



**Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete**  
**105 25 STOCKHOLM**

Datum 2007-02-13  
Dnr 32-2006-0491

Rikskrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) granskat Utlandsmyndigheten i Kenya.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Rikskrevisionen vill fästa Sida:s uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Rikskrevisionen önskar information senast 2007-05-02 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

## Sammanfattning och slutsats

Rikskrevisionen har under de senaste åren avrapporterat brister i den interna styrningen och kontrollen inom utvecklingssamarbetet, genom promemorior och revisionsrapporter.

Granskningen av utlandsmyndigheten (UM) i Kenya påvisar stora brister i den interna kontrollen. Rikskrevisionens bedömning är att UM inte har haft ändamålsenliga rutiner för intern kontroll och kvalitetssäkring. Granskningen visar att UM inte har utfört regelbundna årliga revisioner för insatserna samt inte vidtagit nödvändiga åtgärder, i form av att stoppa utbetalningar, när de externa revisionsrapporter som inkommit, indikerat på väsentliga brister samt misstanke om att oegentligheter förekommit.

Effekten av bristerna medför ökad risk för att svenska biståndsmedel inte används på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med de angivna biståndspolitiska målen.

Rikskreationsverket granskade UM Kenya under hösten 2002 och granskningen påvisade stora brister i den interna kontrollen även då, vilket medförde avrapportering genom en revisionsrapport ställd till styrelsen samt en promemoria. UM Kenya har efter det erhållit full delegering sedan 1 januari 2005 och biståndsverksamheten har ökat i omfattning i Kenya. Budgetramen är på ca 300 mkr per år med planerad ökning inför de kommande åren.



## Intern kontroll och uppföljning

### Hälsosektorn

#### *Inledning*

Sverige har sedan 2000 stött ett Kenyanskt program inom hälsosektorn, Rural Integrated Health. Under 2000 skrev UM på ett avtal med Kenyas hälsoministerium som avser stöd till NHSSP1 (National Health Sector Strategic plan 2000-2005) och syftet med stödet var att bidra till reformering av sjukvården.

Programmet skulle ha avslutats under 2005 men förlängdes och avslutades i september 2006. Det belopp som totalt avtalats mellan Sveriges och Kenyas regering uppgår till 105 MSEK. Stödet kanaliseras till hälsoministeriet (ca 25 %), och resterande del genom konsulter, svenskt universitet, samt direkt till upphandlingsagenter (t ex MEDS). Ministeriet ansvarar för vidare distribution av medel ut till de distrikt som ingår i projekt medan UM Nairobi ansvarar för betalningarna direkt till de övriga kanalerna inklusive den organisation som ansvarar för upphandlingar, MEDS, som använt ca 40 % av medlen under hälsoavtalet.

#### *lakttagelser*

Granskningen har påvisat brister i hanteringen av denna insats både i UM:s egen administration och i UM:s styrning och uppföljning av insatsen. Brister som enligt Riksrevisionens bedömning ökar riskerna för att svenska biståndsmedel kan ha använts på ett sätt som inte är ändamålsenligt och avtalat.

Det avtalade beloppet, enligt upprättade avtal med Kenyas regering, uppgår till 105 MSEK men ambassaden kan enbart uppvisa beslut som avser stöd om 75 MSEK. Det initiala avtalet avsåg 75 MSEK men har i omgångar förlängts och då har mer medel tilldelats utan att Sida formellt fattat beslut om detta.

Enligt det finansiella systemet PLUS framgår att utbetalningar under hälsostödet och avtalet med Kenyas regering uppgår till 118 MSEK, jämfört med de formellt avtalade 105 MSEK.

Revisionen noterar i samband med revisionstillfället att ambassaden inte kunde ge en förklaring till ovanstående förhållande. Ambassaden initerade under november månad en intern utredning för att utreda avvikelserna och bristerna. Slutrapporten påvisade brister i den löpande interna kontrollen och uppföljningen, bland annat hade avtalet med Kenyas regeringen inte förlängts i samma takt som de underkontrakt tecknats som var hänförliga till insatsen.



Regelbundna och kontinuerliga årliga revisioner av stödet till hälsosektorn har inte utförts, trots att väsentliga belopp har avtalats. De revisionsrapporter som har inkommit är inte årliga och revisionsinsatserna har utförts långt tid efter den aktuella perioden. Av de inkomna revisionsrapporterna framgår iakttagelser som enligt de upphandlade revisorerna är väsentliga och hård kritik riktas mot de granskade organisationerna. Enligt de inkomna revisionsrapporterna föreligger risk för att oegentligheter förekommer. Rapporterna visar även att revisorernas rekommendationer vad gäller åtgärder för att förbättra den finansiella styrning, inte beaktats i större grad av de granskade organisationerna. En revision som avser hela perioden 1 juli 2000 – 30 juni 2005 har utförts och av denna framgår att revisorerna inte kan uttala sig om vissa kostnader inom stödet, då adekvata underlag för redovisade kostnader saknas.

