

Bistånd i fel fickor?

Är biståndet genom enskilda organisationer korrupt?

Rapport från ett seminarium som anordnades av FUF den 22 november 2007 i Stockholm.

Riksrevisionens rapport om Oegentligheter inom bistånd hävdar att biståndet till små svenska enskilda organisationer är behäftat med allehanda fel och att Sidas styrning är för dålig. Riksrevisionen hävdar vidare att det finns misstankar om korruption i de undersökta projekten.

Vilken typ av oegentligheter är det som riksrevisionen egentligen hittat i de undersökta projekten? Har de svenska organisationerna stulit pengar? Bygger personer i samarbetsorganisationerna i Afrika privata hus för biståndsmedel?

Enskilda organisationer känner ofta att de granskas mycket och att rapporterings- och revisionskraven är höga. Trots detta ser riksrevisionen verksamheten som föga pålitlig. Hur gör man då för att kontrollera, utvärdera och revidera bistånd i andra länder och kulturer än den svenska? Använder man samma metodik? Och vad får revision och kontroll av bistånd kosta?

I panelen sitter Bo Forsberg, Diakonias generalsekreterare, Lars Rudebeck, professor i Statskunskap och koordinator vid Kollegiet för Utvecklingsstudier, Uppsala Universitet, och Hans Folkesson, enhetschef vid Riksrevisionen. Moderator är Marianne Kihlberg, journalist. Staffan Ivarsson, projektledare för Riksrevisionens rapport om Oegentligheter inom bistånd, var inbjuden att delta i panelen men fick förhinder.

Marianne Kihlberg inleder seminariet och hälsar panelen välkommen. Ordet går först till Hans Folkesson som presenterar bakgrunden till rapporten. Syftet med rapporten är att granska kontrollkedjan för bistånd som kanaliseras via enskilda organisationer, dvs från Sida till Forum Syd, därifrån vidare till svenska enskilda organisationer och sedan till, i detta fall, Afrikanska länder. Revisorerna har ställt två frågor: Hur är det ställt med den interna kontrollen i de enskilda organisationerna? Skyddar denna kontroll i praktiken mot fel och brister?

Revisorerna valde att studera femton projekt som ansågs vara riskutsatta, med detta menas projekt där det redan fanns misstankar om felaktigheter. Rapportens resultat visar att felaktigheter borde ha uppmärksamats och rapporterats till Sida i tio av de femton projekt som granskades.

Bo Forsberg tar vid och berättar att rapporten väckte starka reaktioner när den lanserades, och budskapet som fördes fram var att folkrörelsen inte har någon koll på pengar. Forsberg började då undra: Vad är det Riksrevisionen har hittat? Och hur har granskningen gått till? Folkrörelsebiståndet har utvecklats enormt inom området kontroll och revidering, även om det fortfarande finns brister. Forsberg menar att både rapportens resultat och de generaliseringar som gjorts i media kan ifrågasättas. Exempelvis jämförs löner i granskningen utan att Riksrevisionen undersökt om dessa är heltidstjänster eller timlöner. Debatten som har följt i media har skadat branschen på ett sätt som är orimligt i jämförelse med de resultat som presenterats.

Lars Rudebeck inleder med att betona att det är vi skattebetalare som står för biståndet och att det är Riksrevisionens uppgift att kontrollera det. En svårare fråga är däremot om det är en rimlig kontroll? Biståndet ska naturligtvis inte användas till kriminell verksamhet eller svinn, men Rudebeck betvivlar starkt att detta är ett dominerande drag. I revision av biståndet måste vi vara medvetna om den omgivning som verksamheten bedrivs i. Ofta finns projekten långt ute på landsbygden i fattiga områden där det inte ens är självklart att det finns kvitton. Rudebeck menar att förutom en rimlig kontroll måste det också finnas ett förtroende mellan givare och mottagare, och det måste finnas en balans mellan förtroende och kontroll.

Folkesson anser att Riksrevisionen har gjort en systemgranskning, där verksamheten mätts utifrån olika kriterier, och att rapporten måste förstås ur detta perspektiv. Han vill inte diskutera enskilda fall inom rapporten och hänvisar till att rapporten idag är under utlandssekretess. Riksrevisionens uppgift är inte att ställa organisationerna till svars utan att lyfta upp felaktigheter för diskussion.

Forsberg menar att delar av kritiken i rapporten är befogad. Att jobba med bistånd är att jobba i en riskbransch, det begås felaktigheter och man måste vara beredd att ta risker. Däremot måste man till varje pris se till att felaktigheter inte upprepas. Organisationer är alltså inte emot granskning, det sker hela tiden, men granskningen måste utföras på ett rimligt sätt och resultaten kan inte generaliseras i den mediala diskussionen. Att alla 6000 biståndsprojekt som enskilda organisationer bedriver skulle vara korrupta enbart för att femton projekt misstänks ha begått felaktigheter i redovisningen är inte en rimlig slutsats.

