

Styrning och kontroll inom Svenska Kyrkan

Mars 2002



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för samverkan med enskilda
organisationer och humanitärt bistånd

Innehållsförteckning

Förkortningar

1	Sammanfattning	1
2	Genomförandet av systemrevisionen	2
2.1	Syfte	2
2.2	Uppdraget.....	2
2.3	Utgångspunkter	3
2.4	Studerade styrformer.....	3
2.5	Metod	5
2.6	Genomförande	6
2.7	Avrapportering	6
2.8	Åtgärdsplan	6
3	Den bärande idén (mission and vision)	7
3.1	Tre verksamhetsområden – en beskrivning.....	7
3.1.1	Verksamhetsområde Internationell diakoni/Lutherhjälpen.....	7
3.1.2	Verksamhetsområde Internationell mission/SKM.....	8
3.1.3	Verksamhetsområde EFS Utland	8
3.2	Svenska kyrkans mandat.....	9
3.2.1	Svenska kyrkans internationella uppdrag.....	9
3.2.2	Slutsatser och rekommendationer.....	10
4	Omvärldsförändringar	11
4.1	Svenska kyrkans system för omvärldsanalys	11
4.2	Slutsatser och rekommendationer	11
5	Resultatstyrningen	12
5.1	Målformuleringar	12
5.1.1	Inriktningsmål	12
5.1.2	Målformuleringsprocessen.....	13
5.1.3	Slutsatser och rekommendationer.....	14
5.2	Kvalitetssäkring	15
5.2.1	Slutsatser och rekommendationer.....	15
5.3	Utvärdering	16
5.3.1	Utvärderingen idag.....	16
5.3.2	Slutsatser och rekommendationer.....	17
6	Den finansiella styrningen (ekonomistyrningen).....	19
6.1	Avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser	19
6.1.1	Avtalens innehåll.....	19
6.1.2	Uppföljning av avtalsenliga förpliktelser	20
6.1.3	Slutsatser och rekommendationer.....	20
6.2	Attester	21
6.2.1	Attestregler.....	21
6.2.2	Slutsatser.....	21
6.3	Medelsöverföring samt bank- och kassahållning	22
6.3.1	Gällande rutiner.....	22
6.3.2	Slutsatser.....	22
6.4	Budgetering	22
6.4.2	Slutsatser och rekommendationer.....	23
6.5	Projekthanteringssystem och kontoplan	23

6.5.1	<i>Slutsatser och rekommendationer</i>	24
6.6	Främjande av god administration, transparens i medelshantering och motverkande av korruption	24
6.6.1	<i>Nuvarande insatser</i>	24
6.6.2	<i>Exempel från Tanzania</i>	25
6.6.3	<i>Slutsatser och rekommendationer</i>	26
6.7	Möjligheter till omfördelning mellan anslagsposter.....	26
6.7.1	<i>Gällande regler</i>	26
6.7.2	<i>Slutsatser</i>	27
7	Redovisning och kontroll	27
7.1	Kontinuerlig uppföljning och resultatredovisning.....	27
7.1.1	<i>Nuvarande situation</i>	27
7.1.2	<i>Slutsatser och rekommendationer</i>	28
7.2	Årsredovisningen	28
7.3	Övrig statistikproduktion	28
7.4	Revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg	29
7.4.1	<i>Generellt</i>	29
7.4.2	<i>Iakttagelser vid fältstudierna</i>	29
7.4.3	<i>Slutsatser och rekommendationer</i>	29
7.5	Svenska kyrkans revisors granskning av rambidrag från Sida	30
7.5.1	<i>Genomförandet av revisionen</i>	30
7.5.2	<i>Slutsatser</i>	30
8	Lagar och förordningar	30
8.1	Svenska kyrkans system och rutiner för upphandling.....	30
8.2	Slutsatser	31
9	Svenska kyrkans organisatoriska förutsättningar	31
9.1	Svenska kyrkans relation till Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd	31
9.1.2	<i>Slutsatser och rekommendationer</i>	32
9.2	Val av samarbetspartners	34
9.2.1	<i>Generellt</i>	34
9.2.2	<i>Exemplet Tanzania</i>	35
9.2.3	<i>Slutsatser och rekommendationer</i>	35
10	Utformningen av Svenska kyrkans organisation	37
10.1	Kyrkokansliets organisation och arbetsformer	37
10.1.1	<i>Nuvarande organisation</i>	37
10.1.2	<i>Slutsatser och rekommendationer</i>	38
10.2	Verksamhetsplaneringen	41
10.2.1	<i>Slutsatser och rekommendationer</i>	41
10.3	Personalpolitiken.....	42
10.3.1	<i>Personalens syn på personalpolitiken</i>	42
10.3.2	<i>Slutsatser och rekommendationer</i>	42
11	Dialog/samrådsformer mellan Svenska kyrkan och Sida	42
11.1	Dialog/samrådsformer mellan Svenska kyrkan och Sida.....	42
11.2	Slutsatser och rekommendationer	43
12	Normer, värderingar och attityder	43
12.1	Värdegrund.....	43
12.2	Slutsatser och rekommendationer	44

13	Den dagsaktuella agendan	45
13.1	Biståndsdebatten	45
13.2	Slutsatser och rekommendationer	45
Bilaga 1		
	Förteckning över granskade dokument.....	47
Bilaga 2		
	Förteckning över intervjuer.....	57
Bilaga 3		
	Fältstudien i Tanzania	61
Bilaga 4		
	Fältstudien i El Salvador och Guatemala	69
Bilaga 5		
	Besöket vid Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd	77
Bilaga 6		
	CQM-modellen.....	81
Bilaga 7		
	Risikanalysmodell	82
Bilaga 8		
	Genombrott	84
Bilaga 9		
	Rekommendationer	90
	English Summary	94

Förkortningar

EFS	Evangeliska Fosterlandsstiftelsen
ELCT	Evangelical Lutheran Church in Tanzania
ELCT-NWD	Evangelical Lutheran Church in Tanzania North Western Diocese
KV	Kyrkornas Världsråd (engelsk förkortning WCC)
LFA	Logical Framework Analyses
LH	Lutherhjälp
LVF	Lutherska Världsförbundet (engelsk förkortning LWF)
LWF	The Lutheran World Federation
LMC	Lutheran Mission Cooperation Tanzania
PHC	Primary Health Care
PHS	Projekthanteringssystem
PME	Planning, Monitoring, Evaluation
SKM	Svenska kyrkans mission
TSHS	Tanzanias valuta
WCC	The World Council of Churches

1 Sammanfattning

Sida/SEKA har gett Professional Management AB i uppdrag att genomföra en systemrevision av Svenska kyrkan. Följande styrområden och styrformer ingår i systemrevisionen:

- Den bärande idén med organisationen
- Omvärldsförändringar
- Resultatstyrningen
- Den finansiella styrningen
- Redovisning och kontroll
- Lagar och förordningar
- Svenska kyrkans organisatoriska förutsättningar
- Utformningen av Svenska kyrkans organisation
- Dialog/samrådsformer mellan Svenska kyrkan och Sida
- Normer, värderingar och attityder
- Den dagspolitiska agendan

Systemrevisionen innehåller för dessa områden en analys av systemens tillförlitlighet och relevans, samt en generell bedömning avseende Svenska kyrkans rapportering till Sida och kommunikationen inom den egna organisationen. Analysen innefattar även kyrkokansliets organisatoriska struktur och dimensionering i förhållande till sina funktioner och uppgifter.

Våra slutsatser är sammanfattningsvis följande: Styrsystemen är relevanta och tillförlitliga, generellt väl utvecklade, kända av personalen och tillämpade i praktiken. Det finns inom Svenska kyrkan ett starkt engagemang och ansvarstagande, kombinerat med både formella och informella stödstrukturer. Ambitionsnivån och arbetsbelastningen är hög. Vi bedömer att de uppgifter som lämnas till Sida beträffande projekten återspeglar verkliga förhållanden på ett rimligt sätt och därför kan anses fungera som ett gott beslutsunderlag för Sida i handläggningsprocessen.

Utvecklingen av projekthanteringssystemet ger mycket goda förutsättningar för en bättre styrning av projekten. Arbetet vid kyrkokansliet har under senare år strukturerats upp och vi bedömer att Svenska kyrkan är på väg att skapa en god bas för utvecklingsbiståndet. Vi bedömer dock att sårbarheten fortfarande är stor med nuvarande organisation och personaldimensionering.

Enligt vår uppfattning bör utvecklingsarbetet vid Svenska kyrkan framförallt inriktas mot att ta till vara fördelarna med en integrering av styrorganen, samt en tyngdpunktsförskjutning av arbetet i riktning mot mer av uppföljning, utvärdering och spridning av erfarenheter.

En programöversyn bör initieras i anslutning till integreringen av styrorganen. Omvärldsanalysen bör utvecklas, så att utvecklingsbiståndets inriktning kan baseras på ett allsidigt beslutsunderlag. Det är vidare angeläget med en utvärdering av nuvarande organisationsstruktur vid kyrkokansliet.

Genom de förbättringsförslag som har framkommit under systemrevisionen pekas en färdriktning ut för det fortsatta utvecklingsarbetet. I avsnitt 2.8 föreslås ett systematiskt arbete för att påbörja genomförandet av förslagen. Vi rekommenderar där att Svenska kyrkan utarbetar en långsiktig utvecklingsplan, för att ta tillvara de identifierade förbättringsmöjligheterna. I detta arbete, som initialt bör planeras för ca två år, är det första steget att ta fram en konkret arbets- och tidsplan. Denna bör fastställas inom ca 2 månader. Därefter inleds en utvecklingsfas, som syftar till att successivt genomföra beslutade

åtgärder. Flera av dessa kan med fördel testas i liten skala innan de genomförs fullt ut. Vi föreslår därför att metoden Genombrott används i utvecklingsarbetet.

Vi föreslår också att Svenska kyrkan åtar sig att följa upp resultatet av systemrevisionen – och det därpå följande förbättringsarbetet – genom att anordna ett uppföljningsseminarium på temat ”Ett år efter systemrevisionen”. Efter två år bör det fortsatta genomförandet av rekommendationerna vara helt integrerat i verksamhetsplaneringen.

Samtliga rekommendationer som vi har lämnat i övriga kapitel har samlats i punktform i bilaga 9.

2 Genomförandet av systemrevisionen

2.1 Syfte

Inom ramen för sitt kontrollansvar har Sida som uppdrag att följa upp att bistandsmedlen används effektivt för avsedda ändamål, oavsett hur medlen kanaliseras. 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. Systemrevisionerna genomförs för att Sida skall kunna följa upp huruvida ramorganisationerna förmår uppfylla sina avtalsmässiga förpliktelser gentemot Sida.

Syftet med systemrevisionen är:

att granska tillförlitligheten och relevans i de system för verksamhets- och ekonomistyrning som existerar inom Svenska kyrkan;

att på grundval av granskningen avgöra om den dokumentation som enligt gällande avtal inkommer till Sida återspeglar verkliga förhållanden och därför kan anses fungera som gott beslutsunderlag för Sida i handläggningsprocessen;

att ge Svenska kyrkan underlag för sitt interna förändringsarbete.

2.2 Uppdraget

Sida har uppdragit åt Professional Management AB att genomföra systemrevisionen. Innan slutgiltig rapport föreligger skall ett utkast på rapporten presenteras på ett seminarium för Svenska kyrkan och Sida. Uppdraget påbörjades 2001-09-10 och utkast till slutrapport överlämnades 2001-12-04. Uppdraget har genomförts av ett konsultteam bestående av Arne Svensson (Team leader), Lena Furmark Löfgren, Sören Häggroth, Lennart Gustafsson, Håkan Jarskog och Stina Waern.

Systemrevisionen innefattar hela Svenska kyrkans organisationskedja, i såväl hemmaorganisationen som verksamheten i fält. Även samarbetet med Lutherska Världsförbundet (LVF) och Kyrkornas Världsråd (KV) innefattas i revisionen.

Uppdraget omfattar en kartläggning av rutiner och system för verksamhetsstyrning och ekonomistyrning. Därtill skall vi komma med rekommendationer avseende förbättringar av Svenska kyrkans styrning av sin verksamhet.

2.3 Utgångspunkter

I systemrevisionen ska analysen fokuseras på *hur* organisationen arbetar genom att granska rutiner och system inom organisationen, som garanterar tillförlitligheten i arbetet och rapporteringen.

Principiellt kan en systemrevision ha tre olika fokus

- Kontroll (Finns fastställda system och rutiner? Hur är dessa dokumenterade?)
- Säkring (Hur säkerställs att system och rutiner tillämpas av alla i organisationen? Hur fungerar det i verkligheten?)
- Utveckling (Hur kan system och rutiner förbättras? Hur kan förändringar förankras?)

I uppdragsbeskrivningen anges att syftet med systemrevisionen i detta fall innefattar alla tre perspektiven.

2.4 Studerade styrformer

Systemrevisionen skall täcka in de vanligaste styrformerna (samt vissa stödsystem). Nedanstående styrområden och styrformer har ingått i systemrevisionen. Samtliga som har preciserats i uppdragsbeskrivningen är inkluderade i nedanstående lista och har här markerats med kursiv stil. Vi har inledningsvis översiktligt studerat samtliga aspekter, för att sedan inför den fördjupade granskningen i etapp 2, i samråd med Sida och Svenska kyrkan valt ut vilka som ska ingå. Vår analys avseende vart och ett av följande styrområden presenteras i kapitel 3–13.

- **Den bärande idén med organisationen (mission and vision)**
Tydligheten i *Svenska kyrkans mandat* (uppdraget)
Tydligheten i mandatfördelningen visavi LVF och KV
Förankringen av mandatet internt och externt
- **Omvärldsförändringar (kunskap om, behov av anpassning till, samt förmåga att möta förändringarna)**
Den internationella utvecklingen
Förändringar i Sverige
”Krockar” mellan mandat och omvärldsförändringar
Incitamenten till utveckling av verksamheten
- **Resultatstyrningen**
Målformuleringar (Abstraktionsnivån. Mängd och detaljeringsgrad. Anges genom inriktningsmål en klar viljeinriktning? Finns tydliga effektmål, som anger vilka resultat som förväntas? Hur är målen förankrade?)
Insatsbedömning
Uppföljning av insatser
Avvikelse- och rapportering
Utvärdering
Återrapportering
- **Den finansiella styrningen (ekonomistyrningen)**
Avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser
Attester
Medelsöverföring samt bank- och kassahållning
Budgetering

Projekthanteringssystem och kontoplan

Främjande av god administration, transparens i medelshantering och motverkande av korruption

Utbetalningsvillkor och andra villkor

Möjligheter till omfördelning mellan anslagsposter

- **Redovisning och kontroll**

Öppenhet för insyn (transparens)

Kontinuerlig uppföljning och resultatredovisning

Övrig statistikproduktion

Årsredovisningen

Revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg

Svenska kyrkans revisors syn på granskning av rambidrag från Sida

- **Lagar och förordningar**

Inom respektive sakområde

Övriga lagar och förordningar

- **Svenska kyrkans organisatoriska förutsättningar**

Svenska kyrkans relation till Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd

Associationsform

Val av samarbetspartners

- **Utformningen av Svenska kyrkans organisation**

Beslutsordning

Ledningsform

Kyrkokansliets organisation och arbetsformer

Förbättringar och rationaliseringar föranledda av inrättandet av en gemensam styrfunktion för Svenska kyrkans Mission och Lutherhjälpen (som väntas träda i kraft under 2002, genom en sammanslagning av nämnderna för SKM och LH)

Initiativrätt

Verksamhetsplaneringen

IT-strategi

Personalpolitiken

Svenska kyrkans system och rutiner för upphandling

- **Dialog/samrådsformer mellan Svenska kyrkan och Sida**

Ansökningarna

Formell dialog i övrigt

Informell dialog

Organisatorisk nivå för dialogen

Tillgänglighet

- **Normer, värderingar och attityder**

Inom Svenska kyrkan

Hos samarbetspartners

I Svenska kyrkans målgrupp(-er)

Bland andra intressenter i "samhället"

- **Den dagsaktuella agendan**

Den aktuella debatten i Sverige

Den aktuella debatten i samarbetsländerna

Massmediakontakter

2.5 Metod

I kartläggningen av system och rutiner skall enligt uppdragsbeskrivningen ingå de styrområden och styrformer som är markerade med kursiv stil ovan. Initialt överlämnade vi en lista till Sida och en till Svenska kyrkan med en precisering av vilken dokumentation vi önskade. Samtidigt uppmanades även Sida och Svenska kyrkan att på eget initiativ överlämna dokument av vikt för systemrevisionen. Granskade dokument framgår av bilaga 1.

Kartläggning och granskning av dokumentation av system och rutiner har kompletterats med intervjuer med ett antal nyckelpersoner utifrån en intervjuguide, som utarbetats i samråd med arbetsgruppen¹.

I uppdraget har även ingått besök hos samarbetsorganisationer i Tanzania, El Salvador och Guatemala, samt vid Lutherska Världsförbundets och Kyrkornas Världsråds huvudkontor.

