

Systemrevision av Svenska Afghanistankommittén

ÅF-Swedish Management Group och Professional Management

Catharina Brottare Schmitz, ÅF

Håkan Jarskog, ÅF

Arne Svensson, Professional Management

16 november 2001

1. SAMMANFATTNING.....	4
2. INLEDNING	7
2.1 Bakgrund och syfte	7
2.2 Angreppssätt	7
2.3 Metod och upplägg	9
3. SVENSKA AFGHANISTANKOMMITTÉN	10
4. GRANSKNING AV GRUNDLÄGGANDE STYRMEDEL.....	12
4.1 Formella Styrmedel.....	12
4.1.1 Organisationens ändamål och syfte.....	12
4.1.2 Tydligheten i organisationens uppdrag och dess förankring internt och externt	13
4.1.3 Medlemsengagemang och medlemsinflytande.....	14
4.1.4 Styrelsens arbete.....	16
4.1.5 Arbetsutskottets arbete.....	17
4.1.6 Planeringsprocessen.....	18
4.1.7 Mål.....	20
4.1.8 Strategier	21
4.1.9 Arbetsordning	22
4.1.10 Organisationsstruktur.....	22
4.1.11 Befattningsbeskrivningar	24
4.2 Informella styrmedel.....	25
4.2.1 Organisationskultur.....	25
4.2.2 Styrande värderingar, normer och attityder	26
4.2.3 Anpassningsförmåga vid omvärldsförändringar	26
5. GRANSKNING AV ÅTERUPPBYGGNADS- OCH UTVECKLINGSBISTÅND.....	28
5.1 Programgenomförande	28
5.1.1 Utbildningsprogrammet.....	29
5.1.2 Hälsoprogrammet.....	32
5.1.3 Jordbruksprogrammet	36
5.1.4 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer - Programgenomförande.....	39
5.2 Programstöd och programutveckling	39
5.2.1 Landsbygdsteknisk utveckling.....	39
5.2.2 Stöd i genderfrågor.....	41
5.2.3 Information och PR.....	42
5.2.4 Programkoordinering och programutveckling	43
5.2.5 Planering	44
5.2.6 Extern koordinering.....	45
5.3 Medelshantering	46
5.3.1 Medelsförvaltning.....	46
5.3.2 Överföring av medel inom SAK	47
5.3.3 Utbetalningar.....	49
5.3.4 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer - Medelshantering	50
5.4 Finansiell styrning och kontroll.....	51
5.4.1 Bokföring	52
5.4.2 Finansiell kontroll	53
5.4.3 Intern finansiell rapportering och uppföljning inom SAK	57
5.4.4 Extern rapportering.....	59
5.4.5 Finansiering av verksamheten.....	62
5.7 Personalhantering och kompetensutveckling	63
5.7.1 Personalhantering	63
5.7.2 Kompetensutveckling.....	66
5.7.3 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer - Personalhantering och kompetensutveckling.....	67
5.8 Uppföljning mot mål	67

5.9 Utvärdering av verksamheten	68
5.10 Administrativt stöd	69
5.10.1 Administration	69
5.10.2 Logistik	70
5.10.3 Säkerhetslösningar för personal i fält	71
6. GRANSKNING AV SAMARBETE MED SIDA	72
6.1 Lämna ansökan till Sida (HUM)	72
6.2 Rapportera till Sida (HUM)	74
6.2.1 Lämna årlig ekonomisk redovisning till Sida (HUM)	74
6.2.2 Lämna resultatorienterad rapport till Sida (HUM)	75
6.3 Uppfylla förpliktelser gentemot Sida	77
6.3.1 Analys av hur SAK uppfyller förpliktelser mot Sida	77
7. GRANSKNING AV INSAMLINGSVERKSAMHETEN OCH SAMARBETE MED ÖVRIGA FINANSIÄRER	82
7.1 Insamlingsverksamheten	82
7.1.1 Regelverk för insamling	82
7.1.2 Organisera insamlingsverksamheten	83
7.1.3 Uppföljning och utvärdering av insamlingsverksamheten	84
7.2 Samarbete med andra finansiärer än Sida	84
8. GENOMFÖRANDEKAPACITET	86
9. REKOMMENDATIONER	88
Grundläggande styrmedel	88
Återuppbyggnads- och utvecklingsbistånd	90
Samarbete med Sida	94
Insamlingsverksamheten och samarbete med övriga finansiärer	95

BILAGOR

1. Uppdragsbeskrivning

1. SAMMANFATTNING

Bakgrund

I maj 2001 kontrakterades ÅF-Swedish Management Group i samarbete med Professional Management av SEKA/HUM för att genomföra en systemrevision av Svenska Afghanistankommittén (SAK). Uppdraget har genomförts under sommaren och hösten 2001.

Syfte

Enligt uppdragsbeskrivningen är systemrevisionens syfte

1. att granska och analysera rutiner och system inom organisationen som skall garantera tillförlitligheten i arbetet och rapporteringen
2. att fungera som ett redskap för SAKs egna framtida organisationsutveckling.

Vidare ska SAKs genomförandekapacitet analyseras.

Angreppssätt

Systemrevisionen har innefattat hela organisationskedjan såväl i Sverige som i Afghanistan och Pakistan.

Vårt angreppssätt har haft två utgångspunkter:

1. De formella avtal som SAK har ingått med Sida, samt Sidas tillhörande regelverk för samarbetet
2. En analys av de förväntade resultat för vilka SAKs styrsystemen är skapade

Slutsatser

Kraven på SAKs genomförandekapacitet måste ställas högt med tanke både på den typ av verksamhet man bedriver och på volymen på verksamheten. Verksamheten består av ett fortlöpande program snarare än ett antal projekt med en tydlig början och ett tydligt slut. Organisationen driver i realiteten en komplett skolförvaltning och en komplett hälsoförvaltning. Kontinuiteten i verksamheten är därför av största vikt eftersom störningar i kontinuiteten får stora negativa effekter. Även professionalismen i fältverksamheten är av mycket stor betydelse

Genomförandekapaciteten kan delas in i kapacitet i Sverige och kapacitet i fältorganisationen. Kapaciteten i Sverige kan i stor utsträckning beskrivas som

kapacitet att skapa förutsättningar för att genomföra SAKs verksamhet medan fältkapaciteten främst relaterar till operationell kapacitet.

Fältverksamheten präglas av en hög grad av professionalism och effektivitet. En anda av professionalism, kompetent personal och välutvecklade system är bidragande orsaker till att fältorganisationen är väl fungerande.

Kapaciteten i Sverige är utan tvekan SAKs svaga punkt. Denna svaghet löper genom hela kedjan av organisationen, från medlemsinflytandet, genom styrelsen och till kansliet.

Vi ser inga begränsningar i fältorganisationens genomförandekapacitet inom SAKs kärnverksamhet, främst primärskolor och primärsjukvård. Där bedömer vi att organisationens styrsystem har kapacitet att klara betydligt större verksamhet än man bedriver i dag. När SAKs verksamhet avviker från det normala sätter det kapaciteten under press.

Genomförandekapaciteten begränsas och sätts i fara av bristerna i Sverige. De svenska funktionerna skapar inte förutsättningar för kontinuitet och professionalism i fältverksamheten och så länge denna brist består sätter vi ett visst frågetecken för organisationens genomförandekapacitet. Vi ser dock inga generella hinder för att funktionerna i Sverige inte skulle kunna skapa de nödvändiga förutsättningarna för fältverksamheten, främst genom att delegera hela det operationella ansvaret för verksamheten till platschefen och i stället fokusera på att sätta ramar, stödja och bestämma förutsättningarna för verksamheten.

Sorgebarnet när det gäller SAKs organisation gäller den del som finns i Sverige. Organisationens mycket omfattande biståndsverksamhet har framgångsrikt byggts upp från en plattform som initialt framförallt handlade om opinionsbildning. SAK har dock inte enligt vår uppfattning fullt ut tagit konsekvenserna av detta. Proteströrelsens och aktionsgruppens ideal och arbetssätt lever kvar i en utsträckning som inte går att förena med en professionell ledning av en mycket stor organisation.

Det är tankeväckande att organisationsfrågorna på fältet har hanterats så mycket mera professionellt. Det är vårt intryck att fältverksamheten trots allt har klarat sig ganska bra genom turbulensen.

En organisatorisk enhet, vilket SAKs hela verksamhet är, bör ha en ansvarig chef, inte flera. Denna chef är förbindelselänken mellan styrelsen och den operativa verksamheten. Därför måste den personen vara väl förtrogen både med fältverksamheten och med styrelsens intentioner och synsätt. Mot bakgrund av den omfattning och inriktning SAKs verksamhet har är det för oss självklart att förordna en organisation där organisationens högsta chef är placerad vid platskontoret i Peshawar.

Primärskoleundervisningen är under stark utveckling. De idéer om fortsatt utvecklingsinsatser som vi har tagit del av förefaller väl genomtänkta och vi har inga invändningar mot dessa.

Effektiviteten i **hälsoprogrammet** är hög. Den interna utvärdering som genomfördes vid det senaste årsskiftet innehöll förslag till många radikala förändringar och i Workplan & Budget 2002-2003 finner vi att många förändringar redan går till verkställighet. Mängden delprogram är ett problem, som gör verksamheten svårstyrd.

Jordbruksprogrammet är det av de tre huvudprogrammen som mest ifrågasätts inom organisationen. Motivet är att det, relativt de övriga programmen, är litet, men kräver mycket administrativ kapacitet. SAK bör utarbeta en strategi för jordbruksprogrammet, där det, till exempel, framgår om den ska fasas ut eller expandera, breddas eller koncentreras.

Medelshanteringen i fält är mycket omfattande avseende antalet transaktioner och typer av transaktioner. SAKs verksamhet är omfattande, geografiskt utspridd, alla typer av kommunikation är besvärliga och Afghanistan saknar fungerande banksystem. Alla dessa faktorer försvårar kontrollen över medelshanteringen och minskar säkerheten.

SAK har dock ett omfattande regelsystem för medelshantering som i möjligaste mån formaliserar och strukturerar rutinerna. Med tanke på de mycket svåra omständigheterna anser vi att SAK på ett imponerande sätt kombinerar säkerhetstänkande med en allmän strävan att lösa alla problem. Men även om vi anser att SAK har en tillfredsställande säkerhet och kontroll i medelshanteringen är det ändå viktigt att notera att det är just med tanke på omständigheterna och att säkerheten skulle vara betydligt större om svårigheterna ovan inte existerade.

Kombinationen av obefintliga reserver och en pressad budget gör SAK mycket finansiellt sårbar. Situationen minskar också organisationens självständighet och gör den utlämnad till bidragsgivarnas ändrade prioriteringar. Med de höga krav på kontinuitet och stabilitet som måste ställas på SAKs verksamhet anser vi att dagens situation är oacceptabel.

Personalhanteringen i fält anser vi vara av hög standard. Ett problem är dock den höga personalomsättningen, som förmodligen delvis beror på SAKs personalhantering, främst låga löner för vissa personalkategorier men också på olika behandling av olika personalgrupper och av personal med olika stationeringsort.

Insamlingsverksamheten har för SAK haft relativt låg prioritet. Detta har inneburit att ansvaret för verksamheten i kanske allt för stor del legat på förbundssekreteraren. Fram till innevarande år har ingen helhetsstrategi funnits.

2. INLEDNING

2.1 Bakgrund och syfte

Sidas humanitära enhet, SEKA/HUM, handlägger Sidas humanitära bistånd. SEKA/HUMs samarbete med svenska enskilda organisationer bygger i hög grad på förtroende. Denna samarbetsform kräver att Sida med jämna intervaller följer upp att förtroendet är väl grundat och att samarbetet följer de former man har kommit överens om. Sidas ambition är att dessa uppföljningar ska resultera i bättre kvalitet i ansökningar och resultatuppföljningar, ökad effektivitet inom organisationerna och ett bättre samarbete mellan organisationerna och Sida.

SEKA/HUM använder sig av två verktyg för uppföljning av sina samarbetsorganisationer: kapacitetsstudier och systemrevisioner. Viss överlappning förekommer mellan de två typerna men kapacitetsstudien har ett bredare fokus och granskar kvaliteten på verksamheten, medan systemrevisionen har ett smalare fokus och analyserar hur organisationen arbetar genom att granska styrsystem och ekonomisystem.

I maj 2001 kontrakterades ÅF-Swedish Management Group av SEKA/HUM för att genomföra en systemrevision av Svenska Afghanistankommittén (SAK). Uppdraget har genomförts under sommaren och hösten 2001 av Catharina Brottare Schmitz, Arne Svensson och Håkan Jarskog.

Uppdraget har utgått från uppdragsbeskrivningen från SEKA/HUM, daterad 2001-02-01. Uppdragsbeskrivningen återfinns i Bilaga 1. Enligt uppdragsbeskrivningen är systemrevisionens syfte

3. att granska och analysera rutiner och system inom organisationen som skall garantera tillförlitligheten i arbetet och rapporteringen
4. att fungera som ett redskap för SAKs egna framtida organisationsutveckling.

Vidare ska SAKs genomförandekapacitet analyseras.

Systemrevisionen ska innefatta hela organisationskedjan såväl i Sverige som i Afghanistan och Pakistan.

2.2 Angreppssätt

Vårt angreppssätt har två utgångspunkter:

3. De formella avtal som SAK har ingått med Sida, samt Sidas tillhörande regelverk för samarbetet
4. En analys av de förväntade resultat för vilka SAKs styrsystemen är skapade

Avtal med Sida

Biståndsnämnden har ingått följande avtal med Sida:

"Avtal mellan Sida och Svenska Afghanistankommittén avseende projekt i Afghanistan under 2000-2001." Avtalet är daterat 17 februari 2000 och 22 februari 2000.

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

- Allmänna villkor för bidrag ur Sidas biståndsanslag till svenska organisationer (Allmänna villkor), daterade 1999-07-01.
- Anvisningar för Sidas bidrag till enskilda organisationer för humanitärt bistånd och konfliktförebyggande, daterade juli 2000.

Analys av SAKs förväntade resultat

För att identifiera SAKs styrsystem har vi utgått från en förenklad LFA-analys av vad SAK förväntas uppnå. De system som finns och används borde rimligen syfta till att de förväntade resultaten kan uppnås. Vi identifierade tre förväntade resultat:

1. Verksamheten drivs enligt plan.
2. Sida beviljar ansökt bidrag till SAKs verksamhet.
3. Insamlingar och ansökningar till övriga finansiärer genererar medel enligt plan.

Därefter ställde vi oss frågan: **hur styr SAK verksamheten för att uppnå dessa resultat?** Vi sökte svar i SAK formella regelverk i form av stadgar, policy, strategi och manualer för att definiera vilka olika arbetsmoment som skulle ingå i varje resultatområde. Dessa olika arbetsmoment är grunden för vår granskning av verksamhetsrelaterade system och rutiner.

En organisation kan dock inte fungera med bara verksamhetsrelaterade styrsystem utan behöver även styrinstrument på en mer övergripande nivå. Vi kallar denna typ av instrument för **grundläggande styrmedel**. I denna kategori inkluderade vi dels formella styrmedel som målsättningar, policies, planer samt ansvars- och befogenhetsstruktur och dels informella styrmedel som värderingar och organisationskultur.

Avgränsningar

Enligt uppdragsbeskrivningen skulle systemrevisionen inkludera hela organisationskedjan. En viktig fråga blev därmed hur avgränsningar skulle göras. Eftersom systemrevisionen främst innefattar SAKs Sidastödda verksamhet har vi i samråd med Sida och SAK avgränsat granskningen till de områden inom SAK som är mest relevant för den verksamheten. Vi har därför inte granskat följande områden:

1. informations- och opinionsarbete i Sverige

2. föreningsverksamhet i Sverige, i den mån det inte påverkar biståndsarbetet
3. ansökningar och rapporter till andra bidragsgivare än Sida/HUM.

2.3 Metod och upplägg

Följande arbetsgång har använts:

1. Förberedande informationsinsamling

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

2. Detaljplanering av uppdraget.

Vi definierade granskningsområden och metoder för granskningen. Detta steg genomfördes i samarbete med representanter för SAK och Sida. Slutresultatet var en granskningsmodell och en tidsplan.

3. Granskning

Vi utgick från SAKs avtal med Sida och Sidas regelverk samt de förväntade resultat för vilka SAKs styrsystemen är skapade och granskade därefter enligt granskningsmodellen.

4. Avstämningar genom seminarier.

Vi har fört en löpande dialog med SAK under arbetets gång. Förutom individuella möten med personal och styrelsemedlemmar har vi genom tre seminarier. Syftet med seminarierna har varit att presentera våra observationer och diskutera dem med kanslipersonal och styrelseledarmöter, söka förtydliganden och klargöranden, samt lyssna på idéer och förslag från SAK. Sida har deltagit i samtliga seminarier. Förutom de tre seminarierna ovan höll vi ett informationsmöte vid platskontoret i Peshawar, där vi presenterade preliminära observationer och diskuterade dessa med personalen där.

5. Rapportskrivning

Arbetet har dokumenterats i föreliggande rapport.

3. SVENSKA AFGHANISTANKOMMITTÉN

SAK bildades 1980 som en reaktion mot Sovjets invasion i Afghanistan, bland annat av personer med rötter i Vietnamrörelsen. Den ideologiska basen utgick från ett försvar av den internationella folkrätten och FN-stadgan. Uppgiften var att genom opinionsarbete verka för att Sovjet skulle lämna Afghanistan och att stödja det afghanska folkets kamp för nationellt beroende. Vid bildandet bestod SAK av sex engagerade personer.

Svenska Afghanistanhjälpen startade hösten 1981. Under 1981 beslutades att knyta solidaritetsarbetet till någon form av biståndsarbete. SAKs insamling samt Sida bidrag gjorde att biståndsarbetet kunde påbörjas 1982.

Under 1982 anställdes en person på kansliet. 1985 anställdes en andra person. Under den första 10-års perioden hade arbetet ett ettårsperspektiv och det var inte förrän runt början av 90-talet som insikten kom om att detta var ett långsiktigt åtagande, vilket innebar att organisationen måste professionaliseras. Men inte förrän under mitten av 90-talet började en viss expansion av kansliet. 2000 togs en ny organisationsplan vilket möjliggjorde åtta tjänster vid kansliet. SAKs styrelse har under hela tiden intagit en restriktiv hållning gentemot frågan om utökning av kansliet.

Till skillnad från andra enskilda organisationer och givare ansåg SAK att man skulle stödja afghaner inne i Afghanistan och försöka förhindra att flyktingströmmarna ökade. Man blev därmed en av de första organisationerna som kom att arbeta inne i landet. Vilket med tiden kom att utgöra modell för andra organisationer. Redan 1982 etablerades den första SAK representanten i Peshawar, samtidigt fick man det första bidraget från svenska staten till humanitär hjälp för krigsoffer inne i Afghanistan. 1983 började man bygga upp ett lokalt kontor och anställa lokal personal.

Första årets insats var 2 miljoner kronor inriktade på att bistå civilbefolkningen med medicin och medicinsk personal i områden kontrollerade av motståndsrörelsen. Verksamheten bedrevs som så kallad "cross border"-verksamhet, det vill säga att de administrerades från Pakistan. 1991 öppnade det första regionkontoret inne i Afghanistan och 1992 öppnades ytterligare två. Kontoret i Peshawar växte mycket snabbt och redan under andra delen av 80-talet hade man runt 400 anställda i Peshawar, varav ett 15-tal utlänningar. Man blev därmed en av de största frivilligorganisationerna i Peshawar och ett av Sveriges största "biståndskontor" utomlands. Detta i en organisation som i huvudsak sköttes av personer utan tidigare biståndserfarenhet, som ofta arbetade på okonventionella vägar, men också tillskansade sig ett utomordenligt gott rykte i biståndssamfundet.

I Sverige kom perioden fram till Sovjets uttåg ur Afghanistan 1989 att kännetecknas av kontinuerlig tillväxt och breddning i engagemanget för Afghanistan. Demonstrationer och opinionsmöten arrangerades, utställningar och studiecirkel genomfördes, flygblad, tidningar och böcker producerades och spreds,

insamlingsaktiviteter genererade miljontals kronor. Vid utgången av 1989, vilket hittills är SAKs bästa, hade man 18 000 medlemmar och bidragsgivare, varav 4 297 medlemmar fördelade på 55 lokalkommittéer. Parallellt med tillväxten i det svenska frivillig engagemanget utvecklades SAK till att bli en av den svenska regeringens viktigaste kanaler för katastrofbistånd till det krigsdrabbade Afghanistan.

I och med uttåget 1989 och regimskiftet 1992 kom den politiska huvudfrågan att förverkligas. Detta medförde dock att många av SAKs medlemmar och bidragsgivare valde att lämna organisationen och upphöra med sitt stöd till Svenska Afghanistanhjälpen. Den förvirrade situation som uppstod i Afghanistan därefter förstärkte denna trend ytterligare. Vid utgången av 1997 hade SAKs bidragsgivare sjunkit till 9 000, varav 2 300 medlemmar fördelade på ett 20-tal lokalkommittéer av vilka nära hälften var passiva eller endast bedrev sporadisk verksamhet.

Under ett antal år var Sverigeverksamheten negligerad och var inte ens ett debatterat område inom SAK. Inte förrän föreningsutskottet fick i uppdrag att ta fram en övergripande Sverigestrategi år 2000 kan man säga att detta hade vänt. En anledning är självklart att krav på egenfinansiering inte finns samt att SAK stöds av många andra givare och därmed har fokuserat på att genomföra ett bra bistånd.

Man kan ändå skönja ett ökat intresse för Afghanistan i Sverige redan 1997, anledning är både Talibanernas kvinnosyn som upprört många samt de två kraftiga jordbävningar som drabbade Afghanistan under 1998 och som SAK tidigt och med genomslagskraft genomförde två insamlingskampanjer för. Detta har medfört att nästan 50% av dagens medlemmar tillkommit under de senaste tre åren.

Medlemsstrukturen har över tid varit likartad, med en bas av 40% bland pensionärer och med de två största yrkesgrupperna representerade inom hälsovård och utbildning. Kvinnorna står för 55% av totala medlemsantalet. En stor del av kvinnorna har rekryterats under de senaste två åren, ändå har en så stor andel som 32% av medlemmarna varit med sedan ”ockupationsåren”. Hela 34% av dagens regelbundna givare började ge gåvor under samma period. Bland nuvarande medlemmar är bistånd och genderfrågan de dominerande anledningarna till att man blivit medlem, till skillnad mot före 1989 då ockupationen av Afghanistan var den vanligaste orsaken.

Detta skifte i medlemmarnas intresse har medfört att SAK i sitt bistånd och medial framtoning tydligt fokuserar på kvinnor och flickors situation. Man försöker också locka yngre kvinnor inom organisationen att bli aktiva medlemmar samt ändra SAKs ”image” för att bättre spegla den fråga som engagerar flest medlemmar.

4. 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. Vi har delat in de grundläggande styrmedlen i

- formella styrmedel
- informella styrmedel.

4.1 Formella Styrmedel

Följande områden har granskats i gruppen formella styrmedel:

- | | |
|--|------------------------------|
| 1. Organisationens ändamål och syfte | 5. Arbetsutskottets arbete |
| 2. Tydligheten i organisationens uppdrag och dess förankring internt och externt | 6. Planeringsprocessen |
| 3. Medlemsengagemang och medlemsinflytande | 7. Mål |
| 4. Styrelsens arbete | 8. Strategier |
| | 9. Arbetsordning |
| | 10. Organisationsstruktur |
| | 11. Befattningsbeskrivningar |

De styrdokument som har granskats är följande:

- | | |
|--|--|
| • Stadgar | • Organisationsplan |
| • Årsmötesprotokoll | • Firmateckningsrätt och attestordning |
| • Styrelseprotokoll | • Workplan & Budget 2001-2002 |
| • AU-protokoll | • Kontoplan |
| • Strategidokument för SAK | • Revisions PM |
| • Sverigestrategi | • Human Resources Management Manual |
| • Biståndspolicy | • General Employment Conditions (GEC) for National Staff |
| • Protokoll mellan SAK och Afghanistan | • Personalpolicy i Sverige |
| • Intentionsdokument | |
| • Avtal mellan Sida och SAK | |

4.1.1 Organisationens ändamål och syfte

Syftet med Svenska Afghanistankommittén är enligt stadgarna

1. att bedriva biståndsverksamhet i Afghanistan för att befrämja ekonomisk och social utveckling och utjämning bland det afghanska folket och en demokratisk samhällsutveckling i landet, med tonvikt lagd på återuppbyggnads- och utvecklingsbistånd, vilket inte utesluter katastrofinsatser

2. att befrämja de afghanska flyktingarnas återvändande, och deras rehabilitering i Afghanistan
3. att bedriva insamlingsverksamhet för att erhålla medel till SAKs biståndsverksamhet
4. att informera den svenska allmänheten, massmedia, opinionsbildare med flera om förhållandena i Afghanistan och om SAKs biståndsverksamhet, samt sprida kunskap om landet och dess folk för att befrämja förståelse och solidaritet och motverka fördomar.

Slutsatser och rekommendationer - Organisationens ändamål och syfte

I syftet anges att SAK ska befrämja ekonomisk och social utveckling. I praktiken består verksamheten till 90% av tillhandahållande av sociala tjänster och endast i liten utsträckning, främst genom jordbruksstödet, av direkt stöd till den ekonomiska utvecklingen. Det afghanska samhället har ingen möjlighet att ta över ansvaret för utbildning och sjukvård om inte detta kan finansieras genom en kraftfull ekonomisk utveckling. **Vi rekommenderar** att SAK i kommande strategiarbete analyserar förutsättningarna för att, inom något eller några av sina verksamhetsområden, i större utsträckning kunna bidra till den ekonomiska utvecklingen.

SAKs biståndspolicy slår klart fast att ett överlämnande till lämpliga afghanska institutioner ska ske på sikt. Däremot finns det inte någon långsiktig strategi för hur detta ska ske och inte heller någon tydlig vision om hur verksamheterna då ska bedrivas. För närvarande är det svårt att se ett slut på SAKs verksamhet i Afghanistan, i alla fall motiverad av att behovet upphör. Inte desto mindre är det väsentligt att detta slutmål är tydligt för varje verksamhet. Till vem ska exempelvis skolorna överlämnas en dag? **Vi rekommenderar** att SAK utvecklar en tydlig vision för organisationens långsiktiga utveckling.

Ovanstående rekommendation avser det positiva scenariot där SAK kan driva en långsiktig och målmedveten utveckling. Det kan emellertid inte heller uteslutas att det uppstår omständigheter som skulle kunna leda till att SAK tvingas lämna landet. Det skulle till exempel kunna vara samarbetssvårigheter med landets myndigheter, upptrappat krig, internationella interventioner eller att större givare av något skäl beslutar att dra in sitt bistånd. Även denna typ av scenarier bör det finnas en beredskap för. **Vi rekommenderar** att SAK utvecklar strategier för ett antal tänkbara scenarier.

4.1.2 Tydligheten i organisationens uppdrag och dess förankring internt och externt

Svenska Afghanistankommittén är enligt stadgarna fristående från politiska och religiösa organisationer såväl i Sverige som i andra länder. Ett antal beslut och protokoll reglerar förhållandet mellan SAK och the Islamic Emirate of Afghanistan.

Slutsatser och rekommendationer - Tydligheten i organisationens uppdrag och dess förankring internt och externt

Möjligheterna att kunna verka i Afghanistan är helt avhängigt förmågan att få acceptans från landets ledning. Betydelsen av förankringen av SAKs verksamhet hos de afghanska ledarna kan därför inte nog betonas. SAK har på ett skickligt sätt lyckats uppnå acceptans utan att för den skull ge avkall på sina grundläggande värden och principer. De i fältorganisationen som har haft i uppgift att hantera relationen till de afghanska ledarna är därför värda allt erkännande.

Vi har granskat de beslut och protokoll som nämns ovan. De reglerar på ett, under rådande omständigheter, tillräckligt tydligt och acceptabelt sätt de villkor under vilka SAK har att verka i Afghanistan. De konkreta lösningarna på olika praktiska problem som är förknippade med en del av dessa villkor har ännu inte testats i verkligheten under så lång tid att det går att bedöma konsekvenserna av dem.

SAKs mycket omfattande biståndsverksamhet har framgångsrikt byggts upp från en plattform som initialt framförallt handlade om opinionsbildning. SAK har dock inte enligt vår uppfattning fullt ut tagit konsekvenserna av detta. Proteströrelsens och aktionsgruppens ideal och arbetssätt lever kvar i en utsträckning som inte går att förena med en professionell ledning av en mycket stor organisation.

Vi rekommenderar att SAK tydligt markerar att organisationen är en professionell biståndsorganisation, med kärnverksamheten förlagd till Afghanistan och att övrig verksamhet inom organisationen främst betraktas som stöd till det arbete som utförs i Afghanistan.

Vårt intryck är att de anställda är mycket stolta över att arbeta för SAK eller Swedish Committee som organisationen allmänt kallas i Afghanistan och Pakistan. Det finns en stark känsla av identifikation med organisationen. Den är även väl känd bland allmänheten, afghanska myndigheter och de internationella organisationer som är verksamma i Afghanistan. Organisationens betydelse visas bland annat genom att den är representerad i Afghan Support Group (ASG) och Afghan Programming Board (APB).