Marianne Kihlberg påpekar att det i medias rapportering inte framgått att rapporten enbart handlar om ett fåtal projekt. Titlarna på de artiklar som skrevs är också missvisande, två exempel är om bistånd på villovägarö och om stora brister i intern biståndsgranskning. De finns dem som har konspirationsteorier om varför resultaten presenterats på detta vis. Marianne frågar därför Hans Folkesson: Varför var rapporteringen så vinklad? Vad var din reaktion när du såg artiklarna?

Folkesson meddelar att det även tidigare funnits kritik mot att Riksrevisionens tagit i mer än vad som är nödvändigt i sina pressmeddelanden. Detta är dock kommunikationsavdelningens ansvar, och vad som skrivs i media och tv är en annan debatt. Folkessons reaktion när han såg artiklarna var att skrivierna inte kunde relateras direkt till granskningen. Han tillägger även att medias rapportering sällan stämmer till 100 procent när man är väl bekant med ämnet.

I rapporten rekommenderas ökad revision inom biståndet. Rudebeck menar att om biståndsorganisationer ska öka revisionen finns det inte mycket medel kvar till själva verksamheten, detta uttrycks även i Sidas promemoria och åtgärdsplan med anledning av Riksrevisionens granskning. Samtidigt ska pengar inte släppas helt löst. Han för återigen fram att det är viktigt med en balans mellan kontroll och förtroende.

Folkesson tror inte att ökad revision skulle innebära så höga kostnader. Det kan dessutom vara viktigt med ökad kontroll för att få allmänhetens förtroende. Detta gäller även det bistånd som kanaliseras via multilaterala organisationer och budgetstöd.

Både Forsberg och Rudebeck påpekar att det finns flera användningar av biståndet som bättre borde rapporteras till skattebetalare, exempelvis avskrivningar och konsultarvoden.

Här släpper Kihlberg in publiken. Det inledande uttalandet gäller Riksrevisionens eget ansvar. Riksrevisionen är också en skattefinansierad verksamhet och det är viktigt att de balanserar vad som går ut i media.

Biståndsbranschen är oerhört känslig för medias rapportering och det som drabbar en organisation drabbar ofta hela branschen. Det räcker alltså inte med att Folkesson hänvisar till kommunikationsavdelningens arbetssätt. Skattebetalare måste ha rätt att kräva professionalism och förbättringar även från Riksrevisionen.

En deltagare från publiken menar att det inte bara är massmedia som generaliserat resultaten. Staffan Ivarsson har även gjort uttalanden i media som är missvisande vilket lett till att debatten fokuserat på något helt annat än vad som egentligen var menat. På Forum Syd såg medarbetarna fram emot rapportens resultat och en diskussion om hur man kan förändra och förbättra verksamheten. Dessutom ställer Forum Syd redan högre krav på sina medlemsorganisationer än vad exempelvis Sida gör.

Det finns även många misstag och missförstånd i rapporten som hade kunnat lösas om Riksrevisionen bara hade pratat med organisationerna. Ett exempel från rapporten är granskningen av reparationskostnaderna för ett tak. Revisorerna bedömer att åtgärden inte var rimlig med tanke på takets skick, men det visar sig sedan att revisorerna granskat fel tak. Genom att fall som detta beskrivs som korrupt bidrar man på ett olyckligt sätt till att öka fördomarna om att de enskilda organisationernas biståndsverksamhet skulle vara korrupt.

Kihlberg frågar Folkesson om det var slarvigt av Riksrevisionen att låta pressen hantera frågan som den gjort? Hans svarar att det är upp till var och en att bedöma, han beklagar om pressmeddelanden uppfattats som felaktiga.

Efter detta inlägg följer en fråga från publiken: Är granskning i efterhand det bästa sättet att motverka korruption?

Folkesson svarar att uppföljande utvärderingar är av stor vikt, bara då kan man bekräfta att det gått rätt till. Det är dessutom viktigt med kommunikation mellan uppdragsgivare och utförare.

Forsberg håller med Folkesson, men menar att revision enbart utgör en del av detta arbete. De flesta organisationer jobbar ständigt med att följa upp verksamheten och med att föra dialog med uppdragsgivare. Även här kan Riksrevisionens rapport kritiseras eftersom den brister i omvärldsanalys. Diakonias revisorer är i ständig dialog med projekten, gör besök och följer upp verksamheten och informerar styrelsen om resultaten. Därefter kan de utveckla strategier och nya idéer.

