

Stöd till strategiska partnerorganisationer inom CSO-anslaget

Sammanfattning

Internrevisionen har under september 2023 till januari 2024 granskat intern styrning och kontroll vid samarbetet med strategiska partnerorganisationer från civilsamhället med avseende på regelefterlevnad, ändamålsenlighet och effektivitet. Myndigheten har idag 17 strategiska partnerorganisationer (SPO) inom civilsamhället som genom fleråriga avtal om ett fördjupat samarbete får stöd inom myndighetens anslagspost 5 *Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället (CSO-anslaget)*, vilken under 2023 uppgick till 1760 mnkr.

CSO-strategin anger att stödet till utveckling av det civila samhället huvudsakligen ska gå genom svenska organisationer, som genom sitt långvariga engagemang har en särskild potential att stödja uppbyggnaden av demokratiska civilsamhällesorganisationer i utvecklingsländer. Strategin anger vidare att samarbetsorganisationer ska ansvara för verksamhetens innehåll och kontroll, vilket även följer av Sidas insatshanteringsprocess. Detta förutsätter särskilt att partners har robusta system för intern styrning och kontroll inklusive effektivt arbete mot korruption samt tillförlitliga system för resultatstyrning och uppföljning. Internrevisionens granskning visar att det finns svagheter och brister i de strategiska partnerorganisationernas kapacitet i kontrollfunktioner, vilka inte hanteras i tillräcklig grad av berednings- och uppföljningsaktiviteter. Vid granskningen har vidare noterats att processen för att utse, utvärdera och avveckla partnerorganisationer är gedigen men behöver formaliseras och bli mer transparent. Rutinen för medelsfördelningen inom CSO-portföljen behöver också ses över i syfte att säkerställa enhetlighet och transparens. Det förekommer även jävssituationer inom enheten för civila samhället, som riskerar att medföra bristande objektivitet om jävsbestämmelser inte efterlevs, vilket skulle kunna påverka förtroendet för myndigheten negativt.

Övergripande bedömning

Sammantaget gör internrevisionen bedömningen att den interna styrningen och kontrollens mognadsgrad¹ är standardiserad. Sida har etablerad styrning för insatshanteringsprocessen, vilken enheten för civila samhället följer i sin hantering av CSO-portföljen med vissa undantag. Internrevisionens sammantagna bedömning över risknivån på området är *hög* givet de väsentliga beloppen, långa avtal, arbetssätt inklusive undantagshantering, resursättning och jävshantering i förhållande till de komplexa miljöer man verkar i, ofta med vidareförmedling i flera led.

Mognadsgrad:	Standardiserad
---------------------	-----------------------

Angelica Davidsson Nirving
Internrevisionschef

Riskenivå:	Hög
-------------------	------------

Sophia Litzén
Ansvarig revisor

¹ Definition av de olika nivåerna av mognadsgrad och risknivå återfinns i Bilaga 2 – Bedömningskriterier

Översikt iakttagelser och rekommendationer

Nedan redovisas internrevisionens iakttagelser och rekommendationer i en översiktstabell.

Riskenivå	Iakttagelse	Rekommendation	MR ²
Medel	<p>2.1 Val och utvärdering av strategiska partnerorganisationer Det saknas en formaliserad process för genomlysning av partnersammansättning och val av partners. Vid den senaste översynen gjordes kapacitetsbedömning sent i urvalsförfarandet, alla underlag var inte diarieförda och motivering till varför vissa organisationer inte valdes saknades.</p> <p>Kriterierna för medelsfördelningen inom CSO-portföljen behöver också bli tydligare.</p>	<p>Internrevisionen rekommenderar PARTNER/CIVSAM:</p> <p>2.1.a att formalisera processen för att utse, utvärdera, och avveckla partnerorganisationer samt säkerställa att den blir ändamålsenlig, enhetlig och transparent.</p>	J
		<p>2.1.b att se över rutinen för medelsfördelningen inom CSO-portföljen samt säkerställa att den blir ändamålsenlig, enhetlig och transparent.</p>	J
Hög	<p>2.2 Jävsrutiner Det förekommer jävssituationer inom CIVSAM, som kan medföra bristande objektivitet, vilket skulle kunna påverka förtroendet för myndigheten negativt. Det sker inte någon systematisk rotation av SPO-ansvaret mellan programansvariga.</p>	<p>2.2.a att anpassa kompetensprofilen vid rekryteringar så att den minimerar jäv.</p>	J
		<p>2.2.b att säkerställa att jäv hanteras löpande när det uppstår inom CIVSAM. Rutin för systematisk rotation av SPO-ansvar bör också införas.</p>	J
Hög	<p>2.3 Beredning och uppföljning Eftersom SPO har en hög grad av vidareförmedling av medel, samt att de ska kunna stödja och stärka kapacitet hos partners i efterföljande led, är det särskilt viktigt att de har ändamålsenliga kontroll- och uppföljningsrutiner. Brister och risker i SPO:ernas ISK-kapacitet omhändertas inte i tillräcklig grad vid beredning och uppföljning, vilket leder till att fleråriga samarbeten ingås med samarbetspartners som har brister på detta område.</p> <p>Det förekommer vidare kvalitetsbrister i den årliga revisionen för några SPO:er. Internrevisionen har även noterat att revisorer kan ha sina uppdrag i mer än sju år samt att SPO:erna ofta använder samma byrå i många år.</p>	<p>2.3.a att skärpa bedömningarna av samarbetspartners kapacitet vid beredning samt tillse att organisationernas åtgärdsaktiviteter omhändertar identifierade brister och risker.</p>	J
		<p>2.3.b att förstärka uppföljningen av internkontroll hos SPO exempelvis genom att utveckla och utöka dokumentationsstickprov.</p>	J
		<p>2.3.c att inte medge undantag för alternativa betalningsvägar oberoende av kontext. För att medge undantag bör nödvändigheten samt SPO:s kapacitet i varje enskild kontext säkerställas.</p>	J
		<p>2.3.d att införa rutiner för att följa upp och kontinuerligt säkerställa att revisorsuppdragen är i enlighet med Sidas krav.</p>	J
Hög	<p>2.4 Hantering av korruptionsärenden Det är en brist att några SPO har låg kapacitet att hantera korruption och utredningar samt låg grad av öppenhet mot Sida. Bristande kravställning samt uppföljningsrutiner hos Sida avseende partners korruptionsarbete påverkar incitamenten hos SPO för att motverka korruption i sin verksamhet negativt.</p>	<p>2.4.a att ta bort avtalsklausulen gällande riskdelning i samtliga SPO avtal.</p>	J
		<p>2.4.b att skärpa kraven gentemot SPO:er vad gäller deras kapacitet att hantera korruption och utredningar. Påföljder som ska riktas mot en SPO som inte rapporterar misstankar och avvikelser till Sida i enlighet med avtalskrav bör ses över.</p>	J

² MR = Management Respons. Verksamhetens ställningstagande till rekommendation; J = Ja, åtgärdas, N = Nej, åtgärdas inte

Innehåll

Sammanfattning	2
Övergripande bedömning	2
Översikt iakttagelser och rekommendationer	3
1 Inledning.....	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Granskningens syfte.....	6
1.3 Avgränsning.....	6
2 Granskningens resultat	7
2.1 Val och utvärdering av strategiska partnerorganisationer	7
2.2 Jävsrutiner.....	9
2.3 Beredning och uppföljning av stöd.....	12
2.4 Hantering av korruptionsärenden.....	17
Bilaga 1 – Ramverk och metod	20
Bilaga 2 – Bedömningskriterier	21

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Av *Revisionsplan för internrevisionen vid Sida för verksamhetsåren 2023- 2025* framgår att internrevisionen avser att granska intern styrning och kontroll i hanteringen med strategiska partnerorganisationer inom CSO-anslaget³ med avseende på regelefterlevnad, ändamålsenlighet och effektivitet.

Myndigheten har idag 17 strategiska partnerorganisationer inom civilsamhället (SPO)⁴ som genom fleråriga avtal om ett fördjupat samarbete får stöd inom myndighetens anslagspost 5, *Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället*. Anslagsposten uppgår enligt regleringsbrev 2023 till 1760 mnkr. Cirka fyra procent av anslaget går till internationella civilsamhällesorganisationer.