4.1.3 Medlemsengagemang och medlemsinflytande

Var och en som stödjer Svenska Afghanistankommitténs syfte kan bli medlem. Alla medlemmar ska tillhöra en **lokalkommitté**. Lokalkommittés bildande och geografiska omfattning ska godkännas av föreningsstyrelsen. Lokalkommitténs uppgift är att i enlighet med stadgar och den av SAKs årsmöte fastställda inriktningen att

- informera om Afghanistan och om SAKs verksamhet
- samla in medel till biståndsverksamheten
- rekrytera medlemmar
- erbjuda medlemmarna ett aktivt och meningsfullt medlemskap.

Årsmötet, som är Svenska Afghanistankommitténs högsta beslutande organ, ska normalt samlas varje år före april månads utgång, undantagsvis senast den 15 maj. Varje lokalkommitté har rätt att välja en delegat till årsmötet per påbörjat 25-tal medlemmar plus en delegat upp till 100 medlemmar och därefter en delegat per påbörjat 100-tal medlemmar.

Varje medlem kan väljas till ledamot i **föreningsstyrelsen** eller annan förtroendepost. Medlem som är anställd av SAK kan inte väljas som delegat till årsmöte eller inneha central förtroendepost inom föreningen.

Valberedningen ska bestå av fem ledamöter, varav ordföranden väljs särskilt. Den förbereder årsmötets stadgeenliga val med undantag av val till valberedningen. Medlem liksom lokalkommitté har rätt att till valberedningen föreslå kandidater till val. Vid årsmötet ska valberedningen lämna förslag på ledamöter, föreningsrevisor och deras suppleanter. Föreslagen kandidat ska ha accepterat nomineringen.

Slutsatser och rekommendationer - Medlemsengagemang och medlemsinflytande

Alla folkrörelser har svårt att engagera medlemmarna i formella, representativa organ på olika undernivåer. SAK är inget undantag. Medlemmarna vill ofta begränsa sitt deltagande till aktiviteter som man är särskilt intresserad av. Dessutom är det ofta svårt att ändra kulturen som bärs upp av en kärna av gamla medlemmar. Att föreningsstyrelsen beslutar om vilken lokalkommitté medlemmarna ska tillhöra är uttryck för en förlegad objektsyn på människor. **Vi rekommenderar** att SAK moderniserar organisationen med utgångspunkt från frågor som

- Vilka är medlemmarnas drivkrafter att engagera sig i SAK?
- Vilka kanaler vill medlemmarna ha för sitt engagemang?
- Hur vill de skaffa sig information om Afghanistan?

Vi har studerat protokoll och utsända handlingar till det senaste årsmötet samt protokoll från tidigare årsmöten. Det senaste årsmötet ger ett milt uttryckt egendomligt intryck med diskussioner om chefstjänstemäns lönefrågor (som definitivt inte är en årsmötesfråga), ett årsmöte som ändrar styrelsens verksamhetsberättelse och därefter lägger den till handlingarna.

Enligt vår uppfattning finns det ingen rimlig proportion mellan den tid årsmötet ägnar olika frågor och dessa frågars betydelse för SAK som en av Sveriges mest betydande biståndsorganisationer. Det faktum att SAK har ett ansvar för över 8 000 medarbetare, 167 000 elever och 1,4 miljoner patienter återspeglas inte i årsmötets behandling av olika frågor. **Vi rekommenderar** att den nya styrelsen arbetar hårt för att öka medvetenheten bland beslutsfattare vid kommande årsmöten om vilka krav som ställs på styrningen av en så stor organisation som SAK.

Den öppenhet som karaktäriserar en ideell organisation förutsätter rent spel i de demokratiska processerna. Beteenden som utspelas inför öppen ridå kan, med rätt eller fel, uppfattas som signifikativa för organisationens förmåga att hantera även andra frågor på ett professionellt sätt. Turbulens kring styrelseval är erfarenhetsmässigt en allvarlig signal till omvärlden. I en professionell ideell

organisation utgör valberedningen motor och katalysator i processen att få fram bästa möjliga styrelse. Medlemmarna förutses delge valberedningen förslag till kandidaterna och synpunkter på kandidaterna. Anställda förutsätts inte intervensera i den demokratiska processen att utse deras arbetsgivare.

Valberedningen förbereder årsmötets stadgeenliga val med undantag av val till valberedningen. Det är viktigt att även valet av valberedning förbereds på ett noggrant sätt då denna har stor betydelse för möjligheterna att få till stånd en styrelse med för organisationen lämplig sammansättning. En möjlighet är att inbjuda till öppen nominering av ledamöter i valberedningen via internet i så god tid att föreslagna kandidater hinner tillfrågas skriftligt. På motsvarande sätt skulle även nomineringsprocessen när det gäller styrelseledamöter kunna ske på ett mera öppet sätt, exempelvis genom utnyttjande av internet.

Vi konstaterar att protokollet från det senaste årsmötet inte var justerat inom den tidsram som är stadgad. Orsaken står att finna i att årsmötet var oprofessionellt förberett i så motto att ordförande och sekreterare tillfrågades först kvällen före årsmötet. Dessa hade då självfallet inte tillräckligt med tid för de förberedelser som är nödvändiga för att protokollskrivandet ska bli effektivt.

Vi rekommenderar att formerna för nominering av och val av styrelseledamöter ses över. **Vi rekommenderar** vidare att valberedningens förslag, vilket enligt stadgarna ska sändas ut fyra veckor före årsmötet, innehåller förslag till ordförande och sekreterare vid årsmötet, vilka är vidtalade och har accepterat förtroendet på de villkor som anges i stadgarna.

4.1.4 Styrelsens arbete

Föreningsstyrelsen är SAKs högsta beslutande organ mellan årsmötena. Den består av tretton ledamöter valda av årsmötet för en period av två år. Ordförandes och ledamots sammanhängande mandatperiod kan uppgå till högst fyra perioder.

Föreningsstyrelsen ska sammanträda minst sex gånger om året. Sammanträdet leds av ordföranden eller vice ordföranden. Vid sammanträdet förs protokoll, med motivering av viktiga beslut, som justeras av sammanträdets ordförande och en ledamot som styrelsen utser.

Föreningsstyrelsen utser inom sig ett arbetsutskott om minst fyra personer. Utskottets ordförande utses särskilt. En särskild delegationsordning utfärdas för utskottet. Föreningsstyrelsen kan till sitt stöd utse andra utskott och ska samtidigt utfärda instruktioner för utskotten. Föreningsstyrelsen och arbetsutskott har rätt att till sig inbjuda särskild person att delta i styrelsens sammanträden eller för behandling av visst ärende. Sådan person har yttrande- och förslagsrätt.

Slutsatser och rekommendationer – Styrelsens arbete

Styrelsen hade under verksamhetsåret 1999-2000 sju protokollförda styrelsesammanträden. Närvaron var generellt mycket hög med i genomsnitt 12 ledamöter. Mellan två och sex tjänstemän var adjungerade vid respektive möte. Samtliga protokoll är justerade och uppfyller formella krav.

Styrelsen hade under verksamhetsåret 2000-2001 åtta protokollförda styrelsesammanträden. Närvaron var återigen mycket hög med i genomsnitt 12 ledamöter. Mellan tre och fem tjänstemän var närvarande vid respektive möte. Protokoll vid styrelsemöte nr 7 är inte undertecknat av sekreteraren. Samtliga protokoll är justerade.

Hittills under verksamhetsåret 2001-2002 (till och med augusti) har styrelsen haft två protokollförda sammanträden. Närvaron har varit hög med 10 respektive 11 ledamöter närvarande.

Det är svårt att förstå de sakliga skälen för att ange en miniminivå för antalet sammanträden och en maximinivå för det antal år en person kan sitta i styrelsen. Antalet möten bör inte vara fler än nödvändigt och varför ska en kompetent ledamot inte kunna fortsätta sitt uppdrag så länge hon anses tillhöra de mest kvalificerade?

Enligt vår uppfattning synes styrelsen ha ägnat allt för liten del av tiden till strategiska frågor.

Vi rekommenderar att styrelsen fokuserar på för SAK väsentliga strategiska frågor. Vi anser att styrelsen bör ha följande huvuduppgifter:

1. Anställa organisationens högsta chef.
2. Initiera och leda processen kring samt fatta beslut om policies och strategier.
3. Fatta beslut om anvisningar inför arbetet med Workplan & Budget.
4. Godkänna anmälan av Workplan & Budget.
5. Hålla sig väl informerad om situationen i Afghanistan och utvecklingen av SAKs verksamhet genom anmälningsärenden.
6. Verkställa årsmötets beslut och besluta om vilka som tecknar föreningens firma.

De förändringar detta innebär jämfört med nuläget motiveras i andra avsnitt i detta kapitel. Vi återkommer nedan med synpunkter på inom vilka områden strategier behöver utarbetas och fastställas.

Vi rekommenderar vidare att stadgarnas bestämmelser vad gäller styrelsens uppgifter ses över enligt ovanstående riktlinjer.

4.1.5 Arbetsutskottets arbete

Arbetsutskottet hade under verksamhetsåret 1999-2000 19 sammanträden. Protokoll saknas från sammanträde nummer 18. Vanligen deltog 4-5 ledamöter och 3-4 tjänstemän i dessa möten.

Arbetsutskottet hade under verksamhetsåret 2000-2001 14 sammanträden. Protokoll nummer 14 är inte justerat

Protokollen från styrelsens och arbetsutskottets sammanträden har ibland sänts ut med så stor fördröjning att det inte ens har bedömts vara lönt att sammanfatta dem på engelska och de afghanska språken. Den information som når de anställda utanför Stockholm från årsmöten och styrelsemöten är oftast muntlig.

Slutsatser och rekommendationer - Arbetsutskottets arbete

Vi rekommenderar att arbetsutskottet främst får till uppgift att bereda frågor till styrelsen. **Vi rekommenderar** vidare att arbetsutskottet förlägger det sammanträde, då anvisningarna till Workplan & Budget ska beredas till platskontoret.

4.1.6 Planeringsprocessen

Den nuvarande planeringsprocessen beslutades av styrelsen 2001-04-07 och har således tillämpats kort tid. De dokument som ingår i den årliga planeringsprocessen är i huvudsak de följande:



Vissa av de styrdokument som ingår i planeringsprocessen finns bara på svenska och vissa bara på engelska. Inget av styrdokumenterna har översatts till något av de afghanska språken.

Det operativt styrande dokumentet från styrelsen är Workplan & Budget. För 2001-2002 är detta dokument på 159 sidor. Det rimliga i att styrelsen förutsätts kunna ta ställning till ett dokument på denna detaljeringsnivå har ifrågasatts av många av de intervjuade.

Workplan & Budget omsätts i detaljerade "action plans" inom de olika programmen. Planeringsarbetet på platskontoret och i regionerna beskrivs och analyseras i kapitel 5.

Slutsatser och rekommendationer - Planeringsprocessen

De flesta av styrdokumenterna som ingår i beskrivningen av planeringsprocessen finns endast på svenska eller engelska. De afghanska medarbetarna kan således endast tillgodogöra sig vissa av dessa styrdokument.

Detaljeringsgraden i de styrdokument som är avsedda för årsmöte, styrelse och högre chefer bör anpassas till dessa organisationsnivåers behov, vilka sammanhänger med rollfördelningen inom SAK. Ambitionen i fältverksamheten är att SAK ska vara en decentraliserad organisation. Detta förutsätter att chefer på olika nivåer har rätt att

fatta de beslut som erfordras för att skapa tillräcklig handlingsfrihet och anpassning till en förändrad situation. Dessa strävanden motverkas av att SAKs styrelse fattar alltför detaljerade beslut om verksamheten. Enligt vår uppfattning är det inte ändamålsenligt att styrelsen exempelvis fattar beslut om Workplan & Budget på den detaljnivå som nu är fallet. Att årsmötet som föreslagits vid det senaste årsmötet skulle fatta beslut om Workplan & Budget ser vi som otänkbart.

Verksamheten bedrivs i Afghanistan och det är därför naturligt att planeringsprocessen tar sin utgångspunkt i diskussioner på fältet. Förslag och idéer som förs fram bearbetas på regionnivå och därefter vid platskontoret. Diskussionerna förs med beaktande av de ekonomiska ramar som ledningen bedömer kommer att finnas, samt beslutade policies och strategier. Enligt vår bedömning finns ett relativt väl utvecklat "bottom up"-perspektiv på planerings- och budgetprocessen. Detta kan naturligtvis förstärkas ytterligare i takt med att erfarenheterna och kompetensen förbättras i fältorganisationen. Det förutsätter dock att det på alla nivåer inom SAK finns en respekt för den sakkunskap som finns i fältorganisationen. Den typ av diskussioner som har förts om att årsmötet borde fastställa budgeten skapar en olycklig osäkerhet i organisationen kring förtroendet för personalen och hållbarheten i planeringsförutsättningarna.

Vi rekommenderar att Workplan & Budget arbetas fram i enlighet med nuvarande principer och uppläggning. **Vi rekommenderar** vidare att ytterligare insatser görs för att säkerställa att personalen i fält ges förutsättningar att bli delaktiga i processen.

I processen att utarbeta Workplan & Budget vägs alla förslag till förändringar mot varandra, ny verksamhet, utökning och kvalitetsförbättringar i befintlig verksamhet samt avveckling eller minskning av befintlig verksamhet. Prioriteringarna sker utifrån vad som stipuleras i policies och strategier.

I detta sammanhang kan konstateras att "Intentions Document" har en oklar funktion. Dokumentet, med en något missvisande beteckning, utgör en önskelista över ett antal resurskrävande förändringar. Där förs fram en rad problem och förslag till lösningar utan tanke på finansiering och prioriteringar. De ställs inte mot möjliga besparingar, volymminskningar eller avveckling av andra verksamheter. De förslag som förs fram är helt ny verksamhet, utökning av befintliga aktiviteter, nya initiativ till kvalitetsförbättringar och nya initiativ för ökad uthållighet.

Den mest kostnadskrävande förändring som förs fram i "Intentions Document" 2001-2002 är löneökningar för fältpersonalen. Detta är ingen fråga som det är lämpligt att ta ställning till isolerat. Det handlar om komplexa samband mellan lönenivå, kompetens, kvalitet och resultat. Lön bör därför fastställas så nära det operativa ansvaret som möjligt, med beaktande av den aktuella konkurrensen på arbetsmarknaden. Däremot kan styrelsen naturligtvis om den så önskar lägga fast en lönepolicy, utarbetad i samråd med fältorganisationen, där man tar ställning till om SAK exempelvis ska vara löneledande eller ha konkurrenskraftiga löner i förhållande till marknaden som helhet eller till vissa angivna särskilt betydelsefulla konkurrenter.

Vi rekommenderar att "Intentions Document" tas bort. Konkreta verksamhetsförändringar bör behandlas i Workplan & Budget. **Vi rekommenderar**

att styrelsen istället för att fatta beslut om en färdig Workplan & Budget, fattar beslut om anvisningar för planeringsprocessen i form av policies och strategier, samt givna ekonomiska ramar när det gäller egenfinansieringen. Platschefen ansvarar för att budgeten balanseras genom stödet från olika bidragsgivare. Den fastställda Workplan & Budget är ett anmälningssärende i styrelsen, inte ett beslutsärende.

Eftersom årsmötet inte har några förutsättningar att fatta beslut om ett så pass omfattande dokument **rekommenderar vi** också att dokumentet "Handlingsprogram" tas bort. Eventuellt kan det ersättas med ett dokument där styrelsen informerar medlemmarna om innehållet i de anvisningar man har gett för arbetet med Workplan & Budget.

4.1.7 Mål

I Strategidokumentet anges följande fem övergripande mål för SAKs bistånd:

1. Det skall bidra till att bekämpa fattigdom.
2. Det skall speciellt främja kvinnors och barns intressen.
3. Det skall ge varaktiga effekter och utformas så att dessa kvarstår även sedan biståndet upphört.
4. Det skall bygga på ett folkligt deltagande.
5. Det skall bidra till fredsprocessen.

I Workplan & Budget 2001-2002 finns för varje program och delprogram angivet "Immediate Objectives". I Workplan & Budget 2002-2003 har målstrukturen vidareutvecklats ytterligare.

Den av styrelsen fastställda Workplan & Budget omsätts sedan inom varje program i en ettårig action plan. I denna sker ytterligare konkretisering av implementeringen.

Slutsatser och rekommendationer- Mål

SAK använder LFA på alla nivåer. Även styrelsen och kanslipersonalen har i höst fått LFA-utbildning. En jämförelse med plandokumentet bakåt i tiden visar att dessa får en allt bättre LFA-struktur. Dock saknas fortfarande i viss utsträckning en tydlig koppling mellan resurser, aktiviteter, outputs och objectives. Ett av skälen till detta är att målen oftast är kvantitativa, även där de borde vara kvalitativa. Inom utbildningsområdet finns en tydlig strävan mot resultatorientering, det vill säga vad eleverna verkligen lär sig och vilka effekter dessa kunskaper kan få. På hälsoområdet har den ökade resultatorienteringen resulterat i utfasning av vissa delprogram till förmån för andra som är mer kostnadseffektiva. Dock uttrycker fortfarande en del mål vad som görs, snarare än effekterna av det som görs, till exempel antal besök av skolkonsulent, när det väsentliga är effekterna av deras besök.

Vi rekommenderar ett ökat fokus på effekterna av SAKs arbete i målsättningar. **Vi rekommenderar** vidare att Workplan & Budget på landnivå inte går längre än till "Indicators for the Immediate Objective" inom de tre huvudprogrammen, medan

"Action Plans" på regional nivå anger outputs, indicators for outputs och activities för skolor, kliniker och så vidare.

4.1.8 Strategier

SAKs syn på sin roll i återuppbyggnaden av Afghanistan och vissa principer för verksamheten beskrivs i organisationens biståndspolicy. Denna antogs första gången av årsmötet 1991 och reviderades 1996. Här anges som grundläggande princip att SAK ska bedriva en *"decentraliserad verksamhet förankrad i lokalsamhället"*. Den grundläggande strategin är att *"stödja initiativ och förstärka den lokala kapaciteten inom SAKs huvudområden"*.

Ett strategidokument fastställdes av årsmötet 2000. I detta anges fem övergripande mål för biståndet.

I SAKs Workplan & Budget 2001-2002 anges inledningsvis åtta *"Main Areas of Strategic Concern"*. Dessa sammanfaller delvis med de fem biståndsmålen. Tre områden har lagts till och ett av biståndsmålen har ändrats radikalt. Det av biståndsmålen som anger att biståndet *"skall speciellt främja kvinnors och barns intressen"* har ändrats till att enbart handla om *"gender orientation"*.

Slutsatser och rekommendationer - Strategier

Enligt vår bedömning finns det, utöver den redan fastställda generella strategin, behov av strategier för respektive huvudprogram. Dessa bör ha en tidshorisont på cirka fem år och revideras när förändringarna i förutsättningarna är så betydande att strategin inte längre kan tillämpas. Exempel på frågor som kräver en långsiktig strategi är inom utbildningsprogrammet hur SAK ska klara den långsiktiga personalförsörjningen.

I SAKs strategidokument definieras organisationens verksamhetsområden med hänvisning till dokumentet Biståndspolicy. Vi konstaterar senare i vår rapport att SAKs genomförandekapacitet sätts i fara när organisationen sprider sin verksamhet inom alltför många områden. I strategierna för de tre huvudprogrammen bör därför SAKs kärnverksamhet ytterligare specificeras, med utgångspunkt från biståndspolicyn.

Vidare är det motiverat att utveckla strategier när det gäller vissa frågor som är sektorövergripande. Ett exempel är genderfrågor.

Vi rekommenderar att SAK fastställer och regelbundet reviderar strategier för följande sju områden:

1. utbildningsprogrammet
2. hälsoprogrammet
3. lantbruksprogrammet
4. genderbefrämjande verksamhet
5. information

6. community participation
7. finansiering

4.1.9 Arbetsordning

Den gällande arbetsordningen är från 1994. Ett förslag till ny arbets- och delegationsordning lades fram 2000-01-29 och reviderades 2000-08-08 men denna har aldrig fastställts. Eftersom arbetsordningen från 1994 inte är något "levande" dokument inom organisationen arbetar SAK i praktiken inte efter någon fastställd arbetsordning.

Slutsatser och rekommendationer – Arbetsordning

Vi rekommenderar att SAK i samband med att ny organisationsstruktur fastställs även beslutar om ny arbetsordning.

4.1.10 Organisationsstruktur

Dagens organisationsstruktur antogs av styrelsen 2000-08-26 och beskrivs i dokumentet "Organisation SAK". Redan på första sidan i dokumentet deklareras att "Förslaget är en kompromiss i organisationsfrågan."

Enligt beskrivningen har SAK tre chefer som är direkt underställda styrelsen:

- kanslichef
- förbundssekreterare
- platschef.

De tre chefernas ansvarsområden och roller är otydliga och delvis överlappande. I många fall har en chef ansvaret för funktioner som främst har konsekvenser för en annan chefs ansvarsområde.

I fält har SAK har en utpräglad matrisorganisation, med en organisatorisk uppdelning på både funktion och region. Regioncheferna är underställda platschefen, men övriga chefer på ett regionkontor är inte organisatoriskt underställda en chef på platskontoret utan är underställda regionchefen. Koordinering av programutveckling, stöd och kontroll på regional nivå utövas dock av centrala funktioner på platskontoret. Matrisorganisationer är erfarenhetsmässigt svåra att hantera. För att vara effektiva förutsätter de att det finns

- tydliga policies och strategier som vägledning för beslut
- väl fungerande kommunikation mellan organisationens olika delar
- att alla delar organisationens gemensamma grundläggande värderingar
- respekt för kollegornas professionella kompetens.

Slutsatser och rekommendationer – Organisationsstruktur

Enligt vår bedömning har SAKs fältorganisation en ändamålsenlig struktur. Det kan alltid diskuteras hur många och hur stora regionerna ska vara. Även om en av regionerna är mycket stor ser vi för vår del inget skäl till att rekommendera en utökning av antalet. Förändringar i fältorganisationens organisation har såvitt vi har kunnat finna skötts på ett professionellt sätt tidigare och då menar vi att det är bättre att eventuella förändringar även framöver aktualiseras och implementeras på sedvanligt sätt. **Vi rekommenderar** att alla beslut om förändringar av fältorganisationens organisationsstruktur fattas av platschefen.

Det stora **sorgebarnet** när det gäller SAKs organisation gäller den del som finns i Sverige. Dessvärre har organisationsfrågan varit en följetong i styrelsen under flera år. Under lång tid var kansliet underbemannat i förhållande till omfattningen på de frågor som styrelsen förutsatte skulle hanteras där. När sedan bemanningen utökades har mycket tid och kraft ödslats på interna stridigheter och maktkamper mellan chefer. Det har genomförts ett par organisationsutredningar, vilka dock inte har lett till en permanent lösning på problemen.

Det är tankeväckande att organisationsfrågorna på fältet har hanterats så mycket mera professionellt. Visserligen har agerandet i Stockholm haft negativa effekter på arbetsglädjen hos ledningen i Peshawar, medan det är vårt intryck att fältverksamheten trots allt har klarat sig ganska bra genom turbulensen. Huvudorsaken till detta torde vara att den tidigare platschefen, med verksamhetens bästa för ögonen, ibland har agerat mer självständigt än vad regelverket medger.

En organisatorisk enhet, vilket SAKs hela verksamhet är, bör ha en ansvarig chef, inte flera. Denna chef är förbindelselänken mellan styrelsen och den operativa verksamheten. Därför måste den personen vara väl förtrogen både med fältverksamheten och med styrelsens intentioner och synsätt. Han eller hon är den som ska vidarebefordra dem till verksamheten och verkställa dem i praktiken. Med det kravet på djup insikt så att säga både uppåt och nedåt blir frågan om SAKs högsta chef ska vara placerad nära styrelsen i Sverige eller nära fältverksamheten.

Mot bakgrund av den omfattning och inriktning SAKs verksamhet har är det för oss självklart att förorda en organisation där organisationens högsta chef är placerad vid platskontoret i Peshawar. Det är trots allt lättare att kommunicera med styrelsen därifrån än det är att upprätthålla en ingående kunskap om fältverksamheten från Sverige.

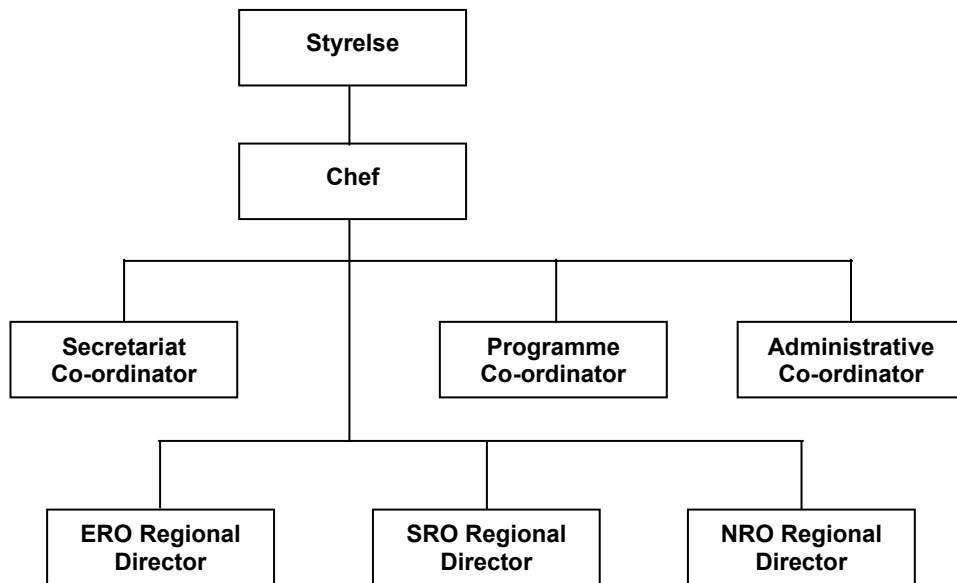
Sekretariatet i Stockholm är främst att se som ett serviceorgan till styrelsen, hela fältorganisationen och medlemmarna. Vid sekretariatet utförs sådana arbetsuppgifter där det är effektivare att de sköts i Stockholm eller där formalia kräver det. Häri ingår protokollskrivning, insamling och medlemservice. Även medverkan i rekrytering av experter och delar av informationsverksamheten kan ingå.

Vi rekommenderar

- att SAK utser en högsta chef för hela organisationen och att den chefen placeras vid platskontoret i Peshawar.

- att som serviceorgan i Sverige till styrelse, fältorganisation och medlemmar finns ett sekretariat som är underställt chefen i Peshawar. Det är vitalt att sekretariatets uppgifter inom föreningsverksamheten och insamlingsverksamheten på ett tillräckligt sätt tillgodoses i den nya organisationen.
- att det utses en samordnare vid sekretariatet i linje med platskontorets "co-ordinators".

Nedan beskriver vi vår föreslagna organisationsstruktur grafiskt:



4.1.11 Befattningsbeskrivningar

Det finns befattningsbeskrivningar för de flesta anställda vid kansliet i Stockholm. På motsvarande sätt finns vid platskontoret i Peshawar och regionkontoren en "Job Description" för varje befattning.

Slutsatser och rekommendationer - Befattningsbeskrivningar

Vi rekommenderar att befattningsbeskrivningarna ses över vid större organisationsförändringar. Dessutom rekommenderar vi att befattningsbeskrivningen ses över innan en ledig befattning utannonseras.

4.2 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.

4.2.1 Organisationskultur

Över 99% av de anställda i SAK är afghaner. Flera av de afghaner vi har talat med hävdar att chefers beslut respekteras mer i SAK än vad som är "normalt". Om en icke-afghan fattar ett negativt beslut, så accepteras det, "ett nej är ett nej", vilket inte alltid är fallet om det är en afghansk chef. Det finns en stor enighet, även bland afghaner, att det är viktigt att de ledande befattningarna inom SAK innehas av icke-afghaner, då de senare skulle ha mycket svårt att stå emot trycket från släktingar, myndigheter med flera som alla ställer olika krav.

Inom SAK behandlas alla med respekt, oberoende av nivå i organisationen och oberoende av kön. Atmosfären är vänlig. Fältpersonalen är stolta över att arbeta för SAK. Även de tidigare medarbetare vi har träffat har fortfarande ett starkt engagemang för SAK.

De anställda anser att SAK är en bra arbetsgivare. Lönerna är visserligen låga i förhållande till framförallt FN-organen för likvärdiga uppgifter. Detta kompenseras delvis av andra förmåner men framförallt av att SAK upplevs som en långsiktig och trygg arbetsgivare, som alltid uppträder på ett rättvist sätt gentemot sina medarbetare.

Kansliet förefaller ha utvecklat en egen subkultur, det vill säga ett system av värderingar, attityder och handlingsmönster som i viss utsträckning är skilt från övriga delar av organisationen. Här är det bara svenskar och man har inte den kontakt med den afghanska verklighet som kan ge perspektiv på hur viktiga enskilda problem egentligen är. Istället har det funnits inslag av

- konflikt mellan egenintresse och organisationens intressen
- spänning mellan betalda tjänstemän och ideellt arbetande förtroendevalda.

Dessa problem har varit särskilt påtagliga i den utdragna chefskonflikten.

Fältpersonalens belöning är att man ser resultat av sitt arbete. Ju längre från denna verklighet man kommer desto mer krävs annan form av uppskattning. Vi tror att genom att kansliet underställs platschefen blir det en mer uppskattad del av det nödvändiga stödet till kärnverksamheten. Kansliet blir en integrerad del av SAKs stora verksamhet i Afghanistan.

