

Styrning och kontroll inom Kooperation utan gränser



Innehåll

1.	Sammanfattning	3
2.	Inledning	6
2.1	Bakgrund och syfte	7
2.2	Angreppssätt	7
2.3	Metod och upplägg	8
3.	Granskning av grundläggande styrmedel	10
3.1	Formella styrmedel	10
3.1.1	Organisationens ändamål och syfte	11
3.1.2	Tydligheten i organisationens uppdrag och dess förankring internt och externt	13
3.1.3	Styrelsens arbete	14
3.1.4	Medlemsengagemang och medlemsinflytande	15
3.1.5	Planeringsprocessen	18
3.1.6	Policy och Strategier	19
3.1.7	Organisationsstruktur och arbetsformer	21
3.1.8	Arbetsordning	23
3.1.9	Personal- och kompetensutveckling	23
3.1.10	IT	24
3.2	Informella styrmedel	25
3.2.1	Organisationskultur	25
3.2.2	Normer, värderingar och attityder	26
3.2.3	Anpassningsförmåga vid omvärldsförändringar	26
3.2.4	Finansiering av verksamheten	27
4.	Verksamheten i fält	28
4.1	Allmän beskrivning av fältverksamheten	28
4.1.1	Södra Afrika	28
4.1.2	Latinamerika	29
4.2	Organisationsbedömning av samarbetspartners	29
4.2.1	Södra Afrika	29
4.2.2	Latinamerika	31
4.3	Insatsbedömning	32
4.3.1	Södra Afrika	32
4.3.2	Latinamerika	34
4.4	Programgenomförande och policyutveckling	35
4.4.1	Södra Afrika	35

4.4.2	Latinamerika	36
4.5	Uppföljning och rapportering av verksamheten	38
4.5.1	Södra Afrika	38
4.5.2	Latinamerika	39
4.6	Projekterelaterade styrningssystem under utarbetning.....	39
4.6.1	Uppföljning enligt PME	39
4.6.2	Utvärderingssystem	41
4.6.3	Klassificeringsmodell (rankingsystem)	42
4.6.4	ISO 9000	42
4.7	Ekonomistyrning	43
4.7.1	Medelshantering	43
4.7.2	Finansiell kontroll och intern rapportering	44
4.7.3	Ekonomiadministration	46
4.8	Upphandling av tjänster och varor	48
5.	Granskning av Informationsverksamheten	51
6.	Samarbetet med Sida	55
7.	Integrationen mellan Sveriges Bönder Hjälper och Kooperation Utan Gränser	58
8.	Rekommendationer	61
8.1	Övergripande styrmedel	61
8.2	Fältverksamheten	62
8.3	Informationsverksamheten	64
8.4	Sida samarbete	64
8.5	Öst integrationen	65
Bilaga 1	Uppdragsbeskrivning	66
Bilaga 2	Åtaganden enligt informationsavtalet	71
Bilaga 3	Förteckning över intervjuer	73
Bilaga 4	Region Öst	76
Bilaga 5	Summary in English	78

1. Sammanfattning

I juni 2002 kontrakterades ÅF-International av Sida/SEKA för att genomföra en systemrevision av Kooperation Utan Gränser (Utan Gränser). Uppdraget genomfördes under hösten 2002.

Enligt uppdragsbeskrivningen är systemrevisionens syfte att granska tillförlitligheten och relevans i de system för verksamhets- och ekonomistyrning som existerar inom Utan Gränser, att avgöra om den dokumentation som inkommer till Sida återspeglar verkliga förhållanden samt att ge Kooperation Utan Gränser underlag i sitt interna utvecklingsarbete.

Systemrevisionen har omfattat hela organisationskedjan från styrelsearbetet till Utan Gränserns relation till partnerorganisationerna i fält. Vi har i huvudsak granskat verksamheten vid Stockholmskontoret samt regionkontoren i Latinamerika och Södra Afrika. Vårt angreppssätt har två utgångspunkter, de formella avtal som Utan Gränser har ingått med Sida samt Sidas regelverk för samarbetet.

Nedan redovisas vår helhetsbedömning av Utan Gränser samt våra viktigaste rekommendationer.

Vi anser att Utan Gränser är en väl fungerade organisation, med engagerad och professionell personal. Utan Gränser bedriver en omfattande bistandsverksamhet och har ett starkt stöd från sina medlemsorganisationer. Det är dock uppenbart att man genomgått stora organisatoriska förändringar under de senaste åren både vad det gäller verksamhetens omfattning och i mandat- och rollfördelning. En del av de brister som vi sett och som tas upp nedan är resultat av dessa förändringar och sådant som Utan Gränser för närvarande arbetar med att åtgärda.

Arbetet med att utveckla PME (Planning, Monitoring, Evaluation)-systemet måste anses vara ett pionjärarbete och är mycket intressant. Det ligger väl i linje med de allmänna strävanden som nu finns inom biståndet, dvs. att kunna mäta effekter av biståndet. Det är dock för tidigt för oss att göra en bedömning av resultatet.

Systemet för ekonomistyrning fungerar enligt vår bedömning mycket bra inom hela Utan Gränserns organisation. Våra rekommendationer är därför på detaljnivå inom detta område.

Utan Gränser har en tydlig förankring i medlemsorganisationerna och ett starkt medlemsengagemang. Under de senaste åren har medlemsantalet växt från ca 20 till 58 organisationer vilket medfört helt nya förutsättningar och krav på samarbetet mellan Utan Gränser och dess

medlemsorganisationer. Folkrörelseanslaget skall användas för verksamhet där ”en svensk organisation ingår och utvecklar ett nära samarbete med en partner i samarbetslandet”. Den kooperativa rörelsen i Sverige har valt att jobba genom en central paraplyorganisation, Utan Gränser, vilket vi anser vara en bra modell för att få effektivitetsvinster och för större genomslagskraft i utvecklingssamarbetet. En nackdel är att medlemsorganisation (den direkta givaren) och partnerorganisationen endast i liten grad har direkta kontakter. Det blir därmed svårare att utnyttja den sektor- och sakkompetens som finns i medlemsorganisationerna i samband med projektgenomförandet. Flera medlemsorganisationer har dock visat ett intresse för ett närmare samarbete med Utan Gränser, samt för att delta i projektgenomförandet. En förutsättning för ett långsiktigt stöd från medlemsorganisationerna är att Utan Gränser på ett tillfredsställande sätt kan informera om hur de insamlade medlen används. Vi rekommenderar att Utan Gränser utvecklar en närmare relation mellan medlemsorganisationer och partnerorganisationer. Det gäller dels att ta tillvara medlemsorganisationernas sektorkompetens i projektverksamheten och dels att Utan Gränser utvecklar och förbättrar informationsservicen till medlemsorganisationerna. Vi rekommenderar också att informationsansvariga i regionerna, genom utbildning och effektivare rutiner, ges en tydligare roll i informationsinsamlingen.

I Utan Gränsers övergripande strategidokument, Vägvisaren, finns tydliga mål på att expandera verksamheten genom ökade insamlingsintäkter. Vi rekommenderar att Utan Gränser klargör sin strategi för hur expansionen skall genomföras.

År 2001 gick Utan Gränser samman med Sveriges Bönder Hjälp (SBH) som bedrev projektverksamhet i Östeuropa. De två organisationerna hade vid sammanslagningen skilda angreppssätt och arbetsmetoder. Dessa skillnader är fortfarande tydliga i den nya organisationen. I Öst är partnerskapstanken inte tydligt utvecklad vilket innebär att arbetssättet i flera avseenden är annorlunda. Den svenska projektsamordnaren har en tydlig projektledarroll till skillnad mot i Syd där partnerorganisationen har den rollen. Det finns därmed inte heller samma ägarskap hos partnerorganisationen i Öst som i Syd. Å andra sidan finns det i Öst ett direkt samarbete mellan medlemsorganisation och partnerorganisation, vilket är mycket positivt. Inom ramen för integrationen är det betydelsefullt att organisationsdelarna kan lära av varandras erfarenheter. Vi rekommenderar att Utan Gränser gör Region Öst delaktig i det generella strategi- och metodutvecklingsarbetet. Vi rekommenderar också att Region Öst fortsätter utveckla nya arbetsformer i linje med Utan Gränsers egen partnerskapspolicy, samt successivt rekryterar lokala landkoordinatörer.

Under de senaste åren har Utan Gränser genomfört en omfattande decentralisering av verksamheten. Den har bl.a. inneburit att regionkontoren idag ansvarar för planering, genomförande och uppföljning av fältverksamheten. Stockholmskontoret har istället fått en stödjande och rådgivande roll. Vi bedömer att decentraliseringen är positiv för organisationen men rekommenderar att Utan Gränser arbetar vidare med att tydliggöra Stockholmskontorets roll. För att kunna fullgöra sin uppgift som dialogpartner och bollplank i relation till regionkontoren anser vi att

Stockholmskontoret bör se över inom vilka områden man behöver förstärka sektorkompetensen samt vidta nödvändiga åtgärder.

Förutsättningarna för att bedriva utvecklingsarbete skiljer sig på flera sätt mellan Latinamerika, Afrika och Östeuropa regionerna. Exempelvis är möjligheterna att tillämpa de allmänna riktlinjerna i Vägvisaren bättre i Latinamerika än i Södra Afrika och Östeuropa. Det civila samhället är mer utvecklat i Latinamerika vilket bland annat innebär att förutsättningarna för att hitta lämpliga samarbetsorganisationer och utveckla ett reellt partnerskap är betydligt bättre. I Södra Afrika och Östeuropa framstår det begränsade antalet potentiella partnerorganisationer som ett huvudproblem. Likaså är det kooperativa begreppets historiska belastning ett påtagligt problem både i Södra Afrika och i Östeuropa. Mot denna bakgrund är det svårt att genomföra partnerskapspolicyen i samtliga regioner där Utan Gränser är verksamma. Vi rekommenderar att Utan Gränser anpassar sin partnerskapspolicy så att den bättre tar hänsyn till de verkliga förhållanden som råder i samarbetsländerna.

Enligt Sidas anvisningar för informationsbidraget ska Utan Gränser bedriva sin informationsverksamhet utifrån långsiktiga informationsstrategier. Vår bedömning är att Utan Gränser för närvarande inte uppfyller det grundläggande kravet på att ha en fastställd strategi för det långsiktiga informationsarbetet. Vi rekommenderar att Utan Gränser skyndsamt utvecklar och fastställer en sådan strategi.

Utifrån våra observationer i fält bedömer vi att dokumentationen som inkommer till Sida återspeglar verkliga förhållanden. Vår bedömning är också att rapporteringen är relevant i förhållande till Utan Gränserns uppdrag och policy samt Sidas allmänna riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete.

2. Inledning

Kooperation Utan Gränser (Utan Gränser) är en ideell, partipolitiskt och religiöst obunden organisation vars syfte är att ”förmedla den svenska kooperationens stöd till utveckling i Syd och Öst”. Organisationen grundades 1958 på initiativ av Kooperativa Förbundet (KF). Idag har Utan Gränser en stadigt växande medlemsbas med organisationer från hela den svenska konsument- och producentkooperationen. Medlemsantalet uppgår för närvarande till 58 organisationer.

Utan Gränser ger stöd till affärsmässig och demokratisk organisationsutveckling främst inom områdena landsbygdsutveckling, bostad, spar- och kreditverksamhet samt konsumentkooperation. Andra prioriterade områden är miljöfrågor, livsmedelssäkerhet, jämställdhet, demokrati och ungdomars ökade inflytande. Visionen är en rättvis värld utan fattigdom.

Utan Gränser är verksam i fem regioner: Östra Afrika, Södra Afrika, Latinamerika och Asien. I och med samgåendet med ”Sveriges Bönder Hjälper” i januari 2002 bedrivs verksamhet även i Öst- och Central-europa. Verksamheten är till stora delar decentraliserad och förutom huvudkontoret i Stockholm finns regionkontor i Costa Rica, Kenya och Zimbabwe. Samarbetet med Östeuropa, Vietnam och Palestina koordineras från Stockholmskontoret.

Utan Gränser har sedan början av 1970-talet erhållit bidrag från Sida och är sedan 1978 en av Sidas s.k. ramorganisationer. Ett nytt avtal om rambidrag tecknades mellan Sida och Kooperation Utan Gränser i februari 2001 som är giltigt t.o.m. juni 2006.

Utan Gränserns verksamhet är mångskiftande och förutsättningarna i de olika regionerna är mycket olika. Det är därför inte alltid relevant att ge rekommendationer avseende hela organisationen utifrån observationer i en region. I denna rapport har vi fokuserat på arbetet vid Stockholmskontoret, regionkontoret i Latinamerika och regionkontoret i Södra Afrika. Vi har också haft ett speciellt fokus på arbetet med medlemsbasen i Sverige samt arbetet med integrering av Sveriges Bönder Hjälper i Utan Gränser. Våra antaganden och slutsatser är därför baserade på de resultat som framkommit i studierna av dessa delar. Detta är också den viktigaste utmaningen för Utan Gränser, att kunna hantera olikheterna inom en ”enad” verksamhet. Vi vill särskilt betona att Latinamerika och Södra Afrika verkar under olika förhållanden och att våra beskrivningar och slutsatser av fältverksamheten därför i vissa fall endast blir relevant i förhållande till den region som åsyftas.

I rapporten använder vi följande nyckelbegrepp:

- benämningen medlemsorganisation syftar på samtliga medlemmar/organisationer i Sverige,
- partnerorganisationer syftar på samarbetspartners i Syd och Öst.

2.1 Bakgrund och syfte

Inom ramen för sitt myndighetsansvar har Sida som uppdrag att följa upp att biståndsmedel används effektivt och för avsedda ändamål. För att Sida ska kunna bedöma huruvida ramorganisationerna förmår uppfylla sina avtalsmässiga förpliktelser gentemot Sida har myndigheten beslutat att regelbundet genomföra systemrevisioner av de organisationer med vilka Sida har ramavtal om bidrag ur folkrörelseanslaget.

I juni 2002 kontrakterades ÅF-International av Sida/SEKA för att genomföra en systemrevision av Kooperation Utan Gränser. Uppdraget har genomförts under hösten 2002 av Catharina Brottare Schmitz (uppdragsledare) Joakim Anger och Åke Sahlin.

Av uppdragsbeskrivningen framgår att ”en systemrevision syftar till att analysera huruvida organisationens interna styr- och kontrollsystem garanterar kvalitén och träffsäkerheten i denna dokumentation (rapporter och planer) och på ett mer övergripande plan utvärdera huruvida organisationerna har ändamålsenliga system och rutiner för att styra och kvalitetssäkra verksamheten mot uppsatta verksamhetsmål och bidra till att de svenska biståndspolitiska målen uppfylls”. Uppdragsbeskrivningen återfinns i Bilaga 1.

Syfte med systemrevision av Utan Gränser är:

Att granska tillförlitligheten och relevans i de system för verksamhets- och ekonomistyrning som existerar inom Kooperation Utan Gränser;

Att avgöra om dokumentation som inkommer till Sida återspeglar verkliga förhållanden

Att ge Kooperation Utan Gränser underlag i sitt interna utvecklingsarbete.

2.2 Angreppssätt

Vårt angreppssätt har två utgångspunkter:

1. De formella avtal som Utan Gränser har ingått med Sida samt Sidas tillhörande regelverk för samarbetet.
2. En analys av Utan Gränserns verksamhetsrelaterade och finansiella styrsystem.

Avtal med Sida

Utan Gränser har ingått följande avtal med Sida:

- ”Avtal om rambidrag mellan Sida och Kooperation Utan Gränser avseende bilateralt utvecklingssamarbete, delposten enskilda organisationers samarbete med Central- och Östeuropa genom Sida, delposten stöd till enskilda organisationer”.
- ”Avtal mellan Sida och Kooperation Utan Gränser avseende programbidrag till information i Sverige om utvecklingsländer och länder i Central- och Östeuropa under år 2001–2003”.

Avtalet mellan Sida och Utan Gränser utgörs, förutom av avtalsvillkoren i ovanstående avtal, av:

- Allmänna villkor för bidrag ur Sidas biståndsanslag till svenska organisationer (Allmänna villkor), daterade juli 1999.
- Anvisningar för Sidas bidrag till enskilda organisationers utvecklingsarbete med egeninsats, daterade april 1998.
- Anvisningar för Sidas stöd till enskilda organisationers utvecklingsarbete i Central- och Östeuropa, daterade september 1998.

Avgränsningar

Eftersom Sveriges Bönder Hjälp har egen sakframställan och årsrapportering för de år vi granskat, kommer revisionen i huvudsak att belysa styrningen av den pågående integrationen med Utan Gränserns övriga verksamhet. Insamlingsverksamheten kommer bara att belysas i den mån den har relevans för avtalen med Sida.

2.3 Metod och upplägg

Följande arbetsgång har använts:

Förberedande informationsinsamling

I detta steg studerade vi grundläggande dokument som stadgar, verksamhetsberättelse, policydokument och avtal samt genomförde några inledande intervjuer. Syftet var att bilda oss en uppfattning om organisationen, dess strukturer, problemområden och arbetssätt.

Detaljplanering av uppdraget

Vi definierade granskningsområden och underlag för granskningen. Detta steg genomfördes i samarbete med representanter för Utan Gränser och Sida och resulterade i en granskningsmodell och en tidsplan.

Granskning

Granskning har utförts enligt beslutad granskningsmodell av verksamheten vid Stockholmskontoret, regionkontoret i Latinamerika och regionkontoret i Södra Afrika.

Fältintervjuer

I Södra Afrika besöktes regionkontoret i Zimbabwe samt landkontoret i Zambia. I Zimbabwe genomfördes intervjuer med tre partnerorganisationer, i två av fallen även i form av besök och diskussioner med personal i ”fält”. I Zambia besöktes två partnerorganisationer, i det ena fallet gavs även möjlighet att studera organisationens fältverksamhet. Vi besökte också svenska ambassaden i Zimbabwe.

I Latinamerika besökte vi regionkontoret i Costa Rica, där alla i personalen intervjuats. På förslag från Utan Gränser har vi även besökt Nicaragua, dels p.g.a. att verksamheten i landet väl speglar Utan Gränserns olika verksamhetsgrenar, och dels därför att man helt förnyat programmet där. I Costa Rica besökte vi två samarbetsorganisationer, båda i San Jose. I Nicaragua besökte vi fem partnerorganisationer varav två i Managua och tre på landsbygden. Urvalet av partnerorganisationer som besöktes gjordes i samråd med Utan Gränser. Svenska ambassaden i Managua besöktes också.

I Latinamerika deltog en lokalkonsult i granskningen.

Avstämningar genom seminarier

Två separata seminarier har hållits med personal på Utan Gränser där våra observationer tagits upp till diskussion.

Rapportskrivning

Arbetet har dokumenterats i föreliggande rapport.

3. Granskning av grundläggande styrmedel

Organisationens grundläggande styrmedel är de övergripande regler, system och stödfunktioner som organisationen har fastlagt för att den överhuvudtaget ska kunna fungera.

3.1 Formella styrmedel

De styrdokument som har granskats är följande:

- Stadgar
- Årsmötesprotokoll
- Styrelseprotokoll
- Arbetsordning för styrelsen
- Instruktion för VD
- Team-Arbeitsområden
- Instruktion för teamledargruppen
- Instruktion för regionchefer
- Vägvisaren
- Latinamerikastrategi
- Organisationsplan
- Firmateckningsrätt och attestordning
- Kontoplan
- Arkivschema
- Instruktion för ekonomi-administration vid regionkontor
- "Personnel policy for regional offices"
- Riktlinjer för miljöarbete
- "Partnership in development cooperation"
- Instruktion för regionkontor i Södra Afrika

Andra viktiga dokument:

- Avtal mellan Sida och Utan Gränser
- Avtal för information
- Projektansökan 2002–2003
- Årsredovisning 2001
- Revisions PM

Pågående och planerade policys och andra styrdokument:

- Afrikastrategi (pågående)
- Kommunikationsstrategi (pågående)
- Medlemsorganisationsavtal för insamling och information
- Material för att arbeta med medlemmar; medlemspaketet (pågående)
- Förslag till ersättningsmodell till tjänsteutbyte
- "Position paper" för Landsbygdsutveckling (pågående)
- Jämställdhetspolicy (pågående)
- Miljöpolicy (revideras)
- Hiv/Aids policy
- Organisationsutvecklingspolicy
- "Position paper" för bostadskooperativ i stad och på landsbygden
- "Position paper" för Spar och kreditfrågor
- "Position paper" för kommersialisering av basvaror och konsumentvaror

Regionala policydokument och riktlinjer redovisas under kapitel 4.

3.1.1 Organisationens ändamål och syfte

Syftet med Utan Gränser är enligt stadgarna att ”förmedla den svenska kooperationens **stöd** till utveckling i Syd och Öst”. Utan Gränser ska också i samarbete med medlemsorganisationerna arbeta för att skapa engagemang, bilda opinion, mobilisera resurser och vinna människors stöd för ett långsiktigt utvecklingsarbete, med inriktning på hjälp till självhjälp, för att förbättra livsbetingelserna för fattiga och utsatta människor i Syd och Öst.

I Vägvisaren har Östeuropaverksamheten ett tillägg från ”ändamålsparagrafen i dåvarande Sveriges Bönder Hjälp” där verksamhetens syfte uttrycks som att samordna insatser till stöd för lantbrukare i andra länder.

Nedan görs en granskning av Utan Gränserns mål i förhållande till Sidas målsättningar.

Sidas biståndsmål	Utan Gränserns mål (enligt Vägvisaren)
Övergripande biståndsmål: Fattigdomsbekämpning	Övergripande mål: Rättvis värld fri från fattigdom.
Sex biståndspolitiska mål: Demokratisk samhällsutveckling Resurstillväxt Ekonomisk och social utjämning Ekonomisk och politiskt oberoende Miljöhänsyn Jämställdhet	Verksamhetsmål: Hjälp till självhjälp, vilket bygger på uppbyggnad av demokratiska kooperativa organisationer, ekonomisk utveckling där överskott ska gagna hela gruppen, specifik miljöpolicy har utvecklats stor vikt ska läggas vid att öka kvinnors deltagande och inflytande på olika nivåer.
Fyra biståndsmål för Öst- och Centraleuropa:	
1. Främja säkerhetsgemenskap 2. Fördjupa demokratins kultur 3. Socialt hållbar ekonomisk omvandling 4. Miljömässigt hållbar utveckling	1. Främja utvecklingen av självbärande jordbruk i privat ägo. 2. stödja uppbyggnad av demokratiska organisationer för lantbrukare, samt bildandet av kooperativa företag 3. balanserat utvecklingssamarbete där både kvinnor och män beaktas 4. uthålligt jordbruk med hänsyn till miljö och biologisk mångfald
Handlingsplaner: 1. Fattigdomsbekämpning 2. Fred, demokrati och mänskliga rättigheter 3. Jämställdhet 4. Miljö	Utan Gränserns strategier för handlingsplanerna: 1. Fattigdomsbekämpning genom frivillig samverkan mellan människor. Genom gemensamma ansträngningar baserade på ekonomiskt och demokratiskt tänkande kan fattiga människor förbättra sina möjligheter att påverka sin egen sociala och ekonomiska utveckling. 2. Ekonomisk utveckling. Genom kooperativ samverkan skapa affärsmässigt resultat, där överskott i första hand gagnar hela gruppen på lika villkor. 3. Öppet medlemskap. Den demokratiska strukturen och starka bindning till folkbildning i kooperativa föreningar ge medlemmar möjlighet att förstå och praktisera demokrati. 4. Männen dominerar av tradition kooperativa rörelser. Vikt läggs därför vid att öka kvinnors deltagande och inflytande på alla nivåer. 5. Förbättra och stärka metoder för miljöarbete och i möjligaste mån integrera miljöfrågor.

Målsättning med folkrörelseanslaget: Utan Gränsers genomförandestrategi:

Folkrörelseförankring och den demokratiska grunden i den svenska folkbildningstraditionen är viktiga för att bygga upp och stärka lokala organisationer i samarbetsländerna och därigenom stärka det civila samhället.

Grundprinciper: En svensk organisation ingår och utvecklar nära samarbete med en partner i mottagarlandet

Samarbetet präglas av kompetens- och organisationsutveckling

Ledstjärna ska vara att stödja och utveckla en samarbetsorganisations kunskaper, insikter och färdigheter att själva driva den aktuella verksamheten vidare.

1. Utan Gränser förmedlar den svenska organisationens stöd i första hand i form av finansiering. I genomförandeprocessen är regionkontoren den omedelbara partnern till samarbetsorganisationerna. Undantag är region Öst som har en tydligt samarbete mellan medlemsorganisation i Sverige och samarbetsorganisation som också involverar personliga kontakter och kunskapsöverförande. I Vägvisaren står att "vi ska i högre grad utnyttja anställda inom och förtroendevalda för utbyte av erfarenheter och tekniskt kunnande."
2. Fokus ligger på kompetens och organisationsutveckling.
3. Hjälp till självhjälp.

Slutsatser och rekommendationer – Organisationens ändamål och syfte

Utan Gränsers mål ligger väl i linje med Sidas övergripande biståndsmål. Nedan behandlas några aspekter som däremot inte tydligt belyses i Utan Gränsers visionsdokument.

Utan Gränsers mål är fokuserat på ekonomisk stabilitet och det finns en mycket tydlig koppling mellan detta och förutsättningar för fred och mänskliga rättigheter. I Utan Gränsers styrdokument finns det däremot inget resonemang om verksamheten i förhållande till fred och mänskliga rättigheter. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser i Vägvisaren belyser hur verksamheten beaktar frågor om freds- och mänskliga rättigheter.

Vi kan konstatera att de tre grundprinciperna (se ovan) i folkrörelseanslaget uppfylls. Utan Gränser har valt att arbeta genom att kanalisera samarbetet via Stockholmskontoret och regionkontoren och endast i mindre omfattning sker ett direkt samarbete mellan medlemsorganisationerna och partnerorganisationerna. Region Öst arbetar av historiska skäl annorlunda och där finns ett tydligt "bonde till bonde" perspektiv. Det pågår en diskussion inom Utan Gränser om hur engagemanget i medlemsorganisationerna samt kunskapen där bäst kan tas till vara. Utan Gränser har en tydlig bild av både möjligheter och begränsningar som olika alternativa lösningar för med sig. (Problematiken berörs även i kap. 3.1.4).

Jämställdhetsfrågor lyfts fram och betonas som viktiga att jobba med men riktlinjerna är vaga och Utan Gränser skulle behöva precisera hur jämställdhetsarbetet ska bedrivas. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser utarbetar en jämställdhetspolicy, som tydliggör viktiga aspekter inom de olika sektorerna för jämställdhetsarbete, vilka mål organisationen ska jobba med, vilka aspekter ska belysas, hur kommer jämställdhetsfrågor in i de olika sektorerna och var är jämställdhet en viktig förutsättning för att få en positiv utveckling, vilka indikatorer ska användas och hur ska arbetet följas upp och utvärderas? Utan Gränser har tagit beslut om att en policy ska tas fram under 2003.

