



FEBRUARI 2005 • POLICY OCH METODAVDELNINGEN

Positionspapper

# Offentlig Finansiell Styrning





# Förord

Positionspapperet har sin grund i programstödsgruppens rapport om programstöd och finansiell styrning<sup>1</sup> och i generaldirektörens beslut<sup>2</sup> om att Sida ska göra en särskild satsning på att höja Sidas aktivitetsnivå och kompetens inom offentlig finansiell styrning. Positionspapperet lägger fast Sidas övergripande förhållningssätt och riktlinjer vad gäller offentlig finansiell styrning, OFS, det vill säga bedömning av samarbetsländernas system och kapacitet för OFS, bedömningsprocessen och användningen av diagnos-instrument, stöd till förstärkning av samarbetsländers OFS system och kapacitet, samt Sidas arbete med internationella metodutveckling och normbildning inom området. Med OFS menas den statliga budgetprocessen, statsbudgeten, betalningssystemet, redovisningssystemet, upphandling, intern och extern revision samt skatte/inkomstsystemen

Programstödsgruppens ovan nämnda rapport utgör ett bakgrundsdokument till positionspapperet och det senare ska användas jämsides med denna rapport. Positionspapperet bör vidare användas jämsides med arbetsdokumentet ”PEFA Public Financial Management Performance Measurement Framework”

Positionspapperet är preliminärt och ska genomgå kontinuerlig fördjupning, breddning och förtydligande byggd på erfarenhet bl.a. av dess tillämpning. Policy- och metodavdelningen

---

<sup>1</sup> Programstödsgruppens slutrapport, september 2003 inklusive dess bilaga om Programstöd och Finansiell Styrning, daterad 2004-10-18

<sup>2</sup> Gd 69/03 och 29/04

(POM) och enheten för demokratisk samhällsstyrning (DESO/DESA) planerar att ge ut en ny version av papperet om ca ett år. Under 2005 kommer vidare en vägledning, eller manual till positionspapperet att utvecklas. POM och DESO/DESA uppmanar avdelningar, ambassader och fältkontor att löpande förmedla sina erfarenheter av tillämpningen av positionspapperet, liksom att komma in med förslag till fördjupning och utvidgning av detta och till innehåll i den vägledning/manual som utarbetas under 2005.

# Innehåll

1. Inledning .....	5
2. Dialog om och bedömning av samarbetslandets system och kapacitet för OFS .....	7
a) Dialogen .....	7
b) Bedömningsprocessen och -instrument .....	8
c) Sidas bedömning .....	9
d) Kanalisering av Sida medel genom samarbetslandets system för OFS .....	11
3. Stöd till förstärkning av samarbetslandets OFS system och kapacitet .....	13
4. Internationell normbildning och metodutveckling samt samverkan med andra vad gäller OFS .....	16
Bilaga 1 Referenser: .....	18
Bilaga 2 Diagnostic and Other Instruments .....	19
Bilaga 3 Exempel på väsentliga områden för Sidas bedömning av den faktiska situationen för samarbetslandets system och kapacitet för offentlig finansiell styrning13 .....	23

Utgiven av Sida 2005

Policy och metodavdelningen

Författare: Policy och metodavdelningen

Tryckt av Edita Sverige AB, 2005

Artikelnummer: SIDA4531sv

ISBN 91-586-2133-4

Denna publikation kan laddas hem/beställas från [www.sida.se/publikationer](http://www.sida.se/publikationer)

# 1. Inledning

En effektiv, transparent, ansvarig och förutsägbar OFS i samarbetsländerna är en nödvändig förutsättning för en långsiktig och bärkraftig fattigdomsminskning och för att begränsade finansiella resurser utnyttjas effektivt för detta ändamål. Systemen för OFS syftar bl.a. till att säkerställa en budgetplanering och – disciplin som är förenlig med makroekonomisk stabilitet, resursallokering i enlighet med landets fattigdomsstrategi och ett effektivt genomförande och uppföljning av budgeten. Strävan att nå milleniemålen och genomföra nationella fattigdomsstrategier ställer stora krav på OFS. Det är genom systemen för OFS som den beslutade politiken omsätts i praktiken. Den offentliga finansiella styrningen är direkt kopplad till möjligheter för en demokratisk samhällsstyrning, möjligheter för korruptionsbekämpning och för en hög effektivitet i utvecklings-samarbetet.

I utkastet till nya riktlinjer för samarbetsstrategier, i vilka särskilda riktlinjer för generell budgetstöd för fattigdomsbekämpning ingår<sup>3</sup>, ställs ökande krav på bedömning av samarbetsländernas system och kapacitet för offentlig finansiell styrning. Så görs också i Sida at Work. Ett samlat förhållningssätt, riktlinjer och utvecklade metoder för att göra sådana bedömningar samt föra en dialog avseende utveckling och förbättring av system och kapacitet är sålunda angeläget. Inför beslut om

---

<sup>3</sup> Riktlinjer för utarbetande av samarbetsstrategier med utvecklings- och transitionsländer Paper nr 3 i programstödsgruppens dokumentserie

medverkan i finansiering av programstöd (budgetstöd och sektorprogramstöd) är det särskilt viktigt att samarbetslandets offentliga medel används för avsett ändamål samt redovisas öppet och transparent. Ett förhållningssätt behövs också för att klargöra Sidas syn på samarbetslandets och givarnas roller i de processer som innebär bedömning av OFS och utvecklande av program för att förbättra och stärka denna.



# 2. Dialog om och bedömning av samarbetslandets system och kapacitet för OFS

## a) Dialogen

Sida ska på alla nivåer i dialogen med samarbetsparter och andra givare aktivt driva följande förhållningssätt och frågor när det gäller bedömning av OFS:

- Diagnoser, bedömningar av, samt dialog om samarbetslandets system och kapacitet för offentlig finansiell styrning ska göras på ett samordnat sätt mellan givare och samarbetslandet. Harmonisering mellan givare och samarbetsländer är av central betydelse.
- Samarbetslandet ska aktivt delta i analyser av dess system och kapacitet för OFS samt företrädesvis leda dessa för att bl.a. underlätta att en samsyn utvecklas när det gäller bedömningen av OFS och behovet av reformering och åtgärdsprogram.
- I dialogen ska fokus riktas mot den relativa trenden i utvecklingen av OFS och inte bara på absoluta nivåer. Vad gäller den relativa trenden är det viktigt att bedöma: 1) den faktiska utvecklingen avseende OFS över tiden, samt 2) om det finns ett trovärdigt åtgärds/reformprogram för förbättring som ägs och leds av samarbetslandet.
- Bedömningarna ska ligga till grund för utvecklande av reformprogram och/eller åtgärdsplan avseende system och kapacitet för OFS, för vilka samarbetslandet ska ha ägarskap. Parallella givardominerade åtgärdsprogram ska undvikas.

Reform-programmen ska fokusera på att i första hand få ordning på de grundläggande funktionerna för OFS. Alltför sofistikerade system ska normalt undvikas. Stegvisa reformer som beaktar tillgänglig kapacitet ska rekommenderas.

- Den demokratiska dimensionen av OFS (insyn, offentlighet, transparens, ansvarighet, deltagande och kontroll) ska särskilt betonas.
- De fattigas perspektiv på OFS, t.ex. genom att driva att sektorperspektivet och produktionen av välfärdstjänster för de fattiga också tas som utgångspunkt för reformering av OFS.
- Systemen för OFS ska vara integrerade med system för resultatstyrning, det vill säga planering och uppföljning av resultat.

## **b) Bedömningsprocessen och -instrument**

För att kunna bedöma offentliga finansiella styrsystem måste Sida ha kunskap.

Utgångspunkten för Sida är att kunskapsinhämtningen genom analys och diagnosarbete ska göras i samverkan med, och helst gemensamt med samtliga betydande givare (harmonisering). Samarbetslandets ska leda och aktivt delta i processen. Analys och diagnosarbetet bör företrädesvis utgå från det som redan är känt och dokumenterat.

Sidas syn på *bedömningsprocessen* bör vidare vara att den:

- bör normalt omfatta alla relevanta delar av systemet för OFS och se systemet i sitt sammanhang, oftast som en del i en större förvaltningsreform. Samtidigt bör bredden i bedömningen i den specifika situationen utgå ifrån vilka behov och syften som ligger bakom bedömningen,
- ska präglas av öppenhet,
- ska leda till såväl en diagnos, som förslag till hur systemet och kapaciteten för OFS kan utvecklas.

Det finns ett antal olika *instrument för analys och/eller diagnos av OFS* av vilka några är under vidareutveckling (annex 2). Sida har låtit göra en studie som innehåller en översikt av vissa av instrumenten, deras användningsområde, samt processen kring instrumenten<sup>4</sup>. Valet av diagnostiskt instrument beror på hur

<sup>4</sup> Crown Agents' "Financial Management Issues for Program Support Methodologies" – Working

bred analys som är behövlig i den specifika situationen. Hittills har CFAA (Country Financial Accountability Assessment) i kombination med Public Expenditure Review (PER) samt CPAR (Country Procurement Assessment Review) utgjort den primära utgångspunkten för analys och diagnos.

Inom ramen för PEFA programmet<sup>5</sup> liksom OECD/DAC<sup>6</sup> pågår sedan en tid ett arbete med att utveckla ett stärkt och sammanhållet angreppssätt för stöd till reform av OFS. Som en del av detta har ett nytt analytiskt instrument, Framework for Measurement of Performance in Public Financial Management, FMPPFM, utvecklats, vilket håller på att testas i flera samarbetsländer. Det bygger på principerna om nationellt ägarskap och ledarskap, ett harmoniserat och gemensamt analys/diagnosarbete och en dynamisk och utvecklingsorienterad syn på bedömning av OFS och kapacitetsutveckling. Världsbanken har redan beslutat att inte längre kräva obligatoriska CFAAs, PERs och CPARs, utan att använda det nya analysinstrumentet.

Sida bör aktivt stödja och främja det angreppssätt för analys och diagnos som FMPPFM baseras på. Det kommer dock att ta tid innan detta instrument helt ersätter befintliga instrument. Under tiden bör CFAA, PER och CPAR utgöra de diagnosinstrument som Sida primärt utgår ifrån.

### **c) Sidas bedömning**

Sida ska göra en helhetsbedömning av OFS på landnivå, normalt inom ramen för samarbetsstrategiprocessen. Utgångspunkter för bedömningen ges i de nya riktlinjerna för samarbetsstrategier<sup>7</sup>. Som en del av arbetet med årliga landplaner samt beredning av program- och projektstöd ska bedömningen av systemen och kapaciteten för OFS i samarbetsstrategin uppdateras. Uppdatering som görs i en beredning kan användas i andra beredningar. Detta kräver god intern samordning kring bedömningarna.

Analys och diagnos av samarbetslandets system och kapacitet för OFS kan göras av andra men den *slutliga bedömningen* – som kan innebära att Sida delar en annan givares bedömning – *måste alltid göras av Sida själv*.

<sup>5</sup> Supporting better country PFM systems – Towards a strengthened approach to supporting PFM reform, ([www.pefa.org](http://www.pefa.org))

<sup>6</sup> Se bilaga 1

<sup>7</sup> Vägledning för budgetstöd, Annex till Riktlinjer för samarbetsstrategier

Bedömningen ska vara en sammanvägning mellan den faktiska situationen och den relativa trenden i utvecklingen av system och kapacitet för OFS.

Sidas bedömning av den *faktiska situationen* för offentlig finansiell styrning bör väsentligen inriktas på de områden som redovisas i bilaga 3. Ytterligare vägledning ges i det särskilda arbetspapperet "PEFA Public Financial Management Performance Measurement Framework" som beskriver det utkast till ramverk för bedömning som utarbetats av PEFA programmet <sup>8</sup>.

Den *relativa trenden* bestäms av den faktiska utvecklingen över tiden samt huruvida det finns ett åtgärdsprogram eller reformprogram för förbättring som är trovärdigt, realistiskt, relevant och bärkraftigt, som ägs och leds av samarbetslandet, för vilket det finns politiskt stöd, inkluderar kapacitetsuppbyggnad och som genererar påtagliga resultat.

En analys av risken för *korruption ska alltid ingå* i Sidas bedömningar. Vid bedömning av korruptionsrisken bör befintliga analyser, studier och data utnyttjas, som härrör från världsbankens Anti-corruption Surveys och Institutional and Governance Reviews samt från Transparency International. CPAR, CFAA och PER ger också ett visst underlag för bedömning av korruption och korruptionsrisken. Sidas handledning för tillämpning av anti-korruptionsregeln ger vägledning för bedömning av korruptionsrisker<sup>9</sup>.

Likaså ska *alltid en bedömning av institutionell kapacitet* (personalresurser, kompetens, förändringsvilja, organisation, institutioner etc.) ingå som en integrerad del av bedömningen av ovan fem områden. Bedömningen ska vidare präglas av *ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv*. Viktiga frågor att beakta blir då OFS systemets utformning utifrån de behov som finns på sektornivå och/eller lokal nivå av OFS system som möjliggör och underlättar för sektorerna och/eller den lokala nivån att fullfölja sina servicefunktioner gentemot fattiga människor, samt om systemet underlättar demokratisk insyn, deltagande, kontroll, öppenhet och transparens. Bedömningen bör göras på såväl nationell som regional och lokal nivå.

<sup>8</sup> [www.pefa.org](http://www.pefa.org) och arbetspapper "PEFA Public Financial Management Performance Measurement Framework"

<sup>9</sup> Se vidare "Handledning för Sidas Antikorruptionsregel", december, 2004 samt <http://partner.u4.no>

## d) Kanalisering av Sida medel genom samarbetslandets system för OFS

Utgångspunkten vid val av kanaler för såväl projekt som programstöd ska alltid vara att nyttja samarbetslandets OFS system så långt som möjligt då detta bidrar till dess förstärkning. Åtminstone ska alltid Sidas bidrag integreras och reflekteras i samarbetslandets planerings- och budgetprocess (on-planning och on-budget)

Utifrån Sidas bedömning enligt ovan ska en prövning göras av om:

- Det nationella upphandlingssystemet kan/ska användas, och/eller
- Sida kan/ska kanalisera medel genom samarbetslandets betalnings- (on-treasury), redovisnings- (on-account) och/eller kontrollsystem.

I prövningen ska Sida *i första steget* göra en bedömning utifrån Sidas kontrollansvar av riskerna (fiduciary risks) med att kanalisera medel genom samarbetslandets system för OFS. Andra givares riskbedömningar kan mycket väl användas. Riskbedömningen baseras på resultaten av analysen av dels den faktiska situationen vad gäller OFS, dels av den relativa trenden (se 2.c ovan). Med Sidas kontrollansvar menas här att säkerställa att svenska medel inte försvinner, att de utgör en inkomst för samarbetslandet, att de används för rätt ändamål, bidrar till önskat resultat och tydligt redovisas.

*Nästa steg* av prövningen ska en avvägning göras mellan riskerna (fiduciary risks), inklusive Sidas kontrollansvar, och potentiella utvecklingseffekter. Med utvecklingseffekter menas de positiva effekter som förväntas uppstå genom att Sida integrerar och kanaliserar sina medel genom samarbetslandets planeringssystem och finansiella styrsystem. Dessa effekter kan gälla ökat nationellt ägarskap, bättre dialogmöjligheter, ökad givarharmonisering, ökat demokratiskt ansvarstagande, förbättrat PRS genomförande och förbättring och reform av systemen för OFS.

De finansiella riskerna bör i första hand hanteras genom att i aktuella insatser bygga in stöd och åtgärder för att minimera riskerna, samt genom att noga följa upp kritiska riskområden.

Den samlade prövningen kan dock resultera i en slutsats att riskerna (fiduciary risks) är för stora, trots pågående förbättringar av den finansiella styrningen och trots de potentiellt positiva utvecklingseffekterna av att vara ”on PFM systems”.

*Utifrån detta perspektiv ska Sida då dra slutsatsen att inte eller endast delvis kanalisera medel genom samarbetslandets system för planering, budgetering, betalning, redovisning och / eller kontroll. Förutsättningar för budgetstöd är små i en sådan situation. För sektorprogram- och projektstöd blir följden av en sådan slutsats att Sidas stöd helt eller delvis bör hanteras utanför samarbetslandets system.*

Det är *viktigt* att beakta att det oftast inte är en fråga om ”allt eller inget” när det gäller slutsatser om att använda de nationella finansiella styrsystemen eller inte. Det är t.ex. helt möjligt, oavsett biståndsform, att integrera Sida medel i de nationella planerings- och budgetsystemen eller utnyttja det nationella upphandlingssystemet, utan att därför kanalisera medlen genom det nationella betalningssystemet.

Det är också *viktigt* att beakta att ev. finansiella risker inte nödvändigtvis elimineras genom att välja bort de nationella finansiella styr- och kontrollsystemen. Sådana risker föreligger också vid användningen av olika typer av projektspecifika system (”by-pass” lösningar). Erfarenheterna visar att separata system ofta stärker möjligheterna till kontroll och riskreducing på kort sikt, men att sådana inte främjar, och ibland t.o.m. försvårar kontroll och riskhantering på lång sikt.

# 3. Stöd till förstärkning av samarbetslandets OFS system och kapacitet

Samarbetslandets kapacitet och system för OFS ställs i fokus av skäl som nämnts under avsnitten 1–2. Deras kvalitet och utvecklingstrend är bl.a. avgörande för möjligheterna för samarbetsländerna att effektivt genomföra sina fattigdomsstrategier, samt för huruvida programstödsformen kan användas. Som ett resultat av detta ökande fokus kommer allt fler länder att efterfråga stöd på detta område och allt fler givare inklusive Världsbanken (WB) och Internationella Valutafonden (IMF) att vilja arbeta med insatser för att stärka samarbetsländernas system och kapacitet härvidlag. Givarsamordning, harmonisering och samarbete med WB och IMF är därför mycket viktigt.

Sidas insatser och aktivitet vad gäller system- och kapacitetsutveckling bör på sikt öka i omfattning och antal. En programmatisk ansats i form av ett bredare upplagt stöd i samarbete med andra givare, bör aktivt drivas av Sida. De länder där Sida är engagerad i programstöd, eller i vilka programstöd planeras bör prioriteras. Grundläggande principer och vägledning för kapacitetsutveckling för offentlig finansiell styrning finns att tillgå i Sidas egen policy och riktlinjer för kapacitetsutveckling<sup>10</sup>, i OECD/DACs nya riktlinjer<sup>11</sup> och i den norsk/svenska studien om kapacitetsutveckling<sup>12</sup>. En viktig princip är att

<sup>10</sup> Sida's Policy for Capacity Building (Sida intranät)

<sup>11</sup> OECD/DAC Good Practice Paper on Capacity Development in PFM and Good Practice Paper on Procurement Capacity Development ([www.oecd.org](http://www.oecd.org))

<sup>12</sup> Best Practice in Capacity Building in Public Financial Management in Africa – Experiences of Norad and Sida (2002)

försöka motverka utvecklingen av alltför sofistikerade system i förhållande till samarbetsländernas kapacitet. Stegvisa förbättringar ska stödjas. Fokus bör ligga på att få ordning på de basala OFS funktionerna. Det nationella ägar- och ledarskapet är fundamentalt.

I de fall då samarbetsland efterfrågar specifik svensk erfarenhet och kompetens för kapacitetsuppbyggnad, bör noteras att det är inom delområdena budgetprocessen, redovisning, revision (intern och extern) och skatter som Sida har längst och störst erfarenhet och för vilka det finns en professionell och erfaren svensk resursbas. Dessa delområden ska därför prioriteras, särskilt insatser som syftar till kompetensutveckling, organisationsutveckling, managementutveckling och utveckling av ”spelregler”. Det är viktigt att verka för fler skatteinsatser eftersom det ökade inflödet av finansiella resurser i samband med programstöd kan leda till bristande engagemang för den inhemska resursmobiliseringen och därmed öka biståndsberoendet.

Insatserna ska planeras och genomföras så att de stärker demokratisk insyn, deltagande och kontroll. Detta kan ske bl. a. genom att betona transparens och offentlighetsprincipen och stödja länken till det parlamentariska arbetet, samt genom att hos enskilda organisationer och inom mediasektorn bygga upp kunskaper och kapacitet som möjliggör granskning av och öppen dialog om t.ex. statsbudgeten, redovisningsrapporter, årsbokslut och revisioner.

I ett fattigdomsperspektiv är det särskilt viktigt att insatserna planeras och genomföras så att de tar sektorperspektivet och produktionen av välfärdstjänster för de fattiga som utgångspunkt, bl. a. genom att utgå från sektorernas och lokala institutioners behov av stöd från OFS systemet för att de ska kunna fullfölja sina serviceåtaganden, när styrsystem utvecklas och kapacitet byggs upp.

Det är viktigt att Sida i sitt stöd till kapacitetsutveckling inom området noga beaktar konsekvenserna av Hiv/Aids epidemin.

Stödet till regionala och professionella organisationer/nätverk och utbildningsinstitutioner liksom stödet till enskilda organisationer som arbetar inom ämnesområdet bör öka.

Sida bör tillsammans med andra likasinnade givare söka påverka givargemensamt stöd till långsiktig kapacitetsutveckling



i linje med Sidas policy för kapacitetsutveckling, OECD/DACs riktlinjer och slutsatserna i den norsk/svenska studien.

Insatser på området kan rikta sig mot den centrala statliga nivån och avse de nationella systemen men kan även vända sig till provinsnivån eller den kommunala/lokala nivån. Oberoende av vilken nivå arbetet sker på ska kopplingarna klargöras till de övriga nivåerna.

Stöd till förbättring av OFS kan också ges inom sektorerna och är då ofta del av ett större sektorprogramstöd. Här är det mycket viktigt att relatera arbetet inom sektorn till utvecklingen på den nationella nivån (finansministeriet) och verka för samordning så att inte sektorerna utvecklar egna system som sedan får svårigheter med kopplingen till den nationella nivån.

# 4. Internationell norm- bildning och metod- utveckling samt samverkan med andra vad gäller OFS

Ett stort antal internationella initiativ pågår kring utveckling av normer och metoder som rör OFS, framförallt kopplat till programstöd. Möjligheterna till att påverka och samverka med andra är stora. Det är viktigt att Sida verkar utifrån följande förhållningssätt och riktlinjer:

- Aktivt medverka i och påverka det normerings- och metodarbete som bedrivs inom ramen för OECD/DACs ”Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices”, särskilt dess arbetsgrupper för harmonisering och anpassning, offentlig finansiell styrning, upphandling respektive resultatmätning (påverkan och lärande).
- Stärker sitt samarbete med det partnerskap (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) mellan bl. a. Världsbanken, Valutafonden, EU och DfID som syftar till att harmonisera och utveckla diagnostiska instrument för OFS, samt ett nytt angreppssätt för kapacitetsutveckling (stöd, påverkan och lärande).
- Nära samarbetar med Världsbanken och den särskilda arbetsgrupp som de multilaterala utvecklingsbankerna tillsatt för ”Financial Management and Accountability” (samarbete, lärande och påverkan).
- Inleder ett närmare samarbete med främst de nordiska länderna, Nederländerna, Storbritannien och den Europeiska Kommissionen dels för gemensam påverkan av internationellt policy- och metodarbete, dels i frågor som rör kom-

petensutveckling, utbildning och riktlinjer/metoder. Samarbetet bör ske både på huvudstadsnivå och i samarbetsländerna (samverkan, påverkan och lärande).

Det är vidare viktigt att Sida internt stärker lärandet och utbytet mellan de aktörer som deltar i olika angränsande internationella initiativ och aktiviteter. Som exempel kan nämnas SPA (budgetstöd och sektorprogramstöd), Nordic+ gruppen (harmonisering, anti-korruption, kapacitetsuppbyggnad) och Utstein4 (anti-korruption).

Bedömning av OFS liksom stöd till kapacitetsuppbyggnad inom OFS sker alltmer, och ska ske på ett samordnat sätt mellan givare. Sida ska aktivt delta i detta arbete, internationellt och på landnivå. Sida får också i ökande grad inbjudningar att delta i olika landspecifika diagnostiska genomgångar såsom ”Public Expenditure Review” (PER), ”Country Financial Accountability Assessment”(CFAA) och ”Public Expenditure Tracking Surveys” (PETS), som normalt leds av WB. Det är viktigt att delta, lokalt och/eller centralt, i dessa uppdrag i syfte att dels få insikt i ländernas finansiella styrning och i de använda analysmetoderna, dels att söka påverka kraven som ställs på samarbetsländerna som ett resultat av diagnoserna och bedömningarna.

# Bilaga 1

## **Referenser:**

OECD/DAC Guidelines on Harmonising Donor Practices and Effective Aid Delivery ([www.oecd.org](http://www.oecd.org))

OECD/DAC Good Practice Papers on Measuring Performance in Financial Management ([www.oecd.org](http://www.oecd.org))

OECD/DAC Good Practice Paper on Financial Reporting and Audits ([www.oecd.org](http://www.oecd.org))

OECD/DAC Good Practice Paper on Monitoring and Reporting on non-Financial Aspects ([www.oecd.org](http://www.oecd.org))

Supporting better country PFM systems – Towards a strengthened approach to supporting PFM reform ([www.pefa.org](http://www.pefa.org))

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

[www.imf.org](http://www.imf.org)

Financial Management Issues for Programme Support Methodologies, Crown Agents (Sida Intranät)

Sida's Policy for Capacity Building (Sida Intranät)

Best Practice in Capacity Building in Public Financial Management in Africa, Experiences of Sida and Norad (Sida Intranät)

Slutrapport från Programstödsgruppen (Sida Intranät)

Sida's Policy for Sector Programme Support (Sida Intranät)

Rapport om Programstöd och finansiell styrning (Sida Intranät)

Programme Support and Public Financial Management – A new Role for Bilateral Donors (Sida Intranät)

Accountability and Risk Management under Programme-Based Approaches (Sida Intranät)

# Bilaga 2

## **Diagnostic and Other Instruments**

### **Country Financial Accountability Assessment, CFAA (World Bank)**

CFAAs are a diagnostic tool designed to enhance knowledge of public financial management and accountability arrangements in client countries and to identify strengths and weaknesses in country PFM systems. It is designed to facilitate a common understanding of the performance of the institutions responsible for managing the country's public finances. It helps to identify priorities for action and capacity building. It is mainly a fiduciary risk diagnostic. It covers the areas of budget formulation, budget execution, monitoring and reporting, and audit and oversight.

### **Public Expenditure Review, PER (World Bank)**

A PER is used as a major vehicle for analyzing public sector issues in general and public expenditure issues in particular. It is potentially broad in scope. *Macro* PERs analyse the recipient country's fiscal position, its expenditure policies – in particular the extent to which they are pro-poor – and its public expenditure management systems. They normally cover the areas of policy and expenditure analysis, budget formulation, budget execution and monitoring and reporting. Topics include analysis and projection of revenue, determination of the level and composition of public spending, inter- and intra-sectoral

analysis, financial and non-financial public sector enterprises, structure of governance, and the functioning and efficacy of public institutions. Sector PERs analyze the country's development problems, existing policies, expenditure priorities and management and public institutions.

#### **Country Procurement Assessment Review, CPAR (World Bank)**

The primary purposes of CPARs are to (i) provide a comprehensive analysis of the country's public sector procurement system, including the existing legal framework, organizational responsibilities and control and oversight capabilities, present procedures and practices, and how well these work in practice; (ii) undertake a general assessment of the institutional, organizational and other risks associated with the procurement process, including identification of procurement practices unacceptable for use in Bank-financed projects; (iii) develop a prioritized action plan to bring about institutional improvements, and (iv) assess the competitiveness and performance of local private industry with regard to participation in public procurement, and the adequacy of commercial practices that relate to public procurement..

#### **HIPC Expenditure Tracking Assessments (World Bank and IMF)**

These assess the ability of the public financial management systems in highly indebted poor countries (HIPC)s to track poverty-reducing expenditures, using fifteen core public financial management indicators, each with a set of benchmarks. They look at the entire public expenditure management system and identify core elements that need to be in place to assure the system can reasonably plan, execute and report on public spending. They normally cover the areas of budget formulation, budget execution, monitoring and reporting and audit and oversight.

#### **Reports on Observance of Standards and Codes, ROSC (World Bank and IMF)**

*The Review of Accounting and Auditing Standards and Practices* is a module of the ROSC with the objectives of (i) assess the comparability of national accounting and auditing standards with international accounting standards (IAS) and international standards on auditing (ISA), respectively; and the degree to

which public interest entities comply with established standards in the country, and (ii) assist the country in developing and implementing a country action plan for improving the institutional framework, which underpins corporate financial reporting regime in the country. The World Bank has taken the lead for this module. *The Fiscal Transparency Review* is a module of the Reports on Observance of Standards and Codes (ROSC). It uses the Code of Good Practices on Fiscal Transparency adopted by the IMF in 2001 to review the quality of fiscal transparency (IMF).

### **Diagnostic Study of Accounting and Auditing (Asian Development Bank)**

These examine financial management and governance practices in the public and private sectors of borrower countries.

### **EC Public Financial Management Audit and Assessment**

Consists of (i) a desk review of the existing public financial management work, (ii) a compliance test to provide empirical evidence of the PFM performance, (iii) a review of existing government and donor action plans for strengthening PFM and (iv) establishment of performance. It covers the areas of budget execution, monitoring and reporting, audit and oversight and compliance test.

### **Country Assessment in Accountability and Transparency, CONTACT (UNDP)**

CONTACT is a toolkit to assist governments and consultants in conducting missions to assess public financial accountability systems. It consists of a set of generic and comprehensive guidelines to assist governments in conducting a self-assessment of the strengths, weaknesses, needs and priorities of their country's total or identifiable components of its financial accountability and integrity improvement systems and processes. It covers the areas of accountability, transparency and integrity in the context of governance, accounting infrastructure, information management, expenditure planning and budgeting, internal control and auditing, financial reporting, external auditing, revenue administration, debt management, project and foreign aid management, procurement and assets management, corruption and public sector cash management.

### **Institutional Governance Review, IGR (World Bank)**

IGRs are a family of diagnostic instruments designed to bring a greater focus on and understanding of governance arrangements in the public sector and their link to public sector performance. Some common characteristics of IGRs is a focus on institutional performance and its governance underpinnings; the use of empirical methods to benchmarks and understand institutional realities in the country concerned; and the application of these findings to help shape feasible and effective programmes of institution building for countries. They relate to the CFAA in its diagnosis of the shortcomings of formal PFM systems that are due to inadequate capacity, incentives and signals. They cover the entire chain of areas, from policy and expenditure analysis, budget formulation to institutional analysis.

### **PFM Performance Measurement Framework (PEFA, OECD/DAC)**

OECD/DAC has developed a basic framework for measurement of PFM performance. This basis framework is currently being expanded and developed by the PEFA programme, hosted at the World Bank. The elaborated framework will provide a country-focused, strategic, collaborative and integrated approach to assessing and reforming countries' public expenditure management systems. It will identify performance indicators to address developmental and fiduciary objectives. It will measure PFM performance incorporating systems of fiscal and debt management, budget formulation, budget execution, internal controls, procurement, accounting and reporting, auditing, transparency and external scrutiny. It will draw upon a number of indicators and benchmarks.

Some bilateral donors have or are in the process of developing their own instruments or guidelines for assessment of public financial management systems and capacity. An example is *DfiD's Assessments of Fiduciary Risks*. Its goal is to ascertain whether it is reasonable to expect that DfiD resources will be used for their intended purposes, accounted for properly, and represent value for money. The assessment generally relies on World Bank and IMF information, including PERs, CFAAs and other documents. A fiduciary risk assessment must be completed before DfiD provides budget support.



# Bilaga 3

## **Exempel på väsentliga områden för Sidas bedömning av den faktiska situationen för samarbetslandets system och kapacitet för offentlig finansiell styrning<sup>13</sup>**

### **Budgetprocessen och budgeten:**

- hur budgetprocessen bedrivs och budgeten formuleras, inklusive det institutionella ramverket och demokratisk styrning, deltagande och kontroll av budgetprocessen och budgeten;
- vad som ligger inom respektive utanför budgeten, inklusive om och hur biståndet inkluderas i budgeten;
- klassificeringen av inkomster och utgifter;
- om budgeten tydligt reflekterar fattigdomsrelaterade utgifter;
- om och hur budgeten reflekterar genderaspekter och miljöaspekter;
- hur intäktsidan i form av bl.a. skatter och avgifter säkerställs;
- konsistensen mellan det makroekonomiska ramverket, övergripande policies och strategier, främst PRSP och MTEFs och den årliga budgeten och dess sektorallokeringar;
- hur budgeten genomförs i praktiken och hur ansvar och befogenheter för genomförandet är fördelat,
- hur insyn, påverkan, publicering och offentliggörande säkerställs.

---

<sup>13</sup> Se också [www.pefa.org](http://www.pefa.org)

## **Betalningssystem och "treasury-funktionen"**

- hur likviditetsflödet ser ut mellan centralbank, finansministerium och slutmottagaren;
- på vilken basis betalningar sker;
- hur konsolideringen och intern kontroll av flödena sker;
- om rätt pengarna går till rätt användare och ändamål

## **Upphandling<sup>14</sup>**

- regelverk; transparens; öppenhet; kapacitet; funktion. Enligt Sidans regelverk ska en bedömning av samarbetslandets upphandlingsförmåga göras. Befintligt underlag från genomförd CPAR bör utnyttjas

## **Redovisning**

- hur inkomster och användning av medel rapporteras och publiceras;
- val av redovisningsstandard, -system och -organisation;
- tillgång på fullständiga finansiella och ekonomiska data;
- finansiell rapportering som utgår från standards och system;
- upplupna utbetalningar vid årets slut;
- faktiskt utfall (inkomster och utgifter) jämfört med budgetallokering

## **Revision (internt och extern)**

- former för genomförande och rapportering av revision;
- ansvar för revision;
- typ av revision och kvalitet;
- åtgärder med anledning av revision;
- rapportering till parlamentet, offentlighet

---

<sup>14</sup> Se Sidans Regel om Upphandling (Intranätet) och följande OECD/DAC dokument, vilka ger en god vägledning för bedömning och dialog vad gäller system och kapacitet för upphandling ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)): - Joint Procurement Policy

- Mainstreaming and Strengthening Public Procurement
- A Strategic Framework
- Good Practice Paper on Procurement Capacity Building
- Baseline Indicators System (BIS) for Procurement



*Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.*



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT  
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm  
Besöksadress: Sveavägen 20  
Telefon: 08-698 50 00  
Telefax: 08-698 56 15  
sida@sida.se, www.sida.se