4.2.2 Styrande värderingar, normer och attityder

Mycket av aktionsgruppens styrande värderingar, normer och attityder lever kvar trots att SAK nu är en stor och betydelsefull biståndsorganisation. Ansvaret för en omfattande verksamhet och över 8 000 anställda ställer helt andra krav på drivkrafterna hos de som väljer att engagera sig på ledande poster.

Folkrörelsetraditionen kommer här i konflikt med de värderingar som kännetecknar en professionell organisation av SAKs storlek. Den "vanliga" ideella organisationen har till ändamål att ta tillvara medlemmarnas intressen, ofta i en viss avgränsad fråga. I allmänhet kan medlemmarna besluta över sin egen verksamhet, för att på bästa sätt ta tillvara sina intressen, utan att detta står i direkt konflikt med andras intressen.

SAK måste emellertid fokusera på den afghanska befolkningens intressen och inte i första hand de svenska medlemmarnas. Detta innebär bland annat att beslutsprocessen måste utformas för skapa bästa möjliga resultat i Afghanistan, även om dessa beslutsprocesser inte är ideala ur ett traditionellt folkrörelseperspektiv. Vi anser det exempelvis oacceptabelt att långa beslutsprocesser i Sverige får inverka negativt på verksamheten i Afghanistan. Som vi redogort för tidigare anser vi att detta förhållande kan avhjälpas genom att organisationens chef placeras på platskontoret och ges ett självständigt ansvar för verksamheten.

4.2.3 Anpassningsförmåga vid omvärldsförändringar

Tre typer av omvärldsförändringar torde vara särskilt viktiga att bevaka systematiskt:

1. den biståndspolitiska utvecklingen
2. utvecklingen i Afghanistan
3. förändringar hos bidragsgivare.

Bevakning av den biståndspolitiska utvecklingen

Det är viktigt att styrelsen har en sådan sammansättning att beslut kan baseras på aktuell biståndspolitisk erfarenhet. Denna kan ha inhämtats från olika håll, till exempel egen erfarenhet av biståndsarbete i Afghanistan, erfarenhet av biståndsarbete i andra organisationer och andra delar av världen eller genom forskningserfarenhet.

Kunskap om "best practise" och aktuell debatt inom de tre programområden som SAK verkar inom kan ge värdefulla bidrag till utvecklingen av verksamhetens kvalitet. En bra blandning i styrelsen av personer med olika erfarenhetsbakgrund torde ge SAK goda förutsättningar att följa med i och rätt reagera på förändringar i den biståndspolitiska utvecklingen.

Bevakning av utvecklingen i Afghanistan

Fältorganisationen följer utvecklingen i Afghanistan på nära håll. Det är en viktig uppgift för informationsenheten i Peshawar att sammanställa och analysera den information som SAK får in via alla sina olika kanaler. SAK torde genom ett professionellt informationsarbete ha unika möjligheter att spåra mönster i utvecklingen i Afghanistan och i ledarskiktets agerande. Denna information är värdefull både i det mer långsiktiga strategiarbetet och för den operativa ledningens agerande i det kortare perspektivet.

Bevakning av förändringar hos bidragsgivare

SAK måste enligt vår uppfattning på ett mycket mera systematiskt sätt utveckla sina relationer till alla nuvarande och presumtiva bidragsgivare. Det är viktigt att tidigt känna till förestående förändringar i prioriteringar, att vara med i sammanhang där dessa diskussioner förs samt att noggrant följa och vid behov söka påverka hur bidragsgivarnas regler förändras.

5. GRANSKNING AV ÅTERUPPBYGGNADS- OCH UTVECKLINGSBISTÅND

Det är en i många avseenden enastående verksamhet som SAK bedriver i Afghanistan. Under mycket svåra omständigheter har man lyckats etablera en väl fungerande verksamhet. Detta har kunnat ske genom en synnerligen engagerad personal, som på ett genomtänkt sätt planerar, genomför och följer upp verksamheten.

Generellt är det god kvalitet på de instrument som används för att leda och styra verksamheten. Vissa utvecklingsmöjligheter finns, och kommer alltid att finnas. Vi kommer i huvudsak att uppehålla oss vid dessa, vilket inte får uppfattas som att vi bortser från allt som fungerar bra.

Vidare är det som bekant på det sättet att även de bästa ledningssystem är beroende av kompetensen och engagemanget hos den personal som ska använda instrumenten. Här är det alltid betydande skillnader från individ till individ och från enhet till enhet i stora organisationer. När personalomsättningen är stor går det åt mycket tid och kraft för att introducera nya medarbetare i verksamheten. Det behövs därför kontinuerliga insatser för att säkerställa att manualer och andra instrument används på avsett sätt.

5.1 Programgenomförande

De båda övergripande verksamhetsmålen är att

- främja ett demokratiskt samhälle med ekonomisk och social utveckling genom att bedriva återuppbyggnads- och utvecklingsbistånd i Afghanistan
- främja de afghanska flyktingarnas återvändande och deras rehabilitering i Afghanistan

Dessa övergripande verksamhetsmål omsätts i konkreta program inom olika verksamhetsområden.

De centrala styrdokumentet när det gäller programgenomförandet är

- Strategidokument för Svenska Afghanistankommittén
- Biståndspolicy
- Workplan & Budget 2001-2002
- Avtal mellan Sida och SAK.

Härtill kommer styrdokument som är gemensamma för alla program samt styrdokument som är specifika för de olika programmen. Dessa tas upp under respektive avsnitt.

Detta avsnitt behandlar SAKs fyra huvudprogram:

- Utbildningsprogrammet
- Hälsoprogrammet
- Jordbruksprogrammet
- Katastrofinsatser.

5.1.1 Utbildningsprogrammet

Verksamhetens utveckling under senare år kan illustreras med följande sifferserie över programmets totala budgetomslutningen i miljoner kronor:

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
15,2	13,6	17,0	18,9	18,3	18,6	24,9

Verksamheten har således ökat kraftigt i år.

De centrala styrdokumenterna är

- General Directives for SCA Supported Schools: Rights and Duties for students and school staff (mars 1999)
- Education Directives for SCA Education Programme (mars 1999)
- SCA Criteria for upgrading (september 2000).

Dessutom finns det en mycket detaljerad beskrivning av "Basic Competencies of Learning" i matematik och språk.

Programmet leds av en Education Coordinator. Education Coordinator är underställd Programme Coordinator och är chef för den centralt placerade personalen inom utbildningsprogrammet. Däremot är Education Coordinator inte chef över de som regionalt arbetar med utbildningsfrågorna, utan dessa lyder under regionchefen. Education Coordinator har det övergripande ansvaret, i vilket ingår att sätta standards och definiera utvecklingen inom programmet, samt att i nära samarbete med regionchefer och de ansvariga för utbildningen inom regionerna, ge råd och stöd, följa upp verksamheten, utveckla kompetensen inom programmet samt utarbeta utvecklingsförslag för utbildningsprogrammet.

De regionala utbildningsenheterna (REUs) leder och stöder implementeringen av utbildningsprogrammet på fältet. Varje skola besöks av en skolkonsulent varje månad. Föräldrarna till flickor kontaktas och uppmuntras låta sina döttrar gå i skolan. Vidare kommer kvinnliga lärare att kontaktas och uppmuntras arbeta i de skolor som stöds av SAK.

I detta avsnitt analyseras följande områden:

- Primärskoleundervisning
- Sekundärskoleundervisning
- Vuxenutbildning
- Kompetensutveckling, ledning och programstöd

Slutligen sammanfattas våra slutsatser och rekommendationer i ett särskilt avsnitt.

Primärskoleundervisning

SAK ger för närvarande stöd till 485 primärskolor (årskurs 1-6) med 170 000 elever, av vilka 39 000 (23 %) är flickor. Det finns 5 600 lärare, av vilka 900 (16 %) är kvinnor. Ambitionen är att öka både andelen kvinnliga lärare och andelen flickor i undervisningen. I Afghanistan finns över 4 miljoner barn i skolåldern, varav ca 8 % går i skolor som stöds av någon utländsk organisation. SAK svarar för 80 % av dessa. Resterande cirka 90 % av alla barn har antingen ingen tillgång alls till undervisning eller så går de i skolor med oregelbundet stöd från lokala eller centrala myndigheter.

Tillgången till utbildning och kvaliteten på denna är lägre än före kriget mot Sovjetunionen. Attityden till utbildning i allmänhet och särskilt utbildning av flickor har dock ändrats i positiv riktning. Efterfrågan på utbildning ökar och det går i dag fler flickor i skola på landsbygden än före kriget. Talibanerna har emellertid förbjudit utbildning av flickor efter tredje klass och likaledes kvinnorna att arbeta utanför hemmet, med undantag för vårdsektorn. Detta har vållat problem som SAK har försökt lösa bland annat med ett protokoll med utbildningsministeriet. Återstående praktiska problem har man i allmänhet lyckats lösa genom förhandlingar på distrikts- eller provinsnivå.

Kvalitetsutveckling har stått i fokus under senare år. Otillräcklig kvalitet på utbildningen är ett huvudproblem som SAK försöker lösa genom egen fortbildning (in-service training courses). Mer än en tredjedel av lärarna har inte ens fullgjort secondary school medan endast 14 % har lärarutbildning. Resten har gått 12 år i skolan. Medelåldern är hög och genomsnittsläraren slutade sin utbildning för 20 år sedan. Situationen har förvärrats av att det idag saknas secondary education och lärarutbildning i Afghanistan. Detta är ett stort problem när det gäller personalförsörjningen på längre sikt, samtidigt som avsaknaden av högre utbildning även vållar svårigheter inom andra sektorer.

För den kontinuerliga uppföljningen och rapporteringen används fem fastställda blanketter:

- Skolinformation (bland annat antal närvarande respektive frånvarande lärare fördelat på kön, antal närvarande respektive frånvarande elever uppdelat på årskurs och kön)
- Skolmaterial (böcker, hjälpmedel etc), utrustning (redskap och så vidare)
- Skoladministration (lärares och elevers närvarobok, examinationer mm)
- Skolan och lokalsamhället (skolbyggnadens kondition, information om samhället, information om community participation)
- Skolpersonalen (bakgrundsinformation om varje lärare, bedömning av lärarens kunskaper och förmåga att förmedla dessa/"performance")

Redovisningen görs normalt av skolkonsulenterna. Den sammanställs och analyseras på regionnivå. Därefter går informationen vidare till central nivå för registrering i databasen och ytterligare analys. Varje nivå har ett ansvar för att identifiera styrkor och svagheter, åtgärda brister och ge en återkoppling till alla berörda.

Olika åtgärder planeras, till exempel

- bättre skolmaterial för barn i lägre årskurser
- införande av Basic Competencies of Learning för vägledning och uppföljning
- stärka skolkonsulenternas roll och utöka antalet
- uppföljning av elevernas resultat och ökad uppmärksamhet kring drop out-problematiken.

Sekundärskoleundervisning

SAKs årsmöte 2000 beslutade att frågan om sekundärskoleundervisning skulle utredas. I april 2001 lämnades en rapport, Secondary Schools' Study by Abdul Salam Akbarzai, Educational Technical Advisor. Där slås det fast att "*The secondary school is a door; for getting new teachers for primary schools; to be enrolled in higher education and to be employed, etc*". I rapporten utreds ett stort antal alternativ, varefter föreslås stöd till sekundärutbildning i liten skala. Baserat på rapporten kommer SAK att utarbeta ett projektförslag som kombineras med förslag om hur man ska kunna komma till rätta med lärarbristen.

Vuxenutbildning

Under 2000 startade utbildning av de nuvarande 30 skolkommittéerna inom Community Participation (COMPAR) Pilot Project. Ytterligare 90 skolkommittéer beräknas starta under 2002. Ytterligare fortbildning kommer att genomföras baserat på den uppföljning som har gjorts. Förslag när det gäller vuxenutbildning för kvinnor kommer att utarbetas under hösten 2001 tillsammans med gender- och hälsoenheterna.

Kompetensutveckling, ledning och programstöd

Kompetensutvecklingen avser personal på alla nivåer. In-Service Teacher Training-programmen kommer att utvecklas ytterligare för att på ett effektivare sätt svara mot lärarnas behov. En förutsättning för ökad kvalitet är att de som utbildar lärarna, skolkonsulenterna, har tillräckliga kunskaper och förmåga att förmedla sina insikter till lärarna på ett pedagogiskt sätt.

De tre regionala Teachers' Training Centres har plats för 100 deltagare vid varje, men då huvuddelen av fortbildningen är förlagd till loven är beläggningen mycket ojäm.

Under nästa år beräknas 280 lärare, varav 10% från andra skolor än SAKs, ha deltagit i den uppdaterade tvåmånadersutbildningen och 200 lärare, varav 10% från andra skolor än SAKs, i den uppdaterade enmånadersutbildningen. Dessutom beräknas 500 rektorer och lärare, varav 10% från andra skolor än SAKs, ha deltagit i två veckors utbildning. Vidare skall 100 rektorer ha deltagit i en tiodagarskurs och 15 kvinnliga lärare ha deltagit i en månads lång utbildning i Peshawar. Alla skolkonsulenter ska få en månads utbildning årligen.

Varje regionkontor ska få sex besök per år av senior personal från platskontoret. Dessutom deltar regionerna och den centrala programstaben i två gemensamma workshops årligen.

Under åren 1996-1999 utarbetades vid varje region i samråd med den centrala utbildningsstaben en årligen workplan, där man konkretiserade vilka aktiviteter som krävdes för varje i Workplan & Budget angivet mål. I år har man använt en annan form för planeringen. Denna nya action plan anger också aktiviteter, men istället för ansvarig anges vilka som är involverade och tidsangivelserna är utlagda som en ofta ganska lång tidsperiod i en kalender. Man är inte helt nöjd med denna förändring inom enheten och kommer därför att ytterligare förbättra planeringen inför nästa år

Slutsatser och rekommendationer - Utbildningsprogrammet

Primärskoleundervisningen är under stark utveckling. De idéer om fortsatt utvecklingsinsatser som vi har tagit del av förefaller väl genomtänkta och vi har inga invändningar mot dessa.

Verksamheten har under senare tid drabbats av att antal nyckelpersoner vid platskontoret har slutat. Det är därför självfallet av central betydelse att personalsituationen ägnas stor uppmärksamhet och att rekrytering av nyckelpersoner sker med stor skyndsamhet.

Det är en överlevnadsfråga att SAK säkerställer tillgången på utbildade lärare. Vi anser därför att frågan om **sekundärskoleundervisning** är en strategiskt viktig fråga som bör ges hög prioritet. Vi tar dock inte ställning för eller emot någon lösning eftersom det ligger utanför systemrevisionens gränser.

Det finns vissa oklarheter i syftet med COMPAR. **Vi rekommenderar** att skolkommittéernas roll preciseras i förhållande till rektor, lärare och regionkontorets personal. **Vi rekommenderar** vidare att utvecklingen av skolkommittéer relateras till en långsiktig vision för SAK i enlighet med vad som framförts i kapitel 4

5.1.2 Hjälsoprogrammet

Verksamheten startade för 21 år sedan som katastrofhjälp, men har sedan slutet av 1980-talet successivt fått mer utvecklingskaraktär. Nu ökar inslaget av katastrofbistånd igen.

Förändringarna i verksamhetens omfattning under senare år kan illustreras med följande sifferserie avseende programmets totala budgetomslutning i miljoner kronor:

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
24,0	15,6	20,0	21,8	19,9	24,4	28,6

Verksamheten har således expanderat med över 40 % på två år.

SAK har inriktat verksamheten på primärvård (PHC) med lika rätt för alla till vård med hjälp av teknologi som är adekvat och ekonomisk försvarbar. En viktig del i strategin är aktiv involvering av medborgarna i hälsoarbetet.

Det finns 167 kliniker som bedriver sjukvård och förebyggande verksamhet. Ungefär 1,3 miljoner patienter behandlas i år och mer än 1,5 miljoner får utbildning varje år. Drygt 2 000 anställda, varav 25% kvinnor, arbetar inom programmet.

I norra Afghanistan deltar SAK i katastrofbiståndet genom mobila kliniker, deltar i akuta vaccinationskampanjer och distribuerar tält, filter och moskitnät.

De centrala **styrdokument** inom hälsoprogrammet är

- Health Facilities Management Manual (juni 2001)
- Health Management Toolkit Part-I (1998)
- HIS (Health Information System) Guidelines
- Action Calendar and Action Plan of Health Sector - 2001-09-01

Health Facilities Management Manual kommer att finnas på varje klinik, regionkontor och centralt. Manualen är ett pärmsystem med utbytesblad. På varje blad står det angivet ursprungligt datum, samt datum för senaste revidering.

På samtliga delar är det tydligt angivet att de är fastställda i juni 2001 av Chief Technical Advisor. Befattningen har under sommaren 2001 ändrats till Health Coordinator. Health Coordinator är underställd Programme Coordinator och chef för den centralt placerade personalen inom hälsoprogrammet. Däremot är inte Health Coordinator chef över de som regionalt arbetar med hälsofrågorna, utan dessa lyder under regioncheferna.

Health Coordinator har det övergripande ansvaret, i vilket ingår att sätta standards och definiera utvecklingen inom programmet, samt att i nära samarbete med regionchefer och de ansvariga för hälsovården inom regionerna, ge råd och stöd, följa upp verksamheten, utveckla kompetensen inom programmet samt utarbeta utvecklingsförslag för hälsoprogrammet.

HIS Guidelines (OPD Monthly Reporting System and Guidelines) är fastställd i September 2000. HIS har utvecklats i ett samarbete mellan SAK, WHO, MoPH, UNICEF, IbnSina, Aide Medical International (AMI) och MSF.

Systemet innehåller praktiska verktyg för att samla in data. Det ger klara definitioner och riktlinjer för hur datainsamlingen ska göras, resultaten presenteras och analyseras samt hur ledningen kan använda resultaten för återkoppling och förändringsarbete. Implementeringen av informationssystemet har behandlats av en särskilt arbetsgrupp, som bland annat har föreslagit olika utbildningsinsatser samt riktlinjer för hur informationen kan användas i planering, beslutsfattande, koordinering, ledarskapet och för kontroll.

Action Calender and Action Plan of Health Sector innehåller en detaljerad plan för genomförandet av programmet. I denna finns scheman som för varje delprogram överskådligt visar

- immediate objectives
- output/indicators
- activities
- inputs
- who is responsible
- time frame
- budget.

Inom huvudprogrammet "hälsa" drivs ett antal olika delprogram, som i de flesta fall utgår från SAKs kliniker. Delprogrammen inbegriper till exempel:

- Reproduktiv hälsa
- Mödra- och barnhälsovård
- Vaccinationsprogrammet (EPI)
- Rent vatten
- Integrerat handikappprogram (CDAP)

Klinikverksamheten

Basen i verksamheten är de 167 klinikerna, fördelade på 136 distrikt, med en personal på 1 430 med någon form av medicinsk utbildning och 252 som inte är medicinskt utbildade. SAK svarar ensamt för en tredjedel av alla kliniker i landet.

Tre vägledande principer styr verksamheten:

1. produktivitet och kvalitet i servicen
2. effektivitet i programmet
3. likställdhet

Produktiviteten ska öka genom intensifierad ledning, framförallt av problemklinikerna, ökad tillgång till mediciner och löneförhöjningar med 40%. Målet är att minska personalomsättning för att därigenom höja kvaliteten.

Kvaliteten ska förbättras genom förbättrad uppföljning av läkemedelsanvändningen och ökad utbildning beträffande de tio vanligaste sjukdomarna. Effektiviteten i programmet skall höjas genom att under 2002 stänga alla tandvårdsavdelningar vid klinikerna och 54% (91 av 167) av laboratorier. Huvudskälet är att överföra resurser

till det mer kostnadseffektiva delprogrammet Mother and Child Health (MCH) services.

Den tredje principen innebär att alla ska ha samma tillgång till vården, vilket ställer särskilda krav på tillgång till kvinnlig personal för att kunna möta kvinnornas behov. Antalet kliniker som erbjuder MCH service skall öka från 54 (32%) till 60 (36 %) 2002 och 67 (40%) före slutet av 2003.

Det finns tydliga mål och indikatorer för basverksamheten vid klinikerna med en hög ambitionsnivå på styrning och uppföljning.

Integrerat handikappprogram (CDAP)

Enligt officiella bedömningar kan uppemot 3 % av befolkningen i Afghanistan ha någon form av funktionshinder. SAK är implementerande partner för the Comprehensive Disabled Afghan's Programme med 309 anställda. CDAP/UNOPS är ansvarig för större delen av finansieringen. Programmet har utvärderats vid tre tillfällen. En fråga som särskilt tagits upp är ägarskapet till de CDAP-projekt som SAK implementerar.

Kompetensutveckling och kvalitetsutveckling

En av de stora uppgifterna i hälsoprogrammet är att utbilda SAKs över 1 600 afghanska hälsoarbetare, jämnt fördelat mellan kvinnor och män. Det anordnas 19 olika typer av kurser under 2002. Kurserna är mycket uppskattade av personalen och utgör ett viktigt inslag i kompetensuppbyggandet i Afghanistan.

Tre "Regional Training Centres" är i drift. Tre "Female Training Centres" har etablerats 2000 med stöd från UNFPA.

Ledning och programstöd

Samtliga "Regional Health Units" utarbetar action plans. Kvartalsrapporter sammanställs och överlämnas till platskontoret. Sex "Microplanning Workshops" kommer att hållas årligen. Varje kvartal hålls ett "Clinic Review"-möte vid regionkontoren. Vid alla dessa möten skrivs protokoll. Varje klinik ska besökas fyra gånger per år. Två anställda vid varje Regional Health Unit deltar i en enmånadskurs i Primary Health Care vid Aga Khan Universitetet.

The Health Technical Support Unit (HTSU) vid platskontoret har ansvaret för utvecklingen av SAKs hälsoprogram samt ger professionellt stöd till Regional Health Units (RHUs) som implementerar programmet.

Slutsatser och rekommendationer - Hälsoprogrammet

Effektiviteten är hög med endast 15-20% administrativa kostnader totalt för programmet. Svagheter i programmet är stor personalomsättning, brister i tillförseln av läkemedel det i och för sig effektiva systemet med leverans av "kit" tar inte tillräcklig hänsyn till individuella olikheter mellan klinikerna, irrationell förskrivning av läkemedel (särskilt antibiotika) samt i vissa fall av historiska skäl mindre lämplig lokalisering av kliniker. Den höga personalomsättningen minskar effektivitet och kvalitet.

Den interna utvärdering som genomfördes vid det senaste årsskiftet innehöll förslag till många radikala förändringar, bland annat nedläggning av tandvården och en halvering av antalet laboratorier. Man skulle kunna förvänta sig ett massivt motstånd mot stora delar av förändringspaketet och en långdragen process. När vi jämför utvärderingen med Workplan & Budget 2002-2003 finner vi emellertid att flertalet förändringar redan går till verkställighet. Det tyder på en god förmåga att använda utvärderingsresultat i förändringsarbetet. Även om det naturligtvis har funnits motstånd, inte minst från de chefer som ansvarat för den kritiserade verksamheten har processen gått vidare.

Vi har också studerat minnesanteckningar från möten där utvärderingsresultaten har behandlats och kan konstatera att varje möte leder processen framåt. Det skulle dock förvåna om de konkreta åtgärderna är lika lätta att genomföra. Stödet från en enig ledningsorganisation i kombination med ett aktivt deltagande från alla berörda av förändringar är viktiga om det ska gå att ta tillvara den potential till resultatförbättring som att döma av utvärderingen synes finnas.

Mängden delprogram är ett problem, som gör verksamheten svårstyrd. Exempelvis förefaller det nya mödra- och barnavårdprogrammet svårt att integrera med övrig verksamhet. Vi har också uppfattat att det har funnits stora svårigheter att implementera detta program.

Vi rekommenderar att det sker en ökad koncentration till de delprogram där SAK har hög kompetens och komparativa fördelar i jämförelse med andra aktörer.

5.1.3 Jordbruksprogrammet

Jordbruksproduktionen i Afghanistan är idag lägre än före kriget mot Sovjetunionen. SAK har sedan 1988 arbetat med jordbruksstöd i olika omfattning. Att förse jordbrukare med bra utsäde har hela tiden varit kärnan i verksamheten.

Lantbruksutveckling är ett av tre huvudområden i SAKs biståndsverksamhet. Enligt biståndspolicyn gäller att: *"SAK avser att även i framtiden bedriva verksamhet på landsbygden inom främst områdena utbildning, hälsovård och lantbruk"*. Vidare framgår att: *"Ansträngningarna inom landsbygdsutveckling skall inriktas på att höja produktionen av baslivsmedel med iakttagande av miljöhänsyn"*. Efter utvärderingen av jordbruksprogrammet 1997 och Sidas upphörande med ett direkt finansiellt stöd inleddes en utfasning av programmet. Under år 2000 respektive 2001 har emellertid

extern finansiering genom Forum Syd respektive ECHO gjort det möjligt att fortsätta verksamheten.

Förändringarna i programmets storlek kan illustreras med följande sifferserie avseende programmets totala budgetomsättning under senare år i miljoner kronor:

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
3,5	3,2	4,3	6,1	0	2,1	2,4

Verksamheten har som synes varit utsatt för tvära kast. År 1994 ändrades namnet till Rural Development, vilket fortfarande är det som används i organisationsschemat, och verksamheten breddades successivt till att omfatta även mikrolån till kvinnor, egenodlade fruktträdsticklingar, fiskodling, äggkläckning och uppfödning av kycklingar med mera.

Under perioden 1995-1998 fick SAK Sidastöd för denna breddade verksamhet, vilken dock uppfattas som ganska misslyckad. Sida upphörde därefter med sitt stöd av två skäl. Det första var att jordbruksstödet kanaliseras via FAO. Det andra var att den gemensamma Sida/EU-utvärderingen rekommenderade en koncentration till utbildning och hälsovård i syfte att förbättra kvaliteten.

I avsaknad av alternativa finansiärer och en strategi på området fasades programmet ut med början våren 1999. Under 1999 producerades 80 ton utsäde, jämfört med 600-800 ton tidigare år. I april 2000 återupptogs produktionen av utsäde i något större skala igen, nu med finansiering från Forum Syd.

Under år 2001 har verksamhetens volym ökat ytterligare genom finansiellt stöd från ECHO. Efterfrågan på utsäde är stor och jordbruksprogrammet kan förmodligen utökas om ytterligare finansiering ställs till SAKs förfogande.

Antalet anställda är 27, varav 3 på platskontoret, 6 på regionkontoren och 18 i fält.

SAK producerar "basic seed" på egna gårdar, en per regionkontor. Detta säljs sedan till 120 kontraktsodlare som producerar "Quality Declared Seeds" (QDS). QDS köps av SAK för 10% över marknadspris. SAK säljer sedan, efter förädling av råvaran, utsädet till jordbrukare för 20% över marknadspriset. Priserna förhandlas fram bland de organisationer som deltar i FAO-programmen.

Genomförandet av programmet sker i enlighet med ett antal Guidelines och Standard forms. De viktigaste är

- General Seed Standards (1998)
- Guidelines for selecting districts as project sites, duty stations for field Extensionists and the duties of an Extensionist (2000)
- Standard forms for registration of seeds distribution (1998)
- Standard forms for registration of seeds procurement & stock record (1998)

Programmet leds av en Rural Development Coordinator. Denne är underställd Programme Coordinator och chef för den centralt placerade personalen inom

jordbruksprogrammet. Däremot är inte Rural Development Coordinator chef över de som regionalt arbetar med jordbruksfrågorna, utan dessa lyder under regionchefen.

Rural Development Coordinator har det övergripande ansvaret, i vilket ingår att sätta standards och definiera utvecklingen inom programmet, samt att i nära samarbete med regionchefer och de ansvariga för rural development inom regionerna, ge råd och stöd, följa upp verksamheten, utveckla kompetensen inom programmet samt utarbeta utvecklingsförslag för jordbruksprogrammet.

Workplan & Budget omsätts i konkreta aktiviteter och jordbruksprogrammet kommer att inför nästa år utveckla en mera fullständig action plan.

Slutsatser och rekommendationer - Jordbruksprogrammet

Jordbruksprogrammet är det av de tre huvudprogrammen som mest ifrågasätts inom organisationen. Kritiska synpunkter har framförts av flera ledande befattningshavare vid våra intervjuer. Motivet är att det, relativt de övriga programmen, är litet, men kräver mycket administrativ kapacitet. Det finns därför krav på koncentration till de båda andra huvudprogrammen. Å andra sida kan hävdas att jordbruksprogrammet i sin nuvarande form både fyller ett viktigt behov och är effektivt. Behovet av utsäde är stort och det är av grundläggande betydelse för människors överlevnad och för landets ekonomiska utveckling att jordbruksproduktionen ökar.

Vi rekommenderar att SAK utarbetar en strategi för jordbruksprogrammet, där det, till exempel, framgår om den ska fasas ut eller expandera, breddas eller koncentreras. Vägledande för diskussionen bör vara frågan om i vilka avseenden SAK har komparativa fördelar visavi andra organisationer när det gäller att genomföra en viss verksamhet.

