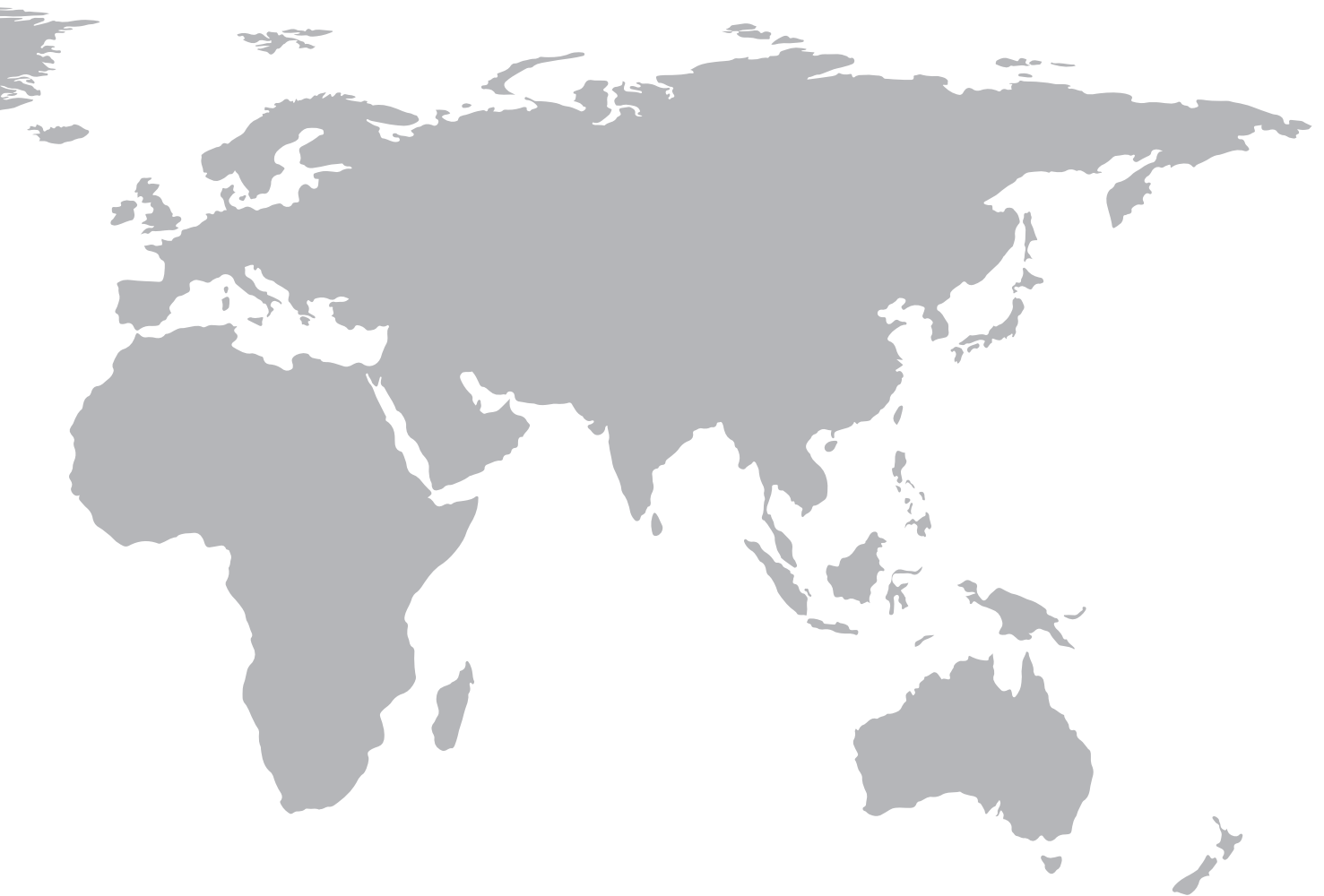




RESULTAT AV RIKSREVISIONENS  
INTERNATIONELLA UTVECKLINGSSAMARBETE  
2015–2018



2015

2016

2017

2018

RIKSREVISIONEN

---

ISBN: 978-91-7086-496-4

FOTON: RIKSREVISIONEN

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2018

DATUM: 2018-10-15

DNR: 1.2.2-2018-1293

# Resultat av Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete

Riksrevisionen sammanställer i denna rapport resultatet av myndighetens internationella utvecklingssamarbete. Rapporten överlämnas som information till utrikesutskottet.

Rapporteringen sker i enlighet med Riksrevisionens åtagande om att vara fjärde år redovisa resultatet av det internationella utvecklingssamarbetet.

Riksrevisor Helena Lindberg har fattat beslut i detta ärende. Projektdirektör Johanna Gårdmark har varit föredragande. Tillförordnad internationell chef Dag Levin Sparr har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Johanna Gårdmark





# Innehåll

Riksrevisors förord	5
Förkortningar	7
Sammanfattning	11
Riksrevisionens utvecklingssamarbete	11
Arbetsätt och metoder	11
Resultat i utvecklingssamarbetet	12
Nya samarbetsprojekt	15
Slutsatser och framgångsfaktorer	16
Riksrevisionens utvecklingssamarbete	18
Utvecklingssamarbete i enlighet med PGU	18
Mål för utvecklingssamarbetet	18
Finansiering och anslagsutnyttjande	19
Utvecklingssamarbete inom INTOSAI	20
Arbetsätt och metoder	21
Resultatramverk	21
Ansats i samarbetet	22
Metodutveckling och lärande	23
Utvärdering och uppföljning av samarbetsprojekt	24
Resultat i utvecklingssamarbetet	26
AFROSAI-E	26
ASEANSAI	32
Bosnien och Hercegovina – Supreme Audit Institutions	36
Georgien – State Audit Office	40
Kambodja – National Audit Authority	44
Kenya – Office of the Auditor General	49
Kosovo – National Audit Office	53
Moldavien – Court of Accounts	57
Palestina – State Audit Administrative Control Bureau	61
Tanzania – National Audit Office	64
Uganda – Office of the Auditor General	69
Västra Balkan – Joint Working Group on Audit Activities	73
Nya samarbetsprojekt	77
Afghanistan – State Audit Office	77
Liberia – General Auditing Commission	80
Zimbabwe – Office of the Auditor General	82
Slutsatser och framgångsfaktorer	86
Flexibilitet – en förutsättning som medför utmaningar	86
Viktigt att beakta hela organisationen i ett förändringsarbete	87
Teknisk utveckling skapar nya möjligheter i samarbetet	88
Kontinuitet i bemanning skapar god grund för partnerskap	88
Multilateralt samarbete bidrar till lärande på flera nivåer	89
Vikten av samordning med olika aktörer	90
Behov av utveckling av stöd för projektledning	90



## Riksrevisors förord

I denna rapport om Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete redovisar vi resultatet av våra bilaterala och regionala samarbetsprojekt. Resultat som uppnås i våra partnerorganisationer är alltid ett resultat av deras hårda arbete. Samtidigt bidrar vi med vårt kunnande och vår erfarenhet för att i samverkan främja en hållbar utveckling i organisationer som ofta verkar under mycket svåra omständigheter. De utvärderingar vi gjort av samarbetsprojekten visar att framsteg görs på många håll; tillämpningen av internationella standarder ökar, granskningsrapporterna blir mer läsbara, kvalitetssystem förbättras, ledarskap utvecklas och det görs också framsteg i kontakterna med såväl parlament som media, granskningsobjekt och civilsamhälle.

I enlighet med Sveriges politik för global utveckling (PGU) ska det svenska utvecklingssamarbetet skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Samarbetet ska präglas av den fattiga människans perspektiv samt av ett rättighetsperspektiv, där den enskilde individens frihet och rättigheter sätts i centrum.

En riksrevision är central för ett lands ekonomistyrning. Genom stödet till revisionsmyndigheter i utvecklingsländer bidrar Riksrevisionen till att främja god resursanvändning och effektiv förvaltning vilket är centralt för tillväxt och demokratisk utveckling. Ökad transparens och fungerande system för ansvarsutkrävande främjar den enskilde medborgarens möjligheter att göra sin röst hörd och bidrar samtidigt till att motverka korruption och oegentligheter.

Starkare revisionsmyndigheter bidrar direkt och indirekt till FN:s hållbara utvecklingsmål. Mål 16 syftar bland annat till att främja uppbyggnaden av effektiva och inkluderande institutioner och betonar ansvarsutkrävande. Detta mål är särskilt relevant för revisionsmyndigheter som genom sin granskning bidrar till transparens och effektivitet i offentlig förvaltning.

Riksrevisionen har valt att i allt högre grad inleda samarbeten med revisionsmyndigheter som verkar i en svår och bräcklig kontext. Efter att sedan 2011 och 2013 ha sett goda resultat i till exempel Kambodja respektive Palestina, inleddes ett samarbete med revisionsmyndigheten i Zimbabwe år 2016. Under 2018 har Riksrevisionen också undertecknat avtal med revisionsmyndigheterna i Afghanistan och Liberia. Samtidigt fasar vi ut samarbeten med nu mer etablerade revisionsmyndigheter, exempelvis i Georgien.

Vi fattar dessa beslut väl medvetna om att dessa komplexa och konfliktfyllda miljöer för med sig utmaningar som innebär att utvecklingen på revisionsmyndigheten förmodligen kommer att gå långsammare än i en annan kontext. Det är ett medvetet risktagande. Men vi ser det som vårt ansvar att verka inom ramen för svensk biståndspolitik och att stödja de revisionsmyndigheter som bäst behöver det.

Helena Lindberg  
Riksrevisor





## Förkortningar

<b>AFROSAI-E</b>	African Organisation of English-speaking Supreme Audit Institutions – en subregional samarbetsorganisation för nationella revisionsmyndigheter i engelsktalande länder i Afrika
<b>ASEAN</b>	Association of Southeast Asian Nations – en geopolitisk och ekonomisk organisation bestående av tio länder i Sydostasien
<b>ASEANSAI</b>	Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Supreme Audit Institutions – en subregional samarbetsorganisation för nationella revisionsmyndigheter i ASEAN-regionen
<b>CBC</b>	INTOSAI Capacity Building Committee – INTOSAI:s huvudkommitté för kapacitetsutveckling
<b>CoA C</b>	court of Accounts – Moldaviens nationella revisionsmyndighet
<b>COPF</b>	Parliamentary Committee for Oversight of Public Finances – parlamentariskt utskott i Kosovo med ansvar för att utöva tillsyn över utgifter
<b>CPP</b>	Cambodian People’s Party – regeringspartiet i Kambodja
<b>ELDP</b>	Executive Leadership Development Programme – ett ledarskapsprogram i AFROSAI-E, utvecklat av Riksrevisionen
<b>FINMAP</b>	Financial Management & Accountability Programme
<b>GAC</b>	General Auditing Commission – Liberias nationella revisionsmyndighet
<b>GIZ</b>	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – den tyska statens implementerande organ till stöd för biståndspolitik
<b>IDI</b>	INTOSAI Development Initiative – en norsk stiftelse som implementerar utvecklingsinitiativ inom INTOSAI
<b>INTOSAI</b>	International Organization of Supreme Audit Institutions – internationell samarbetsorganisation för nationella revisionsmyndigheter
<b>ISSAI</b>	International Standards for Supreme Audit Institutions – internationella standarder för nationella revisionsmyndigheter, som har utvecklats av INTOSAI

<b>JWGAA</b>	Joint Working Group of Audit Activities – en arbetsgrupp inom ramen för samarbetet mellan EU:s revisionsmyndigheter, med syftet att stödja samarbete och utveckling i EU:s kandidat- och potentiella kandidatländer
<b>KNAO</b>	Kosovo National Audit Office – Kosovos nationella revisionsmyndighet
<b>NAA N</b>	National Audit Authority of Cambodia – Kambodjas nationella revisionsmyndighet
<b>NAOT</b>	National Audit Office of Tanzania – Tanzanias nationella revisionsmyndighet
<b>OAGK</b>	Office of the Auditor General of Kenya – Kenyas nationella revisionsmyndighet
<b>OAGU</b>	Office of the Auditor General of Uganda – Ugandas nationella revisionsmyndighet
<b>OAGZ</b>	Office of the Auditor General of Zimbabwe – Zimbabwes nationella revisionsmyndighet
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Cooperation and Development – Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
<b>PEFA</b>	Public Expenditure and Financial Accountability – verktyg för att bedöma tillståndet i ett lands system för offentliga utgifter, upphandling och ansvarsutkrävande
<b>PFM</b>	Public Financial Management – offentlig finansiell styrning och uppföljning
<b>PGU</b>	Sveriges politik för global utveckling
<b>SAACB</b>	State Audit and Administrative Control Bureau of Palestine – Palestinas nationella revisionsmyndighet
<b>SAI</b>	Supreme Audit Institution – nationell revisionsmyndighet
<b>SAI BD</b>	The Office of Audit for Public Administration of the Brčko District – revisionsmyndigheten med mandat att granska Brčko-distriktet
<b>SAI BiH</b>	The Office for Auditing of Institutions of Bosnia Herzegovina – Bosnien och Hercegovinas nationella revisionsmyndighet
<b>SAI FED</b>	The Office for Auditing of Institutions in the Federation of Bosnia Herzegovina – revisionsmyndigheten med mandat att granska federationen Bosnien och Hercegovina

<b>SAI RS</b>	The Office for Auditing of the Public Sector of Republika Srpska – revisionsmyndigheten med mandat att granska regionen Srpska i Bosnien och Hercegovina
<b>SAI PMF</b>	Supreme Audit Institution Performance Measurement Framework – ett ramverk utvecklat av INTOSAI för att stödja fullständiga och faktabaserade utvärderingar av revisionsmyndigheters resultat i relation till internationella standarder och gällande praxis
<b>SAOA</b>	State Audit Office of Afghanistan – Afghanistans nationella revisionsmyndighet
<b>SAOG</b>	State Audit Office of Georgia – Georgiens nationella revisionsmyndighet
<b>SDA</b>	Swedish Development Advisers – konsultfirma
<b>Sida</b>	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
<b>SIGMA</b>	Support for Improvement in Governance and Management – ett gemensamt initiativ av EU och OECD med syfte att främja utvecklingen av offentlig styrning i EU:s kandidatländer och potentiella kandidatländer samt i utvecklingsländer
<b>UNDP</b>	United Nations Development Program – FN:s utvecklingsprogram
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development – USA:s biståndsmyndighet



## Sammanfattning

Detta är den tredje resultatrapporten om Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete. Rapporten kompletterar årsredovisningen genom att mer i detalj redogöra för hur insatserna bidrar till att nå målet för Riksrevisionens utvecklingssamarbete. Rapporten baseras på externa utvärderingar och Riksrevisionens egna bedömningar av resultat i verksamheten.

### Riksrevisionens utvecklingssamarbete

Enligt lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen ska myndigheten bedriva internationellt utvecklingssamarbete. Riksrevisionens utvecklingssamarbete utgår från den svenska politiken för global utveckling. Vid val av partnerorganisationer utgår Riksrevisionen från de länder för vilka Sverige har en samarbetsstrategi.

Riksrevisionens mål för utvecklingssamarbetet är *att bidra till att stärka de nationella revisionsmyndigheternas kapacitet och förmåga att bedriva revision i enlighet med internationella standarder*. Målet nås genom globala, regionala och nationella insatser.

Globalt arbetar Riksrevisionen inom det internationella samarbetsorganet INTOSAI<sup>1</sup>.

### Arbetsätt och metoder

Det internationella utvecklingssamarbetet syftar till att främja institutionell utveckling inom offentlig revision i Riksrevisionens samarbetsorganisationer. Riksrevisionens bidrag sker främst genom egen personal som, inom ramen för ett flerårigt projekt, genomför kortare eller längre uppdrag. Tyngdpunkten i samarbetet ligger inom finansiell revision och effektivitetsrevision, och inom kvalitetssystem som stödjer revisionen. Därutöver stödjer Riksrevisionen också bland annat förändringsprocesser inom ledning och styrning, ledarskap, intern och extern kommunikation, IT och HR. Utveckling av pedagogiska metoder är ett väsentligt inslag i utvecklingen av kvalitet och effektivitet i verksamheten.

---

<sup>1</sup> International Organization of Supreme Audit Institutions, internationell samarbetsorganisation för nationella revisionsmyndigheter.

## Resultat i utvecklingssamarbetet

### AFROSAI-E

Riksrevisionens samarbete med AFROSAI-E<sup>2</sup> är det mest omfattande och långvariga av alla våra samarbetsprojekt. Genom att på olika sätt stödja genomförandet av AFROSAI-E:s strategiska plan bidrar Riksrevisionen till att stärka medlemmarnas institutionella kapacitet och professionella utveckling. En utvärdering visar att framsteg bland annat har gjorts inom utvecklingen av effektivitetsrevision. Inom finansiell revision har den regionala manualen uppdaterats och Riksrevisionen stödjer det omfattande arbetet med att tillämpa manualen och anpassa den till nationella förutsättningar. År 2015–2016 gjorde Riksrevisionen en särskild satsning på att utveckla ett ledarskapsprogram. Även om programmet var framgångsrikt drog Riksrevisionen tillsammans med AFROSAI-E slutsatsen att avancerade strategiska ledningsprogram bör genomföras bilateralt för att bättre kunna anpassas till de nationella förutsättningarna.

### ASEANSAI

Samarbetet mellan ASEANSAI<sup>3</sup> och Riksrevisionen, som inleddes 2014 syftar till att stärka medlemmarnas kapacitet, bland annat vad gäller revision i enlighet med internationella standarder. Riksrevisionens stöd sker genom expertdeltagande, utbildningsinsatser och coachning i aktiviteter som planeras och genomförs av ASEANSAI och dess underkommittéer och medlemmar. Riksrevisionen har hittills framför allt bidragit med expertis till ASEANSAI:s långsiktiga program för att tillämpa internationella standarder i regionen. Bland annat syftade programmet till att utbilda en regional resurspool av experter. Riksrevisionen har också utbildat revisorer från regionen i kvalitetssäkring.

### Bosnien och Hercegovina – Supreme Audit Institutions

År 2016, efter sjuårigt samarbete, avslutades Riksrevisionens projekt tillsammans med revisionsmyndigheterna i Bosnien och Hercegovina. Samarbetet hade en bred ansats och beaktade organisationernas samlade behov av stöd. Samarbetet har utvärderats vid ett flertal tillfällen och den samlade bedömningen är att Riksrevisionen bidrog till utvecklingen av välfungerande revisionsmyndigheter som publicerar granskningsrapporter av god kvalitet. Det långa samarbetet anses också ha bidragit till ett beroendeförhållande till Riksrevisionen och anses inte ha skapat förutsättningar för långsiktigt hållbara resultat utan externt stöd. Mot denna bakgrund förlängdes inte samarbetet efter den femte projektfasen.

---

<sup>2</sup> African Organisation of English-speaking Supreme Audit Institutions, subregional samarbetsorganisation för nationella revisionsmyndigheter i engelsktalande länder i Afrika.

<sup>3</sup> Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Supreme Audit Institutions, subregional samarbetsorganisation för nationella revisionsmyndigheter i ASEAN-regionen.

### **Georgien – State Audit Office**

Samarbetet mellan Georgiens revisionsmyndighet och Riksrevisionen inleddes 2010. Det senaste avtalet gick ut i juni 2018 och har, efter en period av minskande aktivitetsnivå, inte förnyats. Effektivitetsrevisionen håller god kvalitet och producerar läsbara rapporter. Antalet publicerade rapporter har också ökat, dock delvis på bekostnad av kvaliteten i granskningarna. Effektivitetsrevisionen betraktas också som sårbar då organisationen är beroende av ett fåtal erfarna revisorer. En utvärdering av revisionsmyndigheten i förhållande till internationella standarder visar att organisationen på ett övergripande plan har utvecklats från en traditionell kontroll- och inspektionsbaserad verksamhet till en modern revisionsmyndighet.

### **Kambodja – National Audit Authority**

Riksrevisionens stöd till Kambodjas revisionsmyndighet påbörjades 2011. Inom finansiell revision har Riksrevisionen bidragit till utvecklingen av en revisionshandbok samt utbildat och coachat medarbetare och chefer. Som ett resultat har revisionsmyndigheten ökat sin förmåga att genomföra granskningar i enlighet med internationella standarder. Även myndighetens kvalitetssystem och förmåga att kvalitetssäkra de egna granskningarna har förbättrats. Effektivitetsrevision har introducerats i Kambodja och bland annat senaten, nationalförsamlingen och finansdepartementet har efterfrågat NAA:s rapporter. En utvärdering lyfter fram ett antal faktorer som kan bidra till att utvecklingen som nu sker i organisationen kan hålla i längden: ledningens stöd för utvecklingen, utveckling av kvalitetssäkringskapacitet och en utvecklad förmåga att bedriva interna utbildningar.

### **Kenya – Office of the Auditor General**

En utvärdering av samarbetet mellan Riksrevisionen och Kenyas revisionsmyndighet ger slutsatsen att projektet har bidragit till att stärka kvalitetssäkringssystemen och kvalitetskontrollen, främst inom finansiell revision, samt till att stärka färdigheterna inom effektivitetsrevision och kommunikationen med externa intressenter. Samtidigt präglas samarbetet av en viss tröghet som innebär att Riksrevisionen ofta tar en mer drivande roll än vad som är önskvärt i samarbetet. Utmaningen är att förse organisationen med de verktyg som behövs för att den ska fortsätta med sin egen vidareutveckling. Hållbarheten i utvecklingen främjas bland annat av val av metoder och arbetsätt, genom satsning på kompetensutveckling för chefer och genom stöd i utveckling av professionella nätverk. Samarbetet påbörjades 2011.

### **Kosovo – National Audit Office**

Riksrevisionen stödjer sedan 2011 professionaliseringen av Kosovos revisionsmyndighet genom ett brett institutionellt samarbete. Riksrevisionen har tillsammans med revisionsmyndigheten i Kosovo konstaterat att framför allt effektivitetsrevisionen har särskilda utmaningar. Ambitionen är att skapa en hållbar

funktion för effektivitetsrevision så att rapportkvaliteten kontinuerligt kan förbättras. I en utvärdering framgår att en tidig investering i ledarskapsutbildning har haft positiv effekt på andra delar av samarbetet. Revisionsmyndigheten har en relativt välfungerande kommunikation med revisionsobjekt och andra aktörer.

### **Moldavien – Court of Accounts**

I drygt 10 år har Riksrevisionens stöd till den moldaviska revisionsmyndigheten främst inriktats mot finansiell revision och dess kvalitetssäkring. En ny högsta ledning tillsattes under rapporteringsperioden. Myndighetens höga personalomsättning medför utmaningar för hållbarheten i olika utvecklingsinitiativ. När kompetent personal lämnar organisationen riskerar det att påverka inte bara samarbetsprojektets resultat utan också kvaliteten i granskningar och därmed också organisationens trovärdighet.

### **Palestina – State Audit Administrative Control Bureau**

Riksrevisionens samarbete med Palestinas revisionsmyndighet inleddes 2013 och avtalet förnyades i januari 2018. Samarbetet breddades då till att inkludera inte bara effektivitetsrevision utan också ledarskapsutveckling och strategiska frågor såsom revisionsplanering och kvalitetskontroll. Även kommunikation omfattas nu av samarbetet, bland annat med fokus på utveckling av ett intranät. Organisationen står inför betydande utmaningar i och med dess begränsade oberoende och avsaknaden av ett fungerande parlament. Under de senaste fem åren har myndigheten med stöd av Riksrevisionen utvecklat en helt ny verksamhet då effektivitetsrevisionen inte bedrivits tidigare. En separat enhet har skapats, personalens kunskap och förmåga att genomföra effektivitetsrevision har byggts upp, och hitintills har sex granskningsrapporter producerats.

### **Tanzania – National Audit Office**

Samarbetet mellan Tanzanias revisionsmyndighet och Riksrevisionen omfattar effektivitetsrevision, kvalitetssäkring och kvalitetskontroll, planering, kommunikation och IT. Trots ambitiösa planer och många bevis för ett hittills lyckats samarbete, präglas projektet av en viss tröghet i respons och momentum. En följd av detta är att Riksrevisionen i vissa avseenden kommit att ta på sig en allt för drivande roll i projektgenomförandet. Stödet till effektivitetsrevisionen är det som fungerar bäst, och det har också lett till det mest påtagliga resultatet. Riksrevisionen har samarbetat med systerorganisationen i Tanzania sedan 2004.

### **Uganda – Office of the Auditor General**

Samarbetet mellan Ugandas revisionsmyndighet och Riksrevisionen inleddes 2013 och är främst inriktat mot att utveckla myndighetens kvalitetssäkringssystem, effektivitetsrevision och relationer till parlamentet och media. I en utvärdering från 2017 konstaterades att effektiviteten i revisionsprocessen har stärkts och



kommunikationen med externa intressenter förbättrats. Rapporterna har blivit mer lättlästa och myndigheten driver i ökad omfattning på sina förändringsprocesser även utan externt stöd. Ett tecken på positiv utveckling är att revisionsmyndighetens medarbetare anlitas som experter i utbildningar i regionen och att organisationen får förfrågningar om studiebesök och stöd från sina grannländer.

### **Västra Balkan – Joint Working Group on Audit Activities**

På Västra Balkan samarbetar Riksrevisionen sedan 2013 med revisionsmyndigheterna inom ramen för en arbetsgrupp inom EU som syftar till att underlätta samarbetet mellan revisionsmyndigheterna i kandidatländer och potentiella kandidatländer och revisionsmyndigheterna i EU:s medlemsländer. Samarbetet kompletterar och förstärker de bilaterala samarbeten som Riksrevisionen har (och har haft) i regionen. Riksrevisionen har bland annat bidragit med finansiering och expertis till två parallellgranskningsprojekt. Den andra parallellgranskningen resulterade i en syntesrapport där vissa gemensamma slutsatser kunde dras. Syntesrapporten bidrog till ökat genomslag även av den nationella rapporteringen.

## **Nya samarbetsprojekt**

### **Afghanistan – State Audit Office**

Riksrevisionen inledde i augusti 2018 ett samarbetsprojekt med revisionsmyndigheten i Afghanistan. Avtalet sträcker sig till december 2020. Samarbetet beaktar hela organisationen och inriktas mot finansiell revision, effektivitetsrevision, kvalitetskontroll och kvalitetssäkring, stödverksamhet såsom HR och kommunikation samt ledarskap. Säkerhetsläget medger inte besök i Afghanistan. Samarbetet med revisionsmyndigheten kommer därför till stor del att bygga på nya arbetsformer, där aktiviteter genomförs i tredje land och via Skype, e-post och telefon.

### **Liberia – General Auditing Commission**

I augusti 2018 inledde Riksrevisionen ett samarbete med Liberias revisionsmyndighet. Samarbetet har som övergripande mål att bistå myndigheten i ambitionen att bedriva revision i enlighet med internationella standarder. I samarbetet bidrar Riksrevisionen med experter i de aktiviteter som genomförs inom ramen för EU:s stöd till revisionsmyndigheten. Fokus ligger på finansiell revision och regelefterlevnadsrevision där Riksrevisionen bidrar genom att stödja anpassningen av AFROSAI-E:s manual till Liberias kontext och genom att stödja gruppen som ska utbilda revisorerna.

