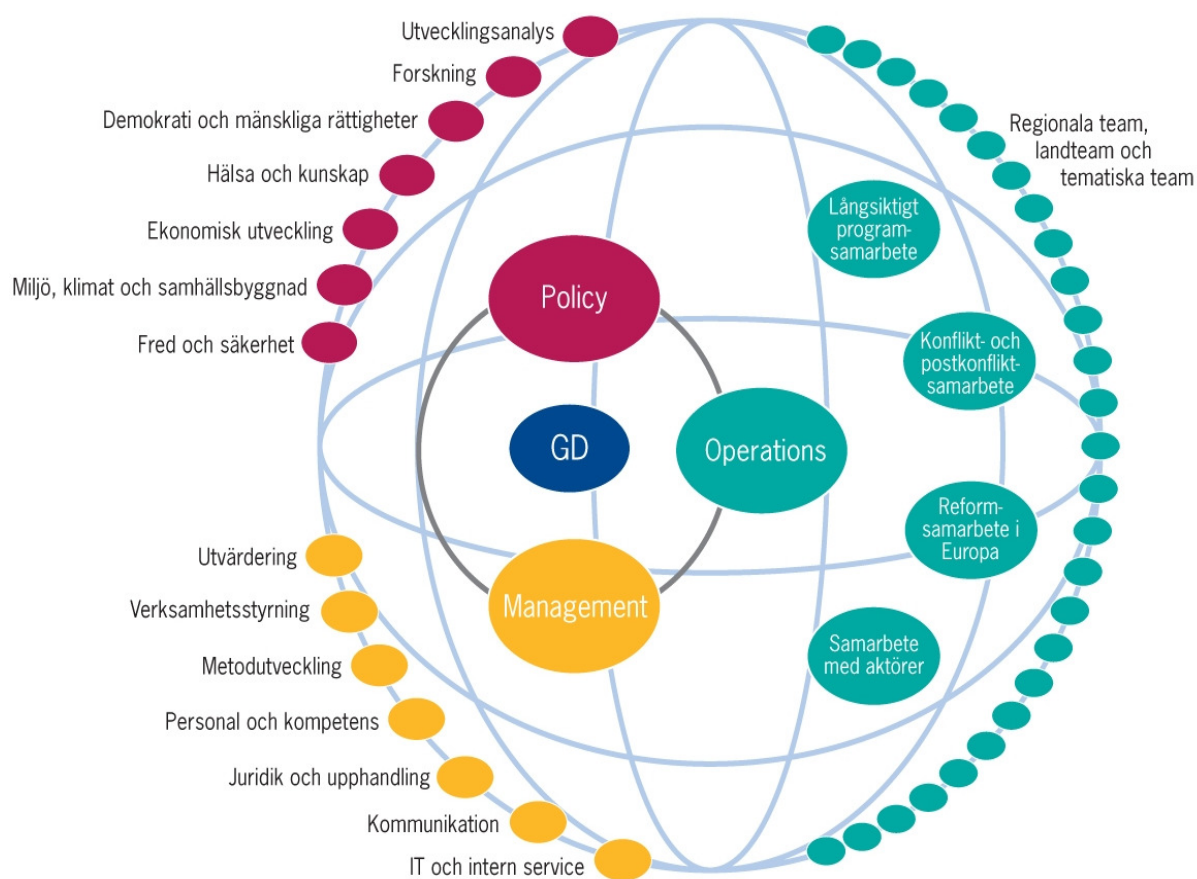
Fi-SF

Fi-SMS

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete

Riksrevisionen

## Bilaga 2 Organisationsskiss Sida



ESV utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av staten.  
Vi tar fram bra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.  
Vi skapar goda förutsättningar för regering och riksdag till en tydlig och effektiv styrning av statliga myndigheter.  
Vi säkerställer god tillgång för myndigheterna till bra metoder och effektivt stöd i sin verksamhetsstyrning  
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.