Inom programmet hålls informella möten av olika slag med lantbrukarna kring konkreta spörsmål. Dessa ger tillfällen till spridning av kunskaper och erfarenheter, samt erfarenhetsutbyte mellan lantbrukarna. Förslagen i utvärderingen 1997 om "community development oriented package" har inte lett till något ställningstagande inom SAK. Kommittéer av det slag som finns inom utbildning och hälsa förekommer inte. När pilotverksamheten med kommittéer startade var jordbruksstödet minimalt, varför det inte var aktuellt. Vid en verksamhet i större skala kan det finnas skäl att efterhöra intresset bland jordbrukarna för mera strukturerade former för deras samarbete med SAK.

Vi rekommenderar SAK att ta upp frågan om erfarenhetsutbyte till övervägande i samband med att man utarbetar en strategi för jordbruksprogrammet enligt rekommendationen ovan.

5.1.4 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer - Programgenomförande

De tre huvudprogrammen har olika sätt att genomföra sin arbetsplanering. Endast till en liten del beror detta på skillnader i de tre verksamhetsområdena. Vi tror att enheterna har en del att lära av varandras erfarenheter och att därför en gemensam uppföljning skulle kunna vara av intresse. Utifrån en sådan diskussion bör man pröva om det inte finns övervägande fördelar med en gemensam struktur på arbetsplanerna. Detta skulle troligen underlätta samarbetet mellan programmen och även underlätta samordningen för bland annat logistikenheten.

Vi rekommenderar att huvudprogrammen gör en gemensam uppföljning av respektive enhets erfarenheter av arbetsplanering. Vi rekommenderar vidare att man i programkoordineringsgruppen utifrån dessa erfarenheter diskuterar för- och nackdelarna med en gemensam struktur på arbetsplanerna.

5.2 Programstöd och programutveckling

I detta avsnitt behandlas följande områden:

1. Landsbygdsteknisk utveckling
2. Stöd i genderfrågor
3. Information och PR
4. Programkoordinering och programutveckling
5. Planering
6. Extern koordinering

5.2.1 Landsbygdsteknisk utveckling

The rural engineering unit, som består av Rural Engineering Technical Support Unit (RETSU) and Regional Rural Engineering Units (REU), etablerades 1992 i syfte att ge programmen stöd när det gäller att konstruera och bygga skolor och kliniker samt vatten och avlopp. Den förstnämnda enheten gör konstruktionsritningar och tekniska specifikationer för projekten, medan de sistnämnda genomför projekten.

Verksamhetens synnerligen oregelbundna utveckling under senare år kan illustreras med följande sifferserie avseende budgetomslutning i miljoner kronor:

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
15,2	7,0	6,6	7,3	10,4	3,5	9,6

Från starten till och med 1999 uppförde enheten 175 skolor. Därefter har ingen byggts på grund av budgetrestriktioner. Sedan 1992 har 66 kliniker och 3 ortopediska center byggts.

Enheten har också restaurerat 43 mindre avloppsanläggningar och byggt 200 latriner i anslutning till skolor och kliniker. Dessutom har enheten förstärkt mer än 9000

brunnar med betongfundament, gjort övertäckning samt installerat handpump. Vidare har REU under 2000 startat ett pilotprojekt för att träna bybor i att själva bygga och sköta brunnar och latriner.

Under 2000 sjönk grundvattennivån dramatiskt och många brunnar sinade. Med stöd från ECHO fördjupades 1 853 brunnar under 2000 och ytterligare 1 500 tillkommer under 2001.

Centrala styrdokument är

- Standard Building Drawings (1999)
- Guidelines for Rural Engineering Project Implementation i Afghanistan (1999)
- Guidelines for water supply and sanitation projects in rural Afghanistan (2000)

RETSU på platskontoret har fyra anställda. Enheten deltar aktivt i Water and Sanitation Sector Group. I gruppen ingår dessutom UNICEF, WHO och DACAAR.

Vid varje regionkontor finns en enhet för landsbygdsteknisk utveckling med tre fast anställda. Övrig personal är projektanställd. Antalet beror på antalet projekt, typ av projekt och projektstorlek.

Slutsatser och rekommendationer – Landsbygdsteknisk utveckling

Organisation och styrning av verksamheten synes vara ändamålsenlig. Standards och Guidelines är av hög kvalitet. De är lätta att förstå även för en lekman. Enligt vår bedömning täcker de in de väsentligaste aspekterna.

Verksamheten har den flexibla uppbyggnad som den oregelbundna volymen kräver. Den fasta personalstyrkan klarar av en betydande volym nybyggnation och det är därför enkelt att utöka upp denna verksamhet med projektanställda. Avvägningen mellan fast och projektanställd personal är effektiv.

Att bygga en brunn eller en toalett är enklare än att säkerställa att den fungerar långsiktigt och att människors beteenden förändras när det gäller hygien. Den svaga punkten i denna typ av program är därför ofta att finna en lämplig lösning för drift och underhåll samt bestående beteendeförändringar. Det pilotprojekt som bedrivits är mot denna bakgrund intressant.

Medel avsattes 1999 för en utvärdering av vatten- och avloppsprogrammet. På grund av torkan har utvärderingen skjutits fram, först till 2000 och sedan till 2001. Förslag till "Terms of Reference" (ToR) finns. Då programmet inte har utvärderats sedan starten 1992 och under tiden delvis ändrat karaktär är det angeläget att få ett underlag för beslut om den framtida strategin för verksamhetsområdet.

Vi rekommenderar att utvärderingen genomförs omedelbart och inte skjuts på ytterligare. **Vi rekommenderar** vidare att ToR utvecklas så att det tydligt framgår att pilotprojektet med "self-help", som har tillkommit sedan utvärderingen beslutades, särskilt ska studeras. **Vi rekommenderar** slutligen att en strategi utarbetas för hela den landsbygdstekniska utvecklingen, där utvärderingen är ett viktigt underlag.

5.2.2 Stöd i genderfrågor

Under de senaste fem åren har SAK ökat tillgången till hälsovård, utbildning och arbete för kvinnor och flickor på landsbygden. Dessa framgångar har uppnåtts tack vare att både den kvinnliga och den manliga personalen inom SAK bevakar och driver frågan om kvinnors lika rätt till deltagande.

SAKs genderenhet bildades 1997 för att påskynda utvecklingen mot jämställdhet mellan könen genom att

- öka kompetensen i och förtroendet för genderanalys och jämställdhetsarbete bland SAKs manliga och kvinnliga personal
- fokusera och uppmuntra ökat kvinnligt deltagande
- stödja sektor- och regionala initiativ som bidrar till jämlikhet.

SAK uppmuntrar – men tvingar inte – byborna att utbilda både flickor och pojkar. Separata flick- respektive pojkskolor (eller dito klasser) accepteras. SAK strävar efter att ha kvinnliga lärare i flickklasserna. Om flickornas tillgång till utbildning stryps mot föräldrarnas vilja kommer SAK att dra in stödet till pojkarnas utbildning på samma ställe. Den senare principen har dock hittills aldrig behövt användas.

Har organisationen nått sina mål? Utvecklingen är på de flesta områden positiv. Totalt för SAK har andelen kvinnor ökat från 13,8 % 1999 till 17,4 % 2000. Sett över en längre tidsperiod är resultaten ännu mera övertygande. Exempelvis fanns det bara åtta kvinnor inom hälsoprogrammet 1992, jämfört med 13 % 1997 och 23 % år 2000.

På den negativa sidan finns det faktum att organisationens potential att utöka vitala delar av hälsovården begränsas av att det är ont om kvinnliga hälsovårdsspecialister på landsbygden. SAK har vakanser när det gäller kvinnliga läkare. Rekryteringen försvåras av ovilligheten att flytta tillbaka till landsbygden på grund av svårigheterna att få utbildning till barnen, att det inte finns arbete till maken och att lönerna är låga jämfört med andra organisationer.

Slutsatser och rekommendationer - Stöd i genderfrågor

Utslagsgivande för framgång är flexibilitet i genomförandet av programmen. Ansvariga på alla nivåer behöver ha stor frihet att besluta om kreativa lösningar i olika situationer. Många av de intervjuade, bland annat SAKs Gender Co-ordinator, varnar för styrning från Sverige när det gäller genderfrågor. Svenska värderingar kan inte tryckas på det afghanska samhället.

Under dessa omständigheter är det viktigt att medarbetarna vägleds av tydliga "SAK-afghanska" värderingar. Här krävs ett engagemang från den i huvudsak manliga ledningen för att säkerställa att alla omfattar organisationens grundläggande värderingar.

I förhållande till myndigheterna krävs både formella och informella kontakter, där SAKs goda renommé och uppskattade arbete är en värdefull tillgång. Konfrontationsstrategier är dömda att misslyckas. Trots olika generella påbud från

myndighetspersoner har SAK skickligt lyckas manövrera sig fram till i stort sett oförändrade förutsättningar för sin verksamhet när det gäller flickornas möjligheter att delta i undervisningen, rätt att anställa kvinnor med mera., vilket SAK har lyckats utnyttja till att flytta fram positionerna.

Det faktiska resultatet är en kraftig ökning av andelen kvinnliga anställda mellan 1999 och 2000. Detta visar att den tillämpade strategin fungerar. Vi har därför ingen anledning att föreslå någon förändring. Däremot kan det finnas skäl att ytterligare befästa de tillämpade principerna i formellt fastställda Guidelines.

I budgeten måste hänsyn tas till att kvinnligt deltagande i aktiviteter kan mer än fördubbla kostnaderna (skydd, separata faciliteter, särskilda transporter samt, när fortbildning måste ske utanför Afghanistan, högre kostnadsnivå). Det är viktigt att givare beaktar detta för att kvinnor ska kunna få samma möjligheter som män till kompetensutveckling.

Vi rekommenderar att det utarbetas en lokalt förankrad strategi för hur genderfrågor ska hanteras, baserade på de erfarenheter som finns inom fältverksamheten. I denna strategi bör det tydligt framgå vilka särskilda förutsättningar som gäller vid kvinnors deltagande i kompetensutveckling och de ekonomiska konsekvenserna av dessa. Slutligen **rekommenderar vi** att ledningen visar sitt engagemang i dessa frågor genom ökad fysisk närvaro i de sammanhang där genderfrågorna behandlas.

5.2.3 Information och PR

Informationsenheten etablerades 1999, med en svensk ansvarig informatör och en afghansk assistent. Den är en serviceenhet som ska förmedla information om och från SAK till biståndsmottagarna, media, potentiella givare och SAKs personal i Afghanistan. Vidare ska enheten förmedla information om Afghanistan och SAKs fältverksamhet till SAKs Stockholmskontor och den svenska allmänheten.

Slutsatser och rekommendationer - Information och PR

Vi har konstaterat att informationsenheten i Peshawar är underbemannad. Tack vare ett helhjärtat engagemang från en svensk volontär kan verksamheten upprätthållas. Vidare anser vi att problemen vid informationsenheten visar att rekryteringsprocessen måste ses över.

Det har vid intervjuerna förts fram förslag att huvudansvaret för informationen om biståndsverksamheten läggs på Information Unit på platskontoret. Detta skulle bland annat innebära ansvar för att utse Web-redaktör och redaktör för Afganistan-Nytt. Det är enligt vår uppfattning självklart att ansvaret för den interna informationen till de anställda i fältorganisationen ingår i det operativa ledningsansvaret. När det gäller den information som främst riktar sig till medlemmar och andra svenska enskilda givare synes det oss vara mera ändamålsenligt att ansvarig finns i Sverige. Naturligtvis krävs ingående kunskaper om det som ska informeras om, men å andra

sidan är det väsentligt att informationen utgår från läsarnas behov. Vi bedömer därför att nuvarande ansvars- och arbetsfördelning i huvudsak är rimlig för att säkerställa ett fungerande informationsflöde. Vi anser dock att detta är en viktig fråga i arbetet med informationsstrategin.

Vi rekommenderar att det utarbetas en informationsstrategi.

Vi rekommenderar att ansvaret för den interna informationen till fältorganisationen innehas av platskontoret, medan ansvaret för den externa informationen ligger på kansliet. Informationsenheten i Peshawar bör dock ges ett tydligare direktansvar för en bestämd del av informationen till SAKs hemsida. Intresserade medlemmar och allmänhet skulle på så sätt kunna nå betydligt snabbare av aktuell information direkt från fältet.

Vi rekommenderar att bemanningen av informationsenheten på platskontoret utökas.

Vi rekommenderar att ansvars- och arbetsfördelningen mellan sekretariatet i Stockholm och informationsenheten i Peshawar ses över i samband med utarbetandet av en informationsstrategi.

5.2.4 Programkoordinering och programutveckling

På platskontoret finns en särskild funktion som programkoordinator. Nuvarande befattningshavare är relativt ny på posten. Företrädaren hade ett bredare ansvarsområde, vilket även innefattade nuvarande planeringsfunktion. Månatliga programkoordineringsmöten hölls under 2000 (10 möten). Vid dessa deltog platschef, programkoordinatör, planeringschefen, gendersamordnaren samt ansvarig för enheterna för hälsa, utbildning, jordbruk, landsbygdsteknisk utveckling och information.

Nuvarande programkoordinator har ambitionen åstadkomma en reell koordinering mellan programmen för att utnyttja möjligheterna till samordningsfördelar. Samtidigt renodlas organisationen genom att ledningsgrupp och programkoordineringsmöte hålls åtskilda. Vid de senare deltar endast programkoordinatören och de chefer som rapporterar till honom. Ansvarsfördelning och beslutsordning blir därmed tydligare.

Slutsatser och rekommendationer - Programkoordinering och programutveckling

Den tidigare programkoordinatören hade på grund av kapacitetsbrist begränsade möjligheter att samordna programmen. Den flexibilitet kombinerad med handlingskraft som karaktäriserade det tidigare ledarskapet i Peshawar hade många förtjänster. En nackdel var emellertid att den ledde till oklarheter kring de formella beslutsvägarna.

Nuvarande innehavaren av befattningen som programkoordinator har högre ambitioner när det gäller samarbetet mellan de olika programmen och de

specialiserade stabs- och servicefunktionerna. Han vill skapa fungerande team och dessutom identifiera var det finns samordningsfördelar genom ökad öppenhet och samverkan. Vi delar denna uppfattning om i vilken riktning förändringsarbetet bör bedrivas och **rekommenderar** att samarbetet och samordningen mellan programmen ökar.

5.2.5 Planering

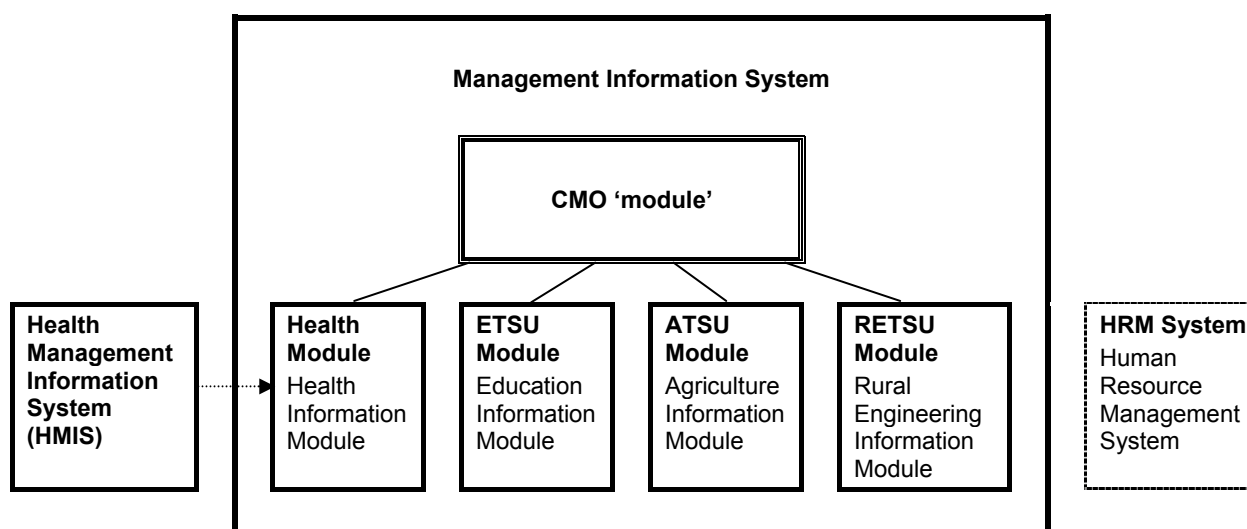
Planeringsenheten svarar för utveckling och genomförande av den övergripande planeringen, vilket innefattar initiering, koordinering och sammanställning av styrdokumentet, det vill säga platskontorets del av Intentions Document, Workplan & Budget, Management Calendar och Annual Report.

I enhetens ansvar ingår också utarbetande av ansökningar och rapporter till givarna. Enheten utvecklar och underhåller SAKs Management Information Systems (MIS) och Human Resource Management System (HRS), samt andra informationssystem som the Office Supply Database, the Inventory List Database, Logistics Database, Library Database och Drought Assessment Database.

Planeringsprocessen styrs av

- Guidelines for the Workplan and Budget
- Who writes what (en precisering av ansvaret för olika kapitel)
- Överenskommelser vid Management Meeting (vid en workshop 21-23 augusti 2001 diskuterades ett andra utkast till Workplan & Budget)

MIS är ett beslutsstödssystem baserat på en databas för lagring och bearbetning av information. Systemet innehåller basinformation om alla projekt och projektanställda. Nedanstående graf beskriver systemets moduler och sambandet mellan dess olika delar.



ETSU-, ATSU- och RETSU-modulerna används av enheterna på både central och regional nivå. Vid platskontoret ingår modulerna i samma databas, som kan nå genom ett nätverk. Informationen uppdateras på regional nivå och förmedlas till

CMO genom en export/import function. Health Module (HIS) importerar extraherade data från Health Management Information System (HMIS).

Det finns en pedagogiskt uppbyggd manual avseende utbildningsdatabasen, som i detalj beskriver hur data samlas in på regionnivå och skickas centralt för inmatning, samt hur olika tabelluttag kan göras.

Uppgifterna i systemet används bland annat för att producera gemensamma planeringsunderlag. Ett exempel på detta är kartor som visar hur SAKs verksamheter är lokaliserade i förhållande till varandra, med uppgifter om omfattningen i respektive distrikt. Genom dessa är det enklare att identifiera möjliga synergieffekter mellan de olika programmen.

För närvarande ansvarar planeringsenheten vid platskontoret enbart för fältverksamhetens del av planer och rapporter. Kansliet sammanställer sedan dessa med Sverigeverksamhetens delar och färdigställer planerna och rapporterna.

Slutsatser och rekommendationer - Planering

Den nuvarande planeringschefen har ytterligare utvecklat planeringsprocessen i riktning mot ett ökat aktivt deltagande från fältverksamheten. Ytterligare förenklingar av Workplan & Budget är nödvändiga för att få en rimlig ambitionsnivå på planeringsarbetet på olika nivåer. En förändring i denna riktning kommer att mycket positivt förändra förutsättningarna för det lokala planeringsarbetet och möjligheterna att ge bidragsgivare skräddarsydda ansökningar och rapporter.

Resurserna på platskontoret för att sammanställa och färdigställa planer och rapporter är betydligt större än kansliets rapporter. **Vi rekommenderar** därför att planer och rapporter sammanställs och färdigställs på platskontoret i stället för på kansliet. Denna rekommendation är också i linje med vår rekommendation att platschefen bör ges det yttersta ansvaret för hela verksamheten.

5.2.6 Extern koordinering

SAK är välkänd bland de internationella organisationer som är verksamma i Afghanistan. SAK deltar i samarbetet på flera nivåer och i många olika sammanhang. Organisationens betydelse visas bland annat genom att den är representerad i Afghan Programming Board (APB).

Samarbetet och samordningen mellan olika aktörer är av vital betydelse i katastrofbiståndet. SAK är representerat i alla tekniska arbetsgrupper och insatsstyrkor inom hälsoområdet. Ett konkret resultat av detta samarbete är Afghan Health Management Information System.

Slutsatser och rekommendationer – Extern koordinering

SAK tar ett stort ansvar och lägger stor vikt vid koordinering med andra organisationer. Ett tecken på detta är att SAK av de organisationer vi har intervjuat betraktas som drivande i koordineringsarbetet.

5.3 Medelshantering

Medelshanteringen inom SAK är omfattande, vilket är naturligt med den omfattande och utspridda verksamhet som organisationen bedriver. Med tanke på den omfattande medelshanteringen och de förutsättningar som SAK arbetar under i fält är säkerhetsaspekterna i rutiner för medelshantering av stor betydelse.

I Sverige finns inga nedskrivna rutiner för medelshantering, förutom styrelsens beslut om firmatecknare.

I fält finns utförliga regler och anvisningar för medelshantering i två olika dokument:

1. Financial Regulations, 1997
2. Regulations and procedures for funds transfer and receiving Imprest cash (cash for official use).

Dessutom finns rutinbeskrivningar för två specifika verksamheter:

- Operation Manual for SCA Clinics Income Generation
- Financial Procedures for EOC's.

Financial Regulations revideras för tillfället och den nya versionen beräknas vara klar i början av 2002. I den nya versionen kommer samtliga fyra dokument ovan att ingå, liksom anvisningar för byggprojekt och förmodligen försäljning av utsäde.

5.3.1 Medelsförvaltning

Inom SAK förvaras och hanteras medel från Sida eller andra finansiärer både på kansliet och i fält. På båda dessa nivåer hanteras medel både i form av kontanter och i form av behållning på bankkonton. Kontanthanteringen på kansliet är dock av liten omfattning. I fält hanteras medel på ett antal olika platser enligt beskrivningen nedan:

Platskontoret (Pakistan)	Ett antal bankkonton i pakistanska rupees och dollar med betydande behållning. Kontanter i rupees och dollar. Beloppet kan uppgå till närmare en miljon kronor.
3 Regionkontor (Afghanistan)	Kontanter i afghanis, rupees, dollar eller tadjikistanska rubel. Beloppen kan uppgå till flera hundra tusen kronor.
3 Filialkontor (Afghanistan)	Kontanter i afghanis, rupees, dollar eller tadjikistanska rubel. Beloppen kan uppgå till omkring hundra tusen kronor.
170 kliniker och ett stort antal byggprojekt (Afghanistan)	Kontanter främst i afghanis. Beloppen är mycket små, från några hundra kronor upp till några tusen.

Anledningen till att platskontoret håller så pass betydande belopp i kontanter är att många typer av transaktioner genomförs kontant. Afghanistan saknar helt banksystem och därför finns inga andra möjligheter än kontanttransaktioner där.

Förvaring och transport av kontanter i fält

Eftersom Afghanistan saknar banksystem har SAK tvingats anpassa sig till den situation som råder och därför krävs att stora mängder kontanter förvaras och hanteras.

SAK har vidtagit en rad säkerhetsåtgärder för att säkerställa en betryggande förvaring och hantering av kontanter. Dessutom försäkras alla kontanter som förvaras och transporteras, både i Pakistan och i Afghanistan.

Slutsatser och rekommendationer - Medelsförvaltning

När det gäller medelsförvaltningen på bankkonton har vi inga andra synpunkter än påpekandet i avsnitt 6.3 om Sidas krav på separat konto för sidamedel.

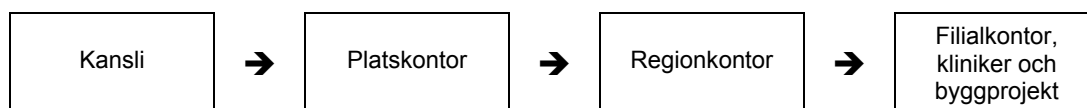
Till att börja med är det lätt att konstatera att kontrollen över medelshantering skulle vara större och systemen säkrare om Afghanistan hade ett fungerande banksystem och SAK därför kunde göra större delen av sina transaktioner via banköverföringar. Nu är inte det möjligt och SAK har ingen annan möjlighet än att hantera stora mängder kontanter. Vår uppfattning är att SAK strävar efter att minimera hanteringen av kontanter och att organisationen har byggt upp ett mycket väl fungerande säkerhetssystem för den hantering av kontanter som ändå krävs. Det är dock viktigt att notera att hantering av kontanter aldrig kan bli lika säkert som användandet av banköverföringar och checkar.

Vi konstaterar vidare att säkerheten i SAKs medelshantering ökar betydligt genom att skolor inte disponerar eller hanterar några medel över huvud taget, klinker mycket små summor och byggprojekt relativt små summor.

Vi rekommenderar att SAK även i fortsättningen helt eliminerar eller, om det inte är möjligt, minimerar hanteringen av medel på enskilda projekt, till exempel skolor eller kliniker. Alla förslag att låta enskilda projekt hantera medel bör granskas mycket kritiskt.

5.3.2 Överföring av medel inom SAK

I de flesta fall betalar SAKs finansiärer ut sitt stöd till kansliet som därefter vidarebefordrar till fält. I vissa fall, till exempel FN, betalar finansiären ut direkt till platskontoret. Överföringskedjan inom SAK ser i allmänhet ut så här:



Överföringar från kansliet till platskontoret görs efter rekvisition undertecknad av platschefen. Kansliet kontrollerar mot likviditetsplan och stämmer av mot medelsanvändningen i senaste budgetuppföljningen.

Överföring från platskontor till regionkontor ska enligt "Financial Regulations" göras efter rekvisition undertecknad av regionchefen. På grund av den metod som SAK tvingas använda för överföring av medel till regionkontoren (beskrivs nedan) görs sällan rekvisition. I stället tar regionkontoren ut pengar lokalt baserat på sin budget och likviditetsplan, utan godkännande i förväg av platskontoret.

Dessutom görs överföringar från platskontoret till fältkontoret i Tadjikistan vid behov. Det rör sig inte om några större belopp eftersom väldigt begränsad upphandling sker där.

Metoder för överföringar

Kansliet skickar pengar till platskontorets dollarkonto genom banköverföringar.

Eftersom Afghanistan saknar banksystem kan inte banköverföringar användas för överföringar från platskontoret till regionkontoren och filialkontoren. I stället används någon av dessa tre metoder:

1. Regionkontoren får förskott från lokala handlare eller "money dealers". Butiksägarna eller "money dealers" får ett kvitto av det kontor som tar emot pengarna. Handlaren eller "money dealern" tar med sig kvittot till platskontoret där beloppet betalas ut kontant. Metoden kallas hawala.
2. Platskontoret kommer överens med en "money dealer" i Peshawar att föra över ett belopp till ett av SAKs regionkontor i Afghanistan. Pengaväxlaren arrangerar överföringen. När pengarna har betalats ut i Afghanistan betalar platskontoret "money dealern" i Peshawar. SAK betalar en avgift för transaktionen. Den här metoden används mera sällan.
3. Platskontoret transporterar kontanter till kontoren i Afghanistan. Den här metoden används mycket sällan och bara när ingen av de två metoderna ovan är möjliga.

För regionkontorens överföringar till filialkontor, kliniker och byggprojekt används hawala i så stor utsträckning som möjligt. Regionkontoret arrangerar då att få ta emot förskottet på en plats nära det område där överföringarna ska ske. Därefter reser personal från det aktuella kontoret dit, tar emot pengarna och levererar dem till filialkontor, kliniker och byggprojekt. Dessa överföringar samordnas med löneutbetalningar och andra eventuella utbetalningar.

När det inte finns någon möjlighet att använda hawala transporteras kontanter från regionkontoret till filialkontoren, klinikerna och byggprojekten.

Slutsatser och rekommendationer - Överföring av medel inom SAK

När det gäller kansliets överföringar till platskontoret har vi inga synpunkter.

För platskontorets överföringar till Afghanistan och överföringar inom Afghanistan konstaterar vi att avsaknaden av banksystem i Afghanistan återigen innebär att säkerhet och kontroll minskar. Med tanke på den mycket svåra situationen anser vi dock att SAK har utvecklat ett system för överföringar med en imponerande hög grad av säkerhet. Överföringsmetoderna är strikt definierade och prioriterade, instruktionerna mycket strikta och säkerhetsaspekterna har beaktats i alla delar av systemet.

En mindre svaghet har vi konstaterat. Genom att regionkontoren inte rekviderar pengar från platskontoret utan i stället tar ut förskott genom hawala minskar kontrollen över dessa överföringar. Regionkontoren har möjlighet att ta ut obegränsade summor som platskontoret sedan inte kan vägra att betala tillbaka. Eftersom tre underskrifter, däribland regionchefens, krävs på kvittot för förskottet kan nog ändå risken betraktas som acceptabel.

Ett undantag från regeln ovan är filialkontoret i Faizabad, som ligger på andra sidan frontlinjen från regionkontoret i Pul-i-khumri och därför bara med stor svårighet kan nås därifrån. Filialkontoret tar där ut förskott genom hawala utan regionchefens underskrift, dock endast efter hans klartecken via e-mail. **Vi rekommenderar** att regionchefen, om möjligt, signerar kvittona även i Faizabad, till exempel genom att på filialkontoret lämna ett antal underskrivna kvitton med beloppen ifyllda.

5.3.3 Utbetalningar

Utbetalningar i Sverige

Den stora majoriteten av utbetalningarna från kansliet görs via girering som skrivs under av firmatecknare som utsetts av styrelsen.

Utbetalningar i fält

Regler och instruktioner för utbetalningar i fält, det vill säga Pakistan och Afghanistan, beskrivs ingående och heltäckande i de två dokumenten:

3. Financial Regulations, 1997
4. Regulations and procedures for funds transfer and receiving Imprest cash (cash for official use).