De förutsättningar och problem som samarbetsorganisationerna har att möta är naturligtvis väldigt olika i olika länder och varierar också över tiden. I vissa länder baseras samarbetet på hundraåriga traditioner, i andra är det i sin linda. Motiveringen till vårt förslag till urval av länder för fältbesöken var i korthet följande: En utgångspunkt för vårt urval av länder för fältstudierna har varit Svenska kyrkans val av samarbetspartners. Vi har också beaktat vilket utvecklingsskede landet befinner sig i och den politiska situationen. En annan utgångspunkt har varit att få en rimlig geografisk spridning. Det viktigaste urvalskriteriet har emellertid varit att de valda länderna ska utgöra ett representativt tvärsnitt av Svenska kyrkans verksamhet. Vi har bland annat utgått från Svenska kyrkans indelning av verksamheten i delprogram, samt de prioriterade områden som de tre styrorganen har fastställt för respektive verksamhet. De enda delprogram som innefattar samtliga tre verksamhetsområden är Afrika och Asien. EFS (Evangeliska Fosterlandsstiftelsen) koncentrerar sin delaktighet i dessa delprogram till östra Afrika och Afrikas horn respektive Indien. Eftersom tyngdpunkten i Svenska kyrkans verksamhet ligger på Afrika² var vårt första val ett land på denna kontinent. När det gäller valet av land för fältbesöket var vår preliminära bedömning att Tanzania och Etiopien hade bäst förutsättningar att ge en relevant bild av hur Svenska kyrkans styrsystem fungerar i praktiken. I båda länderna har Svenska kyrkan haft en omfattande verksamhet under lång tid. De prioriterade områdena är väl företrädna i projekten i dessa länder. Det finns problem redovisade i årsrapporten, som gör en närmare granskning intressant. I Etiopien bedrivs projekt inom bl a MR, livsmedelssäkerhet och hälsovård. I Tanzania bedrivs projekt avseende MR, hälsovård, utbildning och lokal resursmobilisering. Etiopien har sammantaget över tiden enligt uppgift varit det största biståndslandet och verksamheten där förefaller mera genomlyst. Då verksamheten i Tanzania dessutom synes vara något bredare föreslog vi att fältstudien skulle genomföras där.

Även i Asien har Svenska kyrkan en betydande verksamhet. Vi föreslog fältbesök i Indien, då Svenska kyrkan där har en bred verksamhet av olika karaktär. Detta fältbesök kunde dock inte organiseras på en långtidssjukskrivning vid Svenska kyrkan. Efter Afrika har Svenska kyrkan den mest omfattande verksamheten i Latinamerika. I samråd med arbetsgruppen valdes El Salvador och Guatemala i stället ut för fältbesök.

¹ Med "arbetsgruppen" avses i rapporten den av Svenska kyrkan och Sida bildade gemensamma arbetsgruppen, bestående av Carin Gardbring, Peter Karlsson Sjögren och Maria Nordström från Svenska kyrkan samt Ylva Lindström och Kerstin Nordvaller från Sida.

² Enligt den reviderade årsansökan för 2001 avser närmare 24 miljoner utvecklingsprojekt i Afrika, jämfört med drygt 12 miljoner i Latinamerika och drygt 10 miljoner i Asien. För 2000 utgjorde Sidas rambidrag till Afrika drygt 23 miljoner och egeninsatsen närmare 33 miljoner.

Under fältbesöken studerades ett antal projekt i varje land, så att de valda projekten sammantaget utgör ett representativt tvärsnitt beträffande sektor, prioriterade områden, partner, målgrupp och projektstorlek.

2.6 Genomförande

Vi har delat upp genomförandet i fyra etapper enligt följande:

- Etapp 1 Förstudie och detaljplanering
- Etapp 2 Kartläggning och dokumentation av system och rutiner
- Etapp 3 Analys och bedömning
- Etapp 4 Utarbetande av slutrapport med rekommendationer

Systemrevisionen har innefattat fältstudier i Tanzania, El Salvador och Guatemala. Fältbesöket i Tanzania beskrivs kortfattat i bilaga 3 och de båda andra länderna i bilaga 4. Besöket vid Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd redovisas i bilaga 5. Våra iakttagelser under fältbesöken analyseras under respektive styrområde.

2.7 Avrapportering

En första muntlig presentation av iakttagelser och preliminära rekommendationer har skett för all personal vid Svenska kyrkan i december 2001. Ett preliminärt utkast till slutrapport överlämnas likaledes i december. Arbetsgruppen har gett oss värdefulla synpunkter på detta utkast inför rapportens slutliga utformning. Denna slutrapport avlämnas i januari 2002.

2.8 Åtgärdsplan

Genom de förbättringsförslag som har framkommit under systemrevisionen pekas en färdriktning ut för det fortsatta utvecklingsarbetet. Detta måste åtföljas av ett systematiskt arbete för att genomföra förslagen. Vi har i rapporten lämnat många rekommendationer, som avser utvecklingen på både kort och lång sikt. Alla dessa rekommendationer kan självfallet inte genomföras omedelbart och samtidigt. Vi rekommenderar därför att Svenska kyrkan utarbetar en långsiktig utvecklingsplan, för att ta tillvara de identifierade förbättringsmöjligheterna. I detta arbete, som initialt bör planeras för ca två år, är det första steget att ta fram en konkret arbets- och tidsplan. Denna bör fastställas inom ca 2 månader. Därefter inleds en utvecklingsfas, som syftar till att successivt genomföra beslutade åtgärder. Flera av dessa kan med fördel testas i liten skala innan de genomförs fullt ut. Detta gäller exempelvis de rekommendationer som syftar till att skapa en tyngdpunktsförskjutning av arbetet i riktning mot mer av uppföljning, utvärdering och spridning av erfarenheter.

En metod för kontinuerligt förbättringsarbete som kan användas är *Genombrott*. Hur denna metod kan användas vid genomförandet av våra rekommendationer beskrivs i bilaga 8. Där lämnas också i underbilagor exempel på hjälpmedel i utvecklingsarbetet.

Vi föreslår också att Svenska kyrkan åtar sig att följa upp resultatet av systemrevisionen – och det därpå följande förbättringsarbetet – genom att anordna ett uppföljningsseminarium på temat ”Ett år efter systemrevisionen”. Till detta uppföljningsseminarium kan även Sida inbjudas.

Sammanfattningsvis föreslås en åtgärdsplan i fem steg för genomförandet av de rekommendationer som lämnas i systemrevisionen:

Steg 1 (febr 2002):

Information till medarbetare och förtroendevalda om rekommendationerna
Diskussioner i ledningen om vilka åtgärder som ska prioriteras
Diskussion med personalen om vilka åtgärder som ska prioriteras

Steg 2 (mars 2002):

Ledningen utarbetar en arbets- och tidsplan
Arbets- och tidsplanen diskuteras inom kyrkokansliet
Arbets- och tidsplanen fastställs

Steg 3 (mars 2002–febr 2003):

Utvecklingsarbete genomförs enligt arbets- och tidsplanen

Steg 4 (febr 2003):

Uppföljningsseminarium

Ev revideringar av arbets- och tidsplanen

Steg 5 (febr–dec 2003):

Fortsatt utvecklingsarbete enligt arbets- och tidsplanen

Utvecklingsarbetet bör så långt möjligt integreras i verksamhetsplaneringsprocessen.
De åtgärder som kvarstår efter 2003 bör helt inlemmas i verksamhetsplaneringen.

3 Den bärande idén (mission and vision)

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Tydligheten i Svenska kyrkans mandat (uppdraget)
- Tydligheten i mandatfördelningen visavi LVF och KV
- Förankringen av mandatet internt och externt

3.1 Tre verksamhetsområden – en beskrivning

Det finns en lång tradition av internationellt arbete inom Svenska kyrkan. Detta är djupt förankrat. Följande tre verksamhetsområden är relevanta att studera i sammanhanget.

3.1.1 Verksamhetsområde Internationell diakoni/Lutherhjälp

Lutherhjälp(LH) är Svenska kyrkans organ för internationellt långsiktigt utvecklings-samarbete, flyktinghjälp och katastrofinsatser. Lutherhjälp skall samordna Svenska kyrkans och dess församlingars arbete för internationell diakoni.

Lutherhjälps arbete fokuseras på fyra prioriterade områden:

- Lokal resursmobilisering
- Ekologiskt hållbar utveckling
- Livsmedelssäkerhet
- Ekonomisk och social rättvisa

Verksamheten i utlandet initieras, planeras och genomförs i första hand av partners i samarbete med Lutherhjälpen. Sammanlagt i årets budget har Lutherhjälpen i utlandsprogrammet 107 partners.

Den största delen av Lutherhjälpens kostnader utgörs av anslag. För Lutherhjälpen är det multilaterala arbetssättet prioriterat varför det i huvudsak handlar om anslag till Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd.

3.1.2 Verksamhetsområde Internationell mission/SKM

Svenska kyrkans mission har allt sedan tillkomsten varit en kyrkominister och betonar att mission är hela kyrkans ansvar och en integrerad del av kyrkans verksamhet. SKM ska samordna Svenska kyrkans och dess församlingars arbete med internationell mission. Verksamheten är uppdelad i tre huvudprogram:

- Utlandsprogrammet
- Sverigeprogrammet
- Programmet för analys, policy och påverkan

I verksamheten återkommer sex prioriterade arbetsområden:

- Kyrko- och församlingsutveckling
- Teologisk utbildning och reflexion
- Hälso- och sjukvårdsarbete
- Utbildning för förändring
- Mänskliga rättigheter och demokrati
- Religionsmöten

Verksamheten initieras, planeras och genomförs i första hand av partners i samarbete med SKM. Sammanlagt i årets budget har SKM i utlandsprogrammet 127 partners som genomför verksamheten i 232 projekt. Inom Sverigeprogrammet har ett projekt "*Vårt gemensamma uppdrag*" initierats. Detta sker i samarbete med Lutherhjälpen och syftar till att med varje stift utveckla samarbetsformer mellan den nationella och regionala nivån vad gäller Svenska kyrkans internationella arbete och på sikt få stiftens att bära ett ökat ansvar för detta arbete. Detta sker inte minst som ett resultat av remissvaren på utredningen "*Frivillighetens former*". Projektet beräknas pågå 2001–2002.

Intäkterna utgörs framför allt av insamlade medel och statliga medel via Sida. Det totala Sidabeloppet är ungefär detsamma som tidigare år, men tendensen är en procentuell ökning i takt med att insamlade medel minskar.

3.1.3 Verksamhetsområde EFS Utland

EFS Utlands övergripande mål är att tillsammans med partners i Afrika och Asien gestalta Guds evangelium i världen och fördjupa ömsesidiga relationer, samt att med öppenhet för nya utmaningar fullfölja EFS kallelse och uppgift. Inriktningsmålen är formulerade tillsammans med sex prioriterade områden:

- Kyrko- och församlingsutveckling
- Teologisk utbildning och reflexion
- Hälso- och sjukvård
- Integrerade utvecklingsprogram
- Katastrofärbete
- Missionärer

Verksamheten initieras, planeras och genomförs i första hand av partners i samarbete med EFS Utland. Sammanlagt i årets budget finns 28 partners som genomför verksamheten i 60 projekt.

Under de senaste åren har EFS Utland inte fullt ut kunnat använda de Sidamedel som funnits för projektverksamhet. Ambitionen har varit högre än vad de faktiska förhållandena, präglade av krig och katastrofer, medgivit. Partners kompetens och kapacitet måste utvecklas och fördjupas för att de på ett effektivare sätt ska kunna genomföra sitt arbete. Därför fortsätter arbetet med att i samverkan med partners uppmuntra och stödja kompetens- och kapacitetshöjande insatser.

3.2 Svenska kyrkans mandat

3.2.1 Svenska kyrkans internationella uppdrag

Efter en lång process fastställdes 2000 ett program för Svenska kyrkans mission (SKM) och Lutherhjälpen (LH) med titeln ”*Svenska kyrkans internationella uppdrag*”. I detta beskrivs värderingsgrund och inriktningen på det framtida internationella arbetet. Tanken är att programmet ska tjäna som riktningsskivare i arbetet med att prioritera inom och utveckla den internationella verksamheten.

Dokumentet har två delar, en gemensam text och en del med texter för SKM respektive LH. Den gemensamma texten innehåller för det första en omvärldsanalys av den värld, i vilken Svenska kyrkans internationella arbete tar form. Avsikten med denna analys är att ringa in centrala problemområden som arbetet måste relatera till och utgå ifrån. För det andra innehåller den gemensamma texten ett avsnitt om kyrkans roll och uppgift. Avsikten med detta avsnitt är att ge en teologisk bas för Svenska kyrkans internationella arbete bland annat genom att åstadkomma en gemensam bestämning av vissa centrala begrepp. I detta avsnitt finns en inledande del om kyrkans samlade uppdrag och dess olika delar och därefter en bestämning av Svenska kyrkans missions och Lutherhjälpens respektive uppgift utifrån den beskrivna helheten.

De texter som är separata för Svenska kyrkans mission respektive Lutherhjälpen fördjupar frågor om verksamhetens värderingsgrund och inriktning. De avslutas med ett gemensamt avsnitt kring arbetet med internationell solidaritet och opinionsbildning.

Det internationella arbetet drivs i huvudsak i samarbete med kyrkor och ekumeniska organisationer till vilka Svenska kyrkan har långvariga relationer. Det multilaterala arbetet sker i huvudsak genom KV och LVF.

De tre verksamhetsområdena SKM, LH och EFS Utland är indelade i olika huvudprogram³. Den del av verksamheten som direkt berörs av ramavtalet med Sida återfinns inom huvudprogrammet Utland, som i sin tur är indelat i ett antal delprogram. EFS internationella arbete är integrerat i kyrkokansliets övriga verksamhet och samarbetet regleras genom avtal med EFS. Kyrkostyrelsen har inrättat ett EFS-råd, som i princip är identiskt med EFS styrelse.

LH beslutade 1996 att aktivt söka biståndspengar från EU. EU sluter dock inte avtal med kyrkor. Därför har avtalet med EU slutits med Stiftelsen Lutherhjälpen.

³ Från 2002 ändras huvudprogramindelningen för alla tre verksamhetsområdena. Den indelning i huvudprogram som avses i denna rapport är den som gällde under kartläggningsfasen under systemrevisionen hösten 2001.

Stiftelsen Lutherhjälpen har, liksom andra stiftelser, redan idag ett avtal med kyrkokansliet om att detta skall sköta verksamheten. Den nya Nämnden för Internationell Mission och Diakoni förutsätts erhålla samma uppdrag.

En viktig förutsättning för Svenska kyrkans möjligheter att ge stöd till sina samarbetspartners är medlemmarnas ekonomiska stöd till verksamheten. Såväl LH som SKM har stark legitimitet och förtroendet för deras oegennyttiga insatser är stort bland medlemmarna. Flera av dem vi har intervjuat har poängterat hur viktigt det är ur insamlings synpunkt att behålla båda dessa ”varumärken”, som man uttrycker det, då de appellerar till olika grupper av människor. Vid intervjuerna konstateras att konkurrensen på ”insamlingsmarknaden” ökar, där lättbegripliga och kortsiktiga budskap lockar många. Det startas också internationella missions- och diakoniprojekt inom kyrkan vid sidan av SKM, LH och EFS. Analys av ”marknaden” och förfining av insamlingsmetoderna är en del av ett ständigt pågående arbete inom kyrkokansliet.

3.2.2 Slutsatser och rekommendationer

Tydligheten i Svenska kyrkans mandat och uppgift i biståndssammanhang har flera dimensioner. Mandatet och uppgiften tolkas både externt och internt. När det gäller den externa dimensionen bedömer vi att kyrkans roll, uppgift och mandat uppfattas som tydligt av svenska och internationella samarbetspartners. Denna iakttagelse gäller också för samarbetet med LVF och KV.

Den interna tolkningen av mandatet förefaller präglad av att tre delvis olika kulturer skall samarbeta inom den helhet som biståndsfrågorna utgör. Det finns olika kunskaper, traditioner och attityder kring bistånd inom LH, EFS och SKM. En ny gemensam organisationskultur tycks nu vara på väg att växa fram. Denna process kommer troligen att påverka tydligheten i uppdraget internt. Att ge bistånd som kyrka ställer särskilda krav och det pågår ett arbete för att definiera vilka dessa krav är. Processen att hitta balansen mellan verksamhetsområdenas historiska identitet och helheten i en gemensam organisation pågår.

I programmet ”*Svenska kyrkans internationella uppdrag*” presenteras värderingsgrund och inriktning för LH och SKM separat. En fråga man kan ställa sig är om det är möjligt och önskvärt att när verksamheterna samlas under samma nämnd även fortsättningsvis ha två skilda inriktningar för verksamheten. Vad betyder denna profilering för helheten?

Tillskapandet av ett gemensamt styrorgan bör enligt vår uppfattning som en naturlig konsekvens förutsätta att även verksamhetens inriktning bli tydligare och mera enhetlig. En översyn av programmet synes därför vara en naturlig åtgärd.

Om EFS väljer att ingå i den nya nämnden torde det vara självklart att ett gemensamt program måste utarbetas.

Vid ett par av intervjuerna har framförts farhågor om att en långtgående integrering av LH och SKM skulle kunna leda till en minskning av insamlade medel. En fråga som bör ställas är om denna uppfattning har sin grund i en faktiskt gjord riskbedömning eller om det är en mer hypotetisk föreställning om gavgivarnas preferenser och värderingar. Detta bör enligt vår uppfattning också beaktas i diskussionen om förutsättningarna för att på sikt hitta en gemensam profil för LH, SKM och EFS i insamlingsarbetet.

Det påpekas ofta att de svenska församlingarnas arbete med de internationella frågorna måste bli en mer självklar del av församlingarnas liv. Ett medvetet arbete krävs för att under kommande år motivera församlingarna att avsätta pengar ur sin budget för internationell diakoni och mission.

Vi rekommenderar att

- En programöversyn initieras i anslutning till integreringen av styrorganen.

4 Omvärldsförändringar

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Den internationella utvecklingen
- Förändringar i Sverige
- ”Krockar” mellan mandat och omvärldsförändringar
- Incitamenten till utveckling av verksamheten

4.1 Svenska kyrkans system för omvärldsanalys

Organisationen för omvärldsanalys har förstärkts genom att ansvaret för utveckling av området tydligt har lagts på tematiser/strategier.