### **Zimbabwe – Office of the Auditor General**

Sedan januari 2017 samarbetar Riksrevisionen med Zimbabwes revisionsmyndighet. Den inledande projektfasen sträcker sig till slutet av 2019. Den osäkra politiska

situationen i landet och regimens auktoritära tendenser begränsar OAGZ:s möjligheter att leva upp till internationella standarder. Projektaktiviteter har genomförts inom ledarskap, effektivitetsrevision och internkommunikation. Bland annat har myndigheten lanserat ett nytt intranät och därmed förenklat och förbättrat kommunikationen i myndigheten.

## Slutsatser och framgångsfaktorer

Målen är gemensamma för Riksrevisionens samtliga projekt inom det internationella utvecklingssamarbetet. Riksrevisionens insatser för att nå målen betonas och utformas olika beroende på samarbetspartnerns behov och förutsättningar.

Riksrevisionen utvecklar och förändrar kontinuerligt samarbetsportföljen. En ny inriktning är den mot samarbete med revisionsmyndigheter i bräckliga stater. Det värde vi kan tillföra är stort, men inriktningen är samtidigt förenad med ett risktagande.

Riksrevisionen har i det internationella utvecklingssamarbetet i stort uppnått de avsedda resultaten.

Baserat på de utvärderingar som har gjorts och egna lärdomar av verksamheten har Riksrevisionen identifierat ett antal faktorer som generellt sett har en stor betydelse för att utvecklingssamarbetet ska vara framgångsrikt:

Riksrevisionens anslag för internationellt utvecklingssamarbete ger myndigheten en unik möjlighet att vara en långsiktig och *flexibel partner* som kan både tillhandahålla egen sakkunskap och bidra med finansiella resurser när detta stödjer projektmålen.

Vår erfarenhet visar att det är viktigt att *beakta hela organisationen* i förändringsarbetet även när projektet främst är inriktat mot ett begränsat tekniskt område. När stödet har breddats till att omfatta andra aspekter av organisatorisk utveckling har utvärderingar visat att detta stöd är en förutsättning för hållbar utveckling inom det mer tekniska samarbetet.

Med hjälp av *teknisk utveckling* av verktyg för kommunikation och samarbete finns möjligheter för nya samarbetsformer.

I flera samarbetsprojekt har *kontinuitet i bemanningen* av vissa nyckelpersoner från både Riksrevisionens och partnerorganisationens sida skapat en grund för kollegialitet, förtroende och gott samarbete.

En formell eller informell *multilateral ansats* i samarbetet har fördelar, för deltagarna själva och för Riksrevisionen som partner. I ett regionalt samarbete finns stordriftsfördelar genom till exempel gemensamma utbildningstillfällen och gemensamma handböcker. Ett regionalt samarbete medför också ett positivt kollegialt förändringstryck mellan de deltagande organisationerna.

Riksrevisionen har en omvärld att förhålla sig till i planering och genomförande av det internationella utvecklingsarbetet. God *samverkan* med andra bidrar till goda resultat. Samråd sker årligen med Sida och vid behov med utlandsmyndigheterna och med andra givare för att få en helhetssyn på samarbetspartnerns utvecklingsbehov, för att åstadkomma effektiv planering och för att nå synergieffekter.

Utvärderingar har noterat att Riksrevisionen behöver utveckla sitt *stöd för projektledning*, såsom planering, ledning, genomförande och uppföljning av projektsamarbeten, genom tydligare mallar och krav, samt ensa sitt språkbruk, bland annat i olika projektdokument.

# Riksrevisionens utvecklingssamarbete

Riksrevisionen presenterar för tredje gången en resultatrapport om myndighetens internationella utvecklingssamarbete. Resultatet redovisas mot bakgrund av Riksrevisionens uppdrag och gällande överenskommelser om samarbete med andra revisionsmyndigheter, och det baseras främst på utvärderingar som gjorts av varje samarbetsprojekt.

Riksrevisionen ska enligt § 22 i lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen bedriva internationellt utvecklingssamarbete. Inriktningen ska beslutas av Riksrevisionen efter samråd med Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Riksdagen beslutar årligen om anslag för verksamheten.

Det internationella utvecklingssamarbetet är enligt Riksrevisionens instruktion en del av myndighetens kärnverksamhet. Enligt arbetsordningen utses en av riksrevisorerna att besluta om inriktningen av det internationella utvecklingssamarbetet.

Det internationella utvecklingssamarbetet redovisas årligen i Riksrevisionens årsredovisning. Resultatrapporten kompletterar och fördjupar årsredovisningens avsnitt om verksamhetens resultat genom att redogöra för hur insatserna bidrar till verksamhetens mål.

## Utvecklingssamarbete i enlighet med PGU

Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete ska ske i enlighet med Sveriges politik för global utveckling (PGU). Av PGU följer att verksamheten ska präglas av två perspektiv: dels den fattiga människans perspektiv, dels ett rättighetsperspektiv där den enskilda individens frihet och rättigheter sätts i centrum. Kretsen av Sveriges partnerorganisationer<sup>4</sup> är utgångspunkten vid val av samarbetspartner.

Ett nära samråd sker såväl med Sida som med utlandsmyndigheter. I vissa fall förekommer också parallell finansiering.

## Mål för utvecklingssamarbetet

God resursanvändning och effektiv förvaltning är centralt för tillväxt och demokratisk utveckling. Ökad transparens och fungerande mekanismer för ansvarsutkrävande främjar den enskilda medborgarens möjligheter att göra sin röst hörd. Detta bidrar också till att motverka korruption och oegentligheter.

---

<sup>4</sup> Definieras som de länder för vilka Sverige har en samarbetsstrategi.

Riksrevisionen kan inom sitt verksamhetsområde bidra till en sådan utveckling och har satt upp följande mål för det internationella utvecklingssamarbetet:

*Att bidra till att stärka de nationella revisionsmyndigheternas kapacitet och förmåga att bedriva revision i enlighet med internationella standarder.*

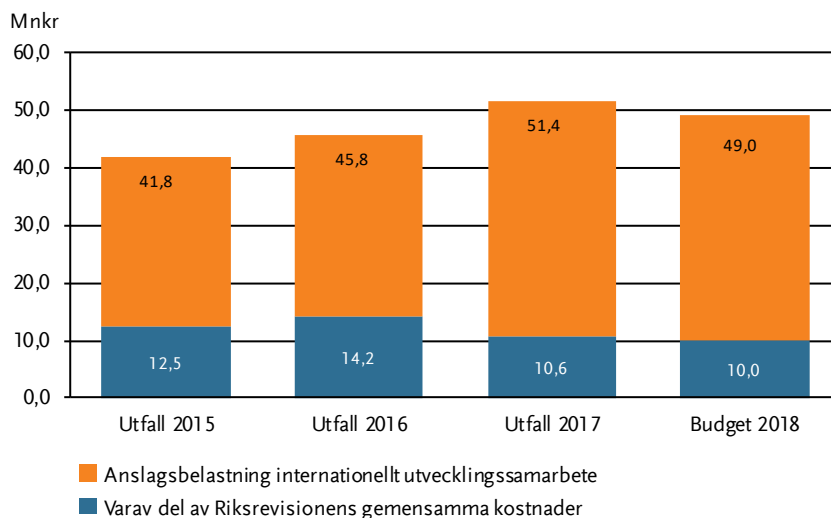
## Finansiering och anslagsutnyttjande

Riksrevisionen disponerar sedan 2004 ett anslag för internationellt utvecklingssamarbete. Sedan 2016 uppgår anslaget till 50 miljoner kronor per år. Anslaget är inte föremål för pris- och löneomräkning. Den del av anslaget som används för bidrag till gemensamma kostnader på Riksrevisionen har minskat.<sup>5</sup>

Anslagsbelastningen består både av kostnader i den egna verksamheten och av transfereringar. En avvägd kombination av dessa bidrar till ett effektivt bistånd. Riksrevisionen bekostar exempelvis lokalanställda experter. Sådana kostnader redovisas som transfereringar.<sup>6</sup> Utöver de projektkostnader som redovisas i rapporten belastas biståndsanslaget också med kostnader för exempelvis globala insatser.

En mer detaljerad ekonomisk redovisning lämnas årligen i Riksrevisionens årsredovisning.

**Diagram 1** Anslagsbelastning för det internationella utvecklingssamarbetet 2015–2017 och budget för 2018<sup>7</sup>



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017 samt budget för 2018.

<sup>5</sup> Riksrevisionen, *Riksrevisionens årsredovisning för 2017*, 2017/18:RR1, 2018, s. 43–44.

<sup>6</sup> Riksrevisionen, *Årsredovisning för 2017*, s. 10, 41, 44 och 47.

<sup>7</sup> Eftersom Riksrevisionen 2017 utnyttjade en anslagskredit motsvarande 1,4 miljoner, motsvarar budgeten för 2018 tillgängliga medel.

## Utvecklingssamarbete inom INTOSAI

INTOSAI är en samarbetsorganisation för nationella revisionsmyndigheter, där Riksrevisionen är medlem. INTOSAI har fyra prioriterade målområden, som vart och ett leds av en huvudkommitté. Kommittéernas arbete inriktas mot utveckling av internationella standarder (ISSAI<sup>8</sup>), främjande av revisionsmyndigheters kapacitetsutveckling och informations- och erfarenhetsutbyte samt mot att INTOSAI ska agera som ett föredöme bland internationella organisationer.

Riksrevisionen är vice ordförande i huvudkommittén för kapacitetsutveckling, INTOSAI Capacity Building Committee (CBC), där Sydafrikas revisionsmyndighet är ordförande. Riksrevisionen är också en framträdande aktör inom INTOSAI:s arbete med utveckling av standarder.

Riksrevisionens engagemang inom både CBC och INTOSAI:s standardssättande kommitté motiveras dels av nyttan för den egna verksamheten, dels av att Riksrevisionen har relevant kompetens och erfarenhet som kan bidra till revisionsmyndigheters utveckling globalt.<sup>9</sup>

Till sitt stöd har INTOSAI:s medlemmar också organisationen INTOSAI Development Initiative (IDI) som bland annat bistår med kompetensutveckling.<sup>10</sup> IDI finansieras genom bidrag från flera nationella och multilaterala biståndsorgan, bland annat Sida, samt genom revisionsmyndigheters professionella bidrag, bland dem Riksrevisionen.

---

<sup>8</sup> *International Standards for Supreme Audit Institutions*, internationella revisionsstandarder som utvecklas av INTOSAI.

<sup>9</sup> Denna verksamhet finansieras huvudsakligen med Riksrevisionens förvaltningsanslag och belastar endast biståndsanslaget i den mån den syftar till att stärka revisionsmyndigheter i utvecklingsländer.

<sup>10</sup> Riksrevisor Helena Lindberg är ledamot i styrelsen.

## Arbetsätt och metoder

Riksrevisionens insatser ska bidra till att främja institutionell utveckling inom offentlig revision i länderna där myndigheten verkar. Stödet ska stärka samarbetspartnerns kapacitet att planera, genomföra, kvalitetssäkra, rapportera, kommunicera och följa upp revision av offentlig verksamhet. Riksrevisionens samarbete omfattar ofta flera områden för att bidra till organisationens utveckling som helhet. Denna breda ansats är ett medvetet val.

Riksrevisionen bidrar huvudsakligen med egen personal som, inom ramen för ett flerårigt projekt, genomför kortare eller längre uppdrag. Omfattningen varierar mellan några dagars arbete på plats i landet (korttidsuppdrag) och stationering vid samarbetsorganisationen under flera år (långtidsrådgivare). Arbete på plats i samarbetsorganisationen kompletteras ofta med stöd på distans, per e-post och telefon- eller videokonferens. Därutöver genomförs också utbildningsaktiviteter i Sverige och samordnat för flera partnerorganisationer i en region.

Tyngdpunkten i samarbetet ligger inom finansiell revision och effektivitetsrevision samt på kvalitetssystem som stödjer revisionen. Riksrevisionen ger även stöd till förändringsprocesser inom till exempel ledning och styrning, ledarskap, intern och extern kommunikation, IT och HR.

Utgångspunkten i samarbetet är parternas ansvar för sin egen utveckling. Riksrevisionens stöd ska därför alltid vara efterfrågestyrt och utgå från lokala behov och förutsättningar. Parterna utformar gemensamt innehållet i samarbetet baserat på samarbetspartnerns egna strategier och utvecklingsplaner.

För att öka effekten av samarbetet och minska risken för fragmentisering samordnar Riksrevisionen sina insatser med andra aktörer. Detta sker dels inom ramen för varje projekt, dels genom att Riksrevisionen deltar i ett strukturerat samarbete mellan INTOSAI och givarsamfundet<sup>11</sup>.

## Resultatramverk

När Riksrevisionen får en formell förfrågan från en revisionsmyndighet om att inleda ett samarbete görs en bedömning av förutsättningarna för samarbetet. Riksrevisionen bedömer då den tilltänkta samarbetspartnerns organisation och verksamhet. Bedömningen ska också omfatta revisionsmyndighetens institutionella förutsättningar såsom organisationens oberoende och mandat, landets ramverk för finansiell rapportering och parlamentets kapacitet och förmåga att ta emot

<sup>11</sup> INTOSAI-Donor Cooperation (<https://intosaidonor.org/>).

granskningsresultaten. Om det finns goda förutsättningar för samarbete utvecklas ett projektdokument där projektets mål tydligt framgår.

Riksrevisionens resultatramverk är vägledande för alla samarbetsprojekt. Målet för verksamheten är att revisionsmyndigheter ska arbeta i enlighet med internationella standarder. Målet återspeglas i samtliga samarbetsprojekt och bryts ner i tre resultatmål som uttrycker vad en nationell revisionsmyndighet måste uppnå för att målet ska nås:

- Granskningsprocesserna är effektiva och kvalitativa.
- Granskningsrapporterna håller hög kvalitet och är läsarvänliga.
- Det är god kvalitet i relationerna med externa intressenter.

Riksrevisionens insatser ska bidra till att något av eller alla dessa mål nås. Insatserna kan också röra revisionsmyndighetens institutionella förutsättningar. Bland annat kan Riksrevisionen delta i insatser för att parlamentens kapacitet ska utvecklas eller för att lagar som styr myndighetens oberoende och mandat förtydligas. Riksrevisionen samverkar i dessa sammanhang ofta med riksdagen.

## Ansats i samarbetet

Riksrevisionen skiljer sig från sedvanliga biståndsgivare och biståndsfinansierade konsulter genom att vara en institutionell partner som arbetar från myndighet till myndighet. Riksrevisionen strävar efter att vara flexibel i sin ansats och går in i samarbeten med avsikten att arbeta uthålligt och långsiktigt.

Riksrevisionens insatser utgår från ett helhetsperspektiv på samarbetspartnerns förmåga att bedriva en effektiv revisionsverksamhet. Insatser syftar till att öka den professionella kompetensen i revisionsfrågor, den enskildes kapacitet att använda dessa färdigheter och samarbetspartnerns förmåga att koppla samman medarbetarnas kapacitet till en effektiv verksamhet.

Där det finns regionala manualer och handböcker som baseras på internationella standarder och som används av partnern anpassar Riksrevisionen sitt bidrag efter dessa. Samordning sker i möjligaste mån med vad andra partner och givare gör. För att bidra till större uthållighet och bärkraft stödjer Riksrevisionen regionala organisationer och nätverk i de regioner där vi är verksamma med bilaterala projekt.

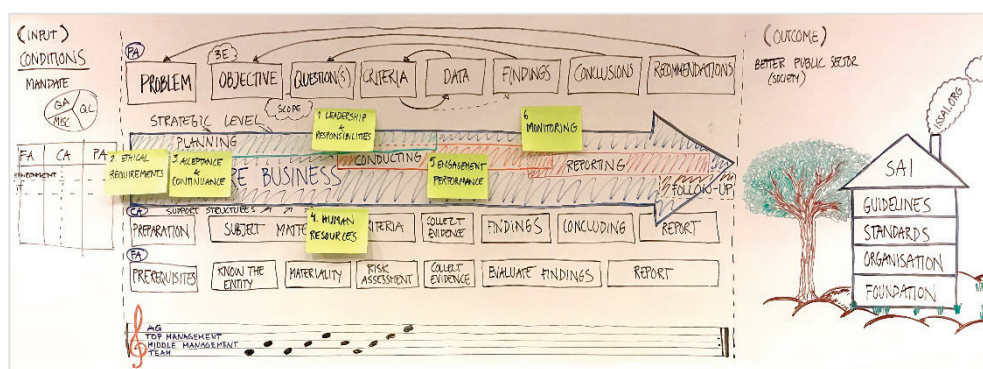
Riksrevisionen har en bred meny där valet av insatser beror på var samarbetspartnern är i sin utveckling och vad den efterfrågar. Riksrevisionen kan ge grundläggande utbildning i revisionsfrågor, vidareutbildning inom specialområden, stöd till att bygga upp kvalitetssäkring och kvalitetskontroll, utbildning i projektledning, stöd till supportfunktioner så att de bättre kan stötta kärnprocesserna och stöd till chefer på olika nivåer så att de bättre kan leda revisionsverksamheten.



Riksrevisionen strävar efter att stärka revisionens roll och öka dess genomslagskraft. Det innebär stöd till revisionsmyndighetens arbete gentemot sina intressenter, framför allt parlament och regering, men även medierna, akademien och det civila samhället. I samtal med Sida och berörda utlandsmyndigheter påtalar Riksrevisionen vikten av att ta upp revisionens roll och oberoende i deras politiska dialog i landet.<sup>12</sup>

## Metodutveckling och lärande

Riksrevisionen tar till vara erfarenheter som gjorts inom utvecklingssamarbetet och utvecklar fortlöpande metoderna. En kontinuerlig kompetensutveckling hjälper organisationen och medarbetarna att utveckla sina färdigheter när det gäller att bidra till stärkt kapacitet inom sina expertområden.



## Utveckling av pedagogiska metoder

Riksrevisionen har som ambition att kunna växla mellan olika pedagogiska metoder och har därför utvecklat flera verktyg för att underlätta lärandet. Exempel på detta är spel för att tydliggöra olika strategiska processer, såsom strategisk planering, kvalitetssäkring och revisionsmetodik i finansiell revision

Sedan flera år erbjuder Riksrevisionen återkommande kurser i facilitering.<sup>13</sup> Riksrevisionen har också inlett ett samarbete med Uppsala universitet för att utveckla pedagogiska metoder och vuxenlärande. Vid dessa utbildningstillfällen har också våra samarbetspartner erbjudits att delta.

<sup>12</sup> Riksrevisionen, *Inriktning av Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete 2018, 2017.*

<sup>13</sup> Facilitering är en pedagogisk metod där en ledare – facilitator – på olika sätt verkar för att möjliggöra gruppens process för att uppnå vissa mål, såsom problemlösning, idéutveckling och erfarenhetsutbyte, och därmed också ett lärande.

## Ökat säkerhetsmedvetande

Riksrevisionen har vidtagit åtgärder för att öka säkerheten för de medarbetare som deltar i utvecklingssamarbetet. Det handlar bland annat om att öka säkerhetsmedvetandet och kunskapen hos medarbetarna. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen utvecklat en webbaserad säkerhetsutbildning som alla medarbetare måste klara innan de reser utomlands. Det är den första myndighetsanpassade utbildningen av sitt slag och Riksrevisionen har delat med sig av utbildningen till andra intresserade myndigheter.

## Utvärdering och uppföljning av samarbetsprojekt

Riksrevisionen strävar efter att uppnå konkreta, mätbara resultat i samarbetsprojekten, på såväl kort som medellång sikt. För varje projektfas (3–5 år) etableras en lägesbeskrivning, som sedan något år tillbaka företrädesvis baseras på indikatorer hämtade ur SAI PMF<sup>14</sup>. Denna metod innebär dels att det skapas en tydlig gemensam bild av utvecklingsbehoven, dels att samarbetsprojekten har en tydligare *baseline*, det vill säga en utgångspunkt i relation till vilken man bedöma utvecklingen under en projektperiod. Metoden har bland annat tillämpats i den nya projektfasen i samarbetet med Kosovos revisionsmyndighet och lyfts i utvärderingen fram som ett gott exempel som bör tillämpas i alla samarbetsprojekt.<sup>15</sup>

Inom ramen för varje samarbetsprojekt utvecklas gemensamma arbetsprocesser, bland annat för planering, uppföljning och utvärdering. I alla projekt finns en gemensam styrgrupp där projektet löpande följs upp för att bedöma om insatserna är relevanta och håller god kvalitet. Utvärderingar av projekten genomförs också regelbundet för att stimulera lärande och främja ett resultatorienterat arbetssätt. Slutsatserna från utvärderingarna redovisas nedan per projekt.

## Förbättrat stöd för planering och uppföljning

Under den aktuella perioden har Riksrevisionen bland annat identifierat behov av att utveckla projektplanerna, särskilt vad gäller tydliga, realistiska och uppföljningsbara målformuleringar. I samband med att projektplaner förnyas eller uppdateras används en mer standardiserad process och dokumentation.

## Systematisk utvärdering av enskilda insatser

Riksrevisionen har sedan 2016 systematiserat sin användning av skriftliga utvärderingar av varje insats som genomförs. Utvärderingarna är standardiserade för att vara

---

<sup>14</sup> Supreme Audit Institution Performance Measurement Framework – ett ramverk som är utvecklat av INTOSAI för att stödja fullständiga och faktabaserade utvärderingar av revisionsmyndigheters resultat i relation till internationella standarder och gällande praxis.

<sup>15</sup> National Audit Office (UK), *Swedish National Audit Office: Evaluation of development cooperation project with the Kosovo National Audit Office*, 2018, s. 7.

jämförbara över tid och mellan insatser. Syftet är att få ett underlag för att kunna bedöma både nyttan och värdet med olika typer av insatser och hur väl de genomförs.

### Ny metod för utvärdering

Riksrevisionen har varierande erfarenheter av kvaliteten i och nyttan av utvärderingar som gjorts av samarbetsprojekt. Riksrevisionen har tillämpat olika metoder och anlitat olika aktörer – främst externa konsulter eller internationella kollegor – i utvärderingarna. Under 2017–2018 har en ny metod tillämpats i fem samarbetsprojekt, en *light touch review*.<sup>16</sup>

Syftet är att med relativt begränsade resurser kunna göra en bedömning av läget i ett samarbetsprojekt där Riksrevisionen och samarbetspartnern redan är överens om att fortsätta samarbetet. Utvärderingarna har letts av en extern konsult och genomförts med hjälp av en medarbetare från Riksrevisionen, ofta tillsammans med en kollega från ett annat samarbetsland än det som utvärderats. Ingen i utvärderingsteamet har tidigare haft en roll i det aktuella samarbetsprojektet.

Konceptet *light touch* indikerar att utvärderingen inte har som ambition att fullt ut leva upp till OECD:s<sup>17</sup> utvärderingskriterier för internationellt utvecklingssamarbete, som beaktar relevans, effektivitet, effekt, genomslag och hållbarhet<sup>18</sup>. Bedömningen i utvärderingsrapporten baseras på dokumentstudier, samt enkäter och intervjuer med relevanta personer i partnerorganisationen, vid Riksrevisionen, och med eventuella konsulter. Endast i ett fåtal fall har intervjuer gjorts med externa intressenter, och utvärderingsteamet har inte heller gjort någon egen bedömning av påståenden om till exempel förbättrad kvalitet i granskningar. Däremot speglar rapporterna eventuella skillnader i bedömning mellan olika aktörer.

<sup>16</sup> Kenya, Moldavien, Palestina, Tanzania och Uganda.

<sup>17</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development.

<sup>18</sup> Översättning av kriterierna *relevance, effectiveness, efficiency, impact, sustainability*.  
<http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>, hämtad 2018-09-13.

# Resultat i utvecklingsarbetet

## AFROSAI-E

AFROSAI-E (*African Organisation of English-speaking Supreme Audit Institutions*) är en regional organisation vars medlemmar består av 24 engelskspråkiga och två portugisisktalande nationella revisionsmyndigheter i Afrika. AFROSAI-E är en subregional organisation under INTOSAI, som syftar till att stärka revisionsmyndigheternas prestationsförmåga, genom innovation och kreativitet, kompetensutveckling, stärkt självförtroende och trovärdighet.<sup>19</sup>

**Figur 1** Karta över de 26 medlemsländerna i AFROSAI-E



<sup>19</sup> Lourenço, M. *Bedömningspromemoria: Förlängt samarbete med AFROSAI-E*, Riksrevisionen, 2017, s. 1.

AFROSAI-E:s verksamhetsplan 2015–2019 har en strategisk inriktning mot att

- professionalisera redovisning och revision i offentlig sektor
- vara en trovärdig röst för ändamålsenlig förändring
- göra ledarskap till en realitet, inte bara en kapacitet
- driva innovation och kreativitet.

AFROSAI-E-medlemmarnas förutsättningar varierar. Vissa av revisionsmyndigheterna har en relativt stark ställning i sina respektive länder och har kapacitet och manöverutrymme att bedriva offentlig revision inom ramen för sitt mandat. Andra medlemmar verkar i utmanande miljöer som präglas av exempelvis otillräckliga resurser, politisk turbulens, omogen förvaltningskultur, svagt parlament och repression gentemot uttryckt kritik mot regeringen.

Inom AFROSAI-E-regionen finns stora variationer vad gäller politisk och ekonomisk situation. Många av länderna präglas av utbredd fattigdom, korruption och svaga parlament. Enligt *Transparency International* korruptionsindex<sup>20</sup> ligger medlemmarna inom ett spann från plats 34 (Botswana) till plats 179 (Sydsudan) av totalt 180 länder. Samtidigt sker en snabb ekonomisk utveckling i flera av medlemsländerna och det görs på sina håll demokratiska framsteg.

## Projektbeskrivning

### *Nuvarande projektfas*

#### **Huvudsaklig inriktning**

Riksrevisionens nuvarande samarbetsavtal med AFROSAI-E förlängdes i slutet av 2017 och sträcker sig nu till 2019.

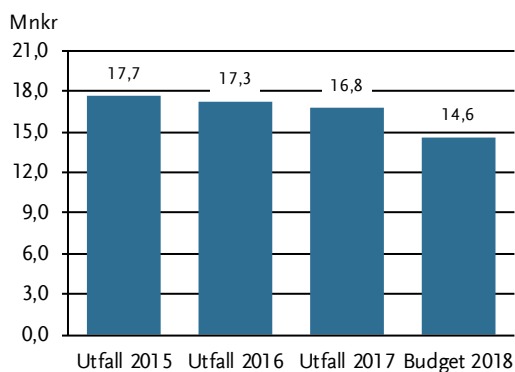
Riksrevisionens stärker AFROSAI-E:s sekretariat med en egen långtidsrådgivare och två regionala långtidsexperter för att bidra till genomförandet av AFROSAI-E:s strategiska plan. Riksrevisionens stöd inriktas främst mot att utveckla metoder och kompetens inom effektivitetsrevision, men bidrar också till utveckling och implementering av metoder inom finansiell revision, kvalitetskontroll, HR, ledarskap och kommunikation. Riksrevisionen stödjer AFROSAI-E ytterligare genom ett finansiellt bidrag till genomförandet av ett antal aktiviteter som ligger inom prioriterade områden.