Som grundprincip anger det andra dokumentet att alla utbetalningar ska ske genom banktransaktioner för att i nästa mening konstatera att detta inte är möjligt i Afghanistan, eftersom landet saknar fungerande banksystem. Där görs alla utbetalningar kontant.

I Pakistan görs dock betalningar i möjligaste mån genom banktransaktioner. När detta inte är möjligt görs i första hand kontantutbetalningar på platskontoret. I sista hand, och endast av mindre belopp, görs kontantinköp på plats.

Slutsatser och rekommendationer - Utbetalningar

Vi bedömer att rutinerna för utbetalningar är tillfredsställande, både i Sverige och i fält. I fält är den bedömningen relaterad till den situation som råder med närmast total avsaknad av banksystem i Afghanistan. Naturligtvis skulle säkerheten vara större om betalningar kunde göras genom banktransaktioner där. Med det i åtanke anser vi dock att SAKs rutiner är väl genomtänkta och på ett tillfredsställande sätt beaktar säkerhetsaspekterna trots det stora antalet kontantutbetalningar.

Vi rekommenderar att SAK fortsätter sin strävan att så få personer som möjligt hanterar och ansvarar för så små kontantbelopp som möjligt.

5.3.4 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer - Medelshantering

Medelshantering i Sverige

Medelshantering i Sverige är av liten omfattning avseende antalet transaktioner och typer av transaktioner. Säkerheten och kontrollen är därför tillfredsställande, trots att fasta rutiner i viss utsträckning saknas och inga finns nedtecknade. **Vi rekommenderar** ändå att SAK utvecklar skriftliga rutiner för de viktigaste transaktionerna på kansliet.

Medelshantering i fält

Medelshantering i fält är mycket omfattande avseende antalet transaktioner och typer av transaktioner. SAKs verksamhet är omfattande, geografiskt utspridd, alla typer av kommunikation är besvärliga och Afghanistan saknar fungerande banksystem. Alla dessa faktorer försvårar kontrollen över medelshantering och minskar säkerheten.

SAK har dock ett omfattande regelsystem för medelshantering som i möjligaste mån formaliserar och strukturerar rutinerna. Med tanke på de mycket svåra omständigheterna anser vi att SAK på ett imponerande sätt kombinerar säkerhetstänkande med en allmän strävan att lösa alla problem. Men även om vi anser att SAK har en tillfredsställande säkerhet och kontroll i medelshantering är det ändå viktigt att notera att det är just med tanke på omständigheterna och att säkerheten skulle vara betydligt större om svårigheterna ovan inte existerade.

5.4 Finansiell styrning och kontroll

Den finansiella styrningen och kontrollen kan delas in i tre områden:

1. övergripande styrning och kontroll
2. styrning och kontroll av Sverigeverksamheten
3. styrning och kontroll av fältverksamheten.

Övergripande styrning och kontroll

Övergripande finansiell styrning och kontroll avser hela organisationen och berör oftast styrelsen. Den regleras i ett antal dokument, främst de följande:

- Avtal mellan Sida och Svenska Afghanistankommittén avseende projekt i Afghanistan under 2001-2002
- SAKs stadgar
- Organisation SAK (Antaget av styrelsen 2000-08-26)
- Workplan & Budget
- Annual Report

Styrning och kontroll inom Sverigeverksamheten

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

- Organisation SAK (Antaget av styrelsen 2000-08-26)
- kontoplan
- Workplan & Budget
- Annual Report

Styrning och kontroll inom fältverksamheten

Styrning och kontroll av fältverksamheten avser aktiviteter i Pakistan och Afghanistan och berör främst platskontoret och regionkontoren. Den regleras främst i följande dokument:

- Organisation SAK (Antaget av styrelsen 2000-08-26)
- Chart of Accounts
- Financial Regulations, 1997
- Regulations and procedures for funds transfer and receiving Imprest cash (cash for official use)
- Workplan & Budget
- Annual Report.

Financial Regulations revideras för tillfället och den nya versionen beräknas vara klar i början av 2002

5.4.1 Bokföring

SAKs bokföring är uppdelad mellan Sverige och fält. Uppdelningen är fullständig och tydlig. I Sverige bokförs hela Sverigeverksamheten och kostnaden för kontraktsanställda i fält. På platskontoret bokförs alla kostnader för fältverksamheten, förutom kostnaden för kontraktsanställda. Interndebiteringar sker mellan kansliet och platskontoret, till exempel när platskontoret betalar ut lokal del av lönen till kontraktsanställda eller när kansliet gör inköp för fältverksamheten.

Både kansliet och platskontoret använder det svenska redovisningsprogrammet Scala och båda använder samma kontoplan. Kansliet har dock i princip ingen kunskap om rutiner och metoder på platskontoret. Detsamma gäller platskontorets kunskap om kansliet. Både kansliet och platskontoret anser att ansvarsfördelningen dem emellan är klar och tydlig, även om platskontoret uppger att kommunikationen med kansliet är ett problem och att man inte alltid får den information man behöver och att stora förseningar förekommer.

Bokföring sker i fyra olika dimensioner, vilket innebär att till exempel en löneutbetalning bokförs enligt följande:

Dimension	1. Konto	2. Kostnadsställe	3. Bidragsgivare	4. Statistik
Exempel	Lönekonto	Primärskolor	Sida	Anställdas namn

Denna relativt avancerade och omfattande bokföring ger SAK stora möjligheter till uppföljning och kontroll samt flexibilitet att utforma rapporter efter behov.

Ekonomipersonalen på kansliet har tillfredsställande formell kompetens och erfarenhet. Bokföringsarbetet sker i viss utsträckning utan fasta rutiner.

Fältverksamhetens bokföring är omfattande och delar av personalen på platskontorets ekonomiavdelning har mycket hög formell kompetens och stor erfarenhet. Arbetet sker efter fasta rutiner och personalen har tydliga ansvarsområden. På platskontoret bokförs hela fältverksamheten och alla verifikationer förvaras här.

På de tre regionkontoren är ekonomiavdelningarnas kompetens lägre och endast grundbokföring görs här i form av en kassabok, som förs för hand, och en enkel dagbok, som förs i Excel. Alla verifikationer skickas sedan till platskontoret där slutlig bokföring sker.

Slutsatser och rekommendationer - Bokföring

Platskontorets system och rutiner för bokföring är i huvudsak tillfredsställande och säkerställer förmodligen en rättvisande bokföring. Vi är dock tveksamma till om all bokföring på regionkontoren fyller någon större funktion. Regionkontorens dagbok används inte i någon större utsträckning utan all bokföring sker slutligen på platskontoret.

Vi rekommenderar att SAK utvärderar bokföringsarbetet på regionkontoren och tar ställning till om dessa ska ges större ansvar och föra fullständiga och slutliga böcker. Om slutlig bokföring även i fortsättningen ska ske på platskontoret bör man överväga om endast kassaboken ger tillräcklig kontroll på regionkontoren.

Även på kansliet anser vi att bokföringen förmodligen är rättvisande men avsaknaden av fasta rutiner innebär att det finns utrymme för effektivisering av bokföringsarbetet. **Vi rekommenderar** att vissa rutinbeskrivningar för bokföringsarbetet utarbetas på kansliet.

5.4.2 Finansiell kontroll

Ansvar för finansiell kontroll

Enligt dokumentet Organisation SAK (Antaget av styrelsen 2000-08-26) har ekonomihandläggaren på kansliet ansvar för "utveckling av SAKs ekonomi, intern kontroll och ekonomihantering".

Enligt Workplan & Budget 2001-2002 ska Management Administration, Sweden "provide economic advice and expertise on book-keeping" samt "monitor day-to-day running of accounting".

Enligt Workplan & Budget 2001-2002 är Management & Administration, CMO, Finance ansvarigt för "performing internal audit practices", "regular income and expenditure control" och "introducing new procedures and regulations".

Vår tolkning av dessa dokument är att ekonomihandläggaren på kansliet, eller mera odefinierat "Management Administration, Sweden", har ett övergripande ansvar för finansiell kontroll inom hela SAK, det vill säga både i Sverige och i fält. Platskontoret har ansvar för genomförandet av finansiell kontroll i fält.

Rutiner

De finansiella riskerna på kansliet är begränsade. Omfattningen av kontrollrutiner är också begränsad och kontrolltänkandet är obefintligt.

I fält är riskerna betydligt mer omfattande. Kontrolltänkandet är också mycket väl utvecklat och utförliga rutinbeskrivningar har utvecklats och introducerats. Kontrollen av rutinernas efterlevnad är också väl utvecklad.

Attestordning

På kansliet attesteras kostnader enligt attestordning beslutad av styrelsen.

I fält finns attestordningen i Financial Regulations som anger attestberättigade efter position, inte efter namn. "Managers" attesterar upp till en viss nivå och regionchefer och platschefen däröver.

Kontroll av anläggningstillgångar

Värdet på kansliets anläggningstillgångar är relativt lågt och vi har inte fått någon indikation på att kontrollen brister i någon större utsträckning.

Värdet på anläggningstillgångarna i fält är betydande och tillgångarna är av flera olika typer. Följande typer av kontroll och register finns:

- Alla anläggningstillgångar på SAKs kontor bokförs som tillgång med Rs 1 för kontroll. Resterande belopp bokförs som kostnad. Anläggningstillgångar bokförs som kostnad i sin helhet på skolor och kliniker.
- Register över anläggningstillgångar på alla kontor förs centralt på platskontoret.
- Register över all kontorsutrustning med ett värde över Rs 5 000 förs manuellt men håller på att datoriseras.
- Register över fordon förs av logistikavdelningen.
- Listor över skolbyggnader och klinikbyggnader finns på platskontoret. Äganderätten till dessa byggnader är eventuellt något oklar.
- Listor över klinikutrustning finns på regionkontoren.
- Det är oklart om någon kontroll av skolutrustning finns. Värdet av utrustning vid skolor är dock försumbart.

Vissa av registren och listorna ovan överlappar varandra.

Försäkringsskydd

I revisions PM avseende 2000 rekommenderas att "en genomgång av SAKs försäkringsbehov bör snarast ske." Vi har därför inte närmare granskat försäkringssituationen på kansliet.

I fält finns följande försäkringar:

- Alla kontanter som förvaras på något av SAKs kontor eller som transporteras av SAK är försäkrade.
- All kontorsutrustning med ett värde över Rs 5 000 (SEK 900) är försäkrad på alla kontor.
- För fordon har endast tredje parts-försäkring tecknats. Det belopp som varje år budgeteras för bilförsäkring hålls som reserv under året och används för de reparationer och eventuella ersättningar av förlorade fordon som en försäkring skulle ha ersatt. Varje år har ett betydande överskott vid årets slut funnits kvar av

denna reserv. Detta överskott har använts både för anskaffning av nya bilar och för att täcka uteblivna bidrag från EU.

- Fast anställd personal har sjukförsäkring för vilken ingen extern försäkring har tecknats. I stället fonderas ett årligt belopp i balansräkningen för att täcka kostnaderna i försäkringen.

Ingen försäkring har tecknats för utrustning och inventarier på skolor och kliniker. Värdet av dessa är begränsat.

Revision

Enligt de stadgar som antogs vid SAKs årsmöte 2001 väljer årsmötet två föreningsrevisorer. Dessutom ska årsmötet fastställa styrelsens upphandling av auktoriserad revisor. Vid årsmötet 2001 valdes också två föreningsrevisorer men årsmötet fastställde ingen upphandling av en auktoriserad revisor.

Sedan ett antal år har auktoriserade revisorn Jan Nordh vid Deloitte and Touche fungerat som SAKs revisor. Han har avlämnat revisionsberättelse omfattande hela SAK. Hans granskning har dock begränsat sig till kansliet. Fältverksamheten har i stället granskats av den pakistanska revisionsfirman A. F. Ferguson & Co, vilka lämnat revisionsberättelse för den delen. Ferguson väljs dock inte av årsmötet. I själva verket utses de inte alls av SAK utan utför sitt uppdrag år efter år, av allt att döma genom en tyst överenskommelse.

Jan Nordhs, och föreningsrevisorernas, revisionsberättelse omfattar hela SAK. Hans enda information om granskningen av den omfattande fältverksamheten inskränker sig dock till Fergusons relativt kortfattade revisionsrapport angående deras granskning. I övrigt förekommer ingen kontakt mellan revisorerna i fält och i Sverige. I princip förekommer heller ingen kontakt mellan Jan Nordh och platskontoret.

I SAKs revisionsberättelse uppger revisorerna att man har beaktat anvisningarna från Stiftelsen för Insamlingskontroll. Ingen hänvisning till Sidas revisionsinstruktion görs men Jan Nordh uppger att han i stort sett följer dem. Han gör dock i princip ingen uppföljning av utfall mot budget.

Internrevision

I princip genomför inte SAK någon internrevision. På kansliet existerar inte begreppet och ingen internrevision utförs, vare sig av kansliet eller av fältverksamheten.

I fält finns ingen formell funktion för internrevision men begreppet nämns vid några tillfällen i styrdokumentet. Där finns också en uttalad strävan att införa vissa rutiner för internrevision, främst utförd av platskontoret på regionkontoren och filialkontoren. Personal från platskontoret genomför regelbundet

kontrollinventeringar av kassor och lager samt kontroll av inventarier på regionkontoren och filialkontoren.

Slutsatser och rekommendationer – Finansiell kontroll

Ansvar för finansiell kontroll.

Det i dokumentationen beskrivna övergripande ansvaret för ekonomihandläggaren på kansliet för finansiell kontroll inom hela organisationen och som expert och rådgivare inom området, samt platskontorets roll som enbart utförare av finansiell kontroll, är varken realistiskt eller praktiskt. Platskontoret har större resurser och mycket kvalificerad personal inom ekonomiavdelningen. Kansliet har med sina begränsade resurser och mindre kvalificerade personal inga möjligheter att ta denna roll. I praktiken tar inte heller ekonomihandläggaren det ansvaret.

Vi rekommenderar att det totala ansvaret för finansiell kontroll av fältverksamheten läggs på platskontoret. Eventuellt kan också platskontoret ha uppgiften att ge råd till kansliet inom området.

Rutiner

Vi bedömer att rutinerna för finansiell kontroll är tillfredsställande, både på kansliet och i fält. Eftersom kontrollrutinerna på kansliet är mycket få grundar sig vår bedömning där främst på de begränsade riskerna. **Vi rekommenderar** att kansliet ser över behovet av kontrollrutiner, eventuellt med hjälp av personal från platskontoret.

Försäkringsskydd

Vi förutsätter att SAK genomför den genomgång av försäkringsskyddet på kansliet som rekommenderas i revisions PM avseende 2000. I fält bedömer vi att försäkringsskyddet är fullgott och att beslutet att internt täcka vissa försäkringar fattats med tillräckligt beslutsunderlag. **Vi rekommenderar** dock att en viss reserv byggs upp i balansräkningen för den interna fordonsförsäkringen.

Revision

I princip granskar revisorerna SAKs styrelse, eftersom styrelsen är organisationens högsta beslutande organ mellan årsmötena. Vi anser därför inte att det är acceptabelt att styrelsen enligt de nya stadgarna upphandlar auktoriserad revisor, vilken är den som praktiskt genomför granskningen. Resultatet blir att styrelsen själv utser sin egen granskare. **Vi rekommenderar** att stadgarna ändras så att årsmötet åter väljer auktoriserad revisor.

De svenska revisorernas underlag för att uttala sig om fältverksamheten är relativt bristfälligt, trots att den delen av organisationen är ojämförligt störst och mest riskfylld. Vi anser därför att den svenske auktoriserade revisorn behöver ett bättre underlag för att kunna uttala sig om hela SAK i revisionsberättelsen. **Vi rekommenderar** att SAK tydligt ger sin svenske auktoriserade revisor ansvar för hela revisionen av SAK, inklusive fältverksamheten. Detta uppdrag skulle även innefatta ansvaret för att upphandla en lokal revisor och ge denne i uppdrag att granska fältverksamheten enligt den svenske revisorns instruktioner.

För att bättre uppfylla sitt avtal med Sida **rekommenderar vi** att SAK tydligt ger sin auktoriserade revisor i uppdrag att följa Sidas revisionsinstruktioner.

Internrevision

Med den omfattande externa revision som utförs av fältverksamheten finns inget större behov av internrevision där, med undantag för viss granskning av verksamheten i Afghanistan där de pakistanska revisorerna inte utför någon granskning på plats. Den begränsade granskningen utförs också av personal från platskontoret. På kansliet ser vi inget behov av internrevision.

5.4.3 Intern finansiell rapportering och uppföljning inom SAK

Rapportering till styrelsen

Enligt dokumentet Organisation SAK (Antaget av styrelsen 2000-08-26) är genomgång av periodbokslut styrelsens ansvar och kan inte delegeras. Så sker också och både arbetsutskottet och styrelsen behandlar periodrapporter. I allmänhet är ekonomihandläggaren från kansliet närvarande vid dessa styrelsemöten. Vi har dock fått indikationer på att finansiella frågor behandlas relativt summariskt av styrelsen och att de inte har någon större tyngd.

Rapporteringsrutinerna till styrelsen har de senaste åren ändrats i en allt snabbare takt. Vi har uppfattat utvecklingen så här: tidigare rapporterades hel- och halvår, för något år sedan infördes kvartalsrapporter och helt nyligen ändrades rutinerna till att rapportering av budget mot utfall ska ske andra och tredje kvartalet. Många ansvariga inom organisationen är dock osäkra på exakt vad som gäller och vi har fått olika uppgifter från flera personer.

Vi har studerat en rapport över budgetutfallet avseende första kvartalet 2001. Enligt de nya rapporteringsrutinerna ska ingen rapport lämnas då men så skedde uppenbarligen ändå. Kommentarer till budgetavvikelser är mycket allmänt hållna och svåra att följa. Det är svårt för läsaren av rapporten att förstå orsaken till enskilda avvikelser och att dra några slutsatser.

Rapportering och uppföljning på kansliet

De kvartalsrapporter som behandlas av styrelsen sammanställs ekonomihandläggaren på kansliet. Budgetuppföljningen från fält följs upp av främst bistandssekreteraren som vid oklarheter kontakter platskontoret för förklaringar.

På kansliet görs månadsvis budgetuppföljning per kostnadsställe för Sverigeverksamheten.

Rapportering och uppföljning i fält

I fält sker budgetuppföljning **varje månad**. Rapportering sker då separat till varje redovisningsenhet, det vill säga till

- platskontoret
- norra regionkontoret
- södra regionkontoret
- östra regionkontoret
- CDAP.

Budgeten bryts ned på kostnadsställen, till exempel primärutbildning, på var och en av redovisningsenheterna.

Enligt uppgift görs följande månadsvisa uppföljning:

- Personalen på ekonomiavdelningen kontrollerar per redovisningsenhet att inga budgetlinjer har dragits över.
- "Finance Controller" kontrollerar en sammanslagen budgetuppföljning.
- Enhetscheferna på varje redovisningsenhet följer upp rapporter för sina enheter.

Varje **kvartal** ska översiktliga budgetuppföljningar kontrolleras av

- platschefen
- programme co-ordinator
- administrative co-ordinator
- de tre regioncheferna.

Rapporteringen sker dock i verkligheten inte exakt enligt beskrivningen ovan. Vi har inte följt upp exakt vem som får vilka rapporter men till exempel anger två av regioncheferna att de får månadsvisa rapporter men att de inte får exakta samma rapporter som den andre. De uppger att de inte får några kvartalsrapporter.

I motsats till finansiella transaktioner och finansiell kontroll finns inga rutinbeskrivningar eller riktlinjer för den finansiella rapporteringen eller uppföljningen.

Slutsatser och rekommendationer - Intern finansiell rapportering och uppföljning inom SAK

Om våra indikationer stämmer och finansiell uppföljning inte har någon större tyngd i styrelsen är detta naturligtvis allvarligt. **Vi rekommenderar** att styrelsen utarbetar interna riktlinjer för sin finansiella uppföljning för att säkerställa kvaliteten i detta arbete.

De täta bytena i rapporteringsrutiner skapar förvirring, vilket är särskilt skadligt i en så stor organisation som SAK. **Vi rekommenderar** att det nuvarande systemet med budgetuppföljning två gånger under löpande år etableras tydligare och att förändringar i rapporteringsrutinerna förbereds grundligare och är bättre underbyggda än tidigare.

Finansiell rapportering och uppföljning är inte av samma höga kvalitet som övriga finansiella rutiner i fält. En tillräckligt noggrann kontroll av budgetutfallet görs för att säkerställa att allvarliga budgetöverdragningar inte sker men den verksamhetsinriktade finansiella uppföljningen saknas i stor utsträckning. Den viktigaste orsaken till detta är förmodligen avsaknaden av rutinbeskrivningar och riktlinjer samt brist på utbildning av mottagarna av rapporter.

Vi rekommenderar att rutinbeskrivningar upprättas som beskriver vem som får vilka rapporter vid vilka tillfällen. Riktlinjer bör också utarbetas för hur mottagarna av rapporterna ska följa upp dem. Slutligen bör rapportmottagarna utbildas i dessa riktlinjer. En viktig aspekt är att involvera användarna av rapporterna, det vill säga chefer på olika nivåer, i utformningen av rutiner och riktlinjer för att säkerställa att de svarar mot deras behov.

5.4.4 Extern rapportering

Rutiner för extern rapportering

Ansvar för extern rapportering är relativt oklart. I Organisation SAK (Antaget av styrelsen 2000-08-26) beskrivs ansvaret så här:

- **Kanslichefen** har ett samordnande ansvar för rapportering.
- **Platschefen** rapporterar biståndsverksamheten.
- **Ekonomihandläggaren**. Interna och externa rapporter.

I den tillförordnade kanslichefens arbetsbeskrivning finns dock inget samordnande ansvar inskrivet. SAKs ordförande beskriver också situationen som mycket oklar och uppger att det ska göras om.

I verkligheten görs huvuddelen av arbetet med externa rapporter på platskontoret. Kansliet lägger sedan till Sverigeverksamhetens rapport och gör slutjusteringar. Till en del bidragsgivare görs rapporterna helt på platskontoret och det är oklart om kansliet ens ser alla rapporter.

Rapportering till Sida

I rapporteringen till Sida finns ett antal företeelser som sedan länge har diskuterats mellan Sida och SAK. Vi behandlar dessa nedan.

Kursvinster

De flesta år har SAK redovisat kursvinster vid växlingstransaktioner i fält. Den främsta anledningen till kursvinsterna uppges vara den kontinuerligt stigande dollarkursen gentemot Rupees. Vi ser ingen anledning att ifrågasätta att kursvinster uppkommer eller hur de uppkommer. Växlingstransaktionerna granskas också av SAKs lokala revisorer i Pakistan.

Den viktiga frågan är hur dessa kursvinster redovisas till Sida. Fram till och med verksamhetsåret 1999 uppger SAK att man redovisade kursvinster som en del av anslaget från Sida enligt följande exempel:

Anslag	Kursvinster	Kostnader	Rapporterat utnyttjande	Balans Sida	Reserv SAK
35 000 000	1 000 000	36 000 000	36 000 000	0	0

År 2000 redovisade SAK, efter diskussioner med Sida, kursvinster enligt följande exempel:

Anslag	Kursvinster	Kostnader	Rapporterat utnyttjande	Balans Sida	Reserv SAK
35 000 000	1 000 000	35 000 000	35 000 000	0	1 000 000

I detta fall rapporteras alltså inte kursvinsten till Sida. Den kan användas till att täcka kostnader för årets verksamhet eller reserveras i balansräkningen för framtida utnyttjande. Eftersom reserveringen inte hänförs till en specifik bidragsgivare får reserveringen formen av eget kapital.

I **resultaträkningen** i "Reviderat bokslut 2000" finns en rubrik som benämns "Årets outnyttjade medel/årets resultat". Posten "Andra givare" består främst av kursvinster även om det också ingår avskrivna balanser från bidragsgivare.

I **balansräkningen** består rubriken "Givarbalanser, reserverade medel" främst av balanser hos specificerade bidragsgivare men även balanser som inte hänförs till specifika givare ingår. Ungefär 2,5 miljoner är balanser som inte hänförs till en specifik bidragsgivare. Huvuddelen av detta är kursvinster. Denna post kan ses som eget kapital eller fria reserver.

I ett brev från Sida, daterat 2001-03-21, anmodas SAK att återbetala kursdifferenser. Sida hänvisar till Allmänna villkor och Anvisningar för bidrag till enskilda organisationer för humanitärt bistånd och konfliktförebyggande. Dessa säger att anslagsmedel som inte utnyttjats ska återbetalas till Sida. Kursvinster nämns inte.

Likviditetsbuffert

I ett brev, daterat 1999-08-30, tillåts SAK att etablera en buffert av Sidamedel på SEK 6 000 000. Bufferten uppges främst vara ämnad för finansiering av SAKs lager av läroböcker och mediciner men får även användas som allmän likviditetsbuffert. Denna buffert skulle enligt Sidas brev etableras genom att en del av SAKs oförbrukade Sidamedel omvandlades till en permanent buffert.

Bufferten har aldrig särredovisats utan ingår i posten "Givarbalanser, reserverade medel" i SAKs balansräkning. I specifikationen av denna balanspost ingår bufferten i posten "Sida Annual".

I verkligheten har bufferten aldrig bestått av SEK 6 000 000. Följande redogörelse beskriver händelseförloppet:

	<u>MSEK</u>
1999-01-01 Ingående Sidabalans	10,4
1999-02-25 Tillstånd från Sida att använda SEK 6 861 816 av outnyttjade medel för att täcka underskott i 1999 års verksamhet.	-6,9
Sidabalans efter ovanstående beslut	3,5
1999-08-30 Tillstånd från Sida att etablera en buffert på SEK 6 000 000.	Endast SEK 3,5 miljoner tillgängligt

Som framgår av redogörelsen ovan fanns endast SEK 3,5 miljoner tillgängligt när beslutet om en buffert på SEK 6 miljoner fattades. I verkligheten har bufferten med andra ord aldrig bestått av mer än 3,5 miljoner och Sidabalansen vid ingången av 2001 består av samma belopp. Dessa 3,5 miljoner redovisas fortfarande under "Givarbalanser, reserverade medel" i SAKs balansräkning.

Sida har till oss uppgett att intentionen med bufferten är att den kan fluktuera men inte får uppgå till mer än SEK 6 miljoner. Större balans än så uppkommer ska mellanskillnaden återbetalas till Sida.

Redovisning av lager

SAK redovisar i dag sitt lager av skolböcker, mediciner, pumpputrustning med mera som en tillgång i balansräkningen. Denna redovisningsmetod överensstämmer inte med Sida kontantmässiga redovisning.

Slutsatser och rekommendationer – Extern rapportering

Rutiner för extern rapportering

Ansvar för den externa rapporteringen är oklart och arbetet är inte alltid så effektivt som man kan önska. I enlighet med vår rekommendation att platschefen ges totalansvar för hela biståndsverksamheten **rekommenderar vi** att externa rapporter färdigställs på platskontoret. På platskontoret finns större resurser och bättre tillgång till information för detta arbete.

Kursvinster

Det står naturligtvis Sida fritt att ställa krav när man sluter avtal med en organisation och att infoga dessa krav i avtalet. I gällande avtal mellan Sida och SAK finns inte frågan om kursvinster reglerad. Sida hänvisar i stället i sitt brev till Allmänna villkor och Anvisningar. Vi anser inte att det finns något stöd för Sidas tolkning att

kursvinster är en del av Sidas anslagsmedel. Det innebär att frågan inte avtalsreglerad och parterna måste komma överens om en lösning.

Vi rekommenderar Sida och SAK att komma överens om en lösning som båda parter anser sig nöjda med. Vi vill här påpeka att om SAK tvingas återbetala eventuella kursvinster så finns ingen anledning för organisationen att fortsätta ansträngningarna att förhandla med "money dealers" och sluta fördelaktiga avtal. Vi vill också peka på den möjlighet som SAK framförde i kvartalsmötet med Sida 2000-09-25 att kursvinster skulle kunna innebära en möjlighet för SAK att bygga upp nödvändiga reserver enligt vår rekommendation nedan.

Likviditetsbuffert

Vår slutsats är att likviditetsbufferten består av den i dag redovisade Sidabalansen på SEK 3 528 000. **Vi rekommenderar** att Sida och SAK fastställer buffertens storlek, hur SAK ska redovisa denna och hur den ska behandlas i framtiden. Notera här vår rekommendation nedan avseende redovisning av lager.

Redovisning av lager

Redovisningen av lagret som en tillgång gör SAKs ekonomiska redovisning till Sida onödigt invecklad. SAK kan genom interna system hålla fortsatt god lagerkontroll utan att inkludera lagervärdet som en tillgång i den externa redovisningen. **Vi rekommenderar** att SAK kostnadsför lagertillgångar vid inköp för att uppnå bättre överensstämmelse med Sidas rapporteringsönskemål. Sida och SAK måste då komma överens om hur engångskostnaden ska finansieras när den nuvarande lagertillgången kostnadsförs. Eventuellt kan Sida efterskänka den återstående delen av den beslutade bufferten som i praktiken redan har använts till finansieringen av dessa tillgångar.

5.4.5 Finansiering av verksamheten

Ett stort problem i SAKs planeringsprocess är oklarheterna kring vilka ekonomiska ramar som organisationen förfogar över. Kortsiktigheten i vissa givares agerande är naturligtvis ett allvarligt problem för SAK men denna avsaknad av långsiktighet är ingen ursäkt för samma typ av kortsiktighet även inom SAK.