Den generellt höga kompetensen hos organisationens medarbetare medför att kvaliteten i den löpande omvärldsbevakningen är hög. Varje medarbetares personliga nätverk är här av stor betydelse. Det är genom kontakter med dessa personer som mycket av den löpande bevakningen sker. Även de vanliga arbetsplatsmötena innehåller inslag av omvärldsbevakning och omvärldsanalys. Seminarier kring dagsaktuella frågor, utbildningar, resor och konferenser av olika slag är ett naturligt tillfälle för organisationens medarbetare att inhämta viktiga omvärldssignaler.

Svenska kyrkan har genom sitt breda internationella engagemang unika möjligheter till ett systematiskt organisatoriskt lärande. Flertalet av de vi har intervjuat menar att dessa kunskaper och erfarenheter ännu inte tas till vara på ett effektivt sätt. Det är svårt att hitta metoder för att bygga också gemensam kunskap.

4.2 Slutsatser och rekommendationer

Det är viktigt att det finns någon eller några som har ett uttalat ansvar för en systematisk omvärldsanalys och kunskapsuppbyggnad samt spridning av erfarenheter och slutsatser. Det är också mycket viktigt att skapa verkliga förutsättningar för dem som har detta ansvar att kunna fylla denna funktion.

Om det interna lärandet sker mera ad hoc ökar också risken för en selektiv omvärldsbevakning som snarare stärker den självupplevda bilden än ger en allsidig beskrivning av verkligheten utifrån olika perspektiv.

En omvärldsanalys som sker med utgångspunkt från ett starkt värdeperspektiv har också särskilda utmaningar att beakta. Svenska kyrkan är inte bara en professionell biståndsorganisation utan har också som kyrka ett uppdrag att betrakta verkligheten utifrån den utsattes perspektiv. Detta utgör dock inget hinder för en saklig och allsidig omvärldsanalys.

Avsikten med programmet ”Svenska kyrkans internationella uppdrag” är att det ska ange inriktningen för biståndet och styra prioriteringarna. Som har framgått av redovisningen av fältstudierna i bilagorna 3 och 4 har det val av inriktning som görs, baserat på omvärldsanalysen, avgörande betydelse för vägvalen lokalt. Ett felaktigt vägval riskerar att leda in människor i samarbetslandet i ett långsiktigt bidragsberoende.

För Svenska kyrkan är det självfallet en huvuduppgift att ange en tydlig värdeprofil och att göra ställningstaganden utifrån sin kristna grundsyn. Värderingarna kan presenteras som slutprodukten av en kedja där faktabakgrund och överväganden beskrivs på ett så

allsidigt sätt som möjligt. Enligt vår bedömning skulle den omvärldsanalys som t ex görs i skriften Svenska kyrkans internationella uppdrag vinna på att de värdegrundade ställningstagandena tydligare byggdes upp enligt en sådan struktur. Analysen skulle då kunna byggas upp enligt följande tankemodell:

- Faktabakgrund
- Överväganden mot bakgrund av fakta (dvs en beskrivning av möjliga infallsvinklar och tolkningsmöjligheter)
- Värdemässigt ställningstagande mot bakgrund av dessa överväganden

På detta sätt renodlas och förtydligas det värdemässiga perspektivet.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan fortsätter att utveckla sin omvärldsbevakning och omvärldsanalys, för att säkerställa att de prioriteringar som görs baseras på relevanta fakta och bredast möjliga bas
- Omvärldsanalys prioriteras resursmässigt och att de som har ett uttalat metodansvar för omvärldsbevakning och omvärldsanalys får reella möjligheter att utföra denna arbetsuppgift.

5 Resultatstyrningen

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- *Målformuleringar* (Abstraktionsnivån. Mängd och detaljeringsgrad. Anges genom inriktningsmål en klar viljeinriktning? Finns tydliga effektmål, som anger vilka resultat som förväntas? Hur är målen förankrade?)
- *Insatsbedömning*
- *Uppföljning av insatser*
- *Avvikelse rapportering*
- *Utvärdering*
- *Återrapportering*

5.1 Målformuleringar

5.1.1 Inriktningsmål

Inriktningsmålen för utlandsverksamheten är följande:

LH: Skapa förutsättningar för social utjämning och bärkraftiga ekosystem

SKM: Tillsammans med andra kyrkor och organisationer stärka det kristna vittnesbördet i ord och handling i internationell mission

EFS Utland:

- Medverka till fördjupning av kristen tro, ekumenisk samverkan, evangelisation och förnyelse
- Medverka till förbättrad utbildning av präster och ledare i kyrkan
- Medverka till en effektivare hälso- och sjukvård för utsatta grupper
- Medverka till att ge förutsättningar för fattiga människor att själva möta sina basbehov

- Ha beredskap att möta akuta basbehov i kris- och katastrofsituationer
- Kalla, förbereda och sända missionärer

Fältstudierna visar att inriktningen är känd i samarbetsländerna. I Guatemala och El Salvador fanns ingen kritik mot inriktningen, medan vissa synpunkter framfördes i Tanzania. Denna kritik gäller dock inte nytilkommande aktuella projekt utan den kvarvarande effekten av de prioriteringar som gjorts historiskt. Enligt samstämmiga uppgifter från Svenska kyrkans samarbetspartners i Tanzania har dock aldrig ett projekt misslyckats. Det händer att de blir försenade och att de ändrar inriktning, men det finns en uthållighet i Svenska kyrkans engagemang som uppskattas och som sägs vara unikt. Till skillnad från mycket av det övriga bistånd som har gått till statsmakterna i Tanzania hävdar ELCT och LMC att Svenska kyrkans inte har resulterat i en massa ”vita elefanter” (med ett undantag).

Den kritik som finns inom ELCT riktas mot att insatser och planering i huvudsak avser konsumtion (av sjukvård etc), men borde vara mera inriktad mot investeringar i program, som leder till att människor kan bli mera självförsörjande. Därför önskar man omprioriteringar för att möjliggöra ökade insatser till program som exempelvis SACCOs.

En likartad kritik är att ELCT har tillförts fasta tillgångar till ett värde av 50 miljarder TSHS, som kräver betydande underhåll för att undvika kapitalförstörelse, men som inte duger som säkerhet för lån till nya produktiva investeringar. ELCT har därmed hamnat i ett ekorrhjul av bidragsberoende, vilket hade kunnat undvikas om stöd istället från början hade gått till att skapa förutsättningar för självförsörjning genom ett fungerande lokalt företagande samt alternativa icke-korrumperade distributionskanaler.

5.1.2 Målformuleringsprocessen

Inriktningsmålen anger en viljeinriktning. Utifrån dessa formuleras genom en dialog med nyckelaktörer mål för förväntat resultat i varje projekt. Det finns viss kritik inom Svenska kyrkan och dess samarbetspartners mot LFA-metoden, som uppfattas som formalistisk, med långtgående krav på en detaljerad återrapportering. Detaljeringsgraden gör det svårt för fältpersonalen att engagera sig, varför det i vissa fall blir en skrivbordprodukt. I bilaga 4 beskrivs målarbetet i vissa av de organisationer i Latinamerika som studerats under fältbesöken. Målformuleringarna och processen att utarbeta dessa är i flertalet fall bra. Det finns också goda exempel på hur man har förenklat användningen av LFA genom att fokusera på ett antal nyckelfrågor. I Tanzania använder ELCT sedan 2000 den sk PME-modellen (Planning, Monitoring, Evaluation). Den har under några år dessförinnan utvecklats tillsammans med andra NGOs. Bakgrunden till detta utvecklingsarbete är framförallt avsaknaden av uppföljning och utvärdering. För att resultatet ska kunna värderas krävs att det preciseras tydliga mål under planeringsfasen. Angreppssättet är i flera avseenden likartat LFA, men modellen är enklare. Ändå har den mött samma typ av problem som LFA – svårigheter att finna lämpliga indikatorer, obehag hos ansvariga för projekten inför att prestationerna ska mätas och värderas etc. PME är också ett sätt att bredda synen på uppföljning och utvärdering genom att flera olika metoder presenteras – från självvärdering, som kan göras kontinuerligt på ett systematiskt sätt, till extern effekttvärdering av de långsiktiga effekterna. SWOT-analys har också genomförts centralt och vid flertalet av ELCTs stift, som underlag för prioriteringarna i det egna utvecklingsarbetet.

För 2001 baseras målen i verksamheten vid kyrkokansliet på den mål- och rambudget som förelades Kyrkomötet år 2000. Omfattningen av målen var stor och en direkt uppföljning av alla dessa är inte möjlig. Styrorganen har därför preciserat de mål som särskilt ska prioriteras och dessa kommenteras i respektive verksamhetsområdes rapport. Generellt genomförs verksamheten i enlighet med uppsatta mål, dock i flera fall med en förskjutning i tiden. Omständigheter hos samarbetspartners som krig, konflikter och interna förhållanden liksom bristande återrapportering har ibland försenat utbetalningen till projekten. Dessutom har det funnits vakanser bland såväl handläggare som internationella

ekonomer. I tertialrapporterna sammanfattas viktiga punkter som redovisas i verksamhetsområdenas rapportering och som berör avvikelser från planerna.

Det finns bland de intervjuade litet olika uppfattningar om kvaliteten på målstyrningen genom mål- och rambeslutet. Å ena sidan anser många att det under senare år skett en klar förbättring och att det hela tiden går framåt. Vissa anser ändå att målen är svåra att relatera till, p g a att de inte är tillräckligt tydliga. Bland annat är det fortfarande oklart på vissa punkter vilken som är målgruppen för ett visst arbete.

När det gäller målformuleringsprocessen finns det stora förväntningar på den nya gemensamma nämnden. Det finns idag vissa oklarheter när det gäller bärande principer, prioriterade områden och metoder/arbetsformer som härrör från de tre olika verksamhetsområdenas sätt att presentera sig och sina mål. Inga direkta målkonflikter har identifierats, men målen är många och otydliga. Det är en stor utmaning att foga samman dessa målhierarkier.

5.1.3 Slutsatser och rekommendationer

Möjligheterna att följa upp graden av måluppfyllelse ex post förutsätter att det utarbetas tydliga och uppföljningsbara mål ex ante. Vi föreslår att måldialogen utvecklas, så att det för varje enskild medarbetare skapas tydliga åtaganden, som preciserar vilka effektmål som ska uppnås. Det är viktigt att målen inte upplevs som så övergripande och urvattnade att målstyrningen endast blir en chimär. Det blir då i praktiken upp till den enskilde medarbetaren att själv efter bästa förmåga göra prioriteringarna och definiera vad som är rätt i varje fråga. I praktiken hanteras problemet genom att de enskilda medarbetarna utifrån sin kompetens och erfarenhet ser till att ”jobbet blir gjort”. Detta fungerar visserligen kortsiktigt, men tenderar långsiktigt att skapa en ohanterlig arbetssituation.

Det är enligt vår bedömning mindre ändamålsenligt att olika målhierarkier existerar parallellt för LH, SKM och EFS. Det är en komplikation för berörda inom Svenska kyrkan och dess samarbetspartners att hantera tre organ med skilda mål. Visserligen finns det historiska skäl till detta, men det är ändå av stor vikt att diskutera möjligheterna att få ut en större effekt av de samlade resurserna genom en samlad mål- och prioriteringsprocess.

Det ligger i sakens natur att inriktningsmålen är tämligen abstrakta. Dessa mål bryts ned till effektmål som styr projektbedömning och verksamhet. Vår bedömning är att en del av målen i Svenska kyrkans verksamhetsplan ännu inte är tillräckligt konkreta och uppföljningsbara. De synes vara för optimistiska och tar sikte mot alltför höga ideal. Att arbeta med verksamhetsplanering på ett långsiktigt, realistiskt och balanserat sätt ökar både planerbarheten och uppföljningsbarheten. Svenska kyrkan har goda förutsättningar för detta. Att utveckla tydligare mål, som dessutom logiskt hänger samman, handlar dock om ett interaktivt lärande över en längre tidsperiod. Att dessutom säkerställa att dessa mål är realistiska utifrån tillgängliga resurser och andra förutsättningar är en process som innefattar ett nät av kontakter och förhandlingar.

Verksamhetsplaneringen bör enligt vår uppfattning vidareutvecklas, så att det finns en tydlig koppling mellan val av ambitionsnivå (uttryckt i måltermer) och resurstilldelning. Det behövs ett bättre underlag för bedömning av resursdimensionering och resursfördelning i budget- och planeringsprocessen.

Det är viktigt att de mått som används för att beskriva den interna effektiviteten ger en rättvisande bild av verksamheten. Det är i en så komplex verksamhet som Svenska kyrkans inte möjligt att ge en heltäckande beskrivning av allt som görs. De indikatorer som väljs måste på ett rimligt sätt återspegla de viktigaste aktiviteterna och vad dessa leder till.

Den viktigaste utgångspunkten för val av indikatorer är målen för verksamheten. Vilka mått som ska användas, som underlag i den interna styrningen och rapporteringen, måste därför diskuteras med dem som närmast berörs. Förändringar i målbilden måste kunna påverka valet av indikatorer, samtidigt som det för jämförbarheten över tiden är viktigt att få vissa tidserier av stabila indikatorer.

Vi rekommenderar att

- Nuvarande former för målstyrning inom Svenska kyrkan bibehålls och att ytterligare insatser görs för en fördjupad diskussion mellan styrorgan och kyrkokansliet genomförs i syfte att formulera realistiska och uppföljningsbara mål
- De mål som idag styr de olika verksamhetsområdena utvecklas mot mer gemensamma målformuleringar
- Svenska kyrkans metoder för målformulering i projekten vidareutvecklas och förenklas så att de blir användarvänliga även för presumtiva samarbetspartners i samarbetsländerna.

5.2 Kvalitetssäkring

Det cykliska arbetet avseende behandling av ansökningar är välorganiserat och processen är noggrant beskriven. Den bärs upp av ett antal dokument som även de är väl utvecklade. Det finns gemensamma granskningsmodeller för såväl ansökningarna som återrapporteringen. Dessa används på ett likformigt sätt av alla handläggare.

Årscykeln skapar en bra struktur på arbetet inom Svenska kyrkan. Tyngdpunkten i denna ligger på bedömningarna av ansökningarna. Handläggarna ägnar betydligt mindre andel av arbetstiden åt uppföljning och utvärdering av resultatet av samarbetsorganisationernas arbete. Vi återkommer till denna obalans i tidsanvändningen i kapitel 7.

Svenska kyrkan har utvecklat viktiga delar av uppföljnings-, kontroll- och rapporteringssystemen. Det finns emellertid vid Svenska kyrkan inget sammanhållet kvalitetssystem. Däremot finns merparten av de beslut, dokument och processer som normalt bär upp ett kvalitetssystem. Dessa hänger dock samman på ett ganska löst sätt och utvecklingen av de olika delarna synes ibland ske ad hoc och utan koppling till övriga delar.

5.2.1 Slutsatser och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att det görs omfattande insatser för kvalitetssäkring av arbetet inom Svenska kyrkan. Det finns visserligen vissa saker som fortfarande kan bli bättre, men vi anser att kvalitetsarbetet har nått det stadium då det är fråga om att systematisera de olika inslagen och skapa en helhet, dvs ett sammanhängande kvalitetssystem. Allt fler organisationer utvecklar sammanhållna kvalitetssystem, där de olika delarna systematiseras på ett sådant sätt att den enskilde medarbetaren får en överblick och därmed blir engagerad. Vi föreslår därför att Svenska kyrkan i det fortsatta utvecklingsarbetet utgår från en mer sammanhållen kvalitetsfilosofi, exempelvis CQM (Commitment Quality Management) som översiktligt beskrivs i bilaga 6.

För de handläggare som, kanske helt utan egen förskyllan, tvingas lägga ner en stor del av arbetstiden ”på gamla surdegår”, kan otillräckligt med tid användas för de aktuella projekten. Det finns därför en viss risk för att hamna i en ond cirkel. Det finns en ambition inom Svenska kyrkan att bli mera proaktiva. Därför kan det vara ändamålsenligt att förenkla procedurerna när det gäller att avsluta en del av de gamla balanserna för att istället kunna arbeta framåtsyftande. Detta måste naturligtvis ske med beaktande av de formella krav som finns. När det gäller den finansiella redovisningen finns det inga ”genvägar”, utan den måste uppfylla avtalsenliga krav. Däremot är redovisningen av erfarenheterna från projekten i vissa fall inte längre av intresse då lång tid har förflutit, särskilt

om förutsättningarna för verksamheten radikalt har förändrats genom konflikter, naturkatastrofer etc. Ibland finns inte längre de personer tillgängliga som skulle ha kunnat lämna erforderlig information. Svenska kyrkan har utarbetat en plan för att komma till rätta med de tidigare problemen. I en överenskommelse med Sida (från december 2001) har beslutats om hur arbetet med slutrapportering av avslutade insatser före 1997 skall ske. Enligt vår bedömning är detta förfaringssätt ändamålsenligt.

Arbetet med att säkerställa kvaliteten handlar om både Svenska kyrkans interna kvalitets-säkring av sitt eget arbete och om kvalitetssäkringen av samarbetsorganisationernas arbete. Trots att Sidas anvisningar lyfter fram organisationernas kvalitetssäkrande ansvar finns en viss osäkerhet kring kraven på kvalitetssystemen. Det finns därför anledning att förtydliga kraven på kvalitetssäkringssystem inom samarbetsorganisationerna. En intressant diskussion i det sammanhanget är vilket ansvar Svenska kyrkan ska ta för utvärdering och kvalitetssäkring av samarbetsorganisationernas arbete. Egentligen är det en fråga om rollfördelning. Ansvaret för kvalitet och effektivitet ligger på samarbetsorganisationerna, inte på Svenska kyrkan. Svenska kyrkan ger dem visserligen stöd i deras eget arbete på olika sätt, vilket är både önskvärt och möjligt. Svenska kyrkans roll är att utvärdera och följa upp samarbetsorganisationernas kapacitet och styrning, men dessutom har Svenska kyrkan initierat en rad insatser för att aktivt arbeta med att utveckla dem.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan skapar ett sammanhållet kvalitetssystem utifrån en lämplig kvalitetsfilosofi, exempelvis CQM (Commitment Quality Management)
- Svenska kyrkan ställer tydliga krav på att samarbetsorganisationerna ska ha någon form av kvalitetssäkringssystem.