Nästa kommentar från publiken gäller den tidigare diskussionen om balans mellan kontroll och förtroende: Det verkar inte rimligt att biståndet enbart ska bygga på förtroende för mottagaren, det måste även finnas professionalism och stor kunskap hos mottagaren.

Rudebeck svarar att bistånd är komplicerat och att det kan ge både negativa och positiva effekter i det samhälle där det tas emot. Den största utmaningen är att skapa självständighet genom biståndet, vilket är nödvändigt för att ett samhälle av egen kraft ska kunna utveckla sig. Om mottagaren av bistånd ska kunna utveckla sitt eget samhälle måste biståndet vara anpassat till detta syfte och det innebär ett stort mått av förtroende. Om det finns ett starkt inslag av hierarkisk kontroll kan det motverka biståndet långsiktiga mål.

Deltagare från publiken påpekar än en gång hur sorglig debattens utfall är och att media måste ta sitt ansvar för den missvisande rapporteringen. Vad är då anledningen till att vi som arbetar i branschen blir så upprörda? Jo, vi möter detta i vårt arbete dagligen. I rapporten får man nästan intrycket av att Riksrevisionen reviderar en verksamhet i fullt utvecklade länder. I länderna som studerats finns det inte alltid möjlighet att få kvitto från exempelvis en bussresa. Detta innebär inte att man aldrig ska kräva kvitton, men om just detta är fallet bör man kunna bedöma vad en bussresa rimligen kan kosta och se om det överensstämmer med det redovisade beloppet. Att det saknas en omvärldsanalys i rapporten är tydligt och det leder till ett märkligt synsätt på bistånd.

Folkesson menar att Riksrevisionens uppgift är att undersöka om lagen följs, även om han kan hålla med om att resonemanget låter rimligt.

Nästa inlägg gäller bilden som media skapar av Afrikas länder. När svenska organisationer arbetar i länderna besöker de regelbundet alla projekt, även dem på landsbygden. Stefan Ivarsson har gått ut i media och sagt att han varit på platser där ingen vit man satt sin fot, att de varit rädda och fått ändra färdväg. Då undrar man: Vilka platser de egentligen besökt? Och hur beskrivs dessa länder i media?

Folkesson menar att det är svårt att föra en diskussion om enskilda medarbetare på Riksrevisionen. Han vet dock att det funnits hotbilder.

Nästa fråga går till Diakonia. Rutiner och system för kontroll är alltid svår materia eftersom de ständigt behöver förbättras och förstärkas. Har ni som organisation dragit lärdom av rapporten?

Forsberg svarar att Riksrevisionens rapport inte bidrar till detta. Diakonia vill ständigt förbättra sig och satsar mycket resurser just på det. Däremot sker utveckling och förbättring snarare i dialog med Sida och revisorer samt på grund av de ökade krav som ställs på enskilda organisationer.

Publiken påpekar att de organisationer som studerats är små det handlar om människor och om förtroende för dem. De stora multilaterala organisationerna, till exempel WHO, får Sverige inte revidera och vi litar alltså på deras revisorer. Biståndet som går genom multilaterala organisationer består av betydligt större summor och det är märkligt att vi litar blint på dem samtidigt som det är svårt att tala om förtroende vad gäller små organisationer. Dessutom betedde sig Riksrevisionens revisorer sig mycket märkligt när de utförde granskningen. De smög in oanmälda och inte ens ambassaderna visste att de skulle komma.

Nästa kommentar från publiken säger att alla är överens om att Riksrevisionen har klantat sig. Detta har fått till följd att alla kastar smuts och det blir ingen konstruktiv diskussion. De enda



Föreningen för Utvecklingsfrågor, FUF, är en politiskt och religiöst obunden organisation vars huvudverksamhet är att arrangera seminarier, debatter och konferenser om internationella frågor, med tonvikt på utvecklingsländer och utvecklingssamarbete. www.fuf.se

som handlat konstruktivt är Sida. De har gjort handlingsplan för hur rapporten ska tas omhand.

Kihlberg tar ordet. Många skulle nog vilja se Riksrevisionen göra en pudel. Kommer det att hända?

Folkesson kan inte svara för det, men han hör vad publiken säger. Rapporten är kvalitetssäkrad och Riksrevisionen står alltså bakom resultaten. Han framför att han inte vill propagera för ständig revision. Däremot är det viktigt att jobba löpande med uppföljning och utvärdering, där är revision ett instrument bland många.

Turid Tersmeden, FUF



This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-No Derivative Works 2.5 Sweden License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/se/> or send a letter to Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA.