



School of Business
Economics and Law
GÖTEBORG UNIVERSITY

Nya rapporteringskrav för myndigheternas årsredovisningar genom exemplet Sida

Magisteruppsats i företagsekonomi
Inriktning externredovisning (FEA415)
Vårterminen 2011

Handledare: Gunnar Rimmel

Författare: Maria Fridfors

Förord	4
Sammanfattning	5
Förkortningar	6
Inledning	7
1. Bakgrund	7
1.1 Problemdiskussion	9
1.2 Problemformulering	10
1.3 Syfte	10
1.4 Avgränsningar	10
1.5 Uppsatsens disposition	10
2. Metod	11
2:1 Val av metod	11
2:2 Urval av respondenter	12
2:3 Utformning av intervjufrågor.....	12
2:3:1 Intervjumall.....	13
2:4 Procedur	14
2:5 Material.....	14
2:6 Studiens trovärdighet	15
2:6:1 Validitet.....	15
2:6:2 Reliabilitet.....	15
3. Referensram	16
3:1 Tidigare forskning	16
3:2 Statliga utredningar och rapporter.....	20
3: 3 Centrala styrdokument.....	20
3:3:1 Parisdeklarationen.....	21
3:3:2 Sidas revisionsregel.....	21
4. Empiri.....	23
4:1 Resultat från genomgång av årsredovisningarna	24
4:2 Intervjuer	26
4:2:1 Intervju med Stefan Andersson, ansvarig revisor på Riksrevisionsverket (RiR).	26
4:2:2 Intervju med Wiveca Holmgren, projektledare på SIDA.	28
5. Analys.....	30
6. Slutdiskussion	34
6:1 Svar på frågeställningen	34

6:2 Förslag på fortsatta studier.....	34
Referenser.....	36
Litteratur.....	36
Artiklar:	36
Rapporter.....	36
Databaser:.....	36
Pressmeddelande:	38
Intervjuer:	38

Förord

Att skriva examensuppsats innebär att man är beroende av andra människors hjälp och stöd på olika sätt. Det finns många personer i min omgivning som var och en på sitt sätt bidragit till att göra den här uppsatsen möjlig. Jag vill rikta ett stort tack till Anna Lagerqvist på Riksrevisionen som kom med den ursprungliga idén till uppsatsen och till mina respondenter Stefan Andersson på Riksrevisionen och Wiveca Holmgren på Sida för flera mycket givande och lärorika samtal – ett stort tack för att jag fick ta del av ert stora kunnande och ert starka engagemang för era olika ansvarsområden!

Ett varmt tack också till min handledare Gunnar Rimmel för ditt positiva bemötande, visat tålamod och alla goda råd. Jag vill också tacka kurs- och arbetskamrater som tagit sig tid att läsa och konstruktivt kommentera uppsatsen i dess olika stadier.

Slutligen vill jag också särskilt tacka mina tre fantastiska barn Sofia, Christian och Jonathan som skött hushållet, bistått med IT-support och varit uthålligt uppmuntrande genom hela uppsatsprocessen. Ni är min allra viktigaste drivkraft i allt.

Borås den 24 maj 2011

Maria Fridfors

Sammanfattning

Examensarbete i företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
Externredovisning, Magisteruppsats 2011

Författare: Maria Fridfors

Handledare: Gunnar Rimmel

Titel: Nya rapporteringskrav för myndigheternas årsredovisningar genom exemplet Sida.

Bakgrund och problem: Svensk offentlig sektor har de senaste decennierna genomgått en tydlig omorientering präglad av New Public Management i sitt sätt att styra förvaltningen. Som ett resultat av denna förändring har statliga myndigheter sedan 2010 nya krav för åiterrapporteringen i årsredovisningen till regeringen. Förändringarna innebär bland annat en fokusförskjutning från målstyrning till resultatrapportering, ökade krav på verifierbarhet och ökad frihet för myndigheten att själv utforma prioriteringar och rapportering.

Syfte: Uppsatsen avser att undersöka hur de nya rapporteringskraven påverkat utformningen av Sidas årsredovisningar åren 2008-2010.

Avgränsningar: Genom en fallstudie av *en* enskild myndighet ges läsaren en djupare förståelse för hur administrativa rutiner och förhållningssätt kan påverka en organisation och dess arbetssätt.

Metod: Uppsatsen behandlar en nyligen genomförd förändring, där det råder viss osäkerhet om vilket genomslag den haft i svenska myndigheter. Jag har därför valt att göra en fallstudie av hur förändringen har påverkat åiterrapporteringen från en enskild myndighet, i detta fall Sida. Uppsatsen baserar sig huvudsakligen på intervjuer med fackexperter från Riksrevisionen och Sida, myndighetsrapporter och facklitteratur.

Resultat och slutsatser: Under den undersökta perioden 2008-2010 var Sida föremål för en omfattande kritik för bland annat brister i intern styrning och kontroll. Detta ledde till att regeringen genomförde omfattande förändringar av myndigheten och dess struktur. Sida fick en ny instruktion, en fullt ansvarig styrelse, ny generaldirektör och en förändrad organisation. Årsredovisningarna gjordes i princip enligt de gällande rapporteringsmallarna, men hade avsevärda brister i många avseenden, vilket ledde till orena revisionsberättelser både 2008 och 2009. Efter omorganisationen 2010 förbättrades kvalitén i rapporteringen; sannolikt som en konsekvens av såväl de tydliga kraven från regeringen i regleringsbrevet, att de nya rapporteringskraven förankrats bättre och att myndigheten arbetat aktivt för att åtgärda de brister som RiR påpekat.

Förslag till fortsatt forskning: Många delar av Sidas verksamhet kan tjäna som uppslag till fortsatta undersökningar t ex en utvärdering av Sidas externa revisionsuppdrag och riskanalys av samarbetspartners, en utvärdering av upphandlingar och inköpsrutiner i samband med projekt i länder med omfattande korruption. Man kan också tänka sig en jämförande kvantitativ studie av implementeringen av de nya rapporteringskraven i flera myndigheter. Ett annat förslag är en studie kring de kommersiella bolagens roll i utvecklingspolitiken och bistånd som affärsidé.

Sökord: Sida, New Public Management, resultatredovisning

Förkortningar

ESV: Ekonomistyrningsverket

GDA: Government donor agencies

NGO: Non government organizations

NPM: New Public Management

RiR: Riksrevisionen

Sida: Swedish International Development Cooperation Agency

Inledning

I inledningskapitlet görs en översiktlig genomgång av den idéhistoriska kontext som utgör bakgrund till förändringarna av den svenska offentliga sektorn under efterkrigstiden.

Läsaren ges en kort introduktion till managementfilosofin New Public Management och i de praktiska uttryck som denna filosofi återspeglar i statsförvaltningen. Kapitlet avslutas med uppsatsens syfte och frågeställning.

1. Bakgrund

Den svenska staten hanterar varje år utgifter för drygt 1000 miljarder kronor. Merparten av dessa pengar utgörs av skatteintäkter.¹ Men hur kan staten och regeringen säkerställa att pengarna används till att genomföra de politiska målen och att den återrapportering som sker avspeglar det man vill ha svar på? Sedan flera decennier tillbaka förs en diskussion om problemet med att formulera mål, regler och kontrollsystem på ett sådant sätt att den verkliga avsikten med de politiska besluten resulterar i den verksamhet som var avsikten och att de tilldelade resurserna används på ett så effektivt sätt som möjligt.

Ett av problemen är att de inblandade parterna oftast endast delvis delar samma långsiktiga mål; en utmaning som William G. Ouchi belyst i en ofta citerad artikel från 1979. Organisationer har ett behov av utvärdering och kontroll av verksamheter och man kan urskilja tre huvudlinjer: *”Markets deal with the control problem through their ability to precisely measure and reward individual contributions; bureaucracies rely instead upon a mixture of evaluation with a socialized acceptance of common objectives; and clans rely upon a relatively complete socialization process which effectively eliminates goal incongruence between individuals”*.² (William G. Ouchi).

Stater och myndigheter kan anses vara professionella byråkratier till sin organisationsform och redovisningssystemen de system som går allra längst i detaljnivå beträffande informationsmöjlighet inom organisationen. Det utmärker den professionella byråkratin att den grad av personligt engagemang som krävs från de verkställande tjänstemännen innebär att man i första hand är lojal mot regler och anvisningar. Detta kan leda till intressekonflikter, då andra typer av organisationer som man samarbetar med har andra drivkrafter och därmed andra måttstockar.³

Den svenska offentliga sektorn har på alla nivåer genomgått stora förändringar de senaste decennierna. Medan välfärdstatens har byggts ut och stat och kommun fått ett alltmer omfattande ansvar för olika frågor, har man för att öka den ekonomiska bärkraften i de gemensamma åtagandena t ex genomfört en omfattande kommunsammanslagning 1952-1974. I takt med att kommunernas kostnadsmassa växte, infördes också en mer långsiktig ekonomisk planering och s.k. programbudgetering blev ett vanligt verktyg. Med förhoppningen att skapa möten mellan politiker, tjänstemän och medborgare för att på så

¹ För år 2010 var utgifterna totalt 1 024 miljarder kronor. <http://www.regeringen.se/sb/d/2548/a/166265>

² William G. Ouchi (1979): *A conceptual framework for design of organizational control mechanisms*. Management Science, Vol. 25. No 9, September 1979 sid. 833.

³ Ibidem sid. 835 ff.

sätt involvera fler i den demokratiska processen, genomfördes på 1980-talet decentraliseringar av den kommunala verksamheten. Parallellt fick nya organisationsteorier om målstyrning av offentlig verksamhet fäste, liksom det blev allt vanligare att verksamheter började drivas i kommunala affärsmässiga bolag. Ett tydligt exempel på detta är beställar-/utförarmodeller.⁴

Den teoretiska skola som sammanfattar offentlig sektors förändring från 1990-talet och framåt, kallas New Public Management (NPM). Denna managementfilosofi bygger på grundidén om att samhället kan utvecklas till något bättre än det vi har idag och att vi kan förvalta våra resurser på ett effektivare sätt. Den innefattar också föreställningen om det optimala ledarskapet och utmanar tidigare generationers syn på maktrelationen mellan staten och individen; staten och den offentliga sektorn finns för individens skull och inte tvärtom. Bärande element i NPM är också att offentlig verksamhet konkurrensutsätts och därmed delar marknaden med affärsdrivande företag, att man vill säkerställa god kvalitet i sin service till medborgarna genom olika former av ”kontrakt” som ska uppfyllas, samt att man kombinerar målstyrning med decentralisering och en noggrann uppföljande kontroll. Ett praktiskt exempel på NPM är att flera storstadskommuner organiserat sig i kommundelsnämnder.⁵

På nationell nivå har även den svenska statsförvaltningen genomgått en stor förändring beträffande hur den förda politiken ska verkställas och återrapporteras från myndigheterna till uppdragsgivaren regeringen. Förändringsprocessen beskrivs bland annat i utredningen *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.⁶ Där fokuserar man på hur regeringen ska styra förvaltningen för att uppnå mesta möjliga av sin politik, samt vilken information som det är möjligt och önskvärt att ta fram, vilka krav som ska ställas på denna information och på vem som ska leverera den.⁷ Tidigare har återrapporteringskraven framgått tydligt i varje myndighets regleringsbrev, men med de nya förändringarna ges en ökad frihet till myndigheterna att själva påverka utformningen av resultatredovisningen beträffande både form och innehåll.⁸ Förutom regleringsbrev, har varje myndighet också en instruktion där dess uppgifter framgår. Instruktionen som styrdokument för både verksamhet och redovisning har fått en starkare ställning.⁹

En myndighets prestationer definieras av Ekonomistyrningsverket (ESV) som de produkter och tjänster som kommer ut från verksamheten under en bestämd period t ex ett år. För att klassificera något som en prestation, krävs det att den är färdig och har lämnat myndigheten, alternativt gjorts tillgänglig för målgruppen. Det är alltså detta som utgör myndighetens resultat. Tidigare har myndigheterna återrapporterat enligt de anvisningar som följt i regleringsbrevet och det har varit en mycket tydlig målstyrning. Å ena sidan innebär de förändrade redovisningskraven en större frihet för myndigheterna att själva

⁴ Roland Almqvist (2009): *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, uppl. 1:2, Malmö Liber AB sid. 9 ff.

⁵ *Ibidem* sid. 13 ff.

⁶ SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, sid. 11ff.

⁷ *Ibidem* sid. 11

⁸ ESV 2009: 29 sid. 7

⁹ *Ibidem* sid. 11 ff.

formulera kommentarer till verksamhetens resultat och bestämma hur resultatredovisningen ska indelas, men regeringen skärper samtidigt leveranskravet i och med att den nu krävs att myndigheterna kvantifierar både *volymerna* på sina prestationer och de *kostnader* man haft för att utföra dem.¹⁰ Samtidigt skärps också kraven på dokumentation och verifierbarhet, samt information om metoder och redogörelser för hur beräkningarna gjorts.¹¹

Sverige har omkring 400 myndigheter som från och med 2010 berörs av denna förändring. Det rör sig om mycket stora belopp som i form av bidrag via myndigheterna slussas ut till olika mottagare och ändamål varje år för att verkställa den svenska regeringens och EU:s politiska beslut. Avsikten med bidragen är uppnå olika politiska mål på både kort och lång sikt. Eftersom det är regering och riksdag som är uppdragsgivare, är det av vikt att den ansvariga regeringen har tillgång till den information som krävs för att kunna återrapportera till riksdagen (det skattebetalande folkets representanter) om hur dess pengar använts. Det är därför intressant att undersöka vilket genomslag de förändrade upplysningskraven fått i årsredovisningarna och om den information som ges är ett fullgott besluts- och utvärderingsunderlag för uppdragsgivaren, samt om de förändrade kraven lett till att myndigheterna förändrat sin egen metodik beträffande t ex hur man samlar in underlag till sina finansiella rapporter. Eftersom merparten av pengarna slussas vidare till en tredje part, skulle det t ex kunna innebära att myndigheten måste ställa högre krav på mottagarens redovisning för att säkerställa sitt eget verifikationskrav.

1.1 Problemdiskussion

En myndighet som intar en speciell ställning är Sida. Sida är den enda myndighet i landet som både hanterar bidrag och bistånd med ett anslag på c:a 30 miljarder kronor.¹² Myndigheten har också en omfattande internationell verksamhet och följaktligen också samarbetspartners och mottagare i länder med andra redovisningstraditioner än den svenska. Dessa partners utgör dessutom en högst heterogen grupp av både FN-organ, andra svenska myndigheter och olika internationella biståndsorganisationer med olika definitioner av innebörden av ”god redovisningssed”. Mycket av Sidas verksamhet bedrivs i länder med stora problem med korruption och Sida arbetar aktivt med just korruptionsbekämpning. Sida har som en följd av flera års kritik från RiR nyligen aviserat en förstärkning av revisionsverksamheten, vilket sammanfaller med de tydligare kraven på verifierbarhet. Det är därför särskilt intressant att studera förändringen i de upplysningar som ges från Sida till regeringen i just denna myndighets årsredovisningar.

¹⁰ Ibid. sid 15 ff.

¹¹ Ibid. sid 23.

¹² <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Budget/>

1:2 Problemformulering

I uppsatsens inledande teoretiska kontext framgår hur värderingar och metoder att styra statsapparaten utvecklats över tid. Utformningen av och acceptans för kontrollsystemen är en central funktion för myndighetsstyrning. Att de krav som ställs på redovisning och återrapportering är därför viktigt för att uppdragsgivaren, i detta fall regeringen och riksdag, ska kunna veta i vilken omfattning och med vilka resultat den beslutade politiken verkställts. Detta har lett fram till uppsatsens frågeställning som lyder enligt följande:

Hur återspeglas förändringen av rapporteringskraven i framställning och innehåll i Sidas årsredovisningar 2008-2010?

1:3 Syfte

Den nya synen på hur politiska mål ska förverkligas genom statsapparaten har konkretiserats på olika sätt och på olika nivåer. Ett praktiskt uttryck är de förändrade rapporteringskraven för myndigheternas årsredovisningar. Uppsatsens syfte är att undersöka vilket genomslag rapporteringskraven haft i praktiken genom att studera utvecklingen av årsredovisningar i en enskild myndighet, i detta fall Sida.

1:4 Avgränsningar

En undersökning av genomslaget av de förändrade rapporteringskraven kan göras på flera sätt. Genom att fokusera på *en* utvald myndighet och göra en kvalitativ studie nås djupare förståelse för hur administrativa rutiner och förhållningssätt har utvecklats och läsaren kan få en bättre förståelse för den verksamhet och det arbete som ligger bakom varje årsredovisning.

1:5 Uppsatsens disposition

Bakgrund	<ul style="list-style-type: none">• Introduktion• Presentation av uppsatsens syfte och frågeställning.
Metod	<ul style="list-style-type: none">• Metodval och urval av respondenter motiveras.• Redogörelse för tillvägagångssätt i samband med undersökningen.• Diskussion om styrkor och svagheter med den valda undersökningsmetoden.
Referensram	<ul style="list-style-type: none">• Redogörelse för tidigare forskning.• Statliga utredningar och rapporter.• Centrala styrdokument: Parisdeklarationen och SIDA:s instruktion.
Empiri	<ul style="list-style-type: none">• Jämförelse av SIDA:s årsredovisningar.• Redogörelse för intervjuer med nyckelpersoner.
Analys	<ul style="list-style-type: none">• Mot bakgrund av referensram och insamlad empiri analyseras hur Sidas årsredovisningar påverkats av de nya rapporteringskraven.
Slutsatser	<ul style="list-style-type: none">• Frågeställningen besvaras• Förslag på fortsatta studier

2. Metod

I metodkapitlet ges läsaren information om uppsatsen vuxit fram. Syftet är att förklara och motivera studiens uppbyggnad och de tillvägagångssätt som använts, så att läsaren själv kan bedöma studiens trovärdighet.

Att studera hur ett regeringsbeslut som förändrade rapporteringskrav har uppfattats och tagit sig praktiskt uttryck i myndigheters arbete, innebär att studera både politiskt och ideologiskt präglade sociologiska processer. Att studera effekterna av dessa processer på just Sida ställer särskilda krav på förståelse för konsekvenserna för människor i organisationen av den omfattande kritik som riktats mot myndigheten från t ex RiR de senaste åren. En frågeställning som på ytan verkar tämligen okomplicerad kan beröra mycket mer komplexa strukturer än vad man vid första påseendet kanske förväntar sig. Det är viktigt att förstå att man som författare inte rör sig på helt neutral mark, och att man med de frågor man ställer respektive utelämnar påverkar bilden av verkligheten.¹³

Den information som finns i en årsredovisning baserar sig på en omfattande insamling och sammanställning av olika data för den aktuella perioden. Vilka data som finns tillgängliga och hur tillförlitliga de är, beror i Sidas fall till stor del på vad myndigheten i förväg begärt att få veta av externa samarbetspartners och vilka interna system de i sin tur har för styrning och kontroll. För att ge en undersöka hur de nya direktiven för rapporteringen slagit igenom i Sidas årsredovisningar, har jag valt att dels göra jämförelser av myndighetens årsredovisningar från åren 2008, 2009, 2010, dels göra djupare intervjuer med företrädare för både Sida och RiR.

2:1 Val av metod

För denna uppsats har jag valt ett i huvudsak kvalitativt arbetssätt som består av en fallstudie av en förändringsprocess i form av exemplet Sida. En fallstudie kännetecknas av att den *”investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which multiple sources are used”*.¹⁴ Vanligen rådfrågar man den vetenskapliga litteraturen innan man väljer analysenhet för en fallstudie, så att man försäkras om att den organisation (eller motsvarande) som man väljer är ”typisk”.¹⁵ I avsaknad av sådan litteratur har jag istället samrått med företrädare för RiR som har till uppgift att granska alla statliga myndigheter.

Valet att göra en kvalitativ studie motiveras med att uppsatsen behandlar en nyligen genomförd förändring, där det råder stor osäkerhet om i vilket genomslag de nya rapporteringskraven haft i de svenska myndigheterna. Det är inte möjligt att inom ramen för en magisteruppsats genomförd av en person att göra en kvantitativ studie som omfattar samtliga berörda myndigheter. Genom att studera ett utvalt exempel kan man ändå bilda

¹³ Alvesson, Mats och Sköldbäck, Kaj (1994): *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Lund, Studentlitteratur sid. 14f

¹⁴ Backman, Jarl (1998): *Rapporter och uppsatser*, Lund, Studentlitteratur sid. 49.

¹⁵ *Ibidem* sid. 52.

sig en uppfattning om vilka effekter de nya rapporteringskraven har haft i det enskilda fallet.

Svenska myndigheter arbetar på uppdrag av regering och riksdag och granskas av RiR. Ambitionen var därför att låta både utförare och granskare komma till tals genom intervjuer med nyckelpersoner på både Sida och RiR.

2:2 Urval av respondenter

Riksrevisionen har haft en mycket aktiv roll i Sidas förändringsarbete och jag har därför intervjuat Stefan Andersson vid RiR:s kontor i Jönköping. Han är sedan ett par år tillbaka ansvarig revisor för alla områden under Utrikesdepartementet och därmed också för revisionen av Sida. Stefan Andersson tjänstgör inom den avdelning av Riksrevisionen som sysslar med årlig revision och vars arbetsuppgifter och arbetssätt i många avseenden liknar en privat revisionsbyrå beträffande t ex granskning.¹⁶ Innan han tillträdde sin nuvarande ledningsposition, arbetade han i flera år med RiR:s granskning och revision av Sida och han har därmed följt myndighetens arbete och utveckling under en mycket lång period.

Årsredovisningar är ett viktigt kommunikationsverktyg i dialogen med intressenter och efter kontakt med kommunikationschef Joachim Beijmo hänvisades jag till Wiveca Holmgren som är projektledare för arbetet med årsredovisningarna. Hon har en bakgrund på bland annat RiR, men arbetar sedan c:a ett år tillbaka på Sida och är en av dem som praktiskt leder arbetet med utformningen av myndighetens årsredovisning.

Båda respondenterna har informerats om uppsatsens syfte och om hur intervjuerna skulle användas. I båda fallen har respondenterna gett sitt uttryckliga medgivande till att omnämnas med namn och citeras i uppsatsen. Jag har strävat efter att arbeta med öppenhet gentemot respondenterna och tillmötesgått framförda önskemål om att t ex få läsa och komma med synpunkter på citat.

Det bör påpekas att även Ekonomistyrningsverket har haft en viktig roll i genomförandet och implementeringen av de nya rapporteringskraven. Jag har dock bedömt att deras uppgift främst inriktat sig mot styrnings- och organisationsfrågor, vilka ligger lite utanför denna uppsats område. Jag har därför inte gjort någon intervju med företrädare för Ekonomistyrningsverket.

2:3 Utformning av intervjufrågor

Kännetecknande för en kvalitativ forskningsintervju är att det ett professionellt samtal kring ett ämne som intresserar båda parter. Intervjuarens syfte är att både nyansera information kring ett ämne, men också att lyssna av de underförstådda budskapen. För att underlätta samtalet är ofta denna typ av intervju tematiskt organiserad.¹⁷

¹⁶ Den andra huvudavdelningen inom RiR sysslar in första hand med effektivitetsgranskningar och fokuserar mer på djupare granskningar av specifika områden.

¹⁷ Kvale, Steinar (2000): *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Lund, Studentlitteratur, sid. 34 ff.

Utformningen av intervjuguiden har baserats på utgångspunkterna att få kunskap om respondentens bakgrund och förförståelse av uppsatsens frågeställning, att få fram fakta om hur SIDA praktiskt arbetar med sina årsredovisningar, att få kommentarer till vissa uppgifter i årsredovisningarna och att få ta del av respondenternas professionella bedömningar beträffande t ex implementering av de nya kraven. Ambitionen var också att uppnå jämförbarhet mellan de båda respondenternas svar, därför användes en nästan identisk intervjuguide i båda intervjuerna.

I de fall då frågorna berört områden där respondenterna ombetts göra en bedömning, har jag försökt vara noga med att formulera frågan så att de kunnat svara med en *professionell* bedömning. Av hänsyn till respondenterna har jag avsiktligt uteslutit intervjufrågor och svar av åsiktskaraktär.