5.3 Utvärdering

5.3.1 Utvärderingen idag

Beslut om prioriteringar och mål för olika verksamheter bör grundas på dokumenterade resultat och erfarenheter. Den ekonomiska styrningens planeringsfas, med beslut om mål och ramar, förutsätter därför en uppföljnings- och utvärderingsfas, där det samlade resultatet bedöms, dvs. såväl måluppfyllelsen (i resultatstyrningen) som resursförbrukningen (i den finansiella styrningen), samt sambandet dem emellan. Denna bedömning utgör ett underlag för beslut avseende såväl mål som resurser. I de Sidastödda projekten bör fokus inte primärt vara riktat mot kvantiteten på tjänsteleveransen i det enskilda projektet i samarbetslandet. Det centrala är förmågan att bygga upp kapaciteten lokalt i samarbetslandet. Det lokala ägandet är fundamentalt.

Svenska kyrkans uppföljning och kontroll sker bl.a. genom revisionsintyg och fältresor. Sidans anvisningar lyfter fram organisationernas kvalitetssäkrande ansvar. Det finns en bred enighet inom Svenska kyrkan om att uppföljning och avrapportering av det stöd som betalas ut måste bli bättre. Erfarenheterna från det bistånd som finansierats under tidigare år måste fångas upp, systematiseras och förmedlas till de nya projekten. Dessa kunskaper och erfarenheter är dessutom centrala vid bedömningen av alla nya projektförslag.

Svenska kyrkan förutsätts ha system för utvärdering av de projekt som bedrivs med anslag från Sida. I praktiken fungerar detta bara sporadiskt. Svenska kyrkan begär in utvärderingar som har gjorts av samarbetsorganisationerna själva. Dock saknas oftast dokumentation kring hur Svenska kyrkan har resonerat utifrån utvärderingen från organisationen och vi har heller inte kunnat finna att det sker någon systematisk återkoppling från Svenska kyrkan till organisationen ifråga.

Den finansiella insatsuppföljningen uppfattas som ändamålsenlig och genomarbetad. En kommentar som ofta återkommer är att man inom organisationen uppfattar sig som nästan överkontrollerande när det gäller de rent finansiella delarna medan innehållsdiskussionen, dvs utvärdering av effekter och innehåll får stå tillbaka. ”Vi har koll på alla kvitton men vi vet inte riktigt om det var ett bra projekt eller ej” säger en av de intervjuade.

Det finns en bred enighet om vikten av en bättre uppföljning av verksamheten. För att rapporteringen från samarbetsorganisationerna skall vara intressant för Svenska kyrkan och Sida/SEKA krävs att dessa gör en egen sammanställning, analys och värdering av resultatet från de enskilda insatserna, så att det blir aggregerade resultat som redovisas. Enligt vår uppfattning bör Svenska kyrkan ställa tydligare krav på en sådan sammanfattande, övergripande redovisning av resultaten från åtminstone de samarbetsorganisationer som har den mest omfattande verksamheten. Detta förutsätter att samarbetsorganisationen kan värdera ett resultat på aggregerad nivå.

5.3.2 Slutsatser och rekommendationer

Effektvärdering

Vår bedömning är att insatsuppföljningen fungerar tillfredställande vad gäller kontrollaspekterna. När det gäller förmågan att utvärdera insatsernas verkliga effekter är dock bilden mer oklar. Detta sammanhänger naturligtvis med att det är mycket mer komplicerat att mäta samlade effekter i ett land eller en region än att kontrollera att reglerna följs i ett enskilda projekt.

Även om varje projekt utvärderas av den enskilda samarbetsorganisationen krävs ytterligare insatser för att säkerställa att de samlade resultaten sammanställs och analyseras och att erfarenheterna sprids. Svenska kyrkan skulle i detta sammanhang kunna ha fyra viktiga uppgifter:

1. Genom att ta initiativ till systemrevisioner säkerställa att samarbetsorganisationerna har system för utvärdering av projekten (eventuellt tillsammans med andra finansiärer)
2. Skapa ett system för respektive samarbetsorganisationers rapportering av de sammantagna resultaten och erfarenheterna
3. Samla in, sammanställa och analysera dessa erfarenheter
4. Sprida erfarenheterna till samarbetsorganisationer, andra organisationer (svenska och internationella) och Sida

Svenska kyrkan skulle vidare genom enkla guidelines kunna ge de bilaterala samarbetsorganisationerna viss vägledning i deras arbete med att utveckla system för uppföljning och utvärdering.

Enligt vår uppfattning finns det alltså starka skäl att i framtiden fokusera på *effekterna* av utvecklingssamarbetet. Det finns dels ett internt intresse för detta inom Svenska kyrkan, dels externa önskemål från Sida, UD, regering och riksdag. Svenska kyrkan bör därför systematiskt utvärdera effekterna av samarbetsorganisationernas arbete. Det finns dock en relativt stor skepsis mot effektutvärderingar, omfattande exempelvis alla insatser i ett visst land, då det är svårt att i en komplex omvärld identifiera sambandet mellan en insats och det mera långsiktiga resultatet. Trots dessa invändningar menar vi att det är viktigt att genomföra denna typ av utvärderingar. Vidare kan det vara värdefullt att tillsammans med andra ramorganisationer göra utvärderingar landsvis eller sektorsvis.

Att genomföra seriösa effektvärderingar är en kvalificerad uppgift, som dessutom är relativt kostnadskrävande. Enligt vår uppfattning finns det anledning att diskutera någon form av partnerskap i utvärderingsarbetet mellan Svenska kyrkan, Sida/SEKA och de övriga ramorganisationerna. Därigenom undviks dubbelarbete och säkerställs att utvärderingarna tillgodoser olika parter behov och intressen. Dessutom ökar möjligheterna att

genom samordning genomföra metautvärderingar av t ex alla organisationers insatser i ett land, inom ett visst tema eller med en speciell metod. Ett problem i detta sammanhang är att målen är olika i olika ramorganisationer. Värderingen måste därför utgå från varje organisations mål.

Fältbesök

Sannolikt är fältbesök den allra mest effektiva metoden för att förbättra den kontinuerliga uppföljningen av projekten. Fältresorna ska vara en del i både Svenska kyrkans och handläggarens arbetsprocess, varigenom verksamheten systematiskt penetreras både geografiskt och tematiskt. En bättre koordinering av planeringen av fältstudierna inom Svenska kyrkan, samt en utveckling av redovisningen från fältbesöken, skulle kunna ge en mera effektiv återkoppling till alla medarbetare. I praktiken varierar ambitionsnivån ganska mycket mellan handläggarna. Valet av föremål för fältbesök förefaller mer utgå från den enskilda handläggarens prioriteringar än en gemensam strategi för Svenska kyrkan. Vad som beaktas vid valet varierar från handläggare till handläggare. Innehållet vid fältbesöken är i för sig säkert genomtänkt, men det är inte alltid relaterat till Svenska kyrkans behov i stort. Visserligen bevakas även vid behov kollegornas intressen vid fältbesöken och det finns en hög ambitionsnivå när det gäller återrapporteringen till alla som kan ha ett intresse av gjorda iakttagelser. Enligt vår uppfattning bör en tydligare policy utarbetas beträffande fältbesöken. Av denna bör framgå vilka krav som ställs på planeringen (syfte etc). Vi rekommenderar en mer systematisk styrning av informationsinsamlingen vid fältbesöken och även i rapporteringen, så att användbarheten ökar. Rapporterna bör ha en enkel och enhetlig struktur, som möjliggör aggregering till generella erfarenheter ("Vad har vi lärt oss i fält i år?"). Såväl fältbesök som slutrapporter kan med en mer systematisk bearbetning utgöra ett bättre underlag för projektbedömningen.

Det finns inget krav från Sida/SEKA på Svenska kyrkan att göra fältbesök. Så sker emellertid ändå. En möjlighet är att i högre utsträckning redan i avtalet lägga in fältbesök (dels egna, dels något tillsammans med Sida/SEKA) så att dessa därigenom kan finansieras genom projektmedel. Inom EU används ett enhetligt minimikrav på att minst 5% av alla finansierade projekt skall studeras genom fältbesök. I Svenska kyrkans fall bör det dock snarare handla om *organisationsbesök* än *projektbesök*, då syftet är att stärka organisationen. Med detta menar vi att även om det ofta är naturligt att ha de aktuella projekten som ingång för studien, så bör denna fokusera på organisationen som helhet och hur utvecklingsarbetet bidrar till kunskapsuppbyggnad och lokal organisationsutveckling.

Tematiskt ansvar för uppföljnings- och utvärderingsfrågorna

Ett tematiskt ansvar för en rad olika viktiga bevaknings- och utvecklingsfrågor har fördelats mellan handläggarna vid Svenska kyrkan. Det finns emellertid ingen som har ett tematiskt ansvar för uppföljnings- och utvärderingsfrågorna. Vi anser att det är viktigt att även inom detta område ha någon eller några inom Svenska kyrkan som följer dessa frågor och driver metodutvecklingen.

Spridning av erfarenheter

En viktig fråga, i samband med diskussionen om hur uppföljning och utvärdering bör bedrivas, är vad resultatet av dessa aktiviteter ska användas till, förutom att involverade organisationer vill utveckla sin egen verksamhet. Ett sådant syfte kan vara att skapa ett underlag för bedömning av vilken typ av projekt som är mest effektiva i biståndet. Det gäller också att kunna utläsa vilket mervärde som har skapats genom att biståndet har kanaliserats via en viss enskild organisation.

En enkel riskhanteringsmodell kan vid behov användas för att få en enhetlig och gemensam bild av olika riskers sannolikhet och betydelse. Metoden bygger på att sakområden och riskens innehåll definieras (se bilaga 7) varpå riskerna skattas på en skala med fyra

steg vardera med avseende på omfattning, sannolikhet och kontroll. Vi föreslår vidare att korrespondens och dokumentation så långt det är möjligt sker elektroniskt. Detta underlättar återrapportering, rättelser och kompletteringar samt minskar ställtiderna.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan utvecklar formerna för effektutvärdering och genomför effektutvärderingar i ökad omfattning
- Svenska kyrkan även genomför utvärderingar landsvis eller sektorsvis tillsammans med andra ramorganisationer
- Möjligheterna prövas att på sikt utveckla ett partnerskap mellan Svenska kyrkan, Sida/SEKA och de övriga ramorganisationerna när det gäller effektutvärderingar
- En tydlig policy utarbetas beträffande Svenska kyrkans fältbesök, med en mer systematisk styrning av informationsinsamling och rapportering
- Svenska kyrkan preciserar kraven på sammanfattande resultatredovisning och resultatanalys från de samarbetsorganisationer som har den mest omfattande verksamheten
- Svenska kyrkan utarbetar en enkel skrift, med en genomgång av olika metoders användningsområden, begränsningar, för- och nackdelar samt konkreta exempel som underlag för samarbetsorganisationernas arbete med att skapa system för uppföljning och utvärdering av projekten
- Det inom Svenska kyrkan utses en handläggare med tematiskt ansvar för metodutvecklingen vad gäller uppföljning och utvärdering.

6 Den finansiella styrningen (ekonomistyrningen)

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- *Avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser*
- *Attester*
- *Medelsöverföring samt bank- och kassahållning*
- *Budgetering*
- *Projekthanteringssystem och kontoplan*
- *Främjande av god administration, transparens i medelshantering och motverkande av korruption*
- Möjligheter till omfördelning mellan anslagsposter

Granskningen av den finansiella styrningen i en systemrevision har till uppgift att säkerställa att redovisningen blir riktig och fullständig, samt att resurser används på det sätt som fastställts. En god intern kontroll minskar risken för fel i redovisning och resursanvändning. Denna åstadkoms genom en väl genomtänkt och fungerande ansvars- och arbetsfördelning, samt ett ändamålsenligt attest- och rapporteringssystem med kontroller inlagda i rutinerna. I vår granskning har vi gått igenom att redovisnings- och rapporteringssystem är ändamålsenliga. Dessutom har vi granskat att det finns en väl fungerande intern kontroll som stöder verksamheten. Vi har även studerat den granskning av samtliga ramorganisationer som gjordes av RRV 1998.

6.1 Avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser

6.1.1 Avtalens innehåll

Avtalet mellan Sida och Svenska kyrkan undertecknas skyndsamt, sedan erforderliga beslut föreligger. I avtalet framgår för vilken period medlen finns tillgängliga för ramor-

ganisationen och för vilka insatser. Samma förhållningssätt gäller för avtalen mellan Svenska kyrkan och respektive samarbetspartner.

Ett samarbetsavtal skrivs mellan Svenska kyrkan och samarbetspartnern för varje projekt. Av detta framgår bidragets storlek, respektive parts ansvar, hur förändringar i projektet sker, regler för utbetalning, rapporteringsskyldigheter samt hur avtalet kan hävas. Avtalsmallar har tagits fram i samråd med jurister.

Avtalens utformning bedöms av de flesta handläggarna som ändamålsenlig. Avtalen undertecknas vid Svenska kyrkan i början på året. Men vi har kunnat konstatera det förekommer att vissa avtal inte undertecknas av samarbetsorganisationen förrän väldigt sent under året som avtalet gäller.

Det finns också exempel på att samarbetsorganisationerna möts av svårförenliga administrativa krav från olika finansiärer. Varje finansiär har sina egna regler. Ibland sägs Sidas regler vara särskilt komplicerade, ibland framhålles att de tillhör de enklaste.

Svenska kyrkan är noga med att kräva att det finns ett av båda parter undertecknat avtal innan det är möjligt att bidra till finansieringen av ett projekt. Det är naturligtvis mycket viktigt att det finns ett juridiskt giltigt underlag för insatserna och att avtalsenliga villkor följs. Enligt Sidas anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats (1998-04-27) beviljas inte bidrag för redan avslutad verksamhet. Enligt de allmänna villkoren för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer (1999-06-22) skall organisation som förmedlar Sida-medel till annan enskild organisation/samarbetspart i Sverige eller utlandet ingå avtal med denna innan beviljade biståndsmedel kan rekvireras och utbetalas. Det framgår dock inte om denna rekvisition och utbetalning kan avse verksamhet som har bedrivits *innan* avtalet undertecknades. Reglerna har tolkats olika av olika organisationer. Det finns ramorganisationer som betalar ut beviljade medel för hela året, även om avtalet inte har undertecknats förrän under andra halvåret. Men det finns även exempel på att medel inte betalas ut för tiden före avtalets undertecknande, trots att verksamhet har bedrivits enligt ansökan.

Samarbetsorganisationen får reservera medel för ett kvartal för aktiviteter som påbörjats och som omfattas av avtalet.

6.1.2 Uppföljning av avtalsenliga förpliktelser

Respektive projekthandläggare och regionansvarig är sedan 1997 ansvariga för projektens slutrapportering. När det gäller resultatrapporteringen så är de kvalitativa delarna både i årsrapporteringen och i slutrapporteringen utformade i stort sett enligt reglerna. Avtalsuppföljning förefaller ske till ganska stor del genom personkontakter.

Det förekommer ofta att slutrapporterna kommer för sent. Att överhuvudtaget få in en rapport kräver ganska ofta en avsevärd arbetsinsats från handläggarna. Det framstår inte som ändamålsenligt att så mycket tid måste läggas ner på diskussioner, brev och vädjanden. Här finns det skäl för samarbetsorganisationerna att självkritiskt granska hur man agerar. Det är ett gemensamt intresse att Svenska kyrkan kan fungera effektivt och att personalresurserna används till rätt saker.

6.1.3 Slutsatser och rekommendationer

Vi bedömer att avtalsprocedurerna är väl definierade, dokumenterade och väl kända i Svenska kyrkan och i allmänhet även hos samarbetsorganisationerna. Trots detta brister det ibland, bl a när det gäller att utan onödiga dröjsmål underteckna avtalen eller skicka in slutrapporterna. Att göra avtalen kända för projektets personal åvilar den ansvarige inom samarbetsorganisationen som har undertecknat avtalet. Vi har vid fältbesöken kunnat konstatera att detta inte fungerar tillfredsställande. Detta ingår i Svenska kyrkans

kontrollansvar. En noggrann uppföljning av att kraven uppfylls är ett viktigt inslag i organisationsutvecklingen. Som ett stöd i detta utvecklingsarbete kan det exempelvis krävas att även ansvarig projektledare med sin namnteckning bekräftar att denne är införstådd med innehållet i avtalet.

Det finns sannolikt strukturella aspekter bakom problemen med slutrapporterna. Redovisningen av vad som faktiskt har utträttats görs i allmänhet på fältet. De centrala finansavdelningar, som oftast är ansvariga för den ekonomiska rapporteringen, är ibland långt borta från fältet och har många olika rapporteringskrav att ta hänsyn till. Detta kan dock inte förklara varför Svenska kyrkan tidigare inte har varit tillräckligt krävande. Vid intervjuerna har hävdats att en del medarbetare vid Svenska kyrkan är ”för snälla” och att detta sammanhänger med en organisationskultur, där inställningen till de nödvändiga kontrollaspekterna ibland är negativ.