#### **Övrigt stöd**

Riksrevisionen, de sydafrikanska och norska revisionsmyndigheterna, GIZ och den kanadensiska *Canadian Audit & Accountability Foundation* (CAAF) är AFROSAI-E:s institutionella partner. IDI är också en viktig samarbetspartner. Organisationen får dessutom finansiellt stöd från Sida och den norska regeringen.

<sup>20</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2017*.  
[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017), hämtad 2018-09-13.

**Diagram 2** Kostnader för AFROSAI-E som belastade biståndsanslaget 2015–2017 samt budget 2018



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017 samt budget för 2018.

### *Tidigare projektfaser*

Riksrevisionen har samarbetat med AFROSAI-E sedan dess bildande 2005, men även AFROSAI-E:s föregångare fick svenskt utvecklingsstöd med början 1989.

Riksrevisionens stöd har historiskt främst inriktats mot effektivitetsrevisionens utveckling i regionen, men har också inkluderat andra områden såsom metod- och kompetensutveckling inom finansiell revision, kvalitetskontroll, korruptionsbekämpning, HR, ledarskap och kommunikation.

Riksrevisionens samarbetsprojekt med AFROSAI-E skiljer sig från bilaterala samarbeten såtillvida att de aktiviteter i vilka Riksrevisionen deltar planeras och drivs av AFROSAI-E-sekretariatet, i enlighet med medlemmarnas prioriteringar, i stället för att formuleras i ett projektdokument mellan Riksrevisionen och motparten. Detta medför ett inbyggt ägarskap där AFROSAI-E-sekretariatet och organisationens medlemmar själva identifierar behov och tar ansvar för den egna utvecklingen. Å andra sidan innebär det att Riksrevisionen har mindre inflytande över hur det samlade arbetet bedrivs och utvecklas, och mindre möjligheter att påverka innehållet. Utformningen av stödet, där Riksrevisionen bidrar till AFROSAI-E:s arbete och utveckling som helhet, gör också att det är svårare att spåra och identifiera specifika resultat av Riksrevisionens insatser.<sup>21</sup>

Riksrevisionen har genom åren varit, och är alltjämt, en stor bidragsgivare till AFROSAI-E och organisationen är myndighetens i särklass största samarbetspartner. Det finns tydliga synergier mellan AFROSAI-E och Riksrevisionens bilaterala stöd i Afrika. Ett exempel på detta är att flera personer på revisionsmyndigheterna i Östafrika, som deltagit i Riksrevisionens bilaterala insatser, nu kan bidra som facilitatorer och coacher i AFROSAI-E-sammanhang.

---

<sup>21</sup> Lourenço, *Bedömningspromemoria*, s. 1.

En generell utveckling genom projektfaserna, som återspeglar AFROSAI-E:s egen utveckling, är att Riksrevisionens stöd stegvis blivit alltmer inriktat på att utveckla material och fungera som bollplank för regionala experter, snarare än att hålla i grundkurser i revision. Det senare är en kompetens som numera finns i regionen.<sup>22</sup>

Riksrevisionens finansiella bidrag, som syftar till att stödja sekretariatets genomförande av aktiviteter inom prioriterade områden och därmed stärka det regionala ägarskapet, har över tid kommit att utgöra en växande del av Riksrevisionens stöd. Detta hänger samman med att det i allt större utsträckning finns en regional kompetens och kapacitet att exempelvis hålla i utbildningar, medan det ännu saknas nödvändig finansiering för att täcka omkostnaderna för experter och praktiska arrangemang.

## Resultat

År 2018 genomfördes, på Sidas beställning, en utvärdering av AFROSAI-E, med syfte att stödja Sidas beslut om eventuell fortsatt stöd till organisationen.<sup>23</sup> År 2016 utvärderades dessutom det ledarskaps- och mentorprogram som Riksrevisionen utvecklat och som är riktat till de högsta ledningsgrupperna vid revisionsmyndigheterna i AFROSAI-E, *Executive Leadership Development Program (ELDP)*<sup>24</sup>.

### Institutionella förutsättningar

Den senaste utvärderingen av AFROSAI-E, som genomfördes 2018, ger AFROSAI-E gott betyg vad gäller alla OECD:s utvärderingsparametrar: relevans, effektivitet, effekt, genomslag och hållbarhet. Även utifrån perspektiven hållbarhet, uppföljning och utvärdering samt givarsamordning får organisationen ett gott omdöme i utvärderingen.<sup>25</sup>

De rekommendationer som tydligast berör Riksrevisionen i utvärderingen handlar om ett ökat behov av samordning mellan AFROSAI-E, medlemsorganisationerna och de



Deltagare i kurs i effektivitetsrevision i Pretoria, Sydafrika.

<sup>22</sup> Moran, G., Baumgart dos Santos, M. & Elkjae, K., *Evaluation of the African Organisation of English-speaking Supreme Audit Institutions (AFROSAI-E)*, Sida Decentralized Evaluation 2018:15, Sida, 2018, s. 64.

<sup>23</sup> Moran, Baumgart dos Santos & Elkjae, *Evaluation of AFROSAI-E*.

<sup>24</sup> Königson, Å. *Evaluation of the Executive Leadership Development Program*, Swedish Development Advisers, 2016.

<sup>25</sup> Moran, Baumgart dos Santos & Elkjae, *Evaluation of AFROSAI-E*, s. 5–8.

organisationer som bilateralt stödjer medlemmarna. Utvärderarna anser att det finns utrymme för att bättre utnyttja synergier mellan de olika aktörerna.<sup>26</sup>

Bland AFROSAI-E:s 26 medlemmar finns stora variationer vad gäller den kontext i vilken revisionsmyndigheterna verkar, mandatets omfattning, graden av oberoende, organisationens uppbyggnad och tillgången till resurser och kompetens. Dessa variationer ställer höga krav på flexibilitet hos AFROSAI-E och dess partner när det gäller att anpassa stödet till medlemmarnas förutsättningar, utveckla *peer-to-peer learning*<sup>27</sup> och skapa plattformar för erfarenhetsutbyte.

AFROSAI-E verkar på olika sätt för att stärka medlemmarnas institutionella kapacitet. Detta inkluderar stöd i frågor om oberoende och relation till intressenter. Frågor om oberoende och mandat lämpar sig väl för den regionala plattformen, då medlemmarna kan ta stöd av varandras erfarenheter.

AFROSAI-E-sekretariatet har en stark ställning i regionen och är en drivande kraft för utveckling bland medlemmarna. Sekretariatet är dock resursmässigt beroende av externa givare och samarbetspartner, framför allt vad avser finansiering av sekretariatet, men också för genomförande av aktiviteter. Detta har belysts i en rapport om organisationens långsiktiga finansiella hållbarhet, som bland annat tar upp riskerna med beroendet av stöd från Riksrevisionens och andra starka partner och givare.<sup>28</sup>

#### *Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

Inom *effektivitetsrevision* finansierar Riksrevisionen en långtidsexpert och en regional expert. Riksrevisionen bidrar också genom både finansiering och deltagande av egen personal i olika kurser (såväl grundutbildning som mer specialiserad sådan). Dessutom deltar Riksrevisionens medarbetare i kvalitetssäkringsmissioner hos medlemmar. Enligt utvärderingen av AFROSAI-E har medlemmarna gjort stora framsteg inom effektivitetsrevision, där 25 av 26 medlemmar uppger att effektivitetsrevision ingår i deras verksamhet. Baserat på en självskattning återger utvärderingen att revisionsmyndigheterna i genomsnitt har 15 effektivitetsrevisorer och producerar fem rapporter per år.<sup>29</sup> Genom sitt stöd har Riksrevisionen bidragit väsentligt till AFROSAI-E:s insatser inom effektivitetsrevision.

På initiativ av Riksrevisionen delas sedan 2009 årligen ett pris ut för bästa effektivitetsrevisionsrapport i regionen. Priset har en hög status bland medlemmarna och konkurrensen blir allt hårdare, vilket utgör en drivkraft för revisionsmyndigheterna att

---

<sup>26</sup> Moran, Baumgart dos Santos & Elkjae, *Evaluation of AFROSAI-E*, s. 9.

<sup>27</sup> Peer-to-peer learning är ett grundbegrepp i en lärande organisation, där kollegor använder varandra som resurser för att utveckla såväl teoretisk som praktisk kompetens.

<sup>28</sup> AFROSAI-E, *A Sustainable AFROSAI-E: Making a Difference in the Performance of SAIs – Sustainability Plan 2018–2022*, 2017.

<sup>29</sup> Moran, Baumgart dos Santos & Elkjae, *Evaluation of AFROSAI-E*, s. 38.



producera kvalitativa granskningsrapporter.<sup>30</sup> Den oberoende internationella juryn bedömer att kvaliteten på de nominerade effektivitetsgranskningarna ökar för varje år.<sup>31</sup>

Inom *finansiell revision* finansierar Riksrevisionen en regional expert och deltar i utveckling och implementering av en manual. Arbetet med att uppdatera AFROSAI-E:s manual för finansiell revision, till vilket Riksrevisionen har bidragit genom expertdeltagande och viss finansiering, har enligt utvärderingen tydliggjort metoder, ensat innehållet, inkluderat mer vägledning i mallarna och säkerställt att manualerna är uppdaterade i enlighet med internationella standarder. Introduktion av den nya manualen påbörjades 2018.<sup>32</sup>

Inom *ledarskap och HR* har Riksrevisionen bidragit med såväl expertis och coaching som finansiering av utbildningsprogram. Riksrevisionen har bland annat stöttat utvecklingen av ett kompetensramverk för AFROSAI-E:s medlemmar, fungerat som ett professionellt bollplank till AFROSAI-E-sekretariatets experter och finansierat olika typer av ledarskapsinsatser, inklusive bedömningar och tester till stöd för personlig utveckling.

Under åren 2015–2016 gjorde Riksrevisionen en särskild satsning på att ta fram ett ledarskapsprogram, ELDP, inriktat mot representanter för högsta ledningen i medlemsorganisationerna. Satsningen utgick från ett behov som formulerats av medlemmarna 2013, vilket resulterade i en överenskommelse med Riksrevisionen om att ett program skulle utvecklas.

Efter en urvalsprocess i flera steg valdes 24 seniora deltagare ut att delta i programmet, från Botswana, Kenya, Nigeria, Sierra Leone, Sudan och Sydafrika. Syftet var att förbättra varje deltagares och teams strategiska förmåga, ledarskap och interpersonella förmåga, med avsikt att denna utveckling också skulle bidra till förändringar vid respektive revisionsmyndighet. Från varje revisionsmyndighet deltog 3–5 personer, för att därmed skapa en kärna av kompetens och drivkraft inom de deltagande organisationerna.<sup>33</sup>

ELDP fick generellt goda betyg av deltagarna, och flera bedömde själva att de utvecklades och förändrade sitt arbetssätt. De uppskattade också möjligheten att skapa goda kontakter med kollegor i regionen. Mätningar av deltagarnas ledarskapsnivå före och efter utbildningen visade att en förändring skedde hos en majoritet av deltagarna, även om det var stora variationer inom gruppen. Det är värt att notera att samtliga

<sup>30</sup> Moran, Baumgart dos Santos & Elkjae, *Evaluation of AFROSAI-E*, s. 40.

<sup>31</sup> AFROSAI-E, *2017 AFROSAI-E Prize – Jury Report*, 2018.

<sup>32</sup> Moran, Baumgart dos Santos & Elkjae, *Evaluation of AFROSAI-E*, s. 48.

<sup>33</sup> Königson, *Evaluation*, s. 5.

kvinnliga deltagare förbättrade sina individuella resultat och att deras slutresultat var bättre än männens.<sup>34</sup>

I utvärderingen av NIRAS Sweden AB ifrågasattes om kostnaderna för olika satsningar på ledarskap inom AFROSAI-E är försvarbara, givet ett begränsat deltagande på högsta ledningsnivå.<sup>35</sup> Riksrevisionen valde, trots efterfrågan från AFROSAI-E, att inte genomföra ytterligare ett ELDP, eftersom ansökningarna från den nivå av ledare som man vände sig till var för få. Lärdomen var att avancerade strategiska ledningsprogram bör bedrivas bilateralt eller subregionalt för att bättre skräddarsy insatser och koppla dem nära revisionsmyndighetens strategiska och operationella plan.

### *Kvalitet i relationer*

AFROSAI-E-sekretariatet har på såväl arbetsnivå som ledningsnivå löpande kontakter med de 26 medlemmarna och med externa partner och intressenter. AFROSAI-E för regelbunden dialog med givare och institutionella partner genom årliga planeringsmöten och kontinuerliga avstämningar däremellan. AFROSAI-E har också som uttalad ambition att stärka sina relationer till andra regionala aktörer såsom Afrikanska Unionen (AU).

Riksrevisionen har genom expertis och viss finansiering bidragit till AFROSAI-E:s insatser för att stärka medlemmarnas förmåga inom kommunikationsområdet.

## **ASEANSAI**

ASEAN<sup>36</sup> är en geopolitisk och ekonomisk organisation bestående av tio länder i Sydostasien: Brunei Darussalam, Filippinerna, Indonesien, Kambodja, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapore, Thailand och Vietnam. ASEANSAI – *ASEAN Supreme Audit Institutions*, grundades 2011 och är en regional organisation för revisionsmyndigheterna i ASEAN:s medlemsländer.



*Workshop om kvalitetssäkring med deltagare från åtta länder, i Manilla, Filippinerna.*

<sup>34</sup> Königson, *Evaluation*, s. 16–18.

<sup>35</sup> Moran, Baumgart dos Santos & Elkjae. *Evaluation of AFROSAI-E*, s. 51.

<sup>36</sup> Association of Southeast Asian Nations.

**Figur 2** Karta över de tio medlemsländerna i ASEANSAI

ASEAN skapades 1967 och har som mål att accelerera den ekonomiska tillväxten och den sociala och kulturella utvecklingen bland medlemmarna. Organisationen verkar också för att bevara fred och stabilitet i regionen och förse medlemsländerna med möjligheter att diskutera sina mellanhavanden under fredliga former, i enlighet med FN-stadgan.

Samarbetet inom ASEANSAI syftar till att bidra till god samhällsstyrning i regionen genom att medlemsländernas statliga revisionsorgan utbyter erfarenheter och kunskap och diskuterar viktiga gemensamma problemställningar om offentlig revision.<sup>37</sup>

Flera av länderna i regionen präglas av politiska miljöer med en hög grad av korruption och ett begränsat demokratiskt utrymme. Enligt *Transparency International* korruptionsindex<sup>38</sup> ligger ASEANSAI-medlemmarna inom ett spann från plats sex (Singapore) till plats 161 (Kambodja) av totalt 180 länder.

<sup>37</sup> ASEAN Supreme Audit Institution, (ASEANSAI) *Strategic Plan 2018-2021*, 2017.

<sup>38</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2017*. 2018.  
[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017), hämtad 2018-09-13.

## Projektbeskrivning

### *Nuvarande projektfas*

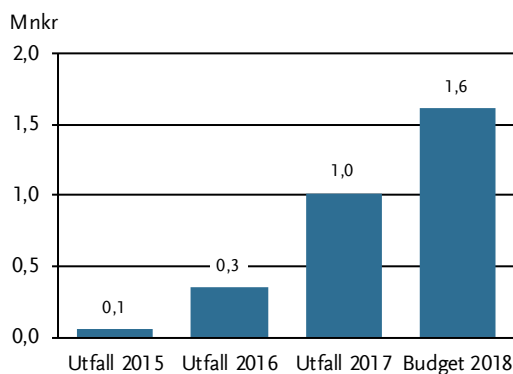
#### **Huvudsaklig inriktning**

Sedan hösten 2017 finns ett samarbetsavtal mellan Riksrevisionen och ASEANSAI. Riksrevisionens stöd är inriktat på att stärka den revisionstekniska kapaciteten inom framför allt finansiell revision och kvalitetssäkring, men det finns en beredskap att ge stöd inom andra områden. Avtalet gäller till september 2019.

#### **Övrigt stöd**

ASEANSAI-sekretariatet stöds sedan flera år tillbaka av GIZ<sup>39</sup>, som har en långtidsutsänd medarbetare på plats för att stärka sekretariatets organisatoriska kapacitet, till och med 2018. Sedan 2015 stöds ASEANSAI också av Världsbanken som finansierar ett omfattande projekt för ISSAI-implementering. Flera av ASEANSAI:s medlemmar får också bilateralt eller subregionalt stöd av internationella givare och partner.

**Diagram 3** Kostnader för ASEANSAI som belastade biståndsanslaget 2015–2017 samt budget 2018



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2017 och budget för 2018.

### *Tidigare projektfaser*

Riksrevisionen har sedan 2014 givit stöd till ASEANSAI genom att bidra med experter inom finansiell revision till ett antal workshops inom ramen för projektet *Long-Term ASEANSAI Programme on ISSAI Implementation (LTAPII)*. Programmet har haft som syfte att, med fokus på ISSAI-implementering, stärka det regionala samarbetet mellan medlemmarna, bygga upp en pool av regionala experter, stärka expertisen hos varje medlemsorganisation och främja regionalt kunskapsutbyte.

Riksrevisionens stöd till ASEANSAI sker främst genom expertdeltagande, utbildningsinsatser och coachning i aktiviteter som planeras och arrangeras av ASEANSAI och dess underkommittéer och medlemmar.

<sup>39</sup> Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – den tyska statens implementerande organ till stöd för biståndspolitiken.

Denna samarbetsform innebär ett regionalt ägarskap, men också att Riksrevisionen har begränsat inflytande över hur det samlade arbetet i ASEANSAI bedrivs och utvecklas samt att det är svårare att spåra och identifiera specifika resultat av Riksrevisionens insatser.

## Resultat

ASEANSAI och GIZ har sammanställt en resultatrapport över den första fasen för LTAPII (2015–2017) som delvis ligger till grund för resultatrapporteringen nedan.<sup>40</sup>

### *Institutionella förutsättningar*

De institutionella förutsättningarna varierar väsentligt mellan medlemmarna i ASEANSAI. Det råder även stora variationer avseende revisionsmyndigheternas organisatoriska kapacitet och deras ställning i sina respektive länder. Genom att stödja kollegialt utbyte inom regionen kan starkare medlemmar fungera som facilitatorer och coacher till kollegor från medlemsorganisationer med större behov.

### *Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

Riksrevisionens partnerskap med ASEANSAI har dominerats av expertstöd till programmet för *ISSAI-implementering*.

Initiativet till programmet grundade sig i behov som identifierades under 2013 och 2014. Tillämpningen av internationella standarder i regionen var då låg och det fanns en efterfrågan på utbildning och erfarenhetsutbyte om riskbaserad revision. Som ett svar på detta initierades programmet, för att stärka medlemmarnas kapacitet att tillämpa internationella standarder. I en andra fas har fokus varit på att etablera en pool av regionala experter, med målet att dessa ska främja finansiell revision i enlighet med ISSAI.<sup>41</sup> Sjutton experter från sju länder i regionen har certifierats som facilitatorer. Programmet i sin helhet genomfördes med en kombination av e-utbildningar, stöd från mentorer, arbete med pilotgranskningar och utbildningar på plats i något medlemsland.<sup>42</sup>

Riksrevisionen har även utbildat ett stort antal personer i kvalitetssäkring. Utbildningsdeltagarna, som representerade åtta av tio medlemsorganisationer, visade efteråt en ökad förståelse för kvalitetssäkringens roll i granskningsprocessen och fick ökad kunskap om internationella standarder på området.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Aguinaldo, M.G. *LTAPII Phase 1 Accomplishment Report*, Commission on Audit, 2017.

<sup>41</sup> Aguinaldo, *LTAPII Phase 1 Accomplishment Report*, s. 3.

<sup>42</sup> *Ibid*, s. 4.

<sup>43</sup> Öhman Persson, J. & Holmerin, K. *Mission Report QA workshop in ASEANSAI 20170425–20170428*, Riksrevisionen, s. 1.

### *Kvalitet i relationer*

I sin strategiska plan har ASEANSAI lagt fast flera mål som handlar om att stärka organisationens externa relationer. Ett prioriterat område har varit att i större utsträckning påverka ASEAN:s agenda. Ett annat uttalat strategiskt mål är att stärka relationerna med regionala och internationella partner – givare och intressenter.<sup>44</sup> Under 2017–2018 organiserade ASEANSAI-sekretariatet flera givarmöten, där Riksrevisionen och andra partner deltog, i syfte att bättre koordinera stöd och bidrag från olika aktörer.

## **Bosnien och Hercegovina – Supreme Audit Institutions**

Bosnien och Hercegovina blev självständigt i samband med den jugoslaviska federationens sammanfall. Fredsavtalet 1995 etablerade ett komplext politiskt system. Den etniska segregeringen som skapades av inbördeskriget har befästs med åren. Landet är indelat i två entiteter och ett distrikt: federationen Bosnien och Hercegovina och Republiken Srpska samt distriktet Brcko. Var och en av dessa förvaltningsenheter har sitt eget parlament och en egen regering. På såväl central nivå som entitetsnivå finns det revisionsmyndigheter.

Bosnien och Hercegovina har haft svårt att återhämta sig efter inbördeskriget. Landet utgjorde en fattig del av Jugoslavien, och kriget slog sönder den redan sköra ekonomin, arbetslösheten bredde ut sig och landet blev beroende av utländskt bistånd.

Byråkratin är tungrodd och nödvändiga reformer av statsapparaten blockeras i en politisk kultur som är präglad av etnisk splittring och korrupcion.<sup>45</sup>



---

<sup>44</sup> ASEAN Supreme Audit Institution, (ASEANSAI) *Strategic Plan 2018-2021*, 2017, s. 6–7.

<sup>45</sup> Utrikespolitiska Institutet. *Bosnien-Hercegovina*, Landguiden. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/bosnien-hercegovina/>, hämtad 2018-09-13. Samt Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Bosnien och Hercegovina 2015–2016*, Regeringskansliet, 2017.

## Projektbeskrivning

### Nuvarande projektfas

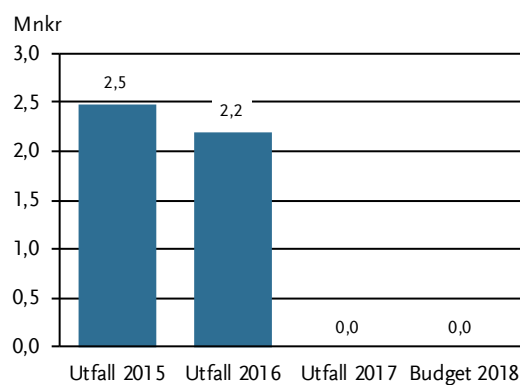
#### Huvudsaklig inriktning

Riksrevisionens samarbete med revisionsmyndigheterna i Bosnien och Hercegovina avslutades formellt i december 2016, efter en successiv nedtrappning 2015–2016. Under den femte och avslutande projektfasen (2013–2016) inriktades samarbetet mot effektivitetsrevision, finansiell revision, regelefterlevnadsrevision, kvalitetssäkring, ledningsutveckling och externa relationer. Under 2017 genomfördes ett fåtal kompletterande aktiviteter inom ramen för samarbetet på Västra Balkan.

#### Övrigt stöd

Revisionsmyndigheterna har för närvarande inte något externt stöd.

**Diagram 4** Kostnader för Bosnien och Hercegovina som belastade biståndsanslaget 2015–2017



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017.

### Tidigare projektfaser

Den nationella revisionsmyndigheten, SAI BiH<sup>46</sup> bildades år 2000, samtidigt som revisionsmyndigheterna i landets två entiteter (SAI FED och SAI RS) och i distriktet Brcko (SAI BD) bildades. Riksrevisionen har under huvuddelen av samarbetsperioden varit en institutionell partner för dessa organisationer.

Riksrevisionen har stött olika delar av revisionsmyndigheterna, med huvudsakligt fokus på att utveckla förmågan att genomföra revision på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, med god kvalitet och i enlighet med internationella standarder. Under den avslutande projektperioden, från 2013, riktades stödet huvudsakligen mot revisionsmyndigheten på nationell nivå, SAI BiH.

<sup>46</sup> The Office for Auditing of Institutions of Bosnia Herzegovina – Bosnien och Hercegovinas nationella revisionsmyndighet.

## Resultat

Sedan samarbetet inleddes mellan Riksrevisionen och revisionsmyndigheterna i Bosnien och Hercegovina har tre utvärderingar gjorts av projektet, på Riksrevisionens initiativ.<sup>47</sup> Därutöver har SIGMA<sup>48</sup> vid två tillfällen (2005 och 2012) utvärderat externrevisionen i Bosnien och Hercegovina.<sup>49</sup>

### *Institutionella förutsättningar*

De politiska motsättningarna inom landet märks även i samarbetet mellan revisionsmyndigheterna, och de försvårar samverkan och genomslag av revisionen. Revisionsmyndigheterna samarbetar via en samordningsstyrelse som sköts av SAI BiH. I perioder har den fungerat väl, vilket är ovanligt för formella samordningsfunktioner mellan myndigheter i Bosnien och Hercegovina. Det har även funnits perioder när samordningen inte fungerat. Bland annat har vissa reformbeslut blockerats och därmed hindrades bland annat initiativ till att stärka revisionsmyndigheternas konstitutionella roll, såväl som samordningsstyrelsens formella position. Riksrevisionens närvaro och projekt har – i viss utsträckning – fungerat som en medlande länk mellan myndigheterna.

### *Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

Riksrevisionens samarbete med revisionsmyndigheterna i Bosnien och Hercegovina har haft en bred ansats och beaktat organisationernas samlade behov av stöd. Detta har bidragit till en förbättrad kapacitet att bedriva revision.

En samlad bedömning av de olika utvärderingarna tyder på att samarbetet med Riksrevisionen har bidragit till utvecklingen av välfungerande revisionsmyndigheter som publicerar granskningsrapporter av god kvalitet.<sup>50</sup> En av huvudslutsatserna vid utvärderingen 2014 var dock att ledningen inte har utvecklats för att bedriva revisionsverksamheten självständigt, utan externt stöd. Utvärderarna ansåg att det långsiktiga samarbetet har skapat ett beroendeförhållande mellan de bosniska revisionsmyndigheterna och Riksrevisionen, och att samarbetet inte har skapat förutsättningar för långsiktigt hållbara resultat.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> MAPSEC, *Evaluation of phase 2 of the SNAO institutional capacity building project with the three audit institutions in Bosnia and Herzegovina*, 2005. Riksrevisionen, *Evaluation report - The Swedish National Audit Office cooperation with SAIs in Bosnia and Herzegovina*, 2014. Samt Häggroth, S., Waern, S. & Svensson, S. *Evaluation of the third Phase of the Institutional Cooperation project between the Three National Audit Offices of Bosnia and Herzegovina and the Swedish National Audit Office*, Professional Management, 2010.

<sup>48</sup> *Support for Improvement in Governance and Management – ett gemensamt initiativ mellan EU och OECD med syfte att främja utvecklingen av offentlig styrning.*

<sup>49</sup> SIGMA, *Peer Review Report of the Supreme Audit Institutions of Bosnia and Herzegovina*, 2005. Samt SIGMA, *Peer Review Report of the Supreme Audit Institutions of Bosnia and Herzegovina*, 2012.