2:3:1 Intervjumall

Intervjufrågorna och de syften som funnits med respektive fråga illustreras i följande sammanställning:

Nr	Fråga	Bakgrund och syfte
1	Berätta om din yrkesväg fram till den uppgift du har idag.	Inledande öppen fråga för att få en bild av respondentens yrkesmässiga bakgrund samt ge respondenten tillfälle att berätta om sig själv.
2	Hur länge har du arbetat på Sida / RiR med Sida som specialområde? Exakt vad är ditt uppdrag idag?	Följdfråga till ovanstående.
3	Har det politiska uppdraget förändrats från regeringen under den här tiden? I så fall hur?	Respondenten får ge <u>sin</u> bild av utvecklingen av det politiska uppdraget.
4	Hur har Sida (som myndighet) förändrats under den här tiden?	Respondenten kan beskriva både objektiva förändringar och sin upplevelse av densamma. Ger en uppfattning om vad respondenten tycker är centrala förändringar.
5	Sida har de senaste åren genomgått och är fortfarande delvis mitt uppe i en stor omorganisation. Vilka orsaker finns enligt din mening bakom förändringarna?	De båda respondenterna har olika positioner i relation till omorganisationen. Jag ville undersöka om de hade olika eller likartad syn på omorganisationens orsaker.
6	Finns det enligt din mening några specifika förutsättningar som gör Sidas verksamhet extra komplicerad jämfört med andra myndigheter?	Min fråga avsåg att undersöka förståelse för komplexiteten i Sidas vardag hos både granskare och representant för verksamheten.
7	Vilka rutiner har Sida för att kontrollera att bistånd och humanitär hjälp når fram till de fattiga? Hur kontrollerar man sina samarbetspartners?	Frågan avsåg att skaffa information om hur kontrollerna praktiskt går till.
8	En av förändringarna beträffande kraven i myndigheternas årsredovisningar gäller verifikationer. Sida är liksom andra myndigheter beroende av "indata" från sina samarbetspartners. Hur gör Sida praktiskt för att säkerställa att deras information är korrekt? Är kontrollen tillräcklig?	Följdfråga på ovanstående. Innehåller dock ett viktigt moment av professionell bedömning av ett område där Sida fått mycket kritik.
9	Sida opererar ibland i katastrofer där det råder kaos. Bedömer du att kontrollen fungerar tillfredsställande i sådana situationer? Följdfrågor till Stefan Andersson: Kan/måste man acceptera större felmarginaler i redovisningen i sådana lägen och hur visas det i så fall i årsredovisningen? Tillämpas dualitet vid större utbetalningar?	Frågan syftar till att klarlägga om och hur kontrollen av biståndsmedel fungerar i Extremsituationer. Den syftar också till att undersöka myndighetens kontrollbehov i relation till andra värden som t ex rädda människoliv. Avslutningsvis frågan om dualitet, som belyser riskmedvetenhet i myndigheten.

10	Hur bedömer du att förståelsen är bland olika personalkategorier på Sida för kraven på att kunna redovisa hur pengarna använts? Verksamhet och verifierbarhet – finns det någon intressekonflikt eller är det självklart för alla?	Frågan baserar sig på den kritik från RiR som riktats mot Sida beträffande uppföljning och handläggning av biståndsinsatser (Se rapporten <i>Oegentligheter inom bistånd</i>).
11	Hur tycker du att man ska förmedla information om alla de insatser som görs ideellt (i samband med projekt där Sida är iblandat), t ex frivilligt arbete och gåvor? Det kommer ju indirekt verksamheten i myndigheten tillgodo?	Ibland förekommer gåvor och ideellt arbete från medlemmar i NGO i anslutning till Sida-projekt. Avsikten med frågan var att undersöka om man kan sätta ett nominellt värde på den typen av arbete och hur det i så fall skulle redovisas.
12	Redovisar Sida på något annat sätt idag än tidigare? Vilka förändringar har man i så fall gjort i årsredovisningen och i insamlingen av underlaget?	Frågan avser att undersöka vilka faktiska förändringar som gjorts i insamlingen av data och innehåll årsredovisningen; är direkt relaterad till uppsatsens huvudsakliga frågeställning.
13	Endast till Wiveca Holmgren, Sida: Görs allt arbete med årsredovisningen internt på Sida eller anlitas någon byrå?	Avsikten med frågan var att få information om i vilken omfattning extern kompetens anlitas för utformning av årsredovisningen.
14	Är det något annat du tycker att jag borde frågat om, eller som du vill lägga till och göra mig uppmärksam på?	Avslutande fråga som avser att ge respondenten möjlighet att berätta mer eller avsluta intervjun.

2:4 Procedur

Intervjun med Stefan Andersson på RiR har skett i form av ett personligt möte på Riksrevisionens kontor i Jönköping. Samtalet tog c:a 1 timme och 15 minuter och spelades in på band.

Wiveca Holmgren från SIDA i Stockholm intervjuade per telefon i ett samtal som tog c:a 35 minuter. Valet av intervjuform styrdes till stor del av att tidpunkten för intervjun bestämdes med kort varsel och att telefonintervju därmed blev det mest praktiska för båda parter.

För att uppnå mesta möjliga exakthet i återgivningen av intervjuerna, har till respondenterna tillhandahållits utskrift av intervjuerna för kontroll och eventuella korrigeringar. När man arbetar med intervjuer som empiriskt underlag, är det viktigt att underkasta sig denna typ av revision.¹⁸

2:5 Material

Förutom ovan nämnda intervjuer har jag även använt Sidas årsredovisningar för åren 2008, 2009 och 2010, liksom statliga utredningar, rapporter och andra skrivelser från framförallt RiR och ESV.

Litteratur och artiklar för den teoretiska referensramen om New Public Management och Principal-agentteori finns i stor rikedom. Ett urval var därför nödvändigt. I denna uppsats har företrädesvis svensk akademisk litteratur använts. Detta motiveras med att uppsatsen beskriver svensk offentlig förvaltning och jag har velat belysa den kulturella kontext som myndigheternas rapporteringskrav är en del av.

¹⁸ Backman, Jarl: Sid 62f.

2:6 Studiens trovärdighet

Under arbetets gång har frågan om resultatens generaliserbarhet varit ständigt närvarande. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att utifrån en undersökning av endast en myndighet säga något generellt om hur de nya rapporteringskraven slagit igenom i statliga myndigheter över lag. Däremot går det att analysera hur de slagit igenom i Sidas årsredovisning, både beträffande utformning av publikationen och i det arbete som ligger bakom framtagandet. Läsaren av denna uppsats bör dock vara medveten om att den undersökta perioden sammanfaller i tid med en synnerligen turbulent period för Sida som myndighet. Genomförandet av de nya rapporteringskraven har sammanfallit med en extrem förändringsprocess för hela organisationen, vilket innebär att Sidas förutsättningar varit allt annat än representativa för svenska myndigheter i allmänhet under motsvarande period.

2:6:1 Validitet

Studien baserar sig på intervjuer av fackexperter på positioner där de har stor insyn i Sidas interna verksamhet, samt styrdokument, rapporter, utredningar och andra publikationer från regeringen och statliga myndigheter. Den teoretiska referensramen baserar sig på akademiska publikationer. Samtliga publikationer bör ha genomgått en noggrann expertgranskning i flera instanser före publicering. I de fall då det varit möjligt, har jag använt originalkällor t ex beträffande Sidas årsredovisningar och RiR:s revisionsrapporter.

Den teoretiska referensram som använts bygger på en beskrivning av samhällsutvecklingen och offentlig sektors förändring som baseras på New Public Management.

2:6:2 Reliabilitet

En studies tillförlitlighet avgörs genom möjlighet att återupprepa studien med samma resultat; allt annat lika. Det är enklare när man enbart arbetar med källor som är oberoende av interaktion mellan forskaren och källan eller det undersökta t ex skriftligt material. En viktig källa i denna studie består av intervjuer med fackexperter. Det innebär att det finns en möjlighet att svaren i intervjuerna skulle kunna bli annorlunda i en annan intervjusituation där interaktionen mellan berörda personer varit på ett annat sätt. Det är också möjligt att svaren och dess utförlighet påverkats av de olika intervjuformerna; ett personligt möte leder till en annan dynamik än en telefonintervju oavsett om frågeställningarna varit i stort sett de samma. Det finns också större risk för hörfel och tolkningsfel i en telefonintervju än vid ett personligt möte. För att minimera denna typ av brister, har båda respondenterna fått tillfälle att läsa igenom utskriften och göra eventuella korrigeringar.

3. Referensram

I detta kapitel ges läsaren en överblick över aktuella forskningstrender inom offentlig förvaltning och om hur både den politiska synen på statens funktion och uppdrag och dess arbetssätt förändrats de senaste decennierna. Läsaren ges även en introduktion i principal – agentteori och de styrdokument som är centrala för Sidas redovisningsarbete.

3.1 Tidigare forskning

Eftersom denna uppsats behandlar en nyligen genomförd förändring av en förordning, finns det så vitt jag kunnat upptäcka ingen tidigare akademisk forskning gjord på just beträffande effekterna av myndigheternas nya rapporteringskrav. De instanser som hittills behandlat frågan är framförallt Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen. Däremot finns det en närmast oändlig rad av forskare som ägnat sig åt de managementfilosofier som lett fram till det paradigmskifte i offentlig förvaltning som föregått de förändringar där de nya rapporteringskraven är en del. Eftersom uppsatsen inriktar sig på svenska förhållanden, har jag därför företrädesvis valt att återge ett urval av den svenska forskningen inom området.

3.1.1 Trender inom styrning av offentlig förvaltning: Från regler till resultat.

En forskare som länge ägnat sig åt frågor kring relationen mellan metoder i styrning av offentlig verksamhet och uppnådda resultat, är Björn Brorström; prorektor vid högskolan i Borås. I rapporten *Styrning i offentlig förvaltning – teorier, trender och tillämpningar*, diskuterar han olika former för styrning av offentlig verksamhet och anknyter till William G. Ouchis tidigare nämnda teorier. I rapporten beskrivs övergången från regelstyrning och rituell styrning till resultatstyrning; något som banar väg för decentralisering och därmed ökat ansvarstagande på det lokala planet. Björn Brorström poängterar också den tilltro till planering och uppföljning som kännetecknat svensk offentlig sektor de senaste decennierna.¹⁹ I en undersökning riktad till ekonomicheferna i Sveriges konstaterades 2008 att 87 procent av kommunerna använde målstyrning som styrform, samtidigt som ekonomicheferna i många fall upplevde att organisationerna hade svårigheter att sätta upp tydliga mål. En stor majoritet av kommunerna hade vid samma tidpunkt även infört resultatenheter.²⁰ I sin rapport lyfter han särskilt fram den förändrade synen på offentlig ekonomi som sådan. Genom systemet med schablonbudgetering som t ex skolpeng, menar han att fokus förskjutits från kostnadssidan till intäktssidan där verksamheten tilldelas resurser och kan utvecklas i förhållande till hur många som vill använda enhetens tjänster på t ex en skola eller en vårdcentral.²¹ Icke desto mindre behövs system för uppföljning och kontroll och Björn Brorström nämner den så kallade RK-modellen, vilken beskriver ”resultat, kapacitet, risk och kontroll”.²² Med denna modell kan man avspegla verksamhetens utfall, finansiellt resultat, organisationens samlade resurser och intern styrning och kontroll. Verksamhetens ”risk” utgörs i sin tur av en sammanvägning av de övriga faktorerna. Allt detta ställs sedan i relation till t ex tidaspekt och formulerade

¹⁹ Brorström, Björn (2009): *Styrning i offentlig förvaltning – teori, trender och tillämpningar*. Högskolan i Borås, Vetenskap för profession rapport nr 7:09, Borås, sid. 13 ff

²⁰ Ibidem sid. 17.

²¹ Ibid. sid. 21.