Enligt manualerna finns det entydiga regler för när och om samarbetsorganisationerna skall betala räntor. I de avtal som granskats stickprovsmässigt finns regler för ränta på återbetalningssummorna. I praktiken varierar det om och hur organisationerna återbetalar räntor. Även när det gäller räntorna är det viktigt att avtalet är tydligt och att villkoren i detta följs.

För Svenska kyrkan vore det av värde om beslutsprocessen kunde ge en bättre framförhållning. Detta kan ske genom en tidigareläggning av Sida/SEKAs beslut och/eller genom en fortsatt utveckling mot stabilare ”spelregler” genom fleråriga avtalsperioder. Vi anser att det är viktigt att SEKA och Svenska kyrkan fortsätter att driva dessa frågor.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan säkerställer att lokala projektansvariga är medvetna om avtalets innehåll och villkor för utbetalningar, t ex genom att projektansvarig med sin namnteckning bekräftar att vederbörande är införstådd med avtalets krav, samt att muntlig information lämnas till samtliga berörda vid Svenska kyrkans besök.

6.2 Attester

6.2.1 Attestregler

Enligt Svenska kyrkans attestregler kan ansvarig verksamhetsområdeschef delegera attesträtt till annan person inom verksamhetsområdet. Beslut om attesträtt och namnteckningsprov på attestanter lämnas på särskild blankett till ekonomi- och finansavdelningen. Enligt ”*Delegationsordning för de internationella verksamhetsområdena*” beslutas attestansvar/kostnadsställeansvar i särskild ordning vid varje budgetårs ingång.

Formellt ligger attesträtten hos ekonomerna. Det är således de som godkänner alla utgifter. Innan de attesterar utbetalningar utför de ett antal kontroller, bl a att

- budgetutrymme finns för utbetalningen
- giltigt avtal ligger till grund för utbetalningen
- mottagarorganisationen uppfyllt alla avtalsenliga förpliktelser.

6.2.2 Slutsatser

Svenska kyrkans attestregler är tydliga och klara. Att lägga attesträtten på ekonomerna är logiskt och funktionellt eftersom så gott som alla utbetalningar grundas på budget och avtal, varför attesten främst gäller den formella kontrollen.

6.3 Medelsöverföring samt bank- och kassahållning

6.3.1 Gällande rutiner

Utöver Sidas Allmänna villkor och samarbetsavtalen mellan Svenska kyrkan och samarbetsorganisationerna finns ett dokument från 1996 benämnt ”*Föreskrifter för administration av anslag*”. Detta dokument är inte formellt beslutat, men enligt uppgift tillämpas större delen av innehållet. Andemeningen i dokumentet är den som gäller i praktiken.

Svenska kyrkan har ett underkonto på Nordbanken, som heter Sida. På detta bokförs alla transaktioner till och från Sida. Svenska kyrkan har många olika former av bidrag från Sida (rambidrag, programbidrag, informationsbidrag, SMHI-insatser, RELA-pengar samt särskild ersättning vid stora katastrofinsatser). Från det kontot överförs medel månadsvis i efterskott till Svenska kyrkan med det belopp som faktiskt har förbrukats under månaden.

I det multilaterala samarbetet överför Svenska kyrkan medel till KV respektive LVF, som i sin tur överför till den slutliga samarbetsorganisationen i mottagarlandet. I bilaterala projekt överför Svenska kyrkan direkt till samarbetsorganisationen i mottagarlandet.

Medelsöverföringen regleras i avtalet mellan Svenska kyrkan och samarbetsorganisationen. I vissa avtal finns en utbetalningsplan som dock kan ändras under året. Mindre avsteg från utbetalningsplanen beslutas av ekonomen. I avtalet framgår också ibland till vilket bankkonto medel ska utbetalas till. Enligt vissa avtal ska utbetalning ske mot rekvisition från mottagarorganisationen. Mottagandet skall kvitteras, med uppgift om mottaget belopp i lokal valuta. För vissa projekt finns det ett bankkonto avsett enbart för medel från Svenska kyrkan.

Ekonomerna förbereder utbetalningsunderlaget efter vissa kontroller. Därefter attesterar enhetschefen utbetalningsunderlaget. Först därefter kan en utbetalningsorder genereras ur systemet. Redovisningsenheten gör själva utbetalningen efter kontroll av attestbehörighet. Utbetalningarna förbereds i projekthanteringssystemet. I realiteten är projekthanteringssystemet spärrat för alla andra än behöriga.

6.3.2 Slutsatser

Svenska kyrkans rutiner för medelsöverföring tar erforderlig hänsyn till behoven av kontroll över medelsflödet, bland annat genom uppdelning av ansvar och arbetsuppgifter, samt genom behörighetsspärrar i systemen. Vi bedömer också att Svenska kyrkan uppfyller Sidas krav inom området.

6.4 Budgetering

De internationella verksamhetsområdenas budgetering är integrerad med kyrkans övriga budgetarbete och består av ”*Mål- och rambudget*” (M&R) och ”*Detaljbudget*”. Styrdokument är främst Kyrkoordningen, Instruktion för mål- och rambudget, Detaljbudgetinstruktion samt Delegationsordning för de internationella verksamhetsområdena.

M&R är en flerårsplanering av verksamheten uttryckt genom mål kopplade till ekonomiska ramar. I M&R äskar verksamhetsområdena ekonomiska och personella resurser för planerade aktiviteter. Detta sker genom beslut av respektive styrande organ. Sedan M&R fastställts utgör den ramen för ett verksamhetsområdes verksamhet och för den detaljbudget som lämnas till Kyrkostyrelsen.

För M&R är huvudprogram den lägsta budgetnivån. Därefter sammanställs en M&R för vart och ett av de tre verksamhetsområdena SKM, LH och EFS.

Detaljbudgeten innebär i stor utsträckning att de idéer och planer som beskrivits i den långsiktiga M&R förtydligas och aktualiseras. Det första steget i det omfattande arbetet med detaljbudget är att samarbetsorganisationen i mottagarlandet upprättar en budget för projektet, som ligger till grund för budgeten på projektnivå. Därefter sammanställs budgeten på respektive organisatorisk nivå: delprogram, huvudprogram och verksamhetsområde.

Registrering av budget sker i projekthanteringssystemet (PHS), fördelat på baskonto, kostnadsställe, projekt, finansieringsslag och kategori.

	Internationell diakoni LH	Internationell mission/SKM	EFS Utland
Intäkter 2001			
Insamlade medel	91 500	47 200	
Övriga anslag	5 249	338	22 208
Anslag, Sida	66 277	32 577	3 961
Finansiellt netto	7 800	5 850	
S:a Intäkter	170 826	85 965	26 169

I samband med budgetarbetet inför 2002 har även utarbetats ett alternativ där bara 75% är bundet, medan 25% inte läggs ut. Förutsättningarna för detta alternativ uppfattades dock i flera avseenden som oklara. Det som kunde varit en bra övning i kreativt tänkande upplevdes i stället som en extra pålaga vid fel tidpunkt.

6.4.2 Slutsatser och rekommendationer

Budgetarbetet inom Svenska kyrkan är omfattande och tidskrävande, med budget sammanställd på alla nivåer från projekt till verksamhetsområde och all personal från regionansvarig och regioneconom till verksamhetsområdeschef inblandade. Budgetprocessen är å andra sidan strukturerad och logiskt uppbyggd, samt synes vara väl förankrad genom hela organisationen. Vi anser därför att budgetarbetet inom Svenska kyrkan är av hög klass och att styrningen av processen är god.

Det har framkommit synpunkter på att Svenska kyrkan borde gå över från tertial- till halvårsrapportering. Rapporten avseende tertial 2 upplevs ligga några veckor för sent för att det ska finnas riktig nytta av den i budgetarbetet. Den är färdig i början av oktober, ungefär samtidigt som första budgetförslaget skall läggas. En halvårsrapport som är färdig i början av september skulle vara ett bra verktyg inför budgetarbetet som sätter igång på allvar i denna månad. Med två rapporter per år istället för tre skulle organisationen bli av med en relativt tung administrativ process och enligt vår bedömning ändå ha kvar tillräckligt antal uppföljningstillfällen för att få en bra uppföljning/styrning av verksamheten.

Vi rekommenderar att

- Möjligheterna att gå över från tertial- till halvårsrapportering undersöks ytterligare.

6.5 Projekthanteringssystem och kontoplan

I Svenska kyrkans ekonomisystem samlas alla ekonomiska transaktioner i huvudboken, avstämning och kontroll sker, månadsrapporter över utfall kontra budget framställs och i ekonomisystemet görs också årsbokslutet. I ekonomisystemet registrerar endast redovisningsavdelningen transaktioner, men alla avdelningar har tillgång till informationen.

En vidareutveckling av det projekthanteringssystem (PHS), som infördes 1996, har pågått sedan våren 2000. Under perioden oktober 2001 till mars 2002 sker en acceptanstestning av den nya versionen, vilken skall implementeras i april 2002. Utvecklingsarbetet har för Svenska kyrkans del ianspråktagit ca två heltidstjänster under två års tid. PHS är ett verksamhetsstödande system där projektförutsättningar registreras, projekt följs upp och beslut om utbetalningar registreras. Detta görs av personalen i de internationella verksamhetsområdena.

En mängd information överförs mellan systemen, eftersom händelser i PHS ofta skapar ekonomiska transaktioner som ska registreras i ekonomisystemet. Denna kommunikation kräver gemensam kodsättning. Ekonomisystemet och PHS använder därför samma kontoplan. Koderna är tredimensionella, vilket innebär att man registrerar på konto, kostnadsställe och projekt. Avstämning sker regelbundet mellan ekonomisystemet och PHS.

För PHS finns ett omfattande utbildningsmaterial och alla som använder systemet har gått utbildning. Ingen får behörighetskod till PHS utan utbildning. Utbildningen varierar med behörighetsnivån.

6.5.1 Slutsatser och rekommendationer

Genom PHS uppbyggnad och funktion skapas stor säkerhet och god kontroll inom de finansiella delarna av projekthanteringen. Registreringen i systemet släpar dock efter. Till stor del beror det på den otydliga ansvarsfördelningen mellan ekonomer och regionansvariga. Användandet av PHS brister också i viss utsträckning hos en del sällananvändare bland regionansvariga.

Ibland är texterna i projektkatalogen föråldrade: Exempelvis står det för ett av projekten under projektstatus för 2001 att *”den utvärdering av projektet som skulle ha gjorts under 1998 har fördröjts och planeras nu äga rum under 1999”*. I själva verket är utvärderingen genomförd (under 2000).

Vi rekommenderar att

- Ansvarsfördelningen mellan ekonomer och regionansvariga förtydligas när det gäller PHS
- Sällananvändarna uppmuntras att använda PHS i större utsträckning och att de ges stöd, till exempel genom återkommande utbildning i systemet.

6.6 Främjande av god administration, transparens i medelshantering och motverkande av korruption

6.6.1 Nuvarande insatser

Svenska kyrkan arbetar aktivt för att främja god administration, transparens i medelshantering och motverkande av korruption i samarbetsorganisationerna. Detta gör man genom att ställa krav, kontrollera och ge stöd. De följande punkterna är exempel på detta:

- Man ställer minimikrav för rapporters utformning.
- Man kontrollerar att rapporter är av godtagbar standard och är reviderade.
- Man kontrollerar samarbetsorganisationernas administration vid besök och ger stöd och råd.
- Ofta finns stöd i styrning och kontroll inlagda i projekten.

Ofta har Svenska kyrkan samarbetat under mycket lång tid med sina samarbetsorganisationer och man känner dem därför mycket väl. Man ser arbetet som långsiktigt och inställningen är att ställa tydliga krav och att inte ge upp i kravställandet om detta möter

motstånd. Personalen upplever inte bristfällig administration och korruption som något stort problem. Störst är problemet vid katastrofinsatser. Enligt samarbetsavtal med The World Council of Churches (WCC) ska WCC redovisa enligt internationellt accepterade redovisningsprinciper. Svenska kyrkan har också enligt avtalet rätt att göra närmare undersökningar av WCCs medelsanvändning.

Sida/SEKA har tidigare haft en mycket detaljerad revisionsinstruktion, som har tolkats på litet olika sätt. Det har därigenom ibland funnits en viss oklarhet beträffande vad revisorerna faktiskt har granskat och vad revisionsintyget egentligen varit värt. För att lösa detta problem utarbetas för närvarande en ny revisionsinstruktion.

6.6.2 Exempel från Tanzania

I Tanzania använder ELCT en treårsbudget. Tack vare de långvariga relationerna med Svenska kyrkan upplever man att det finns hyggliga planeringsförutsättningar. Planeringen av nya projekt sker oftast stegvis under en ganska lång tidsperiod, där man tycker att man får tydliga indikationer från Svenska kyrkan beträffande möjligheterna till finansiering.

Vi har jämfört Svenska kyrkans redovisning av projekten i Tanzania med dokumentationen på plats i Bukoba (ELCT-NWD). Bokföringen görs manuellt, men det mesta bokförs även maskinellt. Verifikationerna finns insatta i pärmar i nummerordning efter när de inkommit. Samtliga verifikationer sedan 1972 finns sparade. Som exempel redovisas här Primary Health Care Programme. I den redovisning som diarieförts 2001-06-21 vid Kyrkokansliet⁵ anges bidraget från Svenska kyrkan till 200.000 SEK (16 332 096,50 TSHS). Den enda inkomst som redovisats på projektet (som har nummer 371) i Bukoba är detta bidrag⁶. På projektets kostnadssida redovisas detaljerat varje kostnadsslag t ex varje enskild anställds lön, transporter, malariaprevention, möten etc. En post utgörs av kommission till den centrala administrationen (i detta exempel 80 000 TSHS). Dessa kommissioner är bokförda som inkomst under ett särskilt inkomstslag (903) på den centrala administrationen.

I Financial Report finns vidare specificerat varje enskild medarbetares förskott, enskilda medarbetares sparande hos arbetsgivaren, lån till bil/MC/cykel, bankkonton, kontanter på varje enskild arbetsplats, bokfört lager på varje enskild institution, fonderingar etc. Allt är mycket noggrant redovisat och hela medelshanteringen är transparent.

Det sammanlagda beloppet kontanter vid samtliga institutioner var 1 404 212,75 TSHS. Det högsta beloppet vid någon enskild institution låg på strax över 2 000 SEK. Totalt fanns per den 31 dec 2000 drygt 112 miljoner TSHS på bankkonton eller i kontanter. Av detta var drygt 2,6 miljoner TSHS kontanter.

När det gäller allowances fann vi i Tanzania att deltagarna i olika workshops och seminarier hade fått mellan 2 000 och 10 000 TSHS per dag. Vid förfrågan hävdade medarbetare att även högre belopp hade betalats ut (20 000–50 000), men detta har vi inte kunnat verifiera. Lokalt hävdas att detta är en förhandlingsfråga, där bl a tillgången till medel har betydelse. Enligt kyrkokansliet regleras allowances statligt med utgångspunkt i vederbörandes lön och Svenska kyrkan kan inte påverka detta. Eftersom vi har fått olika uppgifter anser vi att det finns anledning för Svenska kyrkan att tillsammans med ELCT närmare granska policyn för allowances.

Kontantprincipen har använts, dvs inkomster bokförs när de inkommer (inte när rätten till dem har uppkommit) och utgifter bokförs när de har betalats (inte när kostnaden har

⁵ Primary Health Care Programme: Balance Sheet and Accounts as at 31st December 2000.

⁶ North West Diocese: Financial Report 2000

uppkommit). Detta innebär exempelvis att fordringar på patientavgifter inte bokförs. Endast de avgifter som betalas dokumenteras och de bokförs på betalningsdatum. Intäkter från givare har hänförs till det år som bidraget avser. Detta innebär att det dröjer innan slutligt bokslut kan upprättas och revideras.

6.6.3 Slutsatser och rekommendationer

Gränsdragningen, mellan vad som är utvecklingsbistånd och vad som är administration av detta bistånd, är flytande och mycket svår att göra. Det finns en allmän inställning till "administration", som något "nödvändigt ont", som ska minimeras. Samtidigt kan en underdimensionerad administration resultera i en lägre effektivitet, om kvaliteten på beredningar, beslut, uppföljning etc försämrats. Alla möjligheter att förbättra produktiviteten ska självfallet tas till vara, under förutsättning att dessa åtgärder inte leder till minskad effektivitet i biståndet.

Enligt vår uppfattning är det stora problemet trögheten i den finansiella styrningen. Det går ibland alldeles för långsamt att efter Sidas beslut om tilldelning av resurser implementera den verksamhet som resurserna är avsedda för. Ibland beror detta på att förutsättningarna har förändrats, rekryteringsprocesser tar tid och andra oundvikliga företeelser. Men alltför ofta beror det på att samarbetspartnern inte tillräckligt skyndsamt förser Svenska kyrkan med erforderligt underlag. Även i fleråriga projekt som PHC-programmet i Tanzania kan halva året passera innan underlag för utbetalningar presenteras. En betydande del av anslaget för bl a detta projekt har återgått till Sida p g a att man inte under andra halvåret har kunnat förbruka de medel som var avsedda för 12 månader. Ett annat exempel är SACCOS i Tanzania, där 250 000 SEK (21 750 000 TSHS) var avsatta för 2001, vilket måste reduceras till en tredjedel (7 miljoner TSHS) p g a att underlaget inte sändes till Svenska kyrkan förrän i september samma år. En bidragande orsak till den långsamma handläggningen är den hierarkiska strukturen hos samarbetsorganisationen. På projektledarnivå är kunskapen om Sidas och Svenska kyrkans bidragsvillkor mycket ojämn.