<sup>50</sup> Sabanovic, H. & Berglund, I. *Preliminary assessment of the prospects for a possible collaboration with the SAI Bosnia*, Riksrevisionen, 2017.

<sup>51</sup> Riksrevisionen, *Evaluation report*, s. 34–36.



SIGMA anser att rapporterna som revisionsmyndigheterna publicerar inom finansiell revision, regelefterlevnadsrevision och effektivitetsrevision generellt håller god kvalitet. Revisionsmyndigheterna har rätt att begära relevant information och har relativt långtgående mandat att granska statlig verksamhet. Som ett resultat har de möjlighet att genomföra granskningar som i huvudsak anses genomföras i enlighet med internationella standarder.<sup>52</sup> *Open Budget Survey* från 2017 bekräftar att revision genomförs inom alla relevanta områden på central nivå, har avrapporterats i tid (fram till budgetåret 2015, som ingick i enkäten) och följs upp inom alla revisionsgrenar. Rapporten visar också att regeringen rapporterar om eventuella åtgärder med anledning av de flesta rekommendationerna i granskningarna. Regeringen återrapporterar generellt om åtgärderna till parlamentet, i enlighet med gällande krav, och dessa offentliggörs av revisionsmyndigheten.<sup>53</sup>

Riksrevisionen bedömer att ett viktigt resultat av den sista projektfasen var introduktionen av en förbättrad metodik för regelefterlevnadsrevision, som är uppdaterad i enlighet med de senaste standarderna på området. Separata revisionsutlåtanden för finansiell revision och regelefterlevnadsrevision ger en förbättrad översikt av, och insyn i, offentlig verksamhet. Ett annat resultat av den sista projektfasen var förbättrad kompetens och metodkunskap inom effektivitetsrevision. I Bosnien och Hercegovina publiceras i genomsnitt minst tio rapporter per år, totalt på de olika revisionsmyndigheterna.

#### *Kvalitet i relationer*

Medborgarna har ett lågt förtroende för revisionsmyndigheterna och deras kapacitet att effektivt granska regeringarna på central och regional nivå, och hålla dem ansvariga. Detta kan delvis förklaras av att revisionsmyndigheternas bristande konstitutionella förankring och brister i regeringarnas implementering av åtgärder med anledning av rekommendationer i granskningsrapporterna.<sup>54</sup>

Kommunikationsfunktionen på SAI BiH är svag. Rapporter från effektivitetsrevisionen publiceras på revisionsmyndighetens hemsida men i övrigt vidtas inga åtgärder för att sprida information om granskningar eller revisionsmyndighetens roll och uppdrag.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> SIGMA, *Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Bosnia and Herzegovina*, 2017 s. 195.

<sup>53</sup> International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2017. Questionnaire. Bosnia and Herzegovina*, 2018, fråga 97–102.

<sup>54</sup> SIGMA, *The Principles of Public Administration*, s. 139.

<sup>55</sup> Sabanovic & Berglund, *Preliminary assessment*, s. 7.

## Georgien – State Audit Office

Georgien blev en egen republik efter Sovjetunionens upplösning 1991. Georgien är rikt på naturtillgångar och har ett gynnsamt geografiskt läge längs handelsvägen mellan Kaspiska havet och Svarta havet. Väpnade konflikter, ekonomisk vanskötsel och korruption har hämmat omvandlingen från en centralstyrd planekonomi till en fungerande marknadsekonomi. Arbetslösheten är hög och var femte person beräknas leva i fattigdom. Två områden, Abchazien och Sydossetien, har förklarat sig självständiga och deras framtida status är oklar. Det finns dock positiva tendenser. Georgien undertecknade 2014 ett associationsavtal med EU som syftar till att stärka det politiska och ekonomiska samarbetet och främja god samhällsstyrning. Ett flertal reformer har också bidragit till ekonomisk utveckling, ökad demokrati och en starkare rättsstat. Exempelvis har korruptionen minskat markant, från att ha legat på plats 124 av 133 länder år 2003 till nummer 44 år 2016, enligt Transparency International.<sup>56</sup> Arbetslösheten är emellertid fortfarande hög och var femte person beräknas leva i fattigdom.

Respekten för de mänskliga rättigheterna är på många områden god. Brister finns dock när det gäller rättsväsendets oberoende och opartiskhet och skyddet för minoritetsgrupper. Det civila samhället växer, men antalet organisationer är fortfarande litet. Parlamentsval genomfördes 2016 och lokalval 2017. Valen gick huvudsakligen lugnt och korrekt till.<sup>57</sup>



Utbildning av revisionschefer till internutbildare.

<sup>56</sup> Sida. *Utvecklingen i Georgien*. <https://www.sida.se/Svenska/Har-arbetar-vi/Europa/Georgien/Utvecklingen-i-Georgien/>, hämtad 2018-09-13.

<sup>57</sup> Utrikespolitiska Institutet. *Georgien*, Landguiden. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/georgien/>, hämtad 2018-09-13. Samt Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Georgien 2015–2016*, Regeringskansliet, 2017.

## Projektbeskrivning

### Nuvarande projektfas

#### Huvudsaklig inriktning

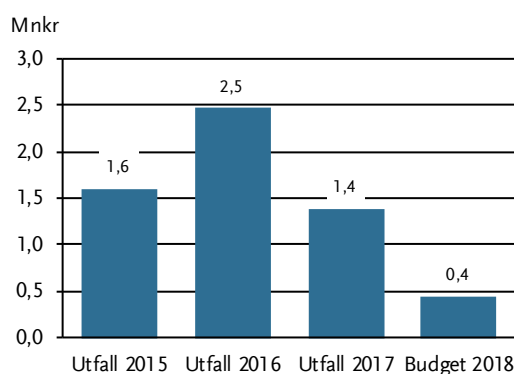
Riksrevisionens samarbete med Georgiens revisionsmyndighet, State Audit Office (SAOG) omfattade under projektperioden primärt effektivitetsrevision och i mindre omfattning ledarskapsutveckling.

Samarbetsavtalet löpte ut 30 juni 2018, och har inte förnyats. SAOG har i dag ett omfattande samarbete med andra partner.

#### Övrigt stöd

SAOG har tidigare stöttats av ett flertal multi- och bilaterala samarbetspartner såsom EU, Världsbanken, USAID<sup>58</sup> och GIZ<sup>59</sup>. SAOG stöds fortsatt av GIZ inom bland annat effektivitetsrevision och kommunikation med parlamentet, av Världsbanken bland annat för granskning av Världsbanksfinansierade projekt och av EU med bland annat SAI PMF-utvärderingen och metodutveckling i regelefterlevnadsrevision.

**Diagram 5** Kostnader för Georgien som belastade biståndsanslaget 2015–2017 samt budget 2018



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017 samt budget för 2018.

### Tidigare projektfaser

Riksrevisionens samarbete med SAOG inleddes 2010. Samarbetets första fas, som pågick fram till 2014, var inriktat på fem områden: finansiell revision, effektivitetsrevision, ledningsfrågor, IT och intern och extern kommunikation. Den första projektfasen skedde inom ramen för ett större förändringsarbete som SAOG i huvudsak bedrev med egna resurser, men också med visst stöd från Världsbanken och GIZ.

Under 2014 tecknade Riksrevisionen och SAOG ett nytt avtal för en andra samarbetsfas till och med hösten 2016. Denna andra fas förlängdes till 30 juni 2018. Huvudfokus var att fortsatt stödja effektivitetsrevisionen, och i viss utsträckning ledarskapsutvecklingen.

<sup>58</sup> United States Agency for International Development.

<sup>59</sup> Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, är den tyska statens implementerande organ till stöd för biståndspolitiken.

Stödet inom effektivitetsrevisionen inriktades på kvaliteten i granskningarna och på att bygga intern kompetens för att kvalitetssäkra rapporter.

## Resultat

I slutet av 2016 utvärderade konsultföretaget Swedish Development Advisers (SDA) samarbetet.<sup>60</sup> SAOG genomgick dessutom under 2017 en SAI PMF-utvärdering. SAOG:s syfte med utvärderingen var att mäta organisationens verksamhet och utveckling, för att få ett underlag för planering av sin fortsatta verksamhetsutveckling.<sup>61</sup>

### *Institutionella förutsättningar*

SAOG:s SAI PMF-utvärdering visar förbättringar i lagstiftningen och myndighetens organisationsstruktur samt i utvecklingen av den professionella kompetensen och olika stödprocesser, såsom strategisk utveckling, granskningsplanering och kommunikation.<sup>62</sup> Trots att SAOG:s oberoende regleras i konstitutionen är risken för politisering av revisionen, och hotet mot revisionsmyndighetens oberoende, en återkommande fråga. Riksrevisionen har vid flera tillfällen stöttat SAOG när institutionen varit utsatt för politiska påtryckningar.

I samband med det senaste valet i oktober 2016 blossade frågan om en oberoende revision upp på nytt. Återigen bad SAOG om stöd från Riksrevisionen, som då bjöd in nya georgiska parlamentsledamöter till Stockholm för att tillsammans med den georgiske riksrevisorn träffa svenska riksdagsledamöter. Syftet var att förmedla en bild av revisionsmyndighetens uppdrag och roll i förhållande till parlamentet. SAOG bedömde att besöket i Sverige stärkte relationerna mellan parlamentsledamöterna och revisionsmyndigheten, liksom förståelsen för värdet av en oberoende revision.

### *Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

SAOG:s SAI PMF-utvärdering visar att SAOG har utvecklats från en traditionell kontroll- och inspektionsbaserad verksamhet till en modern revisionsmyndighet, men fortfarande återstår arbete innan institutionen kan anses genomföra granskningar i enlighet med internationella standarder.<sup>63</sup> SAOG:s verksamhetsutveckling förväntas fortgå under kommande år, vilket framgår av organisationens nya strategi för 2018–2021.<sup>64</sup>

SDA:s utvärdering visar att SAOG gör framsteg inom *effektivitetsrevisionen* i sin strävan att leva upp till internationella standarder. Utvärderingen visar också att externa

---

<sup>60</sup> Swedish Development Advisers, *Evaluation of the Institutional Development Cooperation Project between the State Audit Office of Georgia and the Swedish National Audit Office 2014–2016 – Final Report*, 2016.

<sup>61</sup> GFA Consulting Group GmbH, *Assessment of the Performance of the State Audit Office of Georgia against the International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAIs)*, Final Report, 2017.

<sup>62</sup> Ibid, s. 51.

<sup>63</sup> Ibid, s. 51.

<sup>64</sup> Ibid, s. 21.

intressenter i Georgien anser att SAOG:s granskningar håller god kvalitet och att rapporterna är lättlästa. De anser också att adekvata uppföljningsprocesser har införts, att revisionsprocessen för effektivitetsrevision är väl etablerad i organisationen och att effektivitetsrevisorerna väl känner till processen samt förstår och följer revisionscykeln. Kunskap om revisionsprocessen har också överförts mellan olika avdelningar. Utrymme för förbättringar återstår, särskilt i valet av revisionsfrågor och den systematiska kvalitetskontrollen och kvalitetssäkringen av granskningarna.

Ett av SAOG:s strategiska mål har varit att öka antalet publicerade granskningsrapporter, vilket man också har lyckats med. Organisationen har gått från cirka tre rapporter per år 2013, till elva rapporter 2017. Detta har dock haft viss inverkan på kvaliteten i granskningarna. Vidare finns en sårbarhet inom effektivitetsrevisionen då det totala antalet erfarna revisorer är förhållandevis litet, och flera har lämnat organisationen under det senaste året.<sup>65</sup>

Inom ramen för det bilaterala samarbetet mellan Riksrevisionen och SAOG har även revisionsmyndigheterna i Moldavien och Lettland bjudits in till workshops inom effektivitetsrevision. Syftet har varit att lära av varandras erfarenheter och få inspiration till att förbättra sina arbetssätt. Dessa workshops, som har ägt rum en eller två gånger per år, har uppfattats som berikande i samarbetet, och de har utökat de professionella nätverken mellan revisionsmyndigheterna.<sup>66</sup>

På grund av att projektmålen inom kommunikation och ledarskap inte varit helt tydliga är det svårare att mäta dess resultat. Det finns dock indikationer på att de mellanchefer som har deltagit i Riksrevisionens *ledarskapsutbildning* har förändrat sitt beteende och arbetssätt. Medan cheferna själva är ödmjuka i sin bedömning anser medarbetarna att utbildningen bland annat har resulterat i förbättrad förmåga att delegera samt en ökad effektivitet tack vare mer strukturerade och regelbundna möten, ökat förtroende mellan chefer och medarbetare och ett coachande ledarskap.<sup>67</sup>

Utvärderingen anser att samarbetet uppnår sina syften, tack vare ett gott kollegialt samarbete mellan Riksrevisionen och SAOG. Samarbetet har präglats av en flexibilitet och lyhördhet som har bidragit till SAOG:s utveckling inom effektivitetsrevision. Samma personer har under en lång period varit huvudansvariga från respektive myndighet, vilket också har främjat en informell, regelbunden kontakt mellan berörda revisorer i de båda organisationerna.

### *Kvalitet i relationer*

Enligt SDA:s utvärdering har SAOG:s kommunikation och relation med Georgiens parlament förbättrats, om än från en låg nivå. Externa intressenter intygar att

<sup>65</sup> GFA Consulting Group GmbH, *Assessment of the Performance of the State Audit Office of Georgia against the International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAIs)*, Final Report, 2017, s. 3–4.

<sup>66</sup> Ibid, s. 3.

<sup>67</sup> Ibid, s. 4, 34 och 40.

granskningsrapporterna blivit lättare att förstå, tydligare och mer evidensbaserade. Budgetarbetsgruppen och finansutskottet, som är de primära mottagarna av SAOG:s effektivitetsrevision, uppskattar rapporteringen. De ställer också krav på granskningsobjekten att genomföra SAOG:s rekommendationer. Revisionsrapporterna behandlas i parlamentet och revisionsmyndigheten bjuds ofta in till utfrågningar.<sup>68</sup> SAOG:s interna uppföljning visar att en av fem rekommendationer kan anses genomförda och ytterligare 40 procent av håller på att åtgärdas.<sup>69</sup>

Det ursprungliga resultatramverket för projektet fokuserade nästan uteslutande på effektivitetsrevision, medan kommunikation och ledarskap tillkom i efterhand. Förväntade resultat var tydligt formulerade och i stor utsträckning mätbara inom effektivitetsrevisionen<sup>70</sup>

Konkreta resultat inom internkommunikation är bland annat en lansering av SAOG:s intranät och att regelbundna interna möten äger rum och dokumenteras.

## Kambodja – National Audit Authority

Kambodja blev formellt en demokrati 1993, men folkstyre har bara delvis fått råda. Inför valet i juli 2018 eliminerade regimen i praktiken all politisk opposition, bland annat genom politiskt motiverade rättsfall. Regeringspartiet CPP vann samtliga platser i parlamentet. Avsaknaden av en genuin valprocess medför, enligt EU, att valresultatet saknar trovärdighet.

Rättsväsendet brister i oberoende och används för att tysta kritiska röster. Straffrihet är allmänt förekommande och korruptionen utbredd. Gripanden och fängslanden av människorättsaktivister förekommer. Traditionella medier kontrolleras i stor utsträckning av regeringspartiet.

Kambodja har i alla tider varit ett utpräglat jordbruksland, men sedan demokratiseringen 1993



Workshop om strategisk planering i Pnom Phen, Kambodja.

<sup>68</sup> GFA Consulting Group GmbH, *Assessment of the Performance of the State Audit Office of Georgia against the International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAIs)*, Final Report, 2017, s. 32.

<sup>69</sup> SAO:s årliga rapport 2017, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2017 წლის საქმიანობის ანგარიში, s. 20 och 22.

<sup>70</sup> GFA Consulting Group, *Assessment*, s. 40.

har industrin, främst textilproduktionen, och turismen vuxit kraftigt och står nu för en större del av ekonomin än vad jordbruket gör.<sup>71</sup>

## Projektbeskrivning

### Nuvarande projektfas

#### Huvudsaklig inriktning

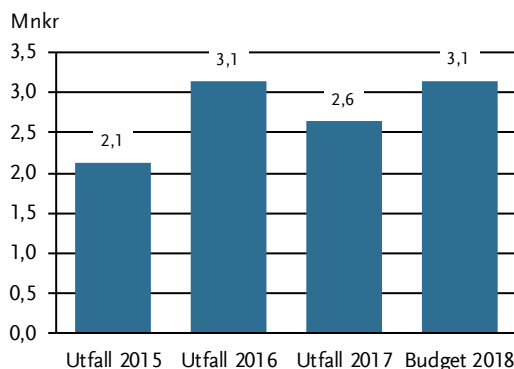
Riksrevisionens samarbete med revisionsmyndigheten i Kambodja, National Audit Authority (NAA), har ett fokus på finansiell revision och effektivitetsrevision. Stödet handlar om att hjälpa NAA att tillämpa internationella standarder för revision så att de kan genomföra en bättre granskning av statsförvaltningen och rapportera sina resultat till parlamentet. Utöver utveckling av revisionskapaciteten har Riksrevisionen lämnat stöd inom strategisk planering, IT och ledarskap.

Den nuvarande projektfasen löpte ursprungligen 2015–2017 och har förlängts till och med slutet av 2018. En eventuell fortsättning på samarbetet bereds under hösten 2018.

#### Övrigt stöd

EU och Sida stödjer NAA med utveckling av intern och extern kommunikation, intranät och strategisk planering. Dessutom har NAA fått stöd i sin tidigare roll som ordförande i ASEANSAL.

**Diagram 6** Kostnader för Kambodja som belastade biståndsanslaget 2015–2017 samt budget 2018



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017 samt budget 2018.

### Tidigare projektfaser

Riksrevisionen samarbetar sedan 2011 med NAA. Inledningsvis inriktades Riksrevisionens stöd mot finansiell revision och tillämpningen av internationella standarder. Successivt har samarbetet breddats och kommit att inkludera även

<sup>71</sup> Utrikespolitiska Institutet. *Kambodja*. Landguiden. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/asien/kambodja/>, hämtad 2018-09-13. Samt Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Kambodja 2015–2016*, Regeringskansliet, 2017. Samt European Union External Action, *Statement of the Spokesperson on the general elections in Cambodia*, 2018.

effektivitetsrevision, och i mer begränsad omfattning också ledarskap och strategisk planering.

## Resultat

Brittiska revisionsmyndigheten utvärderade under våren 2018 samarbetet mellan NAA och Riksrevisionen.<sup>72</sup>

### *Institutionella förutsättningar*

NAA har historiskt haft en svag position i Kambodja. Fram till 2018 noterades emellertid en ökad efterfrågan på rapporter inom både finansiell revision och effektivitetsrevision från senaten, nationalförsamlingen och finansdepartementet. Det fanns då även önskemål om att NAA ska hjälpa till med utbildning av personal i nationalförsamlingen och senaten samt av internrevisorer.

Riksrevisorernas utnämning och avsättning följer formella processer med relevanta aktörer inblandade, NAA:s budget fastställs med begränsad påverkan från exekutiven och de har formellt sett rätt att genomföra de granskningar de själva väljer.<sup>73</sup> Områden inom statsförvaltningen som av olika skäl bedöms som känsliga kommer troligen inte att granskas inom överskådlig tid.<sup>74</sup>

NAA har ett formellt oberoende, men detta är i praktiken begränsat av den rådande politiska kontexten i Kambodja.

### *Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

I utvärderingen från 2018 sammanfattas framsteg inom ett antal områden som resultat av samarbetet mellan NAA och Riksrevisionen.

Inom *finansiell revision* har ett stort antal medarbetare och chefer genomgått utbildning, och granskningsteam från samtliga avdelningar har coachats. Utvärderingen visar att detta väsentligt har ökat NAA:s kapacitet att på egen hand coacha sin personal och genomföra granskningar i enlighet med internationella standarder. Med Riksrevisionens stöd har en handbok för finansiell revision utvecklats. Handboken följer internationella standarder och alla avdelningarna arbetar med denna som utgångspunkt, även om efterlevnaden begränsas av bristande kunskap och/eller tid för granskningen.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> National Audit Office (UK), *Swedish National Audit Office: Evaluation of development cooperation project with the National Audit Authority of Cambodia*, 2018.

<sup>73</sup> International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2017. Questionnaire. Cambodia*, 2018, fråga 119–122.

<sup>74</sup> Holmerin, K. *Bedömningspromemoria: Förlängt samarbete med National Audit Authority i Kambodja*, Riksrevisionen, 2018, s. 1–2.

<sup>75</sup> National Audit Office (UK), *National Audit Authority of Cambodia*, s. 19.



Enligt *Open Budget Survey* från 2018 täcker NAA inte in hela sitt mandat genom sina granskningar inom finansiell revision, men täcker in minst två tredjedelar av budgeten.<sup>76</sup>

NAA:s *kvalitetssystem* har också förbättrats liksom förmågan att genomföra kvalitetskontroller under och efter granskningarna inom finansiell revision. Kvalitetsfunktionen har coachats och utvecklat checklistor, chefer har coachats i kvalitetsbedömning och en årlig kvalitetsplan har utvecklats.<sup>77</sup>

Under den senaste projektfasen har *effektivitetsrevision* initierats och för första gången genomförs nu effektivitetsrevision med utgångspunkt i internationella standarder i Kambodja. Arbetet befinner sig fortfarande i sin linda, men de fyra team som coachats genomför granskning och gör iakttagelser som beräknas resultera i färdiga rapporter före slutet av 2018. Med Riksrevisionens stöd har NAA påbörjat arbetet med att utveckla en manual för effektivitetsrevision, som syftar till att dels fungera som vägledning för NAA:s revisorer och ledning, dels användas som stöd i kommunikationen med externa intressenter om vad effektivitetsrevision är och hur det går till.

Riksrevisionen bedömer att det finns en ökande professionalitet bland medarbetarna på NAA som väljer att genomföra mer granskning än tidigare. Revisorerna har även ett mer professionellt förhållningssätt till de granskade, vilket leder till att man gör fler iakttagelser.<sup>78</sup> Riksrevisionens intryck är att dessa iakttagelser oftare inkluderas i rapporterna, även om det är svårt att bedöma då få av NAA:s rapporter publiceras och än mindre tillgängliggörs på engelska. Det finns också en försiktighet inför publicering av vad som kan uppfattas som kritik mot regeringen.

I syfte att stärka kvaliteten i NAA:s processer från granskning och planering, har Riksrevisionen stöttat NAA i utvecklingen av sin *strategiska planering*. Utvärderingen från 2018, liksom en utvärdering av den tidigare projektfasen, lyfter fram behovet för NAA att i sin strategiska planering ta hänsyn till den pågående reformen av offentlig finansiell styrning i Kambodja som kan få konsekvenser för revisionen.<sup>79</sup> <sup>80</sup>

Även om det är för tidigt att säga någonting om den långsiktiga hållbarheten av resultatet av Riksrevisionens stöd till NAA, lyfter utvärderingen fram ett antal faktorer i samarbetsprojektet som skapar goda förutsättningar för hållbara resultat:

- Det finns ett tydligt stöd från NAA:s ledning, som också har fått ta del av utbildning i syfte att förankra de nya arbetssätten och utvecklingsinsatserna.

<sup>76</sup> International Budget Partnership. *Questionnaire. Cambodia, 2018*, fråga 98.

<sup>77</sup> National Audit Office (UK), *National Audit Authority of Cambodia*, s. 19.

<sup>78</sup> Holmerin, *Bedömningspromemoria*, s. 2.

<sup>79</sup> National Audit Office (UK), *National Audit Authority of Cambodia*, s. 7 och 22

<sup>80</sup> SIPU, *Evaluation of the institutional co-operation programme between the Swedish National Audit Office and Cambodia's National Audit Authority*, 2014, s. 4 och 34.

- Projektet inkluderar utbildning för NAA:s medarbetare för att de ska kunna fortsätta att utbilda sina kollegor utan Riksrevisionens hjälp.
- Större kapacitet för kvalitetssäkring innebär ett stärkt ägarskap för kvaliteten i revisionsprocesser såväl som revisionsrapporter.
- Det finns en ambition att använda ett framtida intranät för att sprida kunskap och lärdomar från utbildningar och därmed öka chansen att fler medarbetare tar del av utvecklingen.<sup>81</sup>

Enligt *Open Budget Survey* finns det fortsatt behov av utveckling vad avser åtgärder och uppföljning av rekommendationer i granskningsrapporterna. Det finns ingen rapport som är tillgänglig för allmänheten om de granskade myndigheternas åtgärder med anledning av rekommendationer från NAA, och endast vissa åtgärder följs upp och återrapporteras offentligt.<sup>82</sup> Parlamentets relativt svaga roll bidrar sannolikt till bristen på uppföljning.

#### *Kvalitet i relationer*

Intern och extern kommunikation ingår som komponenter i det stöd som EU och Sida ger till NAA. Dessa områden ingår inte som separata delar i Riksrevisionens samarbete med NAA. Däremot finns en koppling mellan Riksrevisionens insatser och NAA:s externa relationer. Ett exempel är det studiebesök i Sverige för en gemensam delegation bestående av representanter från NAA och det kambodjanska parlamentet, som Riksrevisionen bidrog till att genomföra, tillsammans med Sida. Syftet var bland annat att bidra till stärkta relationer mellan NAA och parlamentet, genom att främja dialog och visa på goda exempel.

NAA har under senare år blivit en alltmer aktiv medlem i ASEANSAI. Riksrevisionens stöd har varit en bidragande orsak till att NAA:s experter deltar i regionala aktiviteter med ett ökat professionellt självförtroende, och de har också använts som utbildare och facilitatorer i regionen.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> National Audit Office (UK), *National Audit Authority of Cambodia*, s. 23.

<sup>82</sup> International Budget Partnership. *Questionnaire. Cambodia*, 2018, fråga 101–102.

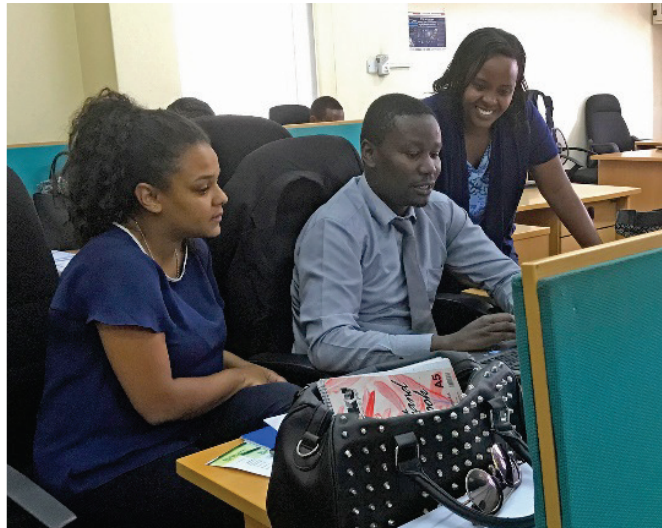
<sup>83</sup> National Audit Office (UK), *National Audit Authority of Cambodia*, s. 11. Samt Riksrevisionen, *Progress Report Institutional development co-operation between the Swedish National Audit Office and the National Audit Authority of the Kingdom of Cambodia*, 2015.