²² Ibid. sid 23.

mål.²³ De managementtrender som pekas ut i artikeln är effekterna av implementering och ”tillämpning av redovisning på bokföringsmässiga grunder”²⁴ och författaren påpekar att ”det finns en poäng med att mäta resultatet som en differens mellan intäkter och kostnader i enlighet med god redovisningssed”.²⁵ Andra trender som urskiljs är kvalitetsmätning genom t ex balanserade styrkort och styrning genom prestationsmätning.²⁶

3.1.2 Principal – agentmodeller

I sin bok *State Management. An enquiry into models of public administration and management*, sammanfattar professor Jan-Erik Lane efterkrigstidens utveckling inom den praktiska konsten att styra ett land och dess myndigheter. Jan-Erik Lane anknyter till NPM, men visar också på flera parallella utvecklingslinjer i Europa och västvärlden inom offentlig förvaltning de senaste decennierna. Författaren betonar att NPM inte är en homogen managementfilosofi för offentlig förvaltning, utan är beroende av sin kulturella kontext, vilket belyses genom flera exempel på olika nationella lösningar av likartade problem.²⁷ Utvecklingen har gått mot att offentlig sektor till allt högre grad löser sina uppgifter på samma sätt som i näringslivet och han förklarar grundidén med principal – agentteorin kort och gott som att ”*One party as a principal hires someone else, an agent, to do work against compensation. The pay will come out of the result that the agent creates*”.²⁸ Centralt för principal-agentförhållandet är den kontraktuella regleringen där parterna avtalat om uppdragets innebörd, uppföljning (kontroll) och ersättning.²⁹ Det blir allt vanligare att privata företag på uppdrag av offentlig sektor utför olika former av samhällsservice och många regeringar anser att det ska vara fritt tillträde även för privata företag på sådana marknader. I gengäld förväntas de privata aktörerna agera på ett sådant sätt att myndigheternas önskemål om transparens, ansvar och redovisningsskyldighet i verksamheten tillmötesgås. Jan-Erik Lane uppmärksammar att myndigheternas kontrollmöjlighet kan försämrats och att allt för vidsträckt outsourcing av traditionell offentlig service kan leda till att medborgarna upplever att tillförlitligheten och kvalitén försämrats.³⁰

En annan aspekt som lyfts fram i boken är lagstiftningens betydelse. Lagar och förordningar är de verktyg genom vilka staten och offentlig sektor styr och dessa är dessutom överordnade det privata näringslivets egna spelregler³¹. Jan-Erik Lane behandlar även utvecklingen av den offentliga sektorn i Tredje världen och det stora problemet med korruption: ”*The basic choice in many Third World countries is not one between corrupt contracting out on one hand and clean traditional public administration on the other hand. It is merely a choice involving two forms of corruption, one occurring in the*

²³ Ibid. sid. 25.

²⁴ Ibid. sid. 25.

²⁵ Ibid. sid.25.

²⁶ Ibid. sid. 25.

²⁷ Jan-Erik Lane (2009): *State management. An enquiry into models of public administration and management*. Sid. 159

²⁸ Ibidem sid 28.

²⁹ Ibid. sid. 28 ff.

³⁰ Ibid. sid 92 ff.

³¹ Ibid. sid. 126 ff

tendering/bidding process and the other taking the form of an inefficient bureaucracy.”³² Författaren menar att idén om staten och den offentliga sektorn som stabil tillväxtmotor för ekonomi och utveckling egentligen bara fungerat i Sydostasien där det funnits regeringar som förmått bygga upp en fungerande rättstat. I andra delar av världen som t ex Latinamerika och Afrika har inte förutsättningarna för detta funnits på samma sätt. I stället har Världsbanken, FN och International Monetary Fund tillsammans initierat projekt för att genom uppbyggnad av demokratiska system och offentlig förvaltning befrämja ekonomisk tillväxt. För att ett land ska utvecklas, behövs också stabila institutioner och ett fungerande rättsväsende, menar han.³³

3.1.3 Skillnaden mellan verksamheter med kommersiella, offentliga eller ideella mål.

Med en något annan inriktning belyser forskaren Agneta Gustafson skillnaden mellan det traditionella samspelet inom näringslivet mellan företag och kund jämfört med samspelet mellan myndigheter och bidragstagarna i form av ideella organisationer. Hon uppmärksammar i sin bok *Redovisning och kontroll av ideell verksamhet. En alltmer reglerad och standardiserad praktik* bland annat problematiken med att olika bidragstagare (t ex föreningar) har olika sätt att utforma sina rapporter och använder begrepp och definitioner på olika sätt, vilket gör att myndigheterna kan ha svårigheter att tolka den redovisningsinformation som utgör underlag för deras åiterrapportering.³⁴ Hon reder också ut skillnaderna mellan vinstdrivande och icke vinstdrivande organisationer och påpekar att det i en ideell organisation eller en myndighet är långt ifrån självklart att tillgångar genererar kassaflöden, utan att snarare är mer sannolikt att användning av resurser resulterar i utflöde av pengar.³⁵ Beträffande intäkter är det något som oftast kommer från en tredje part t ex staten genom en bidragsgivande myndighet och inte som i ett vinstdrivande företag från den som är mottagare av produkten. Det är den verksamhet organisationen presterar det ena året som ligger till grund för hur stora intäkter (bidrag) man får nästkommande år, vilket också är en viktig skillnad jämfört med kommersiella bolag. Därmed är inte heller ett överskott i resultatrapporten synonymt med att ha gjort en bra prestation för perioden³⁶. Agneta Gustafson beskriver kärnan i de olika förutsättningarna så här: Ideella organisationer ”*behöver visa hur de använt medlen eftersom det är verksamheten som är ett resultat och det kräver att de har en på det viset noggrannare extern redovisning.*”³⁷ Genom att hänvisa till olika praktiska fall från både Sverige och andra länder lyfter hon fram problemet med att processer för rapportering och revision fått en så stor betydelse att själva kärnan i verksamhetens uppdrag riskerat att gå förlorad. Som ett exempel detta använder Agneta Gustafson Riksrevisionens granskningsrapport *Oegentligheter inom bistånd* där Sida fick skarp kritik för hanteringen av biståndshandläggningen.³⁸ Hennes poäng är att det skulle kunna vara så att ideella

³² Ibid. sid 149.

³³ Ibid. sid 150 ff.

³⁴ Gustafson, Agneta (2008): *Redovisning och kontroll av ideell verksamhet. En alltmer reglerad och standardiserad praktik*, Stockholm, Sober Förlag AB sid 36 ff.

³⁵ Ibidem sid. 80 ff.

³⁶ Ibid. sid 103 ff.

³⁷ Ibid. sid 120.

³⁸ Riksrevisionen (2007): *Oegentligheter inom bistånd*. 2007:20

organisationer i ett framtida scenario av ännu noggrannare krav på uppföljning från bidragsgivarna, kommer att begränsas i sin verksamhet och att endast de projekt som uppfyller givarnas krav på kontrollmöjligheter genomförs.³⁹

3.1.4 Ett praktiskt exempel på målkonflikt mellan Sida och en samarbetspartner

När man studerar Sidas verksamhet är det viktigt att hålla i minnet alla de förändringar som denna organisation genomgått de allra senaste åren. Det innebär att mycket av det som skrivits genom åren om Sida inte ger en helt rättvisande bild av Sida och dess verksamhet så som den ser ut idag. Den vetenskapliga forskning och rapportering som gjorts om Sida de senaste fem åren har i huvudsak varit inriktad på att belysa olika utvecklingsprojekt eller olika problemområdet inom t ex det sociala eller medicinska området.

Vid metasökning på sökord som "Swedish International Development Cooperation Agency" i Göteborgs universitetsbiblioteks databas, är det ett mycket begränsat urval av vetenskapliga artiklar av färskare datum som inriktar sig på den finansiella aspekten av svenskt bistånd. I en artikel med titeln *Trends in Development Aid, Negotiation Process and NGO Policy Change* från 2010 diskuterar en grupp forskare med Karl-Erik V. Johanson i spetsen dilemmat med regeringens önskemål om att både visa respekt för NGO:s integritet och självbestämmande, och att kunna ha kontroll över hur biståndspengarna används. Med utgångspunkt i en fallstudie av ett längre trädplanteringsprojekt i östra Afrika mellan Sida och organisationen "Vi i Skogen", granskas frågan utifrån ett samarbetspartnerperspektiv. Forskargruppen lyfter fram den konflikt NGO kan uppleva mellan de krav och förväntningar på verksamhet som ställs på organisationen från dess målgrupper och enskilda donatorer, och på en allt mer detaljerad redovisningsskyldighet gentemot givare (t ex givarländer).⁴⁰ Genom att beskriva samarbetsrelationen över tid mellan Sida och aktuell NGO, belyser forskargruppen olika perspektiv på biståndsarbete som t ex den traditionella värderingen inom svensk biståndspolitik att stödja och stärka den mottagande organisationen är att respektera samarbetspartners integritet och arbetssätt och att NGO i vissa fall ansetts bättre än regeringar på att prestera konkret utvecklingsarbete.⁴¹ Som givare har man ett maktövertag och genom det aktuella exemplet visar forskargruppen hur skilda organisationskulturer, olika organisationskapacitet och inte minst olika tidsperspektiv där NGO ibland har avsevärt kortsiktigare mål än givaren, kan leda till målkonflikter. Skillnaden i målbild och vem mottagaren (NGO) uppfattar att man i första hand är ansvarig inför, kan sammanfattas i följande citat: "*The focus was on what was being done, with less consideration of how it was done. An NGO with the freedom to be responsive to the needs and interests of its target groups may rather choose to respond mainly to the interests of its individual donors and only secure the most pressing demands of its GDA and urgently felt needs of its target groups*".⁴²

³⁹ Gustafson, Agneta (2008): Sid 234 ff.

⁴⁰ Johansson, Karl-Erik V. , Elgström, Ole, Kimanzu, Ngolia, Nylund, Jan-Erik, Persson, Reidar (2010) *Trends in Development Aid, Negotiation processes and NGO Policy Change*. Voluntas 2010 21:371-392 sid. 371 ff.

⁴¹ Ibidem sid 382 f.

⁴² Ibid. sid. 387.

3.2 Statens offentliga utredningar

Utgångspunkten för de förändrade rapporteringskraven för myndigheternas årsredovisningar finns bland annat att finna i utredningen från 2007 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Liksom de forskare som tidigare lyfts fram i denna uppsats, redogjorde utredning mycket noga för den förändring i synsätt på statens uppdrag och arbetssätt som skett genom åren och som uttryckts t ex i *New public management* och som därmed lett till ett behov av en förnyelse av den lagstiftning som utgör ramen för relationen mellan regering och myndigheterna.

Utredningen lyfte fram resultatstyrningens betydelse för att uppnå politiskt beslutade mål ute i myndigheternas verksamheter. I praktiken styrs verksamhetens utformning av både resultatmålen och de finansiella anslagen, vilket begränsar myndigheternas manöverutrymme, även om de formellt har vissa möjligheter att själva utforma vägen till målen.⁴³ Utredningens grundfrågor behandlade dels frågan om metoder för regeringens styrning och kontroll för att säkerställa att beslutade politiska mål verkställs, dels frågan om beslutsunderlag; ”*vilken information kan och bör tas fram om en statlig verksamhet, vilka krav kan ställas på informationen och vem skall ta fram den?*”.⁴⁴ Man konstaterade att informationsunderlaget kom från många olika håll och hade en ofta svårbedömd kvalitet. Tidigare undersökningar av t ex ESV hade kommit fram till att de finansiella rapporterna i årsredovisningarna över lag var välgjorda, men att rapporteringen om verksamheterna överlag behövde utvecklas.⁴⁵ Vidare påtalades behovet av att förtydliga skillnaden mellan det årliga regleringsbrevet till varje myndighet och den stående instruktion som gäller ”tills vidare”. Regleringsbrevet borde i fortsättningen endast avse de finansiella villkoren, medan riktlinjerna och uppdragen för myndighetens verksamhet framgår av instruktionen.⁴⁶ De förslag som särskilt rörde myndigheternas årsredovisningar innebar att årsredovisningen borde visa hur de uppgifter man fått av riksdag och regering fördelats på olika kostnader och verksamhetens prioriteringar. Man anser också att effekterna för samhället ska framgå. Några förändringar i sak av RiR:s granskning av årsredovisningarna enligt god revisionssed föreslogs inte, däremot påtalades behovet av att ändra bedömningskriterierna så att de passade ihop med de nya rapporteringskraven.⁴⁷ Utredningen ledde bland annat fram till förändringar i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag där de aktuella reglerna för myndigheternas årsredovisningar framgår.⁴⁸

3.3 Centrala styrdokument

Många svenska myndigheter, inte minst Sida, verkställer de politiska besluten genom omfattande samarbete med olika externa organisationer. Det innebär också att en hel del pengar kanaliseras från staten via myndigheterna till de aktuella organisationerna i form av bidrag och i Sidas fall, även bistånd. Organisationerna rapporterar sedan tillbaka till

⁴³ SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, sid. 56 ff.

⁴⁴ *Ibidem* sid. 61.