Vår bedömning är att transparensen i såväl Svenska kyrkans system som dess samarbetspartners är god. Genom bl.a. krav på särskilda bankkonton för bidraget från Sida finns det goda möjligheter att följa överföringarna av medel. Vi har inte funnit någon indikation på korruption i något led. Transparensen i medelshanteringen kan ytterligare förbättras. Vi anser att det är angeläget att Svenska kyrkan särskilt uppmärksammar avgiftshanteringen hos sina samarbetspartners. Det är här de största riskerna finns för oegentligheter. Vi vill dock betona att vi inte har funnit några indikationer på sådana.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan i granskningen av projekten särskilt uppmärksammar avgiftshantering, samt policy för och utbetalning av allowances.

6.7 Möjligheter till omfördelning mellan anslagposter

6.7.1 Gällande regler

Enligt avtalet med Sida har Svenska kyrkan rätt att göra omfördelningar understigande 0,5 procent av ramen, utan tillstånd från Sida. Om avvikelsen i ett projekt uppgår till över 0,5% av totalramen för Svenska kyrkan skall godkännande inhämtas eller – om t ex ett projekt inte blir av – en faktaredovisning lämnas. Den totala budgeten i många projekt är emellertid lägre än detta belopp, varför uppgiften inte är så betungande.

Internt reglerar "Delegationsordning för de internationella verksamhetsområdena" vem som beslutar om omdisponeringar

- inom kostnadsställe
- inom delprogram
- inom huvudprogram
- mellan huvudprogram.

På lägsta nivå beslutar kostnadsställeansvarig, därefter delprogramansvarig, huvudprogramansvarig och slutligen verksamhetsområdeschef.

6.7.2 Slutsatser

Befogenheterna att besluta om omfördelningar är tydligt angivna, både mellan Sida och Svenska kyrkan och internt inom kyrkan. Vi har inte funnit några indikationer på att dessa befogenheter överträds.

7 Redovisning och kontroll

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Kontinuerlig uppföljning och resultatredovisning
- Övrig statistikproduktion
- Årsredovisningen
- *Revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg*
- *Svenska kyrkans revisors granskning av rambidrag från Sida*

7.1 Kontinuerlig uppföljning och resultatredovisning

7.1.1 Nuvarande situation

Inom Svenska kyrkan sker intern rapportering och uppföljning per tertial enligt ”*Instruktion till tertialrapportering*”. Arbetet med tertialrapporteringen omfattar fyra rapporteringssteg:

1. kostnadställerappport
2. delprogramrapport
3. huvudprogramrapport
4. verksamhetsområdesrapport.

Kostnadsställenas och delprogrammets rapporter är steg på vägen och dessa rapporter ligger till grund för rapporteringen på nästa nivå. Huvudprogrammets och verksamhetsområdenas rapporter delges styrorganet. För var och en av dessa rapporter gäller att föra vidare information avseende verksamhetens utförande och måluppfyllelse samt ekonomiskt utfall. Avvikelsesrapportering sker av väsentliga avvikelser från budget. Som tumregel gäller att avvikelser på mindre än 10 procent inte kommenteras.

Svenska kyrkan har avsatt betydande personella resurser för att avrapportera gamla projekt till Sida. För alla projekt påbörjade före 1997 skall verifikationerna tas fram, bokslut fastställas och revideras samt en slutrapport skrivas. Den plan som har överlämnats till Sida synes vara tillfyllest. Det är naturligtvis viktigt, och har redan uppmärksamats, att arbetet inom Svenska kyrkan kvalitetssäkras så att motsvarande problem inte uppstår igen.

Enligt det nya ramavtalet mellan Svenska kyrkan och Sida ska de Sidastödda projekten särredovisas.

I regel rapporterar samarbetsorganisationerna årsvis. Endast i några fall sker rapportering halvårsvis. Detta regleras i samarbetsavtalen. När en årsrapport inkommer kontrollerar regionekonomerna att rapporten uppfyller kyrkans krav. En avstämning sker mellan projekthandläggare och regionansvarig. Därefter registreras rapporten i PHS. I den nya versionen av PHS finns en ”varningsflagga” som kan användas för att indikera rapporter med brister.

7.1.2 Slutsatser och rekommendationer

Vid fältstudierna har visserligen framkommit att det skapar ganska mycket extraarbete att varje bidragsgivare har specifika krav på hur redovisningen skall utformas, men att problemet är hanterligt. De krav som Sida ställer anses inte vara större än andra bilaterala givares. Dock hävdas det att kraven har skärps betydligt, jämfört med för några år sedan, då det aldrig blev någon reaktion om man redovisade för sent eller på hur redovisningarna gjordes.

Vi rekommenderar att

- Det ska vara ett ovillkorligt krav för att erhålla nya bidrag att tidigare projekt från organisationen är fullständigt avrapporterade i enlighet med vad som anges i avtalen för de gamla projekten.

7.2 Årsredovisningen

Svenska kyrkans årsrapportering omfattar enligt ”*Instruktion till årsredovisning*” samma fyra steg som tertialrapporteringen, vilka redovisades i föregående avsnitt. För var och en av dessa rapporter gäller att föra vidare information avseende verksamhetens utförande och måluppfyllelse samt ekonomiskt utfall. Särskilt viktigt är att rapportera vilka avvikelser som uppstått under året i förhållande till de planer som angivits i detaljbudgeten. De ekonomiska avvikelser som ska avrapporteras är sådana som överstiger 10 procent av årsbudget.

Den rapport som presenteras till styrorganet innehåller verksamhetsområdesrapport och huvudprogramrapport. Trots att den officiella rapporten till styrorganet inte inkluderar delprogram och kostnadsställe sammanställs dessa rapporter och ligger till grund för rapporten till styrorganet.

Grunden för en tillförlitlig årsredovisning är kostnadsställerappen. Denna utgör underlag för delprogram- och huvudprogramrapporter, vilka i sin tur utgör grunden för den rapport som avges för verksamhetsområdena.

Förutom denna officiella årsrapport avger Svenska kyrkan årsrapport till Sida avseende de tre verksamhetsområdena SKM, LH och EFS. Denna benämns ramrapport och styrs av samarbetsavtalet med Sida.

7.3 Övrig statistikproduktion

Statistikredovisningen till Sida i början av året vållar problem, då underlag ännu inte har hunnit komma in från samarbetspartners. Tidspressen är stor och uppgifterna till Sida blir mindre tillförlitliga. Denna tidsplan kan dock inte påverkas av Svenska kyrkan.

7.4 Revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg

7.4.1 Generellt

De krav Svenska kyrkan ställer på revisionen hos sina samarbetsorganisationer varierar något. I vissa fall, särskilt när stödet avser generellt organisationsstöd, godtas organisationens ordinarie revisionsberättelse. I andra fall kräver man ett separat revisionsintyg för det enskilda projektet. Behovet och situationen styr vilka krav som ställs.

I bilaterala samarbeten kräver man alltid in revisionsintygen. I multilaterala samarbeten får man inte alltid in revisionsintyg från den lägsta nivån, men i de flesta fall får man det. Värdet av revisionsintygen ifrågasätts vid många av våra intervjuer. Den sammanlagda kostnaden är betydande och anses svår att motivera. Kontrollen blir för ytlig. Istället föreslås att fördjupade insatser görs i ett urval av projekten och att resurserna i övrigt används till att följa upp resultatet.

7.4.2 Iakttagelser vid fältstudierna

Svenska kyrkan ställer inte krav på kvalificerad revisor i sina avtal med samarbetsorganisationerna, men uppger att de flesta ändå har kvalificerad revisor. I exempelvis Tanzania används auktoriserad revisor (*Chartered Certified Public Accountants/Auditors*) för revisionen av varje enskilt projekt. Revisionen genomförs enligt internationell standard. Revisorn har intygat att bokföringen har skett enligt internationell standard. Revisionen sker enligt *Standard accounting practices* och *Standard guidelines for NGOs in Tanzania*, som utfärdas av NBAA (National Board of Accounting and Auditing). ELCTs revisionsenhet har gett ELCT-NWD revisionsstatusen *unqualified* (dvs utan anmärkning) för 1999. För 2000 finns ännu inget reviderat bokslut.

I Guatemala använder revisorn för FUNCEDESCRI sig inte av vedertagna formuleringar avseende referens till god revisorssed och till gällande lagar och förordningar i landet. Verksamheten bedrivs dock enligt vår bedömning (bilaga 4) enligt rapportering och det finns manualer för den finansiella hanteringen, liksom delegationsordning, attesträtter, konto- och kassahantering, samt regler för uppföljning och kontroll.

Enligt samarbetsavtal med The World Council of Churches (WCC) revideras de projekt som Svenska kyrkan stöder av WCCs revisor som en del av WCCs årliga revision.

Enligt samarbetsavtal med The Lutheran World Federation ska revisionsrapporter avges av kvalificerade revisorer årligen för alla projekt.

7.4.3 Slutsatser och rekommendationer

Kvaliteten på revisionsintygen är svår att bedöma. Vi har dock inte vid fältbesöken funnit några indikationer på att revisionsintygen är direkt felaktiga. Värdet av dem kan emellertid ifrågasättas.

Sida kräver i Allmänna villkor att insatser över SEK 200 000 revideras av kvalificerad revisor. Svenska kyrkan ställer inte det kravet i sina avtal med samarbetsorganisationerna. Även om flertalet samarbetsorganisationer ändå anlitar kvalificerad revisor rekommenderar vi att Svenska kyrkan inkluderar kravet på kvalificerad revisor i samarbetsavtalen när årsbidraget överstiger SEK 200 000.

Vi föreslår att Svenska kyrkan vid ELCT-NWD i Tanzania ställer krav på revisionsstatus *unqualified* och motsvarande hos övriga samarbetspartners.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan inkluderar kravet på kvalificerad revisor i samarbetsavtalen när årsbidraget överstiger SEK 200 000
- Svenska kyrkan vid ELCT-NWD i Tanzania ställer krav på revisionsstatus ”unqualified”, och motsvarande hos övriga samarbetspartners.

7.5 Svenska kyrkans revisors granskning av rambidrag från Sida

7.5.1 Genomförandet av revisionen

De tre verksamhetsområdena SKM, LH och EFS är helt integrerade i Svenska kyrkans organisation och inkluderas därför i Svenska kyrkans nationella nivåns revisionsberättelse avseende årsredovisningen. Dessutom har Svenska kyrkans valda revisorer, inklusive den auktoriserade revisorn, skrivit separata revisionsintyg för SKM och LH. Enligt de uppgifter vi har fått kommer inte dessa separata revisionsintyg att förekomma i fortsättningen.

Utöver den officiella årsredovisningen lämnar Svenska kyrkan även en årlig ramrapport till Sida. Denna styrs av samarbetsavtalet med Sida. Ett separat revisionsintyg lämnas avseende denna rapport. Detta intyg avges inte av Svenska kyrkans valde auktoriserade revisor utan av den granskningsansvarige på samma revisionsfirma, Öhrlings Pricewaterhousecoopers.

På revisionsintyget avseende rapporten till Sida anges att revisionen har utförts både enligt god revisionssed och enligt Sidas revisionsinstruktion. I intyget anges också att redovisning och rapportering har skett enligt Sidas Allmänna villkor samt gällande anvisningar.

7.5.2 Slutsatser

Det faktum att den granskningsansvarige – och inte organisationens valde revisor – skriver revisionsintyget avseende rapporteringen till Sida är ovanligt, men vi anser inte att det finns något att invända mot detta eller att Sidas Allmänna villkor ställer några krav i den riktningen.

8 Lagar och förordningar

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Inom respektive sakområde
- Övriga lagar och förordningar
- Svenska kyrkans system och rutiner för upphandling

8.1 Svenska kyrkans system och rutiner för upphandling

Detta styrområde är enligt de intervjuade relativt fritt från problem. Det är egentligen endast tillämpningen av LOU som uppfattas som problematisk. Sidas jurister följer kontinuerligt utvecklingen av rättspraxis på området. För närvarande diskuteras tillämpningen vad gäller de enskilda organisationerna. Ett problem är svårigheterna att hävda att det är svensk lagstiftning som ska tillämpas vid upphandlingar där Sverige endast bidrar med en del av de resurser som används för inköpet. Ett annat problem är när värdet av varje inköp

av varar och tjänster som görs inom ramen för ett enskilt projekt är litet, men det sammanlagda värdet av alla inköp inom organisationen av produkten ifråga är omfattande.

Sida/SEKA har dokumenterat vilka problem som samarbetsorganisationerna har med upphandlingsreglerna och arbetet med tillämpningsanvisningarna befinner sig i slutskedet.

8.2 Slutsatser

Med undantag för tillämpningen av LOU uppfattar vi inte att det finns några allvarliga problem inom detta styrområde. För de enskilda organisationerna är det emellertid angeläget att det tydliggörs hur LOU skall tillämpas. Det är därför viktigt att det pågående arbetet inom Sida leder till tydliga regler. Svenska kyrkan är beroende av dessa tillämpningsanvisningar för en översyn av sina system och rutiner. Eftersom Sidas arbete befinner sig i slutskedet finns det inte skäl att här föregripa detta med konkreta rekommendationer i dagsläget.

9 Svenska kyrkans organisatoriska förutsättningar

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Svenska kyrkans relation till Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd
- Associationsform
- Val av samarbetspartners

9.1 Svenska kyrkans relation till Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd

9.1.1 Samarbetet med Kyrkornas världsråd (KV) och Lutherska världsförbundet (LVF)

Kyrkornas världsråd (KV) och Lutherska världsförbundet (LVF) har beskrivits i bilaga 5. Där beskrivs även den avtalsmässiga relationen mellan Svenska kyrkan och dessa organ.

Det finns ett avtal mellan KV och Svenska kyrkan avseende 2001, undertecknat i februari 2001, som innefattar en redovisning av samtliga projekt som erhåller stöd från Svenska kyrkan under året. Kyrkornas världsråd (KV) högsta beslutande organ är årsmötet (Assembly), som sammanträder vart sjunde år. Det finns en Central Committee, Executive Committee, Programme Committee och Finance Committee som styr organisationen under mellantiden. Vidare finns det en rad rådgivande organ. Sekretariatet består av en generalsekreterare och fyra clusters.

De viktigaste styrdokumenterna är visionen, "Vision to Action" samt APD (Activity Planning Documents). Visionen fastställdes av Assembly 1998. Detta föregicks av en åtta år lång process i hela organisationen.

LVF har ett standardavtal med kyrkorna i de nordiska länderna och några till. I detta regleras noggrant ansvarsfördelningen mellan Svenska kyrkan, LVF och implementerande medlemsorganisation. Även Reporting Requirements är noggrant preciserade. I en bilaga till avtalet återfinns specificerade Reporting Procedures. Standardavtalet skall utvärderas av extern utvärderare 2004. Mellan Svenska kyrkan och LVF finns ett ramav-

tal för perioden 2001–2005, undertecknat i mars 2001. Detta avtal ersatte ett tidigare avtal för 1998–1999, vilket hade förlängts till att även gälla år 2000. Årligen fastställs ett avtal för aktuella insatser. LVF har en treårsplanering, vilket ger en god framförhållning när det gäller de ekonomiska ramarna. För första gången genomfördes 1998 en omfattande process kring Aims and Goals. I 1999 års programplan är alla aktiviteter länkade till dessa mål. En medlemsenkät planeras genomföras inom kort. Det finns ett väl fungerande system för spridning av guidelines till medlemmarna och andra intressenter. Vidare håller ett internetbaserat Monitoring and Reporting system på att utvecklas. I detta skall alla som är behöriga kunna gå in för att få aktuell information om pågående och avslutade projekt.

Vid LVF finns två avdelningar:

- **The Department for Mission and Development (DMD)** arbetar tillsammans med medlemmarna i ca 450 projekt. DMD är inte operationella. De flesta projekten är treåriga, med krav på åiterrapportering halvårsvis. För varje projekt finns det ett Project Agreement och ett Audit Agreement. Projekten följs upp genom att LVFs personal gör fältbesök och externa utvärderingar. Capacity Building Workshops är ett viktigt verktyg. F n finns det bara ett projekt med Sida – finansiering (FAAP i Brasilien).
- **The Department of World Service (WS)** består av 5 000 lokalanställda, 52 internationella experter i fält samt 21 anställda i Genève. Budgeten är på 90 miljoner USD, exklusive mat och materiel. Nyligen genomfördes en kapacitetsstudie av WS, som visar på behovet av en förstärkt beslutsstruktur och en något självständigare ställning. Vidare har en omfattande manual utarbetats. En Procurement Policy har utarbetats, vilken bedöms uppfylla rimliga internationella krav. Det finns en omfattande och detaljerad åiterrapportering av genomförda aktiviteter. Under hösten 2002 skall WS utarbeta en strategisk plan för en treårsperiod och Svenska kyrkan skall delta i detta arbete.

Dessutom har vi studerat Action by Churches Together (ACT), även om denna organisation inte ingår i systemrevisionen direkt.

Inom de ekumeniska och multilaterala nätverken pågår ett långsiktigt arbete med att tydliggöra rollfördelningen mellan KV och LVF. Samtalen har intensifierats genom att en arbetsgrupp tillsatts för att finna vägar till ökad samverkan inom olika områden. Bland annat har problematiken kring HIV/AIDS skapat förutsättning för en gemensam ekumenisk agenda för att aktualisera behovet av preventiva åtgärder.

Vidare har ACTs roll gentemot KV och LVF klargjorts och inom LVFs Departement for World Service (WS) diskuteras rollen av en internationell, operativ och professionell katastrof- och utvecklingsorganisation.