## Kenya – Office of the Auditor General

De politiska motsättningarna i Kenya är stora och följer ofta etniska linjer, och ibland har det resulterat i våldsamheter. Presidentvalet 2017 präglades av oegentligheter och ogiltigförklarades av Högsta domstolen. Det efterföljande omvalet bojkottades av oppositionen och den sittande presidenten valdes om.

Kenyas konstitution ger ett långtgående skydd för de mänskliga rättigheterna. Tendenser till inskränkningar av yttrandefrihet och medborgerliga rättigheter har märkts under de senaste åren med mer restriktiv lagstiftning för medier och våldsamma tillslag mot demonstranter. Korruptionen är ett problem.

Kenya är Östafrikas största ekonomi och utgör ett centrum för finans, IT och transporter i regionen. Industrisektorn är betydligt större och mer varierad än i grannländerna. Turismen är en viktig näringsgren.<sup>84</sup>



Effektivitetsrevisorer arbetar på kontoret i Nairobi, Kenya.

### Projektbeskrivning

#### Nuvarande projektfas

#### Huvudsaklig inriktning

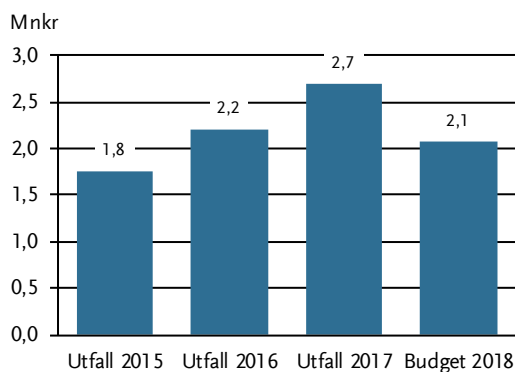
Den huvudsakliga inriktningen i samarbetet mellan Riksrevisionen och Office of the Auditor General of Kenya (OAGK) är mot finansiell revision, regelefterlevnadsrevision, effektivitetsrevision, kommunikation och ledarskap. Nuvarande projektfas pågår april 2018–juni 2021.

#### Övrigt stöd

Världsbanken ger ett litet stöd till OAGK inom ramen för ett reformprogram för det offentliga finansiella styrsystemet (PFM). GIZ:s stöd tangerar Riksrevisionens arbete och fokuseras bland annat på en förbättrad relation med, och rapportering till, parlamentet.

<sup>84</sup> Utrikespolitiska Institutet, *Kenya*. Landguiden. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/afrika/kenya/>, hämtad 2018-09-13. Samt Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Kenya 2015–2016*. Regeringskansliet, 2017.

**Diagram 7** Kostnader för Kenya som belastade biståndsanslaget 2015–2017 samt budget 2018



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017 samt budget 2018.

### *Tidigare projektfaser*

Riksrevisionen samarbetar sedan 2011 med OAGK. Under den senaste samarbetsperioden (2015–2017) låg fokus på att stödja utvecklingen av myndighetens effektivitetsrevision och kvalitetssystem – för framför allt den finansiella revisionen. I samarbetet ingick också utveckling av relationen till externa intressenter, till exempel parlamentet och massmedier, samt ett arbete med att utveckla kvalitet och läsbarhet i rapporterna.

### **Resultat**

År 2017 genomfördes en *light touch review* av samarbetsprojektet som baserades på dokumentstudier, enkäter och intervjuer av berörda personer i Kenya och Sverige.<sup>85</sup>

### *Institutionella förutsättningar*

OAGK har uppdraget att granska central och regional förvaltning, domstolar och de offentliga medel som går till politiska partier. OAGK:s mandat har vuxit markant i och med att man inte bara granskar den centrala förvaltningen utan även regionerna (självstyrande län), vilka efter den senaste decentraliseringsprocessen är 47 stycken. Riksrevisorn har ett grundlagsfäst oberoende. OAGK har brett mandat att granska användningen av offentliga medel i Kenya, men ställs inför utmaningar när det gäller förutsättningarna för att uppfylla mandatet och få genomslag för sin granskning.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Ljungström, K., Travis, R. & Nambuya L. *Light Touch Review of the capacity development cooperation project between the Office of the Auditor General Kenya (OAGK) and the Swedish National Audit Office (SNAO) 2015–2017*, Kluab, 2017.

<sup>86</sup> Karneback, O. *Bedömningspromemoria: Fördjupad beredning av eventuellt fortsatt samarbete med OAG Kenya*, Riksrevisionen, 2018, s. 5–6.

OAGK har inte ett fullständigt finansiellt oberoende eftersom budgeten beslutas av parlamentet, men anslagsmedel betalas ut av finansdepartementet månadsvis. Det förekommer att alla budgeterade medel inte betalas ut, på grund av att finansdepartementet gör en annan prioritering av vilka myndigheter som ska få medel en viss månad, något som är ett återkommande problem även i andra afrikanska länder.<sup>87</sup>

En analys av resultaten av *Open Budget Survey* från 2015 och 2017 visar att de institutionella förutsättningarna under perioden inte har förändrats. Bland annat noteras det bristande finansiella oberoendet och vissa begränsningar i vad OAGK kan välja att granska.<sup>88</sup> I *Africa Integrity Index* noteras begränsningar i såväl det finansiella oberoendet som OAGK:s rätt att självständigt rekrytera sin personal.<sup>89</sup>

Riksrevisionen fick både senarelägga och avstå missioner, bland annat på grund av politiska oroligheter i samband med de allmänna valen under hösten 2017.<sup>90</sup>

#### *Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

Utvärderingen från 2017 fann att OAGK:s samarbete med Riksrevisionen har bidragit till att stärka myndighetens kvalitetssäkringssystem och kvalitetskontroller, särskilt inom finansiell revision, samt färdigheterna inom effektivitetsrevision och kommunikation med externa intressenter, inklusive parlamentet.<sup>91</sup> Samtidigt som samarbetet bidrar till dessa positiva resultat kännetecknas det ofta av tröghet och kräver att Riksrevisionen tar en mer drivande roll än önskvärt för att projektet ska fortskrida enligt plan.

Utvärderingen visade överlag goda resultat och en ömsesidigt positiv inställning till samarbetet. Riksrevisionen och OAGK har samarbetat inom områdena *kvalitetssäkring (Quality Assurance)*, *effektivitetsrevision* och *kommunikation*. Riksrevisionen har bland annat upprättat anpassade manualer och arbetat i gränssnittet mellan revision och kommunikation med rapportskrivning och med att kommunicera resultatet av revisionen. Riksrevisionen har vid flera tillfällen genomfört utbildningar som täckt olika områden samtidigt, till exempel effektivitetsrevision, ledarskap, kvalitetssäkring och kommunikation, för att tydliggöra olika aktörers roll i OAGK:s ansträngningar för att skriva granskningsrapporter som är tydliga och ändamålsenliga. Syftet är att förtydliga den interna ansvarsfördelningen och förbättra samarbetet.

<sup>87</sup> Karneback, *Bedömningspromemoria*, s. 5–6.

<sup>88</sup> International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2017. Questionnaire. Kenya*, 2018. frågor 121 och 122.

<sup>89</sup> Global Integrity, *Africa Integrity Indicators, Scorecard 2018, Kenya*, fråga 7. <https://aii.globalintegrity.org/scorecard?country=kenya&year=2018>, hämtad 2018-09-13.

<sup>90</sup> Karneback, *Bedömningspromemoria*, s. 10.

<sup>91</sup> Ljungström, Travis, & Nambuya, *Light Touch Review*, s. 15.

Det samlade intrycket från Riksrevisionens medarbetare som intervjuats under utvärderingen är att OAGK har de grundförutsättningar som krävs för att verka som en effektiv revisionsmyndighet. Utmaningen är att säkra hållbarheten i den nuvarande utvecklingsnivån och ge OAGK de verktyg som behövs för att fortsätta sin egen vidareutveckling.<sup>92</sup> De kenyanska kollegorna efterlyser nu nästa steg i sin egen utveckling genom utbildning i mer komplexa metoder och inom specifika granskningsområden.<sup>93</sup>

Både OAGK och Riksrevisionen har arbetat med olika metoder för att uppnå *hållbara resultat*. Bland annat har Riksrevisionen stött utvecklingen eller anpassningen av olika typer av manualer och policydokument inom revisionsprocesserna, såsom kvalitetssäkringspolicy och anpassning av AFROSAI-E:s manualer inom effektivitetsrevision och kvalitetssäkring. OAGK har arbetat med att utveckla olika team med ambassadörer som kan vara goda exempel i organisationen och hjälpa till att främja implementering av nya arbetssätt och metoder. En utmaning har dock varit att ge dessa team tillräckligt mycket utbildning och tid för att kunna fylla den funktionen. Ur ett hållbarhetsperspektiv är också kompetensutveckling av chefer en nyckel för att de på ett bra sätt ska kunna stödja revisionsteamerna genom granskningsprocessen.<sup>94</sup>

En annan metod som främjar utveckling och hållbarhet är att stödja naturliga nätverk inom organisationen och med kollegor i regionen. I Östafrika har Riksrevisionen organiserat möjligheter till både utbildning och benchmarking inom bland annat effektivitetsrevision, kvalitetssäkring och utveckling av intranät.<sup>95</sup>

### *Kvalitet i relationer*

OAGK arbetar med att få parlamentet att behandla rapporterna från effektivitetsrevisionen, men har inte nått tillräckligt långt. OAGK efterlyser själva fortsatt stöd i att anpassa rapporterna till ett språk och format som gör dem mer tillgängliga för parlamentarikerna.<sup>96</sup> OAGK har en *parliament liaison*-funktion, med sex medarbetare, med syfte att underlätta och förbereda relationerna och kontakterna mellan OAGK och parlamentet.<sup>97</sup>

I 2017 års *Open Budget Survey* framgår att, även om OAGK får gott omdöme för sina granskningar (andel av mandatet som granskas, typer av revision som genomförs osv.), går det inte att följa om, eller hur, regeringen har vidtagit åtgärder med anledning av granskningarna. I rapporten noteras också att parlamentet visserligen har beaktat

---

<sup>92</sup> Ljungström, Travis, & Nambuya, *Light Touch Review*, s. 4.

<sup>93</sup> Ibid, s. 10.

<sup>94</sup> Ibid, s. 9–11.

<sup>95</sup> Ibid, s. 12.

<sup>96</sup> Ibid, s. 10.

<sup>97</sup> Karneback, *Bedömningspromemoria*, s. 6.

OAGK:s årliga rapportering, men först ett halvår efter att rapporten blivit tillgänglig och det ledde inte till några åtgärder från parlamentets sida.<sup>98</sup>

OAGK:s kommunikationsavdelning har med Riksrevisionens stöd bland annat utvecklat en kommunikationsstrategi och -policy, utvecklat kriterier och riktlinjer för rapportskrivning samt förbättrat sitt intranät, till nytta för organisationen. Kommunikationsavdelningen har flest medarbetare i regionen efter den Sydafrikanska och lånar regelbundet ut medarbetare till regionala och globala utbildningar, främst inom extern kommunikation. De hoppas även fortsatt kunna lära av erfarenheter från kollegor i grannländerna.<sup>99</sup>

## Kosovo – National Audit Office

Kosovo bröt sig ur Serbien 2008 och utropade självständighet efter ett kort men våldsamt krig. Sverige tillhör de drygt hundra länder som har erkänt landet. Serbien accepterar inte utbrytningen och en utmaning för regeringen är att integrera den serbiskdominerade norra delen av Kosovo där motståndet mot den nya statsbildningen är starkt. En NATO-ledd fredsstyrka finns på plats.

Relationen till Serbien och den serbiska minoriteten präglar det politiska livet. De nationalistiska stämningarna är starka. De demokratiska institutionerna fungerar och ett flerpartisystem upprätthålls. I praktiken utövar regeringen inflytande över parlamentet och rättsväsendet. Yttrandefrihet och pressfrihet skyddas i konstitutionen och annan lagstiftning.

Den svaga ekonomin är en av Kosovos största politiska och sociala utmaningar. Den inhemska industrin är svag och exporten blygsam. Lönerna är lägst i Europa, utbildningsnivån låg, arbetslösheten drygt 30 procent och två av tre ungdomar saknar jobb. De välutbildade som kan lämna landet. Korruptionen är utbredd.<sup>100</sup>



Kosovos ledningsgrupp arbetar med strategisk planering under workshop i Stockholm.

<sup>98</sup> International Budget Partnership, *Questionnaire. Kenya*, 2018, frågor 97–98 och 100–102.

<sup>99</sup> Ljungström, Travis & Nambuya, *Light Touch Review*, s. 11.

<sup>100</sup> Utrikespolitiska Institutet. *Kosovo*. Landguiden. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/kosovo/>, hämtad 2018-09-13. Samt Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Kosovo 2015–2016*, Regeringskansliet, 2017.

## Projektbeskrivning

### Nuvarande projektfas

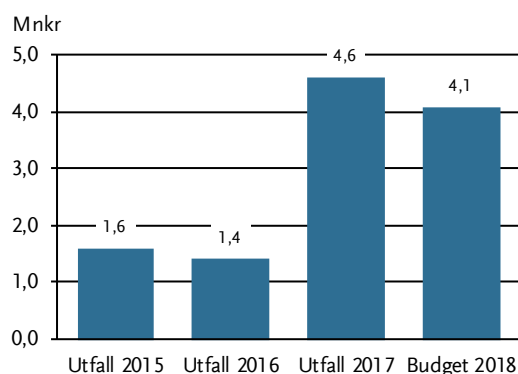
#### Huvudsaklig inriktning

Riksrevisionens samarbete med revisionsmyndigheten i Kosovo, National Audit Office of Kosovo (KNAO), syftar till att professionalisera organisationen på alla nivåer och bedriva revision i enlighet med internationella standarder. Samarbetet innefattar stöd till effektivitetsrevision, regelefterlevnadsrevision, finansiell revision, HR, kommunikation, ledarskap och ledningsfrågor såsom strategisk planering. Den nuvarande projektfasen inleddes i augusti 2017 och sträcker sig till juni 2020.

#### Övrigt stöd

KNAO fick 2012–2015 stöd från revisionsmyndigheterna i Storbritannien, Nederländerna och Estland genom ett EU-finansierat twinningprojekt. År 2017 inleddes ett nytt EU-finansierat twinning light-projekt inom revision av statliga bolag, vilket avslutades i maj 2018. EU har ambitionen att påbörja ytterligare ett fullskaligt institutionellt samarbete. Världsbanken stödjer sedan ett par år tillbaka KNAO:s granskning av upphandlingar. Den schweiziska biståndsorganisationen, DEMOS, har tidigare bistått KNAO med medel för specifika tjänster. USAID ger ett begränsat stöd för korruptionsbekämpning.

**Diagram 8** Kostnader för Kosovo som belastade biståndsanslaget 2015–2017 samt budgeten 2018



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017 samt budget 2018.

### Tidigare projektfaser

Riksrevisionen har samarbetat med KNAO sedan 2011. Samarbetet har framför allt inriktats mot stöd till effektivitetsrevision och finansiell revision. Samarbetet breddades 2017 till att också inkludera ledningsfrågor såsom strategisk planering, regelefterlevnadsrevision, ledarskapsutveckling och HR.



## Resultat

Under våren 2018 utvärderades samarbetet av brittiska revisionsmyndigheten.<sup>101</sup> Därutöver genomförde Riksrevisionen och KNAO under våren 2017 en förenklad SAI PMF-utvärdering av KNAO för att ha en gemensam syn av nuläget i organisationen och dess utvecklingsbehov inför en ny projektfas.<sup>102</sup>

### *Institutionella förutsättningar*

Under de första åren av Kosovos självständighet tillhörde KNAO en av de nyckelorganisationer vars ledning tillsattes av det internationella samfundet. Sedan mars 2016 ledes dock myndigheten av en kosovar.

Sedan juni 2016 har Kosovo en ny revisionslag. Riksrevisorn har formellt mandat att fullt ut utöva sin roll.<sup>103</sup> Trots att revisionslagen reglerar KNAO:s oberoende har finansministeriet i praktiken ett inflytande över myndighetens budget, lokaler etc. KNAO är inte heller oberoende i rekrytering och fastställande av villkor för stödpersonal (icke revisorer) eftersom dessa lyder under en generell reglering för statstjänstemän. Det skapar en klyfta med olika system för bedömning av prestation, lön och karriärvägar, och orsakar administrativt merarbete inom organisationen.<sup>104</sup>

KNAO verkar för att ändra revisionslagen för att stärka sitt oberoende, bland annat för att själva kunna prioritera vilka myndigheter som ska granskas genom finansiell revision, samt för att kunna utöka omfattningen av effektivitetsrevisionen.<sup>105</sup> Kombinationen av dagens krav på att granska alla revisionsobjekt varje år, och avsaknaden av ekonomiskt oberoende, innebär svårigheter för KNAO att utveckla effektivitetsrevisionen.<sup>106</sup>

### *Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

I den PEFA<sup>107</sup>-utvärdering som gjordes 2016 anses KNAO genomföra sina *granskningar i enlighet med internationella standarder* inom alla sina tre revisionsgrenar – finansiell revision, effektivitetsrevision och regelefterlevnadsrevision.<sup>108</sup> I en förenklad SAI PMF-utvärdering från våren 2017 gjorde KNAO och Riksrevisionen en delvis annorlunda

<sup>101</sup> National Audit Office (UK), *Swedish National Audit Office: Evaluation of development cooperation project with the Kosovo National Audit Office*, 2018.

<sup>102</sup> Riksrevisionen, *Assessment Report: Assessment/baseline National Audit Office of the Republic of Kosovo (KNAO)*, 2017.

<sup>103</sup> AECOM International Development Europe, *Republic of Kosovo, Central Government Repeat Public Expenditure and Financial Accountability Assessment (PEFA). Central Government*, PEFA Report, 2016, s. 111.

<sup>104</sup> Berglund, I. *Beredningspromemoria: Fördjupad beredning inför beslut om förnyat samarbete med National Audit Office i Kosovo*, Riksrevisionen, 2017, s. 4.

<sup>105</sup> National Audit Office (UK), *Kosovo National Audit Office*, s. 12.

<sup>106</sup> Berglund, *Beredningspromemoria*, s. 5.

<sup>107</sup> Public Expenditure and Financial Accountability – verktyg för att bedöma tillståndet i ett lands system för offentliga utgifter, upphandling och ansvarsutkrävande.

<sup>108</sup> AECOM, *Republic of Kosovo PEFA Assessment*, s. 111.

bedömning. Slutsatsen var att den årliga revisionen till stor del utförs i enlighet med internationella standarder men att det finns fortsatta utvecklingsbehov inom begränsade områden. Regelefterlevnadsrevisionens inriktning, omfattning och rapportering behöver förtydligas och effektivitetsrevisionen är delvis utvecklad. System för kvalitetskontroll av revisionsgrenarna finns men används i varierande grad. Ett enhetligt kvalitetssäkringssystem saknas.<sup>109</sup>

I SAI PMF-utvärderingen konstaterades också att ett sammanhållet *system för planering och uppföljning* saknas medan utvecklingsaktiviteter för att etablera bland annat en strategisk plan pågår. HR-processer behöver utvecklas där kompetenser och leverans av högkvalitativ revision värderas, i stället för formella krav på utbildningar eller certifiering. Framför allt behöver dessa kompetenser implementeras i löne- och utvecklingssamtal etc.

Utvärderingen lyfter fram KNAO:s lednings engagemang i utvecklingen som en positiv aspekt. Eftersom ledningen driver projektets inriktning och omfattning finns det ett tydligt ägarskap och minimal byråkrati runt projektets leverans.<sup>110</sup> Det finns dock en viss risk att ledningens starka roll innebär att projektet och inplanerade aktiviteter inte alltid är så väl förankrade hos medarbetarna.<sup>111</sup>

KNAO och Riksrevisionen är i den nuvarande projektfasen överens om att satsa på utveckling av *ledarskap*.<sup>112</sup> Trots att projektet har utvärderats i ett tidigt skede av samarbetsfasen visar utvärderingen att en tidig investering i ledarskapsutbildning redan har gett effekt i form av bättre ledarskap i andra delar av projektet.<sup>113</sup> Den visade också att KNAO har utvecklat en gemensam utbildningsplan som ett resultat av återkoppling de fått i medarbetarsamtal. Med hjälp av mentorinsatser fördubblades antalet effektivitetsrevisioner mellan år 2017 och 2018, och både KNAO själva och parlamentets revisionsutskott, *Committee of Oversight and Public Finance (COPF)*, var överens om att granskningarna har förbättrats.<sup>114</sup>

Utvärderarnas bedömning är att vissa arbetssätt särskilt främjar *hållbarheten i utvecklingen*. Dessa bygger först och främst på ledningens engagemang i projektet, vilket har understötts av ledarskapsutbildning i ett tidigt skede av projektfasen. KNAO har också lyckats sprida lärdomar från utbildningar i organisationen, inte minst genom

---

<sup>109</sup> Berglund, *Beredningspromemoria*, s. 6–7.

<sup>110</sup> National Audit Office (UK), *Kosovo National Audit Office*, s. 14.

<sup>111</sup> Ibid, s. 12.

<sup>112</sup> Berglund, *Beredningspromemoria*, s. 7.

<sup>113</sup> National Audit Office (UK), *Kosovo National Audit Office*, 2018, s. 6.

<sup>114</sup> Ibid, s. 18.

att det finns komponenter som syftar till att utbilda KNAO:s egen personal i att bedriva utbildningar utan Riksrevisionens hjälp.<sup>115</sup>

### *Kvalitet i relationer*

I SAI PMF-bedömningen konstaterades att kommunikation med revisionsobjekt och andra intressenter fungerar väl men kan utvecklas.<sup>116</sup>

KNAO:s viktigaste kontaktyta i parlamentet är COPF som tar emot deras rapporter. Ledningen för KNAO beskriver samarbetet med COPF som gott, vilket har bekräftats av Riksrevisionen i samtal med representanter för COPF, GIZ och EU. Dessutom har KNAO:s ledning ett nära samarbete med budgetkommittén som är en viktig aktör i parlamentet.<sup>117</sup>

COPF behandlar relativt få av revisionsrapporterna, knappt en tredjedel, och då främst rapporter från den finansiella revisionen. Det finns ett intresse för mer granskning och tydligare rapportering av regelefterlevnadsrevision samt fler effektivitetsrevisioner inom områden som är viktiga för medborgarna. COPF har även uttryckt kritik över att effektivitetsgranskningarna inte är tillräckligt djupgående och stringenta.<sup>118</sup>

Parlament, KNAO och biståndsgivare i Kosovo vittnar om en systematisk underlåtelse av granskningsobjekt att genomföra KNAO:s rekommendationer samt en politisk ovilja, och möjligen oförmåga, att genomföra revisionens rekommendationer.<sup>119</sup> Genom mer riskbaserade granskningar, en systematisk uppföljning och utökade kontakter med civilsamhället verkar KNAO för att få ett större genomslag för sina granskningar.<sup>120</sup>

## **Moldavien – Court of Accounts**

Moldavien var fram till 1991 en del av Sovjetunionen. Inrikespolitiken präglas av djupa motsättningar mellan Rysslandsvänliga och EU-orienterade partier. Moldavien undertecknade 2014 ett associationsavtal med EU. Regionen Transnistrien ligger sedan en väpnad konflikt 1992 utanför den moldaviska statens kontroll.

<sup>115</sup> National Audit Office (UK), *Kosovo National Audit Office*, 2018, s. 21.

<sup>116</sup> Berglund, *Beredningspromemoria*, s. 6–7.

<sup>117</sup> Ibid, s. 3.

<sup>118</sup> Ibid, s. 3–4.

<sup>119</sup> Sida, *Strategirapport för Kosovo 2015 inom ramen för Resultatstrategin för reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet 2014–20*, s. 7.

<sup>120</sup> Kosovo National Audit Office, *Draft Strategic Plan of the National Audit Office 2018–2021*, 2018.

Läget för de mänskliga rättigheterna är i stort sett tillfredsställande. Under senare år har civilsamhällets utrymme att agera krympt och oberoende medier satts under större press.

Moldavien har haft en relativt snabb ekonomisk tillväxt sedan millennieskiftet, men den har skett från en låg nivå. Det tillhör ännu Europas fattigaste länder, med stora sociala och ekonomiska klyftor i samhället. Korruption skadar den ekonomiska utvecklingen.<sup>121</sup>

## Projektbeskrivning

### *Nuvarande projektfas*

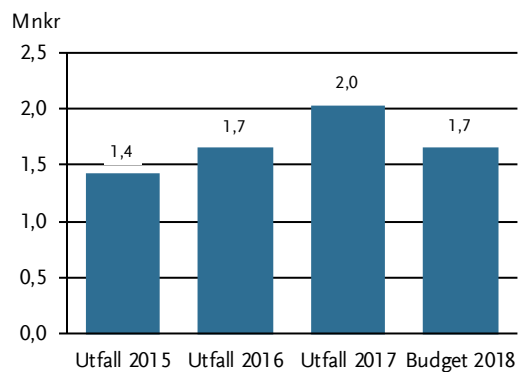
#### **Huvudsaklig inriktning**

Hösten 2018 bereds ett nytt treårigt samarbetsavtal mellan den moldaviska revisionsmyndigheten, Court of Accounts (CoA), och Riksrevisionen. Denna projektfas inriktas mot certifiering av finansiella revisorer, ledarskapsutveckling, kommunikation, HR och strategiska frågor för granskningsverksamheten såsom planering och kvalitetskontroll.

#### **Övrigt stöd**

EU ger främst stöd inom finansiell revision. Nederländska revisionsmyndigheten stödjer CoA inom effektivitetsrevision. Lettiska riksrevisionen ger råd inom ramen för forumet för revisionsmyndigheter i länderna i det östliga partnerskapet.

**Diagram 9** Kostnader för Moldavien som belastade biståndsanslaget 2015–2017 samt budget 2018



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017 samt budget 2018.

### *Tidigare projektfas*

Riksrevisionen inledde samarbetet med Moldaviens nationella revisionsmyndighet år 2007. Den senaste projektfasen sträckte sig till 2015 och förlängdes därefter med ett år 2016 och 2017. Den långsiktiga målsättningen har varit att CoA ska arbeta i enlighet

<sup>121</sup> Utrikespolitiska Institutet. *Moldavien*. Landguiden. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/moldavien/>, hämtad 2018-09-13. Samt Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Moldavien 2015–2016*, Regeringskansliet, 2017.

med internationella standarder, och Riksrevisionens stöd har främst bestått i att stärka den finansiella revisionen och kvalitetskontrollsystemet inom CoA.

## Resultat

Under hösten 2017 utvärderades samarbetet i en *light touch review* som baserades på dokumentstudier, enkäter och intervjuer med berörda personer i Moldavien och Sverige.<sup>122</sup>

### *Institutionella förutsättningar*

Moldaviens revisionsmyndighet leds av en riksrevisor (president) och sex styrelsemedlemmar som alla utses av parlamentet. Bland styrelsemedlemmarna väljer presidenten en vice president. Den nuvarande styrelsen utsågs i slutet av 2016, efter en period av politisk instabilitet i Moldavien.