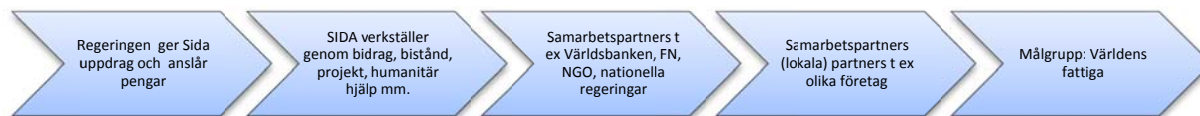
⁴⁵ *Ibid.* sid. 146.

⁴⁶ *Ibid.* sid. 226.

⁴⁷ *Ibid.* Sid 249 ff.

⁴⁸ *Förordning (2000: 605) om årsredovisning och budgetunderlag*.
<http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=3911&bet=2000%3A605>

respektive bidragsgivande myndighet, som i sin tur återrapporterar till regeringen. Distributionen av Sidas bidrag och bistånd kan illustreras i nedanstående modell:



Figur 1: Distributionskedjan av statligt svensk bistånd och humanitär hjälp.

Sidas verksamhet styrs av de uppdrag som myndigheten får av den svenska regeringen och av de internationella avtal som Sverige ingått beträffande internationellt utvecklingsarbete. Nedan beskrivs de huvudsakliga dragen i några av de centrala dokumenten.

3.3.1 Parisdeklarationen

År 2000 enades världens ledare om det som kommit att kallas FN:s millenniemål dvs. att före år 2015 utrota fattigdom och svält, ordna så att alla barn oavsett kön får gå i grundskola, uppnå jämställdhet mellan män och kvinnor så att alla oavsett kön får samma förutsättningar för studier, minska barnadödligheten i världen med två tredjedelar, minska mödradödligheten med tre fjärdedelar, stoppa spridningen av HIV/Aids, malaria och liknande sjukdomar, säkerställa en miljömässigt hållbar utveckling samt skapa ett globalt samarbete för ökad rättvis handel, ökat bistånd och skuldavskrivning.⁴⁹

För att nå FN:s millenniemål ansåg många samarbetsländer och biståndsgivare att det var nödvändigt med en förändring av arbetsformerna kring internationellt bistånd. Diskussionen ledde år 2005 till den s.k. Parisdeklarationen, som innebär att samarbetsländerna tar ett betydligt större ansvar för utveckling av sina nationella demokratiska strukturer och förbättra fattigdomsbekämpningen. För biståndsgivarna innebär överenskommelsen krav på en bättre anpassning av biståndet till varje enskilt mottagarlands situation samt en samordning av biståndet med övriga biståndsgivare. Parisdeklarationen understryker även det ömsesidiga ansvaret för återrapportering och uppföljning och förordar av effektivitetsskäl en ökning av bistånd i form av budgetstöd där pengarna införlivas i samarbetslandets budget, i stället för bistånd till enskilda projekt.⁵⁰

3.3.2 Sidas instruktion och regleringsbrev

Den instruktion som regeringen gett Sida inleds med att fastslå Sidas roll i statsförvaltningen:

”Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida) ansvarar för att hantera bidrag eller annan finansiering till stöd för insatser som kostnadseffektivt bidrar till att uppfylla målen för det internationella utvecklingssamarbetet inklusive det humanitära biståndet och reformarbetet i Östeuropa, som en del i genomförandet av Sveriges politik för global utveckling.”⁵¹

⁴⁹ <http://www.unicef.se/om-unicef/uppdrag-och-mal/fn-s-millenniemaal>

⁵⁰ Regeringskansliet UD Info (2006): *Ett effektivare utvecklingssamarbete*.

⁵¹ SFS 2010:1080 1§.

Vidare ska Sida tillhandahålla ekonomiskt underlag och expertkompetens till regeringen, samarbeta med vissa organisationer som t ex OECD och EU, bidra till genomförande av den svenska utvecklingspolitiken och utbilda personal för biståndsuppgifter. Sida ska även samarbeta med Ryssland angående frågor kring miljö, demokrati och mänskliga rättigheter i Östersjöregionen.⁵² Myndigheten ges även befogenheter att inom givna ekonomiska ramar tämligen självständigt ingå, förlänga och avsluta de avtal som är aktuella för att sköta verksamheten t ex med olika samarbetspartners.⁵³ Det slås också fast att Sida särskilt ska samarbeta med olika statliga myndigheter t ex beträffande internationella upphandlingar, svenska utlandsmyndigheter i samarbetsländer där Sverige har biståndsenagemang, och andra aktörer som på olika sätt bidrar till att uppfylla regeringens politiska mål i globala utvecklingsfrågor.⁵⁴ Sida ska ledas av en styrelse och ha en personalansvarsnämnd.⁵⁵

I instruktionens sägs också uttryckligen att *”Myndighetens verksamhet ska organiseras så att den bedrivs på ett ändamålsenligt, resultatriktat, kostnadseffektivt och uppföljningsbart sätt. Myndighetens verksamhet ska organiseras så att oegentligheter och korruption i biståndet motverkas”*.⁵⁶ Sidas arbete mot korruption beskrivs i en särskild korruptionsregel där man bland annat anger hur korruptionsrisker och korruptionsärenden ska hanteras.⁵⁷

Varje år får Sida ett särskilt regleringsbrev som mer specifikt anger prioriteringar för det aktuella budgetåret. Dessa kan gälla uttalade politiska områden för internationellt utvecklingsarbete t ex mänskliga rättigheter. Av regleringsbrevet framgår också de återrapporteringskrav som regeringen ställer på myndigheten och där det i klartext anges exakt vad och hur Sida ska rapportera. Vidare framgår de finansiella anslagsposterna för det aktuella budgetåret och hur dessa ska fördelas.⁵⁸ För 2011 har Sida även fått ett särskilt krav att komma i ekonomisk balans senast 2012, samt säkerställa bidragshantering, intern styrning och kontroll.⁵⁹

Att Sida, liksom alla svenska myndigheter, uppfyller regeringens krav, granskas av Riksrevisionen. RiR är en del av riksdagens kontrollmakt och gör både effektivitetsrevision där man granskar hur riksdags- och regeringsbeslut verkställts på myndighetsnivå, samt årlig revision där man granskar myndigheternas räkenskaper och årsredovisningar. I de fall då staten äger minst 50 % av bolag och stiftelser, kan RiR utse revisorer, s.k. förordnanderevision⁶⁰.

⁵² SFS 2010:1080 3§.

⁵³ SFS 2010:1080 4§.

⁵⁴ SFS 2010:1080 5§

⁵⁵ SFS 2010:1080 6§ och 15§.

⁵⁶ SFS 2010:1080 8§

⁵⁷ Sidas korruptionsregel: <http://www.Sida.se/Global/About%20Sida/Sidas%20antikorrupsionsregel.pdf>

⁵⁸ Sidas regleringsbrev:

<http://www.sida.se/Global/About%20Sida/Regleringsbrev/Regleringsbrev%202011.pdf>

⁵⁹ Ibidem sid. 1.

⁶⁰ <http://www.riksrevisionen.se/sv/OM-RIKSREVISIONEN/Vart-uppdrag/Det-har-granskar-Riksrevisionen/>

4. Empiri

I detta avsnitt redovisas hur de nya rapporteringskraven för myndigheternas årsredovisningar ser ut, en översikt av Sidas tre senaste årsredovisningar med utgångspunkt från de förändrade rapporteringskraven, samt sammanfattningar av intervjuerna med Riksrevisionens och Sidas nyckelpersoner.

4.1 De förändrade rapporteringskraven för myndigheternas årsredovisningar

En årsredovisning från en statlig myndighet innehåller både traditionella finansiella rapporter och en omfattande redogörelse för myndighetens resultat. När man i dessa sammanhang talar om resultatredovisning, avses (om inget annat anges) beskrivningen av verksamheten.⁶¹

Följande förändringar gjordes i rapporteringskraven från och med verksamhetsåret 2009:

1. Redovisning och kommentarer av myndighetens resultat ska ske i förhållande till *uppgifterna i instruktionen*. Tidigare gjordes åiterrapportering i förhållande till *mål* om inte regeringen angett särskilda åiterrapporteringskrav i regleringsbrevet. Fokus har förskjutits från målpuppfyllelse och effekter till att avspegla uppnådda resultat.
2. Resultatredovisningen ska kvantifiera hur verksamhetens prestationer utvecklats avseende volym och kostnader.
3. Myndigheten bestämmer själv hur resultatredovisningen ska utformas, om inte regeringen bestämt på annat sätt.
4. I regleringsbrevet anges specifika mål för myndighetens verksamhet. Detta gäller dock inte för alla myndigheter – vissa myndigheter får själva bestämma mål och finansiella anslag för det aktuella budgetåret.⁶²

Dessutom gäller sedan tidigare följande krav:

5. Resultatredovisningen ska vara jämförbar över tid.
6. Informationen i resultatredovisningarna ska stödjas av dokumentation och uppgifter om beräkningsgrunder och andra använda metoder.
7. En redovisning av intäkter och kostnader för de olika verksamhetsgrenarna ska ingå i de finansiella rapporterna och täcka en tidssekvens på minst tre år.

⁶¹ Läsaren bör uppmärksamma skillnaden mellan affärsredovisningens definition av resultat som summan av intäkter minus kostnader, och användningen av termen resultat i offentlig förvaltning där ordet ofta beskriver organisationens presterade verksamhet.

⁶² E-post Anna Lagerqvist (RiR) till Maria Fridefors 2011-05-25

8. Målet för årsredovisningen är att visa en rättvisande bild av myndighetens verksamhet. De centrala principerna för att uppnå detta är tillförlitlighet, jämförbarhet, begriplighet, relevans och transparens.⁶³

4.2 Resultat från genomgång av årsredovisningarna

I samband med genomgången av Sidas årsredovisningar har jag utgått från aktuella regleringsbrev som ger anvisningar om vad myndigheten ska göra under respektive år, hur Sida har återrapporterat i årsredovisningen och stämt av detta mot aktuella revisionsberättelser från Riksrevisionsverket.

4.2.1 Sidas årsredovisning 2008

Årsredovisningen för 2008 är uppbyggd enligt den då aktuella normen dvs. att återrapportera genom att beskriva hur myndigheten fullgjort de uppdrag den fått i regleringsbrevet. Regleringsbrevet för Sida 2008 omfattar en rad (oftast) icke kvantifierade utvecklingspolitiska mål där Sida ska rapportera *hur* de arbetat med olika verksamhetsgrenar.⁶⁴ Sida ska också utvärdera sin egen interna styrning och kontroll beträffande olika verksamhetsgrenar och redogöra för arbetet mot oegentligheter och korruption.⁶⁵ Av regleringsbrevet framgår också Sidas ekonomiska anlag för verksamhetsåret, hur detta ska fördelas på olika typer av insatser och hur den finansiella återrapporteringen ska ske.⁶⁶

Sidas årsredovisning för 2008 är en återrapportering på de punkter regeringen efterfrågat beträffande verksamhetsgrenarna. Särskilt utrymme ges också åt Riksrevisionens rapport *Oegentligheter inom bistånd* (2007) som innebar kritik både beträffande Sidas interna styrning och kontroll och kontrollen över insatser. Sida gjorde under året egen utredning av förhållandena och kom fram slutsatsen att problemen inte hade den omfattning som RiR ansåg. Man vidtog ändå åtgärder i form av t ex ökad personalutbildning om korruption, förbättrad handläggningskapacitet och att myndigheten tog fram en ny revisionsregel.⁶⁷ Redan i sin årsredovisning 2008 uppmärksammar Sida också den då förestående förändringen mot en tydligare redovisning av resultat och bifogar en resultatbilaga.⁶⁸

Riksrevisionen ansåg inte att Sidas uppfyllt de krav som ställdes på myndigheten beträffande kontroll av biståndsgivningen för året och avlämnade en *invändning* mot årsredovisningen. Sida hade valt att genomföra sådan kontroll genom revisioner och granskningar. Bristerna ledde enligt RiR till att Sida inte gjorde tillräckliga riskanalyser, inte använde den revisionsinformation som samlats in av revisorer beträffande samarbetspartners, att instruktionerna till externt anlitade revisorer var bristfällig och att Sida inte åtgärdat upptäckta fel och brister i samarbeten med biståndsmottagare. Enligt RiR

⁶³ ESV 2009:29 Handledning resultatredovisning sid. 9ff.