Som vi redan tidigare i rapporten konstaterat har SAKs verksamhet karaktären av program snarare än projekt. En av de viktigast effekterna av det är behovet av kontinuitet, eftersom resultatet av störningar i kontinuiteten är allvarliga, till exempel stängda skolor eller kliniker. Kontinuitet och stabilitet i finansieringen är därför en vital förutsättning för SAKs program.

Verksamheten finansieras dels genom bidrag från olika givare, främst Sida och EU, och dels genom SAKs egen insamlingsverksamhet. Organisationens reserver är minimala och man kan med fog säga att SAK lever ur hand i mun.

Sida har tagit ett betydande ansvar för finansieringen av SAKs verksamhet hittills. SAKs samarbete med andra finansiärer har varit mera ad hoc betonat. Vid något tillfälle har Sida tvingats gå in med extra anslag då finansiering från annat håll

uteblivit. Det har heller inte presenterats någon genomarbetad analys av tänkbara finansiärer.

Det finns ingen strategi för hur SAKs verksamhet ska finansieras långsiktigt. Vid något eller några tillfällen har SAK byggt upp begränsade reserver, som sedan har tömts vid nästa pressade läge. Ingen uttalad ambition att bygga upp långsiktiga reserver finns.

SAKs budget är mycket pressad och har små marginaler. Den främsta anledningen tolkar vi som en vällovlighet att göra så mycket som möjligt i Afghanistan. En positiv effekt av den pressade budgeten är organisationens ständiga strävan att effektivisera administrationen. En negativ effekt är den ökade sårbarheten. En verksamhet med en budget utan marginaler är mycket sårbar för finansiella störningar.

Slutsatser och rekommendationer - Finansiering av verksamheten

Kombinationen av obefintliga reserver och en pressad budget gör SAK mycket finansiellt sårbar. Situationen minskar också organisationens självständighet och gör den utlämnad till bidragsgivarnas ändrade prioriteringar. Med de höga krav på kontinuitet och stabilitet som måste ställas på SAKs verksamhet anser vi att dagens situation är oacceptabel.

Vi rekommenderar att SAK utarbetar en långsiktig finansieringsstrategi. I denna bör ingå en analys av tänkbara presumtiva finansiärer som det kan vara relevant att samarbeta med utifrån SAKs biståndspolicy.

Vidare **rekommenderar vi** att SAK bygger upp en reserv av betydande storlek. Reserven bör inte vara kopplad till en viss bidragsgivare utan bör bestå helt av eget kapital. Reserven bör vara uttalat långsiktig och inte ämnad för att parera tillfälliga störningar i finansieringen. Dessa tillfälliga störningar bör undvikas genom mer realistisk budgetering, större marginaler i budgeten och eventuellt genom reserver som beviljats av SAKs bidragsgivare.

5.7 Personalhantering och kompetensutveckling

5.7.1 Personalhantering

SAK har ett antal personalkategorier som i olika avseenden hanteras olika. Kategorierna och de styrdokument som styr varje kategori är följande:

Personalkategori	Antal	Styrdokument
1. Sverigeanställd personal	8	Personalpolicy i Sverige
2. kontraktsanställd personal	10	General Employment Conditions
3. Utvecklingsarbetare (volontärer)	3	?
4. permanent lokalanställd personal	500	Human Resources Management (HRM) Manual General Employment Conditions
5. projektanställd personal	7 800	General Employment Conditions

Styrdokument finns som synes för alla personalkategorier, möjligtvis med undantag för volontärer.

Rekrytering

Enligt Organisation SAK (Antaget av styrelsen 2000-08-29) beslutar kanslichefen om anställning av kansli- och kontraktsanställd fältpersonal. Styrelsen anställer kanslichef, platschef och förbundssekreterare. Dokumentet anger inte vem som beslutar om anställning av lokal personal men platschefen har "det operativa ansvaret för verksamheten i Pakistan och Afghanistan", där förmodligen rekrytering ingår.

Rekryteringen av permanent lokalanställd personal regleras ingående i HRM Manual med personalavdelningen som huvudansvarig. Rekryteringen av projektanställd personal hanteras av programenheterna.

Projektanställda

Den projektanställda personalen i Afghanistan, ungefär 8 000 stycken, arbetar vid skolor och kliniker. De har en oklar ställning inom SAK. Åsikterna går isär huruvida SAK har arbetsgivaransvar för dem och vad ett eventuellt arbetsgivaransvar i så fall innebär.

SAK rekryterar projektanställd personal, SAK skriver anställningsavtal med dem och SAK betalar deras lön (ibland benämnd lönebidrag). Alla inom SAK är överens om att ingen annan än SAK tar något arbetsgivaransvar för dem. Dessa faktorer indikerar ett arbetsgivaransvar. Å andra sidan hanteras denna personalkategori inte av personalavdelningen utan av programenheterna. I motsats till permanent personal täcks de inte av sjuk- och olycksfallsförsäkring och har inte rätt till avgångsvederlag.

Personalomsättning

Personalomsättningen bland chefer och kvalificerad sjukvårdspersonal i fält upplevs av de flesta inom SAK som ett stort problem. Eventuellt är personalomsättningen bland skolpersonal också ett problem. En aspekt som mildrar effekten av hög personalomsättning är de välutvecklade styrsystem som finns inom alla områden. De

gör verksamheten mindre personberoende och SAK har under senare tid visat att man kan hantera sin höga personalomsättning utan alltför allvarliga konsekvenser.

Som främsta anledning till personalomsättningen anges låga löner. SAKs löner för de aktuella personalkategorierna uppges vara lägre än hos andra enskilda organisationer och väsentligt lägre än FN:s löner. Lönerna för SAKs personal i Afghanistan är också väsentligt lägre än lönerna på platskontoret i Peshawar.

En annan anledning till personalomsättningen uppges vara att personalen i Afghanistan strävar efter att flytta till Peshawar, där tryggheten är större och utbildning för barnen finns tillgänglig. Personalen på platskontoret i Peshawar strävar i viss mån efter att flytta till väst för en bättre tillvaro.

Slutsatser och rekommendationer - Personalhantering

Kanslichefens ansvar för **rekrytering** av kontraktsanställd fältpersonal innebär att den del av organisationen där den anställda ska arbeta, det vill säga fältverksamheten, inte fullt ut har möjlighet att påverka kravspecifikationen inför rekryteringen eller urvalet av sökande. Det är olyckligt. **Vi rekommenderar** att platschefen ges ansvaret för rekryteringen av kontraktsanställda, vilket inte hindrar att han eller hon delegerar detta arbete till kansliet.

Vi bedömer att **rekryteringen** av permanent lokalanställd personal sker enligt de riktlinjer som anges i HRM Manual. Dessa är rigoröst utformade för att säkerställa rekrytering av kompetent personal och för att motverka nepotism. En svaghet vid rekrytering av högre chefer inom programsidan vid platskontoret är att programkoordinatören inte är inblandad i rekryteringen, trots att han är närmaste chef. **Vi rekommenderar** att programkoordinatören ingår i rekryteringskommittén vid rekrytering av hans direkt underställda chefer.

Den **projektanställda** personalens otydliga ställning inom SAK skapar en viss osäkerhet om hur denna stora personalkategori ska hanteras. När SAK vill peka på sin storlek betraktas projektanställda som organisationens egen personal, när personalansvaret för projektanställda kommer på tal betraktas de inte som organisationens anställda. **Vi rekommenderar** att SAK definierar de projektanställdas ställning och deras villkor. Särskild hänsyn bör tas till problemen med personalomsättning.

Personalomsättningen inom vissa personalkategorier är ett uppenbart problem som SAK snarast bör åtgärda. Situationen sätter verksamheten under oacceptabelt hög press. **Vi rekommenderar** att SAK utreder vilka personalkategorier som är värst utsatta, inom vilka personalkategorier lönerna är en huvudanledning till att personalen slutar och vilka andra anledningar som finns. Slutligen bör SAK upprätta en handlingsplan med specifika åtgärder för att motverka den höga personalomsättningen.

5.7.2 Kompetensutveckling

SAK lägger stor vikt vid kompetensutveckling. I organisationens policydokument betonas kompetensutvecklingens betydelse för den afghanska personalen. Även övriga styrdokument lägger stor vikt vid kompetensutveckling, och då särskilt avseende den afghanska personalen.

Kompetensutveckling för personal i Sverige

Dokumentet Personalpolicy i Sverige säger att resurser ska avsättas för personalens fortbildning och kompetensutveckling. I rapporten Översyn av Svenska Afghanistankommitténs (SAKs) kansli i Stockholm från 1998 rekommenderas att en plan för personalens kompetensutveckling arbetas fram. Våldigt lite har dock hänt inom detta område och arbetet med kanslipersonalens kompetensutveckling är fortfarande minimalt.

Kompetensutveckling för personal i fält

Insatserna inom kompetensutveckling i fält ligger helt på den afghanska personalen, vilket alla inom SAK är överens om. De kontraktsanställda förväntas bidra med expertis under en begränsad tid och inga resurser för deras utveckling finns anslagna. Däremot är insatserna för de lokalanställdas kompetensutveckling massiva och stor vikt läggs vid utbildning av denna personalkategori.

Inom programenheterna, främst hälsa och utbildning, ansvarar respektive enhet för personalens kompetensutveckling och utbildningsinsatserna inom dessa enheter är mycket omfattande. Det långsiktiga perspektivet inom området är påfallande starkt utvecklat.

Personalavdelningen på platskontoret ansvarar för kompetensutvecklingen av all permanent personal, förutom den inom respektive fackområde. Även här är utbildningsinsatserna omfattande, från egna kurser i engelska och datorkunskap till universitetsstudier utomlands.

Slutsatser och rekommendationer – Kompetensutveckling

Arbetet med kompetensutveckling vid **kansliet** i Stockholm är närmast obefintligt och det är med säkerhet en av anledningarna till den kritik som har riktats mot personalens kompetens från fältet och styrelseledamöter. Det är av största vikt att SAK har ett kompetent och väl fungerande kansli, inte minst för organisationens trovärdighet gentemot Sida. **Vi rekommenderar** att, sedan kansliets roll inom organisationen tydligt har definierats, SAK utarbetar en kompetensutvecklingsplan för kansliet som sedan noggrant följs upp.

I **fält** är den lokalanställda personalens kompetens slående hög. Låt vara att den bedömningen i viss mån gäller med hänsyn till situationen i Afghanistan, med stor brist på utbildad arbetskraft. En indikation på personalens kompetens är de

indikationer vi fått på att SAKs personal är mycket eftertraktad bland andra arbetsgivare i området och att SAK i viss mån fungerar som utbildningsinstitution för andra organisationer. Den här positiva situationen är utan tvekan till stor del resultatet av SAKs medvetna satsning på personalens kompetensutveckling. Den inskränker sig inte enbart till utbildning, utan innefattar också SAKs policy att ge stort och reellt ansvar till afghanska chefer samt det faktum att personalen lär sig att arbeta efter utarbetade rutiner och system. SAKs välutvecklade rekryteringsarbete spelar naturligtvis också in.

5.7.3 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer - Personalhantering och kompetensutveckling

Vi instämmer med rapporten Översyn av Svenska Afghanistankommitténs (SAKs) kansli i Stockholm från 1998, som drar slutsatsen att "personalarbetet inom kansliet är svagt". Vissa försök till förbättringar har gjorts sedan 1998 men i huvudsak är personalarbetet fortfarande svagt. **Vi rekommenderar** att SAK först genomför den av oss föreslagna organisationsförändringen för att därefter genomföra breda förbättringar på kansliet i linje med hanteringen av personalen i fält.

Personalhanteringen i fält anser vi vara av hög standard. Ett problem är dock den höga personalomsättningen, som förmodligen delvis beror på SAKs personalhantering, främst låga löner för vissa personalkategorier men också på olika behandling av olika personalgrupper och av personal med olika stationeringsort. Våra rekommendationer avseende personalomsättningen återfinns ovan.

5.8 Uppföljning mot mål

De centrala dokumenten när det gäller uppföljningen av verksamheten mot uppsatta mål är följande:

- Verksamhetsberättelse
- Bokslut
- Kvartals- /halvårsrapporter

"Education Directives for SCA Education Programme" innehåller ett kapitel om uppföljning. För den kontinuerliga uppföljningen och rapporteringen används fem fastställda blanketter.

"SCA Criteria for upgrading" är ett verktyg för systematisk uppföljning av skolornas verksamhet. Alla berörda har deltagit i processen att utforma detta verktyg.

Health Information System (HIS) Guidelines är fastställd i September 2000. HIS har utvecklats i samarbete mellan SAK, WHO, MoPH, UNICEF, IbnSina, Aide Medical International (AMI) och MSF. Det ger klara definitioner och riktlinjer för hur datainsamlingen ska göras, resultaten presenteras och analyseras samt hur ledningen kan använda resultaten för återkoppling och förändringsarbete.

När det gäller landsbygdsteknisk verksamhet anges i Guidelines att alla projekt ska följas upp dels i mitten av projektgenomförandet dels efter det att projektet är slutfört. Därvid ska resultat i förhållande till målen följas upp.

Slutsatser och rekommendationer - Uppföljning mot mål

SAK har en hög ambitionsnivå när det gäller uppföljningen. Många av instrumenten är nya och det går därför inte att bedöma om de kommer att användas på det sätt som har avsetts. Enligt vår bedömning är de dock ändamålsenliga för ansvariga chefers på uppföljning mot mål. Vi ser dock en viss risk i att all denna information används även på högre nivåer i organisationen. Detaljrikedomen i informationen kan innebära en frestelse att detaljstyra verksamheten genom detaljerade målbeskrivningar. I rapporteringen bör därför informationen aggregeras och koncentreras på motsvarande sätt som målen på högre nivåer bör vara alltmer övergripande.

Vi rekommenderar att i rapportering till platskontor och styrelse informationen koncentreras till kvantitativa och kvalitativa nyckeltal som framförallt är indikatorer på effekter.

5.9 Utvärdering av verksamheten

Även när det gäller utvärdering av verksamheten är följande dokument de centrala:

- Verksamhetsberättelse
- Bokslut
- Kvartals- /halvårsrapporter

Men det förekommer också mera fördjupade utvärderingar av olika verksamheter. Ett exempel på detta är hälsoområdet där det är synnerligen svårt att utvärdera de långsiktiga effekterna av programmet i sin helhet. SAK har emellertid initierat en utvärdering av hälsoprogrammet, vilken genomfördes 2000-2001, som tar sikte på att identifiera förändringar som kan effektivisera programgenomförandet i olika avseenden. Bakgrunden var dels de rekommendationer som lämnats i den gemensamma Sida/EU-utvärderingen 1997, vilka SAK till stora delar inte ansåg vara tillfredsställande motiverade, dels behovet av att genomlyska olika programkomponenter utifrån nuvarande situation.

Då utvärderaren redan innan utvärderingen startade fick anställning i SAK, med uppgift att medverka i genomförandet, bedrevs arbetet med stor förankring i hela organisationen, vilket borgar för att rekommendationerna kommer att kunna implementeras. Vissa av de 18 rekommendationerna är mycket långtgående förändringar som frigör resurser.

Medel finns även avsatta för en utvärdering av den landsbygdstekniska utvecklingen, vilket framgår i avsnitt 5.2. Där lämnas vissa rekommendationer avseende denna.

Slutsatser och rekommendationer - Utvärdering av verksamheten

Vår bedömning är att nuvarande ambitioner när det gäller utvärdering av verksamheten är tillfyllest. Det gäller förstås att leva upp till dessa ambitioner också.

Som exempel har vi ovan tagit upp hälsoprogrammet. Flertalet rekommendationer har redan arbetats in i förslaget till Workplan & Budget för 2002-2003. Det är inte vår uppgift att ha synpunkter i sakfrågorna men vi kan konstatera att den här typen av svåra prioriteringsfrågor tas upp på dagordningen och att de processas på ett öppet sätt i organisationen. Utvärderingen och hanteringen av rekommendationerna visar att SAK är berett att ompröva tidigare verksamheter och genomföra betydande omställningar i verksamheten när det är motiverat av kvalitets- eller effektivitetsskäl. Stödet från en enig ledningsorganisation i kombination med ett aktivt deltagande från alla berörda av förändringar är viktiga om det ska gå att ta tillvara den potential till resultatförbättring som att döma av utvärderingen synes finnas.

Stundom brister realismen i planerna, vilket är ett tecken på att det tidigare inte har funnits en utvärdering av verksamheten som har varit tillräckligt tydlig när det gäller att skapa underlag för viktiga beslut. Exempelvis fick den planerade managementutbildningen för 60 kvinnliga läkare ställas in på grund av rekryteringssvårigheter.

Mängden delprogram är ett problem, som gör verksamheten svårstyrd. Exempelvis förefaller det nya mödra- och barnavårdprogrammet svårt att integrera med övrig verksamhet. Vi har också uppfattat att det har funnits stora svårigheter att implementera detta program. Även denna typ av problem bör man kunna hantera bättre genom en mera genomtänkt utvärderingsstrategi.

Vi rekommenderar att SAK utarbetar riktlinjer för sitt utvärderingsarbete. Av dessa bör framgå vilken ambitionsnivå som ska finnas när det gäller utvärderingar av delprogram eller program som helhet. Det kan handla om hur ofta utvärderingar ska genomföras, hur de skall finansieras, vilket fokus de ska ha och hur resultatet ska användas i utvecklingsarbetet.

5.10 Administrativt stöd

5.10.1 Administration

På kansliet finns inga riktlinjer för administration. I fält styrs administrationsarbetet genom Administration Operational Manual. Den täcker alla de viktigaste delarna av de administrativa stödfunktionerna.

Slutsatser och rekommendationer – Administration

Kansliet i Stockholm har inget behovet av någon utförlig administrativ manual. **Vi rekommenderar** dock att kansliet utarbetar rutiner för de viktigaste administrativa funktionerna.

Vi bedömer att den administrativa styrningen i fält är fullgod. Vi har dock fått vissa indikationer på att systemen för diarieföring och arkivering på de tre regionkontoren ibland brister, och det gäller även kansliet. **Vi rekommenderar** att SAK ser över rutinerna för diarieföring och arkivering på de tre regionkontoren och på kansliet.

5.10.2 Logistik

Logistikfunktionen innefattar upphandling, lagring och leveranser och är en mycket omfattande funktion inom SAK. Logistikarbetet styrs av Logistics Unit Operations Manual.

Upphandling sker enligt mycket strikta rutiner som har utarbetats dels med tanke på Sidas krav men också efter EU:s ännu hårdare krav.

Lagerhanteringen regleras också av strikta säkerhetsrutiner och både finansiell lagerbokföring och kvantitetsbokföring används.

Leveransrutinerna, till sist, är även de reglerade för att minimera risken för stölder och svinn.

Logistik i norra Afghanistan

De delar av norra Afghanistan som kontrolleras av oppositionen, eller norra alliansen, är svårtillgängliga och kan bara undantagsvis nås från andra delar av Afghanistan. I detta område har SAK 77 skolor och 22 kliniker, samt ett filialkontor med fyra anställda. Logistikarbetet fungerar inte i detta område och knappt någon medicin och inga läromedel har levererats hit under hela 2001. Det ska dock påpekas att logistikenheten har gjort många helhjärtade försök att lösa problemet.

Kontrollen över de leveranser som har kunnat göras här, främst av löner och nödhjälp, har varit mindre omfattande än inom SAK i övrigt på grund av den lilla personalstyrkan på filialkontoret. Logistikpersonal från regionkontoret i Pul-i-khumri har dock när det varit möjligt rest till filialkontoret för att assistera vid leveranser.

Slutsatser och rekommendationer - Logistik

Vi bedömer att styrning och kontroll inom logistikfunktionen fungerar mycket väl inom SAK och att rutiner och riktlinjer i logistikmanualen följs. Ibland kan kontrollen till och med uppfattas som väl strikt i relation till effektivitet och flexibilitet.

De brister i logistiken som för närvarande finns i norra Afghanistan ser vi inte som ett systemfel utan som resultatet av en svårbemästrad, svårbedömd och ständigt förändrad situation. SAK har här på ett berömvärt sätt gjort sitt bästa att upprätthålla verksamheten trots alla svårigheter. Någon gång måste man dock sätta gränsen för hur länge man kan driva verksamheten på detta icke fullt fungerande sätt. **Vi rekommenderar** att SAK gör en noggrann bedömning av situationen i norra Afghanistan och etablerar permanenta rutiner för att på ett tillfredsställande sätt lösa logistikproblemen där.

5.10.3 Säkerhetslösningar för personal i fält

På grund av den instabila situationen i Afghanistan är personalens säkerhet en viktig fråga och vi fick under vårt fältbesök förmånen att på nära håll studera SAKs säkerhetsberedskap. Frågan om personalens säkerhet omfattar både lokalanställda och kontraktsanställda, även om säkerhetsfrågorna i viss mån skiljer sig mellan de två kategorierna. Risker att skadas av minor är gemensam för båda grupperna, risken för trakasserier från myndigheter är störst för lokalanställda medan evakuering bara är aktuellt för kontraktsanställda.

De viktigaste faktorerna för säkerheten är erfarenhet, kunskap, stark lokal förankring och fungerande utrustning. Säkerhetsmanualer och evakueringsplaner kan aldrig bli ersätta dessa faktorer.

Den första kategorin av faktorer är väl utvecklade inom SAK och för närvarande håller en Security Manual på att utvecklas.

Slutsatser och rekommendationer - Säkerhetslösningar för personal i fält

Vi anser att säkerhetslösningarna i fält är relativt väl tillgodosedda, särskilt de viktigaste "mjuka" faktorerna. Vi ser dock en fara när det gäller nyanställd personal i fält. De har ännu inte den erfarenhet och kunskap som är så viktig utan måste i stor utsträckning förlita sig till andra. **Vi rekommenderar** att nyanställda, innan de reser in i Afghanistan, genomgår en kortare säkerhetsutbildning på platskontoret för att bättre förbereda dem för den första tiden.

6. GRANSKNING AV SAMARBETE MED SIDA

6.1 Lämna ansökan till Sida (HUM)

Enligt Sidas Anvisningar ska ansökan innehålla **insatsbeskrivning** samt **budget**. Grunden i insatsbeskrivningen är målformuleringen. Insatsbeskrivningen skall bestå av en logisk kedja, alltifrån ett övergripande mål ner till insatsens konkreta aktiviteter. Budgeten skall omfatta både planerade kostnader och finansiering för hela projektet, det vill säga även de komponenter som eventuellt inte omfattas av den svenska insatsen.

Nedan granskar vi SAKs ansökan för 2001-2002 utifrån Sidas anvisningar för ansökan.

Sidas Anvisningar

Utformning av ansökan	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
Insatsbeskrivning		
1. Målformuleringskedja	Finns. Övergripande mål har formulerats på programnivå.	Ja
2. Sammanfattande insatsbeskrivning	Finns. Beskrivningen tar upp huvuddelarna i insatsen men beskriver inte mål för perioden. Sammanfattningen uppfyller inte kravet att kunna användas för extern information utan bearbetning.	Delvis
3. Beskrivning av konflikt/katastrofsituationen	Finns. Beskrivningen fokuserar på dagens situationen i Afghanistan, orsaker till konflikten berörs i mindre omfattning. Eftersom konflikten är mycket komplicerad, samt finns beskriven i andra SAK-dokument är det rimligt att hänvisa till dessa.	Ja
4. Problemanalys	Finns bra analys i Workplan & Budget. Delar finns under olika rubriker.	Ja
5. Målanalys	Tydliga mål samt indikatorer finns för varje programinsats. En övergripande målformulering för hela SAKs åtagande saknas.	Ja, delvis
6. Målgrupp samt målgruppens roll samt övriga intressenter	För jordbruksstödet saknas en djupare analys av målgruppen som anges som "jordbrukare" det framgår inte heller i vad mån målgruppen deltar i planering och uppföljning. Det finns ingen diskussion om hur valet av målgrupp påverkar konfliktens utveckling, detta gäller hela stödet.	Ja, delvis

Utformning av ansökan	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
7. Beskrivning av insatsen	Samliga insatser är utförligt beskrivna med mål, outputs och indicators. Aktiviteter är mer tydliga och direkta för hälsoprogrammet än övriga program. Aktiviteter och detaljer gäller oftast år 2001, medan 2002 hänvisar till samma aktiviteter som 2001. Orsak till detta anges i ansökan. Det finns ingen beskrivning av insatser/resurser som görs av målgruppen. Upphandlingspolicys/metod beskrivs inte. Det framgår inte tydligt vilka insatser som genomförs av andra aktörer och hur samordning sker.	Ja, delvis
8. Långsiktiga utvecklingseffekter	Ansökan beskriver de svårigheter som finns med att förutse långsiktiga effekter i dagens Afghanistan. Miljökonsekvensbedömning har gjorts. Det finns ingen diskussion om hur konflikter på kort och lång sikt kan påverkas av insatsen.	Ja
9. Möjligheter, risker och alternativa strategier	Eventuella negativa sidoeffekter och alternativa strategier berörs inte i ansökan.	Ja
10. Organisationsbeskrivning	Finns.	Ja
11. Riktlinjer för fraktbidrag följs	Ingen detaljbeskrivning av frakt.	Nej
12. Riktlinjer för läkemedelsbidrag följs	Ingen detalj beskrivning av läkemedelsbiståndet.	Nej
Budget		
13. Projektets totalkostnad uppdelad i relevanta delposter	Finns.	Ja
14. Totalfinansiering uppdelad i sökt bidrag, eventuell kontant egeninsats och bidrag från andra givare inkl mottagarorganisation	Finns. Då det inte finns en "mottagarorganisation" är det inte relevant med bidrag från denna, vad som skulle kunna redovisas som en indikation av totala resurser är en uppskattning av afghanska civilbefolkningens frivilligarbete. Andra givare redovisas.	Ja
15. Budgetpost för investeringar	Detaljspecifikation finns inte för 2002.	Ja
16. Budgetpost för frakt och transporter	Ett speciellt avsnitt om logistik finns med aktiviteter och mål. Budget är inte nedbruten utan ingår i total administrationskostnad för respektive program.	Delvis
17. Budgetpost för projektledning internationell respektive lokal	Finns inte tydligt redovisat antal internationella och lokala projektledare, separat budgetpost finns ej.	Nej
18. Budgetpost för fördelning av internationell och lokal personal	Totalt för SAK finns statistik, separat lönebudgetpost finns ej.	Ja, delvis
19. Budgetpost för administration	Finns.	Ja

Utformning av ansökan	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
20. Budgetpost för revision	Ej egen budgetpost.	Nej
21. Budgetpost för uppföljning och utvärdering	Ej egen budgetpost.	Nej
22. Specificering av budgetposter så att varje ingående komponent kan följas upp	Programkomponentnivå.	Ja

Slutsatser och rekommendationer - Lämna ansökan till Sida (HUM)

Vi anser att SAKs ansökan i huvudsak uppfyller Sidas krav och de rekommendationer vi ger nedan är endast av marginell karaktär.

De målformuleringar som nu finns är på programnivå. **Vi rekommenderar** att övergripande mål formuleras som sätter mål för SAKs hela åtagande i Afghanistan. Detta för att tydliggöra SAKs ambition och ge ett ramverk till både finansieringsbehov, kapacitetsbehov och utvecklingsbehov för perioden.

Vi rekommenderar att om möjligt borde mål formuleras så att de täcker hela ansökningsperioden på två år och innefattar aktiviteter planerade för hela perioden. I nuvarande ansökan ligger fokus på år 1, år 2 har ofta behandlats som en upprepning av år 1.

Vi rekommenderar att tillföra en beskrivning av målgruppens deltagande i form av frivilliga insatser. Detta för att ge en helhetsbild av totala resurser som tillförs för att uppnå målen.

Slutligen rekommenderar vi att läkemedelsbiståndet beskrivs mer detaljerat. Detta för att tydliggöra hur internationella rekommendationer efterföljs och för att redovisa storleken på läkemedelsbiståndet.

6.2 Rapportera till Sida (HUM)

6.2.1 Lämna årlig ekonomisk redovisning till Sida (HUM)

Enligt avtalet mellan SAK och Sida ska en årlig ekonomisk redovisning lämnas senast 6 månader efter utgången av SAKs budgetår. Den ekonomiska redovisningen skall följa samma uppställning som den beviljade budgeten. Vi har granskat "Annual Donor Report 2000" .

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
1. Projektets totalkostnad uppdelad i relevanta delposter	Finns.	Ja
2. Totalfinansiering uppdelad i sökt bidrag, eventuell egeninsats och bidrag från andra givare inkl. mottagarorganisation.	Finns.	Ja
3. Investeringar	Finns.	Ja
4. Frakt och transporter	Ingår i budgetpost logistik, som också innehåller inköp och lager.	Nej
5. Projektledning internationell och lokal personal	I organisationsschemat finns uppgift om antal "expatriates", dock lite svåräst. Ingen kostnadsredovisning finns.	Nej
6. Total fördelning av internationell och lokal personal	Finns, men ingen kostnadsmässig redovisning.	Nej
7. Administration	Finns.	Ja
8. Revision	Ej separerat ur administrationskostnad.	Nej
9. Uppföljning och utvärdering	Ingår i management/administration.	Nej
10. Specifiering av budgetposter så att varje ingående komponent kan följas upp	Finns, specialredovisningar bifogas.	Ja
11. Om sökt bidrag endast avser viss komponent ska det framgå	Finns.	Ja
12. Skillnader mellan budget och utfall ska förklaras	Finns.	Ja

Slutsatser och rekommendationer - Lämna årlig ekonomisk redovisning till Sida (HUM)

SAKs årsredovisning är mycket omfattande och uppfyller mycket väl Sidas krav. Några mindre avvikelser finns som redovisats ovan, men som vi bedömer är av marginell betydelse i redovisning av SAKs verksamhet.