År 2017 fattades beslut om en ny revisionslag som i huvudsak överensstämmer med internationella standarder. Lagen ger till exempel CoA rätt att bestämma över antalet anställda och deras uppdrag och löner, vilket man tidigare saknade.<sup>123</sup> År 2018 analyserade SIGMA lagen och fann att den skulle behöva stärkas på ett antal områden, bland annat vad avser skydd för styrelsen att utföra sitt uppdrag utan extern påverkan.<sup>124</sup>

CoA har som uppdrag att granska regeringens rapportering av genomförandet av budgeten under det löpande budgetåret, statsbudgeten, den statliga socialförsäkringsbudgeten och de obligatoriska sjukförsäkringsfonderna. CoA bestämmer självständigt över granskningsaktiviteterna och hur de genomförs. Granskning sker inom tre revisionsgrenar: regelförfarandetsrevision, finansiell revision och effektivitetsrevision.

Moldavien var föremål för en PEFA-utvärdering 2015. I utvärderingen beaktas extern offentlig revision, inklusive aspekter såsom oberoende och tillämpning av standarder. Utvärderingen visar att CoA granskar minst 75 procent av statsbudgetens omfattning och att arbetet utförs i tid. Enligt lag måste granskade myndigheter åtgärda CoA:s



*Ledarskapsutveckling med CoA:s styrelse, i Chişinău, Moldavien.*

<sup>122</sup> Ljungström, K., Rask, G. & Janhed, T. *Light touch review of the capacity development cooperation project between the Court of Accounts of Moldova (CoA) and the Swedish National Audit Office (Swedish NAO) 2013-2016*, Kluab, 2017.

<sup>123</sup> *Law on the organization and functioning of the Court of Accounts of Republic of Moldova*, artikel 25.

<sup>124</sup> SIGMA, *Alignment of the law of the Court of Accounts of the Republic of Moldova to the INTOSAI Standards*, 2018.

rekommendationer inom 3–6 månader. CoA har ett system för att följa upp åtgärderna och får formella svar i tid, men det finns brister i det systematiska genomförandet av rekommendationerna, trots CoA:s uppföljning.<sup>125</sup> Svaren i 2017 års *Open Budget Survey* tyder på att dessa utmaningar kvarstår.<sup>126</sup>

#### *Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

Trots att samarbetet har påverkats av en period av osäkerhet visar utvärderingen från 2017 att CoA:s personal och ledning själva anser att de har utvecklat *nya insikter, kunskap och professionell kompetens*.<sup>127</sup> Riksrevisionens medarbetare uppfattas som kompetenta och kunniga. Stödet har kommit CoA till godo dels genom utbildning i internationella standarder, dels genom åtta pilotgranskningar där standarderna har tillämpats. Under utvärderingen var CoA tydliga med att samarbetet lett till en bra och effektiv revisionsprocess, från planering till rapport. Med hjälp av olika pedagogiska metoder har utveckling och lärande främjats i organisationen och ökat förståelsen för nya metoder och processer.<sup>128</sup> Därutöver har Riksrevisionen ordnat multilaterala möten med kollegor från Georgien och Lettland, där deltagarna fått en möjlighet att lära av varandras likartade erfarenheter.

Riksrevisionen har genomfört ett antal aktiviteter tillsammans med de moldaviska kollegorna för att stärka både den teoretiska kunskapen och den praktiska förmågan inom olika aspekter av kvalitetskontroll och kvalitetssäkring. Utvärderingen visade överlag goda resultat. Till exempel har en manual utvecklats och tillämpas, och CoA anser själva att kvaliteten höjts i revisionen med hjälp av kvalitetskontroll – men det kvarstår arbete med en fullständig implementering av kvalitetskontrollsystemet.<sup>129</sup>

Trots att projektet medvetet har arbetat med att bygga in en hållbarhet i utvecklingen finns det utmaningar, framför allt på grund av *hög personalomsättning*.

Personalomsättningen innebär att CoA mister den kompetens som utvecklas både inom och utom projektet, vilket i förlängningen riskerar att ha en negativ påverkan på kvaliteten i granskningarna och därmed också på organisationens trovärdighet.<sup>130</sup>

#### *Kvalitet i relationer*

Projektet har under den gångna projektfasen inte varit inriktat mot att förbättra CoA:s relationer med omvärlden, men detta perspektiv kommer att inkluderas i den nya samarbetsfasen.

---

<sup>125</sup> Schulster, I., de Zeeuw, M., Teneva, E. & Ververita, E. *Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment. Update for Moldova (2012-2014)*, ECORYS, 2015, s. 134–145.

<sup>126</sup> International Budget Partnership. *Open Budget Survey 2017, Questionnaire. Moldova*, 2018, frågor 97–102.

<sup>127</sup> Ljungström, Rask & Janhed, *Light Touch Review*, s. 5.

<sup>128</sup> *Ibid.*, s. 10.

<sup>129</sup> *Ibid.*, s. 7.

<sup>130</sup> *Ibid.*, s. 6.

I CoA:s strategiska plan för 2016–2020 ingår stärkta relationer med externa intressenter som en del i att stärka revisionsmyndighetens position och långsiktiga institutionella hållbarhet. I CoA:s uppföljning av den strategiska planen framgår bland annat att CoA:s medarbetare har deltagit i aktiviteter som organiserats av parlamentet med inriktning mot CoA:s verksamhet och internationella revisionsstandarder.<sup>131</sup>

## Palestina – State Audit Administrative Control Bureau

I över 60 år har konflikten mellan Israel och Palestina pågått och i dag är fredsprocessen låst. Sverige beslutade 2014 att erkänna staten Palestina. Möjligheten för den palestinska myndigheten att fullt ut leva upp till en fungerande stats åtaganden och skyldigheter förblir dock kraftigt begränsade så länge den israeliska ockupationen fortgår.

Sedan 2007 regleras Västbanken och Gaza av två palestinska rörelser som är i konflikt med varandra – Fatah på Västbanken och Hamas i Gaza. Några nationella val har inte hållits sedan dess och president Mahmoud Abbas stiftar lagar med dekret. Situationen vad gäller mänskliga rättigheter uppvisar stora brister.

Rättssäkerheten är svag och kränkningar begås av både Israel, den palestinska myndigheten och de facto-regeringen i Gaza.

Den palestinska ekonomin är extremt omvärldsberoende. Bistånd från utlandet och de tull- och momsintäkter som Israel administrerar utgör nästan hela budgetens intäkts sida. Vid flera tillfällen har den palestinska ekonomin varit nära kollaps då omvärlden stängt av pengaflödet av politiska skäl.<sup>132</sup>



Utbildning med fokus på medierelationer i Ramallah, Palestina.

<sup>131</sup> Court of Accounts, *Report on the implementation of the Action Plan for the implementation of the Strategic Development Plan for 2016-2017*, 2017, s. 3–4.

<sup>132</sup> Utrikespolitiska Institutet. *Palestina*. Landguiden. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/asien/palestina/>, hämtad 2018-09-13. Samt Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Palestina 2015–2016*, Regeringskansliet, 2017.

## Projektbeskrivning

### *Nuvarande projektfas*

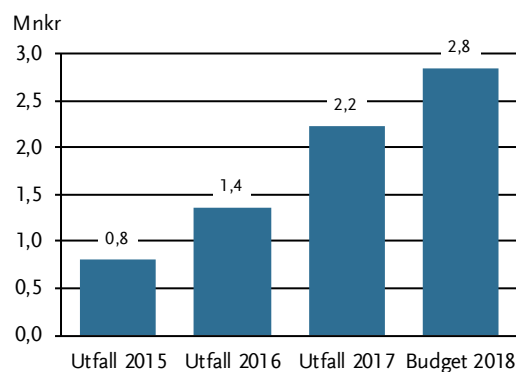
#### Huvudsaklig inriktning

I januari 2018 tecknades ett nytt fyraårigt samarbetsavtal mellan den palestinska revisionsmyndigheten, State Audit Administrative Control Bureau (SAACB), och Riksrevisionen. Denna projektfas inriktas mot effektivitetsrevision, ledarskapsutveckling, kommunikation, HR och strategiska frågor för granskningsverksamheten såsom planering och kvalitetskontroll. Omfattningen av samarbetet har breddats i och med det nya avtalet.

#### Övrigt stöd

SAACB har ett mindre samarbete med Nederländernas revisionsmyndighet om FN:s hållbara utvecklingsmål. Det långvariga EU-finansierade projektet avslutades 2017 och ett nytt EU-stöd diskuteras.

**Diagram 10** Kostnader för Palestina som belastade biståndsanslaget 2015–2017 samt budget 2018



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017 samt budget 2018.

### *Tidigare projektfaser*

Riksrevisionen samarbetar sedan 2013 med SAACB. Den långsiktiga målsättningen är att SAACB ska arbeta i enlighet med internationella standarder. Riksrevisionen har fram till 2018 huvudsakligen stöttat uppbyggnaden av effektivitetsrevision, och i begränsad omfattning genomfört insatser inom ledarskapsutveckling.

EU:s tidigare stöd var inriktat mot finansiell revision, effektivitetsrevision, regelefterlevnadsrevision, ledarskap och intern och extern kommunikation.<sup>133</sup>

<sup>133</sup> Stödet genomfördes främst med hjälp av konsultfirman BDO International, ett internationellt revisionsnätverk för revisionsbyråer som hjälper företag med rådgivning, revision, skatt och företagsservice.



## Resultat

Hösten 2017 utvärderades samarbetet mellan SAACB och Riksrevisionen.<sup>134</sup>

Huvuddelen av slutsatserna baseras på denna utvärdering.

### *Institutionella förutsättningar*

SAACB:s granskningsmandat är brett och omfattar hela den offentliga sektorn, statligt ägda bolag och alla offentligt finansierade civilsamhällesorganisationer som, på grund av den svaga statsapparaten i Palestina, står för en stor del av servicen till medborgarna.

Gapet till de internationella standardernas definition av en oberoende institution har minskat genom den reviderade revisionslagen från 2017. Exempelvis har riksrevisorers ställning blivit starkare och myndigheten ska få större inflytande vid rekryteringar. Det finansiella beroendet till finansdepartementet kvarstår emellertid. En annan central utmaning är de begränsade personella resurserna i relation till myndighetens uppgift.<sup>135</sup>

Enligt SAACB är deras granskning av statsfinanserna flera år försenad på grund av eftersläpningar i finansdepartementets redovisning. Vidare har SAACB ibland svårt att få tillgång till information från myndigheterna de granskar.

Under 2015 och 2016 komplicerades samarbetet eftersom SAACB:s representanter inte kunde lämna Palestina på grund av palestinska myndigheters restriktioner för internationella resor. Samarbetet kunde dock upprätthållas genom regelbunden kontakt via video, telefon och e-post.

### *Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

När samarbetet inleddes 2013 bedrev SAACB i princip inte någon *effektivitetsrevision*. Utvärderingen fem år senare visar att effektivitetsrevision nu håller på att etableras på myndigheten; en separat enhet har skapats för denna typ av revision, personalens kunskap och förmåga att bedriva effektivitetsrevision har förbättrats, och sex rapporter har producerats. Rapporterna i sin tur anses ha resulterat i förändringar hos granskningsobjekten. Dock kvarstår arbete för att institutionalisera effektivitetsrevisionen i myndigheten och bygga upp ledarskapskompetens inom den nya verksamhetsgrenen.<sup>136</sup>

Myndighetsledningen har investerat i att sprida information och höja kompetensen om effektivitetsrevision i organisationen. Därutöver har SAACB strävat efter att tydliggöra sitt mandat inom effektivitetsrevision i lagstiftningen. Utvärderarnas bedömning är att

<sup>134</sup> Goldsworthy, D. & Einarsson, L. *Review of partnership project between the Swedish National Audit Office and the Palestinian State Audit and Administrative Control Bureau*, Development Action, 2017.

<sup>135</sup> Söderlund, A. *Beredningspromemoria: Beredning för en andra samarbetsfas med State Audit and Administrative Control Bureau*, Riksrevisionen, 2018, s. 4–5.

<sup>136</sup> Goldsworthy & Einarsson, *Review of partnership*, s. 1.

vissa av dessa förändringar möjligen hade skett oavsett externt stöd, men att det är tydligt att samarbetet med Riksrevisionen har hjälpt SAACB att klargöra sina prioriteringar och uppnå vissa förändringar snabbare än vad de annars hade gjort.<sup>137</sup>

Utvärderarnas analys av publicerade rapporter visar att granskningarna i ökande grad utförs i enlighet med internationella standarder. Det finns dock fortsatt utrymme för förbättringar, framför allt i de senare delarna av revisionsprocessen: att kunna presentera väl underbyggda iakttagelser, redovisa revisionsbevis och sammanställa akter för varje granskning. Slutligen behöver SAACB bli bättre på att både tillgängliggöra sina rapporter offentligt och följa upp granskningarnas genomslag. Samtidigt har tre av fyra granskningar som ingick i utvärderingens urval gett konkreta resultat, vilket får bedömas vara ett gott resultat.<sup>138</sup>

*Ledarskapsutbildning* har också ingått i samarbetet, men i begränsad omfattning, varför utvärderingen inte omfattade denna komponent. Stöd inom ledarskapsutveckling ingår i det nya samarbetsavtalet.

#### *Kvalitet i relationer*

Eftersom parlamentet inte fungerar betonar SAACB behovet av att nå ut med sina granskningsresultat direkt till de palestinska medborgarna. Exempelvis provar myndigheten att låta effektivitetsrevisorerna presentera och diskutera sina rapporter i TV, och de har ordnat flera konferenser i syfte att sprida sitt budskap bland intressenter och i viss mån till allmänheten. Den strategiska planen för 2017–2021, *To make a Difference in Life of Citizens*, är även i denna anda. Det är dock oklart i vilken utsträckning som palestinska medborgare känner till myndigheten och dess verksamhet.<sup>139</sup>

## **Tanzania – National Audit Office**

Tanzania är en union mellan fastlandet och ögruppen Zanzibar, som har inre självstyre. Tanzania har genom åren varit mer politiskt stabilt än många av grannländerna.

Även om mänskliga rättigheter respekteras överlag har trenden under senare år varit negativ inom vissa områden. Respekten för yttrande- och föreningsfriheten har försämrats. Utrymmet för det civila samhället minskar. Frihetsberövanden och trakasserier av representanter för oppositionen, det civila samhället och medierna förekommer allt mer frekvent. Korruptionen är utbredd och påverkar stora delar av samhället.

---

<sup>137</sup> Goldsworthy & Einarsson, *Review of partnership*, s. 9.

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> Söderlund, *Beredningspromemoria*, s. 5.

Tanzania tillhör den fattigaste hälften av Afrikas länder. Tillväxten inom gruvarbete, turism och finansmarknad har varit kraftig under senare år. De flesta tanzanier försörjer sig emellertid på småskaligt jordbruk, en sektor med svag tillväxt. Omkring två tredjedelar av Tanzanias befolkning beräknas leva under inkomstgränsen för fattigdom.<sup>140</sup>

## Projektbeskrivning

### Nuvarande projektfas

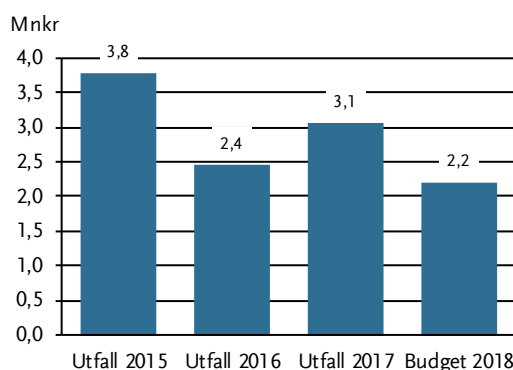
#### Huvudsaklig inriktning

Riksrevisionens samarbete med den nationella revisionsmyndigheten i Tanzania – National Audit Office of Tanzania (NAOT) – har som syfte att stödja en uthållig utveckling av myndighetens revisionskapacitet och förmåga att uppfylla sin konstitutionella roll. Samarbetet omfattar bland annat effektivitetsrevision, kvalitetssäkring och kvalitetskontroll inom granskningsverksamheten, planering, uppföljning och utvärdering, administration och HR samt kommunikation och IT. Av dessa komponenter är några ännu i en inledningsfas. Projektperioden är 2017–2020.

#### Övrigt stöd

GIZ är den mest framträdande externa biståndsgivaren vid sidan av Riksrevisionen.<sup>141</sup>

**Diagram 11** Kostnader för Tanzania som belastade biståndsanslaget 2015–2017 samt budget 2018



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017 samt budget 2018.

### Tidigare projektfaser

Riksrevisionens samarbete med NAOT startade 2004 och har genomgått flera faser. Inledningsvis fokuserade samarbetet på att införa en riskbaserad finansiell revision av landets myndigheter och att etablera effektivitetsrevision av offentlig verksamhet.

<sup>140</sup> Utrikespolitiska Institutet. *Tanzania*. Landguiden. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/afrika/tanzania/>, hämtad 2018-09-13. Samt Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Kosovo 2015–2016*, Regeringskansliet, 2017.

<sup>141</sup> Bland annat inom områdena offentliga finanser, god samhällsstyrning och revision.

## Resultat

År 2017 genomfördes en *light touch review* som baserades på dokumentstudier, enkäter och intervjuer av berörda personer i Tanzania och Sverige.<sup>142</sup>

### *Institutionella förutsättningar*

NAOT är en relativt sett stark institution, med mandat att granska alla offentliga medel. Mandatet omfattar ministerier, kommuner, offentliga myndigheter och andra organ samt givarfinansierade projekt, domstolsväsendet och nationalförsamlingen. Man har dock en utmaning när det gäller att få tillräckligt med finansiella resurser för att uppfylla sitt mandat. Bristerna i NAOT:s ekonomiska oberoende har snarare ökat än minskat på senare år, sedan finansministeriet fått ökat inflytande över NAOT:s budget. Enligt *Africa Integrity Index 2014–2017* minskade finansministeriet den budget som parlamentet godkände med mer än 50 procent.<sup>143</sup> Även begränsningar i rätten att rekrytera och behålla personal hämmar organisationens utveckling, som en följd av systemet med obligatorisk rotation på poster inom statsförvaltningen.<sup>144</sup>

Presidenten utnämner riksrevisorn baserat på professionella meriter och erfarenhet. Mandatperioden om fem år kan förnyas en gång och riksrevisorn kan endast avsättas under särskilda förhållanden som anges i konstitutionen (artikel 144).<sup>145</sup>

NAOT anklagades genom en visselblåsare år 2015 för intern korruption, bland annat för att användningen av Sidamedel inte kunnat redovisas korrekt, eller för att medel rent av hade förskingrats. Detta ledde till att Sida frös utbetalningar till NAOT. Riksrevisionen konstaterar att riksrevisorn har agerat snabbt och resolut för att vidta åtgärder internt för att komma till rätta med problemen, vilket är en viktig förutsättning för fortsatt samarbete.<sup>146</sup>



Utveckling av kompetensramverk med effektivitetsrevisorer på kontoret i Dar es Salaam, Tanzania.

<sup>142</sup> Ljungström, K. & Gårdmark, J. *Light touch review of the capacity development cooperation project between the National Audit Office of Tanzania (NAOT) and the Swedish National Audit Office (Swedish NAO) 2013-2016*, Kluab, 2017.

<sup>143</sup> Global Integrity, *Africa Integrity Indicators, Scorecard 2018, Tanzania*, fråga 7. <https://aii.globalintegrity.org/scorecard?country=tanzania&year=2018>, hämtad 2018-09-13.

<sup>144</sup> Ljungström & Gårdmark, *Light touch review*, s. 12.

<sup>145</sup> The Public Audit Act 2008, §§4–8.

<sup>146</sup> I september 2017 meddelade riksrevisorn att skulden till Sida/Sverige hade reglerats. Samt Gimdal, M. & Öhman Persson, J. *Fördjupad beredning – Tanzania*, Riksrevisionen, 2017.

### *Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

Enligt utvärderingen av projektet har Riksrevisionens samarbete bidragit till att utveckla såväl revisionsgrenarna som den övergripande kvalitetssäkringen. Samtidigt som samarbetet bidrar till positiva resultat, bör det nämnas att det finns utmaningar i form av tröghet i respons och momentum, vilket kräver att Riksrevisionen tar en mer drivande roll än önskvärt för att kunna genomföra inplanerad verksamhet.

I ett projektförslag för stöd till NAOT lyfter Världsbanken särskilt fram NAOT:s långsiktiga samarbete med Riksrevisionen som har lett till att NAOT har utvecklats från nivå ett till nivå tre (av fyra) i AFROSAI-E:s ramverk för kapacitetsutveckling.<sup>147</sup>

Utvärderingens övergripande bedömning är att samarbetet mellan NAOT och Riksrevisionen har bidragit till mer effektiva granskningsprocesser och mer lättlästa granskningsrapporter av ökad kvalitet. Samarbetet anses också bedrivas på ett sätt som främjar hållbar utveckling vid NAOT. Genom att kombinera teori och praktik i olika utbildningsmoment, dokumentera processer och metoder väl, samt stödja utvecklingen av personer och funktioner som internt driver och stödjer NAOT:s utveckling i linjen, ökar chanserna att utvecklingen kan leva vidare även utan stöd i framtiden.<sup>148</sup>

En chef på NAOT konstaterade att utvecklingen av effektivitetsrevision är ett av samarbetets mest märkbara resultat.<sup>149</sup> Det är också Riksrevisionens bedömning att stödet inom *effektivitetsrevision* fungerar väl. Antalet effektivitetsrevisorer ökar successivt och NAOT har nu kapacitet och förmåga att själva introducera nya medarbetare i professionen. Därutöver har ett kompetensramverk utvecklats för effektivitetsrevisionen. Syftet är att bättre kunna identifiera NAOT:s kompetensbehov och hur dessa kan mötas.

Stöd har också med viss framgång inriktats mot *kvalitetssäkringsaspekter* inom revisionen och *ledarskapsfrågor*. En funktion för kvalitetssäkring bildades 2016, och den har ytterligare stärkt organisationens processer och bidragit till höjd kvalitet i granskningen. Det finns fortsatt ett behov av utbildning för både chefer och medarbetare för att tydliggöra roller inom processerna för kvalitetskontroll och kvalitetssäkring samt behov av att uppdatera dokumentationen av interna styrdokument på området.<sup>150</sup>

Projektet har också innehållit andra komponenter, såsom revision av misstänkt korruption och oegentligheter, så kallad *forensic audit*. En av NAOT:s ambitioner är att i samtliga 31 regionala kontor utbilda revisorer till lärare inom området. Dessa ska i sin

<sup>147</sup> Världsbanken, *Project Information Document (PID) Identification/Concept Stage – PIDC99543 Public Disclosure Copy*, 2016, s. 3.

<sup>148</sup> Ljungström & Gårdmark, *Light touch review*, s. 17.

<sup>149</sup> Ibid, s. 11.

<sup>150</sup> Ibid, s. 16.

tur utbilda revisorerna i regionen i hur de ska agera när de gör iakttagelser om så kallade *red flags*<sup>151</sup>.

Den grund som NAOT med Riksrevisionens hjälp tidigt (före 2013) lade inom *finansiell revision*, tjänar fortfarande organisationen väl. I 2017 års PEFA-rapport för Tanzania, görs bedömningen att NAOT inom finansiell revision granskar större delen av statens inkomster och utgifter, och att det görs i enlighet internationella standarder.

Revisionsrapporter lämnas till parlamentet i tid och regeringen svarar på NAOT:s iakttagelser och rekommendationer. Däremot finns brister i uppföljningen av vidtagna åtgärder.<sup>152</sup>

### *Kvalitet i relationer*

Riksrevisionens stöd inom kommunikationsområdet är relativt begränsat. Det finns nu både en kommunikationspolicy och en kommunikationsstrategi på plats, och NAOT vittnar om att det professionella utbytet med de svenska kollegorna har varit avgörande under utvecklingsprocessen.<sup>153</sup>

Utvärderingen rapporterade om NAOT:s förbättrade relationer med olika intressenter.<sup>154</sup> NAOT:s egen bedömning är att organisationen och riksrevisorn i ökande utsträckning anses som trovärdiga. Denna bedömning stöds i PEFA-rapporten, där det framgår att riksrevisorn fortsatt är en viktig och trovärdig del av ansvarsutkrävandet i Tanzanias offentliga sektor samt att förbättringar sker stadigt beträffande omfattning och kvalitet i revisionen.<sup>155</sup> NAOT bedömer dock att det finns en fortsatt kunskapsbrist bland både medborgare generellt och journalister specifikt. Organisationen har som mål att medierna ska förstå revisionens roll och uppdrag, och kunna rapportera om granskningsresultat.<sup>156</sup> Som ett resultat ingår kommunikation som en fristående komponent i det bilaterala stödet i den nya projektperioden.

NAOT har under rapportperioden också deltagit i aktiviteter tillsammans med andra revisionsmyndigheter i regionen, med inriktning mot kommunikationsfrågor, till exempel intranätutveckling.<sup>157</sup>

---

<sup>151</sup> Red flags är de extraordinära iakttagelser som revisorerna gör, och som kan, men inte måste, innebära oegentligheter. Iakttagelserna ska kanaliseras enligt en särskild rutin, där det slutligen avgörs om myndigheten finner skäl att överlämna ärendet till åklagare.

<sup>152</sup> Lawson, A., Hedvall, F., Thue-Hansen, C. & Contreras, G. *Tanzania Mainland Public Expenditure & Financial Accountability (PEFA) Performance Assessment Report*, 2017, s. 147.

<sup>153</sup> Ljungström & Gårdmark, *Light touch review*, s. 13.

<sup>154</sup> *Ibid*, s. 17.

<sup>155</sup> Lawson, Hedvall, Thue-Hansen & Contreras, *Tanzania PEFA Performance Assessment Report*, 2017, s. 151.

<sup>156</sup> Ljungström & Gårdmark, *Light touch review*, s. 13.

<sup>157</sup> *Ibid*, s. 17.

## Uganda – Office of the Auditor General

Regeringspartiet NRM och president Yoweri Museveni har styrt Uganda sedan 1986. Presidenten omvaldes 2016 i ett val som präglades av demokratiska brister. Bland annat sattes en av oppositionens kandidater i husarrest utan att formellt åtal väcktes. En författningsändring 2017 tog bort åldersrestriktionen för presidenten vilket gör det möjligt för Museveni att kandidera även 2021.

Trots en progressiv grundlag och lagstiftning som i hög grad ger skydd för de mänskliga rättigheterna brister det i tillämpningen. Restriktioner av mötes-, förenings- och yttrandefriheterna drabbar såväl opposition som det civila samhället. Straffriheten är utbredd för statstjänstemän som begår övergrepp.

Uganda har goda ekonomiska förutsättningar: ett gynnsamt klimat, bördiga jordar, rika naturtillgångar och en relativt välutbildad befolkning. Under de senaste 25 åren har landet uppvisat en hög tillväxt och en kraftig minskning av fattigdomen. De oljefynd som gjorts i västra Uganda väntas ge ytterligare fart till landets ekonomi.<sup>158</sup>



Diskussioner om kvalitativa metoder under ett besök i Stockholm.