⁶⁴ Sidas regleringsbrev 2008 sid. 2ff.

⁶⁵ Ibid. sid. 7.

⁶⁶ Ibid. sid 11 ff.

⁶⁷ Sidas årsredovisning 2008 sid. 20 f.

⁶⁸ Ibid. sid. 8 ff.

saknades det t ex hos vissa hos vissa samarbetspartners fullständig bokföring och verifikationer, samt att det förekom brister i rutiner för förskottsutbetalningar och kontanthantering, vilket gjorde det svårt att avgöra om biståndsmedlen använts på avsett sätt.⁶⁹

4.1.2 Sidas årsredovisning 2009

Årsredovisningen för Sida 2009 återspeglar uppgifterna i myndighetens instruktion och återrapporteringskraven i regleringsbrevet. Det utökade kravet på jämförbarhet över tid till tre år, har fått genomslag. Kostnader och insatsernas andel av verksamheten redovisas tydligt. Det under 2009 aktuella svenska ordförandeskapet i EU har delvis satt sin prägel på Sidas verksamhet då myndigheten haft särskilda uppdrag från regeringen att på olika sätt stödja UD i samband med detta.⁷⁰ I regleringsbrevet för 2009 angavs bland annat särskilt att Sida snarast skulle införa ett enhetligt system för mål- och resultatstyrning för att säkerställa biståndshanteringen och kunna genomföra systematiska riskanalyser. Detta skulle redovisas för regeringen senast den 30 september 2009.⁷¹

Under 2009 uppstod ett stort ekonomiskt underskott i Sidas verksamhet och man tvingades begära ett extra anslag från regeringen. Sida redogjorde för problematiken i sin årsredovisning och pekade på en rad brister i sin verksamhet beträffande intern styrning och kontroll.⁷² RiR var mycket kritisk i sin revisionsrapport och påtalade att rutinerna för budgetering och uppföljning uppvisat väsentliga brister under 2009. Man ansåg inte heller att Sida kommit tillrätta med de problem som fanns sedan tidigare beträffande t ex förmågan att åtgärda upptäckta brister hos samarbetspartners. RiR uttryckte i klartext *”Sida utför inte tillräckliga bedömningar av risker i de enskilda insatserna, anpassar inte alltid inriktningen på revisionen utifrån genomförda riskanalyser och vidtar inte åtgärder i tillräckligt hög omfattning när fel och brister har identifierats hos biståndsmottagaren.”*⁷³

4.1.3 Sidas årsredovisning 2010

Från och med 2010 fick Sida en ny instruktion, ny generaldirektör och en fullt ansvarig styrelse för myndigheten. En viktig verksamhetsprioritering för Sida var insatser i områden med pågående eller nyligen avslutade konflikter.⁷⁴ Det årliga regleringsbrevet angav förutom sedvanliga finansiella anslagsfördelningar, bland annat följande specificerade mål för verksamheten:

- Skapa en effektiv organisation.
- Säkerställa god intern styrning och kontroll.
- Implementera ett enhetligt mål- och resultatstyrningssystem.
- Verkställa och implementera regeringens utvecklingsstrategier.
- Säkerställa att Sida har ett system för statistikhantering som fyller OECD:s återrapporteringskrav.

⁶⁹ RiR: Revisionsrapport Dnr 32-2008-0638

⁷⁰ Sidas årsredovisning 2009 sid. 16 ff.

⁷¹ Sidas regleringsbrev 2009

⁷² Sidas årsredovisning 2009 sid. 67 ff.

⁷³ RiR: Revisionsrapport Dnr 32-2009-0577 sid. 1 ff

⁷⁴ Sidas årsredovisning 2010 sid.12

- Genomföra Sveriges politik för global utveckling.
- Arbeta mer biståndseffektivt i linje med Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra.
- Befrämja handel och ekonomisk tillväxt i fattiga länder
- Samverka med EU:s utvecklingspolitik⁷⁵

Beträffande Sidas egen redovisning om brister i intern styrning och kontroll, redovisades både problemen och de åtgärder man vidtagit. Man har t ex haft en mycket noggrann löpande kontroll av alla statistiska och ekonomiska uppgifter och därmed ökat kvalitetssäkringen av den information som utgör grunden för att kunna göra en korrekt sammanställning i årsredovisningen. Sida aviserar även en förestående kompetenshöjning inom myndigheten genom att man under 2011 avser att förstärka controllerfunktionen.⁷⁶

RiR är i sin revisionsrapport för 2010 försiktigt optimistisk i sin bedömning av Sidas arbete med att åtgärda myndighetens brister. RiR betonar att många av bristerna från tidigare år fortfarande helt eller delvis kvarstår, men att Sida under 2010 genomfört konstruktiva förändringar. RiR bedömer att Sida för 2010 i huvudsak följer regeringen riktlinjer beträffande rapporteringskraven, men att mycket arbete återstår för myndigheten beträffande intern styrning och kontroll.⁷⁷

4.3 Intervjuer

4.3.1 Intervju med Stefan Andersson, ansvarig revisor på Riksrevisionsverket (RiR).

Under de senaste åren har Sida fått omfattande kritik av RiR för brister i intern styrning och kontroll, hantering av biståndsanslag, inköps- och upphandlingsprocesser, lönehantering, informationssäkerhet och rutiner för ekonomisk uppföljning. Stefan Andersson betonar betydelsen av att kunna göra inspektioner lokalt på plats där Sida har verksamhet, för att få ökad förståelse för under vilka omständigheter Sida verkar och hur samarbetet med andra givare och samarbetspartners fungerar i praktiken. Bedömningen från RiR är att bristerna i handläggning är generella och inte isolerade till vissa enskilda handläggare eller avdelningar.

På ett politiskt plan har målen för svenskt bistånd och utvecklingsarbete inte förändrats nämnvärt de senaste åren, enligt Stefan Andersson. Däremot är det en tydligare fokusering från regeringen på själva resultatet av biståndet, vilket resulterat i ett krav på en särskild resultatbilaga till årsredovisningen. Sida har också fått en ny instruktion där det framgår att tyngdpunkten ska flyttas från policyfrågor till en ökning av konkreta biståndsinsatser, som ska handläggas på ett korrekt sätt.

För omkring tre år sedan inleddes en omorganisation av Sida där myndigheten organiserades i team. Detta ledde till oklarheter beträffande arbets- och ansvarsfördelning och vem som egentligen hade helhetsbilden av verksamheten. Som en konsekvens av det, sköt förvaltningskostnaderna i höjden och myndigheten fick 2009 ett stort ekonomiskt

⁷⁵ Ibid. sid. 58 ff.

⁷⁶ Sidas årsredovisning 2010 sid. 82 ff.

⁷⁷ RiR: Revisionsrapport Dnr 32-2010-0655

underskott som inte upptäcktes förrän i slutet av året. Underskottet berodde till stor del på att det var oklart vem som hade uppföljningsansvar på Sida och när larmet kom, var krisen redan var ett faktum. Detta medförde att regeringen ingrep och uppmärksammade ansvarsfrågorna, bytte generaldirektör, gav myndigheten en fullt ansvarig styrelse och en ny instruktion. Regeringen uppdrog även åt Ekonomistyrningsverket att granska, stötta och följa upp Sida i deras arbete. Det största nu pågående förändringsprojektet är "Så arbetar Sida"; ett projekt som syftar till att komma tillrätta med bristerna i intern styrning och kontroll samt att genom systemstöd hjälpa handläggarna i deras arbete. Sida genomförde den 1 januari 2011 ännu en omorganisation som syftar till att förtydliga organisationen på olika sätt.

En annan konsekvens av budgetunderskottet 2009 och regeringens fokus på resultat, har varit att myndigheten minskar sin personal i Sverige och istället ökar antalet medarbetare ute i fält. Eftersom det är betydligt dyrare att ha personal i fält i t ex Irak och Afghanistan än bakom skrivborden i Stockholm, innebär det att Sida tvingats minska personalstyrkan på hemmaplan för att ha råd att skicka ut fler medarbetare till olika insatser runt om i världen.

De specifika förutsättningar som gör Sidas verksamhet extra komplicerad jämfört med andra myndigheter, är enligt Stefan Andersson den omfattande decentralisering som är en konsekvens av att man är verksam på många olika platser. I många av dessa länder är korruption också ett utbredd problem och de lokala myndigheterna saknar ofta redskap och strukturer för att upprätthålla lagarna och de administrativa systemen. Sverige är dessutom sällan ensam givare, utan måste i enlighet med Parisdeklarationen samordna sig med övriga biståndsgivare. "Det kan vara 40 olika givare till ett land, och ställer alla olika krav på vilken rapportering de ska ha, blir det väldigt kostnadskrävande för mottagarlandet",⁷⁸ säger Stefan Andersson.

Beträffande rutiner och kontroll av att biståndspengarna verkligen används till avsedda ändamål och att man har seriösa samarbetspartners, kontrollerar Sida på flera sätt. Innan Sida inleder ett nytt samarbete görs en riskanalys av de lokala förutsättningarna, där man utvärderar samarbetspartners kapacitet att fullgöra sin del av avtalen kring projekten och hantera Sida-medel. Sida har nolltolerans mot korruption. Kontrollen omfattar till exempel en utvärdering av mottagarens interna styrning och kontroll, förmåga att sköta upphandlingar på ett icke-korrupt sätt och att det finns rutiner för bokföring med ordentliga verifikationer på alla transaktioner. Kartläggningen och uppföljning av samarbetspartners görs ofta av lokala revisionsbyråer. RiR har påpekat att Sidas riskanalyser inte varit tillräckligt djupgående och att kontrollåtgärderna är otillräckliga; "den revision du får, är den du säger till revisorn att göra",⁷⁹ säger Stefan Andersson. Han efterlyser effektiva kontrollåtgärder som är anpassade efter den faktiska risksituationen, men uppmärksammar också problemet med att bistånd som förmedlas i flera led och att kontrollnivån därmed

⁷⁸ Stefan Andersson, intervju 2011-05-04

⁷⁹ Ibidem

sjunker för varje led trots Sidas ambition att det ska finnas en obruten kedja av revisionsrapporter eller interna rapporter över utbetalningarna.

För att kunna göra en korrekt årsredovisning, är Sida beroende av korrekt information från sina samarbetspartners. Den finansiella kontrollen sköts genom utbetalning mot rekvisition och att det sedan krävs ett revisorsintyg för varje Sidainsats. Sidas handläggare kan också göra fältbesök och då begära att få titta på bokföringen. För varje insats finns ett avtal där man kommit överens om hur revision ska utföras och enligt vilka redovisningsstandards som ska användas. Man bestämmer också enligt vilka regler upphandling ska ske; om landets egna regler inte anses nå upp till Sidas krav används t ex FN:s eller Sidas egna upphandlingsregler istället. Stefan Andersson anser att det finns tillräckligt med interna regelverk och policys för Sidas arbete, men att problemet istället består i att man behöver bli bättre på att följa dem. Som det varit hittills, har handläggarna ofta lämnats att besluta och prioritera efter bästa förmåga eftersom regelverket varit alltför omfattande för att vara användbart. Stefan Andersson betonar betydelsen av det interna projektet ”Så arbetar Sida” som ett viktigt stöd till handläggarna och ett förtydligande av chefsansvaret i olika beslutssituationer. Han räknar med att det kommer att behövas en betydande utbildningsinsats för personalen för att implementera det nya arbetssättet.

På den direkta frågan om ifall Sida redovisar sin verksamhet på något annat sätt nu än för tre år sedan, tycker inte Stefan Andersson att det är någon större skillnad. Sida följer i sin finansiella redovisning det statliga ekonomiadministrativa regelverket. Det är enligt hans mening inte heller någon större skillnad på hur Sida arbetar med underlaget nu jämfört med tidigare; alla beslut och betalningsplaner administreras via ett särskilt ekonomisystem, där även transaktioner inryms. De befintliga rutinerna för att bokföra ekonomiska händelser har fungerat även innan de nya kraven för årsredovisningar trädde i kraft, men RiR:s kritik ligger på ett djupare plan: ”*Om du tittar på den finansiella redovisningen och avsnittet om transfereringar och lämnade bidrag, så är ju pengarna utbetalda och även om pengarna skulle försvinna och inte gå till avsedda ändamål, så är de utbetalda. På så sätt är den finansiella rapporteringen rättvisande. Men sedan måste man ju se till att pengarna går till avsedda ändamål och det är där vi anser att SIDA måste bli bättre*”,⁸⁰ säger Stefan Andersson.