3.1.2 Tydligheten i organisationens uppdrag och dess förankring internt och externt
Utan Gränserns uppdrag regleras i stadgarna. Viljeinriktningen är tydligt och klart förankrad hos medlemsorganisationerna. I samarbetsländerna finns ingen formell motpart att på en nationell nivå sluta avtal med, däremot finns i vissa länder ett ”tekniskt” avtal som reglerar Utan Gränserns rätt att verka i landet. I några länder i Latinamerika arbetar Utan Gränser dock utan avtal eftersom det är administrativt svårt att få till stånd avtal. Istället hjälper någon av partnerorganisationerna till med officiella kontakter med myndigheter etc. Det uppges vara vanligt att internationella biståndsorganisationer arbetar på det sättet. Samarbetet regleras i ett separat avtal mellan Utan Gränser och partnerorganisationen.

Slutsatser och rekommendationer – Tydlighet i uppdraget

Uppdragets inriktning på kooperativa former med bas i medlemsorganisationernas verksamhet är tydlig och klar för samtliga parter. Däremot finns det inte i stadgar eller måldokument en reglering eller riktlinje för hur verksamheten får eller förväntas expandera, finansiellt eller geografisk. I Vägvisaren finns en tydlig viljeyttring att expandera, det har också framförts i diskussioner med Utan Gränser att insamlingsvolymen ska öka. I Södra Afrika- och Latinamerikastrategierna finns mål för expansion och geografisk etablering. I den nya Afrikastrategin kommer frågorna att behandlas. En strategi för finansiering via EU finns också. Övriga länder är inte nämnda i de strategiska dokumenten. Mot bakgrund av detta kan därmed inte sägas att det finns en övergripande, samlad vision/strategi för hela Utan Gränserns verksamhet och framtid. Nämnas kan också att det inte finns en analys av vad ett eventuellt minskat ekonomiskt stöd från Sida kan få för konsekvenser för pågående verksamhet. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser analyserar vad en minskad finansiering från Sida skulle få för konsekvenser för organisationen, pågående projektverksamhet samt löpande partnerskapsavtal. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser klargör former och inriktning för den fortsatta expansionen.

Vi bedömer att avtalslösheten i Latinamerika inte utgör något problem då det är ett vedertaget arbetssätt bland många NGOs i Latinamerika. En förutsättning är att det regleras i ett avtal mellan partnerorganisationen och Utan Gränser. Vi anser det vara viktigare att hitta ett acceptabelt sätt att kunna verka i dessa länder, än att inte alls vara verksam där.

En ytterligare aspekt som får konsekvenser för styrning av Utan Gränser är de ambitioner som finns inom Utan Gränser att delta i konkurrensupphandlingar. Vid diskussion med en partnerorganisation tydliggjordes att sådana åtaganden kan leda till att Utan Gränser får två väsentligt olika relationer till samma partner, en som bygger på partnerskapstanken och en mer kommersiell relation. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser analyserar de intressekonflikter som kan uppstå gentemot partnerorganisationer om Utan Gränser väljer att som del i expansionen ingå i konkurrensupphandlingar, samt utvecklar strategi och organisatoriska lösningar för att hantera de två ”olikartade” verksamheterna inom samma organisation.

Utan Gränser är partipolitiskt och religiöst obundet och har i den meningen ingen begränsning i val av länder. Dock föreligger en frågeställning om huruvida Utan Gränser ska arbeta i länder där de demokra-

tiska grundprinciperna på intet sätt uppfylls eller ens eftersträvas på nationell nivå, exempelvis Zimbabwe. Vi **rekommenderar** att Utan Gränser tar ställning till under vilka premisser man kan arbeta i länder som inte uppfyller minimumnormer för demokrati. Vi **rekommenderar** att samarbetsavtalen vilka utgör grund för Utan Gränserns verksamhet i Zimbabwe och Zambia ses över med hänsyn till Utan Gränserns nuvarande arbetsformer, det vill säga projektgenomförande via nationella partnerorganisationer. Detta bör göras i samband med att avtalen förnyas och i fallet Zimbabwe under förutsättningen att den politiska situationen gör en dialog meningsfull.

3.1.3 Styrelsens arbete

Styrdokument

- Stadgar
- Arbetsordning för styrelsen

I stadgarna definieras styrelsens roll som att ansvara för Utan Gränserns förvaltning. Styrelsen ska utöva erforderlig kontroll över löpande förvaltning, fastställa attestordning samt se till att organisationens ekonomiska förhållanden kontrolleras på ett betryggande sätt.

Styrelsen är Utan Gränserns högsta beslutande organ mellan årsmötena, den består av 8 ledamöter som representerar var och en av grundorganisationerna. Dessa mandat kan inte överlätas till annan medlemsorganisation. Vidare ingår två till fyra representanter för övriga medlemsorganisationer, Utan Gränserns VD samt en personalrepresentant i styrelsen. Mandattiden är ett år, ingen begränsning finns för omvalbarhet. Styrelsen träffas 5–6 ggr per år samt vid ett separat styrelseseminarium. VD verkställer styrelsens beslut. Valberedningens arbete är väl reglerat.

Slutsatser och rekommendationer – Styrelsens arbete

Styrelsen hade under verksamhetsåren 2000–2002 ca 6 protokollförda styrelsesammanträden per år. Närvaron var generellt mycket hög. Samtliga protokoll är justerade och uppfyller formella krav. Vid två tillfällen per år är styrelsemötena utvidgade och diskuterar verksamhetsplan samt ett aktuellt biståndsrelaterat ämne. Ett sammanträde ordnas speciellt för att ge riktlinjer till utformning av 2-års ansökan samt för utformning av mellanliggande års budget och verksamhetsplan. Den slutliga ansökan godkänns vid ytterligare ett sammanträde innan den sänds till Sida. Styrelsen beslutar också om insamlingar och placering av medel.

Anställda deltar ofta i styrelsemötena som föredraganden.

Enligt vår uppfattning arbetar styrelsen på rätt nivå. Det finns ingen detaljstyrning från styrelsens sida och man följer konsekvent upp det formella ansvaret som ålagts styrelsen. Styrelsearbetet liknar i mycket en företagsstyrelse med tydligt fokus på övergripande frågor. Styrelsen bedöms också i tillräcklig omfattning följa aktuella frågor inom biståndet, samt utvecklingen i de regioner där Utan Gränser är verksam. Frågan om Utan Gränserns engagemang i Zimbabwe är en stående punkt på dagordningen och har under de senaste åren diskuterats vid varje styrelsemöte.

Styrelsen har inte ställt krav på att en mer övergripande verksamhetsstrategi ska tas fram. Vi anser att detta skulle vara positivt och ge riktlinjer till hur expansion både volymmässigt och geografiskt ska genomföras.

Vi rekommenderar att styrelsen tar fram en övergripande verksamhetsstrategi som ramverk för Utan Gränsers fortsatta utveckling.

Det finns flera personer i styrelsen som har egen erfarenhet från arbete i tredje världen. Några har också besökt flera av Utan Gränsers projekt. Den finns däremot ingen ledamot med mer renodlad biståndsexpertis, vilket kan vara en brist. En resa för styrelsen är planerad till 2003. Som ett komplement har VD nyligen inrättat en ”advisory group” vars uppgift är att vara ett diskussionsforum för VD i omvärldsanalys och utvecklingsfrågor. I gruppen ingår personer med internationell erfarenhet och utvecklingskompetens. Regionchefgruppen utgör också ett viktigt forum för biståndsdiskussioner. Vi anser att Utan Gränser ledning har tillräcklig bistånds- och sakkompetens.

3.1.4 Medlemsengagemang och medlemsinflytande

Utan Gränsers stadgar är det centrala styrdokumentet för medlemsfrågor. Vägvisaren innehåller också vissa riktlinjer för arbetet med att kanalisera medlemsorganisationernas engagemang i och stöd till fältverksamheten såväl som för informations- och insamlingsarbete i Sverige. I Utan Gränsers stadgar anges att som medlem i föreningen kan antas ”kooperativa och andra företag/organisationer som stöder föreningens syften”. Vidare anges att medlemmen är ”förpliktad att verka för föreningens syfte samt att stödja och främja detta genom informations- och insamlingsinsatser”. Medlem som inte verkar för föreningens syften kan uteslutas.

Många medlemsorganisationer arbetar med insamlingsaktiviteter vilka gradvis professionaliserats. Stora insatser har gjorts för att bygga upp insamlingsmekanismer som genererar medel utan att insatsen från Utan Gränser och dess medlemmar ökar. Exempel på detta är öresavrundningen inom KF samt bärkassebidraget. Informationsaktiviteter genomförs ofta kopplat till en insamling och kan innebära affischering, distribution av allmänt eller särskilt producerat material, etc. En viktig del i informationsarbetet är de trycksaker som distribueras med medlemsorganisationernas publikationer och artikelmaterial som inkorporeras i medlemstidningarna.

I och med att möjligheten att bli medlem utvidgades har ett antal nya organisationer sökt sig till Utan Gränser som är inne i en period av tillväxt i medlemsbasen. För närvarande är antalet medlemmar 58. De nya medlemmar som tillkommit under senare år är i huvudsak regionavdelningar inom de paraplyorganisationer som bildade Utan Gränser. Någon målsättning för antalet medlemmar finns inte men en bedömning som görs internt är att ytterligare ca 20 organisationer kan komma att ansöka om medlemskap.

Slutsatser – Medlemsengagemang och medlemsinflytande

En av Utan Gränsers mest centrala arbetsuppgifter är att i den löpande verksamheten såväl som genom riktade aktiviteter skapa möjligheter till inflytande och engagemang för medlemmarna. Detta gäller både projektverksamheten i Syd och informations- och insamlingsverksamheten i Sverige. Genom deltagande kan medlemmarna bidra med sektorkunskap och information, personella resurser, kanaler till en bredare allmänhet med mera.

Medlemsorganisationernas förutsättningar att kunna engagera sig i Utan Gränserns verksamhet varierar dock påtagligt. En slutsats av våra intervjuer är att det finns en tydlig skillnad mellan konsumentföreningarna och övriga medlemmar. Många av konsumentföreningarna driver inte längre någon butiksverksamhet vilket lämnar större utrymme för och behov av att anta andra uppgifter. Vid sidan av konsumentfrågor har ett antal av dessa identifierat utvecklingssamarbetet som en viktig arbetsuppgift. Bland de övriga medlemmarna har inte Utan Gränserns verksamhet en lika central ställning även om många av solidaritet med Syd, på grund av goodwillvärdet i biståndet eller av andra skäl synliggör den i verksamheten. Skillnaden är en av de faktorer som Utan Gränser har att beakta i sin verksamhetsplanering.

Oavsett medlemskategori kan vi dock konstatera att den praktiska erfarenheten av och kunskaperna om utvecklingsfrågor förefaller vara begränsad, även hos de personer som utgör kontaktpersoner i förhållande till Utan Gränser. I detta konstaterande ligger ännu en utmaning för Utan Gränser, att överbrygga avståndet mellan Stockholmskontorets krav på idémässig utveckling och effektivitet å den ena sidan och den lokalt genomförda aktivitetens villkor och möjligheter å den andra.

I Syd kan medlemmarnas deltagande komma till uttryck i form av bland annat:

- deltagande med sektorkompetens i projektgenomförande, utvärderingar och liknande roller,
- i samband med studiebesök eller praktik i Sverige, eller
- genom djupare samarbete mellan systerorganisationer vilket kan omfatta mer löpande informationsutbyte, gemensamt agerande vid internationella sammankomster, samarbete kring utbildning eller metodutveckling, osv.

Vår bedömning efter att ha intervjuat representanter för medlemsorganisationerna och partners i Syd är att många praktiska aspekter sätter gränser för hur samarbetet kan utvecklas. På grund av frånvaron av liknande organisationer i Afrika har den svenska konsumentrörelsens verksamhet begränsad relevans på denna kontinent. Många svenska medlemsorganisationer är också bemanningsmässigt slimmade och möjligheten att under längre perioder avvara kompetent personal utgör ytterligare en begränsning. Inom vissa organisationer utgör också bristande erfarenheter att man litar till några få etablerade arbetsmetoder eller på att ”någon annan” tar ett initiativ som man kan delta i. De faktiska skillnaderna mellan systrar i Nord och Syd, både i utvecklingsnivå och när det gäller den kooperativa rörelsens roll, är begränsande för möjligheterna att i en vidare bemärkelse samarbeta.

Vår bedömning är att samtliga dessa begränsningar måste beaktas i samband med policyutformning och strategiarbete för att undvika att inte verksamheten i dessa avseenden planeras utifrån orealistiska förutsättningar.

Samtidigt som ett växande antal medlemsorganisationer ställer nya krav så för det också Utan Gränser närmare de individer (anställda och förtroendevalda) som faktiskt ska utföra insamlings- och informationsaktiviteter. Detta tror vi är viktigt. Dock för det ökade engagemanget med sig nya krav och förväntningar. I våra intervjuer har det framkommit att det på gräsrotsnivå inom den svenska Kooperationen finns ett

starkt önskemål om och ett upplevt behov av att visualisera sambandet mellan uppoffringar (i tid och pengar) och resultatet i fält. En majoritet av de intervjuade anser att framgång i insamlings- och informationsarbetet beror på om man lokalt ges möjlighet att identifiera sig med ett land eller till och med ett enskilt projekt. I några fall uttrycks en ambition att få utveckla en direkt relation med en partnerorganisation i ett samarbetsland. I praktiken är det många medlemsorganisationer som valt ett land kring vilket de organiserar sitt lokala arbete.

Utan Gränsers ledning säger sig vilja stimulera till "adoption" av länder och projekt i syfte att öka motivationen för insamling samtidigt som ansvaret för genomförandet rent biståndsmässigt ligger hos Utan Gränser. Kontakter och utbyte av information kanaliseras i allt väsentligt via Stockholmskontoret med syftet att kunna ge underlag för ett bredare lärande inom hela Utan Gränser. Ett antal av de intervjuade medlemmarna upplever dock motsatsen, att Utan Gränser vill begränsa möjligheterna i detta avseende. **Vår slutsats** är att det antingen existerar ett kommunikationsproblem eller finns en reell motsättning mellan medlemsorganisationernas behov av att profilera sig gentemot de egna medlemmarna och Utan Gränsers behov av att kunna styra biståndssamarbetet. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser fastställer och tydligt kommunicerar till medlemmarna att möjligheten finns att lokalt bland medlemmarna kunna mobilisera resurser genom att identifiera sig med enskilt land. **Vi rekommenderar** att regionkontorens informationsansvariga aktivt bidrar i arbetet genom att skraddarsy information för olika målgrupper inom medlemsskaran.

Som nämnts finns det en stor värdegemenskap mellan de olika organisationerna i den kooperativa rörelsen. Deltagande i Utan Gränsers verksamhet är naturligt för att uttrycka solidaritet med andra människor och kulturer samt för att stödja den demokratiska utvecklingen i världen. Samtidigt finns det i många medlemsorganisationers ögon en egennytta med medlemskapet eftersom det uppfattas stärka det egna varumärket. Utan Gränsers egna ansträngningar för att profilera sig och stärka sitt varumärke får med andra ord, som det uppfattas, effekter även för medlemmarnas varumärke. **Vi rekommenderar** Utan Gränser att även fortsättningsvis beakta detta i sin verksamhetsplanering och att eventuellt lyfta fram detta särskilt i förhandlingar om samarbetsavtal med medlemsorganisationerna.

Av intervjuerna framgår även att medlemskapet för vissa medlemsorganisationer har en personalpolitisk dimension. Genom sitt engagemang i ett land och ett projekt skapar man en förväntan och förhoppning att någon enskild individ ska kunna delta som expert vid något framtida tillfälle. Alternativt kan personer från medlemsorganisationen genomföra studiebesök (på egen bekostnad) i det aktuella landet. Det finns även exempel på att medlemmar organiserat studiecirkel om ett samarbetsland och avslutat en termin med att besöka landet. Även om den enskildes drivkrafter ska ses som något positivt och behovet av eldsjäl i arbetet är påtagligt så vill vi mana till viss försiktighet med att betona det individuella incitamentet i arbetet (dvs att den som arbetar hårt med en kampanj eller ett projekt har chansen att få resa på uppdrag), det långsiktiga förhållandet till partnerorganisationer i syd och öst kan annars lida skada.

Utöver det formella inflytande som utövas av medlemmarna vid årsmöte och styrelsemöten så finns det en stor mängd informella relationer och kanaler för att föra fram en synpunkt till Utan Gränsers ledning. Intervjuerna ger en tämligen samstämmig bild av harmoni inom föreningen. Problem som behöver lösas hanteras ofta genom etablerade kontakter in i Utan Gränser. Ingen av de vi talat med uppfattar att det föreligger några allvarliga brister eller mer väsentliga hinder för inflytande i den formella strukturen och föreningens regelverk. Behovet av ytterligare referensgrupper eller dylika organ anses vara litet.

Den pågående expansionen i antalet medlemmar kommer enligt vår bedömning inte att orsaka några värderingsmässiga problem eftersom de nya medlemsorganisationerna har en tillhörighet i den svenska kooperativa rörelsen. Däremot ökar behovet av kapacitet på Stockholmskontoret för att stödja nya medlemsorganisationer i takt med att antalet växer. Inom Team Medlemskontakt och Insamling har personalförstärkningar också gjorts för att möta kraven. Ett nytt medlemspaket med information och skriftliga underlag är under utarbetande och bedöms kunna rationalisera samarbetet. **Vi bedömer** det som nödvändigt att Utan Gränser fortsätter på den inslagna vägen att genom rationaliseringar och utvecklingsarbete hitta nya former för att ge service och stöd till medlemmarna. Idag anser flertalet av de intervjuade medlemmarna att samarbetet med Stockholmskontoret fungerar bra, men i några fall har kritik också framförts mot att alltför lite initiativ till aktiviteter kommer därifrån (främst upplevt av medlemmar utanför konsumentkooperationen).

3.1.5 Planeringsprocessen

Styrdokument

- Styrelseprotokoll 7/2002 Styrelsen ska fastställa verksamhetsplan och budget
- ”Planeringsprocessen Mot 2007”
- Specifika riktlinjer inför ramansökan och årsbudget



I överensstämmelse med organisationen i övrigt är planeringsprocessen decentraliserad. Stockholmskontoret fastställer riktlinjer för utformandet av ansökan som sedan skickas till regionkontoren i Latin-amerika och Afrika, för övrig verksamhet samordnas ansökan från Stockholm.

Riktlinjer för ansökan ges till samtliga partnerorganisationer som utformar sina projektansökningar, detta görs i samråd med regionkontor eller ansvarig person på Stockholmskontoret (gäller Asien, Palestina, Öst).

Respektive region sammanställer sedan en ansökan. I princip ansvarar regioncheferna för sin framställan och inga justeringar görs i ansökningarna av Stockholmskontoret utan samråd med dem. En samlad ansökan görs sedan av Stockholmskontoret som vidarebefordrar den till Sida.

Innan framställan går till Sida har styrelsen godkänt den.

En viktig aspekt i planering är återföring av de utvärderingar som görs, idag finns ingen dokumenterad rutin för att återföra erfarenheter in i planeringsprocessen. Utan Gränser arbetar istället med olika metoder för att ta tillvara gjorda erfarenheter. Utvärderingarna som görs leder oftast till workshops och interna diskussioner. Det skrivs interna PM där utvärderingarna analyseras. Många projekt har ändrats eller avslutats efter utvärderingar. Regionchefsmöten och diskussioner på Stockholmskontoret kretsar i stor utsträckning kring nya erfarenheter och lärdomar för att aktivt förbättra verksamheten.

Slutsatser och rekommendationer – Planeringsprocessen

Vår bedömning är att planeringsprocessen fungerar bra. Den är förankrad i organisationen och involverar personer på rätt nivå. Underlag tas fram av de medarbetare som ska genomföra projekten. Det decentraliserade ansvaret respekteras och eventuella justeringar görs i samråd med respektive region efter godkännande från Sida.

Vi rekommenderar att Utan Gränser fastställer rutiner för att återföra erfarenhet in i verksamhetsplaneringen och för att bidra till att vara en ”lärande organisation”.

Vidare **rekommenderas** att Utan Gränser i projektframställan lyfter fram underlag och analyser som utgör underlag till och som har påverkat utformning av föreslagna projekt.

3.1.6 Policy och Strategier

Styrdokument

- Övergripande dokument är ”Vägvisaren, Kooperation Utan Gränser mot 2005”.

Vägvisaren sammanfattar principer och ambitioner som är styrande för Utan Gränser fram till 2005. I den lyfts den kooperativa värdegrunden fram samt den vision och de ambitioner som ska styra verksamhetens innehåll. Den behandlar också val av länder och sektorer.

Vägvisaren ska sedan konkretiseras i respektive region. För närvarande finns det två regionala strategier framtagna, en för Latinamerika och en för Södra Afrika. En övergripande Afrikastrategi är under utveckling och förväntas vara klar till slutet av 2002. För Östeuropa finns ännu ingen strategi. Övriga samarbetsländer nämns inte i Vägvisaren.

Utöver regionstrategier har Utan Gränser som ambition att utveckla övergripande policys för tvärfrågor samt de olika sektorerna man arbetar inom. Idag har Utan Gränser tagit fram tre policys; miljöpolicy, partnerskapspolicy och ungdomspolicy. Arbetet med framtagandet av en landsbygdsutvecklingspolicy pågår. Dessutom planerar Utan Gränser att ta fram policys inom en rad olika områden i enlighet med vad som angivits i kap 3.1.

Utan Gränserns arbetsmetod beträffande policy- och strategiutveckling följer de nedan beskrivna tre stegen.

1. *Den deskriptiva fasen.* Organisationen sammanställer ett ”positionpaper” som syftar till att beskriva utvecklingspolitiska områden från olika aspekter. I ett ”positionpaper” försöker man också nå en samsyn inom organisationens olika delar. Detta sker genom att regionerna deltar i utvecklingsarbetet.

2. *Den normativa fasen.* Utifrån kända fakta och utgångspunkter formulerar man en policy som återspeglar vad organisationen vill göra inom området.
3. *Den operativa fasen.* Policyn mynnar sedan ut i en strategi som bygger på policyn men är specifik för det geografiska område i vilket man verkar. Strategin utarbetas med fördel i regionen.

Denna ordning följs emellertid inte alltid. I Latinamerika finns det sedan 1999 en regional strategi inom jämställdhetsområdet trots att det ännu inte existerar en generell policy för jämställdhet inom Utan Gränser.

Slutsatser och rekommendationer – Strategier och Policies

Vägvisaren har inom Utan Gränser status som strategi. Den är enligt vår uppfattning ett mycket bra dokument men har mer karaktären av vision än strategi. Den beskriver tydligt vad Utan Gränser vill uppnå men inte hur man ska komma dit. Enligt vår tolkning ska de olika regionala strategierna fylla den funktionen. Då det inte finns strategier för alla regioner innebär det att det för närvarande finns en brist ur ett styrperspektiv. Fokus inom Utan Gränser är på arbetet i Latinamerika och Afrika, på goda grunder då dessa regioner står för den stora volymen.

Vi anser att Östeuropa borde få mer utrymme och också tydligare bli en del i Utan Gränserns strategi- och metodutveckling. Övriga regioner är i jämförelse mycket små och det är otydligt om det finns en långsiktig strategi med etablering av verksamheten.

Vi rekommenderar att tydliga strategier utvecklas för samtliga huvudregioner (Öst, Afrika och Latinamerika) för hur visionen ska kunna uppnås och att ett ställningstagande görs till etableringar i övriga regioner.

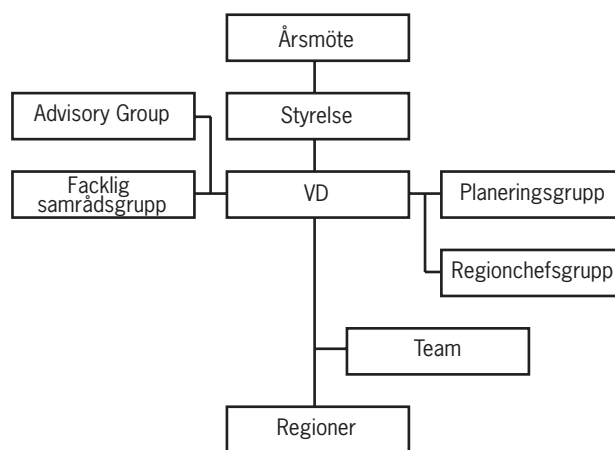
Vi rekommenderar också att Region Öst blir delaktig i strategi- och metodutvecklingsarbetet.

En utgångspunkt för policyutveckling bör vara att policyn är tillräckligt generell för att kunna anpassas till den aktuella situationen och till de olika samarbetsländerna. Den bör även vara tydlig för att därigenom bli användbar. Vid besöken i regionerna har det visats sig att det är mycket svårt att utveckla policies och strategier som fungerar för de mycket skiftande förhållanden som Utan Gränser arbetar under. Policy är förvisso viktig men det krävs samtidigt att den anpassas och operationaliseras efter de förhållanden som råder. Erfarenheten har visat att det är lätt att formulera en policy som beskriver ett önskat resultat och att det är avsevärt svårare att genomföra policy. Det kan också finnas en inbyggd motsättning mellan de av Utan Gränser utformade policies och strategier och de policies som partnerorganisationerna redan har. Det är mycket viktigt för Utan Gränser att kunna utforma policies så att de fungerar ihop med partnerorganisationernas policies och strategier.

Ledningen för Utan Gränser har sagt att man inte anser att enbart strategier och policies är viktiga styrformer för organisationen utan anser att de ofta kan tynga organisationen. Man framhåller dialogen mellan Stockholm och regionerna som central. Vi håller helt med Utan Gränser i uppfattningen att det är en balansgång mellan att styra för mycket och att ge utrymme till dem som är närmast verksamheten och har bäst kunskap, att själva utforma denna. Vi tror dock att det är viktigt för en organisation att ha ramar att arbeta inom. I avtalet med Sida har Utan Gränser också förbundit sig att arbeta efter och följa Sidas handlingspro-

gram. Det är därför viktigt att ge personal och samarbetspartners praktisk vägledning i vad detta betyder. **Vi rekommenderar** också att Utan Gränser i samband med halvårs- och årsgenomgångar fortsätter att lyfta upp frågor kring Sidas handlingsplaner, dels i syfte att belysa vikten av dessa, dels för att på så sätt indirekt bidra till kapacitetsutveckling hos partnerorganisationer kring dessa frågor.

Vi rekommenderar därför att Utan Gränser fortsätter med policy-formuleringsarbetet enligt uppgjord plan med utformande av policy för ”Sidas fyra handlingsprogram” samt policy för de olika sektorerna.