### Projektbeskrivning

#### *Nuvarande projektfas*

#### Huvudsaklig inriktning

Riksrevisionens samarbete med den nationella revisionsmyndigheten i Uganda – Office of the Auditor General (OAGU) – syftar till att utveckla organisationen till en modern revisionsmyndighet som arbetar i enlighet med internationella standarder. Samarbetet har fokus på myndighetens kvalitetssäkringssystem, effektivitetsrevision och relationer till parlamentet. Samarbetsavtalet förnyades 2017 och sträcker sig till 2020.

#### Övrigt stöd

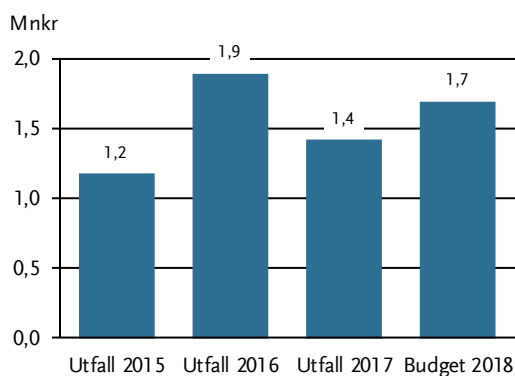
OAGU har stöd från ytterligare fem organisationer. FINMAP<sup>159</sup> verkar för att stärka hela ekonomistyrningssystemet i Uganda; GIZ stödjer utveckling av olika riktlinjer, strategier och uppföljningsverktyg; norska Riksrevisionen erbjuder stöd inom granskning av utvinningsindustrier (det vill säga gruvnäring, olja och gas); UNDP<sup>160</sup> bidrar med inköp av utrustning; och USAID har gett visst stöd till effektivitetsrevisionen och de lokala och centrala revisionsutskotten.

<sup>158</sup> Utrikespolitiska Institutet. *Uganda*. Landguiden. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/afrika/uganda/>, hämtad 2018-09-13. Samt Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Uganda 2015–2016*, Regeringskansliet, 2017.

<sup>159</sup> Financial Management & Accountability Programme.

<sup>160</sup> United Nations Development Program – FN:s utvecklingsprogram.

**Diagram 12** Kostnader för Uganda som belastade biståndsanslaget 2015–2017 samt budget 2018



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017 samt budget 2018.

### *Tidigare projektfaser*

Riksrevisionens samarbete med OAGU inleddes 2013 och har från början stöttat utvecklingen av myndigheten till en modern revisionsmyndighet som arbetar i enlighet med internationella standarder. Samarbetet grundar sig på OAGU:s strategiska plan och områden där man ser behov av stöd i sin utveckling, såsom finansiell revision, effektivitetsrevision, ledning och kommunikation. Den första projektperioden sträckte sig till 2016.

### **Resultat**

Samarbetet utvärderades genom en *light touch review* 2017 och visar på ett i huvudsak välfungerande samarbetsprojekt.<sup>161</sup>

### *Institutionella förutsättningar*

OAGU har ett brett mandat att granska och rapportera om de offentliga räkenskaperna i Uganda och alla offentliga kontor eller organ och organisationer som inrättats av parlamentet. En ändrad grundlag 1995 och revisionslagen från 2008 har stärkt OAGU:s mandat och funktioner.<sup>162</sup> Riksrevisorn ska enligt konstitutionen vara auktoriserad revisor och inte stå under någons påverkan. Presidentens utnämning av riksrevisor godkänns av parlamentet och lagen skyddar riksrevisorn mot osaklig avsättning.<sup>163</sup>

<sup>161</sup> Ljungström, K., Mukuria, D. & Gårdmark, J. *Light touch review of the capacity development cooperation project between the Office of the Auditor General of Uganda (OAGU) and the Swedish National Audit Office (Swedish NAO) 2013-2016*, Klub, 2017.

<sup>162</sup> Öhman Persson, J. & Gimdal, M. *Fördjupad beredning: Samarbete med Office of the Auditor General of Uganda*, Riksrevisionen, 2017, s. 2.

<sup>163</sup> *The Constitution of the Republic of Uganda, 1995 as amended, article 163, §§1-10.*



Enligt *Open Budget Survey*<sup>164</sup>, som publicerades i januari 2018, uppfyller OAGU många av de formella förutsättningarna för en välfungerande revisionsmyndighet: riksrevisorn tillsätts av presidenten med parlamentets godkännande och kan endast avsättas under särskilda omständigheter; myndigheten har mandat att genomföra granskningar inom finansiell revision<sup>165</sup> och effektivitetsrevision; parlamentet beslutar om OAGU:s budget, och organisationen har rätt att fritt besluta om vilka granskningar den ska göra. *Africa Integrity Index* rapporterar att myndigheten producerar rapporter utan att låta sig påverkas.<sup>166</sup> OAGU:s budget bedöms emellertid inte vara tillräcklig för att organisationen fullt ut ska kunna leva upp till sitt mandat.<sup>167</sup>

Uppföljningen av OAGU:s granskning är bristfällig. Regeringen tillgängliggör inte information om vilka åtgärder som vidtagits som ett resultat av OAGU:s rekommendationer, och varken regeringen eller OAGU följer systematiskt upp vilka konsekvenser granskningarna får.<sup>168</sup>

#### *Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

2017 års utvärdering av samarbetet visar att OAGU med Riksrevisionens hjälp har utvecklat sin kapacitet att följa internationella standarder inom såväl finansiell revision som effektivitetsrevision. Effektiviteten i revisionsprocessen har stärkts och kommunikationen med externa intressenter har förbättrats. OAGU skriver bättre och mer lättlästa rapporter och driver i ökad omfattning på sina förändringsprocesser även utan externt stöd.<sup>169</sup>

Samarbetet har baserats på en medveten tanke om *hållbara resultat*, bland annat genom att säkra att Riksrevisionens stöd är i linje med OAGU:s strategiska plan. Nya metoder och arbetssätt dokumenteras i policyer och handböcker för att inte göra organisationen beroende av ett fåtal personer. Kompetensutvecklingen inom projektet är verksamhetsnära och strävar efter att blanda teori och praktik, och stöd riktas mot interna nyckelpersoner och strukturer som har en strategisk roll i att leda eller upprätthålla förändringsprocesser.<sup>170</sup> Inte minst inom *effektivitetsrevisionen* satsas på att förändra arbetssätt och att tillämpa avancerade kvantitativa metoder, vilket är avgörande om OAGU ska leva upp till sina höga ambitioner. Samtidigt anser revisorerna att

<sup>164</sup> International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2017. Questionnaire. Uganda*, 2018.

<sup>165</sup> Inom hela regionen bedrev revisionsmyndigheterna till och med 2017 en typ av granskning som kombinerar finansiell revision och regelefterlevnadsrevision, som kallas *regularity audit*. Från och med 2018 skiljer man mellan dessa typer av granskningar.

<sup>166</sup> Global Integrity. *Africa Integrity Index, Scorecard 2018*, fråga 7. <https://aii.globalintegrity.org/indicator-details?country=uganda&num=7&year=2018>, hämtad 2018-09-13.

<sup>167</sup> International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2017. Questionnaire. Uganda*, 2018, fråga nr 97–98, 119–122.

<sup>168</sup> Ibid, fråga 101–102.

<sup>169</sup> Ljungström, Mukuria & Gårdmark, *Light touch review*, s. 10–11.

<sup>170</sup> Ibid, s. 8.

utbildningen ibland kan bli väl teoretisk och inte tillräckligt anpassad till Ugandas förutsättningar. De ugandiska kollegorna efterlyser ytterligare stöd i att tillämpa dessa metoder.<sup>171</sup>

OAGU:s personal har lärt sig mycket av att utveckla det egna arbetet med *peer review*, där kollegor granskar varandras arbete i olika skeden inom effektivitetsrevisionen och ger återkoppling.<sup>172</sup> Riksrevisionens hjälp till OAGU med att anpassa AFROSAI-E:s olika manualer till Ugandas kontext har varit till stor nytta, och det är ett arbete som behöver fortsätta när nya manualer utvecklas.

Riksrevisionen har lämnat ett relativt omfattande stöd till OAGU i utvecklingen av kvalitetssystem och processer. Framför allt har det varit viktigt för OAGU att tydliggöra roller och ansvar inom både kvalitetskontroll och kvalitetssäkring samt att utveckla förmågan för olika aktörer att leva upp till sitt ansvar på området.

En indikation på goda framsteg är att OAGU har utvecklats till en förebild för revisionsmyndigheter i regionen, vilket tar sitt uttryck genom förfrågningar om studiebesök och stöd.<sup>173</sup>

Samtidigt som samarbetet bidrar till dessa positiva resultat kännetecknas det också av en viss tröghet från OAGU:s sida, vilket ibland kräver att Riksrevisionen blir mer drivande än önskvärt för att uppnå överenskomna mål.

#### *Kvalitet i relationer*

En viktig utgångspunkt för Riksrevisionens stöd är att det ska bidra till att OAGU:s rapportering får ett ökat genomslag i det ugandiska parlamentet. I stödet till OAGU:s kommunikationsenhet har Riksrevisionen anlitat en lokal konsult med bakgrund som journalist. Konsultens lokalkännedom har varit ett bra komplement till de svenska kollegornas stöd, och till nytta för OAGU, inte minst i ledningens medieträning. OAGU bedömer själva att de har förbättrat sina relationer med, och genomslag i, medierna. Kommunikationsenhetens ökade kompetens och självförtroende har också bidragit till förbättrade sätt att presentera granskningsresultat.<sup>174</sup> Bland annat har ett ökat samarbete mellan kommunikationsenheten och effektivitetsrevisionen varit en bidragande framgångsfaktor.

Fortsatt stöd i utvecklingen av OAGU:s intranät ses också som en viktig komponent i ambitionerna att förbättra internkommunikationen.<sup>175</sup>

---

<sup>171</sup> Ljungström, Mukuria & Gårdmark, *Light touch review*, s. 10–11, s. 12–14.

<sup>172</sup> *Ibid.*, s. 12.

<sup>173</sup> *Ibid.*, s. 9–10.

<sup>174</sup> *Ibid.*, s. 10.

<sup>175</sup> *Ibid.*, s. 21.

## Västra Balkan – Joint Working Group on Audit Activities

Länderna på Västra Balkan delar ett gemensamt kulturellt och historiskt arv. Det finns emellertid ofta olika och ibland motstridiga åsikter om denna historia, vilket är en orsak till de komplexa och känsliga relationerna i regionen. Konflikterna efter forna Jugoslaviens upplösning präglar fortfarande relationerna mellan etniska grupper, inom och mellan nuvarande länder.

Komplexiteten i dessa relationer bromsar utvecklingsprocesser för dessa länder. Länderna på Västra Balkan har en lång väg att gå innan de blir medlemmar i EU. Regionalt samarbete är därmed en viktig del av den fortsatta fredsprocessen, där relationen till EU och dess institutioner spelar en viktig roll. EU och den EU-harmonisering som sker i ländernas lagstiftning är i detta sammanhang en sammanhållande faktor i regionen.



Syntesrapporten presenteras i intervju på Al Jazeera.

### Projektbeskrivning

#### *Nuvarande projektfas*

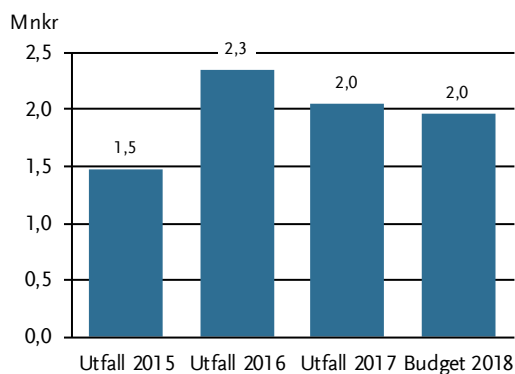
#### Huvudsaklig inriktning

Riksrevisionen är sedan 2016 medordförande i arbetsgruppen JWGAA (*Joint Working Group for Audit Activities*). Riksrevisionen bidrar med projektledning och experthjälp till de utbildningar och seminarier som anordnas inom gruppen. Riksrevisionen har varit en neutral katalysator för att bidra till att de samarbetsinitiativ som finns verkligen genomförs trots historiska och politiska motsättningar i regionen.

#### Övrigt stöd

SIGMA stödjer också JWGAA genom finansiering och experthjälp.

**Diagram 13** Kostnader för Västra Balkan som belastade biståndsanslaget 2015–2017 samt budget 2018



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017 samt budget 2018.

### *Tidigare projektfaser*

Sedan 2013 stödjer Riksrevisionen samarbete på Västra Balkan inom ramen för JWGAA. Denna grupp grundades 2002 med målet att främja samarbetet mellan revisionsmyndigheterna i EU:s medlemsländer, EU:s kandidatländer och potentiella kandidatländer. Sedan 2016 har Riksrevisionen varit medordförande i denna grupp tillsammans med Rumäniens revisionsmyndighet. Riksrevisionen har bidragit med projektledning och experthjälp i de utbildningar och seminarier som ordnats i gruppens regi.

### **Resultat**

Parallellgranskningsprojektet på Västra Balkan utvärderades våren 2018 av brittiska revisionsmyndigheten.<sup>176</sup> Under 2016 utvärderades det första parallellgranskningsprojektet av en praktikant vid Riksrevisionen från Göteborgs universitet.<sup>177</sup>

### *Institutionella förutsättningar*

Generellt innebär regionala samarbeten att Riksrevisionens motparter har olika förutsättningar, även om det finns likartade utmaningar. De deltagande revisionsmyndigheterna har olika legala förutsättningar och är på olika utvecklingsnivåer, och medarbetarna har varierande erfarenheter, kompetensnivåer och stöd från ledningen. Utvärderingen av parallellgranskningsprojektet lyfter fram detta som en försvarande omständighet.<sup>178</sup>

<sup>176</sup> National Audit Office (UK), *Swedish National Audit Office: Evaluation of development co-operation project for Parallel Performance Audit II in the Western Balkans Regions*, 2018.

<sup>177</sup> Massie, J. *Evaluation of the Parallel Performance Audit in the Western Balkans – A method for furthering capacity development and regional cooperation*, Göteborgs universitet, 2016.

<sup>178</sup> National Audit Office (UK), *Parallel Performance Audit II in the Western Balkans Regions*, s. 13.

*Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

Riksrevisionen delfinansierade genomförandet och deltog med projektledning och experter i parallellgranskningsprojekt inom offentlig upphandling 2016–2017. Projektet genomfördes tillsammans med experter från Europeiska Revisionsrätten och byggde på lärdomarna från en tidigare parallellgranskning inom JWGAA. I projektet deltog sex revisionsmyndigheter på Västra Balkan: Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Makedonien, Montenegro och Serbien. Avslutningsvis sammanställdes resultaten av de sex granskningarna i en gemensam syntesrapport, där också vissa gemensamma slutsatser kunde dras. Riksrevisionens löpande uppföljning av verksamheten visar att utbildningar och seminarier är uppskattade och att kunskapen från det regionala samarbetet är applicerbar i det dagliga revisionsarbetet. Utvärderingen från 2018 visar att deltagarna värderade möjligheten att samarbeta med kollegor i grannländerna högt. Det finns också tecken på att nätverken kommer att leva vidare efter avslutat projekt.<sup>179</sup>

Utvärderarna efterlyser en tydligare struktur till stöd för projektet, såsom ett resultatramverk som är anpassat till den här typen av projekt, en tydligare länk mellan projektaktiviteter och avsedda resultat för att bidra till ett mer strukturerat upplägg av olika aktiviteter, och en formell överenskommelse mellan deltagarna som är specifik för parallellgranskningen. Utvärderingen lyfter också fram behovet av en mer formell riskvärdering inför projektet och under projektets gång, för att mer strukturerat kunna följa upp och åtgärda eventuella risker.<sup>180</sup> Oavsett de formella ramarna vilar dock den här typen av samarbete på goda relationer och en ömsesidig vilja att få det att fungera.

En utmaning när samarbetet sker med flera revisionsmyndigheter samtidigt är att ett begränsat antal revisorer per deltagande organisation kan delta och därmed ta del av nya arbetssätt och metoder, lära sig av kollegor och utbyta erfarenheter. Det innebär att det blir svårare för de deltagande revisionsmyndigheterna att uppnå hållbara förändringar på hemmaplan, än om projektet bedrivs på bilateral basis. Utvärderarna föreslår därför att Riksrevisionen i framtiden ska överväga att inkludera komponenter i projektet som syftar till att lära ut metoder för hållbar utveckling, för att stödja deltagarna i hur de bäst kan ta hem lärdomar till sina respektive hemorganisationer.<sup>181</sup>

Utöver parallellgranskningsprojektet stödjer Riksrevisionen ett initiativ att utveckla kompetensuppbyggnad av finansiella revisorer i regionen. Genom att samma deltagare följer varandra under hela processen – från planering till uppföljning – är förhoppningen att detta initiativ också ska leda till att informella nätverk skapas.

<sup>179</sup> National Audit Office (UK), *Parallel Performance Audit II in the Western Balkans Regions*, s. 5.

<sup>180</sup> Ibid, s. 5–6.

<sup>181</sup> Ibid, s. 6.

### *Kvalitet i relationer*

I parallellgranskningsprojektet publicerade alla deltagande revisionsmyndigheter sina respektive rapporter, i enlighet med sina nationella processer och krav. Därefter sammanställdes en syntesrapport som publicerades i januari 2018. Att i en syntesrapport, baserad på de nationella rapporterna, kunna dra generella slutsatser och rekommendationer får betraktas som en framgång givet den politiska kontexten i regionen.<sup>182</sup> Syntesrapporten bidrog till att även de nationella rapporterna fick större genomslag, bland annat eftersom möjligheten till jämförelser skapade ett intresse för rapporten i medier.<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> Joint Working Group on Audit Activities. *Public Procurement in Western Balkans – Synthesis Report on the Parallel Performance Audit conducted by the Supreme Audit Institutions of Albania, Bosnia-Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Kosovo, Montenegro and Serbia*, 2018.

<sup>183</sup> Aljazeera Balkans, *Šabanović o reviziji javnih nabavki u zemljama regije. (Šabanović om revision av offentlig upphandling i länderna i regionen.)* <http://balkans.aljazeera.net/video/sabanovic-o-reviziji-javnih-nabavki-u-zemljama-regije>, hämtad 2018-09-13.

## Nya samarbetsprojekt

Sedan Riksrevisionens senaste avrapportering om det internationella utvecklings-samarbetet till riksdagen, i januari 2015,<sup>184</sup> har tre nya samarbetsprojekt inletts. Det är för tidigt för att tala om resultat av verksamheten, men här beskrivs samarbetets inriktning, omfattning och målsättning samt – i den mån det är möjligt – Riksrevisionens bedömning av uppnådda resultat i varje projekt. Avsikten är att alla projekt ska utvärderas i samband med att den innevarande projektfasen avslutas.

### Afghanistan – State Audit Office

Afghanistan har inte upplevt fred sedan 1970-talet. Efter nära fyra decennier av krig uppvisar landet –framsteg till trots – bland de lägsta humanitära indikatorerna i världen.

Presidentvalet 2014 var, trots utbrett fusk, det första någorlunda demokratiska maktskiftet i landets historia. Den politiska ledningen är emellertid svag på grund av motsättningar inom regeringen. Väpnad konflikt pågår i flera delar av landet. Sedan större delen av den internationella fredsstyrkan lämnade Afghanistan vid årsskiftet 2014/15 har den allt starkare talibanmilisen tagit kontrollen över nästan halva landet.

I Afghanistan råder brister i respekten för de mänskliga rättigheterna. Rättssystemet är korrupt och svårtillgängligt för medborgarna och straffriheten utbredd. Tortyr och olagliga frihetsberövanden förekommer.

Ekonomisk statistik från Afghanistan präglas av osäkerhet. En stadig tillväxt sedan talibanregimens fall 2001 har främst baserats på internationellt bistånd och den internationella truppnärvaron. En betydande del av landets ekonomi baseras på opiumodling, heroinhandel och smuggling. Över 90 procent av statsbudgeten finansieras med bistånd.<sup>185</sup>



*Afghanistans riksrevisor besöker Sveriges riksdag.*

<sup>184</sup> Riksrevisionen, *Resultat av Riksrevisionens Internationella utvecklingssamarbete 2011–2014*. Stockholm, 2015.

<sup>185</sup> Utrikespolitiska Institutet, *Afghanistan*. Landguiden. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/asien/afghanistan/>, hämtad 2018-09-13. Samt Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Afghanistan 2015–2016*, Regeringskansliet, 2017.

## Projektbeskrivning

### Nuvarande projektfas

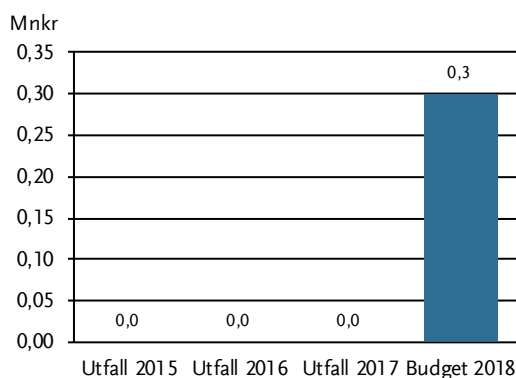
#### Huvudsaklig inriktning

Riksrevisionen inledde i augusti 2018 ett samarbetsprojekt med revisionsmyndigheten i Afghanistan, State Audit Office (SAOA). Avtalet sträcker sig till december 2020. Det övergripande målet med samarbetet är att SAOA ska bedriva sin revision i enlighet med internationella standarder. Samarbetet beaktar hela organisationen och inriktas mot finansiell revision, effektivitetsrevision, kvalitetskontroll och kvalitetssäkring, ledarskap och stödverksamhet såsom HR och kommunikation.

#### Övrigt stöd

Världsbanken är den enda biståndsgivare som i dag har avtal med SAOA.

**Diagram 14** Kostnader för Afghanistan som belastade biståndsanslaget 2015–2017 samt budget 2018



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017 samt budget 2018.

## Inriktning

Samarbetet har som övergripande mål att bistå SAOA i ambitionen att bedriva revision i enlighet med internationella standarder. SAOA har uttryckt önskemål om stöd, inte bara avseende den faktiska revisionen utan också i hur man kan stärka organisationen runt den. Samarbetet inkluderar därför även insatser för att bygga upp kvalitetssäkringssystem, verksamhetsstöd och ledarskapskapacitet. Syftet är att genom ett mer genomgripande institutionellt stöd stärka förutsättningarna för hög kvalitet i revisionen och dess rapporter.

Säkerhetsläget medger inte besök i Afghanistan. Samarbetet med SAOA kommer därför att bygga på nya arbetsformer. Utbildningar och workshops kommer att genomföras i tredje land, och mellanliggande coachingstillfällen kommer att ske via Skype eller liknande. Samarbetet kommer att kräva kontinuerlig uppföljning på distans.



### *Institutionella förutsättningar*

SAOA:s oberoende är garanterat i en revisionslag från 2012, där även riksrevisorernas oberoende ställning garanteras. Riksrevisorernas mandat sträcker sig över 6 år.

SAOA har ett brett och starkt mandat. Myndigheten ska granska all verksamhet på central och lokal nivå som har offentlig finansiering. SAOA har rätt att självständigt planera, välja inriktning och genomföra sin revision samt att få ta del av den information och dokumentation som granskningsobjekten har.

SAOA har ett mer begränsat finansiellt och administrativt oberoende. I dessa delar är man fortfarande underordnad statstjänstemannalagen som innebär att befattningar, tjänstetillsättning och lönesättning delvis ligger utanför SAOA:s egen kontroll.

### *Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

Samarbetet kommer inledningsvis att inriktas på revisionsprocesser och kvalitetssäkringssystem, för att senare stabilisera den utvecklade kapaciteten genom verksamhetsstöd och stöd till ledning.

Insatser inom både effektivitetsrevision och finansiell revision kan bli aktuella. Fokus kommer att ligga på att klargöra begrepp och ansatser och hur dessa förhåller sig till internationella standarder. Tyngdpunkten vid workshops och coachning på distans kommer att ligga vid den praktiska tillämpningen.

Stödet till SAOA:s kvalitetssystem kommer att ges i form av workshops och framtagandet av skraddarsydda praktiska lösningar. Stöd till strategisk planering och granskningsplanering kan också bli aktuellt.

På lite längre sikt efterfrågar SAOA stöd också inom HR, bland annat med framtagandet av ett kompetensramverk för organisationen. Stöd inom ledarskapsutveckling på olika nivåer inom organisationen kommer också att bli aktuellt efter det att behoven på området har kartlagts.

### *Kvalitet i relationer*

Enligt en rapport från *Integrity Watch* är SAOA den starkaste kraften i Afghanistans integritetssystem.<sup>186</sup> Bedömningen är baserad på en analys av oberoende, transparens och ansvar samt av hur man i praktiken utövar sitt mandat.

SAOA:s granskning inom finansiell revision och regelefterlevnadsrevision rapporteras till parlamentet. För att öka genomslaget av sin granskning har SAOA efterfrågat stöd i att förbättra sin externa kommunikation, till exempel vad gäller att skriva sammanfattningar och pressmeddelanden. SAOA söker också stöd för att utveckla en effektiv internkommunikation.

<sup>186</sup> Integrity Watch och Transparency International. *National integrity system assessment, Afghanistan 2015. 2016*. Samt *Integrity Watch* är en civilsamhällelig organisation vars mål och syfte är att värna integritet, transparens och ansvar. Utvärderingen var finansierad av norska ambassaden, DFID, Integrity action, UNDP och Världsbanken.

## Liberia – General Auditing Commission

Republiken Liberia grundades 1847 av frigivna amerikanska slavar. De skapade en stat där de och deras ättlingar kom att utgöra en överklass med monopol på den politiska makten. Åren 1980–2003 var de mörkaste i landets historia, präglade av krig och ekonomiskt förfall.

Brister förekommer i fråga om respekten för mänskliga rättigheter. Straffriheten för traditionella ledare och inflytelserika män är hög då varken polisen eller domstolarna i tillräcklig grad lagför de brott som begås. Korruptionen är utbredd. Många krigsförbrytare har ännu inte straffats och flera innehar höga politiska positioner.

Liberia är rikt på naturresurser såsom vatten, mineraler och skog. Ändå är fattigdomen djup och utbredd. Under inbördeskrigen på 1990-talet ruinerades landet. Jordbruk övergavs och lades i träda, infrastruktur förföll och industrianläggningar förstördes. En viss återhämtning har skett sedan en demokratiskt vald regering tillträdde 2006, men den svåra ebolapandemin 2014–2015 slog hårt mot ekonomi, utbildning och sjukvård.<sup>187</sup>



*Samarbetsavtalet mellan Liberia och Sverige undertecknas.*

### Projektbeskrivning

#### *Nuvarande projektfas*

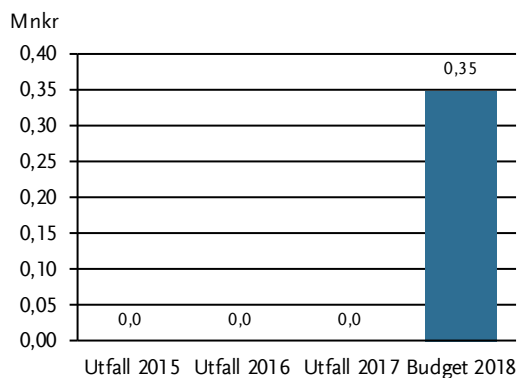
#### **Huvudsaklig inriktning**

Riksrevisionen inledde i augusti 2018 ett samarbetsprojekt med revisionsmyndigheten i Liberia, General Auditing Commission (GAC). Avtalet sträcker sig till december 2020. Det övergripande målet med samarbetet är att GAC ska bedriva sin revision i enlighet med internationella standarder. Samarbetet inriktas mot finansiell revision, regelefterlevnadsrevision och kvalitetssäkring, och det genomförs i nära samarbete med EU och AFROSAI-E.