4.3.2 Intervju med Wiveca Holmgren, projektledare på SIDA.

En tydlig biståndsminister och en ny regering har enligt Wiveca Holmgren satt sin prägel på arbetet med svenskt bistånd de senaste åren. Hon lyfter särskilt fram Sidas nya instruktion, där större fokus än tidigare läggs på kontrollfrågorna. De organisationsförändringar som Sida upplevt på senare år börjar nu 2011 ge resultat i form av att myndigheten krympt med totalt 120 personer, men också i nyrekrytering av specialister t ex controllers till kontrollfunktionen.

De förutsättningar som skiljer Sidas verksamhet från andra myndigheter är enligt Wiveca Holmgren framförallt informationskedjorna: ”*Det vi beskriver i vårt resultat bygger på information som förmedlas i flera led. Vi är väldigt beroende av den information som*

⁸⁰ Ibid.

kommer in”,⁸¹ säger hon. Sida arbetar numera med färre, men större partners och projekt, vilket bidrar till en bättre dialog. Tillsammans med Utrikesdepartementet (UD) samarbetar man mycket med utländska myndigheter t ex utländska ambassader, andra bilaterala givare och Världsbanken. Hon betonar betydelsen av att alla givare i ett projekt har samma linje gentemot mottagaren, så att inte givarna spelas ut mot varandra.

När det gäller Sidas kontroll av att bistånd och humanitär hjälp når fram till de fattiga, görs en noggrann kontroll av samarbetspartnern för att säkerställa att mottagaren kan leva upp till Sidas krav på intern styrning och kontroll. Man skriver också ett samarbetsavtal där man slår fast hur rapporteringen ska se ut beträffande frekvens, innehåll och vilken verksamhet det gäller. Kontrollen sker i första hand genom lokala revisionsbyråer, som i sin tur först blir kontrollerade och godkända av Sida. I katastrofsituationer där det kan vara väldigt kaotiskt t ex vid en större jordbävning, arbetar Sida ofta genom etablerade FN-organ eller organisationer som man sedan tidigare redan har avtal med och vet fungerar väl. Alla parter vet vad som gäller och Wiveca Holmgren betonar betydelsen av noggrannhet och handlingskraft hos handläggare på alla nivåer; alla rapporter ska gås igenom ordentligt och upptäcker man oegentligheter, måste man göra något åt det.

Wiveca Holmgren lyfter även fram betydelsen av den lokala närvaron för att förebygga oegentligheter: *”Genom lokala kontakter vet man vilka som är seriösa i branschen. Råkar man däremot ut för slipade människor med ett kriminellt beteende, är det väldigt svårt att avslöja*”,⁸² säger hon. Enligt hennes uppfattning så har personalens förståelse för betydelsen av att kunna redovisa hur pengarna använts ökat de senaste åren, liksom medvetenheten om innebörden av avtalen. Både kompetens och regelverk har stärkts, enligt Wiveca Holmgren. På den direkta frågan om hon bedömer att Sida arbetar på något annat sätt nu än tidigare, svarar Wiveca Holmgren att det är en mycket noggrann kvalitetssäkring av resultatredovisningen i alla olika steg och flera avstämningar. Myndigheten använder sig av databaser för att hantera informationen och gör även en minutiös kontroll av alla uppgifter för att säkerställa att den redovisning man lämnar är riktig. Årsredovisningen görs helt och hållet av Sida, förutom att en extern byrå ansvarar för layout.

⁸¹ Intervju med Wiveca Holmgren 2011-05-06.

⁸² Ibidem

5. Analys

Mot bakgrund av referensram och insamlat empiriskt material analyseras förändringen av innehållet i Sidas årsredovisningar 2008-2010.

5:1 De förändrade rapporteringskraven

I referensramen beskrivs på flera ställen hur utvecklingen av NPM i offentlig förvaltning de senaste decennierna gått från målstyrning mot ökad decentralisering och resultatstyrning på nationell nivå. Det kontextuella paradigmskiftet målas tydligt upp i den statliga utredning som beskriver hur synsättet på statens uppdrag och arbetssätt utvecklats över tid. Ett tydligt exempel på ökad resultatorientering är just de nya rapporteringskraven för myndigheternas årsredovisningar. I den fråga utredningen bland annat hade att ta ställning till, uttrycks också uppdragsgivarens önskemål om uppföljning och tydlig kontroll genom att man vill klargöra vilken information man i framtiden anser sig behöva, vilken kvalitet informationen ska ha och vem som har ansvar för att se till att den efterfrågade informationen tas fram. Myndigheternas instruktion har fått ökad betydelse; till viss del på bekostnad av det årliga regleringsbrevet, vilket ger en större möjlighet för myndigheterna att göra prioriteringar och långsiktiga planeringar. Förutsatt att regeringen inte anser att det finns anledning att följa upp någon särskild del i myndigheternas verksamhet, ges myndigheterna större frihet än tidigare att utforma innehållet i resultatredovisningen. I Sidas verksamhet finns tydliga exempel på decentraliserat beslutsfattande i Sidas instruktion, där myndigheten ansvarar för att självständigt ingå, förlänga och säga upp avtal med olika samarbetspartners.

Å andra sidan visar t ex Björn Brorström på att offentlig sektor i allt högre omfattning anammar fler och fler värderingar och metoder med rötter i det privata näringslivet. Fokusförskjutningen från att beskriva myndighetens uppgifter till att redogöra vad myndigheten har presterat och vad det har kostat, innebär ett förtydligande av leveranskravet från uppdragsgivaren regeringen. I stället för att beskriva vad man bör göra, ska man precisera vad man faktiskt gjort i termer av volym och vad det kostat. Verksamhet av den här typen genererar i avsaknad av vinstintresse som Agneta Gustafson påpekar, i första hand ett utflöde av resurser.

Det finns också ett krav att stödja uppgifterna i resultatredovisningen med dokumentation och uppgifter om använda beräkningsmodeller, vilket i praktiken innebär ett förtydligande av verifikationskravet och en möjlighet för användaren av resultatredovisningen att kontrollera om beräkningar gjorts på korrekt sätt. Uppdragsgivarens behov av uppföljning och noggrann kontroll är i kombination med målstyrning genom decentralisering mycket typiska drag i både NPM och i det principal – agentförhållande som regeringen och dess verkställande myndigheter kan sägas ha till varandra där t ex instruktion, regleringsbrev och återrapporteringskrav utgör en del av det kontraktuella förhållandet.

Under de år min undersökning avser, ger den samlade bilden av Sidas förmåga att säkerställa att den information som ligger till grund för redovisningen av att myndighetens verksamhet är fullständig och korrekt, ett intryck av stora brister på flera plan. Både de

uppdrag som regeringen gett i regleringsbrevet och i de granskningar som gjorts av RiR, framgår att rutiner, system och kompetens saknats för att kontrollera verksamheten på ett för uppdragsgivaren tillfredsställande sätt.

5.2 Sida i principal-agentförhållanden

I egenskap av statlig myndighet befinner sig Sida i position som både ”principal” och ”agent”. I sin roll som verkställande myndighet till regeringen, är man som tidigare nämnts liksom alla myndigheter den utförande parten ”agent”. I relation till sina samarbetspartners är man i allra högsta grad uppdragsgivande ”principal”.

I intervjuerna med både Stefan Andersson från RiR och Wiveca Holmgren från Sida betonas det kontraktuella förhållandet mellan Sida och dess samarbetspartners. Innan samarbetet påbörjas, skrivs ett samarbetsavtal beträffande både uppdragets innehåll, utförande och uppföljning som godkänns av båda parter. Sida ställer tydliga krav på sina samarbetspartners beträffande hur dessa i sin tur ska arbeta mot parter i nästa led beträffande t ex upphandling och Sida försäkras sig om rätt till insyn och revision av sina partners. I myndighetens instruktion betonas särskilt vikten av att säkerställa ett arbetssätt som motverkar oegentligheter och korruption. Riksrevisionens företrädare anser att Sida har högt ställda krav och omfattande regelverk och policys för att säkerställa att samarbetet mellan Sida och dess partners sker går korrekt till, men att en del i Sidas problem ligger i att det hittills varit så omfattande att dessa varit svårt att använda i praktiken ute på fältet.

I exemplet med trädplanteringsprojektet i östra Afrika, lyfter en forskargrupp fram den målkonflikt som kan finnas i ett principal - agentförhållande. Från regeringen överförs ett tydligt krav via Sida att både visa respekt för NGO-partners integritet och ändå behålla kontrollen över användningen av de pengar som tilldelas projekten. Sidas engagemang är en del av en ofta mycket lång utvecklingspolitisk process, medan NGO-partners inte sällan har ett betydligt kortsiktigare perspektiv. NGO kan också uppleva beroende av enskilda donatorer och stark lojalitet mot sina målgrupper, vilket kan leda till intressekonflikter. Ett tänkbart resultat är att NGO prioriterar att utföra verksamhet framför att till punkt och pricka uppfylla uppdragsgivarens önskemål om fullständig dokumentation. För att komma tillrätta med situationen i relation till samarbetsländer, enades många av givarländerna år 2000 i Parisdeklarationen om samma återrapporteringskrav och om en ökad kanalisering av bidrag via budgetstöd.

5.3 Sidas speciella situation

Till skillnad från de flesta andra svenska myndigheter har Sida sin operativa verksamhet spridd i många olika länder. Man skulle kunna beskriva det som en mycket omfattande decentralisering, där många beslut tas långt från huvudkontoret. Både Stefan Andersson och Wiveca Holmgren påtalar samma problem i den verklighet som även beskrivs i Jan-Erik Lanes diskussion om statens bristande rättskapacitet. Många av de länder där Sida är aktivt saknar fungerande offentliga strukturer och administrativa organ och har svårigheter att upprätthålla ett fungerande rättsväsende. Sida agerar också ofta i miljöer där korruption är ett mycket utbrett problem, vilket ställer stora krav på att Sida säkerställer sin kontroll

av verksamheten genom noggranna avtal och uppföljningar av samarbetspartners. Myndigheten skickar också ut personal på fältbesök, något som även RiR anammat.

Ett annat fenomen som gör Sidas situation speciell i förhållande till andra myndigheter, är att man har väldigt många olika typer av samarbetspartners; det kan t ex vara andra länders regeringar och myndigheter, FN-organ och NGO av olika slag. Numerärt sett kan det också röra sig om väldigt många olika partners kring projekt; i ett enskilt fall kan det vara så många som ett 40-tal olika aktörer enligt RiR:s företrädare.

Både Stefan Andersson och Wiveca Holmgren nämner *kedjan av samarbetspartners* som en utmärkande faktor för att Sida arbetar under ett annat villkor är många andra myndigheter. Biståndspengarna förmedlas i flera led innan de når sin slutgiltiga målgrupp, vilket gör att möjligheten att upprätthålla kontrollnivån sjunker för varje led. Sida har försökt lösa detta genom krav på att det ska finnas en obruten kedja av revisionsrapporter eller Sidas egna rapporter över utbetalningar för varje projekt. För att kunna ge en rättvisande bild i t ex årsredovisningen, är Sida beroende på att den information som kommer in från olika samarbetspartners och revisorer är korrekt och Wiveca Holmgren påpekar att informationen i resultatredovisningen i vissa fall har förmedlats i flera led. Hon betonar också att myndigheten lägger ner ett mycket omfattande arbete på att kvalitetssäkra alla olika steg i resultatredovisningen och kontrollera alla uppgifter.

De senaste åren Sida har även varit föremål för omfattande kritik från RiR för brister i ibland annat intern styrning och kontroll, inköps- och upphandlingsprocesser och hantering av biståndsanslag. Myndigheten har av flera skäl befunnit sig i närmast konstant omorganisation de senaste tre åren. På grund av ett stort underskott 2009 och av regeringen beslutade förändringar i verksamheten, har personalen minskats med omkring 120 personer och i dagsläget arbetar c:a 800 personer på Sida.

5.4 Sidas återrapportering i årsredovisningarna

Beträffande den finansiella rapporteringen bedömer inte Stefan Andersson att det skett några större förändringar på grund av de nya rapporteringskraven. Bokföring och ekonomisystem fungerade bra även tidigare. Det finns en ambition att höja kunskapsnivån bland personalen beträffande kvalitetssäkringen av redovisningsinformation som bekräftas av båda respondenterna.