3.1.7 Organisationsstruktur och arbetsformer

Styrdokument

- Vår organisationsutveckling – Decentraliserat arbetssätt daterat 2001/11/09
- Instruction for Utan Gränser/SCCs Regional Office for Southern Africa
- Manual de Políticas de personal (América Latina 2002)
- CCS en América Latina – Cambio de paradigma y construcción de un equipo regional. (2001)
- Latinamerika instruktion (ska uppdateras)

Utan Gränser har en decentraliserad organisation där målet är att planering, genomförande, uppföljning och utvärdering ska ske så nära målgruppen som möjligt. Tanken är att beslutsfattande ska ske på den nivå där detaljkännedom finns. Stockholmskontorets huvuduppgift är att arbeta med policyfrågor, riktlinjer och övergripande strategier, allmänt utvecklingsarbete, nätverkande och lobbyverksamhet samt att utveckla kontakter med medlemsorganisationer i opinionsbildnings- och insamlings-syfte. En naturlig effekt av Stockholmskontorets begränsade styrningsfunktion¹ har inneburit att fokus i organisationen i viss mån förändras. Från att Stockholmskontoret tidigare haft en stark biståndsprofil har man under de senaste åren förstärkt rollen och kapaciteten för att arbeta med opinionsbildnings- och insamlingsverksamhet.

Regionkontoren ansvarar för den operativa fältverksamheten, för att upprätthålla och utveckla kontakter till partnerorganisationer, för att följa upp och utvärdera deras verksamhet samt för att bevaka förändringar i regionen.

Vid Stockholmskontoret har Utan Gränser en teamorganisation med fem team; Administration, IT, Medlemskontakt & Insamling, Kommuni-

kation samt Bistånd. För varje team finns en syftesbeskrivning där teamets ansvarsområde definieras. Samtliga teamledare ingår i teamledargruppen som är rådgivande grupp till VD. På samma sätt bildar de fyra regioncheferna regionchefsgruppen.

Regionkontoret i Södra Afrika har en relativt platt organisation. Endast två personer utöver regionansvarige har underställd personal som rapporterar till dem. Totalt består personalen av nio personer i Harare och tre i Lusaka. Kostnaderna för några av dessa personer fördelas ut på olika projekt i enlighet med avtal. Personalomsättning förekommer men är relativt låg.

Vi regionkontoret i Latinamerika finns förutom regionchefen fyra medarbetare (en ekonomi och administrativt ansvarig, en sekreterare och en assistent samt Costa Ricas landkoordinatör). Därutöver har Utan Gränser landkoordinatörer anställda i samarbetsländerna i regionen.

Slutsatser och rekommendationer – organisation

Vår samlade bedömning är att Utan Gränserns verksamhet operativt fungerar mycket bra. Ansvar är inte alltid formellt reglerat men det verkar ändå vara tydligt inom organisationen vem som i praktiken har ansvaret. Ansvarsuppdelningen mellan Stockholmskontoret och regionkontoren fungerar i detta avseende smidigt.

När det gäller policy och strategiarbete, utförs detta både på regionkontoren och i Stockholm. Det råder ingen otydlighet om ansvarsfördelning i detta arbete, men snarare en oklarhet i rollfördelning och hur man ska dra nytta av varandra mellan regionkontoren och Stockholmskontoret. Det finns idag en osäkerhet om hur man på ett effektivt sätt arbetar tillsammans runt dessa frågor samt också om huruvida gemensamma policys kan utvecklas för att gälla för tre regioner, Afrika, Latinamerika och Öst med så olika förutsättningar. Kan policys överhuvudtaget utformas så att de rymmer dessa olikheter samt vari ligger nyttan av att centralt arbeta med dessa frågor? Dessa frågeställningar är uttryck för att det ännu inte finns en allmän acceptans för att det är möjligt att arbeta fram policys och strategier från centralt håll och en oklarhet i hur regionkontoren bör bidra i arbetet.

För att kunna utföra ett kvalificerat policyutvecklingsarbete krävs det att det finns personer med såväl sektorkompetens som allmän biståndskompetens inom organisationen. Det ställer också högre krav på att den kompetensen finns vid Stockholmskontoret. Ett generell önskan är att det finns sektorkompetens inom alla sektorer. Vi inse dock att det med nuvarande ekonomiska förutsättningar inte är realistiskt. **Vi rekommenderar** därför att Utan Gränser ser över samt vidtar nödvändiga åtgärder i syfte att förstärka sektorkompetensen inom sina huvudsakliga verksamhetsområden. För att ta till vara den sektorkompetens inom landsbygdsutveckling som finns hos de fem svenska projektsamordnarna för Öst **rekommenderar vi** att de tydligare knyts till utvecklingsarbetet inom Utan Gränser.

En decentraliserad organisation måste ha en stark centralenhet som håller samman organisationen och skapar ett tydligt mervärde för hela

¹ Förutom policydokument och allmänna riktlinjer har Stockholmskontoret i huvudsak två tydliga formella styrmedel i relation till regionkontoren, dels att se över att projekten ligger i linje med allmän policy och dels "verifierar" chefen för biståndsteamet budgetförslaget från regionkontoret.

organisationen. Det är mycket viktigt att Stockholmskontoret lyckas med att bli denna centrala enhet som tydligt tillför ett mervärde. Vi anser inte att man nått dit ännu.

Vi rekommenderar att Utan Gränser genomför ett antal aktiviteter som syftar till att skapa en gemensam acceptans och förståelse för den nya organisationens rollfördelning, samt belyser dess fördelar och svårigheter, speciellt i relation till det icke operativa arbetet.

I linje med omorganisationen vid Stockholmskontoret så har Utan Gränser i Latinamerika skapat en teamorganisation. Det överordnade syftet har varit att förbättra synergierna mellan de olika delarna i organisationen, det vill säga att förstärka ett ömsesidigt utbyte av erfarenheter och lärande mellan samarbetsländerna. Man har för ändamålet utvecklat en rad mekanismer som skall stärka teamarbetet exempelvis i planerings-skedet². Utan Gränser genomför också regelbundet regionmöten där man öppet diskuterar strategi- och metodfrågor och utbyter information om projekten i de olika länderna. Redan i dagsläget menar personalen att man kan se betydande förändringar i informationsflödet. Idag finns det till exempel ett direkt informationsutbyte mellan landkoordinatörerna.

Inom regionkontoret i Södra Afrika genomförs det löpande aktiviteter i syfte att förstärka nätverk inom regionen. Sammankomster ordnas för partners där dessa ges möjlighet att diskutera förutsättningar till samverkan inom ramen för projekten. De pågående regionala projekten kan också förväntas leda till djupare relationer och ett långsiktigt samarbete mellan partners i regionen.

Vi bedömer att den nya organisationsformen främjar informationsutbyte och synergier mellan programmen i samarbetsländerna och **rekommenderar** att Utan Gränser fortsätter utveckla den decentraliserade organisationen i regionerna.

3.1.8 Arbetsordning

Styrdokument

- Syftesbeskrivning för team samt riktlinjer för regionchefsmöte samt teamledarmöte.
- A general SCC personnel policy for the regional offices (2001)
- Individuell arbetsbeskrivning för landkoordinatörer, Latinamerika
- Individuella arbetsbeskrivningar för personal vid regionkontoret
- Instruktion för regionkontor (Södra Afrika)

Det finns en arbetsordning för styrelsen samt en instruktion för VD som tydligt reglerar uppgifter och ansvar. För Stockholmskontoret fanns en arbetsordning fram till dess att den nya decentraliserade organisationen infördes för två år sedan. Den har nu delvis ersatts av syftesbeskrivningarna för respektive team och riktlinjerna för regionchefsmötena.

Det finns utarbetade arbetsbeskrivningar för flertalet tjänster på regionkontoren. Generellt är de mycket omfattande och de flesta fall uppdaterade.

² T.ex. samarbetet mellan landkoordinatörerna i samband med projektbedömningar (se kap 4.3.2)

Slutsatser och rekommendationer – Arbetsordning

Generellt hanteras ansvar och befogenheter mycket bra inom organisationen. Vi anser dock att syftesbeskrivningar reglerar arbetsområden men inte tydligt ansvar, mandat och begränsningar. I vissa fall hänvisas till den tidigare arbetsordningen som fortfarande i valda delar uppfattas som vägledande för Stockholmskontoret.

Vi rekommenderar att den informella praxis avseende ansvar och befogenheter som utvecklats formellt fastställs.

3.1.9 Personal- och kompetensutveckling

Personalen inom Utan Gränser har generellt sett relevant bakgrund och kompetens.

I Stockholm ligger ansvaret för personal- och kompetensutveckling på respektive teamledare. I regionchefsriktlinjerna finns inget uttalat ansvar för personal och kompetensutveckling men underförstått har regioncheferna det ansvaret.

Individuella mål och planer för kompetensutveckling har inte dokumenteras vid regionkontoren. **Vi rekommenderar** att så sker i syfte att öka tydligheten i förväntningarna på den enskilda medarbetaren samt underlätta senare uppföljningar och bedömningar.

Givet komplexiteten i det internationella utvecklingssamarbetet är det viktigt att personalen kontinuerligt har möjligheten att fortbilda sig. Det finns en allmän efterfrågan att delta i kortare kurser inom ämnesområden såsom administration och ledarskap.

3.1.10 IT

Styrdokument

- Ett första utkast till ”Tankar kring Utan Gränserns IT-policy och strategi” togs fram 2000.
- Beskrivning av Team IT ansvar

Ett tydligt ansvar för IT frågor finns för Team IT. Däremot är det otydligt om det endast gäller Stockholm eller hela organisationen.

Även på regionkontoren pågår utveckling av IT-system.

På Stockholmskontoret har Utan Gränser nu ett datornätverk där man har en gemensam kalender, arkiverar dokument samt gör bokningar. Det finns också riktlinjer för vilka dokument som ska sparas centralt.

Respektive regionkontor har ny och modern datautrustning samt bra ordning på arkiv och dokument.

IT-utvecklingen är inte ett högprioriterat område vid Stockholmkontoret. Det finns tankar kring vad som behöver göras men det pågår för tillfället inte någon utveckling eller diskussion kring IT frågor. Team IT tar i realiteten inte ett tydligt ansvar för att driva frågorna utan fungerar mer som ett informationsforum. Det strategidokument som påbörjats har inte slutförts. Vi inser, vilket påpekats under arbetets gång, att det för en NGO är mycket svårt att ligga i framkanten av utvecklingen och förmodligen inte heller nödvändigt. Vi anser dock att det är viktigt att tänka igenom hur IT kan stödja utvecklingsinitiativ och den decentraliserade organisationen på ett mer effektivt sätt.

När det nya PME-systemet (beskrivs under kapitel 4.6) tas i bruk ställs också högre krav på att det finns en genomtänkt strategi för hur åtkoms-

ten till systemet ska vara utformad, till exempel vilka som ska kunna gå in i systemet, om Stockholmskontoret ska kunna komma åt systemet i Latinamerika och eventuellt i Afrika eller om uppdateringsfiler ska sändas till Stockholm. En annan frågeställning är hur IT kan användas för att effektivt stödja åtkomst och arbete med PME. I Latinamerika kommer en lokal konsult att arbeta med att utveckla ”software” för PME, detta bör koordineras i en övergripande strategi.

Vi rekommenderar att Utan Gränser tar fram en övergripande IT strategi i vilken organisationen tar ställning till hur IT ska utnyttjas för att stödja den decentraliserade organisationen och andra system som nu utvecklas, särskilt PME.

Datornätverket på Stockholmskontoret används av de flesta medarbetare men det finns fortfarande personer som inte har kommit in i det nya arbetssättet utan spar sitt material på sin egen hårddisk utan åtkomst för andra. Detta motverkar en effektiv hantering och arkivering av viktiga dokument.

Vi rekommenderar att Stockholmskontoret genomför den dokumenthanteringsrutin som utarbetats för att säkerställa tillfredställande arkivering och effektiv hantering av material.

Utan Gränser har en bra Internet-hemsida. Den är i huvudsak skriven på svenska. Den engelska delen innehåller både svensk och engelsk text. Den spanska versionen är inte färdigutvecklad. **Vi rekommenderar** att den färdigställs.

3.2 Informella Styrmedel

Utöver de formella styrmedel som analyserades i föregående avsnitt har vi även granskat informella styrmedel i systemrevisionen. Det gäller

- Organisationskultur
- Styrande värderingar, normer och attityder
- Anpassningsförmåga vid omvärldsförändringar
- Finansiering

3.2.1 Organisationskultur

Utan Gränser har karaktären av en professionell ”biståndsorganisation” med ett tydligt fokus på att utforma och genomföra bra projekt med målet att förbättra levnadsförhållanden för fattiga människor. Det är tydligt att detta övergripande mål är viktigare än att ”missionera” kooperationen som enda väg eller viktigaste medlet. Ändå är det tydligt att den kooperativa grundtanken stöds av alla.

Vårt intryck är att de anställda är mycket stolta över att arbeta för Utan Gränser. Det finns en stark känsla av identifikation med organisationen. Den är även välkänd i Sverige och organisationens stöd visas tydligt genom ökningen i direktstöd både från medlemmar och allmänhet.

Vi uppfattar organisationen som harmonisk och att atmosfären är vänlig. Det finns en stark gemensam värdegrund som fungerar sammanhållande för organisationen. Utan Gränser präglas av ett ledarskap utan mycket detaljstyrning. I organisationen märks det att ledarskapet fortfarande är nytt och för vissa ännu ovant. Som helhet är det emellertid tydligt att omorganisationen varit mycket positiv och att man trivs med den nya ordningen. Det märks också tydligt att ”teamkulturen”

genomsyrar hela organisationen. Avsaknad av detaljstyrning har resulterat i att många saker hanteras efter praxis mer än genom tydliga fastställda regler.

Utan Gränser regionalt har en tydlig lokal förankring, där större delen av personalen är lokalanställda. Endast regioncheferna är svenskar. Däremot finns det på Stockholmkontoret få med afrikanskt, latinamerikanskt, asiatiskt eller östeuropeiskt ursprung. Utan Gränser har som ambition att samtliga på Stockholmkontoret, så långt det är möjligt, ska ut och arbeta på regionkontoren. Detta blir i verkligheten inte möjligt för så många när det endast finns tre tillgängliga poster.

Utan Gränser arbetar också aktivt för att förhindra möjligheter till korruption, exempel är regionkontorens uppföljning av partnerorganisation, ett gott samarbete med lokala revisorer samt i Latinamerika genom att projektbedömningar görs av en oberoende grupp och utan deltagande av landkoordinator för det aktuella landet.

3.2.2 Normer, värderingar och attityder

Bland medarbetarna på Utan Gränser finns en hög grad av förståelse och medvetenhet om organisationens syfte, mål och metoder. Personalen har hög arbetsmoral och jobbar även utanför formell arbetstid. Utvecklingsprocessen av PME och andra system är resurskrävande och läggs dessutom ovanpå den löpande verksamheten. För personalen i Latinamerika har detta varit särskilt krävande.

Samarbetet mellan Utan Gränser och partnerorganisationerna (gäller speciellt Södra Afrika) präglas av vänskapsrelationer. Det är tydligt när man studerar utfasning och projektformulering att denna attityd till viss del styr samarbetet.

Vi har kunnat konstatera att organisationens olika delar skiljer sig åt i fråga om hur partnerskapet ska tolkas. I Latinamerika finns ett nära samarbete mellan i första hand landkoordinatorer och partnerorganisationer beträffande projektets genomförande. I Södra Afrika sker kontakten med partnerorganisationerna i större omfattning i samband med de formella möten som anges i kontraktet. Partnerorganisationerna har i vissa fall explicit uttryckt att man inte vill ha informella kontakter med företrädare för Utan Gränser under det operativa arbetet. Utan Gränser ses i första hand som en finansiär av verksamheten. I Region Öst fungerar Utan Gränserns företrädare i varierande grad som projektledare för verksamheten. I vissa fall sker ingen verksamhet i projektet utan att Utan Gränser är närvarande.

Den informella styrningen från Stockholm till regionkontoren varierar mellan regionerna. I Latinamerika uppfattar vi att den informella styrningen från Stockholm är relativt liten. Södra Afrika-kontorets regionchef har en mer regelbunden informell kontakt med personal i Stockholm.

3.2.3 Anpassningsförmåga vid omvärldsförändringar

Tre typer av omvärldsförändringar är särskilt viktiga att bevaka systematiskt, den biståndspolitiska utvecklingen samt kooperativa förutsättningar i respektive regioner.

Vår uppfattning är att Utan Gränser har en bra bevakning av den biståndspolitiska utvecklingen genom den nya organisationen där ett

team har ansvar för detta. Man diskuterar också i styrelsen, två gånger per år, biståndsrelaterade frågeställningar.

Regionkontoren har i första hand ansvar för att följa utvecklingen i regionen. Detta har gjorts på ett föredömligt sätt i utformning av Latinamerikastrategin. Utan Gränser styrelseordförande är också vice ordförande för Internationella Kooperativa Alliansen, vilket ger en ytterligare möjlighet att följa kooperationens förutsättningar internationellt. Regionkontoret för Södra Afrika har inte någon formaliserad rutin för omvärldsbevakning. Lägesbedömning görs dock mer strukturerat vid exempelvis utveckling av nya ansökningar och på efterfrågan från Stockholmskontoret. Genom en aktiv löpande bevakning och en personal med mycket gedigna kunskaper och nätverk i regionen anser vi att förutsättningarna för att erhålla information och att göra relevanta tolkningar är mycket goda.

3.2.4 Finansiering av verksamheten

Utan Gränser har för närvarande huvudsakligen extern finansiering från Sida. Detta innebär att Utan Gränser i hög grad är beroende av Sida för sin verksamhet och organisationen har därmed en begränsad frihet att genomföra egna projekt eller att hantera medel utan Sidas godkännande. Vi inser att det är mycket svårt att bredda finansieringsbasen men tror ändå att det vore bra om man lyckades öka antalet finansiärer och eventuellt också skapa en egen finansieringsbas som inte är knuten till Sida. Utan Gränser har sökt finansiering från EU och erhållit bidrag i tre fall, men också fått avslag flera gånger. Vi är väl medvetna om svårigheterna med att hitta annan finansiering men anser dock att Utan Gränser skulle må bra av en mer balanserad finansieringssituation, så att det egna handlingsutrymmet ökar. Det finns nu en känsla (hos Utan Gränser) av att vara i händerna på Sida och inte kunna utveckla en mer självständig identitet. Med ett större eget kapital så kunde det utgöra en "buffert" och också ge Utan Gränser en frihet att finansiera delar i projekt utan Sidas godkännande.

Vi rekommenderar att Utan Gränser undersöker möjligheterna att bygga upp ett större eget kapital genom exempelvis fondering, där en viss del av insamlade medel fonderas och avkastningen används till projektverksamheten. Vi inser att det betyder att man under ett antal år får minskade medel till projektgenomförande och att 80/20-regeln förstärker volymeffekten. På sikt kan detta dock uppvägas av en större frihetsgrad genom avkastning på eget kapital som inte är bunden till någon finansiärs regler.

4. Verksamheten i fält

Utan Gränser stöder genomförandet av utvecklingsprojekt i fyra regioner: Latinamerika, Södra Afrika, Östra Afrika och Östeuropa. Dessutom bedrivs projektverksamhet i ytterligare ett par länder i Mellanöstern och Asien. I enlighet med uppdragsbeskrivningen besökte vi två regioner, Södra Afrika och Latinamerika. Regionerna är de två största med avseende på budgeten för 2002. Syftet med besöken har i både fallen varit att granska hur styrning utövas mellan Utan Gränsers ledning och regionkontoren samt vidare i förhållande till partnerorganisationerna.

Det bör understyrkas att förutsättningarna för att bedriva utvecklingsarbete på flera sätt skiljer sig mellan regionerna. Exempelvis är möjligheterna för Utan Gränser att tillämpa de allmänna riktlinjerna i Vägvisaren bättre i Latinamerika än i Södra Afrika. Det civila samhället är mer utvecklat och den generella utbildningsnivån är i allmänhet högre, vilket bland annat innebär att förutsättningarna för att hitta lämpliga samarbetsorganisationer och utveckla ett reellt partnerskap är mycket bättre. I Latinamerika finns även ett relativt stort utbud av kvalificerade konsulter som kan utföra uppdrag till rimliga priser. I Södra Afrika framstår det begränsade antalet potentiella partnerorganisationer som en nyckelfråga. Likaså är det kooperativa begreppets historiska belastning ett påtagligt problem i regionen.

Nedan diskuterar vi de frågor som för respektive region framstår som de mesta centrala med hänsyn till uppdraget att studera Utan Gränsers system för styrning av verksamheten. Dock har fältinformation insamlats utifrån ett gemensamt underlag.

4.1 Allmän beskrivning av fältverksamheten

4.1.1 Södra Afrika

Utan Gränser har arbetat i Södra Afrikaregionen i många år. Periodvis har verksamheten varit mycket omfattande. Projektverksamhet pågår i Zimbabwe, Zambia och Sydafrika. I de två förstnämnda länderna har verksamheten bedrivits i många år medan projekten i Sydafrika påbörjades senare. I Malawi och Moçambique är samarbetet med lokala organisationer i ett inledande skede. Totalt pågår för närvarande ett 15-tal projekt i regionen.

Utan Gränsers verksamhet genomförs från en regional bas i Harare. Därutöver har Utan Gränser ett landkontor i Zambia. En diskussion förs om att också etablera någon form av fast representation i Sydafrika men

ännu har projektvolymen ansetts vara för liten för att motivera detta. Totalt har Utan Gränser cirka dussinet anställda vid de två kontoren.

Projektverksamheten i regionen fokuserar på tre delområden: landsbygdsutveckling och stöd till bondefackliga organisationer, bostadskooperativ samt utveckling av finansiella tjänster. Utöver landprogrammen bedrivs några regionala program; utveckling och införande av studiecirkelmetodiken, regional samverkan kring spar- och kreditkassor och regional samverkan kring bondefacklig verksamhet. Det regionala programmet har en ekonomisk ram på ca 14,6 MSEK (reviderad budget för 2002).

4.1.2 Latinamerika

I Latinamerika stöder Utan Gränser projekt i såväl Central- som Sydamerika. Idag har man verksamhet i Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Bolivia, Uruguay och Paraguay. Insatserna är i huvudsak koncentrerade till Centralamerika.

Regionkontoret är baserat i San José, Costa Rica. Dessutom så finns det i de flesta länderna en landkoordinator som ansvarar för ett mindre kontor.³ Totalt har Utan Gränser 11 personer anställda i Latinamerika varav fem vid regionkontoret i Costa Rica.

Projekten är i huvudsak inriktade mot tre sektorer; landsbygdsutveckling, bostadskooperativ samt spar – och kreditverksamhet. Dessutom stödjer man projekt där tvärdimensionella frågor står i fokus såsom jämställdhets- och ungdomsfrågor samt miljö. För närvarande stödjer Utan Gränser genomförandet av ca 50 projekt, varav hälften har en tydlig koppling till landsbygdsutveckling. Omkring två tredjedelar av partnerorganisationerna är kooperativ av olika slag, övriga organisationer är NGO:s eller föreningar/stiftelser. Reviderad budget för det regionala programmet år 2002 var ca 30 MSEK.

4.2 Organisationsbedömning av samarbetspartners

4.2.1 Södra Afrika

Styrdokument

- Operationalisation of the SCC (Utan Gränser) guidelines: partnership and profile of our partners (draft, 1998)
- Partner indicators – for the assessment of potential and current partners (odaterat)

Partnerskap

Tanken om partnerskap är utgångspunkten för samtliga samarbeten idag. Mycket arbete har lagts ner på att med partners definiera begreppet partnerskap. Utgångspunkten har varit den relativt allmänna tolkning som uttrycks i Vägvisaren. Framgången är dock blandad. Vissa partnerorganisationer anser fortfarande att den faktiska relationen inte karaktäriseras av verkligt partnerskap, bland annat på grund av den kontrollaspekt som finns i samarbetet. Det finns också en tydlig svårighet i att gå från en mer traditionell roll som mottagare till ett mer jämlikt partnerskap. Utan Gränserns långa relation till vissa av partnerorganisationerna är i detta perspektiv en försvårande omständighet.

³ Nicaraguas landkoordinator ansvarar även för El Salvador. Paraguays landkoordinator ansvarar även för Uruguay och Bolivia

Även bland Utan Gränser lokalanställda finns det ett visst ifrågasättande av begreppet. Uppfattning bland delar av personalen är att ett antal (men inte alla) partnerorganisationer helst skulle vilja se Utan Gränser enbart som en finansiär. På pappret accepterar man partnerskapet men man agerar inte i enlighet med det. Frågeställningen uppmärksammades även i en intern Utan Gränser rapport som utarbetades under 2001 (Walraven, 2001).

Samtidigt som partnerskapsbegreppet skapar vissa problem konstaterar vi att det bland partners finns många genuint omfattade "core values" (personligt ansvar, demokrati, jämlikhet etc.) som är gemensamma med Utan Gränser. Vi anser att det finns en gemensam värdegrund för samarbete.

Urval av partnerorganisation

Enligt Vägvisaren inleds Utan Gränser samarbete med en gemensam helhetsbedömning och organisationsanalys av partnerorganisationen i syfte att fastställa dess styrkor och svagheter. Enligt de partnerorganisationer som besökts har detta genomförts i högst skiftande omfattning. En bidragande orsak är givetvis att samarbetena pågått länge, ibland inom ramen för tidigare etablerade relationer. Under det senaste året har diskussion förts med ett antal partners om att introducera Oktagonen som modell för att mäta organisationens utveckling.

Slutsatser och rekommendationer – Södra Afrika

Att utveckla ett mer genomgripande partnerskap med ett antal organisationer är enligt vår uppfattning en långsiktig process vilken förutsätter en löpande dialog och en gradvis anpassning. Uppgiften försvåras i de fall organisationerna under lång tid arbetat tillsammans utifrån andra roller och villkor. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser fortsätter att driva frågan, medveten om att den egna makten över resurserna gör att total jämlikhet aldrig kan uppnås.

Vi har även diskuterat behovet av att Utan Gränser utöver projektavtal med respektive partnerorganisation även tecknar ett mer långsiktigt partneravtal där respektive parts förväntningar och rolluppfattning klargörs. Ett sådant avtal skulle kunna innehålla idéer om hur löpande kontakter ska organiseras generellt, principer för allmänt informationsutbyte, förutsättningarna för studiebesök, samarbete kring att uppträda gemensamt vid internationella sammankomster och konferenser, etc.

Vi rekommenderar att organisationsanalys av partnerorganisationerna görs inför varje ny projektperiod i syfte att ge parterna en uppfattning om vilka framsteg som gjorts och samtidigt utgöra underlag för beslut om den påföljande periodens organisationsutvecklande aktiviteter. I dag har inte alla genomförda organisationsbedömningar lett till åtgärder, **vi rekommenderar** att det i framtiden görs.

Som underlag för det faktiska urvalet av partnerorganisationer finns utöver strategidokumentet en checklista, "Partner indicators – for the assessment of potential and current partners". Dokumentets status är dock oklar, det uppfattas av Utan Gränser personal som en hjälp snarare än ett styrande dokument. **Vi rekommenderar** att dokumentet vidareutvecklas och att dess status fastställs.