#### **Övrigt stöd**

Världsbanken planerar ett långsiktigt stöd inom effektivitetsrevision. EU stöder hela revisionsprocessen med experter från AFROSAI-E. Riksrevisionens stöd integreras i detta projekt.

<sup>187</sup> Utrikespolitiska Institutet, *Liberia*. Landguiden. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/afrika/liberia/>, hämtad 2018-09-13. Samt Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Liberia 2015–2016*, Regeringskansliet, 2017.

**Diagram 15** Kostnader för Liberia som belastade biståndsanslaget 2015–2017 samt budget 2018

Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017 samt budget 2018.

## Inriktning

Samarbetet har som övergripande mål att bistå GAC i ambitionen att bedriva revision i enlighet med internationella standarder. Samarbetet syftar till att bidra med ytterligare experter i de aktiviteter som genomförs inom ramen för EU:s projekt.

### *Institutionella förutsättningar*

Revisionslagen ger GAC rätt att bedriva finansiell revision, effektivitetsrevision och regelefterlevnadsrevision. Ofta görs regelefterlevnadsrevision när den granskade parten inte har någon årsredovisning, då man i stället granskar om transaktionerna är lagenliga. GAC har rätt att granska finansiella rapporter, budget och konsoliderade räkenskaper, det vill säga motsvarande årsredovisningen för staten.

GAC:s grundlagsfästa ställning som nationell revisionsmyndighet brister även om revisionslagen slår fast att organisationen är oberoende. En begränsning är att presidenten väljer riksrevisor, och valet bekräftas av senaten. GAC har formella möjligheter att självständigt rekrytera och säga upp personal, men uteblivna utbetalningar av anslaget begränsar i praktiken de möjligheterna.<sup>188</sup>

### *Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

Enligt en PEFA-utvärdering från 2016 har GAC:s utveckling i huvudsak stått still sedan 2012. I rapporten noteras en något ökad efterlevnad av internationella standarder, men rapporteringen från GAC är sen, främst på grund av otillräckliga resurser. Det finns inte heller några tecken på att regeringen följer upp GAC:s rekommendationer.<sup>189</sup>

Samarbetet genomförs genom att Riksrevisionen bygger på de insatser som AFROSAI-E gör med finansiering från EU. Fokus ligger på att anpassa AFROSAI-E:s manualer

<sup>188</sup> General Auditing Commission Act 2014.

<sup>189</sup> Government of Liberia. *Public Expenditure and Financial Assessment (PEFA) 2016 on Liberia's Public Financial Management Systems*, 2016.

inom finansiell revision och regelefterlevnadsrevision till Liberias kontext och stödja gruppen som ska utbilda revisorerna. Därutöver kommer Riksrevisionen att stödja uppbyggnaden av myndighetens kvalitetssystem samt eventuellt utveckling av verksamhetsstöd.

Riksrevisionen gjorde i januari 2018, tillsammans med GAC, en bedömning av nuläget i organisationen. Bedömningen gjordes genom en självskattning med hjälp av SAI PMF, med stöd från Riksrevisionen. Den visar på brister i implementeringen av standarder, i hur stor del av statsförvaltningen man granskar och i resultatet av revisionen.<sup>190</sup>

### *Kvalitet i relationer*

GAC rapporterar till en revisionskommitté i parlamentet. Denna kommitté har fått förbättrad kapacitet genom stöd från bidragsgivare.<sup>191</sup> I utvärderingen från 2016 konstaterar PEFA att regeringen vidtar minimala åtgärder med anledning av GAC:s rapporter.<sup>192</sup>

## Zimbabwe – Office of the Auditor General

Sedan självständigheten 1980 har Zimbabwe i huvudsak fungerat som en enpartistat under president Robert Mugabe och hans parti Zanu-PF. Efter en maktkamp inom regeringspartiet 2017 tvingades Mugabe att avgå. Hans efterträdare Emmerson Mnangagwa och Zanu-PF tilldelades segern i de president- och parlamentsval som hölls i juli 2018. Valresultatet accepterades inte av oppositionen som hävdade att valkommissionen manipulerat resultatet.

Zimbabwe har en lång historia av allvarliga människorättsövergrepp och utbredd straffrihet. Rättsväsendet i Zimbabwe är politiserat, främst i högre instanser och när politiska intressen står på spel. Korruption förekommer på alla samhällsnivåer, också inom polis- och domstolsväsendet.



*Ledarskapsutbildning i Zimbabwe.*

Gruvsektorn och jordbruket utgör grunden i Zimbabwes ekonomi. Efter ett årtionde av nedgång då ekonomin krympte med över 40 procent och staten närmade sig ett

<sup>190</sup> Riksrevisionen, *Mission Report, "Assessment" mission*, 2018.

<sup>191</sup> AFROSAI-E. *Quality Assurance Support Visit to the Supreme Audit Institution of Liberia*. 2016.

<sup>192</sup> Government of Liberia. *PEFA 2016 on Liberia's Public Financial Management Systems*, 2016.

sammanbrott kom en vändning 2009. I några år växte ekonomin kraftigt, men därefter har tillväxten bromsat in på nytt. Landet har problem med låg investeringsnivå, eftersatt infrastruktur, utbredd korruption, hög utlandsskuld och fortsatt politisk osäkerhet.<sup>193</sup>

## Projektbeskrivning

### *Nuvarande projektfas*

#### Huvudsaklig inriktning

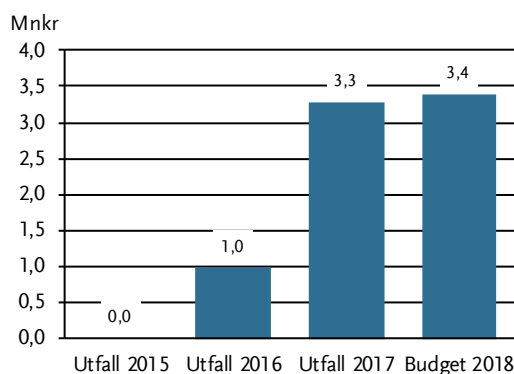
Riksrevisionen inledde i januari 2017 ett nytt samarbetsprojekt med Office of the Auditor General of Zimbabwe (OAGZ).

Avtalet sträcker sig till och med 2019. Samarbetet syftar till att bistå inom främst effektivitetsrevision och ledarskapsutveckling.

#### Övrigt stöd

OAGZ har för närvarande stöd från Världsbanken, UNDP och African Development Bank. Stödet är inriktat mot finansiering av utbildning och IT-utrustning.

**Diagram 16** Kostnader för Zimbabwe som belastade biståndsanslaget 2015–2017 samt budget 2018



Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2015, 2016 och 2017 samt budget 2018.

## Inriktning

### *Institutionella förutsättningar*

Revisionsmyndighetens uppdrag och oberoende regleras i konstitutionen och en revisionslag. I lagen framgår vilka meriter som krävs för en riksrevisor samt att presidenten tillsätter posten och att en riksrevisor endast kan skiljas från sitt uppdrag genom majoritetsbeslut i parlamentet.<sup>194</sup> Myndigheten bedriver såväl finansiell revision

<sup>193</sup> Utrikespolitiska Institutet, *Zimbabwe*. Landguiden. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/afrika/zimbabwe/>, hämtad 2018-09-13. Samt Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Zimbabwe 2015–2016*, Regeringskansliet, 2017.

<sup>194</sup> *Audit Office Act, Act 12/2009*.

som effektivitetsrevision och granskningsmandatet omfattar ministerier, statliga företag och lokal förvaltning. Det finns dock begränsningar i OAGZ:s finansiella och administrativa oberoende.<sup>195</sup>

*Open Budget Survey* ger OAGZ genomgående goda betyg – myndigheten bedriver sin revision, täcker upp sitt granskningsmandat och rapporterar sina resultat. Däremot rapporterar inte regeringen om vidtagna åtgärder, med anledning av revisionens slutsatser och rekommendationer, och varken OAGZ eller parlamentet tillgängliggör information om åtgärder.<sup>196</sup>

#### *Kvalitet i granskningsprocesser och -rapporter*

Samarbetet syftar till att bistå OAGZ med att införa internationella standarder inom valda samarbetsområden. Detta långsiktiga mål ska uppnås bland annat genom att säkra en effektiv och empatiskt managementkultur och ledningsprocess, effektiva revisionsprocesser för effektivitetsrevision, och kapacitet och kunskap för att producera användarvänliga revisionsrapporter av god kvalitet.

Den osäkra politiska situationen i landet och regimens auktoritära tendenser begränsar OAGZ:s möjligheter att leva upp till internationella standarder. Myndigheten har dock ett gott anseende såväl inom landet som hos internationella aktörer i landet. Det finns ett intresse och mottaglighet för de revisionsrapporter som presenteras, och de får också uppmärksamhet i medier. Riksrevisionens bedömning är att OAGZ gör sitt bästa i en svår miljö, och att de strävar efter att leva upp till internationella standarder och publicera rapporter av god kvalitet.<sup>197</sup>

Under 2017 inleddes ett brett *ledarskapsprogram* för OAGZ:s chefer med syfte att genom ökad självkännetid förbättra det situationsanpassade ledarskapet.<sup>198</sup> Riksrevisionen kan redan se att åtgärder har börjat vidtas på såväl individ- som organisationsnivå.

Inom *effektivitetsrevisionen* har ett flertal projektaktiviteter genomförts, med syfte att dels bidra till att skapa en avdelning för effektivitetsrevision, dels utveckla kompetens bland chefer och projektledare samt revisorer.<sup>199</sup>

Inom *internkommunikation* har OAGZ deltagit i utbildning i Riksrevisionens regi, tillsammans med flera andra revisionsmyndigheter i Östafrika. OAGZ har, även med

---

<sup>195</sup> Florin, L. *Bedömningspromemoria: Samarbete med Office of the Auditor General of Zimbabwe*, Riksrevisionen, 2017, s. 1 och 5.

<sup>196</sup> International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2017. Questionnaire. Zimbabwe*, 2018, fråga 97–102.

<sup>197</sup> Florin, *Bedömningspromemoria*, s. 3.

<sup>198</sup> Magadza, N. & Florin, L. *Progress Report – Institutional Development Co-operation between the Office of the Auditor General of Zimbabwe and the Swedish National Audit Office*, OAGZ och Riksrevisionen, 2018, s. 2–3.

<sup>199</sup> *Ibid*, s. 4–6.

hjälp av visst bilateralt stöd från Riksrevisionen, påbörjat en utveckling av sitt intranät i syfte att förenkla och förbättra kommunikationen inom myndigheten.<sup>200</sup>

#### *Kvalitet i relationer*

OAGZ:s primära kontaktyta med parlamentet är revisionskommittén, *Public Accounts Committee*. OAGZ beskriver själva samarbetet med kommittén som gott och de ser att det finns både ett intresse och en mottaglighet för de granskningar som presenteras. Även medierna uppmärksammar publicerade rapporter.<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> Magadza, N. & Florin, L. *Progress Report – Institutional Development Co-operation between the Office of the Auditor General of Zimbabwe and the Swedish National Audit Office*, OAGZ och Riksrevisionen, 2018, s. 7.

<sup>201</sup> Florin, *Bedömningspromemoria*, s. 3.

## Slutsatser och framgångsfaktorer

Det övergripande målet och delmålen är gemensamma för Riksrevisionens samtliga projekt inom det internationella utvecklingssamarbetet. Riksrevisionens insatser för att nå målen betonas och utformas olika beroende på samarbetspartnerns behov och förutsättningar. Insatserna är både bilaterala och multilaterala.

Resultaten av Riksrevisionens insatser är i hög grad beroende av våra samarbetspartner. Många av dem är relativt svaga organisationer som verkar i politiskt komplexa och ibland turbulenta miljöer. Ibland påverkas också resultatet av andra aktörer, exempelvis andra givare. Vi redogör senare i kapitlet för de faktorer som vi anser har särskild betydelse för att vi ska kunna nå ett gott resultat.

Uppföljningar och utvärderingar genomförs systematiskt av projekten, både för att få möjlighet att redovisa resultaten och för att få underlag för att utveckla verksamheten. Den komplexa miljö vi verkar i gör det genuint svårt att uttala sig om resultat och effekter av insatserna i de enskilda projekten. Som framgår av den projektvisa genomgången är resultaten överlag goda och i överensstämmelse med projektmålen. Ännu svårare är det att göra en samlad bedömning av resultatet. Riksrevisionen gör ändå, mot bakgrund av vad som framkommit i uppföljning och utvärdering, bedömningen att verksamheten som helhet svarar mot målen och att den når avsett resultat.

Riksrevisionen utvecklar och förändrar samarbetsportföljen genom att avsluta projekt och genom att inleda andra. Arbetet med att förändra portföljen följer en bestämd och väl strukturerad ordning. En tydlig ny inriktning är den mot samarbete med revisionsmyndigheter i bräckliga stater, där det kanske tydligaste exemplet är samarbetet med Afghanistanens revisionsmyndighet. Det värde vi kan tillföra är stort, men inriktningen är samtidigt förenad med ett risktagande. Riksrevisionen arbetar även inom ramen för INTOSAI med den offentliga revisionens roll och kapacitet i bräckliga stater.

### **Flexibilitet – en förutsättning som medför utmaningar**

Med ett anslag för det internationella utvecklingssamarbetet har Riksrevisionen fördelen att kunna vara en flexibel partner som kan både tillhandahålla egen sakkunskap och bidra med finansiella resurser när detta stödjer projektmålen. Riksrevisionen har möjlighet att förhålla sig till den osäkerhet som alltid finns i förändringsprojekt, en osäkerhet som dessutom ökar när projektet bedrivs i utmanande miljöer.

Samtidigt som denna flexibilitet är en förutsättning för att möta våra partners behov medför den vissa utmaningar. Det står klart att tydliga mål från början ger en riktning för förändringsarbetet och därmed mer konkreta resultat. I Georgien, till exempel, kan



man notera en förändring inom verksamhetsområden vars utveckling var noggrant planerad i projektdokumentet, såsom effektivitetsrevision, medan det är svårare att mäta resultat inom verksamhetsområden som tillkommit under samarbetet, såsom ledarskap.

I flera projekt kan en flexibilitet i planeringen förbättra förutsättningarna för revisionsteamerna i partnerorganisationerna att delta i projektverksamheten, men samma flexibilitet skapar osäkerhet hos högsta ledningen i samma organisation, när ledarna upplever att de tappar kontroll över verksamheten. I bland annat Tanzania och Uganda visade utvärderingarna att medarbetarna och enhetscheferna uppskattade att ha en direktkontakt med sina svenska motparter i planeringen av olika aktiviteter – vad gällde både timing och innehåll. I samma länder efterfrågade högsta ledningen en tydligare långsiktig planering i projektet för att säkra att projektaktiviteterna kompletterade, snarare än störde, linjeverksamheten. I Kosovo har mindre justeringar kunnat göras i planeringen utan att det har krävts formella beslut av styrgruppen.

God intern kommunikation – på Riksrevisionen såväl som i partnerorganisationerna – är en förutsättning för att en bra långsiktig planering kan kombineras med ett visst mått av flexibilitet som tar hänsyn både till en föränderlig verklighet och till ledningens planering och styrning.

## Viktigt att beakta hela organisationen i ett förändringsarbete

I vissa samarbetsprojekt är Riksrevisionens stöd – i alla fall inledningsvis – inriktat mot en begränsad del av organisationen, till exempel effektivitetsrevision i Palestina och finansiell revision i Kambodja. Vår erfarenhet visar att det är viktigt att ändå beakta hela organisationen i förändringsarbetet. I båda dessa fall har stödet breddats till att omfatta andra aspekter av organisatorisk utveckling. I utvärderingarna av Kambodja och Kosovo lyfte man särskilt fram vikten av dessa delar av Riksrevisionens stöd, som en förutsättning för hållbar utveckling inom det mer tekniska samarbete som är riktat mot revisionsmetoder och processer.

Riksrevisionens utvärderingar av flera samarbetsprojekt, bland annat i Kenya, Tanzania och Uganda, visar att projektaktiviteter som innebär samarbete mellan olika funktioner i den egna organisationen är uppskattade av kollegorna i partnerorganisationerna. I Östafrika har till exempel ett flertal aktiviteter genomförts där kollegor från HR, IT och kommunikationsfunktionerna i varje samsarbetsorganisation deltagit tillsammans för att utveckla den egna organisationens intranät. Deltagare vittnade om att de inte har några naturliga arenor för samarbete i den egna organisationen men såg en nytta med samarbete i en konkret utvecklingsfråga. Andra exempel på lyckade kombinationer av olika professioner i projektaktiviteter har till exempel varit kommunikation i

kombination med effektivitetsrevision och ledarskap i kombination med olika revisionsgrenar eller med kvalitetssäkring.

## **Teknisk utveckling skapar nya möjligheter i samarbetet**

Alla projekt bygger på ett samarbete mellan Riksrevisionens personal och kollegorna i systerorganisationerna. Normalt genomförs olika aktiviteter på plats i det aktuella landet, och ibland genomförs studieresor till Sverige. Allt oftare hålls också gemensamma aktiviteter med flera organisationer samtidigt, fortfarande med Riksrevisionens personal på plats.

Tekniska förutsättningar utvecklas successivt i våra partnerorganisationer; fler medarbetare har datorer, kontoren har bättre internetuppkoppling och tillgång till tekniska verktyg som är enkla att använda utan stora kostnader. Med hjälp av Skype, e-post, Dropbox och andra verktyg finns möjligheter för nya samarbetsformer, såsom att genomföra presentationer på distans eller dela arbetsmaterial på en gemensam yta under ett videosamtal. Dessa utvecklingar möjliggör mer kontinuerlig kontakt mellan Riksrevisionen och kollegorna i ett samarbetsprojekt och mellan kollegor som till exempel deltagit i samma utbildning, grannländer emellan.

I flera länder erbjuder Riksrevisionens medarbetare stöd per e-post och Skype mellan projektaktiviteterna, vilket ger en kontinuitet som är uppskattad. Användning av denna teknik har varit en förutsättning för samarbetet i till exempel Kenya och Palestina under perioder när kollegornas möjligheter att resa periodvis har begränsats av politiska eller säkerhetsmässiga skäl. I Riksrevisionens nya samarbeten i utmanande miljöer kan tekniska lösningar komma att spela en viktig roll.

## **Kontinuitet i bemanning skapar god grund för partnerskap**

Samarbetet med revisionsmyndigheterna i bland annat Kambodja, Georgien och Palestina har tydligt visat hur kontinuitet i bemanningen av vissa nyckelfunktioner från både Riksrevisionens och partnerorganisationens sida har skapat en grund för kollegialitet, förtroende och gott samarbete. Det i sin tur skapar en god grund för ett partnerskap i utvecklingen där Riksrevisionen ökar sina möjligheter att erbjuda det stöd som behövs.

Värdet av kontinuiteten handlar dels om att Riksrevisionens medarbetare (och Riksrevisionen som organisation) successivt bygger upp sin kunskap om samarbetsorganisationen och kontexten som den verkar i, och dels om att det ömsesidiga förtroendet skapar bättre förutsättningar för ömsesidig öppenhet, både i det stöd som efterfrågas och i kvaliteten och ändamålsenligheten i det stöd som erbjuds.

Som svar på tydlig feedback har Riksrevisionen kunnat förändra sina arbetsätt för att bättre stämma överens med partners behov. I Kambodja har vi till exempel kunnat vara flexibla med stödet till pilotgranskningarna<sup>202</sup> och på Västra Balkan kompletterades programmet med ytterligare workshops efter behov.<sup>203</sup>

I utvärderingarna av Kambodja, Kosovo och Västra Balkan lyfts ytterligare värden fram vad gäller kontinuitet i bemanningen. Riksrevisionen har kompetenta medarbetare som har utvecklat en både bred och djup erfarenhet av kapacitetsutveckling inom sina professioner. Det medför ett värde både för Riksrevisionens partnerorganisationer och för Riksrevisionen själv.<sup>204</sup>

## Multilateralt samarbete bidrar till lärande på flera nivåer

En regional ansats i samarbetet har fördelar, för deltagarna själva och för Riksrevisionen som partner. I ett regionalt samarbete finns stordriftsfördelar genom till exempel gemensamma utbildningstillfällen och gemensamma handböcker. Ett regionalt samarbete medför också ett positivt kollegialt förändringstryck mellan de deltagande organisationerna. Frågor av potentiellt känslig karaktär kan också lämpa sig bättre för regionala diskussioner än bilaterala, då ingen part behöver känna sig särskilt utpekad.

Med utgångspunkt i dessa erfarenheter har Riksrevisionen valt att dels stödja befintliga subregionala samarbeten i AFROSAI-E, ASEANSAI och Västra Balkan, och dels utveckla informella multilaterala nätverk till stöd för revisionsmyndigheternas utveckling. Det informella samarbetet har utvecklats i Östafrika, mellan samarbetsorganisationer i Kenya, Tanzania och Uganda. Detta samarbete breddas också när det är möjligt, för att inkludera systerorganisationer från grannländer såsom Rwanda och Zimbabwe. I Östeuropa har Riksrevisionen initierat aktiviteter som har inkluderat revisionsmyndigheterna i Moldavien och Georgien, med stöd av kollegorna i Lettland som har kunnat dela med sig av sin egen resa till en modern revisionsmyndighet.

Gemensamt för erfarenheterna från det formella och informella multilaterala samarbetet är det värde som deltagarna sätter på utbytet, kollegor emellan, trots att det i vissa fall kan innebära utmaningar i form av språksvårigheter. Eftersom dessa informella nätverk också kan leva vidare efter avslutade utbildningsprogram eller

<sup>202</sup> National Audit Office (UK), *National Audit Authority of Cambodia*, s. 18–19.

<sup>203</sup> National Audit Office (UK), *Parallel Performance Audit II in the Western Balkans Regions*, 2018, s. 9.

<sup>204</sup> National Audit Office (UK), *Parallel Performance Audit II in the Western Balkans Regions*, 2018, s. 9. National Audit Office (UK), *National Audit Authority of Cambodia*, 2018, s. 14. Samt National Audit Office (UK), *Kosovo National Audit Office*, 2018, s. 13.

parallella granskningar kan det ömsesidiga lärandet också fortsätta, tack vare god kontakt med kollegor som har relevanta kunskaper och erfarenheter.

## **Vikten av samordning med olika aktörer**

Riksrevisionen har en omvärld att förhålla sig till i planeringen och genomförandet av det internationella utvecklingssamarbetet. Hur väl samverkan med andra fungerar påverkar i hög grad resultatet.

Riksrevisionen ska enligt lag besluta om inriktning av utvecklingssamarbetet efter samråd med Sida. Samrådsmöten hålls årligen i samband med myndighetens verksamhetsplanering. Därutöver förekommer även i andra sammanhang samverkan med Sida och utlandsmyndigheterna. Ett exempel på nära samverkan är samarbetet med den kambodjanska revisionsmyndigheten, där Sida också finansierar vissa insatser.

Samverkan och samordning med andra givare och partner är nödvändig för att få en helhetssyn på samarbetspartnerns utvecklingsbehov, för att åstadkomma en effektiv planering och för att nå synergieffekter. Ett exempel på detta är våra samarbeten i Moldavien och Palestina där insatserna samordnas med det som EU bidrar med.

Parlamentens roll i revisionsprocessen är central och Riksrevisionens insatser fokuserar ibland på parlamentens arbetssätt och på relationen med revisionsmyndigheten. I dessa sammanhang engageras ofta svenska riksdagsledamöter och tjänstemän i utskotten i Riksrevisionens aktiviteter.

Det internationella samarbetet kring standarder är en förutsättning för genomförandet av utvecklingssamarbetet. Standarderna är också utgångspunkten för Riksrevisionens mål för verksamheten. De gör det tydligt vilka krav som kan ställas på en revisionsmyndighet och underlättar identifieringen av samsarbetsområden. Standarderna utgör en bra bas för utvärdering av verksamheten och ger ett gemensamt språk och samstämmiga mål för verksamheten, även i relation till andra givare och partnerorganisationer.

## **Behov av utveckling av stöd för projektledning**

Kollegor från den brittiska revisionsmyndigheten har utvärderat Riksrevisionens samarbete med Kosovo, Kambodja och Västra Balkan. De kunde därmed dra generella slutsatser om Riksrevisionens metoder och arbetssätt i det internationella utvecklingssamarbetet. Ett område som identifierades för fortsatt utveckling var behovet av stöd för planering, ledning, genomförande och uppföljning av projektsamarbeten genom tydligare mallar och krav. Bland annat noterade de att även om det finns standardiserade format för att till exempel planera och åiterrapportera om en mission, saknas goda förebilder för hur en bra uppdragsbeskrivning eller rapport ser

ut. Varje projektledare och expert som involveras i samarbetet uppfinner därmed i någon mån sitt eget hjul, även om detta görs inom ramen för ett standardiserat format.

Riksrevisionen rekommenderas att utveckla ett format för riskanalys och riskhantering för varje samarbetsprojekt samt en process som tydliggör riskhanteringen i projektet.

Brittiska National Audit Office föreslår också att Riksrevisionen i sina samarbetsprojekt anammar INTOSAI:s terminologi för kapacitetsutveckling. Detta handlar framför allt om hur man skiljer mellan olika kategorier av utveckling av revisionsmyndigheter – institutionell, organisatorisk respektive professionell utveckling – för att ha ett mer enhetligt språkbruk mellan projekten och i förhållande till INTOSAI.<sup>205</sup>

---

<sup>205</sup> Texten bygger på reflektioner som återfinns under rubriken "Findings and Recommendations" och underrubrikerna "Regarding delivery", "Regarding design" och "Regarding purpose" i utvärderingarna gjorda av National Audit Office (UK) om samarbetsprojekten med revisionsmyndigheterna i Kambodja, Kosovo och Västra Balkan.

I den här rapporten om Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete redovisas resultaten i våra bilaterala och regionala samarbetsprojekt. Därutöver presenteras tre nya bilaterala samarbetsprojekt.

Utvärderingar visar att Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete bidrar till långsiktig kapacitetsutveckling i revisionsmyndigheter i Afrika, Asien, Östeuropa och Västra Balkan. Utvecklingen ligger väl i linje med målet för verksamheten – att bidra till att stärka de nationella revisionsorganens förmåga att bedriva revision i enlighet med internationella standarder. Genom stödet till revisionsmyndigheter i utvecklingsländer bidrar Riksrevisionen till att främja god resursanvändning och effektiv förvaltning vilket är centralt för tillväxt och demokratisk utveckling.

Riksrevisionen har i ökad utsträckning valt att inrikta samarbetet mot revisionsmyndigheter i bräckliga stater. Det värde vi kan tillföra är stort, men inriktningen är samtidigt förenad med ett risktagande.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-496-4

Beställning: [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