6.2.2 Lämna resultatorienterad rapport till Sida (HUM)

Enligt avtalet ska delrapport som täcker sex månader lämnas till Sida, tre månader efter periodens utgång. Vår granskning är baserad på "Semi-annual Report 2000: progress report January-June 2000".

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
1. Redovisa måluppfyllelse, samt innehålla en analys av svårigheter och framgångar.	Rapporten innehåller en inledande beskrivning av nuvarande läge samt händelser av betydelse för genomförande. Delprojektredovisningen innehåller också kommentarer om måluppfyllelse. Ingen beskrivning finns som sammanfattar större förändringar och nedskärningar i mål i relation till workplan. Ingen djupare analys av svårigheter och framgångar under perioden finns.	Ja
2. Överensstämmelse i uppställning med ansökan.	Ja, vissa delprogram redovisas inte.	Ja
3. Ange aktiviteter som genomförts och grad av måluppfyllelse.	Finns.	Ja
4. Ange vilka i målgruppen som nåtts.	Antal anges men uppdelning på kvinnor, män, barn saknas.	Nej
5. Peka på avvikelser från plan.	Görs i det fall någon aktivitet påbörjats, i vissa delprogram finns inte upptagna i rapporten.	Delvis
6. Uppföljning av tidsplan.	Redovisas i vilket kvartal aktiviteten genomförts eller är planerad att genomföras. Däremot utelämnas vissa delprogram vilket gör att det inte finns komplett redovisning.	Delvis
7. Ange resultat och effekter.	Ingen återkoppling till immediate objectives eller development objectives. Resultatuppföljning är på aktivitetsnivå.	Nej
8. Ange hur insatsen kommer att avslutas alternativt fortsätta.	Saknas, de delprogram som ej tas upp saknar denna redovisning.	Nej
9. Gjorda erfarenheter och hur de återförs till organisationen.	Saknas.	Nej

Slutsatser och rekommendationer - Lämna resultatorienterad rapport till Sida (HUM)

Rapporten följer i allt väsentligt Workplan & Budget och de krav som ställs i Sidas anvisningar, men det finns möjligheter till förbättringar.

Vi rekommenderar att det i rapporten anges vilken Workplan & Budget som rapporten baseras på. Eftersom Workplan & Budget revideras under året är det viktigt att veta vilka dokument uppställningen följer.

För att få en fullständig bild av vilka problem, fördröjningar och så vidare som påverkar genomförande av vissa aktiviteter **rekommenderar vi** att samtliga delprogram och aktiviteter kommenteras, även om de ej påbörjats. I nuvarande

rapport har endast de aktiviteter som påbörjats kommenterats vilket gör att man inte får en uppfattning om orsaker till att övriga aktiviteter ej nämns.

Vi rekommenderar att redovisning av målgrupper förbättras genom att en uppdelning i kvinnor, män, flickor, pojkar, kvinnliga handikappade och manliga handikappade görs där det är möjligt och relevant.

I rapporten finns en inledande beskrivning av det aktuella läget i Afghanistan, men ingen beskrivning av svårigheter i genomförande av insatsen. **Vi rekommenderar** att en sammanfattande beskrivning görs under respektive program av större problem eller hinder för tidsenligt genomförande av planerade aktiviteter.

6.3 Uppfylla förpliktelser gentemot Sida

SAKs förpliktelser gentemot Sida regleras främst i följande tre dokument:

1. **Avtalet** mellan Sida/SEKA och SAK
2. **Allmänna villkor** för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer
3. **Anvisningar** för Sidas bidrag till enskilda organisationer för humanitärt bistånd och konfliktförebyggande.

Anvisningarna innehåller främst bestämmelser för SAKs ansökan till Sida om bidrag. Anvisningarnas efterlevande analyserar vi främst i avsnitt 6.1. Här behandlar vi de två återstående dokumenten: Avtalet och Allmänna villkor.

6.3.1 Analys av hur SAK uppfyller förpliktelser mot Sida

Vi gör nedan en genomgång av de, enligt vår bedömning, relevanta avtalsvillkoren i SAKs avtal med Sida och bedömer hur väl förpliktelserna uppfylls.

Samarbetsavtal

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
§4. Utbetalningar från SAK i Stockholm får endast ske i den takt som krävs för att verksamheten skall kunna fortlöpa i fält.	Platskontoret rekviderar enligt likviditetsplan. Kansliet kontrollerar medelsanvändning i budgetuppföljning per halvår och tredje kvartalet.	Ja
§5. Viktiga förändringar i inriktningen eller varaktigheten av insatsen samt andra viktiga avvikelser, skall i förväg godkännas av Sida.	Sida och SAK har regelbundna kontakter där denna typ av frågor diskuteras.	Ja

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
§7.1. Senast 31 oktober 2000 skall SAK inkomma med reviderad budget och reviderad arbetsplan för 2001.	Sida uppger att SAK i allmänhet inkommer med budget och arbetsplan i rätt tid.	Ja
§7.1. För fleråriga insatser skall delredovisning göras årsvis senast sex månader efter utgången av SAKs budgetår. Delredovisningen skall vara Sida tillhanda senast 30 juni 2001.	Sida uppger att SAK i allmänhet inkommer med rapporter i rätt tid.	Ja
§7.2. Räntebetalning skall göras senast den 30 juni varje år för dittills upplupen ränta.	Sida uppger att SAK i förekommande fall gör återbetalningar i tid.	Ja
§7.3. SAK skall ta fram en delrapport över genomförda aktiviteter och effekter samt resultat av programmet. Delrapporten skall täcka en sexmånadersperiod och vara Sida tillhanda inom tre månader efter varje periods utgång	Sida uppger att SAK i allmänhet inkommer med rapporter i rätt tid.	Ja
§7.4. Reviderad bokföring och andra relevanta dokument skall hos samtliga svenska organisationer hållas tillgängliga för Sida under 10 år efter det att den sista utbetalningen skett under detta avtal.	Samtliga dokument vi har efterlyst på både kansliet och platskontoret har överlämnats till oss. Vi har inte funnit några indikationer på att bokföring och relevanta dokument inte finns tillgängliga för Sida.	Ja

Allmänna villkor

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
3. Den budget Sida har godkänt skall följas. Vid väsentliga avvikelser från planerad verksamhet skall organisationen samråda med Sida.	Sida och SAK har regelbundna kontakter där denna typ av frågor diskuteras.	Ja
6. Överföring av biståndsmedel i form av kontanter får ej ske såvitt annat ej avtalats med Sida.	Till Afghanistan och inom Afghanistan görs regelbundet överföring i form av kontanter eftersom banksystem saknas i landet. SAK har inte avtalat med Sida att detta får ske. Sida är dock medvetna om förfarandet.	Nej
7. Svensk enskild organisation skall hålla av Sida beviljade medel avskilda på separat bankkonto.	I Sverige hålls sidamedel avskilda på separat bankkonto men i Pakistan görs det inte.	Nej

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
7. Detta konto skall tecknas av minst två personer i förening.	Samtliga bankkonton, både i Sverige och i Pakistan, tecknas av två personer i förening.	Ja
8. Anslagsmedel som inte förbrukats för sitt ändamål skall redovisas och betalas in till Sida. Återbetalning av ej utnyttjade medel skall ske i samband med slutredovisning av insatsen.	I förekommande fall sker detta.	Ja
8. Svensk enskild organisation skall redovisa och återbetala upplupen ränta på bidrag utbetalt av Sida.	<p>SAK återbetalar intäktsränta intjänad i Sverige till Sida. Däremot återbetalas inte ränta intjänad i Pakistan.</p> <p>Detta villkor och villkoret om att slutlig mottagarorganisation får behålla ränta är motsägelsefulla eftersom SAK är både svensk enskild organisation och slutlig mottagarorganisation.</p> <p>Sida har till oss uppgivit att man anser att SAK bör återbetala även den ränta som intjänas i Pakistan.</p>	?
8. Återbetalningsbelopp skall vidimeras av revisor.	Ingen vidimering sker såvitt vi kan bedöma. Vi anser dock att formuleringen av villkoret är otydlig och att det är oklart vad revisorn ska vidimera.	Nej
8. Slutlig mottagarorganisation i samarbetslandet får behålla upplupen ränta. Röntan skall användas för den Sidastödda verksamheten.	Se punkt 8 ovan.	?
9. Svensk enskild organisation som erhåller Sidabidrag skall följa god redovisningssed.	Både kansliet och platskontoret uppger att man följer god redovisningssed och regelbundet samråder med sina revisorer. Vår bedömning är att SAK i stort sett följer god redovisningssed. Definitionen av god redovisningssed varierar dock mellan olika organisationsformer och det är inte alltid klart vad som innefattas i begreppet god redovisningssed för SAK.	Ja
9. Rapporter, redovisningar och övrig relevant dokumentation skall hållas tillgängliga för Sida och för statliga revisorer i tio år efter det att sista utbetalning skett.	Se kommentarer till avtalet §7.4.	Ja

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
10. Alla bidrag ur Sidas biståndsanslag överstigande SEK 200 000 skall granskas av kvalificerad revisor.	SAK anlitar auktoriserad revisor i Sverige och chartered accountant i Pakistan.	Ja
11. Svenska enskilda organisationer som upphandlar varor och tjänster med medel ur Sidas biståndsanslag skall bedriva upphandlingen på ett affärsmässigt sätt.	Kansliet uppger att man sällan upphandlar varor och tjänster men att man i de fall det förekommer följer Sidas upphandlingsbestämmelser. Platskontoret har utförliga skriftliga upphandlingsbestämmelser som är utformade enligt Sidas krav och enligt EU:s ännu strängare krav.	Ja
11. Upphandling i konkurrens skall ske för alla upphandlingar överstigande SEK 200 000, såvitt annat inte överenskommit med Sida.	Se punkt 11 ovan.	Ja
12. En organisation skall i sin information om en Sidastödd insats både i Sverige och samarbetslandet informera om att insatsen erhåller stöd från Sida.	I sina regelbundna publikationer Afghanistan Nytt, Aryana och det lokala nyhetsbrev som ges ut av platskontoret nämns inte att verksamheten erhåller bidrag från Sida. Det är tveksamt om SAK i några publikationer nämner detta.	Nej
12. Vid produktion av informationsmaterial och vid informationsaktiviteter som finansieras helt eller delvis med Sidabidrag skall det, såvitt inte särskilda skäl föreligger för att frågå denna regel, uttryckligen framgå att: <ul style="list-style-type: none"> • Insatsen sker med stöd från Sida • Sida ej har medverkat vid utformningen av material eller aktiviteter • Sida ej tar ställning till de synpunkter som framförs. 	Afghanistan Nytt och Aryana finansieras, enligt SAK, helt med interna medel. Däremot finansieras hemsidan av Sida, genom Forum Syd. Platskontorets nyhetsbrev finansieras även det, helt eller delvis, med sidamedel. Varken på hemsidan eller i nyhetsbrevet framgår de tre punkterna.	Nej
12. En organisation som beviljats Sidabidrag för mer omfattande och viktiga insatser är skyldig att fortlöpande informera berörd svensk beskickning om denna verksamhet.	Vi har inte fått några indikationer på att SAK inte håller löpande kontakt med den svenska ambassaden i Islamabad.	Ja

Slutsatser och rekommendationer - Uppfylla förpliktelser gentemot Sida

SAK uppfyller sina förpliktelser mot Sida, med några mindre undantag. Dessa undantag bör åtgärdas, i vissa fall i samarbete med Sida. **Vi rekommenderar** att SAK och Sida gemensamt reglerar följande frågor i framtida avtal:

- Avtal om överföring av kontanter
- Separat bankkonto för Sidamedel i Pakistan
- Återbetalning av ränta intjänad i Pakistan.

Vi rekommenderar att SAK i framtiden i sin information och i sina publikationer informerar om att insatsen erhåller stöd från Sida. Denna rekommendation har vi redan framfört till platskontoret som genast började se över sina rutiner.

7. GRANSKNING AV INSAMLINGSVERKSAMHETEN OCH SAMARBETE MED ÖVRIGA FINANSIÄRER

7.1 Insamlingsverksamheten

Att separera insamlingsverksamheten från övriga delar av verksamheten i Sverige är egentligen inte möjlig. Informations- och föreningsverksamheten är förutsättning för att man ska kunna bedriva en insamlingsverksamhet. Utan en aktiv informations- och opinionsverksamhet skulle det inte vara möjligt att samla in några medel. För systemrevisionens genomförande har vi dock avgränsat oss och kommer inte att granska styrmedel för informations- och föreningsverksamheten.

7.1.1 Regelverk för insamling

Sida har inget specifikt regelverk för insamlingsverksamhet när finansiering ges i form av humanitärt bistånd.

SAKs regelverk för insamling återfinns i:

- Stadgar
- Handlingsprogram
- Workplan & Budget
- SFI och FRII

Fram till år 2000 har insamlingsverksamheten inte setts eller hanterats inom SAK som ett prioriterat område. Mål och genomförande av verksamheten har varit helt beroende av förbundssekreterarens engagemang. Styrelsen har intagit en passiv roll, förlitat sig till förbundssekreteraren och nöjt sig med att få regelbundna rapporteringar om insamlade medel. Detta kan ha sin förklaring i att Sidafinansierat humanitärt bistånd inte ställer krav på egeninsats och frågan har därmed inte varit så viktig. Det rådande läget i Afghanistan och SAKs arbete i Afghanistan har också varit sådant att det i sig attraherat medel även från andra givare.

Under det senaste året har en ökad fokusering gjorts på verksamheten i Sverige inklusive insamlingsverksamheten. Styrelsen uppdrog 2000 till föreningsutskottet att utarbeta ett strategidokument för SAKs verksamhet i Sverige 2001-2006.

Ny strategi för SAKs verksamhet i Sverige 2001-2006 beskrivs i två dokument som endast är att betrakta som förslag:

- "SAKs verksamhet i Sverige 2002-2004", vilket är ett underlag för Sida ansökan för kommande period. Dokumentet är framtaget av förbundssekreteraren och är ett underlag för kommande ansökan.
- Strategidokument för SAKs verksamhet i Sverige 2001-2006.

Utkast till den senare strategin har gjorts av förbundssekreteraren. Dokumentet har sedan diskuterats vid sex tillfällen i föreningsutskottet som representerar medlemmar, styrelse och kansli. Under processen har två konferenser hållits där man fokuserat på demokratifrågor samt insamlingsfrågor. Det slutliga strategiförslaget presenterades vid årsmötet 2001. Vid årsmötet framfördes önskan att styrelse och lokalföreningar skulle få mer tid att gå igenom förslaget och dokumentet har nu sänts ut på remiss till nästa årsmöte.

7.1.2 Organisera insamlingsverksamheten

Resurser

Fram till för ett halvår sedan har endast en person arbetat med hela Sverigeverksamheten. Vid "toppar" har någon tillfälligt projektanställts för att hjälpa till. För ett år sedan tillfördes en heltidstjänst i form av en föreningshandläggare. För närvarande är förbundssekreteraren tjänstledig till och med 31 januari 2002.

Beslutsfattande

Enligt nuvarande organisationsplan är förbundssekreteraren ansvarig för insamlingsverksamheten och rapporterar direkt till styrelsen. Förbundssekreteraren ska föreslå resultatmål till styrelsen samt tillsammans med kanslichef följa upp dessa. Under kanslichefens mandat finns dock inte specificerat att han har ett uppföljningsansvar för Sverigeverksamheten.

Vid genomgång av de senaste två årens styrelse- och AU protokoll finns inga diskussioner eller förslag rörande insamlingen dokumenterade. Förbundssekreteraren har vid nästan samtliga möten rapporterat storleken på insamlade medel. Att årsmötet uppdrog åt föreningsutskottet att ta fram en Sverigestrategi bör ses som ett bevis på att det finns en medvetenhet om att styrelsen inte deltagit aktivt i styrningen av verksamheten och att man vill förändra detta.

Lokalföreningar

Lokalföreningarna har ett långtgående eget ansvar för att utforma sin verksamhet. De har därmed också rätten att styra i vad mån de ska samla in pengar eller inte. SAKs stadgar stipulerar inte att lokalföreningarna måste delta i insamlingsverksamheten utan deras fokus är på information. Alla lokalföreningar bidrar dock på något sätt i insamlingsarbetet i form av bössinsamlingar, specialutskick eller vänskolsprojekt. Den totala andelen insamlade medel gjorda av lokalföreningar uppgår endast till 1-2% av total insamlade medel.

7.1.3 Uppföljning och utvärdering av insamlingsverksamheten

Uppföljning av verksamheten har skett i form av att styrelsen löpande informerats om insamlingen. I verksamhetsberättelsen redovisas under avsnittet "Föreningens verksamhet" årets insamlade medel, under rubrikerna Svenska Afghanistanhjälpen och Humanfonden. I Annual Report redovisas årets resultat under en egen rubrik "Fund-raising activities". Där både planerad och faktiskt resultat redovisas.

Slutsatser och rekommendationer - Insamlingsverksamheten

Insamlingsverksamheten har för SAK haft relativt låg prioritet. Detta har inneburit att ansvaret för verksamheten i kanske allt för stor del legat på förbundssekreteraren. Fram till innevarande år har ingen helhetsstrategi funnits, däremot har mål och aktiviteter framtagits för varje separat projektperiod. Detta har medfört att målen varit ettåriga. iWorkplan & Budget har inte mål formulerats som antal kronor, utan i form av marknadsföringsaktiviteter som ska generera finansiering. Sverigeverksamheten har i jämförelse med övrig verksamhet haft små resurser, fram tills nyligen har endast en person varit anställd för detta.

SAK har däremot under det senaste året visat på en insikt om att Sverigeverksamheten bör uppmärksammas mer genom att ge i uppdrag till föreningsutskottet att ta fram en strategi för verksamheten i Sverige. I processen för att ta fram den nya strategin har organisationen dock haft problem med att utforma den genom deltagande av medlemmar. Föreningsutskottet lyckades inte ta fram ett förslag och förbundssekreteraren tog då fram ett första utkast. Detta kan ha bidragit till att liggande förslag blev sänt ut på remiss.

Vi rekommenderar att

- en långsiktig insamlingsstrategi som innehåller tydliga mål i form av nivå för insamlingsverksamheten inkluderas i vår föreslagna finansieringsstrategi
- relationen mål för insamlingsverksamhet och tillgängliga resurser ses över
- lokalföreningarnas ansvar och delaktighet i insamling klargörs.

7.2 Samarbete med andra finansiärer än Sida

Av SAKs budget för 2001 finansieras cirka 5 % genom SAKs egna insamlingar. Ungefär 95 % av verksamheten finansieras således av andra finansiärer. Sida är den största bidragsgivaren genom dels direkt katastrofbistånd, dels indirekt stöd genom Forum Syd. Andra finansiärer under senare år har varit EU, UNDP/UNOPS, UNFPA, UNICEF, WHO och Radiohjälpen.

Eftersom SAKs program framförallt handlar om en kontinuerlig verksamhet inom sjukvård och utbildning, och således inte insatser av engångskaraktär, är det viktigt med god framförhållning i besluten om ekonomiskt stöd. Sida har därvidlag varit den pålitligaste bidragsgivaren, medan exempelvis förseningen av bidraget från EU första

kvartalet 2000 medförde en minskning av antalet kliniker från 196 till 169 (14 %) och antalet skolor från 541 till 483 (11 %).

Samarbetet med ovan nämnda finansiärer regleras i allmänhet genom avtal.

Slutsatser och rekommendationer - Samarbete med andra finansiärer än Sida

De kontakter vi har haft med andra finansiärer visar att det finns en djup respekt för SAKs kompetens och erfarenhet lokalt. SAK betraktas som en av de främsta enskilda organisationerna som är verksamma i Afghanistan. Inom framförallt utbildningsområdet anses SAK vara den mest framträdande och framgångsrika aktören.

Det finns dock en del kritik från andra finansiärer när det gäller oklarheter i ansvars- och arbetsfördelningen inom SAK. Flera finansiärer föredrar att de fortlöpande kontakterna sker lokalt och att dessa kontakter fördjupas.

Vi rekommenderar att platschefen ansvarar för de fortlöpande kontakterna med finansiärerna. **Vi rekommenderar** vidare att platschefen ansvarar för ansökningar, tecknar avtal och lämnar erforderliga redovisningar till dessa.

I samarbetet med andra finansiärer än Sida finns ibland en viss otydlighet i SAKs roll. Får man bidrag till sin egen verksamhet eller utför man en verksamheten på uppdrag av finansiären? Uppdragsverksamhet ställer andra krav på styrsystemen än den helt egna verksamheten och SAK har inte heller full kontroll över prioriteringar och andra avvägningar när verksamheten tenderar att ta formen av uppdragsverksamhet.

Vi rekommenderar att SAK tar ställning till frågan om uppdragsverksamhet i den av oss föreslagna finansieringsstrategin.

8. GENOMFÖRANDEKAPACITET

Enligt vår uppdragsbeskrivning har vi fått i uppgift att analysera SAKs genomförandekapacitet. Efter diskussioner med Sida har vi kommit överens om att definiera detta som ett sammanfattande omdöme om SAKs kapacitet att hantera den stora verksamhet man har.

Genomförandekapaciteten kan delas in i kapacitet i Sverige och kapacitet i fältorganisationen. Kapaciteten i Sverige kan i stor utsträckning beskrivas som kapacitet att skapa förutsättningar för att genomföra SAKs verksamhet medan fältkapaciteten främst relaterar till operationell kapacitet.

Kraven på SAKs genomförandekapacitet måste ställas högt både med tanke på den typ av verksamhet man bedriver och på volymen på verksamheten. Verksamheten består av ett fortlöpande program snarare än ett antal projekt med en tydlig början och ett tydligt slut. Organisationen driver i realiteten en komplett skolförvaltning och en komplett hälsoförvaltning. Kontinuiteten i verksamheten är därför av största vikt eftersom störningar i kontinuiteten får stora negativa effekter. Även professionalismen i fältverksamheten är av mycket stor betydelse.

Kapacitet i Sverige

Kapaciteten i Sverige är utan tvekan SAKs svaga punkt. Denna svaghet löper genom hela kedjan av organisationen, från medlemsinflytandet, genom styrelsen och till kansliet.

Medlemsinflytandet sker främst genom årsmötet. Enligt vår uppfattning har medlemsrepresentanterna där inte i tillräckligt stor omfattning förstått att organisationen driver den typ program som vi beskriver ovan. Den allmänna uppfattningen tycks snarare vara att det rör sig om ett antal mindre projekt med allt vad det innebär, främst mindre sårbarhet för störningar i kontinuiteten. Årsmötet har därför ofta karakteriserats av maktkamper, detaljdiskussioner och andra destruktiva inslag. Det har inte främst månat om att skapa förutsättningar för verksamhetens kontinuitet och professionalism.

Styrelsen har, i vår mening, liksom årsmötesdeltagarna inte till fullo förstått organisationens typ av verksamhet eller konsekvenserna av storleken på verksamheten. Styrelsen har därför haft en inriktning på sitt arbete som inte skapat goda förutsättningar för kontinuitet och professionalism i fältverksamheten. Styrelsens har i många fall inte bestått av ledamöter med kompetens att styra SAKs omfattande verksamhet, vilket naturligtvis inte de enskilda ledamöterna kan klandras för.

Kansliets verksamhet lider främst av bristen på tydliga riktlinjer och ett tydligt mandat. Kanslipersonalen vet helt enkelt inte riktigt vad man har för uppgift. Genom

bristerna i riktlinjer och mandat har inte heller kansliet i tillräckligt stor utsträckning skapat förutsättningar för kontinuitet och professionalism i fältverksamheten. Kanslipersonalen är dock på intet sätt inkompetent, även om SAKs verksamhet i viss utsträckning kanske kräver en annan erfarenhet och kompetens än den som i dag finns inom vissa funktioner.

Kapacitet i fältorganisationen

Trots de brister i Sverige vi har beskrivit ovan i att skapa goda förutsättningar för fältverksamheten präglas denna av en hög grad av professionalism och effektivitet. Detta kan förmodligen i stor utsträckning tillskrivas fältorganisationens förmåga att markera sin självständighet gentemot Sverige. En anda av professionalism, kompetent personal och välutvecklade system är bidragande orsaker till att fältorganisationen är väl fungerande.

Vi ser inga begränsningar i fältorganisationens genomförandekapacitet inom SAKs kärnverksamhet, främst primärsjukvård och primärsjukvård. Där bedömer vi att organisationens styrsystem har kapacitet att klara betydligt större verksamhet än man bedriver i dag.

Däremot bedömer vi att system och resurser hamnar under stor press när SAK driver verksamhet som på något sätt avviker från de normala rutinerna. Till exempel bedömer vi att 10 eller 20 nya klinker av exakt samma typ som man redan driver inte i någon större utsträckning sätter organisationens styrsystem eller kapacitet under press. Om man däremot startar kliniker av en annan typ än de tidigare sätts kapaciteten genast under press. Genom den pressen är det stor risk att den avvikande verksamheten brister i sina styrsystem och att de extra resurser som krävs för den avvikande verksamheten även sätter styrningen av den normala verksamheten i fara. Var gränsen ska dras mellan kärnverksamhet och avvikande verksamhet är naturligtvis svårt att avgöra och vi har här ingen åsikt.

Sammanfattande omdöme om genomförandekapacitet

Vi bedömer att fältorganisationens styrsystem ger en genomförandekapacitet som räcker för att bedriva den omfattning på verksamheten man har i dag och även för en betydligt större omfattning. Både när det gäller dagens omfattning och den större omfattningen är vårt omdöme begränsad till kärnverksamheten. När SAKs verksamhet avviker från det normala sätter det kapaciteten under press.

Genomförandekapaciteten begränsas och sätts i fara av bristerna i Sverige. De svenska funktionerna skapar inte förutsättningar för kontinuitet och professionalism i fältverksamheten och så länge denna brist består sätter vi ett visst frågetecken för organisationens genomförandekapacitet. Vi ser dock inga generella hinder för att funktionerna i Sverige inte skulle kunna skapa de nödvändiga förutsättningarna för fältverksamheten, främst genom att delegera hela det operationella ansvaret för verksamheten till platschefen och i stället fokusera på att sätta ramar, stödja och bestämma förutsättningarna för verksamheten.

9. REKOMMENDATIONER

I detta kapitel sammanställer vi samtliga rekommendationer vi gett i rapporten.