Vägvisaren anger endast i generella termer vilka organisationer (i huvudsak kooperativa och andra medlemsbaserade föreningar) man önskar samarbeta med. En påtaglig svårighet i Södra Afrika är att det finns få medlemsbaserade organisationer att arbeta med inom de valda sektorerna, i synnerhet området landsbygdsutveckling. Resultatet är en svårighet att strikt tillämpa urvalskriterier för partnerorganisationer. Man tvingas att samarbeta med de organisationer som finns tillgängliga. Konsekvensen av det begränsade utbudet av potentiella partners är, enligt **vår bedömning**, begränsade möjligheter till strategisk styrning av verksamheten och små möjligheter till omorientering med mindre än att de aktuella länderna överges.

Vi anser att Utan Gränser bör överväga hur väl mål och strategier kommer till uttryck när organisationen som alternativa partners väljer att arbeta med NGOs eller andra icke-medlemsbaserade organisationer.

Monopolsituationen medför också att initiativ och graden av proaktivitet för att åstadkomma ett samarbete förskjuts mot Utan Gränser, Malawi är ett exempel där alternativen är få och den tänkta partnerorganisationen enligt uppgift avvaktande i sitt intresse. **Vår bedömning** är att idén om partnerskap och ägande lätt eroderar under sådana villkor och Utan Gränser får relativt sett svårare att ställa krav under sådana omständigheter.

4.2.2 Latinamerika

Styrdokument

- Organisationsanalys av samarbetsorganisation (Informacion de la organización contraparte analisis organizacional) odaterad

Partnerskap

Det civila samhället i Latinamerika är betydligt mer utvecklat än i exempelvis Södra Afrika vilket medför att partnerorganisationerna generellt sett är starkare. Detta innebär att förutsättningarna för ett reellt partnerskap i enlighet med gällande policy är relativt gynnsamma i Latinamerika. Organisationernas karaktär och styrka varierar dock kraftigt. I regionen samarbetar Utan Gränser med olika organisationer allt ifrån organisationer med en hög grad av professionalism till organisationer som drivs nästen helt på frivillig basis.

Vi bedömer att flertalet av de organisationer vi besökte har ett samarbete med Utan Gränser som kännetecknas av reellt partnerskap i enlighet med Utan Gränserns policy.

Urval av partnerorganisation

Förutsättningen för att Utan Gränser skall inleda ett samarbete är att det i partnerorganisationerna finns en godtagbar redovisning. Har partnerorganisationerna däremot brister i praktiskt genomförandet av administration, bokföring etc. är detta i sig inget avgörande skäl för att inte ingå ett samarbete, en viktig komponent i projektet kan istället bli att försöka stärka dessa delar av organisationen.

När Utan Gränser i Latinamerika skall ingå ett samarbete med nya partnerorganisationer så genomför man en analys av organisationen enligt en framtagna mall.

I samband med organisationsbedömningen upphandlar partnerorganisationerna i samråd med regionkontoret en konsult som utför översynen. Utöver detta instrument används på prov, det av Sida framtagna instrumentet Oktagonen.

Slutsatser och rekommendationer – Latinamerika

Vi bedömer att det är relevanta aspekter och frågeställningar som behandlas i mallen för organisationsbedömning av nya partnerorganisationer, att ändamålsenliga rutiner finns och att Utan Gränser följer dessa på ett tillfredsställande sätt.

Sammanfattande slutsatser för båda regionerna

Projektgenomförande i partnerskap med ett urval av organisationer i ”fält” är en av grundteserna i Utan Gränserns styrdokument Vägvisaren. De två regionerna som besökts inom ramen för vår studie illustrerar de olika förutsättningar som Utan Gränser möter när policy och strategier ska omsättas i praktiskt handling. I Latinamerika fungerar den väl och de förslag som framförs innebär endast justeringar i förhållande till rådande förhållanden. **Vi bedömer** att Utan Gränser inte styr val av partners i Södra Afrika genom sin policy och strategi, utan att det är de rådande omständigheterna som får avgöra vilka partnerorganisationer man arbetar med. **Vår rekommendation** är att Utan Gränser anpassar sin partnerskapspolicy så att den bättre tar hänsyn till de verkliga förhållanden som råder i samarbetsländerna.

Idén om partneravtal nämns i Utan Gränserns policydokument om partnerskap men tycks inte ha omsatts i praktiken. Vi är medvetna om att partnerorganisationerna såväl som Utan Gränserns personal har högst skiftande uppfattningar om detta. **Vi bedömer** det ändå som en angelägen fråga, främst därför att processen fram till ett brett partneravtal skulle tvinga fram ytterligare synpunkter och klargörande av uppfattningar. **Vi rekommenderar** därför att Utan Gränser inleder diskussioner med partnerorganisationerna i Södra Afrika om sådana partneravtal. På sikt skulle sådana avtal göras till en förutsättning för beviljande av projektanslag.

Då organisationsutveckling är en viktig komponent i praktiskt taget alla Utan Gränserns projekt **rekommenderar vi** att organisationsbedömningar görs av samtliga partnerorganisationer i samband med en ny projektperiod, dels för att redovisa de framsteg som har gjorts och dels för att klargöra förutsättningarna för organisationsutveckling under den kommande projektperioden.

4.3 Insatsbedömning

4.3.1 Södra Afrika

Styrdokument

- Project Assessment PM (odaterat dokument, 1 sida).
- Planning Guidelines for the Application for SCC (Utan Gränser) Funds during the Project Period 2002–2003.
- Structure for the Regional Programme Proposals, Period 2002–2003.
- Utan Gränser-Rosa, 5-year strategic plan (odaterat)

Förslag utarbetas i dialog mellan regionkontoret och partnerorganisation. I flertalet fall finns en etablerad relation sedan många år. Partner-

organisationen inkommer med förslag, formatet för ansökan framgår tydligt av distribuerade anvisningar. Bedömning görs av land-koordinatoren. Håller inte ansökan måttet görs vidare bearbetningar efter dialog med partnerorganisationen.

Utan Gränser kräver att partnerorganisationen ska bidra med egna resurser i någon form i ett samarbetsprojekt. Det saknas dock tydliga anvisningar om hur stora dessa ska vara och framför allt om hur en partners bidrag ska beräknas. När partnerbidraget består av egen tid eller tillhandahållandet av exempelvis lokaler uppstår en inte enkel fråga om hur dessa resurser ska värderas i den gemensamma budgeten.

Samtliga partners är väl medvetna om LFA-instrumentet. Utbildning har genomförts och metodiken tillämpas. Även om kvalitetshöjande åtgärder kan och bör genomföras anser vi att Utan Gränser på ett acceptabelt sätt introducerat LFA-metodiken hos partners (i de fall man inte redan hade kunskap och erfarenhet av LFA).

Kortfattade riktlinjer för bedömning av ansökningar finns i dokumentet "Project Assessment PM". Bedömnings-pm utarbetas på regionkontoret för respektive förslag. Både anvisningar och själva bedömningarna är i allt väsentligt beskrivande snarare än kritiskt analyserande och ger lite vägledning för det slutliga ställningstagandet. Partnerförslagen ställs samman och prioriteras i förhållande till regionstrategin. Därefter lämnas det till Stockholmskontoret för vidare handläggning.

Slutsatser och rekommendationer – Insatsbedömning södra Afrika

Utöver den övergripande strategin för regionen finns inte några dokumenterade, fördjupande "sektorstrategier" för de tre områden inom vilka Utan Gränser arbetar i regionen: landsbygdsutveckling, bostadskooperativ samt spar- och kreditgrupper. **Vår bedömning** är att sådana dels skulle bidra till att tydliggöra arbetsmetoder och målsättningar, dels också utgöra en självklar utgångspunkt och ett stöd vid bedömning av projektförslag. Vår slutsats får medhåll av flera medarbetare vid regionkontoret. Likaså finns det ett behov av att tydligare ange de strategiska sambanden mellan insatserna i de olika länder i regionen, dvs. hur projekt med liknande inriktning i olika länder i regionen korsbefruktar varandra. Vi ser även ett värde i att Utan Gränser tydligare anger vilka kriterier som är avgörande för valet av region/provins i de länder där man engagerar sig. Idag tycks det senare vara baserat på en kombination av fattigdomsanalys och tillgänglighet på organisationer att arbeta med. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser avsätter resurser till att utveckla tydligare underlag för bedömning av projektförslag. Fastställande av tydliga strategier för de prioriterade sektorerna och för regional samverkan är ett viktigt inslag i detta. **Vi rekommenderar** även att Utan Gränser tydliggör kriterierna för val av regioner/provinser inom de länder där man arbetar.

Ett problem i sammanhanget är att Utan Gränser varit otydliga att förmedla de villkor och beräkningsgrunder som gäller för partnerorganisationernas egeninsats i projekten. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser fastställer en målsättning för partnerorganisationens finansiella bidrag i samarbetsprojekt. Vi inser att dessa sedan får tillämpas med en viss flexibilitet beroende på en rad förutsättningar. Existensen av en regel skapar ändå en nödvändig tydlighet och tjänar inte minst som en målsättning i de fall partnern för närvarande tillhandahåller en mindre andel.

Kriterier saknas för hur en insats ska avslutas och hur utfasningen ska göras. En sådan är enligt **vår bedömning** särskilt viktig i en miljö där det alltid finns skäl att inte "överge" en partner. En ökad tydlighet även på denna punkt gör det lättare för parterna (eller åtminstone Utan Gränser) att sätta punkt för ett projekt. Partnerorganisationerna är medvetna om tidsramarna för projekten men betraktar avtalsperioderna som etapper i samarbetet, en tydlig förväntan finns om att ett samarbete ska förlängas (med eventuella justeringar). Någon djupare diskussion och förståelse för när gemensamma målsättningar ska anses uppfylla finns inte. Attityden att våra vänner inte överger oss dominerar. Frågeställningen har även en koppling till kravet på tydlig utfasningsplan, något som avtalet med Sida stipulerar. **Vår bedömning** är att Utan Gränser för närvarande inte uppfyller detta åtagande vilket är olyckligt eftersom en sådan, även om planen i det enskilda fallet kan omprövas ändå sätter press på parternas att nå målet med insatsen.

Vi rekommenderar att Utan Gränser inleder en process i syfte att med ett urval av partnerorganisationer formulera ett antal grundläggande kriterier för projektutfasning. **Vi rekommenderar** också att Utan Gränser omedelbart uppdrar åt regionkontoren att tillsammans med partnerorganisationerna upprätta utfasningsplaner för nu pågående projekt.

Vi rekommenderar även att Utan Gränser överväger att införa en regel om ett kortare avbrott (ett eller två år) när ett projektsamarbete pågått i sex år. Ett sådant avbrott skulle balansera det i flertalet samarbeten inbygda gemensamma intresset av att förlänga projekten upprepade gånger. Avbrottet skulle ge parterna möjlighet till dialog och reflektion kring samarbetsformer och måluppfyllelse samt bidra till att tydliggöra skälen till ytterligare förlängningar bortom den relativt långa period som sex år utgör. Vi anser att regeln bör tillämpas relativt strikt för att sätta press på partnerorganisationen att institutionalisera de nya metoder och synsätt som introduceras inom ramen för projekten.

4.3.2 Latinamerika

Styrdokument

– Projektbörsen (Bolsa de proyecto) 2001

Insatsbedömningen styrs i huvudsak av den dokumentation som finns i "projektbörsen" (Bolsa de Proyectos). Projektbörsen innehåller riktlinjer för vad projekten skall innehålla, rutinbeskrivningar samt kriterier (inklusive betygsskala) för hur projektförslagen skall bedömas. Inför ramansökan år 2002–2003 inkom i Latinamerika cirka 75 projektförslag varav 54 blev antagna. Alla pågående projekt har bedömts i enlighet med instrumentet.

I allmänhet kommer projektidéer från partnerorganisationerna och/eller målgruppen själv. Därefter inleder partnerorganisationerna en diskussion med Utan Gränser om vad man vill göra, i detta skede i form av en öppen diskussion mellan Utan Gränser och partnerorganisationerna.

Partnerorganisationerna har ansvaret för utarbetandet av och innehållet i projektansökan. I vissa fall anlitas i denna process, under överinseende av Utan Gränser, en konsult som kan bistå med att utforma projektdokument och projektplaner i enlighet med den projektbeskrivningsmall som Utan Gränser tillhandahåller.

Partnerorganisationernas egeninsats varierar, från lägst 10% till att vissa organisationer själva står för större delen av projektbudgeten. Graden av självfinansiering uppges vara en viktig punkt i kontraktsförhandlingarna. I projektdokumentet redovisas egeninsatsen dels i form av kontanter och dels i form av arbete och andra resurser. Egeninsatsen måste redovisas på ett särskilt konto för att garantera att pengarna inte kommer från annan givare.

Utan Gränser hade tidigare inte några tydliga riktlinjer för hur länge ett projekt kunde pågå. I samband med ramansökan 2002–2003 så har dock regionkontoret bestämt att projekttiden inte får vara längre än 5 år samt att projektet skall vara uppdelat i två eller tre faser. Ännu finns det inte några särskilda utfasningsplaner för projekten. Då det långsiktiga målet för kooperativa partnerorganisationen är att bli självförsörjande är det viktigt att det huvudsakliga ansvaret för utfasningen av samarbetet vilar på partnerorganisationen. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser aktivt stödjer partnerorganisationen i den processen.

Slutsatser och rekommendationer – Insatsbedömning Latinamerika

För att säkerställa ett visst oberoende i bedömningen av projektförslagen samt för att inte utsätta landkoordinatörerna för onödig press från partnerorganisationer och andra intressenter så deltar landkoordinatörerna inte själva i insatsbedömningen. Istället har tre landkoordinatörer från andra länder ansvaret att, utifrån projektansökan samt kompletterande information från landkoordinatören i landet, utarbeta preliminära bedömningspromemorior.

Landkoordinatörerna skickar sedan sin bedömningspromemoria till regionkontoret där informationen sammanställs i ett gemensamt protokoll. Regionchefen tar det slutliga beslutet utifrån kriterier angivna i projektbörsen.

Vi bedömer att insatsbedömningen i Latinamerika fungerar mycket professionellt. Kriterierna för insatsbedömning är rimliga och väl genomtänkta.

4.4 Programgenomförande och policyutveckling

4.4.1 Södra Afrika

Styrdokument

- Model contract 2002 for the Regions Eastern and Southern Africa.
- Agreement between SCC (Utan Gränser) and the Gov. of Zimbabwe for provision of TA for development.
- Guidelines for Exchange Programmes with Grants from Sida
- Regionala strategin för Södra Afrika samt regionprogrammet

Slutsatser och rekommendationer – Programgenomförande

Det regionala programmet genomförs inom ramen för ett gällande tvåårsavtal med Sida. Utnyttjandegraden är relativt låg 80%, i motsats till de senaste åren då den legat på 95%, i huvudsak beroende på de stora valutakursförändringarna i Zimbabwe. När medborgarnas ekonomiska marginaler krymper omprövas också privata utgifter som medlemsavgifter, inflationstakten gör också att sparande i reala termer är en förlustaffär (inflationen överstiger vida räntan på ett sparkonto). Trovärdigheten i budskapet att kollektivt sparande är ett instrument för utveckling går

tillfälligt förlorad. Osäkerheten om framtiden och ekonomins utveckling medför också att partnerorganisationerna får svårt att planera och genomföra aktiviteter och behovet av flexibilitet ökar därmed.

Samtliga samarbeten är av karaktären att Utan Gränsers partnerorganisation ansvarar för implementeringen. Utöver rollen som finansiär bidrar Utan Gränsers personal med olika former av kapacitetsutvecklande stöd, ofta kopplat till de olika krav som ställs avseende planering, projektstyrning och rapportering. Stödet ges ofta i form av seminarier och workshops men även genom individuella uppföljningar, exempelvis i samband med den interna revisionen som genomförs. Även års- och halvårsuppföljningarna kan delvis betraktas som kompetenshöjande aktiviteter. De kapacitetsutvecklande insatserna genomförs primärt mot partnerorganisationerna, inte mot den primära målgruppen.

Vägvisaren uttrycker målsättningen att de svenska medlemsorganisationerna i högre utsträckning ska engageras i projektsamarbeten. Det finns ett antal exempel på organisationer i Sverige som i olika former arbetat i samarbetsprojekten. Denna form av tekniskt samarbete har dock en liten omfattning i tid och pengar. Det är också svårt att se hur volymen ska kunna öka annat än marginellt, bland annat beroende på partnerorganisationernas generellt dåliga uppfattning om vad svenska motsvarigheter kan erbjuda. Vi tror även att Utan Gränsers strategi att också samarbeta med andra än medlemsbaserade organisationer kan minska möjligheterna till samarbete eftersom förutsättningarna för "systerorganisationsutbyte" minskar. **Vår bedömning** är att målsättningen att i ökad omfattning engagera svenska medlemsorganisationer i projektgenomförande blir svår att förverkliga. **Vi rekommenderar** att det nuvarande arbetet med att tydliggöra dessa organisationers potentiella roller fortsätter. Parallellt krävs en fördjupad dialog med partners i södra Afrika om önskvärdheten och förutsättningarna för en sådan utveckling, i synnerhet i ljuset av att ett antal partners inte är medlemsbaserade organisationer.

Vi har vid några intervjuer med partnerorganisationer konstaterat att avtal mellan dessa och andra formella grupper som de samarbetar med inom ramen för projektverksamheten inte skriftligen dokumenterats. I syfte att säkerställa att genomförande sker enligt planer och muntliga åtaganden **rekommenderar vi** att sådana samarbeten formaliseras.

Såväl Vägvisaren som strategidokument för Södra Afrika anger betydelsen av att särskilt arbeta med jämställdhets- och ungdomsfrågor samt HIV/Aids-problematiken. Det finns dock inte några särskilda strategidokument utarbetade för regionen.

4.4.2 Latinamerika

Styrdokument

- Latinamerikastrategin 2002–2006 (2001)
- Mall för utformning av regionala och landinriktade programförslag (Estructura para las propuestas del programa regional y programa pais) (2001)
- Miljöstrategi i Centralamerika (Estrategia ambiental del SCC en Centro America)
- (odaterad)
- Jämställdhetstrategi (Estrategia para la equidad de género) (odaterad)

- Jämställdhetsmanual (Manual para implementar politicas de genero de las cooperativas) (odaterad)
- SCC model project document (in use in Latin America)
- Model agreement 2002 for the Latin America Region (2002)

Partnerorganisationen ansvarar för genomförandet av projektet.

Vad gäller projektgenomförandet har Utan Gränser i huvudsak två roller, en kontrollerande och en stödjande roll. Landkoordinatören har förutom de formella kontakterna i samband med årsgenomgången samt uppföljningsseminarier ett betydande informellt utbyte med partnerorganisationen. Landkoordinatören ger fortlöpande (tekniskt) stöd i frågor som rör organisationsutveckling, planering och styrning samt uppföljning av projekt, upphandling av konsulter etc. Landkoordinatören i Nicaragua uppger t.ex. att minst hälften av arbetstiden avsätts till samarbete med partnerorganisationerna.

Sedan år 2001 finns det en långsiktig strategi som styr Utan Gränserns arbete i Latinamerika. I enlighet med Vägvisaren har strategin övergripande ”utvecklingsmål”; utveckling på personlig nivå, organisationsutveckling samt utveckling på samhällsnivå. Dessutom har Utan Gränser identifierat ”strategiska mål” för 11 olika verksamhetsområden i Latinamerika.⁴ Strategin innehåller också motiveringar för varför just dessa områden är viktiga att arbeta inom samt förslag på aktiviteter för hur målsättningarna kan uppnås. Strategin innehåller även en analys av de sociala, ekonomiska och politiska förutsättningarna i regionen för utvecklingsarbete med inriktning mot kooperativ.

Slutsatser och rekommendationer – Programgenomförande

Vi bedömer det som att Utan Gränserns Latinamerikastrategi är väl genomarbetad och att organisationen på ett tillfredställande sätt inhämtat synpunkter från partnerorganisationerna och andra intressenter.

Utan Gränser har i Latinamerika en regional strategi för jämställdhetsfrågor. Med strategin som utgångspunkt har man tillsammans med andra biståndsfinansiärer⁵ även låtit utarbeta en omfattande manual för hur partnerorganisationerna bör arbeta med dessa frågor i genomförandet av projekten. Manualen är anpassad till kooperativa organisationers särskilda behov. Samtliga partnerorganisationerna har tillgång till manualen. Manualen används dock inte alltid. Vissa organisationer tycker inte att manualen är anpassad till deras verksamhet, andra hävdar att de har en egen strategi på området som skiljer sig från Utan Gränserns strategi (och som de hellre prioriterar). Vi bedömer att manualen främst hjälpt de organisationer där jämställdhetsfrågor redan ingår som en viktig del i arbetet.

Få av Utan Gränserns projekt i Latinamerika har som övergripande syfte att förbättra miljön men många projekt, särskilt de med inriktning mot landsbygdsutveckling, har indirekta eller direkta kopplingar till miljöfrågor. Utifrån Utan Gränserns allmänna miljöpolicy från 1998

⁴ Enligt Latinamerikastrategin (2002–2006) är de strategiska målsättningarna för Utan Gränserns arbete i regionen att; 1. befrämja landsbygdsutveckling, 2. befrämja en värdig bostadsmiljö, 3 befrämja spar- och kreditverksamhet, 4. befrämja kommersialisering av basvaror och konsumentvaror, 5. befrämja jämställdhet mellan könen, 6.befrämja och konsolidera stödet till ungdomar, 7. befrämja det rationella utnyttjandet av naturresurserna,8. befrämja organisationsutveckling och kapacitetsbyggande, 9. befrämja kvaliteten på den service som de kooperativa föreningarna inom den sociala ekonomin erbjuder, 10. stödja arbetet inom nätverk och allianser mellan kooperativa föreningar inom den sociala ekonomin och 11. stimulera kontakterna mellan Nord och Syd

⁵ ILO, CoopNet, AciAmericas

utarbetade regionkontoret 1999 en regional miljöstrategi. Strategin innehåller en rad ambitiösa förslag inom miljöområdet som exempelvis att samtliga nya projekt skall genomgå en grundläggande miljökonsekvensbeskrivning⁶. En handläggare på kontoret driver miljöfrågorna men använder sig inte av miljöpolicy från 1998 då den visade sig vara alltför ambitiös. Till skillnad mot jämställdhetsområdet har Utan Gränser inte heller utarbetat någon manual för det praktiska genomförandet av miljöstrategin. **Vår bedömning** är att Utan Gränserns policy samt den regionala strategin inom miljöområdet har en för hög ambitionsnivå vilket har bidragit till att organisationen inte har tillämpat dem.

Vi rekommenderar att Utan Gränser väljer en rimlig ambitionsnivå för policy och strategi arbetet i regionen. Huvuddelen av Utan Gränserns partnerorganisationer har fler än en internationell partner som på olika sätt genomdriver sina respektive policies och rutiner. I det sammanhanget är viktigt att partnerorganisationernas policies inom olika områden respekteras. I annat fall riskerar dessa att erodera. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser främjar en ökad givarsamordning samt att så långt det är möjligt bygger vidare på partnerorganisationens egna policies.

4.5 Uppföljning och rapportering av verksamheten

4.5.1 Södra Afrika

Styrdokument

- Semi Annual Report Format for SCC (Utan Gränser) Partners.
- Annual Report Format for Partners.
- Final Report Format for Partners.
- Instructions to SCC (Utan Gränser) Personnel for Financial Monitoring of SCC (Utan Gränser) Rosa Supported Projects.

Uppföljning äger rum i form av regelbundna rapporter från respektive projekt. Kraven på partnerorganisationernas rapportering av verksamhet och ekonomi är väl dokumenterad i en serie anvisningar. Års- och halvårsrapporter följs upp med formella överläggningar där olika samarbetsfrågor ytterligare diskuteras. Utöver den formella rapporteringen har Utan Gränser en löpande kontakt med partners och projekten, omfattningen på kontakterna varierar dock beroende på geografiskt avstånd och andra liknande faktorer.

Slutsatser och rekommendationer – Uppföljning

Vår bedömning är att samtliga organisationer är väl medvetna om vilka krav som gäller och i flertalet fall tycks dessa också efterlevas. Av protokoll från projektgenomgångar med partnerorganisationerna framgår dock att undantag finns och att brister i avrapportering någon gång skapat påtaglig irritation mellan parterna. Utöver hel- och halvårsrapporter lämnar vissa partners även kvartalsrapporter. Hel- och halvårsrapporterna följs alltid upp med formella genomgångar vilka dokumenteras.

Den löpande månatliga ekonomirapportering sänds från respektive partnerorganisation till Utan Gränserns financial controller. Dock lämnas ingen kopia automatiskt till den landansvariga på regionkontoret.

⁶ Det ska också påpekas att fullskaliga miljökonsekvensbeskrivningar är mycket kostsamma att genomföra, dessutom finns det i regionen mycket få (och dyra) konsulter som kan göra dem

Även om informationen finns tillgänglig **rekommenderar vi** att den programansvariga får samma information med automatik eftersom denna utgör en viktig länk i den övergripande bevakningen och bedömningen av respektive projekt.

Vår sammanfattande bedömning är att Utan Gränser på ett acceptabelt sätt etablerat former och rutiner för både ekonomisk och verksamhetsmässig rapportering. Det är lovvärt att anvisningarna från Utan Gränser tydligt anger att avrapporteringen ska vara LFA-baserad samt betona uppnådda resultat och avvikelser (samt skäl till dessa). Rapporternas analytiska kvalitet kan öka väsentligt, en uppgift som Utan Gränser arbetar med och som vi anser bör fortsätta.

4.5.2 Latinamerika

Styrdokument

- SCC (Utan Gränser) model project document (in use in Latin America)
- Model agreement 2002 for the Latin America Region
- Normas y procedimientos para los proyectos de asistencia tecnica en el ambito de los programas-país (2002)

I enlighet med kontraktet så följs aktiviteterna upp var fjärde månad. Partnerorganisationerna har ansvaret att tillsammans med landkoordinatören och andra intressenter, förbereda och genomföra ett arbetsseminarium i vilket man går igenom projektets aktiviteter och dess kostnader. Syftet är främst att klargöra huruvida projekt aktiviteterna är genomförda och med vilken kvalitet. I samband med seminarierna diskuteras förslag på hur projektmålen på ett effektivare sätt kan uppnås.

Vi bedömer att arbetet med uppföljning utförs under tillfredsställande former.

4.6 Projektrelaterade styrningssystem under utarbetning

1999 påbörjade Utan Gränser arbetet med att utveckla ett enhetligt system för planering, uppföljning och utvärdering, PME (Planning, Monitoring, Evaluation). Projektet har varit delfinansierat av Sida sedan budgetåret 2000. Det övergripande syftet med projektet är att stärka och formalisera Utan Gränserns interna styrsystem i ett projekts olika faser.

PME-projektet befinner sig i olika utvecklingsskeden i de olika regionerna. I Latinamerika har planeringskomponenten av systemet varit i funktion sedan hösten 2001. En del av planeringssystemet (Bolsa de Proyecto) redovisas under avsnittet för insatsbedömning. För närvarande sker i Latinamerika ett intensivt utvecklingsarbete av uppföljningskomponenten. I de andra regionerna har arbetet inte drivits lika hårt och hunnit lika långt. I Södra Afrika har konceptet introducerats genom seminarier och workshops för samarbetsorganisationerna. Tanken är dock att systemet skall vara tillämpligt i alla regioner där Utan Gränser är verksam. följande avsnitt redovisas i första hand arbetet med uppföljningskomponenten i Latinamerika.

4.6.1 Uppföljning enligt PME

Det övergripande syftet med PME är att kunna härleda hur projektverksamheten bidrar till att Kooperation Utan Gränser uppnår de tre övergripande utvecklingsmålen såsom de formuleras i Vägvisaren och

regionala strategier: förbättra levnadsvillkoren för människan, stärka organisationerna, och bidra till demokratisk utveckling inom det civila samhället.

Idag finns det en särskild projektgrupp bestående av tre landkoordinatörer i Latinamerika, som har till uppgift att driva processen framåt. Målsättningen är att utvecklingsarbetet av systemet skall vara färdigt under 2003.

Att mäta huruvida projekten har någon effekt på det de övergripande (mer kvalitativa) projektmålen är ofta metodologiskt besvärligt.⁷ I den meningen är utvecklingen av PME i stora stycken ett pionjärbete.

Samtliga projektdokument bygger på traditionell LFA metodologi. Det nya är i huvudsak att man med metoden har möjlighet att mäta även mer övergripande målsättningarna med projektverksamheten. För ändamålet har man tillsammans med en extern konsult tagit fram ett omfattande frågeformulär med indikatorer för att⁸ mäta effekter på såväl projektnivå som landstrateginivå. Indikatorerna kommer i samarbete med partnerorganisationerna att förfinas och anpassas till de särskilda behov som organisationerna har. Detta sker i arbetsseminarier där partnerorganisationerna, landkoordinatören och målgruppen deltar.

Enligt förslaget skall partnerorganisationerna ta ett stort ansvar för att följa upp verksamheten i projekten. Den tekniska rådgivaren i projekten har en nyckelroll i detta sammanhang, rådgivaren skall uppskattningsvis ägna 15–20 % av sin arbetstid åt att följa upp verksamheten. Landkoordinatörens och i viss mån regionkontorets uppgifter är i hög grad att följa upp hur partnerorganisationerna använder uppföljningsinstrumentet.

Uppföljningen skall enligt förslaget göras gemensamt med aktivt deltagande från målgruppen. Utifrån den kontinuerliga uppföljningen skall partnerorganisationerna genomföra tre arbetsseminarier per år med syftet att sammanställa och förankra informationen från fältet. I seminarierna deltar representanter för målgruppen, chefer och teknisk personal från partnerorganisationerna, samt Utan Gränsers landkoordinatörer. Tanken är att Utan Gränser med hjälp av ett dataprogram (som är under utveckling) ska sammanställa informationen från projekten för att på så sätt få fortlöpande information om i vilken grad målen i Latinamerikastrategin uppnås.

Slutsatser och rekommendationer – Uppföljning PME

Vi tycker att arbetet med att införa ett uppföljningssystem som kan mäta effekter på målgruppen är mycket bra. Givet de inbyggda svårigheterna **bedömer vi** att metoden för genomförandet är väl genomtänkt.

Vi anser också att det är bra att Utan Gränser, trots systemets komplicerade karaktär, har ambitionen att utforma uppföljningssystemet så att det blir enkelt, lättförståeligt och kostnadseffektivt.

Vårt intryck är också att partnerorganisationerna är positiva till genomförandet av förslaget. Det finns en genuin vilja att veta vilka effekter projektet egentligen har på målgruppen.

Den viktigaste utmaningen för att projektet skall lyckas är enligt **vår bedömning** den attityd och beteendeförändring som kommer att krävas av tekniska rådgivare inom partnerorganisationerna. Idag har dessa

⁷ Bedömning av effekter brukar ju främst ske i samband med utvärderingar av projekten.

⁸ Fichas metodológicas y de registro por indicadores

personer ingen eller mycket liten erfarenhet och kunskap om hur man arbetar med deltagande metoder. Därför kommer Utan Gränser att genomföra ett omfattande utbildningsprogram som syftar till att utbilda projektpersonal i deltagande metoder samt försöka förändra en utbredd paternalistisk attityd bland projektrådgivarna.⁹

Vi bedömer att andra viktiga utmaningar för systemets genomförande är;

- att partnerorganisationernas motivation blir låg dvs. att inte har nytta eller ser nyttan med systemet,
- att systemet inte blir tillräckligt enkelt utformat för partnerorganisationerna, att man inte förstår hur det skall användas,
- att systemet blir för resurskrävande i relation till återförd information, dvs. låg kostnadseffektivitet,
- att andra givare vill eller kräver att partnerorganisationen ska implementera andra system som icke är kompatibla med uppföljningsinstrumentet och
- att kvaliteten i informationen som förs in i systemet blir ojämn, p.g.a. skiftande kompetens hos organisationerna och att det därmed inte blir möjligt att avläsa resultaten på regional nivå.

Det bör emellertid understrykas att även om Utan Gränser kommer att få svårigheter med att implementera uppföljningskomponenten i PME så kommer utvecklingsarbetet ändå att vara värdefullt. Utvecklingsarbetet som för närvarande pågår, att med deltagande metoder utarbeta indikatorer för övergripande projektmål, kommer under alla omständigheter vara till nytta för såväl Utan Gränser som partnerorganisationerna. Utvecklingsarbetet har enligt uppgift lett till att personal inom Utan Gränser och i partnerorganisationerna redan idag tänker i mer utvecklingsfrämjande banor.

För att möjliggöra en uppföljning av Latinamerikastrategin har vart och ett av de 54 projekten sorterats in under ett av de 11 strategiska målen. (se ovan) Vi förstår att det av praktiska skäl är nödvändigt att göra en sådan indelning. Det finns dock en risk att man missar andra aspekter såsom jämställdhet, miljö och organisationsutveckling som ju finns med som bisyfte i de flesta projekt.

Med tanke de svårigheter som finns i genomförandet av systemet, **anser vi** det som är viktigt att regionkontoret i Latinamerika har ett flexibelt förhållningssätt till utvecklingen av metoden.

4.6.2 Utvärderingssystem

Utvecklingsarbetet av utvärderingskomponenten påbörjades under vårt fältbesök i Latinamerika. Ett antal riktlinjer för utvärderingsmetoden har utvecklats. Enligt förslaget skall Utan Gränser genomföra två typer av utvärderingar, dels en utvärdering som partnerorganisationerna själva genomför och dels externa utvärderingar. Självutvärderingarna innebär i huvudsak en sammanställning av uppföljningsresultaten enligt PME-systemet. I de externa utvärderingarna ska deltagande metoder alltid användas för att förankra resultaten redan under utvärderingens genomförande. Enligt förslaget ska den externa utvärderaren inhämta information

⁹ De tekniska rådgivarna i projekten har rekryterats på grundval av deras specialistkompetens inom ett särskilt område. Deras status i projektet vilar till stor del på att de "vet bäst". Personerna är ofta vana att berätta hur saker och ting skall göras snarare än att med deltagande metoder stärka målgruppen så att de själva kommer på hur det lämpligast bör göras.

från PME-systemet, men även göra kompletterade intervjuer med målgruppen samt inhämta information från landkoordinatören och andra intressenter. Ett bisyfte med utvärderingen är alltså att verifiera de resultat som redan tagits fram med hjälp av PME-systemet.

För närvarande pågår det också ett utvecklingsarbete vid Stockholmskontoret som syftar till att utarbeta metoder för att göra djuputvärderingar. En pilotutvärdering har gjorts av FETAS projektet i Uganda. Utifrån insamlade data provar man hypoteser i enkätform som är riktad till målgruppen. I framtiden kommer man även att använda sig av en kontrollgrupp som inte är föremål för insatsen för att på så sätt säkerställa resultatet. Information matas sedan in i ett dataprogram (Statistic Package for Social Science). Genom dataprogrammet blir det möjligt att bryta ner resultaten på olika variabler. Dessa utvärderingar kan komma att bidra till att erfarenheter som görs återförs in i planeringsprocessen.

Vi rekommenderar att regionkontoren i högre grad samordnar sitt arbete med utvecklingsarbetet som redan pågår i Stockholm.

4.6.3 Klassificeringsmodell (rankingsystem)

För närvarande utarbetar regionkontoret i Latinamerika ett klassificeringssystem av partnerorganisationerna. Enligt förslaget skall Utan Gränser kunna klassificera eller ranka partnerorganisationer beroende på hur utvecklade deras system är för planering, uppföljning samt finansiell kontroll av projekten. Utan Gränser har tänkt sig en fyragradig betygsskala. Den grundläggande tanken är att kraven på partnerorganisationerna ökar i takt med att betygen sjunker. Systemet ger Utan Gränser möjligheter själva bedöma vilka organisationer som kräver en tätare och mer noggrann uppföljning. **Vi bedömer** att rankingsystemet är ett bra sätt att följa upp partners samt att främja ett effektivt användande av resurser. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser fortsätter utveckla rankingsystemet.

4.6.4 ISO 9000

Utan Gränser stödjer sedan en tid en organisation i Costa Rica (CCC-CA¹⁰) som inom ramen för ett särskilt utvecklingsprojekt hjälper kooperativa företag att bli certifierade enligt ISO 9000. Utan Gränser har beslutat att själva låta hela sin Latinamerikaverksamhet bli certifierad enligt metoden.¹¹ Kraven är höga på dokumentation och funktion vad gäller såväl de ekonomiska som de verksamhetsrelaterade styrsystemen. Då utvecklingsarbetet med PME ändå pågår är certifieringsprocessen relativt lindrig för Utan Gränser. Regionkontoret ser en rad fördelar med att dokumentera systemet enligt modellen, kraven på ändamålsenliga och pålitliga system har blivit högre från bl.a. finansiärer, samt att det är god PR för organisationen. Det blir även enklare att byta ut nyckelpersoner inom organisationen.

Vi bedömer att certifieringen enligt ISO 9000 bidrar till förstärkning av ekonomi respektive verksamhetsrelaterade styrsystem. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser fortsätter utvecklingsarbetet i Latinamerika.

¹⁰ Confederación de cooperativas del Caribe y Centro América

¹¹ ISO 9000 medger att organisationen certifierar en eller flera processer i organisationen. Det är även möjligt att som i Utan Gränser fall göra en total certifiering av samtliga processer. Vid regionkontoret innebär det att finansiella styrsystemen, styrsystemen för planering, uppföljning och utvärdering ingår i certifieringsprocessen.

4.7 Ekonomistyrning

4.7.1 Medelshantering

Styrdokument

- Instruktion för ekonomiadministration vid regionkontor. (Det finns ingen särskild instruktion för Stockholmskontoret men de följer samma principer.)

Inom Utan Gränser förvaras och hanteras medel från Sida både på Stockholmskontoret, på regionkontoren samt i projekt. På alla nivåer hanteras medel både i form av kontanter och i form av behållning på bankkonton. Kontanthanteringen i Stockholm är dock av liten omfattning. I huvudsak används banksystemet för överföring av pengar mellan Sverige och utlandet. Betalningar från regionkontor till partnerorganisationer och anställda görs både via banksystem och med check. Nedan beskrivs de olika rutinerna:

1. Största delen av medelsöverföring görs från Stockholm till regionerna. Regionkontoret ställer samman en avstämningsnota där det framgår hur mycket som finns på kontot sedan senaste överföring, samt det uppskattade behovet för den närmaste perioden som normalt är två månader. Denna medelsbehovsanalys görs genom att samliga projekt i samband med att de rekviderar medel från regionkontoret uppger beräknad förbrukning. Begäran ska åtföljas av en redovisning av den föregående månadens förbrukning samt uppgift om eventuella balanser. Utbetalning av medel görs i regel inte utan att dessa uppgifter lämnats men undantag finns.
2. Det andra sättet att föra över pengar är genom direktöverföring till partnerorganisation, samma princip med avräkningsnota används. Detta görs ofta till länder där det inte finns något regionkontor därför att man vill minimera valutaförluster genom att medel ej växlas fler gånger än nödvändigt. I vissa fall distribuerar en partnerorganisation i sin tur medel vidare till annan partnerorganisation i landet.
3. I Palestina överförs pengarna i dollar via en bank i New York. Man har en anställd representant i Palestina som hanterar pengarna mot avräkningsnota.
4. I Vietnam arbetar man genom KF-konsult, som fakturerar utlägg halvårsvis. Största delen av medlen går till finansiering av korttidskonsulter.
5. I Östeuropa, överförs pengar som förskott, i de flesta fall tar projektkoordinatören med sig pengarna i kontanter och betalar projektutgifter på plats. Återredovisning sker efter resa. Ett projekt jobbar mot faktura. Anledning till detta är att införande av pengar i Ryssland beläggs med 30% skatt. Utan Gränser håller nu på att söka ”fribrev” för att kunna överföra utan skatt. Ett liknande system används i Latinamerika där man i vissa fall överför pengar till landkoordinatören som i sin tur distribuerar medel vidare till partnerorganisationen.

De flesta partnerorganisationer har bankkonton till vilka medel överförs. Alla partnerorganisationer har inte öppnat separata konton där Utan Gränserns medel sätts in. Detta är ett krav enligt avtalet med Sida. Det är inom Utan Gränser dock inte klarlagt huruvida bestämmelserna omfattar även partnerorganisationerna. Utan Gränserns revisorer har heller inte särskilt studerat detta. Av redovisningen från organisationerna framgår

tydligt såväl intäkter och kostnader per finansiär som partnerorganisationens egna finansiella bidrag. Den sist nämnda informationen kan dock vara svår att tolka eftersom viss osäkerhet föreligger om hur de bidrag som redovisas värderats. Enligt uppgift är trenden att partners får allt svårare att klara kravet att delfinansiera projekten beroende på det allmänna ekonomiska läget.

Utan Gränser har i jämförelse med många andra internationella NGO:s mycket strikta och tydliga krav. Genomgående tycker partnerorganisationerna att kraven som Utan Gränser driver är mycket hårda, betydligt hårdare än andra givares krav. Trots att Utan Gränserns krav inledningsvis mest uppfattats som besvärliga så inser fler partnerorganisationer att genom att man tvingats att hålla en bättre ordning, har verksamheten gagnats som helhet.

För närvarande ställer Utan Gränser samma krav på samtliga partnerorganisationer, även de där ekonomiadministrationen fungerar väl. Som beskrivits ovan, håller man i Latinamerika på att utveckla ett rankingssystem, som ska ge möjlighet att på ett bättre sätt prioritera de resurser som läggs ned på kontroll av ekonomiadministration hos partnerorganisationerna.

Slutsatser och rekommendationer – Medelshantering

Utan Gränser har tydliga regler för medelshantering, vilka också i huvudsak följs. Det direkta ansvaret för hantering av pengar ligger genom den decentraliserade organisationen på regionkontoren, som också står för största delen av medelsförbrukningen. Det ställer därmed stora krav på att regionkontoret har förutsättningar att följa upp samtliga projekt och förvissa sig om att medel använts till det som de budgeterats för. Stockholmskontoret har ett tydligt övergripande ansvar för utformning och uppföljning av rutiner.

Vi konstaterar att de överföringsmetoder där inte banksystemet används (i Östeuropa) strider mot Sidas regelverk. I de fall överföringsmetoderna strider mot mottagarländernas lagstiftning strider de även mot Sidas regelverk då Sida medel inte får hanteras i strid med berörda länders regler. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser skyndsamt åtgärdar detta. Vi vill också påpeka att nuvarande system i Ryssland utsätter den svenska projektsamordnaren för onödigt risktagande, samt också har en negativ påverkan på "ägarskapsfrågan" för projektet, dvs. partnerorganisationens reella projektägande. **Vi rekommenderar** en fortsatt utveckling av rankingssystemet i Latinamerika, där man kan koncentrera sig på att arbeta aktivt med uppföljning och stöd till de organisationer som behöver mer stöd och ställa mindre rapporterings- och uppföljningskrav på organisationer där man bedömer att ekonomiadministrationen fungerar bra. (se kap 4.6.3) **Vi rekommenderar** också att värderingsprinciper för partnerorganisationernas projektbidrag utarbetas.

4.7.2 Finansiell kontroll och intern rapportering

Övergripande styrning och kontroll

Övergripande finansiell styrning och kontroll vilar på styrelsen.

Den regleras i ett antal dokument, främst de följande:

- Avtal mellan Sida och Utan Gränser

- Utan Gränsers stadgar
- Firmateckningsrätt och attestordning
- Kontoplan
- Projektansökan 2002–2003

Styrning och kontroll inom Sverigeverksamheten

Styrning och kontroll av Sverigeverksamheten avser aktiviteter i Sverige och avser främst kansliet. Den regleras främst i följande dokument:

- Kontoplan
- Projektansökan 2002–2003
- Årsredovisning

För regionerna gäller ovanstående dokument samt för respektive region specifikt framtagna dokument (nedan redovisas Södra Afrika och Latinamerika):

Afrika	Latinamerika
– Instructions for Financial Administration at Regional Offices. – Guidelines to Partners for Financial Administration, Budgeting and Reporting of SCC Rosa Supported Projects. – ToR for the Audit of the SCC Regional Office and the SCC Zimbabwe Programme. – Instructions to SCC Personnel for Financial Monitoring of SCC Rosa Supported Projects. – Instructions for the Audit of the SCC Regional Offices – Fiscal Year 2001. – Audit Instructions for SCC Projects – Fiscal Year 2001. – Instruksen för ekonomiadministration vid regionkontor	– Normas y procedimientos para la contabilización de fondos y emisión de informes financieros de proyectos de cooperación. (Detta är en samling styrdokument som riktar sig till partnerorganisationerna, innehåller t.ex. riktlinjer och mallar för budgetering, finansiell rapportering, rekvisering av medel, bokföringsregler och externrevision etc.) – Normas y procedimientos para los proyectos de asistencia técnica en el ámbito de los programas-país. (Innehåller en rad olika dokument som rör riktlinjer och rutiner för genomförandet av stödet, exv. administrativa rutiner för utbetalningar, handkassa, ersättning, upphandling. Dokumentet riktar sig främst till landkoordinatorer.

Slutsatser och rekommendationer – Finansiell kontroll och intern rapportering

Det yttersta ansvaret för finansiell kontroll har styrelsen som har delegerat ansvaret till VD. I den decentraliserade organisationen vilar dock, de facto, det ansvaret på regioncheferna vid respektive regionkontor som ger regioncheferna fullt ansvar att agera inom fastställd budget. Det finns dock inget formellt dokument som reglerar regionkontorschefernas ansvar när det gäller finansiell kontroll och ekonomiadministration. **Vi rekommenderar** att det ekonomiska ansvaret för regionkontor och andra projektansvariga dokumenteras och fastställs.

Team Administration gör månadsvis budgetuppföljning för hela Utan Gränsers verksamhet.

I fält sker budgetuppföljning var annan månad. Rapportering görs till regionkontoret.

Vår bedömning är att både Stockholmskontoret och regionkontorens system för kontroll och uppföljning fungerar tillfredställande. Ansvariga medarbetare har en god kompetens och relevant bakgrund. Gällande rutiner är väl dokumenterade och tydliga, partnerorganisationerna är också medvetna om dessa. I huvudsak fungerar rutinerna och rapporter lämnas inom angivna deadlines. Någon av partnerorganisatio-

nerna har dock tidvis inte respekterat dessa vilket tvingat Utan Gränser att agera genom påminnelser, något som resulterat i bättre efterlevnad.

4.7.3 Ekonomiadministration

4.7.3.1 Bokföring

Utan Gränser bokföring är uppdelad mellan Sverigekontoret och regionkontoret. I Sverige bokförs hela Sverigeverksamheten, region Öst, Asien och Palestina. På regionkontoren bokförs alla kostnader för fältverksamheten. Overheadkostnader påförs regionen när regionkontoren månadsvis rapporterar till Stockholm. Fullständiga kostnadsrapporter sänds sedan till regionkontoren. Både Stockholm och regionkontoren använder redovisningsprogrammet Scala (med undantag av landkontoret i Zambia som har Pascal). Stockholmkontoret och regionkontoret i Latinamerika använder systemet identiskt, man redovisar allt i kronor och skickar månadsvis en datafil som kan integreras. I Afrika använder man systemen lite olika beroende på nationella krav på att all bokföring ska ske i landets valuta. Information sänds månadsvis till Stockholm sammanställd på projekt och aktivitetsnivå. Alla underlag och detaljer finns kvar på regionkontoren. Bokföring sker i fyra dimensioner, (land, projekt, output, aktivitet). Detta bidrar till att man enkelt kan ta fram olika rapporter.

De snabba valutakursförändringarna i Zimbabwe hanteras i redovisningen genom att kontoret månadsvis beräknar en genomsnittkurs vilken används som underlag för periodens transaktioner.

Slutsatser och rekommendationer – Bokföring

Vi har inte funnit några brister i bokföringsrutinerna utan som helhet sköts dessa mycket bra. En observation har vi dock gjort. Det finns väl etablerade rutiner för hantering av inkommande fakturor. Däremot bokförs inte alltid utbetalningar löpande vid regionkontoret i Zimbabwe, detta sker dock inom innevarande månad. Därigenom förloras möjligheten att göra dagliga uppföljningar. **Vi rekommenderar** att samtliga transaktioner bokförs löpande.

4.7.3.2 Rutiner och attestordning

På Stockholmskontoret attesteras kostnader enligt attestordning beslutad av styrelsen.

I Latinamerika finns också beslutad attestordning. I Södra Afrika finns ingen skriftlig attestordning, men gällande rutin är tydlig och berör ett fåtal av kontorets medarbetare. **Vi rekommenderar** ändå att gällande attestordning dokumenteras samt att information lämnas till medarbetarna. Det noterades att regionchefens reseräkningar och egna utlägg ej attesterats löpande. **Vi rekommenderar** att löpande attesteringsrutiner införs.

4.7.3.3 Kontroll av anläggningstillgångar

Anläggningstillgångar vid Stockholmskontoret finns upptagna i ett anläggningsregister. Värdet av dessa är relativt lågt. Värdet på anläggningstillgångarna vid regionkontoren är mer betydande och tillgångarna är av flera olika typer. Anläggningsregister finns vid regionkontoren.

En observation under Zimbabwebesöket var att fordon och viss annan utrustning formellt är registrerade på regionkontoret. Bokföringsmässigt skrivs bilarna av anskaffningsåret men de registreras i anläggningsregistret. I detta anges bilarnas anskaffningsvärde. Inventarieförteckningen omfattar även de bilar som anskaffas och används av partnerorganisationerna. Utöver skatte- och tullfördelar anges även möjligheten till kontroll över fordonen som skäl till att de formellt förblir Utan Gränsers egendom. Bortsett från den ekonomiska aspekten ställer vi oss frågande till om principen att bilarna fortsätter att vara Utan Gränser registrerade är förenlig med partnerskapstanken och eftersom kontroll av tillgångarna är viktig del i ägandeskap. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser överväger att ändra policy på denna punkt.

4.7.3.4 Försäkringsskydd

Egendomsförsäkringar finns. I Zimbabwe är den höga inflationstakten ett problem. Växelkursutvecklingen gör att fordonen mycket snabbt blir kraftigt underförsäkrade (ersättningen står inte i proportion till återanskaffningsvärdet i utländsk valuta).

Det råder osäkerhet om försäkringsskydd tillhandahålls av arbetsgivaren för medarbetarna på regionkontor inklusive för de lokalanställda. Samarbetsavtal med landet föreskriver ofta detta. **Vi rekommenderar** att det utreds och vid behov åtgärdas.

Vi rekommenderar att fordonsförsäkringar i Zimbabwe tecknas i utländsk valuta eller att, om möjligt, ersättningsnivåerna i försäkringen knyts till den parallella växelkursen för US-dollar.

4.7.3.5 Internrevision

KPMG har i revisionsrapporten skrivit att internkontrollen är ”i allt väsentligt god”.

Inom Team administration finns en nyligen framtagen plan över hur Utan Gränser ska arbeta med internrevision, i vilken det uttrycks att regionkontoren ska internrevideras vart annat år av personal från Stockholm. Däremot sker idag ingen granskning av måluppfyllelse och effektiviteten i utnyttjande av medel. Tanken är att den typen av uppföljning kommer att göras inom ramen för PME-systemet när det är klart.

Förekomsten av interna administrativa instruktioner och manualer inom partnerorganisationerna i södra Afrika och dess kvalitet är varierande. Även om mycket stöd lämnats för kapacitetsutveckling inom området så finns det fortfarande ett utrymme för ytterligare förbättringar.

Som ett led i den löpande uppföljningen av partnerorganisationerna genomförs så kallad ”financial monitoring”, en form av internrevision utförd av regionkontorets ekonomipersonal. Internrevisionen utförs enligt ett upprättat schema även om vissa förseningar kunnat noteras. I princip ska alla partnerorganisationer besökas årligen. Efter ett initialt motstånd har revisionsbesöken nu accepterats av partnerorganisationerna och betraktas som ett led i kapacitetsutvecklingen av dessa. Revisionerna har vid några tillfällen medfört allvarigare konsekvenser i form av avbrutet samarbete respektive fördröjningar i utbetalningar.

De insatser som gjorts för att etablera och vidareutveckla kapaciteten inom partnerorganisationerna att hantera medel är bra men behöver

följas upp. **Vi rekommenderar** fortsatt stöd till partnerorganisationerna i syfte att fördjupa kompetens samt vidareutveckla interna rutiner och instruktioner.

4.7.3.6 Externrevision

Övergripande revision görs av KPMG. Revisorerna har tidigare framfört att det är orimligt för dem att göra en fullständighetskontroll som tidigare önskats av Sida. Kostnaden skulle bli alldeles för hög. Därför har man istället enats om ett "roterande" system där man försöker täcka in alla projekt under en tre års period. Det finns inte heller möjlighet för revisorerna att granska upphandlingar utanför Sverige samt att i detalj intyga att "verksamheten för vilket Sida beviljat medel har genomförts".

För KPMG är det en omöjlighet att värdera kvaliteten på de revisioner som görs, så i praktiken blir det Utan Gränser som har störst möjlighet att kontrollera att bra revisionsfirmor används.

De senaste årens revisionsprotokoll visar att Utan Gränser i allt väsentligt uppfyller god redovisningssed. I revisionsprotokollen för de två senaste åren påpekas emellertid att man bör minska andelen oredovisade projektmedel samt få in engagemangsbesked från lokala banker.

Revision av samarbetsprojekten genomförs dels på uppdrag av Utan Gränser, dels också enligt avtal av respektive partnerorganisation. För uppdragen anlitas registrerade och godkända revisorer. Revisionsrapporter upprättas och överlämnas till regionkontoret. Skriftliga instruktioner finns för revision av såväl regionkontoret som partnerorganisationernas projektverksamhet. I Södra Afrika samordnar man arbetet så att partnerorganisationens "egna" revisorer också reviderar Utan Gränserns projekt. Revisionsfirmorna som anlitas är etablerade byråer.

I Latinamerika får partnerorganisationerna ofta medel från andra givare och en viktig uppgift för revisorerna är att undersöka att man inte får pengar från flera givare till samma aktivitet. De lokala revisorernas generella intryck av partnerorganisationernas redovisningar är dock att de är tydliga och överblickbara. Då de flesta partnerorganisationer även har andra internationella givare betyder det att de revideras flera gånger per år. Utan Gränser har använt sig av den externa revisionen för att förbättra interna styrinstrument samt ekonomihanteringen i partnerorganisationerna.

Vår bedömning är att den externa revisionen är tillfredställande.

4.8 Upphandling av tjänster och varor

Styrdokument

- Upphandlingsbestämmelser för enskilda organisationer, bilaga till Sidas Allmänna Villkor för bidrag till svenska enskilda organisationer,
- Riktlinjer för projekthantering, Latinamerika (Normas y procedimientos para los proyectos de asistencia tecnica en el ambito de los programas país)
- Personalhandboken, Latinamerika

Upphandling av varor och tjänster görs dels i Sverige, dels i fält.

Upphandlingar i Sverige kan avse exempelvis konsulttjänster och produktion av informationsmaterial. I fält upphandlas såväl konsulttjänster som varor, i det senare fallet främst fordon och datautrustning. Utan Gränser saknar egna, allmänna riktlinjer för upphandling. Sidas anvis-

ningar utgör det enda generella styrdokumentet för hur upphandlingar ska genomföras. I Latinamerika finns viss kompletterande information.

Vissa skillnader har kunnat noteras beträffande rutinerna för upphandling i de två besökta regionerna, Latinamerika och Södra Afrika.

I Latinamerika görs upphandlingar av regionkontoret och partnerorganisationerna. Regionkontoret upphandlar experter för att utföra särskilda studier och dels varor som inte har med den operativa driften att göra. Partnerorganisationen ansvarar för samtliga projektrelaterade upphandlingar. Huvuddelen av alla upphandlingar görs av partnerorganisationen. I Södra Afrika gäller formellt motsvarande ansvarsuppdelning men i praktiken görs större upphandlingar (fordon, datorer, etc.) av regionkontoret i syfte att erhålla skatte- och tullfrihet. Detta medför också att tillgångarna måste förbli i Utan Gränsers ägo under en inte väsentlig tid. Alla projektrelaterade upphandlingar genomförs dock i båda regionerna i nära samarbete med respektive partner och inom ramen för beslutade budgetar. Styrande för upphandlingsarbetet är Sidas anvisning för upphandling.

Generella likheter finns mellan regionerna vad gäller principer som tillämpas vid upphandling. Upphandling av **varor** styrs av Sidas anvisningar, överenskomna program och budgetar samt i tillämpliga fall partnerkontraktet. I korthet gäller att vid upphandling i regionerna ska hänsyn tas till pris och kvalitet samt att minst tre anbud ska begäras in vid upphandling som överstiger SEK 200.000. Vid partnerledda upphandlingar ska upphandlingen först godkännas av regionkontoret.

I Latinamerika styrs upphandling av **tjänster** av instruktioner i personalhandboken för Latinamerika. Där beskrivs steg för steg hur upphandlingsprocessen skall gå till, dessutom regleras där ansvarförhållandet mellan partnerorganisationen och Utan Gränser. Partnerorganisationen har formellt ansvar för upphandling, i praktiken görs den dock i nära samråd med Utan Gränser inom ramen för gällande samarbetsavtal och verksamhetsplaner. I Södra Afrika saknas särskilda instruktioner för upphandling av tjänster. I praktiken utförs sådana upphandlingar i samråd mellan regionkontoret och partnerorganisationen. Rekrytering av korttidskonsulter görs ofta som direktupphandling av individer från svenska medlemsorganisationer inom ramen för etablerade relationer.

Slutsatser och kommentarer – upphandling

Vi har valt att granska en under slutet av 2001 av Stockholmskontoret genomförd upphandling av tjänster (redaktörskap, layout, tryckning) för produktion av Utan Gränsers nyhetsblad. Det samlade kontraktsvärdet för den aktuella upphandlingen överstiger 200.000 SEK vilket innebär att upphandling i konkurrens ska tillämpas. Sex leverantörer erhöll inbjudan att offerera hela eller delar av arbetet. I inbjudan angavs grundläggande tekniska villkor samt sista anbudsdatum.

Av Sidas anvisningar framgår att upphandlingar ska vara väl dokumenterade samt att särskilt, av ansvarig person undertecknat utvärderingsprotokoll ska upprättas. Utan Gränser har inte kunnat uppvisa annat utvärderingsunderlag eller dokumentation från upphandlingen än några sidor med handskrivna anteckningar om respektive inkommet anbud. **Vi anser** att dessa är otillräckliga som underlag för att bedöma om resultatet av utvärderingen står i överensstämmelse med inbjudan

och Sidas anvisningar. **Vår bedömning** är att de rutiner som tillämpades vid den studerade upphandlingen inte står i överensstämmelse med åtagandena enligt avtal med Sida.

Vi bedömer det vidare som nödvändigt att Utan Gränser utarbetar interna riktlinjer för upphandlingar som ett komplement till avtal och Sidas anvisningar. Dessa bör avse upphandlingar av varor och tjänster. Riktlinjerna bör inte bara omfatta de frågor som finns reglerade i Sidas anvisningar utan ge vägledning i alla faser av upphandlingsarbetet. De bör ange vilka åtgärder som krävs vid inbjudan för att säkerställa en godtagbar konkurrensnivå, regler för hantering av inkomna anbud, grundläggande principer för anbudsutvärdering, information om utfall av upphandlingen till anbudsgivare, etc.

Tydligare riktlinjer för upphandling skulle utgöra ett stöd även för personalen på regionkontoren. **Vårt generella intryck** (utan att närmare ha studerat någon ytterligare enskild upphandling i ”fält”) är att Sidas krav efterlevs när upphandlingar genomförs av regionkontoren eller partnerorganisationerna men att det därutöver finns ett behov av förtydliganden och uppstramning.

Följande ytterligare observationer angående upphandling gjordes under besöken i regionerna (inom parentes anges vilken region kommentaren avser):

- I samarbetsavtalen med partnerorganisationerna anges att upphandling ska göras i överensstämmelse med Utan Gränser ”procurement regulations”. Några sådana finns inte, endast de av Sida utfärdade anvisningarna. I Utan Gränser ”guidelines” för partnerorganisationer hänvisas däremot direkt till Sidas anvisningar samt ges några ytterligare rutinanvisningar. **Vi rekommenderar** att nämnda hänvisningar ses över, harmoniseras och förtydligas (Södra Afrika).
- **Vi rekommenderar** också att skriftliga upphandlingsinstruktioner görs tillgängliga för partnerorganisationerna, något som idag inte är fallet. I dessa bör även klargöras under vilka omständigheter direktupphandlingar av konsulttjänster är möjligt och när en förenklad upphandlingsprocedur kan tillämpas. (Latinamerika).
- Vi har noterat en skiftande kunskapsnivå om de gällande anvisningarna även bland personalen på regionkontoren. **Vi rekommenderar** att efter det att eventuellt nya riktlinjer utarbetats samtliga anställda vid regionkontoren erhåller en kortare uppdatering av regelverket (Södra Afrika).
- Ansvar inom regionkontoret för att utveckla partners upphandlingsrutiner bör förtydligas. I nämnda guidelines för partnerorganisationer anges att ”the chief financial officer” ska godkänna inköpsorder. Någon motsvarande arbetsuppgift finns inte angiven i denna befattningshavares arbetsbeskrivning. **Vi rekommenderar** att även denna fråga ses över och att chief financial officer får i uppdrag att bevaka området, bland annat som en del av de regelbundna interna revisionsbesöken som företas. **Vi rekommenderar** även att motsvarande översyn görs av instruktionerna för regionkontoren, idag saknas exempelvis hänvisning till upphandling i instruktionerna för regionkontoret i Harare (Södra Afrika).

5. Granskning av informations- verksamheten

Styrdokument

- Utan Gränsers avtal med Sida avseende programbidrag till information i Sverige samt Sidas anvisningar angående informationsarbete med bidrag från Sida, samt
- Vägvisaren, Utan Gränsers utkast till policy för informations och opinionsbildning samt den interna budgeten.

Avtalet mellan Utan Gränser och Sida avseende informationsbidrag avser åren 2001–2003. Det beviljade anslaget för de tre åren är 15,2 MSEK. Avtalet omfattar följande delprogram; 1) Opinionsbildning genom medlemsorganisationerna, 2) Rättviseakademin, samt 3) Samverkan med LRF och Sveriges Bönder Hjälper.

Ansvaret för information och opinionsbildning vilar i den gällande organisationen på Team Kommunikation. Teamet består av 5 personer varav 3 är hemmahörande i teamet. Därtill kommer Rättviseakademin båda deltidsanställda vilka deltar i Team Kommunikations planering och interna möten. Teamet har under de senaste 1–2 åren haft flera chefsbyten och en längre period under 2002 var tjänsten vakant.

Verksamheten består dels av ett antal fastställda, återkommande aktiviteter, dels också av olika kampanjer och initiativ tillsammans med medlemsorganisationerna. För att få underlag från verksamheten i fält har Utan Gränser inrättat informationstjänster vid regionkontoren vilka delvis finansieras inom ramen för informationsbidraget.

Medlemsorganisationerna har mycket varierande förutsättningar att driva egna informationskampanjer. Ofta genomförs en aktivitet som ett stöd för insamling av pengar till Utan Gränser. Lokalt genomförs emellanåt kampanjer i samverkan mellan olika medlemmar. Inom en medlemsorganisation finns normalt en anställd eller förtroendevald person med ansvar för information om Utan Gränsers verksamhet. Team Kommunikation genomför med viss regelbundenhet aktiviteter för dessa kontaktpersoner. I många fall vilar dock samarbetet med medlemsorganisationerna på ett långvarigt samarbete och omfattande informella kontakter.

Rättviseakademin är ett nätverk för ungdomar med intresse för utvecklingsfrågor. Akademin är formellt ett informationsprogram inom Utan Gränser. Nätverket har en informell karaktär och utgör främst en struktur för dialog och information om utvecklingsfrågor. Akademin beslutande organ är en basgrupp vilken är öppen för alla intresserade

som solidariserar sig med de grundläggande värderingarna. Ett kansli med två deltidsanställda producerar ett månadsbrev och organiserar aktiviteter.

Slutsatser och rekommendationer – information

Enligt Sidas anvisningar för informationsbidraget så ska Utan Gränser bedriva sin informationsverksamhet utifrån långsiktiga informationsstrategier. Vår bedömning är att Utan Gränser idag inte har en sådan, dokumenterad långsiktig strategi. Vägvisaren innehåller inte, vid sidan av några kortfattade formuleringar om opinionsbildning, några egentliga anvisningar om hur informationsarbetet ska bedrivas. Utöver Vägvisaren finns ett utkast till policy, ”Kommunikationsstrategi – några nyckelord”, vilket efter vidare bearbetning kan komma att forma basen för en långsiktig informationsstrategi. **Vår bedömning** är att Utan Gränser för närvarande inte uppfyller det grundläggande kravet på att ha en fastställd strategi för det långsiktiga informationsarbetet. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser skyndsamt utvecklar och fastställer en informationsstrategi.

I Sidas anvisningar anges även att informationsarbetet ska riktas mot hela samhället, med två prioriterade målgrupper, barn och ungdomar samt opinionsbildare och beslutsfattare. Utan Gränser har enligt **vår uppfattning** genom sina medlemsorganisationer (i synnerhet den konsumentkooperativa rörelsen) bättre förutsättningar än många enskilda organisationer att nå ut till stora delar av det svenska samhället. Vår bedömning är att den pågående utvecklingen där befintliga medlemsorganisationers regionavdelningar söker medlemskap i Utan Gränser ökar närheten till den enskilda medlemmen/individen inom den kooperativa rörelsen och därmed möjligheterna att faktiskt utöva påverkan på människors kunskap och attityder om utvecklingssamarbete.

Däremot anser vi inte att Utan Gränser har några särskilda förutsättningar att nå målgruppen barn och ungdom (utöver Rättviseakademin). Utan Gränser genomför vissa aktiviteter riktade mot målgruppen i samarbete med svenska skolor genom Elevorganisationen och deras kampanj Operation Dagsverke.

Genom den egna medlemsbasen och i samverkan med andra enskilda organisationer kan Utan Gränser nå målgruppen beslutsfattare och opinionsbildare. **Vår bedömning** är att denna del av informationsarbetet varit nedprioriterat. **Vi rekommenderar** att i arbetet med att fastställa en informationsstrategi bör målgruppsanalysen vidareutvecklas samt metoderna för att nå beslutsfattare och opinionsbildare förtydligas.

Medlemsorganisationerna är en nyckelresurs i Utan Gränserns informationsarbete. I syfte att tydliggöra förutsättningar och förväntningar på dessa eftersträvar Utan Gränser att ingå samarbetsavtal med dem. I dagsläget existerar endast sex sådana avtal. Enligt dessa samarbetsavtal ska medlemsorganisationen upprätta en verksamhetsplan för informationsaktiviteter i relation till Utan Gränser. Enligt **vår bedömning** fyller samarbetsavtalen en viktig styrfunktion och vi anser det angeläget att Utan Gränser fortsätter ingå avtal med medlemsorganisationerna. Avtalen skapar en tydlighet och erbjuder en långsiktighet i planeringen av verksamheten. Det bör dock betonas att inte alla medlemmar anser avtalen som nödvändiga, vissa menar att värdegemenskapen är tillräck-

ligt stor för att kunna uppnå samma effekter utan att formalisera samarbetet mer. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser driver frågan om samarbetsavtal gentemot medlemmarna samt att den avtalsutformning som används idag ses över i syfte att säkerställa att Utan Gränserns åtaganden i avtalet med Sida täcks in.

Vår bedömning, vilken bekräftas av Utan Gränser, är att organisationen haft störst framgång i insamlings- och informationsarbete inom den konsumentkooperativa rörelsen. Samarbetet med dem beskrivs av organisationerna som mycket positivt. Genom sammanslagningen med Sveriges Bönder Hjälpers så har förutsättningarna för samarbete med LRF ökat väsentligt. Under år 2002 har även överenskommelser gjorts med såväl HSB som Riksbyggen som kan komma att öka de bostadskooperativa rörelsernas engagemang. Vi tror på basis av våra intervjuer med representanter för organisationerna att det finns en potential för mer omfattande aktiviteter mot dessa. **Vi rekommenderar** att utveckling av aktiviteter riktade mot de aktuella organisationerna ges prioritet under 2003.

En mindre del av informationsbidraget (ca 100 tkr år 2001), förmedlas vidare till medlemsorganisationer som stöd till särskilda kampanjer. I avtalet och Sidas anvisningar regleras formerna för sådant stöd. Utan Gränserns faktiska hantering av sådana bidrag kännetecknas av en hög grad av informell hantering och förfarandet avviker enligt **vår bedömning** från vad som överenskommits med Sida. En detaljerad genomgång av Utan Gränserns faktiska handläggning i förhållande till avtal och anvisningar återfinns i Bilaga 2.

Vi rekommenderar att Utan Gränser omedelbart ser över gällande rutiner i syfte att skapa en efterlevnad av ingånget avtal. För närvarande saknas fastställda anvisningar och bedömningskriterier för ansökningar från medlemsorganisationerna samt standardavtal för organisationer som erhåller stöd.

I och med decentraliseringen av den operativa verksamheten har mycket av detaljkunskapen om fältverksamheten försvunnit från Stockholmskontoret. För att kompensera för den svårighet som därmed uppstått i att få underlag till artiklar och informationskampanjer, så erhåller regionkontoren ekonomiskt stöd i syfte att engagera personal med uppgiften att producera informationsmaterial, allmänt om regionen, om specifika ämnen och projekt. Vi uppfattar detta som en positiv och nödvändig åtgärd. Målet är att producera information som i högre grad än tidigare är "skraddarsydd" för olika användare i Sverige. **Vi bedömer** det som nödvändigt att de personer som engageras i rollen som regionala skribenter ges en gedigen handledning avseende rollen och vilken information som efterfrågas av Stockholmskontoret samt medlemsorganisationerna. **Vi rekommenderar** att Team Kommunikation och regioncheferna tillsammans fastställer en åtgärdslista avseende detta. De informationsansvariga bör till exempel ges möjlighet att besöka Sverige och några medlemsorganisationer. Rutiner för informationsinsamlingen bör också förtydligas.

Syftet med informationsarbetet är att påverka kunskaper och attityder. Uppföljning och utvärdering utgör väsentliga instrument för att fastställa måluppfyllelse. I ansökan om informationsbidrag för 2001–2003 konstaterade Utan Gränser att tidigare genomförda utvärderingar inte hållit en

tillräckligt hög kvalitet. Vår bedömning är också att fokus inom Utan Gränser varit på insamlingsresultatet och att det har uppfattats som ett mått på framgång i informationsarbetet. Utan Gränser åtog sig enligt ansökan att under avtalsperioden göra två mätningar i syfte att fastställa förändringarna i kunskapsnivå, en "baseline" studie tidigt 2001 samt en uppföljning under senare delen av 2003. I skrivande stund, hösten 2002, har den första studien inte genomförts. **Vår bedömning** är att Utan Gränser inte kommer att kunna uppfylla åtagandet mot Sida och att förutsättningarna att kunna bedöma effektiviteten i informationsarbetet avsevärt försämrats. Det tidigare systemet med kartläggning av aktivitetsnivån bland medlemmar, vilket genomfördes med enkät, avvecklats vilket ytterligare försvårar någon form av uppföljning. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser och Sida diskuterar hur uppföljning och utvärdering av informationsarbete ska genomföras under den återstående avtalsperioden. **Vi rekommenderar att** den planerade baseline studien genomförs snarast möjligt i syfte att utgöra underlag för bedömningar under kommande avtalsperiod.

Rättviseakademin är ett intressant initiativ som ligger i linje med kravet på att särskilt nå ungdomar med information om utvecklingsfrågor. Sannolikt är kostnadseffektiviteten i verksamheten hög och verksamheten uppfyller kravet på innovativa lösningar. Ur ett metodperspektiv har vi inte något att invända mot det som utförs. Dock skapar valet av organisatorisk form ett dilemma ur ett styrperspektiv genom att Utan Gränser avhänder sig en del av kontrollen av akademin verksamhet. Enligt riktlinjerna för Rättviseakademin styrs den av en basgrupp bestående av de individer som önskar ingå i den och som deltar i gemensamma möten. Basgruppen beslutar om policyfrågor och verksamhetsplaneringen. Besluten fattas dock inom de budgetramar som fastställts i samråd med chefen för Team Kommunikation. Vi har inte funnit några tecken på att nuvarande aktiviteter avviker från de ramar som anges i avtalet med Sida. Dock gör **vi bedömningen** att Utan Gränser genom den valda organisatoriska lösningen minskat de egna förutsättningarna att styra verksamheten. Det kan föreligga en risk att basgruppen "infiltreras" av personer eller grupper med mål och syften oförenliga med Utan Gränser verksamhet. Basgruppen skulle också kunna besluta att arbeta med andra aktiviteter än de som omfattas av avtalet mellan Utan Gränser och Sida. Vi har inte några invändningar mot den valda verksamhetsformen men **rekommenderar** att Utan Gränser genom nära samarbete följer verksamheten.

6. Samarbetet med Sida

Avsnittet behandlar i huvudsak två frågeställningar, dels huruvida dokumentation som tillställs Sida överensstämmer med gällande avtal, allmänna villkor samt anvisningar och dels hur dokumentationen överensstämmer med verkliga förhållanden.

Nu gällande avtal finns angivna i avsnitt 2.2

Vi har granskat Utan Gränsers anslagsframställan 2002–2003 samt årsrapporten 2001 utifrån Sidas instruktioner i samarbetsavtalet.

Utgångspunkten i detta avsnitt är således att granska huruvida dokumentation som tillställs Sida överensstämmer med gällande avtal, allmänna villkor samt anvisningar. Vi har i detta sammanhang tagit del av Sidas beslut om insatsstöd avseende ramanslag för budgetåret 2002 samt promemoria avseende Utan Gränsers årsredovisning för budgetåret 2001. Vi har även intervjuat ansvariga handläggare på Sida.

Slutsats och rekommendationer – Överensstämmelse med avtal

Vi anser att Utan Gränsers ramansökan och årsrapportering generellt är av hög kvalitet och att dokumentationen i huvudsak uppfyller Sidas formella krav.

Vi instämmer dock i de synpunkter som Sida själva tagit upp i promemorian för årsrapporten 2001.

1. Det saknas tydliga kopplingar mellan Utan Gränsers övergripande mål och verksamhetens övergripande, långsiktiga resultat eftersom resultat främst redovisas på resultatnivå (§9.1 i samarbetsavtalet). PME-systemet är självklart en viktig länk i detta men i nuläget uppfylls inte kravet tillfullo.
2. Den kvalitativa rapportering av verksamheten är bristfällig då verksamheten rapporteras huvudsakligen på resultatnivå. (§9.2 i avtalet och 7.2 i anvisningarna).
3. Utan Gränser har inte på ett tillfredställande sätt redovisat avslutade insatser, dvs. projektens måluppfyllelse, långsiktiga effekter, kostnads-effektivitet, kunskapsutveckling samt lokala förankring (§9.2.1 i samarbetsavtalet och 7.2 i anvisningarna).
4. Tydligare beskriva hur de ”riskanalyser” och erfarenheter som görs ligger som grund för och påverkar utformning av verksamheten. (Anvisningarna bilaga 2.)

Utöver Sidas synpunkter anser vi att:

5. I ramansökan görs en kort beskrivning av samarbetspartners, dock saknas i vissa fall en bedömning av organisationerna. (§ 6.1.2 i avtalet)
6. Återstående budget vid framställanperiodens slut redovisas i de flesta fall inte. (§ 6.1.3 avtalet)
7. I ramansökan anges i de flesta fall när utfasning av finansiellt stöd ska ske med ett datum. En djupare analys av vilka mål som ska ha uppnåtts för att en framgångsrik utfasning ska uppnås finns inte. (§ 6.1.2 avtalet)

Generellt bedömer vi att samarbetet skulle kunna förbättras om Sida och Utan Gränser fann former för att stödja en öka självständighet av Utan Gränser. Vi tar inte ställning till den nuvarande avtalskonstruktionen men kan konstatera att den detaljstyrning som finns i avtalets konstruktion, i form av beloppsgränser, godkännande av omallokeringar av relativt små belopp innebär att dialogen fokuseras på detaljer istället för mer strategiska och övergripande frågor.

Både Sida och Utan Gränser har konstaterat att man vill utveckla sitt samarbete till en nivå där dialogen fokuseras på mer strategiska och övergripande frågeställningar. **Vi rekommenderar** att Sida och Utan Gränser fortsätter att fördjupa dialogen kring former för att stödja självständighet och egen identitet hos Utan Gränser.

Överensstämmelse med verkliga förhållanden

En av frågeställningarna i uppdragsbeskrivningen är att granska överensstämmelsen mellan den dokumentation som Utan Gränser tillställer Sida och verkliga förhållanden i samarbetslandet. Under fältbesöken i Latinamerika och Södra Afrika besökte vi sammanlagt tio partnerorganisationer. Då det stora flertalet av organisationer arbetar med kapacitetsutveckling av personal och andra organisationsutvecklingsfrågor är projektens resultat i första hand immateriella, och därmed svåra att kontrollera. Vi har heller inte haft möjlighet att delta i aktiviteter som anordnats av partnerorganisationerna. Systemrevisionens fokus har istället varit att granska Utan Gränser, hela kedja av, interna styrsystem som har till uppgift att säkerställa rapporteringens kvalitet, dvs. allt ifrån system för insats och organisations bedömning till system för uppföljning och utvärdering.

Inför våra fältbesök har vi utgått ifrån den projektinformation som finns tillgänglig i Utan Gränserns Ramansökan 2002–2003 och årsrapporten från 2001. Vi har kunnat konstatera att samarbetsorganisationernas egna projektdokument och rapportering på ett övergripande plan väl överensstämmer med dokumentationen som inkommer till Sida. Vi har även intervjuat ett stort antal representanter från partnerorganisationerna samt ett mindre antal personer ur målgruppen som alla ingående har beskrivit hur organisationerna arbetar respektive vilken hjälp man fått från organisationen. Dessutom framgår det av Utan Gränserns externa revisionsrapporter att medlen i de allra flesta fall använts på ett riktigt sätt.

Utifrån våra observationer i fält så **bedömer vi** att dokumentationen som inkommer till Sida i huvudsak speglar verkliga förhållanden. Vår bedömning är också att rapporteringen är relevant i förhållande till Utan Gränserns uppdrag och policy samt Sidas allmänna riktlinjer för

internationellt utvecklingssamarbete och därmed utgör att tillfredsställande beslutsunderlag för myndigheten.

7. Integrationen mellan Sveriges Bönder Hjälper och Kooperation Utan Gränser

Styrdokument

Styrande dokument för den pågående integrationen mellan det som nu är Region Öst och de andra delarna av Kooperation Utan Gränser är;

- avsiktsförklaringen ”avseende policy och organisationsfrågor vid samgående mellan SBH och Kooperation Utan Gränser” (2001–04–02)
- Beslut om samgående av Kooperation Utan Gränser respektive LRF:s styrelser (maj 2001)

De viktigaste argumenten för ett samgående mellan Utan Gränser och SBH är enligt avsiktsförklaring och styrelsebeslut att båda organisationerna arbetar inom samma sektorer och med likartad inriktning. På så sätt är det tänkt att den nya organisationen ska uppnå samordningsfördelar avseende kompetensutveckling av personal, ekonomi och personaladministration, information och insamling. Ytterligare argument för sammanslagningen var att medlemsorganisationerna, särskilt LRF, som var medlem i båda organisationerna i och med sammanslagningen kan fokusera sitt finansiella och personella engagemang på en organisation.

Integrationsprocessen befinner sig ännu i ett inledningsskede. Det finns idag inte någon tydlig strategi och mer detaljerad tidtabell för hur och till vilken grad man vill integrera verksamheterna. Den allmänna målsättning är att man vill komma så långt som möjligt med integrationsprocessen fram till Ramansökan 2004–05.

Genom sammanslagningen har östverksamheten tillgång till omfattande stödfunktioner såsom insamling, informationsverksamheten och administration. Utan Gränser använder exempelvis idag ett gemensamt ekonomiredovisningssystem. Den ökade exponeringen och professionaliseringen av informationsverksamheten är sannolikt ett av skälen till att insamlingsvolymen till östbiståndet ökat något det senaste året. Utan Gränser framhåller dock att de administrativa effektivitetsvinsterna och de rena ekonomiska vinsterna fortfarande är relativt blygsamma. En mer betydelsefull effekt av samgåendet är att LRF och den sektorkompetens som organisationen har inom landsbygdsutvecklingsfrågor nu på ett tydligare sätt tagits tillvara även i Syd-samarbetet. Utan Gränser upplever nu att engagemanget och samarbetet med LRF har förstärkts efter samgåendet. Detta är särskilt viktigt då huvuddelen av Utan Gränser verksamhet är orienterad mot landsbygdsutveckling. Exponeringen av Utan Gränser arbete i Syd har även ökat i LRFs viktigaste tidning,

Land. Organisationsdelarna skiljer sig dock fortfarande väsentligt åt avseende övergripande angreppssätt, arbetsmetoder samt organisationskultur.

Organisationssammanslagningar innebär ofta betydande påfrestning för den nya organisationen. Sammanslagningens utfall beror till stor del på hur den hanteras av ledningen. Traditionellt brukar man tala om två olika ansatser i samband med organisationssammanslagningar, en *hård/påtvingande* ansats och en *mjuk/organisk* ansats. Den förra ansatsen bygger på tanken att den större organisationen vet bäst hur synergier ska utvinas och därför resolut tar kommandot över sammanslagningen för att på så sätt minimera osäkerhet och förseningar. Den senare mjukare ansatsen bygger den motsatta principen att det är bäst att undvika störande inblandning i den mindre organisationen och att organisationerna efterhand förstår och utnyttjar samordningsfördelar. Båda ansatserna har sina uppenbara brister. Den förra bortser i stort från svårigheterna att hantera den befintliga personalens åsikter och känslor medan den senare saknar tydlig riktning och ledarskap samt inte tillräckligt utnyttjar befintliga samordningsmöjligheter.

Slutsatser och rekommendationer – Integration Region Öst

Vi bedömer att Utan Gränser delvis valt en mjuk/organisk ansats och att integrationsprocessen f.n. saknar en tydlig strategi och tidtabell för när mål och delmål förväntas uppnås. En mer framkomlig väg, som kombinerar de andra ansatsernas fördelar, är istället att ledningen på ett mer tydligt sätt identifierar och utnyttjar de *komplementära kompetenser* som finns inom organisationen. En viktig skillnad mot den mjuka/organiska ansatsen är alltså att integrationsfrågan enligt denna ansats på ett tydligare sätt drivs av ledningen eller av en särskilt upprättad projektgrupp.

Vi bedömer det som särskilt viktigt att Öst och Syd lär av varandras erfarenheter och tar tillvara de fördelar som finns i respektive arbetssätt inom följande områden;

Partnerskapskaptanken är en av de bärande idéerna som styr Utan Gränserns arbete från policyutveckling till projektgenomförande. I öst-samarbetet och då särskilt i de slaviska länderna arbetar man inte enligt den modellen. Istället har de svenska projektsamordnarna en viktig roll i genomförandet av projekten, i flera projekt fungerar dessa i realiteten som projektledare. I vissa länder pågår det inte ens någon verksamhet i projekten när den svenske projektkoordinatören inte är närvarande.¹² Bristen på partnerskap i samarbetet avspeglar sig i annorlunda arbetsmetoder och rutiner, till exempel projektplanering, projektuppföljning, finansiell redovisning samt medelshantering och finansiella transaktioner¹³. **Vi rekommenderar** att man i Öst fortsätter med utveckla nya arbetsformer i linje med Utan Gränserns egen partnerskapspolicy, dvs. att försöka stärka partnerorganisationen för att på sätt kunna överföra ansvar för projektplanering, genomförande och uppföljning av projekt från den svenske projektsamordnaren. Det är viktiga förutsättningar för att stärka ägarskapet och engagemanget hos partnerorganisationen. **Vi rekommenderar** också att öst successivt rekryterar lokala landkoordinatörer som kontinuerligt kan följa upp projekten.

¹² Exempelvis Ryssland, Ukraina och Vitryssland.

¹³ För en översikt hur östbiståndet idag genomförs, se bilaga 5.

I Östsamarbetet har Utan Gränser på ett bättre sätt lyckats utnyttjat den sektorkompetens som finns bland de svenska medlemsorganisationerna. Till skillnad från Syd-samarbetet har det i Öst funnits ett brett engagemang från medlemsorganisationerna (särskilt LRF) där personal och medlemmar deltagit i olika aktiviteter som SBH organiserat. (För rekommendationer se vidare under medlemsinflytande kap 3.1.4.)

De fem svenska projektsamordnarna som arbetar i Öst är själva lantbrukare och har praktisk erfarenhet av landsbygdsutveckling samt från folkrörelsearbete och kooperativt arbete. Idag medverkar Öst-personalen endast i liten omfattning i det allmänna utvecklingsarbetet inom Utan Gränser. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser hittar former för att på ett bättre sätt ta till vara deras erfarenheter i policy- och strategiarbete (inom landsbygdsutveckling) även inom ramen för Syd-verksamheten.

Den svåraste frågan framöver blir sannolikt att integrera de olika angreppssätten, arbetsmetoderna och organisationskulturerna som finns inom organisationen. **Vi rekommenderar** att Utan Gränser utser en projektgrupp som tar ett tydligare ansvar för att driva frågan och upprätta en strategi och arbetsplan för integrationsprocessen. Det är samtidigt viktigt att det finns ett visst utrymme för olikheter inom organisationen även i framtiden.

8. Rekommendationer

Nedan sammanfattas samtliga rekommendationer som gjorts ovan i rapporten.

8.1 Övergripande styrmedel

Vi rekommenderar att Utan Gränser:

1. tydligare belyser hur verksamheten beaktar frågor om freds- och mänskliga rättigheter i strategidokument.
2. utarbetar en jämställdhetspolicy samt konkretiserar viktiga frågor i jämställdhetsarbetet inom de olika sektorerna.
3. analyserar vad en minskad finansiering från Sida skulle få för konsekvenser för organisationen, pågående projektverksamhet samt löpande partnerskapsavtal.
4. klargör former och inriktning för fortsatt expansion av verksamheten, finansiellt och geografiskt.
5. analyserar de intressekonflikter som kan uppstå gentemot partnerorganisationerna om Utan Gränser väljer att ingå i konkurrensupphandlingar, samt utvecklar en strategi och organisatoriska lösningar för att hantera de två ”olikartade” verksamheterna inom samma organisation.
6. tar ställning till under vilka premisser man kan verka i länder som inte uppfyller miniminormer för demokrati.
7. styrelse tar fram en övergripande verksamhetsstrategi som ramverk för Utan Gränser fortsatta utveckling.
8. fastställer och tydligt kommunicerar till medlemsorganisationerna att möjligheten finns att lokalt mobilisera resurser genom att identifiera sig med ett land.
9. regioninformationsansvariga aktivt bidrar i informationsarbetet genom att skraddarsy information för olika målgrupper inom medlemsorganisationerna.
10. beaktar stärkandet av medlemmars varumärke i verksamhetsplanering och att eventuellt lyfta fram detta särskilt i förhandlingar om samarbetsavtal med medlemsorganisationerna.
11. fastställer rutiner för att återföra erfarenhet in i verksamhetsplaneringen och bidrar till att vara en lärande organisation.
12. i projektframställan lyfter fram underlag och analyser som utgör underlag till och som har påverkat utformning av föreslagna projekt.

13. anpassar sin partnerskapspolicy så att den bättre tar hänsyn till de verkliga förhållanden som råder i samarbetsländerna.
14. utvecklar tydliga strategier för samtliga regioner för hur visionen ska kunna uppnås och ett ställningstagande görs till etableringar i andra regioner.
15. gör Region Öst delaktig i strategi- och metodutvecklingsarbetet.
16. fortsätter lyfta upp ”cross cutting issues ” i samband med halvårs- och årsgenomgångar, dels i syfte att belysa vikten av dessa frågor dels för att på så sätt indirekt bidra till kapacitetsutveckling hos partnerorganisationer kring dessa frågor.
17. fortsätter med policyformulering enligt plan och utformar policys för ”Sidas fyra handlingsprogram” samt policys för de olika sektorerna.
18. ser över vilken sektorkompetens som är nödvändig vid Stockholmskontoret för att fullgöra rollen som dialogpartner och bollplank med regionkontoren.
19. genomför ett antal aktiviteter som syftar till att skapa en gemensam acceptans och förståelse för den nya organisationens rollfördelning, samt belyser dess fördelar och svårigheter, speciell i relation till det icke operativa arbetet.
20. fortsätter utveckla den decentraliserade organisationen i regionerna.
21. fastställer den informella praxis som utvecklats för ansvar och befogenheter.
22. utarbetar individuella utvecklingsplaner även för regionanställd personal.
23. utarbetar en övergripande IT strategi, som tar ställning till hur IT ska utnyttjas för att stödja den nya decentraliserade organisationen, och andra system som nu utvecklas, särskilt PME.
24. genomför den dokumenthanteringsrutin som utarbetats för Stockholmskontoret, för att säkerställa tillfredställande arkivering och effektiv hantering av material.
25. färdigställer hemsidan.
26. undersöker möjligheterna att bygga upp ett större eget kapital genom exempelvis fondering där en viss del av insamlade medel fonderas och avkastningen används till projektverksamheten.

8.2 Fältverksamheten

27. utvecklar ett mer genomgripande partnerskap med ett antal organisationer, detta är givetvis en långsiktig process vilken förutsätter en löpande dialog och en gradvis anpassning.
28. vidareutvecklar och fastställer dokumentet ”Partner indicators – for the assessment of potential and current partners”.
29. ändrar sin policy för val av partnerorganisation så att den bättre tar hänsyn till de verkliga förhållanden som råder i samarbetsländerna.
30. utformar långsiktiga partneravtal där respektive parts förväntningar och rolluppfattningar klargörs
31. genomför organisationsanalyser av partnerorganisationerna inför varje ny projektperiod i syfte att, dels för att redovisa de framsteg som gjorts och dels för att klargöra förutsättningarna för organisationsutveckling under den kommande projektperioden.
32. avsätter resurser till att utveckla tydligare underlag för bedömning av projektförslag i Afrika. Som ett underlag för detta bör tydligare

- strategier för prioriterade sektorer och regional samverkan utvecklas samt val av regioner inom länderna.
33. tydliggör kriterier för val av regioner/provinser inom de länder man arbetar (Södra Afrika)
 34. fastställer en målsättning för partnerorganisationernas finansiella bidrag i projekten (Södra Afrika)
 35. inleder en process i syfte att med ett urval av partnerorganisationer formulera ett antal grundläggande kriterier för projektutfasning och att Utan Gränser omedelbart uppdrar åt regionkontoren att tillsammans med partnerorganisationerna upprätta utfasningsplaner för nu pågående projekt.
 36. arbetar vidare med att tydliggöra medlemsorganisationernas potentiella roller i samband med projektgenomförandet.
 37. skriftligen formaliserar alla muntliga åtaganden med partnerorganisationer och andra aktörer. (Södra Afrika)
 38. överväger att som en test på den mer grundläggande partnerrelationen införa en regel om ett kortare avbrott (ett eller två år) när ett projektsamarbete pågått i viss tid t.ex. sex år.
 39. väljer en rimlig ambitionsnivå för policy arbetet (Latinamerika)
 40. främjar en ökad givarsamordning samt så långt som möjligt bygger vidare på partner organisationens egen policy.
 41. distribuera kopia på den månatliga ekonomirapporteringen till landansvariga på regionkontoret i Södra Afrika.
 42. samordnar utvecklingssamarbetet inom utvärderingsområdet.
 43. fortsätter arbetet med ISO 9000 i Latinamerika.
 44. fortsätter utveckling av "rankingsystemet".
 45. övergår till att för Region Öst överföra pengar via banksystemet, detta för att inte utsätta konsulter för onödigt risktagande, samt också för att som del i "projektägandet" överföra mer ansvar till partnerorganisationen.
 46. dokumenterar det ekonomiska ansvaret för regionkontor och andra projektansvariga som idag de facto utövas.
 47. bokför samtliga transaktioner löpande.
 48. inför löpande attesteringsrutiner och fastställer gällande attestordning i Södra Afrika och informerar medarbetarna.
 49. överväger att ändra policy för registrering av projektbilar så de tydligare är förenliga med partnerskapstanken.
 50. utreder och vid behov åtgärdar frågan om ansvars- och tjänstereseförsäkring finns för medarbetarna på regionkontor inklusive lokalanställda i Södra Afrika.
 51. fordonsförsäkringar i Zimbabwe tecknas i utländsk valuta eller att, om möjligt, ersättningsnivåerna i försäkringen knyts till den parallella växelkursen för US-dollar.
 52. fortsatt stöd till partnerorganisationerna i syfte att fördjupa kompetens samt vidareutveckla interna ekonomiska rutiner och instruktioner.
 53. fortsätter prioritera den etablerade rutinen med årlig internrevision av projekten.
 54. belyser om det går att bredda finansieringsbasen och kanske också ha en egen finansiering. Dessa egna medel kunde då utgöra en "buffert" mellan år och också ge Utan Gränser en frihet att finansiera delar i projekt utan Sidas godkännande.

55. ser över och harmoniserar Utan Gränsers och Sidas upphandlingsanvisningar i Södra Afrika.
56. gör upphandlingsinstruktioner tillgängliga för partnerorganisationerna i Latinamerika. I dessa bör även klargöras under vilka omständigheter direktupphandlingar av konsulttjänster är möjligt och när en förenklad upphandlingsprocedur kan tillämpas).
57. samtliga anställda vid Södra Afrika regionkontoren erhåller en kortare genomgång av upphandlingsregelverket .
58. ger i uppdrag till "chief financial officer" i Södra Afrika att bevaka upphandlingsområdet, bland annat som en del av de regelbundna interna revisionsbesöken som företas och att en översyn görs av instruktionerna för kontoren i regionen.

8.3 Informationsverksamheten

59. utvecklar och fastställer en informationsstrategi.
60. i arbetet med att ta fram en informationsstrategi utvecklar målgruppsanalysen samt förtydligar metoderna för att nå beslutsfattare och opinionsbildare.
61. driver frågan om samarbetsavtal gentemot medlemmarna samt att den avtalsutformning som används idag ses över i syfte att säkerställa att Utan Gränsers åtaganden i avtalet med Sida täcks in.
62. fortsätter att utveckla och ge prioritet åt aktiviteter för insamling och information inom de bostadskooperativa organisationerna.
63. ser över gällande rutiner för förmedling av finansiellt stöd till medlemsorganisationer ämnat för särskilda kampanjer.
64. diskuterar med Sida hur uppföljning och utvärdering av informationsarbete ska genomföras under den återstående avtalsperioden.
65. genomför den planerade baslinestudien snarast möjligt i för att få underlag för bedömning under kommande avtalsperiod.
66. ger de regionala skribenterna en gedigen handledning avseende rollen och vilken information som efterfrågas av Stockholmskontoret och medlemsorganisationerna.
67. bekräftar med Sida vid nästa programgenomgång att den gällande arbetsformen för Rättvisesakademin är förenlig med det gällande avtalet.

8.4 Sida samarbete

68. förtydligar koppling mellan Utan Gränsers övergripande mål och projektens övergripande, långsiktiga resultat.
69. förbättrar den kvalitativa rapportering av verksamheten.
70. förbättrar redovisning av avslutande insatser.
71. tydligare beskriva hur de "riskanalyser" och erfarenheter som görs ligger som grund för och påverkar utformning av verksamheten.
72. inkluderar bedömningar av samarbetspartners i framställan.
73. inkluderar målformuleringar för utfasning av projektstöd i framställan.
74. och Sida fortsätter att fördjupa dialogen kring former för att stödja den självständighet och egen identitet som båda eftersträvar.

8.5 Öst integrationen

75. i öst fortsätter med utveckla nya arbetsformer i linje med Utan Gränsers egen partnerskapspolicy.
76. öst successivt rekryterar lokala landkoordinatörer som kontinuerligt kan följa upp projekten.
77. tar till vara den sektorkompetens som finns hos de fem svenska projektsamordnarna för Öst genom att de knyts närmare till utvecklingsarbetet inom Utan Gränser.
78. utser en projektgrupp som på ett tydligare sätt tar ansvar för att driva frågan och upprätta en strategi och arbetsplan för integrationsprocessen.

Bilaga 1

Uppdragsbeskrivning

SEKA/EO-enheten

Kristina Gough

2002-02-22

Systemrevision av Kooperation Utan Gränser

1 Bakgrund

Sida ställs inför ökade krav bl.a. vad avser effektivitet och resultatredovisning i utvecklingssamarbetet. Inom ramen för sitt kontrollansvar har Sida som uppdrag att följa upp att bistandsmedlen används effektivt för avsedda ändamål, oavsett hur medlen kanaliserats. Sidas grundläggande synsätt vad gäller ägarskapet till insatser innebär att samarbetspartnern har ansvaret för genomförandet. Detta har som konsekvens att samarbetspartnern i sin administration har ett ansvar även för kontrollen av verksamheten.

För att Sida skall kunna följa upp huruvida ramorganisationerna förmår uppfylla sina avtalsmässiga förpliktelser gentemot Sida har Sida beslutat att regelbundet genomföra systemrevisioner av de organisationer med vilka Sida har ramavtal om bidrag ur folkrörelseanslaget.

Viktiga handlingar för Sida i bedömningen av ramorganisationernas verksamhet är deras dokumentation i form av årsredovisningar, verksamhetsplaneringar, ansökningar etc. En systemrevision syftar till att analysera huruvida organisationens interna styr- och kontrollsystem garanterar kvalitén och träffsäkerheten i denna dokumentation och på ett mer övergripande plan utvärdera huruvida organisationerna har ändamålsenliga system och rutiner för att styra och kvalitetssäkra verksamheten mot uppsatta verksamhetsmål och bidra till att de svenska biståndspolitiska målen uppfylls.

Kooperation Utan Gränser grundades 1958 på initiativ av Kooperativa Förbundet (KF). Grundarorganisationerna KF, Lantbrukarnas Riksförbund, Folksam, Konsumentgillesförbundet, OK, Riksbyggen, HSB, samt FöreningsSparbanken var de enda medlemsorganisationerna fram till 1997 då stadgarna ändrades. Antalet medlemsorganisationer är idag 46. Kooperation Utan Gränser är en ideell förening som är partipolitiskt och religiöst obunden, och vars syfte är att förmedla den svenska Kooperationens stöd till utveckling till Syd och Öst. Kooperation Utan Gränserns inriktning är att stödja fattiga människor som i samverkan

själva försöker förbättra sin livssituation. Kooperation Utan Gränser är en genomförandeorganisation med samarbetspartners i olika delar av världen.

Kooperation Utan Gränserns uppdrag är också att arbeta för att i Sverige skapa engagemang, bilda opinion, mobilisera resurser och vinna människors stöd för långsiktigt utvecklingssamarbete. Detta görs i samarbete med medlemsorganisationerna, i form av seminarier om biståndsfrågor, anföranden på årsmöten och kurser, affischer i butiker och kontor, webb-sida, artiklar i personal- och medlemstidningar, eget nyhetsblad m.m. Informationen behandlar både utvecklingsfrågor och förhållandena i utvecklingsländerna i allmänhet och den egna verksamheten tillsammans med partners. Kooperation Utan Gränserns verksamhet ingick inte i den granskning av ramorganisationer som RRV gjorde 1998. Sida och Kooperation Utan Gränser har kommit överens om att genomföra en systemrevision av Kooperation Utan Gränser under 2002.

1.2 Systemrevision och kapacitetsstudie

Gränsdragningen mellan kapacitetsstudie och systemrevision kan vara svår och överlappningar är inom vissa områden ofrånkomliga.

Allmänt kan sägas att:

- kapacitetsstudien har ett brett och övergripande fokus och granskar måloppfyllelse, planering, administration, resurser etc för att avgöra *kvaliteten i biståndsverksamheten* som organisationen bedriver.
- systemrevisionen har ett smalare och mer djuplodande fokus och analyserar *hur* organisationen arbetar (i stället för *med vad*) genom att granska rutiner och system inom organisationen som garanterar tillförlitligheten i arbetet och rapporteringen.

2 Syfte

Syftet med systemrevisionen är:

- att* granska tillförlitligheten och relevans i de system för verksamhets- och ekonomistyrning som existerar inom Kooperation Utan Gränser;
- att* på grundval av granskningen avgöra om den dokumentation som enligt gällande avtal inkommer till Sida återspeglar verkliga förhållanden och därför kan anses fungera som gott beslutsunderlag för Sida i handlägningsprocessen;
- att* ge Kooperation Utan Gränser underlag i sitt interna utvecklingsarbete.

3 Uppdraget

Systemrevisionen skall innefatta hela Kooperation Utan Gränserns organisationskedja, i såväl hemmaorganisationen – styrelse, kansli – som regionkontor. I uppdraget ingår därför besök i minst två länder, varav ett spanstalande.

Uppdraget omfattar en kartläggning där rutiner och system för verksamhetsstyrning och ekonomistyrning skall dokumenteras samt analyseras. Därtill skall konsulten komma med rekommendationer avseende förbättringar av Kooperation Utan Gränserns styrning av sin verksamhet. Konsulten kan, efter avstämning med Sida, även inkludera eller exkludera områden för att på bästa sätt borge för en genomförbar och kvalitativ studie.

3.1 Kartläggning och dokumentation

3.1.1 Verksamhetsstyrning

I kartläggningen av system och rutiner för verksamhetsstyrning skall följande dokumenteras:

- Kooperation Utan Gränsers mandat;
- kansliets relation till Kooperation Utan Gränsers styrelse;
- förankringsprocess gentemot medlemsorganisationerna;
- kansliets organisation och arbetsformer;
- regionkontorens organisation och arbetsformer;
- val av samarbetspartners;
- verksamhetsplanering inkl omvärldsbevakning och analys;
- policies och strategier;
- målformuleringar;
- resultatmätning;
- insats- och organisationsbedömning;
- uppföljning av insatser;
- avvikelserapportering;
- återrapportering och slutrapporter;
- utvärdering;
- beslutsordning;

3.1.2 Ekonomistyrning

I kartläggningen av system och rutiner för ekonomistyrning skall följande dokumenteras:

- avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser;
- medelsöverföring samt bank- och kassahållning;
- delegeringsordning;
- budgetering/uppföljning;
- revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg;
- främjande av god administration, transparens i finansieringsbilden och medelshanteringen, samt motverkande av korruption.

3.1.3 Övriga områden vilka Sida och Kooperation Utan Gränser önskar få belysta

- Kooperation Utan Gränsers system och rutiner för upphandling;
- Kooperation Utan Gränsers revisors syn på Sidas instruktion för granskning av rambidrag från Sida.

3.2 Analys och bedömning

Analys och bedömning av kartlagda områden avseende tillförlitlighet och relevans, samt generell bedömning avseende Kooperation Utan Gränsers rapportering till Sida och kommunikationen inom den egna organisationen. Analysen skall även omfatta kansliets organisatoriska struktur och dimensionering i förhållande till sina funktioner och uppgifter.

3.3 Rekommendationer

Uppdraget skall utmynna i rekommendationer och åtgärdsplan rörande ovan nämnda punkter. Systemrevisionens fokus är Kooperation Utan Gränsers organisationsstruktur, samt system och rutiner för att fullfölja sina avtalsmässiga förpliktelser gentemot Sida. Det står därutöver konsulten fritt att inkludera rekommendationer som kan anses vara av relevans för att främja syftet med systemrevisionen.

4 Uppdragets genomförande

Ansvarig för uppdraget skall vara en av Sida upphandlad och av Kooperation Utan Gränser godkänd konsult. Konsulten skall ha stöd av kontaktpersoner från Kooperation Utan Gränser och Sida.

5 Metod

Uppdraget skall genomföras genom studier av tillgänglig dokumentation vid Kooperation Utan Gränserns kontor i Stockholm, regionkontor och Sida. Därtill genom intervjuer med personal vid Kooperation Utan Gränserns stockholmskontor, regionkontor, ett urval av samarbetsorganisationer i respektive land, Kooperation Utan Gränserns revisor samt Sida. Att i övrigt definiera metoden för genomförandet överlämnas till konsulten.

6 Tidplan

Målsättningen är att arbetet påbörjas under augusti 2002 och att slutrapporten presenteras för Sida senast 2003-01-31.

7 Avstämning och rapportering

7.1 Avstämning

För att gemensamt garantera att rapporten kommer att utgöra ett bra underlag för förbättring, skall följande avstämningsfällen med Kooperation Utan Gränser och Sida beaktas;

- då en första kartläggning av tillgängligt material skett, skall omfånget på systemrevisionen diskuteras med Kooperation Utan Gränser och Sida för att avgöra vad som är realistiskt inom den givna tidsramen och var tyngdpunkten bör ligga;
- konsulten skall fortlöpande till Kooperation Utan Gränser förmedla de observationer som gjorts;
- innan slutgiltig rapport föreligger skall utkast på rapporten presenteras och diskuteras med Kooperation Utan Gränserns och Sidas gemensamma arbetsgrupp¹⁴;

7.2 Rapporteringsrutiner

Uppdraget skall redovisas i en skriftlig rapport och överlämnas till Sida i form av en diskett. I syfte att ge möjlighet att kommentera eventuella sakfel och missförstånd skall ett preliminärt utkast till slutrapporten vara Kooperation Utan Gränser och Sida tillhanda senast den 1 december 2002. Slutrapporten skall inlämnas till Sida senast två veckor efter det Sida och Kooperation Utan Gränser inkommit med sina kommentarer och synpunkter.

7.3 Slutrapportens format och disposition

Slutrapporten skall i huvudsak disponeras i överensstämmelse med uppdragsbeskrivningen, punkt 3. Den skall skrivas på svenska och omfatta högst 50 sidor exklusive bilagor. Slutrapporten skall också summeras i en engelsk version omfattande högst 10 sidor.

¹⁴ Arbetsgruppen består av de personer inom KoopUG och Sida som gemensamt arbetat med Systemrevisionen (uppdragsbeskrivning, fältbesök, kontakter etc).

7.4 Presentation/avrapportering

Konsulten skall – som en del av uppdraget – göra två presentationer av slutresultatet senast två månader efter att rapporten är klar.

- Dels för Kooperation Utan Gränser kontor i Stockholm. Dels i form av ett halvdagsseminarium för Kooperation Utan Gränser och Sidas personal.

8 Övrigt

Konsulten skall på begäran av Kooperation Utan Gränser eller Sida stå till förfogande för diskussion om rekommendationer och slutsatser.

För Sidas egen kompetensutveckling skall det finnas möjlighet för personal från Sida att delta i det löpande arbetet inklusive medfölja vid fältbesök.