I regleringsbrev för de undersökta åren 2008-2010 finns många specificerade krav på Sida. De anknyter både till myndighetens verksamhet, men också till hur myndigheten ska åtgärda de brister som uppkommit och uppdragats beträffande intern styrning och kontroll, hantering av biståndsmedel, arbetet mot korruption osv. En jämförelse av regleringsbrev visar att regeringen i fallet Sida blivit mycket tydligare i sina krav på myndigheten, vilket kan ha ett samband med ett uppkommet behov av att styra upp verksamheten för att säkerställa att myndigheten klarar av att genomföra regeringens uppdrag. Återrapporteringskraven i regleringsbrev avser i all väsentlighet de brister som RiR tar upp i sina revisionsrapporter.

Utveckling av Sidas årsredovisningar över tid är i enlighet med förändrade krav. 2008 gällde fortfarande en tydlig målstyrning, vilket resulterat i en redogörelse som i huvudsak besvara om hur man arbetat under året. Att myndigheten är medveten om de förestående förändringarna i kraven på en mer resultatorienterad redovisning, avspeglar sig i att man bifogar en resultatbilaga. 2009 är ett övergångsår då man i många avseenden anammat de nya riktlinjerna. Kritiken från RiR beror på att den information som årsredovisningarna bygger på har väldigt stora brister, vilket i sin tur är en konsekvens av undermålig intern styrning och kontroll, bristande uppföljningar av revisionsuppdrag och liknande faktorer. Man kan också konstatera att RiR och Sidas dåvarande ledning gjort olika bedömningar av om, och i så fall i vilken omfattning, detta varit ett problem. Efter omorganisationen 2010 infördes ett omfattande kvalitetssäkringsarbete beträffande att säkerställa att den information som ligger till grund för årsredovisningen och resultatbilaga är korrekt. 2010 följer Sida enligt RiR:s bedömning de nya rapporteringskraven.

6. Slutdiskussion

I det avslutande kapitlet pekar författaren på de mest centrala effekterna av de nya rapporteringskraven och andra bakomliggande orsaker till förändringarna i Sidas årsredovisningar. Dessutom ges förslag på andra tänkbara områden för fortsatta studier inom närliggande ämnesområden.

6:1 Svar på frågeställningen

Hur återspeglas förändringen av rapporteringskraven i framställning och innehåll i Sidas årsredovisningar 2008-2010?

De förändrade rapporteringskraven som gäller alla myndigheter, avspeglar sig i Sidas årsredovisningar genom att myndigheten gått från att i första hand återrapportera hur man arbetat med olika verksamhetsmål, till att istället redovisa vad man uppnått inom olika områden. Detta visas sedan flera år i en särskild resultatbilaga. Sedan tidigare hade Sida tillfredsställande system för sin egen bokföring och att ta fram finansiella rapporter. I dessa avseenden har Sida följt de nya kraven redan innan de infördes. En påtaglig förändring är dock den ökade kvalitetssäkringen av den information som ligger till grund för årsredovisningen.

Sida har också 2010 fått en ny instruktion, en fullt ansvarig styrelse, ny generaldirektör och genomgått en stor omorganisation. Tvärtemot de allmänna intentionerna i rapporteringskraven, har Sida däremot fått många och mycket specificerade krav i regleringsbrev, vilket påverkat både Sidas verksamhet och utformningen av årsredovisningen 2010 - det som är beställt av regeringen ska ju också levereras av myndigheten, och det är sannolikt regeringens slutsats att tydlig styrning i detta avseende är nödvändig. Det är min bedömning, att den kritik som riktats mot Sida från RiR för myndighetens brister i hantering av sina resurser, *tillsammans* med de krav som regeringen ställt och de omfattande förändringar som regeringen genomfört beträffande Sida, står för en mycket viktig del av förklaringen till de förändringar som är på väg att genomföras inom Sida. De nya rapporteringskraven bidrar till utvecklingen och stärker processen t ex beträffande kravet på tillförlitlig informationsinhämtning och kvalitetssäkring i årsredovisningen, men regeringens tydliga styrning har haft minst lika central betydelse i Sidas fall.

6:2 Förslag på fortsatta studier

Under en akademisk uppsatsprocess får man som författare ofta tillfälle att glänta på dörrar till nya frågeställningar och man upptäcker ibland också frågor som borde ställas till material som på olika sätt kommer i ens väg. Områden som berör statliga myndigheter och dess verksamhet utvärderas och utreds ofta noga och säkerligen också mycket kompetent av t ex Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen, men borde enligt min mening i mycket högre omfattning utsättas för oberoende akademisk forskning. Den verksamhet som finansieras genom den svenska statsbudgeten omfattar årligen omkring 1 000 miljarder kronor borde tilldra sig ett större allmänt akademiskt intresse från fler discipliner, inte minst i ljuset av utvecklingen mot en uppluckring av gränserna inte bara mellan det privata näringslivet och den offentliga sektorn, utan också i en öppen konkurrens i ett

alltmer avreglerat Europa. Den utmaning detta innebär t ex inom redovisningsområdet torde vara uppenbar.

Under arbetet med denna uppsats har jag sett flera områden som skulle kunna vara lämpliga för fortsatt akademisk forskning. Huvudsakligen rör dessa områden Sida och dess verksamhet och baseras delvis på RiR:s granskningar, men kan också appliceras på andra organisationer t ex andra myndigheter med internationella aktiviteter som Försvarsmakten m fl. Några förslag:

1. Sidas revision av samarbetspartners: Utvärdering av utformningen av de externa revisionsuppdragen.
2. Utvärdering av Sidas riskanalys av samarbetspartners.
3. Bistånd som affärsidé: De kommersiella bolagens roll i förverkligandet av svensk utvecklingspolitik.
4. Svenska myndigheter kontroll av upphandling och inköp i samband med projekt i länder med omfattande korruption.
5. En analys av Sida med utgångspunkt i RK-modellen (resultat, kapacitet, risk och kontroll).
6. Jämförande kvantitativ studie av implementeringen av de nya rapporteringskraven i flera myndigheter. (Med hänvisning till materialet omfattning, bör en sådan studie genomföras av flera personer.)

Referenser

Litteratur:

Almqvist, Roland (2009): *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, upplaga 1:2, Malmö, Liber AB.

Alvesson, Mats och Sköldberg, Kaj (1994): *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Lund, Studentlitteratur.

Backman, Jarl (1998): *Rapporter och uppsatser*, Lund, Studentlitteratur.

Gustafson, Agneta (2008): *Redovisning och kontroll av ideell verksamhet. En alltmer reglerad och standardiserad praktik*, Stockholm, Sober Förlag AB.

Kvale, Steinar (2000): *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Lund, Studentlitteratur.

Lane, Jan-Erik (2009): *State management. An enquiry into models of public administration and management*, Oxon and New York, Routledge.

Artiklar:

Johansson, Karl-Erik V. , Elgström, Ole, Kimanzu, Ngolia, Nylund, Jan-Erik, Persson, Reidar (2010) *Trends in Development Aid, Negotiation processes and NGO Policy Change*. Voluntas 2010 21:371-392

<http://www.springerlink.com.ezproxy.ub.gu.se/content/3808118u1873240v/fulltext.pdf>

(Tillgänglig 2001-05-14)

Oucchi, W.G. (1979): *A conceptual framework for design of organizational control mechanisms*. Management Science s 833-848, vol. 25, nr 9, september.

<http://www.jstor.org.ezproxy.ub.gu.se/stable/pdfplus/2630236.pdf?acceptTC=true>

(Tillgänglig 2011-05-15)

Rapporter:

Brorström, Björn (2009): *Styrning i offentlig förvaltning – teori, trender och tillämpningar*. Högskolan i Borås, Vetenskap för profession rapport nr 7:09, Borås

Ekonomistyrningsverket: *Handledning Resultatredovisning* ESV 2009:29.

Utredningar:

SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande av Styrtredningen. Stockholm 2007.

Databaser:

Ekonomistyrningsverket: *Slutrapport: Sidas arbete med intern styrning och kontroll* ESV 2011:16 <http://www.esv.se/download/18.5a16c4c212f10858fe78000376/ESV-2011-16.pdf>
(Tillgänglig 2011-04-19)

Regeringens proposition 2009: 10/1 utgiftsområde 7: *Internationellt samarbete*.
<http://www.sida.se/Global/Nyheter/Budget2010.pdf> (Tillgänglig 2011-05-21)

Regeringskansliet UD Info (2006): *Ett effektivare utvecklingssamarbete*.
<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/14/37/52/163f3524.pdf> (Tillgänglig 2011-05-14)

Regeringen: *Vårpropositionen på tre minuter*.
<http://www.regeringen.se/sb/d/2548/a/166265> (Tillgänglig 2011-05-16)

Riksrevisionen (2007): Oegentligheter inom bistånd. 2007:20
http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/1330/RiR_2007_20.pdf (Tillgänglig 2011-05-22)

Riksrevisionen *Vad vi granskar*. <http://www.riksrevisionen.se/sv/OM-RIKSREVISIONEN/Vart-uppdrag/Det-har-granskar-Riksrevisionen/>
(Tillgänglig 2011-05-21)

Riksrevisionen: Revisionsrapport: Sidas årsredovisning 2008
<http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/9033/RGE2%20SIDA.pdf> (Tillgänglig 2011-05-25)

Riksrevisionen: Revisionsrapport: Sidas årsredovisning 2009
<http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/9290/RGE2%20SIDA.pdf> (Tillgänglig 2011-05-25)

Riksrevisionen: Revisionsrapport: Sidas årsredovisning 2010
<http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/12645/RGE3%20SIDA.pdf>
(Tillgänglig 2011-05-25)

Svensk författningssamling: *Förordning (2000: 605) om årsredovisning och budgetunderlag*. <http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=3911&bet=2000%3A605>
(Tillgänglig 2011-05-22)

Svensk författningssamling: *Förordning med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)*, SFS 2010:180. <http://62.95.69.3/SFSdoc/10/101080.PDF>
(Tillgänglig 2011-05-21)

Sidas antikorrupsionsregel:
<http://www.Sida.se/Global/About%20Sida/Sidas%20antikorrupsionsregel.pdf> (Tillgänglig 2011-04-16)

Sidas budget 2011: <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Budget/> (Tillgänglig 2011-06-14)

Sidas regleringsbrev 2008:

<http://www.sida.se/Global/About%20Sida/Regleringsbrev/Sidas%20rb%202008.pdf>

(Tillgänglig 2011-05-26)

Sidas regleringsbrev 2009:

<http://www.esv.se/StatsliggarenApp/OpenFile?regleringsbrevId=11000&visningTyp=1&mediaTyp=0&period=2009> (Tillgänglig 2011-05-26)

Sidas regleringsbrev 2010:

http://www.sida.se/Global/About%20Sida/Regleringsbrev/Regleringsbrev_2010.pdf

(Tillgänglig 2011-05-26)

Sidas regleringsbrev 2011:

<http://www.sida.se/Global/About%20Sida/Regleringsbrev/Regleringsbrev%202011.pdf>

(Tillgänglig 2011-05-26)

SIDA: *Sidas årsredovisning 2008.*

http://www2.Sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA49655sv_2008.pdf&a=44655

(Tillgänglig 2011-04-19)

SIDA: *Sidas årsredovisning 2009.*

<http://www.Sida.se/Global/About%20Sida/Budget/Sidas%20%c3%a5rsredovisning%2009%20slutversion.pdf> (Tillgänglig 2011-04-19)

SIDA: *Sidas årsredovisning 2010.*

<http://www.Sida.se/Global/About%20Sida/Budget/Sida%20%c3%85R%202010.pdf>

(Tillgänglig 2011-04-19)

Unicef: <http://www.unicef.se/om-unicef/uppdrag-och-mal/fn-s-millenniema>

(Tillgänglig 2011-05-15)

Pressmeddelande:

SIDA stärker arbetet mot korruption 2011-02-22

<http://www.Sida.se/Svenska/Nyhetsarkiv/2011/Februari-2011/Sida-starker-arbetet-mot-korruption/> (Tillgänglig 2011-04-14)

Intervjuer:

Stefan Andersson, ansvarig revisor på Riksrevisionen i Jönköping 2011-05-04

Wiveca Holmgren, projektledare på Sida 2011-05-06

E-post:

Anna Lagerqvist Riksrevisionen till Maria Fridfors 2011-05-25