Samarbetsformen SPO har tillämpats sedan 2019 då Sida frångick det dåvarande ramavtalssystemet som infördes på 1970-talet. SPO är totalt verksamma i cirka 100 länder fördelat på cirka 2000 insatser.

Avdelningen för partnerskap och innovation (PARTNER) ansvarar enligt arbetsordningen för att hantera insatser till det civila samhället. Enligt handläggningsordningen för PARTNER är det enheten för civila samhället (CIVSAM) som ansvarar för genomförandet av *Strategin för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2016-2022* (CSO-strategin). Enligt *CSO-strategin* ska stödet till det civila samhället i utvecklingsländer huvudsakligen ges genom bidrag till svenska civilsamhällesorganisationers verksamhet. Dessa organisationer har ett eget ansvar för verksamhetens utformning, innehåll och kontroll, m.m. Sida har enligt strategin till ansvar att styra verksamheten genom riktlinjer och regelbunden uppföljning som säkerställer att strategin genomförs på ett relevant och effektivt sätt. *CSO-strategin* förlängdes under 2023 och i februari 2024 beslutade regeringen om en ny ettårig CSO-strategi⁵.

³ CSO är en icke-vinstdrivande organisation på lokal, nationell eller internationell nivå som arbetar utifrån en gemensam värdegrund mot gemensamma mål, med visst oberoende från stat och kommun. CSO inkluderar stiftelser, kooperativ, fackföreningar och tillfälliga sammanslutningar som samlar in pengar för ett specifikt ändamål. Även paraplyorganisationer och nätverk inkluderas.

⁴ Definition SPO i Sidas riktlinjer för samarbetet med svenska strategiska partnerorganisationer (SPO) inom CSO-anslaget vad gäller ansökan och Rapportering, version 4.0, 2023-09-11: Sida har ett fördjupat samarbete med utvalda CSO som innehar långsiktiga avtal med Sida om bidrag från CSO-anslaget. En strategisk partnerorganisation (SPO) bidrar till att uppnå delmålen i CSO-strategin: i) stärkt kapacitet hos civilsamhällesaktörer i utvecklingsländer, och/eller ii) främjande av ett gynnsamt samhällsklimat för civilsamhället. En SPO bedriver verksamhet som omfattar vidareförmedling av medel till och ett utvecklingseffektivt samarbete med lokala CSO i utvecklingsländer. Samarbetet integrerar ett rättighetsperspektiv, fattiga människors perspektiv på utveckling, ett miljö- och klimatperspektiv, ett jämställdhetsperspektiv, samt ett konfliktperspektiv. En svensk SPO är en CSO med förankring i Sverige som har relevanta erfarenheter och kompetens att föra en dialog med Sida om aktuella och långsiktiga frågor gällande det civila samhällets roll i utvecklingssamarbetet.

⁵ Strategin för utvecklingssamarbete med det civila samhället 2024 sträcker sig från och med den 1 februari till och med den 31 december 2024.

1.2 Granskningens syfte

Syftet är att granska intern styrning och kontroll vid samarbetet med strategiska partnerorganisationer från civilsamhället med avseende på regelefterlevnad, ändamålsenlighet och effektivitet.

Granskningen är indelad i följande delsyften:

1. Bedöma rutiner för att utse, utvärdera samt avveckla strategiska partnerorganisationer inom CSO-anslaget.
2. Bedöma rutiner för att bereda insatser för strategiska partnerorganisationer inom CSO-anslaget.
3. Bedöma rutiner för att samarbeta med och följa upp insatser för strategiska partnerorganisationer inom CSO-anslaget.

1.3 Avgränsning

Granskningen har inte omfattat rutiner för de internationella civilsamhällesorganisationerna, då stödet för dessa enbart uppgår till cirka fyra procent av det totala stödet inom *CSO-strategin*.

Granskningen har fokuserat på vissa nyckelkontroller i CIVSAM:s insatshantering baserat på internrevisionens fördjupade riskanalys.

Granskningen har inte omfattat frågan huruvida vidareförmedling av medel innebär överlämnande av uppgifter av förvaltningskaraktär, eller myndighetsutövning.⁶

Internrevisionens rapportering är avvikelseinriktad. Det innebär att informationen som presenteras främst avser identifierade förbättringsområden i form av iakttagelser, riskbedömningar och rekommendationer. Någon heltäckande beskrivning av den granskade verksamheten görs således inte.

⁶ Promemoria Underlag till UD för utredningen om överlämnande av uppgifter av förvaltningskaraktär inom Sidas utvecklingsarbete 2013-12-13, dnr 13/001715.

2 Granskningens resultat

2.1 Val och utvärdering av strategiska partnerorganisationer

lakttagelser

I syfte att säkerställa att samma krav ställs vid bedömning och hantering av organisationerna har CIVSAM upprättat riktlinjer för samarbetet.⁷ Riktlinjerna anger att Sida väljer partners till CSO-strategin baserat på en bedömning av organisationens relevans i förhållande till strategins mål och stödområden. Internrevisionen har granskat de senaste genomlysningarna som genomfördes av CIVSAM, dvs. den som genomfördes 2012-2014 samt den senaste som påbörjades i samband med den nya CSO strategin 2016. Den senare resulterade i att två nya SPO:er valdes in, 2019 respektive 2020. Internrevisionen noterar att det inte finns någon formaliserad process för genomlysningarna. Det saknas styrande eller stödjande dokument för genomlysning av partnersammansättningar och val av samarbetspartners där det framgår *när* en sådan genomlysning ska ske, *hur* den ska gå till samt med *vilken regelbundenhet* den ska ske.⁸ Internrevisionens granskning visar att det genom åren visserligen gjorts genomlysningar, men att de gjorts på olika sätt och med olika tidsfrekvens.

I den senaste genomlysningen involverades hela enheten i workshops och av de SWOT-analyser som gjordes samt övrig dokumentation går det att följa hur organisationerna bedömdes. Dock noterar internrevisionen att det inte gjordes någon kapacitetsbedömning⁹ som grund för urval. Kapaciteten bedömdes först under beredningen av den organisation som valdes till slutkandidat 2019 respektive den andra slutkandidaten som valdes 2020. Att kapacitetsbedömning gjordes först i den beredning som följde efter att en organisation valts ut till ny potentiell SPO, istället för att omfatta samtliga sökande, beror enligt CIVSAM på att det förfaringsättet utvärderades som alldeles för kostsamt och ineffektivt när det ägde rum under den föregående genomlysningen då externa konsulter anlätades och arbetet höll på under två års tid. Organisationernas kapacitet är dock en central aspekt för ett strategiskt partnersamarbete och borde enligt internrevisionens mening vara del i den bedömning som leder fram till val av slutkandidat. Genomlysning av partnerportföljen är ett tillfälle att jämföra organisationerna mot varandra i en samtida prövning mot samma kriterier/krav. Därför borde kapaciteten hos både befintliga SPO och nya sökanden i urvalet bedömas som del i detta förfarande så att de kan jämföras. Risken är annars, som internrevisionen ser det, att befintliga SPO inte konkurrensutsätts i tillräcklig grad och att partnersammansättningen riskerar att inte omfatta de organisationer som har bäst kapacitet. Internrevisionens granskning visar exempelvis att flera organisationer som varit SPO till Sida i många år har bristande ISK-kapacitet (vilket beskrivs i avsnitt 3 och 4). Internrevisionen bedömer att en formaliserad och systematiskt återkommande process där samtliga SPO jämförs och konkurrensutsätts mot andra sökanden också skulle öka incitamenten hos SPO:erna att ständigt förbättra sin kapacitet. Internrevisionen bedömer vidare att lärdomar kan dras från båda de senaste

⁷ Sidas riktlinjer för samarbetet med svenska strategiska partnerorganisationer (SPO) inom CSO-anslaget vad gäller ansökan och rapportering, version 4.0, 2023-09-11.

⁸ Internrevisionen har tidigare rapporterat om liknande brister på Sida i samband med tidigare granskningar; Internrevisionsrapport 19/05 Operationalisering av strategier, Internrevisionsrapport 22/05 Humanitärt bistånd.

⁹ Sida bedömer ansökningar utifrån områdena mål och förändringsteori, de fem perspektiven; bistånds- och utvecklingseffektivitet; samarbetspartens kapacitet att uppnå målen och följa upp verksamhet inklusive att utvärdera och lära; samarbetspartens interna styrning och kontroll (inklusive kapacitet att vidareförmedla medel); budget; samarbetspartens arbete med anti-korruption och riskhantering samt verksamhetens relevans. Gällande relevans gentemot strategin bedöms särskilt följande: hur verksamheten relaterar till CSO-strategins stödområden och mål, kontextanalys, innovation, bistånds- och utvecklingseffektivitet samt integrering av perspektiven. Sida bedömer även hur organisationen omhändertagit föregående periods dialogfrågor och andra rekommenderade åtgärder.

genomlysningarna som gjorts och att CIVSAM bör kunna hitta form för hur framtida genomlysningar kan göras så att de blir både ändamålsenliga samt resurs- och kostnadseffektiva.

Hela det senaste urvalsförfarandet med bedömningsgrunder dokumenterades i arbetsanteckningar på enhetens samarbetsyta på intranätet men endast en begränsad del av underlagen var diarieförda i arkivsystemet Dox. Att arkivera hela urvalsförfarandet inklusive samtliga bedömningsgrunder är nödvändigt för att upprätthålla transparens. I samband med att urvalsbeslutet meddelades de sökande organisationerna informerade Sida att man av resursskäl inte kan lämna specifika beslutsskäl gällande enskilda intresseanmälningar. Internrevisionen bedömer att beslutsmotivering bör anges även till de organisationer som inte väljs.

Internrevisionen har även granskat medelsfördelningen inom CSO-portföljen. CIVSAM bedömer alla SPO utifrån insatshanteringsregeln och de särskilda riktlinjer som har tagits fram för SPO inom CSO-strategin. Kriterier för medelsfördelning samt bedömningsformulär för indikativa belopp¹⁰ finns framtaget av CIVSAM¹¹. Det finns dock risk att medelsfördelning inte görs enhetligt och i praktiken är det inte helt tydligt varför vissa SPO har fått mer och andra mindre sett till kriterierna i vägledningen, vilket har påtalats av flera intervjupersoner. Enligt enhetschefen är storleken på finansieringen till viss del ett historiskt arv och med utgångspunkt i det har CIVSAM justerat utifrån strategin. Utöver det är ambitionen att öka finansieringen för de små organisationerna i portföljen då små organisationer under anslaget, enligt enhetschefen, innebär en dyr förvaltning. För målområde två har man t.ex. prioriterat att ge extra finansiering i mån av utrymme eftersom portföljanalysen påvisade behov av att stärka arbetet inom detta område för att uppfylla strategimålet. Generellt ska en organisation få mer medel om den har en god kapacitet, men bidragens storlek påverkas också av graden av egeninsats¹². Då vägledningen anger att SPO med lägre bidrag från CSO-strategin bör prioriteras framför övriga SPO om en ökning bedöms motiverad, bedömer internrevisionen att det finns en motsägelsefullhet mellan vilka kriterier CIVSAM tillämpar i praktiken och de kriterier som vägledningen anger då utgångspunkten enligt enhetschefen är hur finansieringen har sett ut historiskt.

Bedömning

Det finns risk för att CSO-portföljen inte består av de organisationer som har bäst kapacitet då genomlysning av partnersammansättning inte görs på ett ändamålsenligt sätt. En risk med att inte ha någon formaliserad och regelbunden process är också att portföljgenomlysningar görs olika från gång till gång och att SPO som blir kvar, väljs in eller fasas ut inte prövas mot likvärdiga kriterier/krav. Vidare finns risk för bristande transparens då hela urvalskedjan inte diarieförs och kommuniceras fullständigt. Det finns även risk att medelstilldelningen inom CSO-portföljen inte sker enhetligt och att de som varit samarbetspartners länge prioriteras även om de inte uppfyller kriterierna bäst.

¹⁰ En särskild rutin på CIVSAM som skiljer sig från den ordinarie insatshanteringsprocessen på Sida. Av rutinen framgår att Sida ska inleda en dialog med partnern ett år innan en befintlig SPO förväntas komma in med ansökan till Sida. SPO ska då inkomma med en så kallad "concept note" om prioriteringar och förändringar i verksamheten och organisationen inför kommande avtalsperiod, samt önskemål om storlek på Sidabidrag. Sida ger utifrån detta ett svar med ett beslut om så kallat "indikativt belopp" baserat på en bedömning av concept note, organisationens kapacitet och verksamhetsplaner samt verksamhetens resultat, kvalitet och relevans för att uppnå CSO-strategins mål.

¹¹ "Vägledning för beredning av stöd till svensk SPO vid CIVSAM".

¹² SPO som får bidrag från CSO-anslaget för sitt utvecklingssamarbete ska finansiera en del av verksamheten med egna medel. Denna egeninsats är att se som ett uttryck för den svenska organisationens prioriteringar och förmåga att i Sverige mobilisera ett engagemang för sitt utvecklingssamarbete. Miniminivån på egeninsats fastställs av regeringen (i normalfallet inom av regeringen beslutad strategi för anslagsposten).

Sammantaget bedöms risknivån vara *medel*

Riskenivå:	Medel
-------------------	--------------

Rekommendationer

2.1.a Internrevisionen rekommenderar PARTNER/CIVSAM att formalisera processen för att utse, utvärdera, och avveckla partnerorganisationer samt säkerställa att den blir ändamålsenlig, enhetlig och transparent.

2.1.b Internrevisionen rekommenderar PARTNER/CIVSAM att se över rutinen för medelsfördelningen inom CSO-portföljen samt säkerställa att den blir ändamålsenlig och efterlevs enhetligt och transparent.

2.2 Jävsrutiner

lakttagelser

Av förvaltningslagen (2017:900) framgår att den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet kan vara jävlig¹³ och att den som är jävlig inte får ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs¹⁴. Det är bara den som deltar i handläggningen som kan vara jävlig, men lagen definierar inte vad det betyder att delta i handläggningen. Det är lämpligt att utgå från en försiktighetsprincip, det vill säga att avstå från att befatta sig med ärenden där det finns en risk att en är jävlig.¹⁵ Detta framgår även av Sidas etiska riktlinjer¹⁶ där det också framgår att medarbetaren är skyldig att anmäla omständigheter som medför jäv till sin chef.

På CIVSAM är det meriterande att som medarbetare ha erfarenhet från att ha arbetat på någon av de svenska civilsamhällsorganisationerna. Detta framgår av rekryteringsannonser och den befintliga kompetenssammansättningen på enheten. Merparten av medarbetarna på enheten har arbetat på någon civilsamhällsorganisation, så även enhetsledningen. De flesta därutöver har vänner, familjemedlemmar och bekanta som arbetar på dessa organisationer. Enligt enhetschefen föranleder jävsförhållanden inte att en rekrytering påverkas utan det hanteras istället på enheten vid arbetsfördelningen. Chefer och medarbetare beskriver det som mycket utmanande att planera och få ihop, vad man kallar för "jävspusslet" på enheten och att fördelning av handläggningsansvar för SPO sker utifrån vad som är möjligt. Det har varit flera exempel när man har varit tvungen att fördela om ansvaret då det har uppstått en jävssituation då t.ex. en programansvarigs nära vän börjat på en SPO som medarbetaren varit handläggningsansvarig för. Enligt enhetsledningen finns rutiner för att hantera detta på enhetsnivå. Det förs enligt cheferna dialog om jäv mellan handläggare/chef vid arbetsledning och RU-samtal, vilket är positivt.

Under beredningsfasen av en insats brukar jävsfrågan, enligt enhetsledningen, alltid beaktas. Om någon anmäler jäv i samband med beredning justeras ansvarsfördelningen omedelbart. Det är bra

¹³ 16 § FL

¹⁴ 17 § FL

¹⁵ Jäv i offentlig tjänst – Statskontoret, 2020, s. 19

¹⁶ Etiska riktlinjer för Sidas medarbetare, dnr 22/000360

att jäv upptäcks i samband med beredning men jävsproblematiken är inte isolerad till den fasen av insatshanteringsprocessen. Det är sannolikt att jäv kan uppstå hos en handläggare vid flera tillfällen under en avtalsperiod. I syfte att förbättra förutsättningarna att upptäcka jäv innan lång tids handläggning av en SPO bör CIVSAM ha jävsfrågan mer levande som en stående punkt under t.ex. enhetens veckomöten/månadsmöten. Internrevisionen noterar vidare att det inte sker någon systematisk rotation av SPO-ansvaret mellan programansvariga. Normalt byter enheten SPO-ansvar efter ca fem år. Vår granskning visar att tre handläggare har ansvarat för samma SPO sedan 2019, övriga kortare tid. Internrevisionen bedömer att det finns risk att för nära relationer mellan Sidas handläggare och SPO kan uppstå i de fall en handläggare arbetat länge med en viss SPO, varvid objektiviteten kan ifrågasättas. Internrevisionen har tidigare lyft vikten av systematisk arbetsrotation utifrån jävsperspektivet i en tidigare granskning av jäv.¹⁷

Internrevisionen har tagit del av en promemoria¹⁸ som upprättats av enheten för juridik (JUR) på avdelningen för verksamhetsstöd, där det framgår hur olika jävssituationer inom PARTNER/CIVSAM bör hanteras utifrån bestämmelserna om jäv. Av promemorian framgår också att ledande befattningshavare på enheten är jäviga i förhållande till flera andra stora SPO:er till Sida.¹⁹ I promemorian konstaterar JUR att det av Sidas arbetsordning inte uttryckligen framgår att jäv skulle utgöra ett sådant skäl som gör ordinarie chef förhindrad att utöva den direkta ledningen av verksamheten, varvid ställföreträdare skulle ges befogenhet att besluta avseende sådant som faller inom den ordinarie chefens befogenhet. Detta förutsatt att befattningshavarens ställföreträdare har en självständig position. JUR konstaterar att det under alla förhållanden är viktigt att de personer som är jäviga inte alls deltar i handläggningen, eller närvarar när aktuella ärenden avgörs.

Som en del av varje beredning av insats för en SPO presenterar föredragande handläggare ett underlag för beslut om stöd på CIVSAM:s enhetskommitté²⁰. Samtliga medarbetare på enheten som är intresserade får delta på enhetskommittémöten och kan lämna synpunkter till beredning, oavsett eventuella jävsförhållanden till organisationen som bereds. Ett exempel som beskrevs i intervju gällde beredningen av en SPO hos vilken flera som deltog på enhetskommittén tidigare hade varit anställda. Många synpunkter lämnades och intervjupersonen beskrev känslan i mötet som att det fanns starka band till organisationen från alla håll. För personer med ett eventuellt jävsförhållande till organisationen är det mindre lämpligt ur ett jävsperspektiv att närvara vid möte där den bereds eftersom en försiktighetsprincip bör tillämpas. Att lämna synpunkter som påverkar bedömningen i en beredning kan, enligt internrevisionens bedömning, vara att betrakta som ett deltagande i handläggningen av ett ärende. Internrevisionen bedömer således att det finns risk för att jävsbestämmelserna i förvaltningslagen inte efterlevs och för förtroendeskada om Sida inte uppfattas vara helt objektiv i handläggningen av SPO.

¹⁷ Internrevisionsrapport 23/01 Jäv och bisysslor, dnr 23/000677

¹⁸ Promemoria upprättat av Verkstöd/JUR 20-04-28

¹⁹ Ytterligare flera gällande jävsförhållanden på chefsnivån EC CIVSAM och AC PARTNER beskrivs i promemorian men alla dessa tas inte upp i denna rapport. De som anges i denna rapport är ett par exempel.

²⁰ Enligt CIVSAM: s handläggningsordning för Enheten för civila sambället på Avdelningen för partnerskap och innovation 20210430 är kommitténs huvudsakliga roll att bidra till kvalitetssäkring av enhetens insatser och vara rådgivande till beslutsfattaren inför beslut om insats. Den ska också bidra till lärande genom att ta till vara enhetens samlade erfarenheter och kunskaper i kvalitetssäkringen och utgöra ett stöd för beredningsteamet/föredragande av insatsen. För insatser som beslutas av AC eller GD ska dessutom beslutsmöte/avstämningmöte med beslutsfattaren hållas efter enhetskommittén, där insatsen och Sidas förslag till beslut presenteras.

Internrevisionen har i stickprovsgranskning inledningsvis även noterat ett så kallat delikatessjäv²¹, vid beslut om insats för en SPO under 2021, då jävig befattningshavare var närvarande. Internrevisionens bedömning baserades på informationen i promemorian från JUR 2020. Av denna framgick JUR:s bedömning om jäv avseende befattningshavaren, varvid bedömningen gjordes att delikatessjäv förelåg. Under internrevisionens rapportering har senare en reviderad promemoria presenterats, av vilken det framgår att JUR 2021 ändrat sin bedömning efter att befattningshavaren deklarerade att vederbörande numera har gles kontakt med den ledande befattningshavaren hos SPO:n i fråga.²² Av befattningshavarens förfrågan till JUR, vilket internrevisionen tagit del av, framgår att vederbörande också var osäker på vem som skulle vara beslutande för denna SPO om jäv fortsatt skulle anses föreligga eftersom även övriga befattningshavare kunde betraktas jäviga. Detta visar, enligt internrevisionens bedömning, på problematiken när flera befattningshavare har jäv gentemot samma SPO. Enligt underlag GD-föredragning inför insatsbeslut, har internrevisionen vidare noterat, att jävig befattningshavare varit närvarande. Detta bedömdes innebära ett delikatessjäv, men enligt intervju med vederbörande och ansvarig handläggare uppges att befattningshavaren inte har närvarat vid föredragningen. Internrevisionen betvivlar inte detta men av enbart uppgifterna i dokumentationen går det dock inte att utesluta att jäv förelåg. Detta visar enligt internrevisionen på en ytterligare problematik när befattningshavare har många jäv att hantera.

Internrevisionen har också iakttagit flera fall när beslutande chef varit jävig, där en då direkt underställd befattningshavare istället beslutat om insatserna. Detta är inte lämpligt ur ett jävsperspektiv på grund av att beroendeställning i förhållande till chefen, dvs. ingen självständig position föreligger, då denne beslutar om löner, ansvarsområden etc.

Bedömning

Risk finns för bristande regelefterlevnad av förvaltningsrättsliga krav om jävssituationer inte hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Risk finns också för förtroendeskada vid faktiskt eller uppfattat jäv inom CIVSAM på grund av chefers och medarbetares nära kopplingar till civilsamhällesorganisationerna.

Sammantaget bedöms risknivån vara *hög*

Riskenivå:	Hög
-------------------	------------

Rekommendationer

2.2.a Internrevisionen rekommenderar PARTNER/CIVSAM att anpassa kompetensprofilen vid rekryteringar så att den minimerar jäv.

²¹I jävsreglerna finns en generalklausul som syftar till att fånga upp sådant som inte direkt omfattas av de specifika typsituationerna. Begreppet delikatessjäv innebär att någon kan vara jävig om det finns någon annan omständighet som gör att ens opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

²²JUR bedömde därmed att jäv inte längre förelåg då försiktighetsperioden på minst ett år kunde anses vara uppfylld sedan den tidigare Sida-befattningshavaren lämnade Sida och gick till ledande position inom den strategiska partnerorganisationen i fråga.

2.2.b Internrevisionen rekommenderar PARTNER/CIVSAM att säkerställa att jäv hanteras löpande när det uppstår inom CIVSAM. Rutin för systematisk rotation av SPO-ansvar bör också införas.

2.3 Beredning och uppföljning av stöd

lakttagelser

CIVSAM har vanligtvis avtal med SPO i många år och dessa partnerorganisationer beslutar och betalar ut väsentliga belopp²³. Stödet går till ungefär 2000 civilsamhällesorganisationer i cirka 100 länder i flera vidareförmedlande led och detta ställer särskilda krav på en god intern styrning och kontroll.

Resultaten från de senaste ISK-revisionerna för fyra av fem SPO:er i internrevisionens stickprov visade på höga risker och brister inom framförallt organisationernas antikorrupsionsarbete och korrupsionshantering. Två av SPO:erna i stickprovet har haft allvarliga brister i ISK-revisionerna även under tidigare avtalsperiod. Av beredningsdokumentationen framgår förvisso att organisationerna arbetat med förbättrande åtgärder. Internrevisionen bedömer dock att de åtgärdsaktiviteter som framgår av dokumentationen och i insatsernas riskregister inte är helt tillräckliga för att omhänderta bristerna. Internrevisionen noterar vidare att Sidas egen dokumenterade riskvärdering i riskregistret i beredningen i ett par fall inte reflekterar samma allvarlighetsgrad som ISK-revisionerna. I ett exempel är risknivån satt till medelrisk i insatsens riskregister med motiveringen att organisationen börjat arbeta med åtgärderna, det har dock inte verifierats huruvida bristerna är omhändertagna. Flera rapporterade brister har inte heller omhändertagits helt av de åtgärder som Sida har godkänt. Eftersom SPO också ska kunna stödja och stärka kapacitet hos partners i efterföljande led, är det extra viktigt att SPO i sig har god kapacitet. Internrevisionen ser en risk att flera av Sidas SPO inte har tillräcklig ISK-kapacitet.

Internrevisionen noterar att det har gjorts dokumentationsstickprov²⁴ för fyra av fem granskade SPO. Rutinen är specifik för CIVSAM och något som enheten har tagit fram i tillägg till den ordinarie insatshanteringsprocessen på Sida. Dokumentationsstickprov är ett bra tillägg till den ordinarie insatshanteringen, anser internrevisionen, men omfattning, innehåll och frekvens på dessa bör bestämmas utifrån ett riskperspektiv. Det är också viktigt att de brister som noteras i CIVSAM:s dokumentationsstickprov ingår som bedömningsunderlag i kommande beredning av SPO, vilket inte framgår av rutinbeskrivningen²⁵. Internrevisionen har i granskningen t.ex. noterat att brister som upptäckts i samband med dokumentationsstickprov inte har tagits upp i beredning av insatserna ifråga. Det kan enligt internrevisionen vara lämpligt att i rutinen definiera vad som är väsentliga brister som bör tas upp i beredning av en insats. Dokumentationsstickproven skulle också kunna förstärkas genom att CIVSAM även stickprovsvis begär in och granskar tredjepartsrevisioner, i tillägg till de stickprov som revisorn genomför i den årliga revisionen.

I tillägg till de krav som följer av Sidas insatshanteringsprocess har CIVSAM också integrerat dialogfrågor i SPO-avtalen som ett krav avseende uppföljning. Enligt CIVSAM:s avtalsmall ska

²³ SPO får stöd inom myndighetens anslagspost 5 *Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället (CSO-anslaget)*, vilken under 2023 uppgick till 1760 mnkr.

²⁴ Stickprov i avtalsefterlevnad, s k dokumentationsstickprov.

²⁵ Rutinbeskrivning för Effektivitets- och ISK-revisioner samt stickprov på avtalsefterlevnad för CIVSAM, upprättad 2023-08-23.

SPO rapportera på dialogfrågor i avtalet årligen och det innebär således en bredare uppföljning över längre tid, vilket är positivt. Internrevisionen bedömer dock att CIVSAM behöver utveckla och förstärka användningen av detta uppföljningsinstrument så att det får större påverkan och effekt på SPO:ernas arbete att komma tillrätta med sina brister. Dialogrutinen behöver fördjupas och intensifieras genom tydligare kravställning gentemot SPO samt innehålla faktisk verifiering av åtgärdernas genomslag i praktiken.

I insatser där samarbetsparten får vidareförmedla medel ska Sidas villkor för kontroll och granskning av medelsanvändningen gälla även för medel som vidareförmedlas till efterföljande led. I detta ingår villkor om kontroller av att mottagaren av medel inte förekommer på EU:s sanktionslistor. Det förekommer dock att detta avtalsvillkor om kontroll mot sanktionslistor saknas i avtal med partner, både mellan Sida och SPO samt mellan SPO och vidareförmedlande partners vilket framgår av en extern granskning som internrevisionen tagit del av²⁶. I granskningen ingick två av organisationerna i internrevisionens stickprov vilka båda saknade detta avtalsvillkor²⁷, detta trots att avtalen hade förnyats sedan avtalsvillkoret införts på myndigheten. En uppföljande översyn av samtliga SPO avtal som senare genomfördes av CIVSAM visade på att avtalsklausulen saknades i villkoren för Sidas avtal även med sju andra SPO:er²⁸.

CIVSAM gör uppföljning enligt kraven i insatshanteringsregeln, dock bedömer internrevisionen att uppföljningen bör förstärkas och utökas med anledning av de väsentliga beloppen, långa avtal, kontextuella svårigheter med höga inneboende risker och komplexa strukturer ofta med vidareförmedling i flera led. Internrevisionen bedömer vidare att CIVSAM bör se över sin totala kompetenssammansättning på enheten utifrån risk-och väsentlighet och däri göra bedömningen om ISK-resurserna behöver öka. CIVSAM har en dokumenterad berednings- och uppföljningsplan men det finns inte någon dokumenterad portföljanalys för resurssättning av kvalitetssäkring i insatser, en s.k. portföljplan. Det finns risk för att resurserna för kvalitetssäkring och beredning/uppföljning dels inte är tillräckliga och dels inte prioriteras enligt risk och väsentlighet. Detta har också lyfts vid intervjuer.

Undantag från insatshanteringsregeln

Enligt Sidas beslut och vägledning²⁹ kan samarbetsparter få undantag från kravet på att utbetalningar ska göras genom banköverföringar om de verkar i länder där banksystemen inte fungerar, s.k. alternativa betalningsvägar. Det beslutet återspeglas i Sidas riktlinjer för samarbetet med svenska SPO inom CSO-anslaget.³⁰ Att använda sig av alternativa betalningsvägar innebär, enligt internrevisionen, en ökad risk för att pengarna hamnar i orätta händer när medel kanaliseras genom informella värdeöverföringsmetoder och det innebär även att revision försvåras. Internrevisionen har rapporterat om detta i samband med tidigare granskningar.³¹ I syfte att göra en helhetsbedömning har CIVSAM nyligen med hjälp av externrevision utvärderat huruvida nio av 17

²⁶ Report on assessment of Internal control of aid Palestine 1 dec 2023

²⁷ När villkoret implementerades på Sida instruerades att villkoret skulle läggas till avtalen löpande vid avtalsändringar.

²⁸ Tre av dessa är internationella SPO:er.

²⁹ Vägledning - Alternativa betalningsvägar vid vidareförmedling, Bilaga 1 i Beslut 22/000769

³⁰ Det kan även gälla i repressiva kontexter där banktransaktioner kan innebära risk för partners liv och hälsa. Om behov av undantag finns bedömer Sida SPO:s kapacitet att hantera alternativa betalvägar. Vid godkännande av undantaget ska Sida införa en klausul i avtalet och SPO ska ansvara för att bedöma när det är motiverat att använda. Enligt riktlinjerna ska alternativa betalvägar dock användas restriktivt, och enbart i de fall då inga andra alternativ för att genomföra insatsen bedöms möjliga.

³¹ Internrevisionsrapporter 21/03 Utbetalningsprocessen, dnr. 21/001070; 22/02 Uppföljning av åtgärder av antikorrupcion, dnr. 22/001623; 22/05 Humanitært bistånd, dnr. 22/000825

SPO:er har kapacitet och etablerade rutiner för att hantera alternativa betalningsvägar. Utvärderingen visade på att samtliga SPO:er har brister som behöver åtgärdas innan de kan bedömas ha tillräcklig kapacitet att hantera alternativa betalningsvägar. Dock gjordes inte någon bedömning av behovet i enskilda kontexter. Externrevisorerna genomförde i ett senare skede även en uppföljande utvärdering, var man dels inte kunnat verifiera huruvida flera av åtgärderna som rekommenderades i den första utvärderingen har implementerats, dels består många åtgärder av revideringar av processmanualer och rutiner. Enligt internrevisionen innebär detta att det är för tidigt att kunna uttala sig om efterlevnaden och hur rutiner fungerar i praktiken. Vi noterar också att tre SPO:er i internrevisionens stickprov redan har använt sig av alternativa betalningsvägar under flera år, varav den ena med ett undantag oberoende av kontext. Det framkommer också av internrevisionens granskning att alternativa betalningsvägar har använts även av andra skäl än att banksystemet inte fungerar (vilket är ett krav enligt Sidas vägledning) t.ex. har detta använts vid höga bankavgifter. Sidas vägledning anger att alternativa betalningsvägar ska användas restriktivt och enbart i de fall då inga andra alternativ för att genomföra insatsen bedöms möjliga. I Sidas beslut om alternativa betalningsvägar anges även att Sida kan behöva ta ställning till om en transferering av medel är det enda alternativet för stöd. Dock avser CIVSAM att medge undantag för de SPO som kan visa att de har lämplig hantering av alternativa betalningsvägar oavsett kontext. Internrevisionen understryker däremot att någon sådan bedömning är omöjlig att göra utan att hänsyn tas till den specifika kontexten. Utan någon bedömning av den specifika kontexten går det heller varken att avgöra huruvida transferering av medel är det enda alternativet för stöd eller om några andra alternativ för att genomföra insatsen är möjliga. Internrevisionen bedömer därmed att de skäl som anges i Sidas beslut och vägledning för att få bevilja undantag för alternativa betalningsvägar inte kan anses vara uppfyllda om undantag medges oberoende av kontext.

Undantag från Sidas instruktion³² och insatshanteringsregeln gällande revision förekommer upp till vissa beloppsgränser. Utifrån den information vi har fått av CIVSAM är det sju av 17 SPO:er som har beviljats undantag för revision i vidareförmedlande led, vilket skett i samråd med Sidas revisionsrådgivare. Controller på CIVSAM kunde lista dessa undantag i samband med vår förfrågan men det fanns ingen samlad överblick sedan tidigare på enheten och heller ingen på enheten med det utpekade ansvaret att upprätta någon sådan. Internrevisionen observerar dock att de alternativa uppföljningsmetoder som anges istället för revision kan vara mycket svåra att tillämpa i praktiken i de repressiva eller i övrigt svåra miljöerna detta gäller. För en SPO i vårt stickprov var flera av de alternativa uppföljningsmetoderna som angavs i undantaget enligt internrevisionens bedömning inte tillämpliga. De SPO som har undantag för revision har dock en extra granskningspunkt i den årliga uppdragsbeskrivningen för revision (terms of reference, ToR) som är bilagd avtalet, dvs. detta ska granskas av SPO:ns revisor i den årliga revisionen. Enligt CIVSAM förs dialog med SPO om detta endast vid behov, dvs. beroende på vad revisorn skriver i sin rapport. Det framgår dock inte av dokumentation eller internrevisionens intervjuer att Sida följt upp att de alternativa uppföljningsmetoderna har genomförts. Genom att medge undantag från revision tar Sida en förhöjd risk, vilken enligt internrevisionen vore rimlig att följa upp på ett vis där myndigheten kan försäkra sig om att beslutade och avtalsfästa alternativa uppföljningsmetoder har använts och fungerar. Som del i detta bör CIVSAM i tillägg till sin befintliga uppföljning och

³² Förordning (1995:869) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

den årliga revisionen också begära in och granska tredjepartsrevisioner stickprovvis och regelbundet.

Revisorsuppdraget

Revision är ett obligatoriskt och viktigt moment i Sidas kontrollstruktur inom insatshanteringen och innebär kvalificerad granskning av en oberoende part. Sida förbehåller sig i avtalen³³ med SPO rätten att kräva att revisorn ersätts om denne inte har utfört sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt, eller om det förekommer misstankar avseende revisorns oberoende ställning eller professionella kunskaper. Vidare anger avtalen att en påskrivande revisor inte får anlitas för uppdraget i mer än sju år i följd³⁴.

Internrevisionen noterar att SPO:erna ofta har samma påskrivande revisor i många år samt att det ofta också är samma skara påskrivande revisorer inom byråerna som växlar uppdrag med varandra. Två SPO:er har tidigare år överskridit sjuårsgränsen med samma revisor, vilket upptäcktes och åtgärdades 2019. I kartläggningen som gjordes i samband med vår granskning upptäcktes att fyra SPO nått sjuårsgränsen 2023 och därmed behöver byta revisor 2024, för ytterligare en var det oklart om de också hade nått sjuårsgränsen då det var oklara uppgifter gällande vilket år påskrivande revisor anlitas. Flera SPO har inte bytt byrå under väldigt många år, en har t.ex. haft samma byrå sedan 1997. Detta utgör enligt internrevisionen risk för att vänskapsband uppstår och att revisorns oberoende kan ifrågasättas. Vad gäller löptider för revisionsbyråernas uppdrag anger dock revisorslagen eller etikreglerna till revisorslagen inte heller någon frist. På revisionssidan på Sidas intranät rekommenderas dock att även revisionsbyrån bör bytas ut efter sju år. Detta har CIVSAM, enligt uppgift, kommunicerat och haft dialog med vissa SPO om. Internrevisionen bedömer att det vore lämpligt att konkurrensutsätta byrån genom ny upphandling med jämna mellanrum.

Internrevisionen gör vidare iakttagelsen att det förekommer kvalitetsbrister i den årliga revisionen för några SPO:er. Ansvariga handläggare och även chefer har i intervju tagit upp upplevda brister gällande en påskrivande revisor. Revisorn anlitas av sju av Sidas totalt 17 SPO, vilket enhetsledningen fick kännedom om i samband med att internrevisionen presenterade iakttagelsen under granskningen. Det har vid två tillfällen hållits möte med den påskrivande revisorn som Sida inte varit nöjda med. Detta efter en händelse 2018 då det i samband med ett korruptionsärende uppdagades stora brister i kvalitetssäkringen på flera av en SPO:s region- och landkontor.³⁵ Dessa brister hade dock inte uppmärksammats i den övergripande revisionsrapport som SPO:n årligen inger till Sida. Kvalitetsbristerna har dock fortsatt efter det. Det framgår av mailkorrespondens 2021 mellan Sida och SPO:n ifråga att revisorn inte hade följt uppdragsbeskrivningen för revisionen (ToR) på flera punkter vilka specificeras i mailet från Sida och av frågeställningarna framgår att så även har skett återkommande tidigare år. Internrevisionen observerar vidare för de två andra SPO:erna i vårt stickprov, som också har vederbörande som påskrivande revisor, att årliga revisionerna haft rent uttalande och att revisorn vissa år valt att inte lyfta några kommentarer eller rekommendationer alls från rapporterna i efterföljande led. Det förefaller osannolikt att det

³³ Avtalsmall Särskilda villkor för Programstöd till Sidas strategiska partnerorganisationer § 8.3

³⁴ Enligt avtalsmall Särskilda villkor för Programstöd till Sidas strategiska partnerorganisationer § 8.2 "Revisionen ska utföras av en extern, oberoende och kvalificerad revisor. Revisionen ska ske enligt med internationella revisionsstandarder utgivna av *International Auditing and Assurance Standards Board* (IAASB). Den undertecknande revisorn får inte anlitas för uppdraget mer än 7 år i följd."

³⁵ Bl.a. bristande underlag för utbetalningar, brister i hur rekommendationer från revisionsrapporter följdes upp, och revisioner som inte utfördes i enlighet med Sidas uppdragsbeskrivning.

inte skulle finnas några väsentliga iakttagelser att rapportera, när det exempelvis i det ena fallet rör sig om en SPO med vidareförmedling i fem led och omkring tvåhundra projekt i svåra kontexter. Detta kommenteras även av controller i ställningstagande till den ena SPO:ns rapportering. Dessutom rör det sig om SPO:er med för Sida kända brister och utmaningar i vidareförmedlingskedjan.

Det har tidigare funnits ett generellt avtalskrav om att Sida årligen ska godkänna samarbetspartens val av revisor, vilket togs bort för ett antal år sedan. Ändringen åsyftade, enligt uppgift från Sidas revisionsrådgivare, dels att stärka samarbetspartens ägarskap vad gäller uppföljning och revision men dels också av effektivitetsskäl. Ur risksynpunkt bedömde man att ingenting ändras då Sida alltid förbehåller sig rätten att kräva utbyte av revisor. Internrevisionen noterar dock att den rätten inte har åberopats av CIVSAM, då man inte har krävt att SPO byter revisor trots att brister som upptäcktes för flera år sedan har fortgått.

Bedömning

Samarbetet med strategiska partners förutsätter robusta system för intern styrning och kontroll. Det finns dock risk för att brister avseende intern styrning och kontroll inte omhändertas i tillräcklig omfattning samt att Sida i beredning och uppföljning inte ställer tillräckliga krav. Risk finns också att kvalitetsbrister i den årliga revisionen är mer förekommande än det som kommit till Sidas kännedom på grund av otillräcklig uppföljning och långa revisorsuppdrag.

Sammantaget bedöms risknivån vara *hög*

Riskenivå:	Hög
-------------------	------------

Rekommendationer

2.3.a Internrevisionen rekommenderar PARTNER/CIVSAM att skärpa sina bedömningar av samarbetspartners kapacitet vid beredning samt tillse att organisationernas åtgärdsaktiviteter omhändertar identifierade brister och risker.

2.3.b Internrevisionen rekommenderar PARTNER/CIVSAM att förstärka uppföljningen av internkontroll hos SPO exempelvis genom att utveckla och utöka sina dokumentationsstickprov. Som del i detta bör PARTNER/CIVSAM överväga att i tillägg till sin befintliga uppföljning också begära in och granska tredjepartsrevisioner stickprovsvis och regelbundet.

2.3.c Internrevisionen rekommenderar PARTNER/CIVSAM att inte medge undantag för alternativa betalningsvägar oberoende av kontext. För att medge undantag bör nödvändigheten samt SPO:s kapacitet säkerställas i varje enskild kontext.

2.3.d Internrevisionen rekommenderar PARTNER/CIVSAM att införa rutiner för att följa upp och kontinuerligt säkerställa att revisorsuppdragen är i enlighet med Sidas krav.

2.4 Hantering av korruptionsärenden

lakttagelser

Enligt avtal ska korruption och andra oegentligheter rapporteras till Sida. Det gäller även all annan slags användning av medel som inte är i enlighet med avtal. CIVSAM benämner korruptionsärenden för avvikelseärenden i sina riktlinjer och avtal med SPO. SPO har enligt avtal informationsplikt till Sida så snart ett avvikelseärende uppstått. SPO ska också årligen redovisa samtliga under året rapporterade eller hanterade avvikelseärenden till Sida. SPO har det fulla ansvaret för att hantera avvikelseärenden och ska tillämpa sina interna system och rutiner, men kan vid behov konsultera Sida under processens gång³⁶. Huvudregeln är att åtgärder ska vidtas vid misstanke om korruption. I sina riktlinjer anger CIVSAM vidare vilka åtgärder som SPO alltid måste ta ställning till vid bekräftad misstanke. Riktlinjerna anger också att undantag från huvudregeln att vidta åtgärder kan bedömas från fall till fall. Medel som använts utanför avtalade syften ska återkrävas och återbetalas till Sida med några undantag, exempelvis yttre händelser utanför SPO:s kontroll, såsom naturkatastrofer eller åtgärder från repressiva regimer. För vissa ärenden finns också en möjlighet för Sida att avstå ifrån att ställa återkrav vid särskilda skäl³⁷. Sida utarbetar för närvarande en vägledning för att försöka definiera dessa särskilda skäl. Detta är positivt och nödvändigt då internrevisionen bedömer att det annars finns risk för att undantaget kan tolkas och tillämpas olika.

Den till nyligen gällande CSO-strategin har angett att *Sida ska kunna underlätta för de svenska civilsamhällesorganisationernas arbete med att stödja utsatta civilsamhällesorganisationer och/eller informella aktörer, exempelvis genom riskdelning*. En avtalsklausul³⁸ att dela den finansiella risken vid korruptionsfall finns därför i samtliga gällande SPO-avtal³⁹. Sidas tolkning av strategins skrivning att riskdelning skall vara finansiell och gälla återkrav vore enligt internrevisionens bedömning att mildra Sidas synsätt på korruption. En sådan tillämpning skulle kunna innebära en förtroenderisk för Sida. CIVSAM har haft ett par fall de senaste åren där SPO har efterfrågat riskdelning för konkreta avvikelseärenden, men hittills har Sida inte, trots avtalsvillkoret, beslutat om riskdelning i något enskilt fall. I ett av dessa ärenden har Sida istället beslutat att avstå helt från att ställa återkrav med hänvisning till 4.2 § i insatshanteringsregeln om undantag för avslut i särskilda fall. Då den nya CSO-strategin inte anger att Sida ska arbeta med riskdelning är internrevisionens bedömning att avtalsklausulen om detta i samtliga gällande SPO avtal bör tas bort.

Vår granskning visar att antalet avvikelseärenden som rapporteras in av Sidas SPO är lågt sett till den komplexa verksamheten med långa avtalskedjor (exempelvis kan kedjan innehålla uppemot tvåhundra insatser) samt sett till de svåra miljöer som de flesta SPO verkar i. I snitt per år har drygt

³⁶ Sida kan även, utöver SPO: s egen utredning, genomföra en särskild granskning av den berörda insatsen. Om ärendet gäller SPO eller dess landskontor ska Sida enligt riktlinjer och avtal involveras i utredningen och avgöra om Sida eller SPO är bäst lämpade att driva utredningen. För att finansiera en utredning av ett ärende, är det möjligt att göra omfördelningar i den med Sida avtalade budgeten, enligt de regler som stipuleras i avtalet. Sida är flexibel med att bevilja omfördelningar av budget inom ramen för pågående avtal. I fall då Sida driver utredningen bär Sida kostnaden för denna. Villkor gällande utredning skiljer sig mellan myndighetens olika samarbetsformer.

³⁷ Sidas insatshanteringsregel § 4.2 om avslut i särskilda fall.

³⁸ Särskilda villkor § 13.4 1 tillägg till vad som anges i Allmänna villkor Artikel 17 om avtalsbrott ska följande omständigheter beaktas innan Sida beslutar att ställa återkrav mot Samarbetsparten: Samarbetsparten har ansökt om finansiell riskdelning, och ett eventuellt återkrav gäller en Genomförandepart som Sida bedömer vara en utsatt civilsamhällesorganisation eller en informell aktör, och Samarbetsparten har vidtagit sådana åtgärder i förhållande till Genomförandeparten i syfte att förebygga avtalsbrott och återvinna eventuella felaktigt använda medel från Genomförandeparten att Sida kan medge finansiell riskdelning.

³⁹ Avtalsmallen där klausulen ingick godkändes av JUR 2020.

50 ärenden sammanlagt rapporterats från alla 17 SPO 2016-2023⁴⁰. Frågan gällande rapportering av misstankar om korruption lyfts aktivt av Sida i dialog med alla SPO i internrevisionens stickprov, vilket är positivt. Tre av fem granskade SPO uppvisar också en marginellt ökande trend i antalet inrapporterade fall, vilket visar på en något ökande öppenhet.

De två SPO i stickprovet med allvarligast brister inom deras antikorrupsionsarbete och korruptionshandling vid senaste ISK-revisionen, och som även kommit ut med hög risk inom de övriga granskade verksamhetsområdena, är också de SPO i stickprovet som har allra lägst inrapporterade avvikelseärenden till Sida. Internrevisionens intervjuer med ansvariga handläggare samt korruptionsutredare på Sida ger den samstämmiga bilden att båda dessa två SPO historiskt varit särskilt återhållsamma med sin rapportering om korruption och uppvisar fortsatt en bristande öppenhet mot Sida. Brister som noteras är sen inrapportering exempelvis i samband med slutrapport (istället för vid misstanke) eller att utbetalning skett till partner i efterföljande led trots orena revisionsintyg och trots att Sida kommunicerat att inga utbetalningar får ske. Av dokumentation som vi tagit del av framgår att Sida i ett fall bedömde att en av dessa SPO inte haft system på plats att upptäcka avvikelser i tid samt att lokala samarbetspartners undvikit att rapportera korruption då det funnits en rädsla att Sida skulle stoppa finansieringen. I dialogen med SPO:n framkom det även att SPO:n undvikit att förmedla större bidrag längre ut i vidareförmedlingskedjan för att undvika korruption. Senaste beredningen resulterade trots detta i ett nytt flerårigt⁴¹ avtal som träffades med den ena SPO:n i februari 2023 och den andra bereddes för ett nytt flerårigt avtal under hösten 2023.

Sidas korruptionsutredare har nyligen tagit fram stödmaterial⁴² till bedömningen gällande en samarbetspartners kapacitet att hantera korruption, vilket är positivt. Det finns dock inga särskilda kriterier eller krav till Sidas bedömning av samarbetspartners utredningskapacitet som en SPO måste uppfylla trots deras komplexa verksamhet med vidareförmedling av medel i flera led. Internrevisionen bedömer detta som en brist hos myndigheten då det rör sig om långa avtal och höga belopp där det fulla ansvaret för att hantera avvikelseärenden är delegerat till SPO. ISK-revisionerna för flera SPO:er visar dessutom att deras kapacitet och rutiner för att hantera korruption och utredningar i flera fall är bristfälliga.

Bedömning

Det är en brist att några SPO har låg kapacitet att hantera korruption och utredningar samt låg grad av öppenhet mot Sida. Det finns risk att bristande kravställning samt uppföljningsrutiner hos Sida avseende samarbetspartners förebyggande och utredande korruptionsarbete minskar incitamenten hos organisationerna att prioritera aktiva åtgärder för att motverka korruption i sin verksamhet.

Eventuell tillämpning av avtalsklausulen gällande finansiell riskdelning skulle vidare kunna innebära en förtroenderisk för Sida.

Sammantaget bedöms risknivån vara *hög*

⁴⁰ Totala antalet ärenden som inrapporterats av SPO till Sida under strategiperioden sedan 2016-2023 är 396 stycken vilket i snitt per år blir drygt 50 ärenden sammanlagt från alla 17 SPO. En marginellt ökande trend går att utläsa de senaste åren. Bland de fem SPO i stickprovet varierar antalet inrapporterade ärenden, från 33 ärenden till sju ärenden för hela strategiperioden.

⁴¹ Avtal med aktivitetsperiod om 5 år vilket innebär finansiering under denna period, varav avtalsperioden sträcker sig längre i tid.

⁴² Indikatorer och bedömningsfrågor i Excel med flikar inom flera bedömningsområden. Bedömningsstödet syftar till att handläggare och utredningsgruppen skall få en bättre överblick om samarbetspartners styrkor och svagheter för att exempelvis kunna riskbedöma dem bättre.

Riskenivå:	Hög
-------------------	------------

Rekommendationer

2.4.a Internrevisionen rekommenderar PARTNER/CIVSAM att ta bort avtalsklausulen gällande riskdelning i samtliga SPO avtal.

2.4.b Internrevisionen rekommenderar PARTNER/CIVSAM att skärpa kraven gentemot SPO:er vad gäller deras kapacitet att hantera korruption och utredningar. PARTNER/CIVSAM bör också se över vilka påföljder som ska riktas mot en SPO som inte rapporterar misstankar och avvikelser till Sida i enlighet med avtalskrav och säkerställa att påföljder initieras.

Bilaga 1 – Ramverk och metod

Ramverk

Internrevisionen har i granskningen utgått från COSO⁴³ som är ett allmänt erkänt ramverk för intern styrning och kontroll. COSO var en av utgångspunkterna vid utarbetandet av förordningen om intern styrning och kontroll (FISK). Verksamhetskraven i 3 § myndighetsförordningen utgår enligt förarbetena i huvudsak från de så kallade COSO-målen d v s att verksamheten ska bedrivas effektivt, ha en tillförlitlig rapportering samt följa gällande lagar och regler. COSO innefattar de fem komponenterna styr- och kontrollmiljö, riskvärdering, kontrollaktiviteter, information och kommunikation samt övervakande aktiviteter.

Metod

Planering

Granskningen inleddes med ett inledande möte hölls med PARTNER. Informationsinsamling och inledande intervjuer hölls även med nyckelpersoner inom PARTNER och VERKSTÖD. En fördjupad riskidentifiering genomfördes och inriktning och omfattning på granskningen bestämdes och dokumenterades i en uppdragsbeskrivning.

Genomförande

Internrevisionen har genomfört dokumentstudier av styrande och stödjande dokument gällande samarbetet med strategiska partnerorganisationer inom CSO-strategin. 25 intervjuer har genomförts med chefer och andra relevanta nyckelpersoner inom PARTNER och VERKSTÖD.

Substansgranskning har även skett i form av ett stickprov bestående av fem SPO:er där vi granskat insatshanteringen. Vi har även granskat de översyner av strategiska partnerorganisationer som genomfördes 2012-2014 samt 2019 och 2020 samt rutinerna för medelstilleddning. Granskningen omfattade även analys av enhetens jävsrutiner samt resurssättning utifrån risk och väsentlighet.

Rapportering

Resultatet av granskningen har efter analys sammanställts i denna rapport. Internrevisionen har redovisat och stämt av resultatet av granskningen med ansvarig chef för den granskade avdelningen. Vidare har rapporten skickats på faktagranskning till avdelningen samt andra berörda, för att säkerställa att innehållet är sakligt korrekt.

Tidsperiod och ansvariga

Granskningen genomfördes under perioden september 2023 till januari 2024 av internrevisorerna Sophia Litzén (ansvarig revisor) och Jaklin Ljungberg.

⁴³ COSO Internal Control – Integrated Framework, May 2013. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) är ett internationellt etablerat ramverk för intern styrning och kontroll.

Bilaga 2 – Bedömningskriterier

Mognadsgrad

Mognadsgrad är internrevisionens övergripande bedömning av den interna styrningen och kontrollen som råder i det granskade området. Skalan baseras på en etablerad modell⁴⁴ och består av följande nivåer:

Mognadsgrad	Beskrivning
Opålitlig	<ul style="list-style-type: none"> • Oförutsägbar miljö där kontroller inte existerar eller inte fungerar.
Informell	<ul style="list-style-type: none"> • Kontroller existerar och brukar fungera men är inte tillräckligt dokumenterade. • Stort nyckelpersonberoende
Standardiserad	<ul style="list-style-type: none"> • Kontroller existerar, och är tillräckligt dokumenterade. • Avvikelser i kontroller upptäcks inte eller upptäcks för sent.
Övervakad	<ul style="list-style-type: none"> • Standardiserade kontroller som regelbundet testas i fråga om sin utformning och tillämpning. • Information om kontrollernas effektivitet och eventuella avvikelser lämnas till ledningen.
Optimerad	<ul style="list-style-type: none"> • Integrerad internkontroll som övervakas i realtid av ledningen. • Förbättringar av kontroller införs fortlöpande.

Riskenivåer

Riskenivå är internrevisionens bedömning av en enskild iakttagelse men lämnas även på övergripande rapportnivå. Den är en bedömning av sannolikhet och konsekvens. Tabellen nedan innehåller exempel på vad som kan klassificeras inom de olika nivåerna samt ger en rekommendation om inom vilka tidsgränser iakttagelserna bör åtgärdas.

Riskenivå	Kännetecknen	Åtgärdas
Kritisk	<p><i>Mycket hög risk som inverkar på den dagliga verksamheten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Direkt risk att lagar inte efterlevs • Direkt fysisk eller psykisk risk för anställda • Direkt risk för oönskade interna företeelser såsom korruption, otillbörlig påverkan, bedrägerier eller andra oegentligheter • Direkt risk för förtroendeskada för Sida • Direkt risk att Sidans möjligheter att klara av sitt uppdrag påverkas negativt 	Bör åtgärdas omgående

⁴⁴ Internal Controls Maturity Framework – modell över utvecklingen av en organisations intern styrning och kontroll (ISK) utgiven av ISACA Standards Board, Ravi Muthukrishnan.

Riskenivå	Kännetecknen	Åtgärdas
Hög	<p>Hög risk som har direkt inverkan på t. ex. en viktig process med stor risk för problem</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direkt risk att en process/funktion/enhet/avdelning /projekt eller annan väsentlig verksamhetsaktivitet misslyckas med att nå uppsatt mål • Viss risk att lagar inte efterlevs • Viss fysisk eller psykisk risk för anställda • Viss risk för oönskade interna företeelser såsom korruption, otillbörlig påverkan, bedrägerier eller andra oegentligheter • Viss risk för förtroendeskada för Sida • Viss risk att Sidas möjligheter att klara av sitt uppdrag påverkas negativt 	Bör åtgärdas inom sex månader
Medel	<p>Medel risk som har märkbar inverkan på effektiviteten eller slutresultatet av tex en process utan att riskera hela processen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risk att en process/funktion/enhet/ avdelning /projekt eller annan väsentlig verksamhetsaktivitet misslyckas med att nå uppsatt mål • Effektiviteten är märkbart under sin potential 	Bör åtgärdas inom ett år
Låg	<p>Mindre risk som har inverkan på tex en process, med främst effektivitetspåverkan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viss risk att en process/funktion/enhet/avdelning /projekt eller annan väsentlig verksamhetsaktivitet misslyckas med att nå uppsatt mål • Effektiviteten är under sin potential 	Bör åtgärdas inom ett år