9.1.2 Slutsatser och rekommendationer

Varje enskild samarbetsorganisations relation till Svenska kyrkan är klart definierad och grundligt dokumenterad. Det som komplicerar bilden är mångfalden relationer, som inte löper parallellt utan som går in i varandra. Sålunda kan Svenska kyrkan i utvecklingsbiståndet samtidigt ha både en bilateral relation med en systerkyrka i ett land och en indirekt multilateral relation med samma kyrka genom en ekumenisk paraplyorganisation. Det finns fördelar med både det bilaterala och det multilaterala arbetssättet. Båda bygger på långvariga relationer och ett förtroende mellan parterna. Generellt har LH arbetat till större delen multilateralt. Det finns ett mervärde i att samla flera kyrkors resurser och göra gemensamma prioriteringar.

Det finns i detta sammanhang skäl att beröra frågan om användandet av en multilateral organisation som kanal för en del av ramorganisationens insatser. I anvisningarna för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats beskrivs ett av

målen för EO:s verksamhet så här: ”*Grunden för utvecklingssamarbetet med enskilda organisationer är att en svensk organisation ingår och utvecklar ett nära samarbete med en partner i mottagarlandet*”. När just denna fråga i en tidigare systemrevision ställdes på sin spets visade det sig att samarbetet med en svensk organisation vägde tyngre än effektiviteten i projektgenomförandet i en mer traditionell mening⁷.

Vår bedömning är emellertid att Svenska kyrkans inflytande över de projekt som bedrivs genom LVF och KV är tillräckligt stort för att motivera att utbetalande av bidrag kan anses vara förenligt med kraven i anvisningarna. Den information Svenska kyrkan erhåller i den process som föregår ett beslut om medverkan i finansieringen av ett projekt är mycket omfattande. Vår bedömning är att detta beslutsunderlag är av minst samma kvalitet som beslutsunderlagen i det bilaterala samarbetet. Svenska kyrkan är dessutom djupt involverat sedan mycket lång tid i utvecklingen av KV och LVF. Därigenom finns det en utvecklad relation och ett nära samarbete med partnern i samarbetslandet. Att denna relation utvecklas inom ramen för internationella nätverk är enligt vår bedömning snarare en fördel än en nackdel. Uppföljning och utvärdering synes också fungera väl så bra i det multilaterala samarbetet jämfört med det bilaterala och ambitionsnivån i utvecklingsarbetet på detta område är hög. Problemet ligger främst i möjligheterna att påverka implementeringen av beslutade projekt. Här finns det flera led mellan den svenska parten och partnern i samarbetslandet. Utökade kontakter i förening med de planerade systemen för Internetbaserad fortlöpande uppföljning torde dock kunna innebära avsevärda förbättringar på denna punkt.

Det blir i detta perspektiv allt viktigare för Svenska kyrkan att kontinuerligt delta i LVFs rådförsamling och i KVs centralkommitté samt i de ekumeniska fora som behandlar innehålls- och strukturfrågor. För att stärka Svenska kyrkans närvaro och deltagande i dessa fora pågår inom kyrkokansliet ett arbete med att skapa en gemensam och samlad förståelse av ett bilateralt respektive multilateralt förhållningssätt. Detta arbete innebär också möjligheter till att långsiktigt höja kvaliteten på utvecklings- och katastrofarbetet.

Lutherska Världsförbundet

Planeringsprocessen har utvecklats i positiv riktning. Den synes ge goda möjligheter till väl avvägda prioriteringar. Den manual som har utarbetats är mycket ambitiös. Enligt vår bedömning är avrapporteringen från projekten bra. Det finns dock brister i den finansiella insatsuppföljningen. Vidare är transparensen i systemen mindre god. Ett utvecklingsarbete har påbörjats för att ändra bokföringsprogrammet och förenkla kontoplanen. Budgetstrukturen ska därigenom bli mera transparent. Det var vid vårt besök oklart för LVFs representanter på vilken nivå revisionsinstruktionerna hade fastställts. Vidare har redan tidigare föreslagits att revisionen skall genomföras enligt internationell standard i stället för som nu enligt schweizisk, som inte är lika strikt. Det finns dessutom en del poster som är felklassificerade i balansräkningen. Detta utvecklingsarbete när det gäller den finansiella styrningen beräknas ta uppemot två år. Målet är att det skall vara klart till LVFs Assembly 2003. Det är viktigt att Svenska kyrkan noggrant följer detta utvecklingsarbete och utvärderar erfarenheterna utifrån Svenska kyrkans perspektiv med hänsyn till de krav som Sida ställer. En värdering kan ske i anslutning till utvärderingen av standardavtalet med LVF 2004.

Kyrkornas Världsråd

Styrningen inom KV är väl utvecklad. De olika styrdokumenterna är anpassade till varandra och inordnade i en genomtänkt cyklisk process.

⁷ I systemrevisionen av LO-TCO Biståndsnämnd påtalades att den multilaterala verksamheten inte uppfyller Sidas krav på utvecklingssamarbete genom folkrörelsesamarbete, då de svenska förbundens roll i multilaterala projekt inte uppfyller Sidas krav avseende ansvar, involvering och relation. Internationalernas professionalitet och effektivitet som projektgenomförare ansågs inte kunna motivera att Sidas krav åsidosattes.

Även den finansiella insatsuppföljningen är välorganiserad. Det finns en fastställd "Audit Approach", som tydliggör sambanden i den finansiella informationen mellan de enskilda projekten och summeringar per givare och region samt totalt. Hela det finansiella systemet och rapporteringen är därmed helt transparent.

Den finansiella rapporten till Svenska kyrkan, i vilken samtliga aktiviteter redovisas, där Svenska kyrkan är medfinansiär, är heltäckande.

Resultatrapporteringen är komplicerad och det finns en strävan att förenkla den och göra den mer tillgänglig för olika intressenter. Det är fortfarande svårt att avläsa vilka projekt som har lyckats väl eller inte. Det finns inte heller idag någon bra koppling mellan den finansiella styrningen och uppföljningen å ena sidan och resultatstyrningen och utvärderingen av uppnådda effekter å den andra.

Det kan finnas upp till 15 givare i ett och samma program, vilket gör styrningen komplicerad. Det går då av naturliga skäl inte för projektansvariga att ta hänsyn till alla de policydokument som givarna har. Åtagandet skulle sannolikt bli tydligare om antalet begränsades till maximalt 3–4. Det synes dock finnas en god överensstämmelse mellan de kriterier som KV använder i urvalsprocessen när projekten väljs ut och Sidas krav.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan mycket aktivt medverkar i styrningen av LVF och KV, genom deltagande i LVFs rådförsamling och i KVs centralkommitté samt i de ekumeniska fora som behandlar innehålls- och strukturfrågor, i syfte att uppfylla de krav som ställs från Sida
- Svenska kyrkan i anslutning till utvärderingen av standardavtalet med LVF 2004 utvärderar erfarenheterna utifrån Svenska kyrkans perspektiv av det utvecklingsarbete som bedrivs inom LVF vad gäller den finansiella styrningen.

9.2 Val av samarbetspartners

9.2.1 Generellt

Vi kan efter vår granskning inledningsvis konstatera att

- Svenska kyrkans val av samarbetspartners styrs av tradition i inte ringa omfattning. Många relationer till systerkyrkor har funnits i decennier.
- Det finns inom Svenska kyrkan en stor respekt för samarbetsorganisationernas kompetens och en bra dialog
- Inom Svenska kyrkan finns det intresse av en ökad proaktivitet i valet av samarbetspartners, men samtidigt vill man inte att det ska gå ut över de traditionella relationerna
- Det pågående arbetet vid Sida/SEKA med att utarbeta ramkriterier är av stor strategisk betydelse för Svenska kyrkan, då det förbättrar förutsättningarna för alla organisationer att på ett tydligare och mera transparant sätt konkurrera om finansiellt stöd från Sida.

Arbetet med att utveckla ramkriterierna välkomnas av alla intressenter. Utvecklingen av en process för val av ramorganisationer, inklusive explicita, ex ante uttryckta kriterier är av central betydelse för att säkerställa att enskilda organisationer används på effektivast tänkbara sätt. Samtidigt öppnar detta för nya organisationer att ta del av Sidas stöd. Detta innebär en hårdare konkurrens om tillgängliga medel för Svenska kyrkan och övriga enskilda organisationer som idag har ramavtal. Det är därför viktigt att Svenska kyrkan redan nu förbereder sig inför en sådan utveckling, bl a genom att bygga upp kapaciteten, initiera ytterligare insatser för att säkerställa kvaliteten på projekten etc. Av särskild vikt för Svenska kyrkan är arbetet kring vidgade kriterier.

I flertalet fall kommer Svenska kyrkan in tidigt i förberedelsearbetet i ett projekt. En aktiv dialog med samarbetspartnern säkerställer att det finns en gemensam bild av vilka resultat som projektet förväntas leda till och vilka förutsättningar är. I enstaka fall är valet av samarbetspartner och/eller val av projekt ett resultat av speciella omständigheter. Ett av projekten i Guatemala, som startats och från början finansierats av annan biståndsgivare, har exempelvis inte varit tillräckligt underbyggt från starten. Detta ger organisationen problem i nuläget, eftersom ytterligare resurser fordras för att om möjligt få projektet konkurrenskraftigt och operativt. Organisationen i Guatemala är oerhört engagerad i de fattiga mottagarna av stödet. Däremot tycks den brista när det gäller att ta vara på de egna resurserna och säkerställa personalens möjligheter att stanna kvar. I de båda andra studerade länderna mötte vi samma engagemang, men utan motsvarande negativa effekter.

9.2.2 Exemplet Tanzania

I Tanzania samarbetar Svenska kyrkan ända sedan starten under andra världskriget med ELCT. ELCT har visat sig vara en stabil samarbetspartner, med mycket hög professionell kompetens. Ett förtroendefullt samarbete har utvecklats baserat på ömsesidig respekt. Flertalet på ledande nivå centralt och i stiftet har hög formell utbildning genom studier både i Tanzania och vid utländska universitet. Genom egna internationella relationer och ELCTs omfattande internationella nätverk har de en god kunskap om utvecklingen inom den egna professionen.

Systemet för koordinering av planering, beslutsfattande och resursallokering genom LMC är mycket ambitiöst. Ansvars- och arbetsfördelning mellan LMC, ELCT centralt och stiftet är emellertid inte tydlig och planeringsprocessen är alltför byråkratisk. Det finns skäl att tydliggöra roller, minska försöken till centralstyrning och förenkla processer.

Inom ELCT samarbetar Svenska kyrkan av historiska skäl främst med det nordvästra stiftet. Detta sker genom direktkontakt mellan det nordvästra stiftet och Svenska kyrkan. Inom ELCT finns det olika uppfattningar om detta. Åsikterna kan delas in i tre grupper:

1. Detta är det mest effektiva sättet. Vill man få ut synliga effekter av begränsade insatser är det bäst att koncentrera dessa till ett ställe. Eftersom långvariga förtroendefulla relationer leder till bättre resultat är det mest ändamålsenligt att hålla fast vid detta stift.
2. Samtliga resurser bör kanaliseras genom den gemensamma korgen, så att planeringen verkligen kan omfatta alla insatser. Men genom att destinera pengarna till enskilda projekt kan det ändå i huvudsak fungera som i punkt 1. Resurser för kapacitetsuppbyggnad bör dock användas till gemensamma workshops och seminarier för hela ELCT.
3. Samtliga resurser bör läggas i den gemensamma korgen och fördelas rättvist efter behoven, så att de "sämsta" stiftet kommer ikapp de "bästa".

Den exakta innebörden av begreppet "den gemensamma korgen" (common basket) är oklar inom LMC. Vidare förs en diskussion om vilka roller ELCT respektive LMC ska ha bland annat i planeringsprocessen.

9.2.3 Slutsatser och rekommendationer

Vår bedömning är att det inte finns några allvarliga problem när det gäller ansvarsfördelningen visavi samarbetsorganisationerna. Denna är tydligt reglerad och väl känd bland Svenska kyrkans medarbetare och ledningen i samarbetsorganisationerna. Vi har dock kunnat konstatera att denna kunskap tunnas ut i andra och tredje led i samarbetslänken. Detta kan vara en av orsakerna till förseningar i avtalstecknande, projektstart och avrapporteringar etc. Men detta är samarbetsorganisationens ansvar och beror inte på en otydlig ansvarsfördelning visavi Svenska kyrkan. Däremot kan Svenska kyrkan bidra till att dessa problem synliggörs och uppmärksammas.

I de länder som vi har besökt finns väl fungerande partnerskap mellan Svenska kyrkan och dess samarbetspartners. Dessa baseras på gemensamma grundläggande värderingar och en ömsesidig respekt. Detta ger bästa möjliga förutsättningar för en effektiv verksamhet. Vi bedömer att det största problemet är en bristande resultatorientering. Ett harmoniskt och konfliktfritt umgänge har högre prioritet än de faktiska effekterna av samarbetet. Denna prioritering är förståelig utifrån kyrkornas gemensamma mission och det finns ingen anledning att ha synpunkter på detta så länge som det handlar om kyrkans egna pengar. Men ett statligt stöd är förknippat med ett ansvar för hur resurserna används och det är därför motiverat att ställa större krav på resultatorientering och återrapportering från dessa projekt.

En bedömning av valet av samarbetspartner är en komplex fråga, där förutsättningarna ser olika ut från land till land. Vi har valt att här ta Tanzania som exempel. Enligt vår bedömning är ELCT den naturliga samarbetspartnern i Tanzania. Samarbetet fungerar väl, varför det inte finns skäl till förändring. När det gäller fördelningen av insatserna inom ELCT anser vi att Svenska kyrkan har gjort de ur effektivitetssynpunkt bästa valen mellan generella insatser genom ELCT-CW och riktade insatser till det stift som det finns en långvarig relation till. Detta stift är enligt samstämmiga uppgifter ett av de som fungerar allra bäst och det är lätt att inse att om skillnaderna mellan stiftet blir alltför stora så kommer detta att skapa spänningar inom organisationen. Svenska kyrkan har dock genom sin närvaro i de centrala samarbetsorganen möjlighet att på nära håll följa utvecklingen och när det bedöms nödvändigt göra en annan fördelning av insatserna. I detta sammanhang vill vi påminna om hur viktigt det är att Svenska kyrkan har tillräckliga personella resurser för medverkan i dessa sammanhang. Det kan också vara värt att notera att graden av inflytande är beroende av personliga relationer upparbetade under lång tid.

Svenska kyrkan prioriterar ett fortsatt samarbete med de samarbetspartners där det finns en väl fungerande relation. Vi anser att partnerskapet med dessa samarbetspartners bör vidareutvecklas i riktning mot en ökad resultatorientering. Det finns även skäl att vara öppen för nya samarbetspartners vars kapacitet är viktig för ett visst lands utveckling.

Vi rekommenderar vidare att Svenska kyrkan även i fortsättningen aktivt arbetar för en utveckling av samarbetet mellan Syd och Nord genom tex den typ av organ som LMC i Tanzania representerar. Som en konsekvens av detta rekommenderar vi att Svenska kyrkan avsätter erforderliga resurser för ett sådant engagemang.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan prioriterar ett fortsatt samarbete med de samarbetspartners där det finns en väl fungerande relation
- Nya samarbetspartners väljs utifrån samarbetslandets behov av uppbyggnad av specifik kompetens, t ex när det gäller att förbättra möjligheterna till självförsörjning
- Svenska kyrkan utarbetar en riskhanteringsmodell för den inre granskningen av presumtiva och befintliga samarbetspartners
- Partnerskapet med dessa samarbetspartners vidareutvecklas i riktning mot en ökad resultatorientering
- Svenska kyrkan även i fortsättningen aktivt arbetar för en utveckling av samarbetet mellan Syd och Nord genom t ex den typ av organ som LMC i Tanzania representerar, samt att erforderliga resurser avsätts för ett sådant engagemang.

10 Utformningen av Svenska kyrkans organisation

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- *Beslutsordning*
- Ledningsform
- *Kyrkokansliets organisation och arbetsformer*
- *Förbättringar och rationaliseringar föranledda av inrättandet av en gemensam styrfunktion för Svenska kyrkans Mission och Lutherhjälpen genom en sammanslagning av nämnderna för SKM och LH)*
- Initiativrätt
- Verksamhetsplaneringen
- IT-strategi
- Personalpolitiken

10.1 Kyrkokansliets organisation och arbetsformer

10.1.1 Nuvarande organisation

Svenska kyrkan har sedan 1997 en avancerad matrisorganisation. I samband med denna omorganisation fick alla anställda söka jobb på nytt i den nya organisationen. Omorganisationen skapade en del bitterhet som fortfarande kan anas, om än i mindre omfattning. Den nya organisationen har inte utvärderats. Vissa förändringar har dock gjorts. Exempelvis kommer det tidigare delprogrammet Katastrofer att bli ett huvudprogram 2002. Huvudorsaken uppges vara att det medialt mer intressanta katastrofbiståndet ska lyftas fram.

Under långa perioder har det funnits vakanser på flera nyckelbefattningar. Det gäller t ex utrikeschef och chef för strategier/tematiker. Den senare chefsstolen har stått tom sedan omorganisationen tills helt nyligen. Det har också länge funnits vakanser på befattningarna som tematiker för utbildning respektive hälso- och sjukvård.

Svenska kyrkan hade 2001 på nationell nivå 14 verksamhetsområden (VO), varav LH, SKM och EFS Utland var tre. För vart och ett av dessa verksamhetsområden skall enligt instruktion en egen budget och ett eget resultat redovisas. Samtidigt som alla verksamhetsområden är mer eller mindre självständiga enheter är de också en del av Svenska kyrkans nationella nivå och betraktas genom detta som en helhet. Det betyder att Kyrkostyrelsen och Kyrkomötet har det samlade och yttersta ansvaret för all verksamhet. De instruktioner som givits av Kyrkomötet och de avtal som till följd av den historiska situationen slutits medför att gränserna mellan de tre verksamhetsområdena är tydliga. Medel inom en del av organisationen är att betrakta som ändamålsdestinerade för viss verksamhet och kan endast disponeras i enlighet därmed.