Bilaga 2

Åtaganden enligt informationsavtalet

Åtagande enligt avtal och anvisningar	Bedömning
Åtagande enligt anvisningarna för informationsarbete	
Målet för den Sida-stödda informationsverksamheten är att öka intresse för och kunskap om utvecklingssamarbete samt att stimulera till debatt.	Av Vägvisaren och Kooperation Utan Gränser ansökan om informationsbidrag framgår att målsättningen är i överensstämmelse med anvisningarnas målformuleringar. Utan Gränser har inte någon fastställd strategi för information och kommunikationsområdet.
a) Informationen ska vara väl underbyggd och förankras i konkreta exempel. b) Organisationen ska söka nå så stora delar av sin potentiella målgrupp som möjligt.	Uppfylls väl. Kooperation Utan Gränser når via sina medlemsorganisationer en stor del av Sveriges befolkning.
I informationsarbetet ingår försöksverksamhet, uppföljning och utvärdering.	Försöksverksamhet bedrivs exempelvis för ungdom via Rättvisesakademin. Aktiviteter för uppföljning och utvärdering ingår i ansökan/avtalet men Utan Gränser lever för närvarande inte upp till åtagandena.
Formella krav för rätten att söka informationsbidrag.	Kooperation Utan Gränser uppfyller kraven.
a) Krav (punkt 2.2.1 i anvisningarna) för rätten att söka informationsbidrag <u>direkt</u> från Sida. b) Kooperation Utan Gränser prövar som paraplyorganisation att de medlemsorganisationer som söker bidrag via Kooperation Utan Gränser uppfyller kraven. c) Varje paraplyorganisation har sina egna ansökningsomgångar, tilläggs-kriterier och ansökningsformulär. Underlaget ska finnas tillgängligt och kan införas av Sida.	Uppfylls. Görs ej. I huvudsak är de sex av medlemsorganisationerna (med vilka separata avtal för information och insamling finns) som återkommande söker bidrag. De är väl kända av Utan Gränser och uppfyller enligt vår bedömning kraven. Speciella anvisningar och urvalskriterier saknas. Organisationerna sänder in sina egna verksamhetsplaner och den påföljande processen är informell. Särskilda avtal upprättas ej.
Stöd till Central- och Östeuropa ska vara urskiljbart och redovisas separat.	Uppfylls.
Ett programbidrag ska definieras utifrån målgrupper och teman samt vara rikstäckande. Inom programmet kan finnas olika delprogram.	Uppfylls. Såväl målgrupper som teman framgår tydligt av ansökan vilken utgör ramen för hela Kooperation Utan Gränser informationsverksamhet.
I normalfallet kan en underorganisation som administrationsbidrag erhålla 5% av insatsens budget.	Medlemsorganisationerna erhåller ej administrationsbidrag.
Eventuellt outnyttjat administrationsbidrag får användas inom projektverksamheten och redovisas då med kostnaderna för denna.	Ej aktuellt.

Vid produktion av informationsmaterial eller informations-aktiviteter som finansieras med Sida-bidrag ska det framgå: • Att insatsen sker med stöd från Sida • Att Sida ej medverkat vid utformning av materialet eller aktiviteterna • Att Sida ej tar ställning till de synpunkter som framförs	Detta framgår tydligt i de informationsmaterial vi granskat.
Bidraget ska hållas isär från kostnader för medlemsrekrytering och allmän profilering av organisationen.	Separat budget finns för Team Kommunikation med angivande av budgetposter för respektive aktivitet.
Bidraget får inte användas till investeringar i form av fast egendom.	Uppfylls.
Åtaganden enligt avtal (utöver ovan angivna)	
Bidrag får endast användas till informations-spridning i Sverige samt på den europeiska och multilaterala debattarenan.	Uppfylls.
Bidrag får inte förmedlas till eller användas av politiskt parti.	Uppfylls.
Den Sida-stödda informationsverksamheten ska vara identifierbar i förhållande till organisationens övriga informationsverksamhet.	Uppfylls.
Utan Gränser ska tillställa Sida två ex av allt informationsmaterial som framtagits med Sida-bidrag (för böcker, 10 ex).	Görs normalt, ev. uppfylls inte kravet avseende böcker.
Utan Gränser ska hålla medel överförda från Sida på särskilt konto.	Informationsbidraget placeras på Utan Gränsers konto för Sida-medel.

Bilaga 3 Förteckning över intervjuer

Kooperation Utan Gränsers styrelse

Lars Hillbom, styrelsens ordförande
Kjell Bragman, styrelseledamot, OK Västerbotten
Börje Nilsson, styrelseledamot, HSB Malmö
Lazlo Krizz, Konsumentföreningen Stockholm

Kooperation Utan Gränsers Stockholm

Lennart Hjalmarsson, VD
Carina Andersson, Teamledare för Biståndsteamet
Viveka Carlestam, Programhandläggare med ansvar för PME
Marcelo Dougnac, Metodansvarig
Birgitta Thackray, t.f. t Teamleader, Team Kommunikation
Sven Enarsson, Teamledare för Medlemskontakt & Insamling
Riita Jonsson, Insamlingsledare
Björn Jönsson, Regionchef för Östsamarbetet
Bengt Kindstöm, ekonomiansvarig
Anna-Karin Salinas-Nilsson, controller
Petter Westerman, rättviseakademin

Stephanie Ulrich, revisor, KPMG

Kooperation Utan Gränsers i Södra Afrika

Göran Johansson, regionchef, Harare
Dadirayi Chiwara, project officer, Harare
Bule Makamanzi, communication & information officer, Harare
Kokerai Muhangarna, accountant, Harare
Lloyd Masunda, project officer, Harare
Valerie Magorimbo, adm. Assistant, Harare
Patricia Mukumbuta, country co-ordinator, Lusaka
Moses Sambo, accountant, Lusaka
Elias Banda, project officer, Lusaka

Kooperation Utan Gränser i Latin Amerika

Armando Costa Pinto, regionchef

Arthura Piedra Santa, landkoordinator Costa Rica

Viviana Vargas, ekonomichef

Isabel Nunes, sekreterare

German Aspinoza, assistent

Denis Medina Rodríguez, landkoordinator, Nicaragua

Medlemsorganisationer

Christer Karlsson, Konsumentföreningen Norrort

Anna Marinder-Jakobsson, Coop Forum

Inger Flodin, Konsumentförening Svea, Uppsala

Lazlo Krizz, Konsumentföreningen Stockholm

Mona Andersson, Konsumentföreningen Stockholm

Staffan Marklund, Riksbyggen, Umeå

Margaretha Karlsson, Riksbyggen, Umeå

Kristina Ivarsson, Riksbyggen, Skellefteå

Thomas Bertilsson, LRF, Stockholm

Gunnar Lantz, LRF, Jönköping

Partnerorganisationer

CEDECO

Manuel Amador, VD

Luis Alfaro, Ansvarig för uppföljning och kommunikation

Isaias Bermudez, Administratör

Luis Paulino Soto, Ekonomiassistent

CCC-CA

Felix Cristia, VD

Guillermo Coto, Projektledare för ISO 9000

Adriana Morales, Certifierad konsult (ISO 9000)

Jessica Castro, Certifierad konsult (ISO 9000)

CARUNA

Ariel Bucardo, Ordförande

Francisco Jimenez, teknisk rådgivare

Armando Shible, finansiellt ansvarig

CEPRODEL

Miguel González, VD

Marvin García, ekonomichef

Dalila González y Luz Marina Munguía, tekniska rådgivare .

FEMUPROCAN

Morena Díaz, projektsamordnare

Matilde Rocha, vice ordförande i organisationen

María Teresa Fernández, projektansvarig

HOUSING PEOPLE OF ZIMBABWE

Barbara Kohlo, Executive Director

Godfrey Marimbata, Business Development Manager

Member, HPZ/Chikurubi Prison Housing Cooperative

KASISI AGRICULTURAL TRAINING CENTRE

Father Paul

Staff members

NACSCUZ

A.A. Mushaike, Director

PRODECOOP

Manuel Quintero, koordinator för KoopUG :s projekt

UCA-MIRAFLOR

Porfirio Zepeda, VD

Francisco Muñoz, Ordförande i kooperativet

Israel González – Projektsamordnare

ZAMBIA NATIONAL FARMERS UNION

Songowayo Zyambo, Executive Director

ZIMBABWE FARMERS UNION

S.D. Hungwe, President

Silvester Tsikisayi, Director

Sida

Kristina Gough, handläggare, SEKA

Hanna Lambert, handläggare, SEKA

Marie-Louise Bruzelius, ansvarig handläggare för SBH, SEKA

Sara Martinez Bergström, Svenska ambassaden i Managua

Abdi Fom, Svenska ambassaden i Harare

Bilaga 4 Region Öst

Nedan följer en sammanställning av hur Region Öst uppfyller sina egna principer som de är formulerade i ramansökan 2002–2003 (s.6) samt vad som gäller för ekonomiadministration enligt Sida allmänna villkor.

Land	Total budget SEK 2002	Mottagarorganisation äger projekten	Det ska finnas en koordinationsgrupp med representation från SBH och mottagarorganisationen som övervakar genomförandet av projekten	SBH och mottagarorganisation ska ha ett gemensamt budgetansvar	Projekten ska ledas av en inhemsk projektledare som utses av mottagarorganisationen och svensk projekt-rådgivare som utses av SBH
Estland	655 000	Ja	Nej	Delvis	Ja
Lettland	875 000	Ja	Nej	Delvis	Ja
Litauen	1 120 000	Ja	Nej	Delvis	Ja
Ryssland	2 200 000	Nej	Nej	Nej	Nej
Rumänien	450 000	Nej	Nej	Nej	Nej
Ukraina	936 000	Nej	Nej	Nej	Kontakt håller på att upparbetas
Vitryssland	450 000	Nej	Nej	Nej	Nej

Enligt principerna för kostnadsdelning och lokalt övertagande så fastslår SBH i sin ansökan att ”mottagarorganisationen äger projekten” och projekten leds av en inhemsk projektledare som utses av mottagarorganisationen samt av en svensk projektsamordnare som utses av SBH. Detta stämmer delvis för samarbetet med de Baltiska länderna men inte alls i samarbetet med Ryssland, Ukraina och Vitryssland. I Baltikum så utarbetas projekt i dialog med samarbetsorganisationen, projektinitiativen kommer från såväl samarbetsorganisationen som de svenska projektsamordnarna. I de slaviska länderna sker projektutveckling och genomförande i huvudsak av de svenska projektsamordnarna.

Sidas Allmänna Villkor	Medels- Transaktioner skall ske via det svenska interna- tionella bank- systemet (s.1)	Håller mottagar- org bidrag på bankkonto (Allmänna villkor s.2)	Finns revision i mottagar Organisationen ¹⁵	Granskar svensk revisor att man i mottagarlandet har en tillfreds- ställande revision (KPMG)	Hur sköts finansiell uppföljning och rapportering	Hur säkerställs att mottagarorg har en riktig och fullständig redovisning	Kan mottagarorg redovisa hur det svenska bidraget mot överenskom- men budget och aktivitetsplan ¹⁶
Land							
Estland	Mot faktura till bankkonto	Nej	Ja	Nej	Redovisning av kostnad per aktivitet	Proj.genomgång av proj.koordina- tor ca 4 ggr/år	Ja
Lettland	Mot faktura till bankkonto	Nej	Ja	Nej	Redovisning av kostnad per aktivitet	Proj.genomgång av proj.koordina- tor ca 4 ggr/år	Ja
Litauen	Mot faktura till bankkonto	Nej	Ja	Nej	Redovisning av kostnad per aktivitet	Proj.genomgång av proj.koordina- tor ca 4 ggr/år	Ja
Ryssland	Kontanter överförs manuellt	Nej	Nej	Nej	Kvitton	Proj.genomgång av proj.koordina- tor ca 4 ggr/år	Nej
Rumänien	Kontanter överförs manuellt	Nej	Nej	Nej	Kvitton	Proj.genomgång av proj.koordina- tor ca 4 ggr/år	Nej
Ukraina	Kontanter överförs manuellt	Nej	Nej	Nej	Kvitton	Proj.genomgång av proj.koordina- tor ca 4 ggr/år	Nej
Vitryssland	Kontanter överförs manuellt	Nej	Nej	Nej	Kvitton	Proj.genomgång av proj.koordina- tor ca 4 ggr/år	Nej

¹⁵ I Baltikum så revideras räkenskaperna årligen. Utan Gränser har dock inte begärt in revisorsintyg från lokala revisorer. I övriga länder saknas revision av medel.

¹⁶ I de Baltiska länderna förfogar samarbetsorganisationen över budgeten. I övriga länder så har projektsamordnare ansvar för budgeten och betalar ut pengar till enskilda aktiviteter. Ibland (alltid i Vitryssland) betalar projektsamordnaren själv och ibland betalar man ut ett förskott som sedan redovisas tillbaks direkt till projektsamordnarna.

Bilaga 5

Summary in english

Management Audit of Swedish Cooperative Centre (SCC)

Introduction

The Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) commissioned ÅF-International to undertake the audit of SCC.

Catharina Brottare Schmitz, as a teamleader, Åke Sahlin and Joakim Anger, carried out the assignment during the autumn of 2002.

SCC is supporting a large number of development cooperation activities around the world. Our general impression is that SCC is well functioning organisation with professional personnel both in the Stockholm office as well as in the field. During the last couple of years, SCC has carried out radical changes of the organisational structure. Several of our observations and recommendations is an effect of these changes.

This executive summary comprises the most important observations and recommendations of the team from the report¹.

The assignment

A large portion of the Swedish development assistance is channelled through “frame- or umbrellaorganisations”². Within its controlling responsibilities, Sida has the obligation to monitor that the development funds are efficiently utilized and in compliance with the intended purposes. With this purpose Sida carries out Management-audits thus to establish the frame-organisations’ capability to meet their contractual obligations with Sida.

Thus, the main objectives of the management audit on SCC are;

- to analyse reliability and the relevance of the operational and financial management systems within the SCC,
- to determine whether the documentation which Sida receives under current agreements reflects actual conditions and can be regarded as a sound and relevant basis for Sida’s decisions and,
- to give input to the SCC in their internal organizational development process

¹ We find that some concepts need to be clarified; a *member-organisation* refers to the Swedish cooperatives that are members of SCC. A *grass-roots member* is an individual with membership in one of the member-organisations. A *partner-organisation* is an organisation that carries out projects in co-operation with SCC.

² in Swedish is "ramorganisationer."

Methodology

Within the framework of this management audit we have examined relevant documents from the SCC, both in Stockholm and in the field, as well as documents from partner- organizations, member-organizations and Sida. We have interviewed key persons on different levels in SCC. We have also interviewed representatives of the partner-organisations, member-organisations, external auditors and responsible personnel at Sida.

The consultants have carried out field visits in two regions, Latin America and Southern Africa. In Latin America we visited the regional office in Costa Rica and the country office in Nicaragua. In Southern Africa we have visited the regional office in Zimbabwe and the country office in Zambia. The selection of which partner organisations and projects to be visited in the field was made by the SCC in respective region. Within the framework of the audit we have conducted three seminars in which our preliminary observations have been discussed.

Relations to the member organisations

The founders and present member organisations of the SCC are national federations representing all major cooperatives in Sweden. Since 1998, membership has been open also for other organisations and the SCC now counts with about 60 member- organisations. The SCC implements its work in collaboration with the member-organisations, corresponding to their fields of activities. The federations – as well as their individual members – also provide the basic financial resources through fund raising for the development programmes.

Without the participation and involvement from the member-organization, a long term financial and personnel commitment is not possible. Also the development funds for Swedish NGO's³ have the objective to promote and develop a closer working relationship between the Swedish member-organization and the partner-organization in the partner country.

SCC has decided that issues regarding direction and aims of the project will be centralized to SCC. In many respects this is beneficial, i.e. it makes it possible to prioritise among funds to where they best are needed. However, the centralization also means that the distance between the Swedish member-organisations and the partner-organisations are increasing, this could result in difficulties to take advantage of the specific competence that the individuals in member-organisations have. Furthermore, we understand that member-organization and grass-root-members carrying out the actual fundraising campaigns, want to see more clearly how the money is used, and if not, the commitment among grassroots members might decrease.

Also, the current inflow of new member-organizations means that SCC needs to allocate more resources for administration and contacts with all the 50 members. **We recommend** that SCC further develop the relationship with member-organizations in order to strengthen the long-term commitment. We also **recommend** that the regional information officer can put together tailor-made information in order to meet the varying needs of information among different member-organisations in Sweden.

³ Folkrorelseanslaget

Mission and strategic planning

During the last period SCC has had the ambition to expand i.e. to increase the number of member-organisations as well as its financial funds for development co-operation. In SCC's General Policy document⁴, SCC has clearly pointed out that SCC wants to expand its fundraising volume. However, neither in the policy documents, nor in other documents could we find clear guidelines on how, or in which countries or sectors, the expansion should be focused.

We recommend that SCC formulates a strategic plan with clear objectives on how the organization wants to expand, both financially and geographically. Furthermore, **we recommend** that SCC clarifies its standing on cooperation with countries which do not fulfil minimal standards of democracy.

The organisation and policy development

The organisational structure of SCC includes the head office in Stockholm and three regional offices. The regional offices are located in Costa Rica for Central America, in Kenya for East Africa and in Zimbabwe for Southern Africa.

During the last couple of years SCC has to a large extent decentralized its functions to the regional offices. Hence, the responsibility of planning, implementation, follow up and evaluation of development projects is today as close as possible to the target group, where the specific knowledge is. In Stockholm the principal tasks are to develop general policies and strategies and guidelines as well as working with fund-raising, lobbying, networking, promotion, information and contacts with member-organisations

In general, we believe that the decentralisation process has been positive for the organisation. However, the role and functions of the Stockholm office are still unclear. Policies are developed both centrally in Stockholm as well in the regions. Since the working conditions differ very much between the regions, it is sometimes difficult at the central level to develop policies or strategies that are valid for every region. This implies that the Stockholm office needs personnel with specific sector competence who can function as professional discussion partners to regional offices. Today there are uncertainties regarding the type of sector competence that is needed in Stockholm in order to fulfil this role. **We recommend** that SCC continues with the organisational development and that SCC clarifies the future role of the Stockholm Office. Also, **we recommend** that SCC strengthen the organisation with sector competence within the major working fields, i.e. rural development and the financial sector.

Integration with East –activities (former SBH) and SCC

In 2001, it was decided that SCC and Sveriges Bönder Hjälp (SBH), would merge into one organisation. The integration process is currently ongoing. In this report we have only analysed the conditions for such integration.

Fusions often put a lot of strain on the organizations involved. The integration process can only be successful if there is mutual understanding and learning between the parties. It is also important that

⁴ "Vägvisaren,"

differences are allowed within the organisation. We have identified basically two areas where the East and the rest of SCC need to share and transfer knowledge and experiences.

Firstly, the partnership idea is a guiding principle of the development work within SCC. East SCC still uses working methods and routines that are against the general partnership-policy of SCC and in some respects even in contrast to Sida's General Conditions for grants to Swedish NGO:s. As a result of insufficient partnership, the Swedish project-coordinator still plays a disproportionate important role in project planning, implementation and follow-up of the activities in East¹⁷. In some countries (e.g. Russia and Belarus and Ukraine) there are no project activities when the Swedish project-coordinators are not present. As a result, the ownership among the partner-organizations is often weak.

Secondly, the project-coordinator is himself often a farmer, who has firmly established ties to member-organizations, particularly with the Federation of Swedish Farmers (LRF), encouraging a strong commitment among grassroots members in LRF. As a result, SCC in the East has been better to take advantage of the sector competence in the member-organization than elsewhere. (See also above)

We recommend that SCC develops new working methods for the operations (in the East) according to the general guidelines pointed out in the partnership-policy. Furthermore, **we recommend** that SCC takes advantage of the sector competence of the Swedish project-coordinators and promote them to participate in the elaboration of rural development policies, strategies and other activities within this field.

Partnership and project activities in the field

The general conditions to carry out development work within the cooperative sector differ a great deal between the regions. Generally, it is less complicated to follow the SCC's partnership policy in Latin America than in Africa and in the East. The civil society is more developed and the general education level is higher which implies that the conditions to find partner-organisations and develop a real partnership are better. The lack of potential partners in Southern Africa appears to be a key-question affecting all aspects of the cooperation in the region. Hence, since the working -conditions between the regions is so diverse, **we recommend** that SCC adjust its partnership policy so it more accurately reflects the real conditions in the different regions.

Southern Africa

Support activities conducted by the regional office are mainly geared towards capacity building within the partner organisation, through the provision of short-term consultancy support, in seminars and workshops and other similar measures. A comprehensive framework of the collaboration exists, including a range of instructions and formats for planning and reporting purposes.

Routine follow-ups take place including regular audits of partner organisations. Narrative annual and semi-annual reports are mostly submitted on time and progress reported in accordance with LFA-

¹⁷ The below refer mainly to the cooperation outside the Baltic states

format. Issues relating to the Sida plans are often included in the reports although the analysis tends to be rather superficial

SCC is well established on the African continent since many years.

The partnership-

concept and its implementation is one of the key issues in the programme context. While substantial efforts have been made to introduce and implement the concept, the outcome is mixed. Certain organisations still perceive SCC as a funding agency rather than a partner.

Long-lasting relations and a scarcity of alternative organisations to co-operate with characterize SCC's operations in the region. The review mission considers that the

major challenge for SCC is to gradually decrease its dependency on a limited number of partner organisations. In this regard, several of our recommendations attempt to assist SCC to put a more "genuine" partnership into action. For example;

- In addition to project specific agreements SCC should attempt to enter into broader partner agreements with its major partners. Such an agreement would outline a general scope for co-operation including long-term objectives, access to information, etc.
- Each partner organisation should undergo an organisational capacity assessment prior to commencement of new project agreement periods.
- The formal status of the document "Partner indicators -for the assessment of potential and current partners" needs to be established.
- The introduction is needed of a set of criteria for project completion as well as development of specific plans for phasing out of projects and would in our view contribute to the completion of projects.
- In order to force the parties to review performance and reconsider jointly any further co-operation, a compulsory one to two year break in any project co-operation should be introduced.

As a point of departure for continued discussions regarding SCC's aims and approaches in the region, sector-specific strategy documents need to be developed, elaborating the concepts and methods to be applied in future project implementation. This would also serve as a basis for assessment of new project proposals received from partner- organisations. Similarly, we suggest that a strategic framework is developed at the regional level indicating how cross-fertilisation takes place between similar projects in neighbouring countries.

Target levels as well as evaluation methods for partners financial contributions need to be established and more firmly introduced into the co-operation and project agreements. A phased introduction of those might be needed, in particular considering the hardships presently experienced in Zimbabwe.

Latin America

Our general impressions from SCC in Latin America are very good. The regional office in Costa Rica seems to be a well functioning and dynamic organization. There is active interchange of ideas on methodological issues between the regional office and the country coordinators. During the last couple of years the organization has revised or is in the process of revising all steps in the project management cycle. SCC is

working with different types of organizations (cooperatives as well as NGO:s) with both high and low level of professionalism.

The organizational assessment process is straightforward and includes relevant aspects of organizational reviews. The SCC seems to use the instrument in a satisfying manner. However, there is a need to continuously assess the organizational development within the partner-organization since this in itself often is an important component of projects success. **We recommend** that SCC carry out an organizational assessment on all partner-organizations previous to the start of every new project phase.

The project appraisal process is a part of the planning component of Planning Monitoring Evaluation system (PME-system). In order to ensure that country coordinators are not put under unnecessary “pressure” from the partner organizations or other stakeholders, coordinators from other countries carry out the preliminary project appraisal. We believe that this project appraisal procedure is effective and **recommend** that SCC continue to work along these lines.

During the implementation of the projects SCC has basically two roles, to control and to support the partner-organisations. In Latin America, the country coordinators have an important role in terms of supporting organizational development as well as planning, monitoring and evaluations of projects.

The regional strategies are also affecting the implementation of the projects. In Latin America there is a general strategy for the period 2002–2006, as well as sector specific strategies on gender and environment. Regarding the sector specific strategies we have noticed that the partner-organizations have difficulties in implementing them. Some partner-organizations prioritise their own strategies (or strategies formulated by other donors). **We recommend** that SCC adapts a more realistic approach and considers the working-situation of the partner-organization when elaborating sector specific strategies.

Within the framework of the PME-system, the (P)lanning component is now elaborated and is in use. The (M)onitoring and (E)valuation components are still in the preparation phase, the monitoring component has been tested on a selection of partner-organizations. The overall objective with the new monitoring system is to continuously examine what effects the projects have on the target group and how these effects correspond to the overall SCC objectives in Latin America. In many respects this is a pioneer work. In spite of the complex nature of the system SCC has the ambition to keep it simple, easily understood and cost-effective. Although we are aware that this system might be difficult to implement, we understand that it has already changed the way of thinking. Today personnel in SCC and their partner-organizations more easily can relate to long-term effects rather than easily measurable output of the project, e.g. number of conducted workshops etc. **We recommend** that SCC continues with its development-work on PME, however with a flexible approach that could deal with obstacles that inevitably will arise during the process. Regarding the evaluation component of PME **we recommend** that SCC in Latin America more closely co-ordinates its work with elaboration process on evaluation methodology, which is already under its way in the Stockholm office.

Furthermore in Latin America SCC is currently developing other managerial systems with the aim to improve efficiency in the organization. Two examples are the ranking-system of partner-organizations and certification according to ISO 9000. The overall objective with the ranking-system is to classify the organizations on the basis of their administrative accountability and efficiency. It enables the SCC to prioritise support and follow up where it is best needed. The certification process according to ISO 9000 requires that SCC documents and improves when necessary all their operational and financial management systems in Latin America. Since much of the foundation is put to place by elaboration of the PME –system, we believe a certification process will give an additional strength to the management system. Hence, **we recommend** that SCC carry on with the development of the ranking system and the certification process.

Financial Management

Our overall conclusion is that the financial management system is satisfactory. At a general level the SCC has established routines and manuals ensuring satisfactory control of the projects. Our impression is that SCC, in comparison with other international NGO:s, more thoroughly applies its regulation on the partner-organizations. In this respect the organization has established good routines that will combat corruption.

The personnel in Stockholm as well in the regional offices are handling funds with a high degree of professionalism. SCC has straightforward guidelines and clear routines on how to administrate the funds. The regional offices have the responsibility to implement the regulation. Our overall impression is that the rules are closely followed except in the East-activities. For example, in Russia, Belarus, Ukraine and Romania funds are handed over manually by the Swedish project-coordinator.

We recommend that SCC take actions to make sure that transfer of funds will be made through the bank system.

Our overall assessment of the SCC accounting and auditing systems is satisfactory and constitute good basis for following up the activities carried out by SCC in the partner-organizations. The responsibility of the accounting and bookkeeping is divided between the Stockholm Office and the regional offices. The accounting methods are reliable and complete. Transactions are normally accounted on a daily basis except in regional office in Zimbabwe. **We recommend** on all transactions being accounted on a daily basis.

The external audit is carried out by KPMG of the Stockholm office and by other well-established and authorized audit-firms in the regions. According to the external auditors SCC meets all international auditing standards.

The procurement of goods and services is done in Sweden and in the field offices. SCC uses the instructions from Sida guidelines for procurement of services and goods

However, despite contractual obligations these are not fully applied. **We recommend** that a comprehensive set of internal rules for procurement is developed and implemented.

We recommend that the partner-organisations get access to SCC's internal instructions for procurement of goods and services. It should also be made clear under which circumstances procurement of services could be done without competition.

Co-operation with Sida

Within this context we have examined how the documentation presented to Sida follows Sida's own regulations, as expressed in the contract between Sida and SCC, the Directions and General conditions for grants to Swedish NGO:s. With a few exceptions the quality of the documentation is satisfactory. Also, we have revised the project documents and interviewed several representatives from partner organisations and the target group. On this basis we can certify that the information from our sources in the field basically corresponds to the documentation that is sent to Sida.

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
www.sida.se, info@sida.se