Grundläggande styrmedel

Formella styrmedel

Vi rekommenderar att

1. SAK i kommande strategiarbete analyserar förutsättningarna för att, inom något eller några av sina verksamhetsområden, i större utsträckning kunna bidra till den ekonomiska utvecklingen
2. SAK utvecklar en tydlig vision för organisationens långsiktiga utveckling där SAK utvecklar strategier för ett antal tänkbara scenarier
3. SAK tydligt markerar att organisationen är en professionell biståndsorganisation, med kärnverksamheten förlagd till Afghanistan och att övrig verksamhet inom organisationen främst betraktas som stöd till det arbete som utförs i Afghanistan
4. SAK moderniserar organisationen med utgångspunkt från frågor som
 - Vilka är medlemmarnas drivkrafter att engagera sig i SAK?
 - Vilka kanaler vill medlemmarna ha för sitt engagemang?
 - Hur vill de skaffa sig information om Afghanistan?
5. den nya styrelsen arbetar hårt för att öka medvetenheten bland beslutsfattare vid kommande årsmöten om vilka krav som ställs på styrningen av en så stor organisation som SAK
6. formerna för nominering av och val av styrelseledamöter ses över och att valberedningens förslag, vilket enligt stadgarna ska sändas ut fyra veckor före årsmötet, innehåller förslag till ordförande och sekreterare vid årsmötet, vilka är vidtalade och har accepterat förtroendet på de villkor som anges i stadgarna
7. styrelsen fokuserar på för SAK väsentliga strategiska frågor. Vi anser att styrelsen bör ha följande huvuduppgifter:
 - Anställa organisationens högsta chef.
 - Initiera och leda processen kring samt fatta beslut om policies och strategier.
 - Fatta beslut om anvisningar inför arbetet med Workplan & Budget.
 - Godkänna anmälan av Workplan & Budget.
 - Hålla sig väl informerad om situationen i Afghanistan och utvecklingen av SAKs verksamhet genom anmälningsärenden.
 - Verkställa årsmötets beslut och besluta om vilka som tecknar föreningens firma

8. stadgarnas bestämmelser vad gäller styrelsens uppgifter ses över enligt ovanstående riktlinjer
9. arbetsutskottet främst får till uppgift att bereda frågor till styrelsen.
10. arbetsutskottet förlägger det sammanträde, då anvisningarna till Workplan & Budget ska beredas till platskontoret
11. Workplan & Budget arbetas fram i enlighet med nuvarande principer och uppläggning. Vi rekommenderar vidare att ytterligare insatser görs för att säkerställa att personalen i fält ges förutsättningar att bli delaktiga i processen
12. "Intentions Document" tas bort. Konkreta verksamhetsförändringar bör behandlas i Workplan & Budget
13. dokumentet "Handlingsprogram" tas bort
14. styrelsen istället för att fatta beslut om en färdig Workplan & Budget, fattar beslut om anvisningar för planeringsprocessen i form av policies och strategier, samt givna ekonomiska ramar när det gäller egenfinansieringen. Platschefen ansvarar för att budgeten balanseras genom stödet från olika bidragsgivare. Den fastställda Workplan & Budget är ett anmälningsärende i styrelsen, inte ett beslutsärende
15. SAK ökar fokus på effekterna av SAKs arbete i målsättningar.
16. Workplan & Budget på landnivå inte går längre än till "Indicators for the Immediate Objective" inom de tre huvudprogrammen, medan "Action Plans" på regional nivå anger outputs, indicators for outputs och activities för skolor, kliniker och så vidare
17. SAK fastställer och regelbundet reviderar strategier för följande sju områden:
 1. utbildningsprogrammet
 2. hälsoprogrammet
 3. lantbruksprogrammet
 4. genderbefrämjande verksamhet
 5. information
 6. community participation
 7. finansiering
18. SAK i samband med att ny organisationsstruktur fastställs även beslutar om ny arbetsordning
19. alla beslut om förändringar av fältorganisationens organisationsstruktur fattas av platschefen
20. SAK utser en högsta chef för hela organisationen och att den chefen placeras vid platskontoret i Peshawar
21. att som serviceorgan i Sverige till styrelse, fältorganisation och medlemmar finns ett sekretariat som är underställt chefen i Peshawar. Det är vitalt att sekretariatets uppgifter inom föreningsverksamheten och insamlingsverksamheten på ett tillräckligt sätt tillgodoses i den nya organisationen
22. att det utses en samordnare vid sekretariatet i linje med platskontorets "co-ordinators"

23. befattningsbeskrivningarna ses över vid större organisationsförändringar. Dessutom rekommenderar vi att befattningsbeskrivningen ses över innan en ledig befattning utannonseras

Återuppbyggnads- och utvecklingsbistånd

Programgenomförande

Vi rekommenderar att

24. skolkommittéernas roll preciseras i förhållande till rektor, lärare och regionkontorets personal
25. utvecklingen av skolkommittéer relateras till en långsiktig vision för SAK i enlighet med vad som framförts i kapitel 4
26. det inom hälsoprogrammet sker en ökad koncentration till de delprogram där SAK har hög kompetens och komparativa fördelar i jämförelse med andra aktörer
27. SAK utarbetar en strategi för jordbruksprogrammet, där det, till exempel, framgår om den ska fasas ut eller expandera, breddas eller koncentreras. Vägledande för diskussionen bör vara frågan om i vilka avseenden SAK har komparativa fördelar visavi andra organisationer när det gäller att genomföra en viss verksamhet
28. SAK tar upp frågan om erfarenhetsutbyte mellan lantbrukare till övervägande i samband med att man utarbetar en strategi för jordbruksprogrammet enligt rekommendationen ovan
29. de tre huvudprogrammen gör en gemensam uppföljning av respektive enhets erfarenheter av arbetsplanering. Vi rekommenderar vidare att man i programkoordineringsgruppen utifrån dessa erfarenheter diskuterar för- och nackdelarna med en gemensam struktur på arbetsplanerna

Programstöd och programutveckling

Vi rekommenderar att

30. utvärderingen av vatten- och avloppsprogrammet genomförs omedelbart och inte skjuts på ytterligare och att ToR utvecklas så att det tydligt framgår att pilotprojektet med "self-help", som har tillkommit sedan utvärderingen beslutades, särskilt ska studeras
31. det utarbetas en lokalt förankrad strategi för hur genderfrågor ska hanteras, baserade på de erfarenheter som finns inom fältverksamheten. I denna strategi bör det tydligt framgå vilka särskilda förutsättningar som gäller vid kvinnors deltagande i kompetensutveckling och de ekonomiska konsekvenserna av dessa
32. ledningen vid platskontoret visar sitt engagemang i genderfrågorna genom ökad fysisk närvaro i de sammanhang där dessa behandlas

33. ansvaret för den interna informationen till fältorganisationen innehas av platskontoret, medan ansvaret för den externa informationen ligger på kansliet. Informationsenheten i Peshawar bör dock ges ett tydligare direktansvar för en bestämd del av informationen till SAKs hemsida. Intresserade medlemmar och allmänhet skulle på så sätt kunna nås betydligt snabbare av aktuell information direkt från fältet
34. bemanningen av informationsenheten i Peshawar utökas
35. ansvars- och arbetsfördelningen mellan sekretariatet i Stockholm och informationsenheten i Peshawar ses över i samband med utarbetandet av en informationsstrategi
36. samarbetet och samordningen mellan programmen ökar
37. planer och rapporter sammanställs och färdigställs på platskontoret i stället för på kansliet

Medelshantering

Vi rekommenderar att

38. SAK även i fortsättningen helt eliminerar eller, om det inte är möjligt, minimerar hanteringen av medel på enskilda projekt, till exempel skolor eller kliniker. Alla förslag att låta enskilda projekt hantera medel bör granskas mycket kritiskt
39. regionchefen, om möjligt, signerar kvitton för hawala även i Faizabad, till exempel genom att på filialkontoret lämna ett antal underskrivna kvitton med beloppen ifyllda
40. SAK fortsätter sin strävan att så få personer som möjligt hanterar och ansvarar för så små kontantbelopp som möjligt
41. SAK på kansliet utvecklar skriftliga rutiner för de viktigaste transaktionerna inom området medelshantering

Finansiell styrning och kontroll

Vi rekommenderar att

42. SAK utvärderar bokföringsarbetet på regionkontoren och tar ställning till om dessa ska ges större ansvar och föra fullständiga och slutliga böcker. Om slutlig bokföring även i fortsättningen ska ske på platskontoret bör man överväga om endast kassaboken ger tillräcklig kontroll på regionkontoren
43. vissa rutinbeskrivningar för bokföringsarbetet utarbetas på kansliet
44. det totala ansvaret för finansiell kontroll av fältverksamheten läggs på platskontoret. Eventuellt kan också platskontoret ha uppgiften att ge råd till kansliet inom området
45. kansliet ser över behovet av rutiner för finansiell kontroll, eventuellt med hjälp av personal från platskontoret.

46. en viss reserv byggs upp i balansräkningen för den interna fordonsförsäkringen
47. stadgarna ändras så att årsmötet åter väljer auktoriserad revisor
48. SAK tydligt ger sin svenske auktoriserade revisor ansvar för hela revisionen av SAK, inklusive fältverksamheten. Detta uppdrag skulle även innefatta ansvaret för att upphandla en lokal revisor och ge denne i uppdrag att granska fältverksamheten enligt den svenske revisorns instruktioner
49. SAK för att bättre uppfylla sitt avtal med Sida tydligt ger sin auktoriserade revisor i uppdrag att följa Sidas revisionsinstruktioner
50. styrelsen utarbetar interna riktlinjer för sin finansiella uppföljning för att säkerställa kvaliteten i detta arbete
51. det nuvarande systemet med budgetuppföljning två gånger under löpande år etableras tydligare och att förändringar i rapporteringsrutinerna förbereds grundligare och är bättre underbyggda än tidigare
52. inom fältverksamheten rutinbeskrivningar upprättas som beskriver vem som får vilka rapporter vid vilka tillfällen. Riktlinjer bör också utarbetas för hur mottagarna av rapporterna ska följa upp dem. Slutligen bör rapportmottagarna utbildas i dessa riktlinjer. En viktig aspekt är att involvera användarna av rapporterna, det vill säga chefer på olika nivåer, i utformningen av rutiner och riktlinjer för att säkerställa att de svarar mot deras behov
53. externa rapporter färdigställs på platskontoret. På platskontoret finns större resurser och bättre tillgång till information för detta arbete
54. Sida och SAK att komma överens om en lösning avseende behandlingen av kursvinster som båda parter anser sig nöjda med. Vi vill här påpeka att om SAK tvingas återbetala eventuella kursvinster så finns ingen anledning för organisationen att fortsätta ansträngningarna att förhandla med "money dealers" och sluta fördelaktiga avtal. Vi vill också peka på den möjlighet som SAK framförde i kvartalsmötet med Sida 2000-09-25 att kursvinster skulle kunna innebära en möjlighet för SAK att bygga upp nödvändiga reserver enligt vår rekommendation nedan
55. Sida och SAK fastställer likviditetsbuffertens storlek, hur SAK ska redovisa denna och hur den ska behandlas i framtiden. Notera här vår rekommendation nedan avseende redovisning av lager
56. SAK kostnadsför lagertillgångar vid inköp för att uppnå bättre överensstämmelse med Sidas rapporteringsönskemål. Sida och SAK måste då komma överens om hur engångskostnaden ska finansieras när den nuvarande lagertillgången kostnadsförs. Eventuellt kan Sida efterskänka den återstående delen av den beslutade bufferten som i praktiken redan har använts till finansieringen av dessa tillgångar
57. SAK utarbetar en långsiktig finansieringsstrategi. I denna bör ingå en analys av tänkbara presumtiva finansiärer som det kan vara relevant att samarbeta med utifrån SAKs biståndspolicy
58. SAK bygger upp en reserv av betydande storlek. Reserven bör inte vara kopplad till en viss bidragsgivare utan bör bestå helt av eget kapital. Reserven

bör vara uttalat långsiktig och inte ämnad för att parera tillfälliga störningar i finansieringen. Dessa tillfälliga störningar bör undvikas genom mer realistisk budgetering, större marginaler i budgeten och eventuellt genom reserver som beviljats av SAKs bidragsgivare

Personalhantering och kompetensutveckling

Vi rekommenderar att

59. platschefen ges ansvaret för rekryteringen av kontraktsanställda, vilket inte hindrar att han eller hon delegerar detta arbete till kansliet
60. programkoordinatören ingår i rekryteringskommittén vid rekrytering av hans direkt underställda chefer
61. SAK definierar de projektanställdas ställning och deras villkor. Särskild hänsyn bör tas till problemen med personalomsättning
62. SAK utreder vilka personalkategorier som är värst utsatta för hög personalomsättning, inom vilka personalkategorier lönerna är en huvudanledning till att personalen slutar och vilka andra anledningar som finns. Slutligen bör SAK upprätta en handlingsplan med specifika åtgärder för att motverka den höga personalomsättningen
63. sedan kansliets roll inom organisationen tydligt har definierats, SAK utarbetar en kompetensutvecklingsplan för kansliet som sedan noggrant följs upp
64. SAK först genomför den av oss föreslagna organisationsförändringen för att därefter genomföra breda förbättringar på kansliet inom personalhantering och kompetensutveckling

Uppföljning mot mål

Vi rekommenderar att

65. i rapportering till platskontor och styrelse informationen koncentreras till kvantitativa och kvalitativa nyckeltal som framförallt är indikatorer på effekter

Utvärdering av verksamheten

Vi rekommenderar att

66. SAK utarbetar riktlinjer för sitt utvärderingsarbete. Av dessa bör framgå vilken ambitionsnivå som ska finnas när det gäller utvärderingar av delprogram eller program som helhet. Det kan handla om hur ofta utvärderingar ska genomföras, hur de skall finansieras, vilket fokus de ska ha och hur resultatet ska användas i utvecklingsarbetet.

Administrativt stöd

Vi rekommenderar att

67. kansliet utarbetar rutiner för de viktigaste administrativa funktionerna
68. SAK ser över rutinerna för diarieföring och arkivering på de tre regionkontoren och på kansliet
69. SAK gör en noggrann bedömning av situationen i norra Afghanistan och etablerar permanenta rutiner för att på ett tillfredsställande sätt lösa logistikproblemen där
70. att nyanställda, innan de reser in i Afghanistan, genomgår en kortare säkerhetsutbildning på platskontoret för att bättre förbereda dem för den första tiden

Samarbete med Sida

Lämna ansökan till Sida (HUM)

Vi rekommenderar att

71. övergripande mål formuleras som sätter mål för SAKs hela åtagande i Afghanistan. Detta för att tydliggöra SAKs ambition och ge ett ramverk till både finansieringsbehov, kapacitetsbehov och utvecklingsbehov för perioden
72. om möjligt borde mål formuleras så att de täcker hela ansökningsperioden på två år och innefattar aktiviteter planerade för hela perioden. I nuvarande ansökan ligger fokus på år 1, år 2 har ofta behandlats som en upprepning av år 1
73. tillföra en beskrivning av målgruppens deltagande i form av frivilliga insatser. Detta för att ge en helhetsbild av totala resurser som tillförs för att uppnå målen
74. att läkemedelsbiståndet beskrivs mer detaljerat. Detta för att tydliggöra hur internationella rekommendationer efterföljs och för att redovisa storleken på läkemedelsbiståndet

Rapportera till Sida (HUM)

Vi rekommenderar att

75. det i rapporten anges vilken Workplan & Budget som rapporten baseras på. Eftersom Workplan & Budget revideras under året är det viktigt att veta vilka dokument uppställningen följer
76. samtliga delprogram och aktiviteter kommenteras, även om de ej påbörjats. I nuvarande rapport har endast de aktiviteter som påbörjats kommenterats vilket gör att man inte får en uppfattning om orsaker till att övriga aktiviteter ej nämns
77. redovisning av målgrupper förbättras genom att en uppdelning i kvinnor, män, flickor, pojkar, kvinnliga handikappade och manliga handikappade görs där det är möjligt och relevant
78. en sammanfattande beskrivning görs under respektive program av större problem eller hinder för tidsenligt genomförande av planerade aktiviteter

Uppfylla förpliktelser gentemot Sida

Vi rekommenderar att

79. SAK och Sida gemensamt reglerar följande frågor i framtida avtal:
 - Avtal om överföring av kontanter
 - Separat bankkonto för Sidamedel i Pakistan
 - Återbetalning av ränta intjänad i Pakistan
80. SAK i framtiden i sin information och i sina publikationer informerar om att insatsen erhåller stöd från Sida. Denna rekommendation har vi redan framfört till platskontoret som genast började se över sina rutiner

Insamlingsverksamheten och samarbete med övriga finansiärer

Insamlingsverksamheten

Vi rekommenderar att

81. en långsiktig insamlingsstrategi som innehåller tydliga mål i form av nivå för insamlingsverksamheten inkluderas i vår föreslagna finansieringsstrategi
82. relationen mål för insamlingsverksamhet och tillgängliga resurser ses över
83. lokalföreningarnas ansvar och delaktighet i insamling klargörs

Samarbete med andra finansiärer än Sida

Vi rekommenderar att

84. platschefen ansvarar för de fortlöpande kontakterna med finansiärerna och ansvarar för ansökningar, tecknar avtal och lämnar erforderliga redovisningar till dessa.
85. SAK tar ställning till frågan om uppdragsverksamhet i den av oss föreslagna finansieringsstrategin.

SEKA/ Humanitära enheten
Peter Lundberg

Tel: +46 (0)8 +46-(0)8-698 57 74
Fax: +46 (0)8 +46-(0)8-698 56 13
E-mail: peter.lundberg@sida.se

Diarienummer:
2001-1028

Er ref:

Uppdragsbeskrivning för en system- revision av Svenska Afghanistan Kommittén (SAK)

1. BAKGRUND AV SIDA OCH SEKA-HUM

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) svarar för det bilaterala svenska utvecklingssamarbetet. Sida handhar även huvuddelen av samarbetet med länder i Afrika, Asien, Latinamerika och Europa. De övergripande målen för det svenska biståndet är att bidra till minskad fattigdom, ökad demokratisering och uthållig utveckling i samarbetsländerna (se Sidas hemsida www.sida.se).

Sidas humanitära enhet (SEKA/HUM) handlägger det humanitära biståndet. Verksamheten bedrivs utifrån visionen att *–skapa förutsättningar för fattiga och utsatta människor att leva i fred samt återta och vidmakthålla kontrollen över sina liv–*. SEKAs verksamhet skall präglas av följande utgångspunkter:

- att fattiga och utsatta människor kan göra sina röster hörda genom bl a samverkan och organisation, samt att individens grundläggande fri- och rättigheter måste beaktas och skyddas. Humanitära- och utvecklingsinsatser skall komplettera och utveckla de kunskaper och resurser som finns lokalt,*
- att svenska och internationella organisationers engagemang och arbete spelar en viktig roll i det humanitära- och utvecklingssamarbetet,*
- att folkrörelseförankringen och den demokratiska grunden i den svenska folkbildningstraditionen är en viktig komponent i byggandet och stärkandet av lokala organisationer i samarbetsländerna. Detta är ett led i att stärka ett livskraftigt civilt samhälle och mänskliga rättigheter,*
- ett konfliktperspektiv måste anläggas av de organisationer som planerar insatserna och att insatserna bör sträva efter att förebygga eller lösa konflikter.

Grundläggande policydokument för det humanitära arbetet är bl a Sidas

strategi för konflikthantering och fredsbyggande, humanitärt bistånd med barnrättsperspektiv och utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd.

2. Bakgrund till systemrevisionen

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 biståndsmedlen 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.

SEKA/HUMs samarbete med svenska enskilda organisationer bygger i hög grad på förtroende som fordrar uppföljning för effektiv styrning och för allmänhetens tillit. HUM lägger bl a tonvikt på att följa upp organisationernas verksamhet och deras sätt att bedriva bistånd. Strävan är att få bättre kvalitet i ansökningar och resultatuppföljningar, ökad effektivitet inom organisationerna och ett bättre samarbete mellan organisationerna och Sida.

2.1 Svenska Afghanistan Kommittén

Föreningen Svenska Afghanistan Kommittén (SAK) är en ideell frivilligorganisation som växte fram under 1980-talet som en protest mot Sovjetunionens ockupation av Afghanistan. SAK var den första svenska frivilligorganisation som med hjälp av bl a statligt stöd (via Sida) gav bistånd till Afghanistan under kriget. SAK har under åren utvecklats till en omfattande svensk biståndskanal avseende bistånd till Afghanistan.

Med åren har SAKs verksamhet kommit att bli allt mer långsiktig och utvecklingsinriktad till sin karaktär. SAK arbetar sedan början av 1990-talet inom utbildnings- och hälsosektorn och man bedriver även verksamhet inom jordbrukssektorn. Volymen har -sedan organisationens början på 1980-talet- kommit att växa kraftigt. Samtidigt som den geografiska täckning minskat något. I dag förfogar SAK över ca 160-170 kliniker och ca. 500 skolor i 19 av landets 29 provinser. SAK har i snitt erhållit drygt 30 Mkr i årsbidrag av Sida. Sedan år 2000 har SAK tvåårsavtal med Sida vilket ökat organisationens möjligheter för mer långsiktig planering. SAK erhåller även bidrag från Sida genom Forum Syd. Utöver Sidas bidrag har SAK erhållit stöd från både EU, FN och egen insamlingsverksamhet

Samarbetet mellan Sida och SAK grundar sig på den svenska samarbetsorganisationens kunskaper, kompetens och kapacitet i att handha och följa upp sin omfattande fältoperation. Kvalitén i insatserna är avgörande för val- och upprätthållande av samarbetskanal när det gäller svenskt bilateralt bistånd i allmänhet. Det är till nytta för både Sida och SAK att få information om huruvida styr-, lednings- och uppföljningsfunktioner håller den standard som krävs för att verksamheten skall kunna klassas som godtagbar.

I Afghanistan till skillnad från många andra utvecklingsländer som Sida arbetar i finns det förmodligen större möjligheter för en biståndsaktör att utveckla sina egna lokala-, regionala eller t.o.m. nationella strategier och tillvägagångssätt i sitt bistånd, eftersom de nationella kontroll- och styrmekanismerna (t ex lagar och förordningar som kan kontrolleras och följas upp av myndigheter) ofta saknas helt. Den afghanska 'staten' som i normala fall skulle kontrollera och delvis styra internationella hjälporganisationers förehavanden existerar helt enkelt inte! Därför är '*friheten under ansvar*' desto större för de internationella aktörerna. Det betyder inte att det inte skulle finnas någon dialog mellan biståndsaktörer och den sk staten. Den afghanska 'statsapparaten' håller sakta på att få ett ökat administrativt grepp om landet och dess olika aktörer.

En risk som Sida ser är att en enskild biståndsorganisation som SAK, verksam i en miljö med massiva humanitära behov (vilket ofta är fallet inom komplexa katastrofsituationer) löper risken att utvecklas till en relativt sett mer omfattande (och/eller mer avancerad) fältorganisation än vad t ex hemmaorganisationens ledningsstruktur (styrelse och sekretariat) mäktar med att hantera. Och att den afghanska kontexten med dess svaga statsapparat och bristande administrativa kapacitet bidrar till att förstärka dessa risker.

3. Syfte

Syftet med denna systemrevision är att granska kvalitén i SAK's biståndsverksamhet. Studien skall analysera **hur** organisationen arbetar (istället för med vad den arbetar) genom att granska och analysera rutiner och system inom organisationen som skall garantera tillförlitligheten i arbetet och rapporteringen. Gränsdragningen mellan kapacitetsstudie och systemrevision kan ofta vara svår att dra, överlappningar är ofta ofrånkomliga, i denna studie kommer tonvikten att läggas på revision av styr- och ledningssystem.

Studien skall kunna fungera som ett redskap för SAK's egna framtida organisationsutveckling. Det huvudsakliga målet med studien är dock att underlätta för Sidas framtida bedömning av SAK som kanal för humanitärt bistånd till Afghanistan.

4. Uppdraget

Huvudfokus i studien kommer kretsa kring analys av organisationens interna styr- och ledningssystem (både det formella och informella) för att se huruvida dessa kan garantera kvalitén och träffsäkerheten i verksamheten (dvs hur organisationen arbetar) i alla led. Och på ett mer övergripande plan utvärdera huruvida organisationen har ändamålsenliga system, kompetens, kapacitet och rutiner för att styra verksamheten mot uppsatta verksamhetsmål och bidra till att de svenska biståndspolitiska målen uppfylls.

Vidare skall konsulterna analysera SAK's genomförandekapacitet. Studien skall innefatta hela organisationskedjan såväl i Sverige som i Afghanistan och Pakistan. Detta innebär bl a längre fältvistelser. Uppdraget skall bygga på- och utmynna i;

kartläggning & dokumentation i alla led, styrning, analys, metod och rekommendationer.

4.1. Kartläggning & dokumentation

Organisationsstruktur

- Beskrivning och analys av;
 - syfte med bildandet av organisationen,
 - antal anställda, medlemmar och organisatorisk bas m.m.,
 - analys av SAK's organisationsutveckling och specifikt dess förändring under 1990-talet och framåt.

Verksamhetsstyrning

- System och rutiner för, samt dokumentation av;
 - styrelsens mandat och roll
 - beslutsfattande,
 - delegeringsordning,
 - visioner, mål, verksamhetsplan och policies,
 - verksamhetsplanering,
 - resultatmätning, utvärdering,
 - uppföljning, kontroll av insatser,
 - initiering av nya projekt/expansion av befintlig verksamhet,
 - utfasning av projekt
 - samarbete med andra organisationer,
 - organisatoriska nätverk
(både lokala- internationella-, formella- samt informella nätverk),
 - avvikelse rapportering,
 - återrapportering,
 - institutionellt lärande.

Ekonomistyrning

- System och rutiner för, samt dokumentation av;
 - avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser,
 - anläggningstillgångar och inventarier (avskrivningsrutiner m m),
 - medelsöverföring samt bank- och kassahållning (bl a hantering av kursdifferenser),
 - budgetering,
 - befrämjande av god administration, transparens i medelshanteringen och motverkande av korruption,
 - revision.

Övriga områden vilka Sida önskar få belysta

- System och rutiner för, samt dokumentation av;
 - upphandling,
 - säker förvaring av viktiga och värdefulla handlingar,
 - registrering och arkivering,
 - personalpolicy,
 - rekrytering och urval,
 - anställningsformer, anställningsregler, lönesystem,
 - kompetensutveckling,
 - säkerhetslösningar för personal i fält.

4.2. Metod

Uppdraget skall genomföras genom studier och analys av tillgänglig dokumentation. Särskilt fokus skall läggas på SAK's egna uppföljning och *'lessons learned'* kring följande utvärderingar¹:

-The Swedish Committee for Afghanistan –A joint EC-Sida evaluation of support to the health and education sector programmes- (Sida Evaluation 97/27),

-Översyn av svenska Afghanistankommitténs (SAKs) kansli i Stockholm (rapport 1998.05.13, SAK) och

-Evaluation of Swedish Committee for Afghanistan's Agricultural Support –A discussion on Potential-, Orgut Consulting AB, November 1997.

Vidare skall intervjuer ske med personal vid SAK i Stockholm, Peshawar och samtliga regionkontor i Afghanistan. Vidare skall SAK's styrelse, berörd personal på Sida samt berörda revisorer intervjuas. I fält skall samarbetspartners som t ex UNOPS/CDAP, FAO, Unicef och DACAAR intervjuas. Det eventuella konsultteamets könsfördelning kan vara av betydelse avseende tillgängligheten i den afghanska kontexten. I övrigt överlämnas definierandet av metoden för genomförandet till konsulten.

4.3. Analys och bedömning

Mot bakgrund av inhämtad information skall studien analysera och bedömma kartlagda områden med avseende på relevans och tillförlitlighet, samt en mer generell bedömning av SAKs rapportering till Sida och kommunikation, styrning och delegering inom den egna organisationen. Analysen skall omfatta SAKs organisatoriska struktur och dess dimensionering.

5. Rekommendationer

Uppdraget skall utmynna i rekommendationer och åtgärdsplaner rörande ovannämnda punkter.

¹ Som bakgrundsmaterial kan även uppges Sidas Kapacitetsstudie av SAK 1993.

6. Uppdragets genomförande

Ansvarig för uppdraget skall vara en av Sida upphandlad konsult. Konsulten skall ha stöd av kontaktpersoner från Sida och SAK.

6.1. Tidplan

I syfte att ge möjlighet att kommentera eventuella sakfel och missförstånd skall ett preliminärt utkast till slutrapport vara Sida tillhanda senast:

20 september 2001.

Slutrapporten skall presenteras till Sida senast den:

4 oktober 2001.

7. Rapportering

Uppdraget skall redovisas i en skriftlig rapport och överlämnas till Sida i form av en diskett (innehållande endast en fil) i Word 6 alt.7 format, detta för att underlätta korrigering och tryckning.

7.1. Slutrapportens format och disposition

Slutrapporten skall i huvudsak disponeras i överensstämmelse med uppdragsbeskrivningen (se avsnitten: Syfte och uppdraget). Den skall skrivas på svenska (max 70 sidor exklusive bilagor) och bifogas med en genomgripande sammanfattning på engelska (ca 35 sidor exklusive bilagor).

7.2. Presentation

Konsulten skall –som en del av uppdraget- göra en presentation av slutresultatet för berörd personal på Sida samt berörd personal inom SAK och dess styrelse. Presentationen skall ske på Sida i Stockholm.

Konsulten skall vidare på begäran av Sida eller SAK stå till förfogande för diskussion om rekommendationer och slutsatser.

8. Kravspecifikation

8.1. Anbudsgivaren skall erbjuda tjänster som beskrivs inom ramen för uppdraget (punkterna 4-7),

8.2. Anbudsgivare skall ha dokumenterade kunskaper om och erfarenhet av att genomföra systemrevisioner,

8.3. Anbudsgivaren skall ange hur denna anser att uppdraget bör genomföras,

8.4. Anbudsgivaren skall ange enligt vilka metoder man arbetar efter för att genomföra uppdraget samt för att säkerställa kvalitén på det utförda arbetet,

8.5. Anbudsgivaren skall ange hur uppdraget skall organiseras,

8.6. Anbudsgivaren skall ange kvalifikationer för var och en av den personal/underkonsulter anbudsgivaren ställer till förfogande samt bifoga curriculum vitae för var och en. Samtliga C/V skall vara undertecknade med intygande om uppgifternas riktighet av personerna ifråga,

8.7. Anbudsgivaren skall ange vilken kunskapsnivå som erbjuds i svenska respektive engelska i tal och skrift samt övriga språk för den personal/underkonsulter som avsätts för uppdraget,

8.8. Anbudsgivare skall ange kortast möjliga varsel med vilken berörd personal/underkonsulter kan finnas tillgänglig för uppdraget,

8.9. Anbudsgivaren skall redogöra för tidigare erfarenhet från liknande uppdrag som utförts under upp till tre föregående åren samt minst två referensuppgifter (*för vilket namn, telefonnummer skall uppges samt att personerna ifråga bör vara vidtalade*) för dessa skall uppges (*och referensmaterial för detta skall lämnas*),

8.10. Anbudsgivaren skall ange totala kostnaden för uppdraget, specificerat i arvode per timme för varje personalkategori, eventuella ersättningsgilla kostnader, eventuella övriga kostnader samt eventuella rabatter (samtliga kostnadsslag i SEK och exklusive moms),

8.11. Anbudsgivaren skall lämna förslag till tidsplan och arbetsplan för uppdragets genomförande,

8.12. Anbudsgivaren skall acceptera Sidas allmänna villkor och ange om kontraktsförslaget accepteras samt redogöra för eventuella reservationer mot de ovillkorliga kontraktsvillkoren,

9. Önskemål

9.1. Kontrakt bör kunna ingås att gälla fr o m 2001-04-26,

9.2. Anbudsgivaren bör ha dokumenterad kunskap om och erfarenhet av organisationsanalys/utveckling,

9.3. Jämn könsfördelning

10. Övrigt

För Sidas egen kompetensutveckling skall det finnas möjlighet för personal från Sida att delta i det löpande arbetet som observatör, inklusive medfölja vid besök i Sverige samt i fält.