Den upphandlande organisationen MEDS, har använt sig av konsulter som inte har upphandlats så som regelverket kräver och förutsätter. Det finns heller inget kontrakt eller Memorandum of Understanding mellan MEDS och underkonsulten som anlits av dem.

Uppföljningen på UM, av de finansiella och resultatorienterade rapporterna, som enligt avtal ska inkomma från motpart, har varit bristfällig. Samtliga rapporter har inte kunnat återfinnas och dokumentation över analys och bedömning av innehållet saknas.

## Vatten och Sanitetssektorn

### *Inledning*

Bristen på vatten tilltar i Kenya och på landsbygden har bara en tredjedel av befolkningen tillgång till rent vatten. Det svenska stödet inom sektorn går både till småskaliga vattenprojekt, till latriner på landsbygden och till mer övergripande frågor som att utveckla regler för hur de knappa vattenresurserna ska hanteras. Sverige har stött denna sektor sedan 1998.

De två senaste avtalen omfattar perioden juli 2000 – december 2004 respektive januari 2005 – december 2009. Perioden 2005 – 2009 avser stöd till ett nytt åtgärdsprogram för vattensektorn och Sverige är ett av de länder som bidrar till stöd för detta program. Sveriges bistånd för denna insats uppgår till 190 MSEK enligt beslut och avtal.

### *Iakttagelser*

Granskningen visar att UM har brustit i handläggningen av projektet i tidigare faser och även under den aktuella fasen. Indikationer om oegentligheter har förekommit under en längre tid, enligt de externa revisionsrapporter som vi har tagit del av. Inom det nya samarbetet i Vatten



och sanitetssektorn, KWSP (2005-2009), har en utredning inletts vad gäller eventuella oegentligheter inom ramen för pågående och tidigare stöd.

Inom ramen för stödet har en så kallad Water Trust Fund bildats. Upplägget med Trust Funds är mer riskfyllda och involverar risker av juridisk karaktär. Riskerna med Water Trust Fund är enligt Riksrevisionens uppfattning, inte tillräckligt kartlagda och tydligt beskrivna i bedömningspromemorian, främst med avseende på korruptionsrisker. En systemrevision har inte utförts trots att det i bedömningspromemorian framgår att problem med korruption har funnits i föregående faser.

Årliga revisioner har inte utförts kontinuerligt och i tid enligt avtal. Det framgår att det enbart har utförts två revisioner under femårsperioden, juli 1998 - 30 juni 2003. Revision för perioden 1 juli 2003- 30 juni 2004 utfördes under 2005 och avrapporterades först i januari 2006. För perioden 1 juli 2004 – 30 juni 2005 erhålls rapporten i november 2006.

Samtliga revisionsrapporter indikerar stora brister i den finansiella hanteringen, misstake om oegentligheter förekommer samt att det finns stora brister vad avser styr- och uppföljning inom Water Trust Fund. De misstänkta oegentligheter som revisionsrapporterna påvisar är bland annat avsaknad av verifikationer vid utbetalningar och inköp av varor, utbetalningar av kontanta medel till chefer utan att planerad insats utförts, systematiska inköp utan att upphandling utförts (trots krav enligt avtalet). Revisionsrapporten pekar även ut en specifik organisation som mest problemfylld. Av de implementerande organisationerna inom projektet är det denna organisation som erhåller mest medel.

Utbetalningarna till projektet i dess helhet, har inte påverkats av revisionsrapporternas iakttagelser och UM har inte heller dokumenterat analyser av de inkomna revisionsrapporterna och tagit ställning till iakttagelsernas väsentlighet.

Vår bedömning är att UM borde ha beaktat de tidigare revisionensrapporternas indikationer i större utsträckning än vad fallet är, i samband med upprättande av riskbedömningar inför nästkommande faser i projektet.

UM har även godkänt utbetalningar av medel till Water Trust Fund trots att den planerade styr- och uppföljningsmekanismen, (enligt bedömningspromemorian *Community Project Cycle for selection of projects funded by the Water Trust Fund*) inte funnits på plats under de första åren. Brister som avser styrning och uppföljning inom Water Trust Fund, framgår av den tidigaste revisionsrapporten och borde således ha uppmärksammats redan då. UM har under augusti 2006 vidtagit åtgärder och stoppat utbetalningarna till själva fonden.

Resultatrapporterna som erhålls från projektet i dess helhet, har varit relativt deskriptiva samt otydliga vad gäller information kring hur de förbrukade medlen har fördelats utifrån resultaten. Den finansiella rapporteringen är inte



tillräckligt transparent – kopplingen mellan kostnader och de mål/resultat/aktiviteter har varit svag.

Revisionsledare Aleksandra Popovic har beslutat i detta ärende.

Aleksandra Popovic

Kopia för kännedom:  
Utrikesdepartementet