Kyrkomötet beslutade i september 2001 att slå ihop nämnderna för LH och SKM till en gemensam nämnd (Nämnden för Internationell Mission och Diakoni). Förändringen träder i kraft om ett år. Även EFS har inbjudits att ingå i nämnden. Det finns stora förväntningar inom kansliet på att den nya nämnden skall bidra till ökad tydlighet i styrningen.

Kansliet är uppdelat i tio avdelningar, som var och en i olika omfattning betjänar ett eller flera verksamhetsområden. En av dessa är avdelningen för internationell mission och diakoni samt ekumenik.

Kostnaderna från Kyrkokansliet fördelas på respektive verksamhetsområde efter utnyttjande, vilket har fastställts genom analys av varje tjänst inom kansliorganisationen. Denna analys har avdelningscheferna gjort i samråd med de verksamhetsområdeschefer som

berörs av utfördelningen av respektive tjänst, varefter Förvaltningsdelegationen har fastställt fördelningen.

För verksamhetsområdet gemensamma intäkter, kanslikostnaderna samt vissa andra kostnader, som inte på ett rättvisande sätt kan fördelas direkt till huvudprogram, samlas under ett redovisningsbegrepp som kallas Verksamhetsområdesgemensamt. Under varje huvudprogram kan ett eller flera delprogram definieras.

Till kanslikostnader räknas löner, lagstadgade sociala avgifter och andra lönebikostnader, kostnader för datorer och ADB-stöd, lokaler. Lokalservice, inventarier, telefoni, kopiering, vissa porto- och distributionskostnader, reception och vaktmästeritjänster, utbildning, rekrytering, avveckling m.m.

Arbetssituationen för enskilda medarbetare inom Svenska kyrkan uppvisar stora variationer. De flesta arbetar mycket självständigt och gör sina prioriteringar helt på egen hand. Många upplever sig ha betydande svårigheter att leva upp till ens de högst prioriterade förväntningarna och lever i ständig stress. Andra har utrymme för egna initiativ och utvecklingsarbete. Många av de vi har intervjuat har tagit upp likartade problem och frågeställningar:

- Hur göra rätt prioriteringar, när tiden inte räcker till?
- Hur kan balansen mellan beredningsarbete och uppföljning förbättras?
- Hur kan man jämnar ut arbetsbelastningen över året?
- Hur kan man få en jämnare arbetsbelastning mellan medarbetarna?
- Hur omsätta den enskildes kunskap till gemensam kunskap?
- Personaldimensioneringen – vilken är den rätta?
- Hur ska vi få tid till metodutveckling?

Det finns också exempel på oklarheter när det gäller tematikernas roll och ansvar i förhållande till regionansvariga och projekthandläggare. Ansvar och befogenheter är inte tydligt uttryckta. Både tematiker och strateger har önskemål om att utveckla samarbetet i matrisorganisationen, så att deras bidrag kommer till större nytta och att deras ansvar och befogenheter tydliggörs. Det finns bland dem en upplevelse av att regionansvariga ”slår vakt” om att kontakter med bl a missionärerna går via dem. Regionansvariga har en arbetsgivarroll gentemot missionärerna så det är självklart att regionansvariga behöver ha full information. Detta hindrar dock inte att även tematiker/strateger bör bygga upp egna kontakter med samarbetspartners i fält utifrån sitt tematiska ansvar.

Det system för information och samråd som finns inom Svenska kyrkan uppfattas som mycket tidskrävande. En del av de intervjuade framhåller vikten av att möten genomförs mer effektivt. Bland annat har vid intervjuerna påpekats vikten av att:

- Mötena är väl förberedda
- Tid används till information endast om ingen annan möjlighet finns att informera (skriftlig information är att föredra om alla berörs och om få berörs är det bättre att tala direkt med dessa)
- Möten startar punktligt även om alla inte är där och avslutas senast vid utsatt tid
- Var och en har ett ansvar för att disciplinera sig när det gäller ovidkommande kommentarer, stickspår eller att upprepa sig
- Den som inte var med har skyldighet att själv informera sig om innehållet.

10.1.2 Slutsatser och rekommendationer

Det senaste året har ledningen prioriterat att stärka kansliet och dess struktur i ett långsiktigt perspektiv. Förslaget om en samlad nämnd för det internationella arbetet ökar påtagligt förutsättningarna för en strategisk styrning av verksamheten samtidigt som det ger en administrativ avlastning. Detsamma gäller för de planerade förändringarna i huvudpro-

gram. Verksamhetskritiska nyckelfunktioner har inrättats och rekryterats. Styrsystemen är generellt väl utvecklade, kända av personalen och tillämpade i praktiken.

Det är svårt för en utomstående (och ibland även för chef och arbetskamrater) att veta hur hög en persons arbetsbelastning är och om vederbörande arbetar effektivt. Därför är det viktigt med en öppen atmosfär där initiativ till effektivisering uppmuntras och belönas. Vi uppfattar att denna öppenhet finns vid kyrkokansliet.

Vår övergripande bedömning är att utvecklingsklimatet är mycket bra och att många tilltalas av den spännande potential som finns i matrisorganisationen. Det finns också en stark förväntan på fortsatt organisationsutveckling. Ambitionen att upprätthålla all verksamhet med minskade resurser samtidigt som nya arbetssätt skall utvecklas har dock skapat en ansträngd kansliorganisation. En mycket kompetent och erfaren personal håller verksamheten uppe trots vakanser och långtidssjukskrivningar. Tempot är högt, stämningen god, klimatet kollegialt och samarbetet präglas av positiv anda, hjälpsamhet och flexibilitet.

Matrisorganisationen är inte helt renodlad och vårt intryck är att den verkar ha vuxit fram som en pragmatisk ”bästa – möjliga” lösning för att tillgodose så många intressen som möjligt. Detta medför vissa nackdelar när det gäller effektivitet och tydlighet. Alla kuggar i kugghjulen taggar inte i varandra riktigt optimalt. Det finns luckor och oklarheter i samverkan mellan tematiker, regionansvarig och verksamhetsanknutna direktorer. Kommunikationen mellan organisationens olika delar verkar oklar. Dessa frågor är centrala i det fortsatta organisationsutvecklingsarbetet.

Vi rekommenderar att Svenska kyrkan i samband med framtagandet av en handlingsplan för integreringen av LH och SKM även beaktar möjligheten till en tydlig linjerelation mellan nämnden och den personal som ska förverkliga nämndens beslut, samt att dimensioneringen av personalen anpassas till verksamhetens krav

Med den stora arbetsbörda regionansvariga har är det föga förvånande att de inte hinner ägna varje arbetsuppgift den omsorg de skulle önska. Det är enligt vår bedömning inte rationellt att den regionansvarige har en så splittrad arbetssituation som nu är fallet. Det räcker inte att angripa symptomen med t ex stresshanteringskurser, hur vällovliga dessa än må vara. Vi anser det nödvändigt att lösa frågan om avlastning för de regionansvariga eller en utökning av funktionen. Detta kan ske exempelvis genom en supportfunktion som kan avlasta administrativt och praktiskt arbete kring nya missionärer och andra stödfunktioner där det är mera rationellt att dessa hanteras av personal med annan kompetens. Vad vi förstår inrättades ursprungligen tematikertjänsterna som en stödfunktion till regionansvariga. Frågan är om denna rollfördelning i någon mån har spelat ut sin roll och behöver omdefinieras.

Tematikerna/strategerna anser att de tydligare bör vara delaktiga i prioriteringar av projekt. Vi delar denna bedömning. Det finns vidare en viktig dimension i att ännu mer kunna tänka i ”program” som omfattar flera projekt inom samma temaområde i olika regioner. Detta är ett exempel på ett område där metodutvecklingsfrågor lyfts fram som särskilt viktiga.

Vi förespråkar också att organisationen i större utsträckning jobbar i arbetsgrupper där såväl tematiker som regionansvariga och projekthandläggare ingår. Ansatser till ett sådant arbetssätt finns redan t ex när det gäller Mellanöstern.

Eftersom flera tematiker/strateger är relativt nya i organisationen är det viktigt att ta tillvara den utvecklingspotential som detta erbjuder när det gäller att se på etablerade verksamheter med nya och kompletterande perspektiv. Genom att i större utsträckning

knyta kontakter med fältet genom resor, seminarier och andra kontakter skulle tematiseringer/strategier kunna avlasta regionansvariga.

Arbetsformer som bygger på att enskilda personer håller alla trådar i sin hand tenderar att bli otillräckliga när organisationer ”växlar upp” i storlek och professionaliseringsgrad. Att fortsätta med den mindre organisationens arbetssätt i en större och mer mångdimensionell miljö skapar lätt frustration och trötthet. Det finns en tendens till detta idag.

Ovanstående resonemang är också giltigt för den ”stormötes-kultur” som några av de intervjuade tar upp. Att samlas ofta och lösa frågor runt sittande bord är en vanlig arbetsform i små idéburna verksamheter, men ju större och mer komplex organisationen blir desto ineffektivare är detta arbetssätt. Vid intervjuerna har framkommit att många tycker att för mycket tid går åt till långa möten som tar mer energi än de ger. Möten måste finnas då och då, bland annat för att kunna fördjupa diskussionen kring särskilda ämnen. Korta och väl förberedda möten är att föredra och många informationsbehov kan i en stor organisation fyllas genom emailkommunikation utan att det för den skull behöver bli opersonligt.

Vi anser att det finns skäl att se över frågor om delegation, ansvar och befogenheter. Det är viktigt att tydliggöra vilket budget- och beslutsansvar som är kopplat till respektive chefsfunktion, inte minst för att cheferna själva ska få goda arbetsförutsättningar. Det är bra om ansvar och befogenheter sammanfaller, så att chefer har ett delegerat eller eget budgetansvar för t ex lönekostnader och resekostnader. En annan fråga som lyfts fram är samspelet mellan regionansvarig och projekthandläggare. Det uppfattas som att det finns oklarheter när det gäller vem som skall fatta beslut i vilka frågor. Den chef som har ansvaret för lönesättning, utvecklingssamtal och arbetsplanering med den enskilde medarbetaren bör också ha ekonomiskt ansvar för en avgränsad lönepott och gruppens resebudget. Det är rimligt att det ekonomiska ansvaret finns så nära den faktiska arbetsplaneringen som möjligt.

Svenska kyrkan har genom sin närvaro i samarbetsorgan på olika nivåer haft möjlighet att på nära håll följa utvecklingen och när det bedöms nödvändigt göra omprioriteringar av insatserna. Som framhålls i det föregående kapitlet är det viktigt att ha tillräckliga personella resurser för medverkan i dessa sammanhang. Vi vill även återigen understryka att graden av inflytande är beroende av personliga relationer upparbetade under lång tid. Mot denna bakgrund är det synnerligen angeläget att Svenska kyrkan sätter värde på erfarenhet och kompetens.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan i samband med framtagandet av en handlingsplan för integreringen av LH och SKM även beaktar möjligheten till en tydlig linjerelation mellan nämnden och den personal som ska förverkliga nämndens beslut, samt att dimensioneringen av personalen anpassas till verksamhetens krav
- Svenska kyrkan initierar en utvärdering av nuvarande organisationsstruktur för bistånds- och utlandsfrågorna vid kyrkokansliet, som särskilt fokuserar på följande områden:
 - medarbetartillfredsställelse
 - resursplanering samt avrops- och beställningsmekanismer
 - regionansvarigas roll och arbetsbelastning
 - ansvar och befogenheter, särskilt när det gäller chefsbefattningarna
 - arbetsformer och innehåll i interna möten
 - hur den faktiska arbetstiden används
- Att tematikernas/strategernas roll och ansvar utvecklas och att ansvarsfördelningen gentemot regionansvarig tydliggörs

- Att organisationen i ökad utsträckning bildar arbetsgrupper kring aktuella uppgifter där regionansvarig, ekonom och tematiker/strateg samarbetar.

10.2 Verksamhetsplaneringen

Planeringsprocessen inom Svenska kyrkan uppfattas av många som oklar. Delvis hänger detta samman med matrisorganisationen. ”*Det är flera händer på samma roder och det är den som råkar vara sist på rodet som styr*” och ”*Det gäller att aldrig göra något förrän i sista minuten, för instruktioner görs alltid om ett par gånger*” är belysande citat från intervjuerna.

Fler redskap håller på att arbetas fram för bedömning av måluppfyllelsen. Dessa förändringar bör successivt bära frukt. Kortsiktigt innebär det att förutsättningarna ökar att kunna vidta åtgärder för att nå en bättre balans mellan verksamhetsambitioner och tillgängliga kansliresurser. Detta arbete har fått prioritet i samband med budgetarbetet för 2002.

10.2.1 Slutsatser och rekommendationer

Matrisorganisationen leder ibland till svårigheter i resursplaneringen. Det finns ingen riktigt väl fungerande avrops- och beställningsmekanism. Det händer till exempel att man oroar sig för om det ska gå att få hjälp tillräckligt snabbt av olika specialistkompetenser. Det finns vidare ibland svårigheter att säkra resurser till de samlande och långsiktiga strategier som beslutats.

Flertalet anställda anser att arbetsbelastningen har blivit större under senare år. Behovet av tydliga avgränsningar och prioriteringar kan förväntas öka. Det finns därför ett behov av att i verksamhetsplaneringen stämma av den faktiska tidsanvändningen mot den planerade, för att hitta rätt ambitionsnivå i förhållande till förutsättningarna. Men då det saknas individuella arbetsplaner och uppföljning kopplad till redovisning av hur arbetstiden används kan inte dimensioneringen bedömas på objektivet underlag.

I många verksamheter är det självklart att planera och redovisa hur tiden används. Ibland är tid det enda tillgängliga måttet på prestationen. Sålunda mäts den – och kunderna debiteras – vid professionella insatser som utförs av advokater, revisorer, konsulter m.fl. Behovet att använda arbetstiden effektivt är inte mindre i en icke-kommersiell verksamhet. Även om inte kostnaden för tiden ska debiteras någon kund är motiven desamma för ett rationellt utnyttjande av arbetstiden.

Svenska kyrkan har ett väl fungerande tidregistreringssystem. Det saknas dock ett tillfredsställande sätt att följa upp *hur* arbetstiden används och därmed vilka prioriteringar som de facto har gjorts. Det går därför inte att på ett bra sätt exempelvis följa upp förändringar i balansen mellan beredning och uppföljning.

Vi rekommenderar att

- Personaldimensioneringen inom kyrkokansliet ses över
- Det sker en tyngdpunktsförskjutning av arbetet i riktning mot mer av uppföljning, utvärdering och spridning av erfarenheter
- Att individuella arbetsplaner utformas mellan chef och medarbetare
- Utvecklingsarbetet fortsätter inom organisationen för att bättre kunna stämma av faktisk tidsanvändning

10.3 Personalpolitiken

10.3.1 Personalens syn på personalpolitiken

Svenska kyrkan är en utvecklande och intressant arbetsplats och medarbetarna bedömer generellt sina utvecklingsmöjligheter som goda. Men det finns en del av de intervjuade medarbetarna vid kyrkokansliet som inte är särskilt nöjda. Detta kan delvis förklaras av de stora förändringar som organisationen har genomgått. Arbetsmiljön skapar en hel del stress. Personalomsättning och arbetsrelaterade långtidssjukskrivningar talar sitt tydliga språk. Det upplevs som svårt att veta när man gör ett tillräckligt bra jobb. Belöningssystemen, lönepolitiken och lönekriterierna anses behöva utvecklas så att de blir tydligare.

10.3.2 Slutsatser och rekommendationer

Personalpolitiken är nyckeln till att göra kyrkokansliet till en attraktiv arbetsplats. Personalens betydelse för effektiviteten i kyrkans biståndsarbete kan inte nog betonas. Därför har personalpolitiken stor betydelse även utifrån Sidas perspektiv.

Vi rekommenderar att

- Löne- och andra belöningskriterier ses över och görs mer transparenta
- Svenska kyrkan söker nya vägar när det gäller att förebygga stress och överbelastning och provar nya metoder för arbetslivsinriktad rehabilitering

11 Dialog/samrådsformer mellan Svenska kyrkan och Sida

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Ansökningarna
- Formell dialog i övrigt
- Informell dialog
- Organisatorisk nivå för dialogen
- Tillgänglighet

11.1 Dialog/samrådsformer mellan Svenska kyrkan och Sida

För Svenska kyrkan är det av intresse att få finansiellt stöd från Sida för att därigenom kunna öka närvaron hos sina samarbetspartners. Men Svenska kyrkan vill inte bli alltför beroende av stöd från Sida. Bidraget från Sida motsvarar ca 30% av Svenska kyrkans utvecklingsbistånd. Vidare anser Svenska kyrkan det vara av stort värde att få ta del av de kunskaper och erfarenheter av utvecklingsbistånd som finns inom Sida. På motsvarande sätt är Svenska kyrkan en intressant partner för Sida, genom det långvariga och omfattande engagemanget i många länder. Även när det gäller idé- och metodutveckling är Svenska kyrkan en värdefull samarbetspartner till Sida. Svenska kyrkan har ambitionen att ännu mera aktivt ta del i biståndsdebatten.

Samarbetet mellan Svenska kyrkan och Sida präglas av ömsesidig respekt. Båda parter anser att man har funnit en arena där samarbete är möjligt utan att ge avkall på Svenska kyrkans identitet respektive Sidas ansvar för att biståndet ges inom ramen för de bistånds-

politiska målen. Av särskilt intresse i detta sammanhang är arbetet med de vidgade kriterierna. Detta utvecklingsprojekt, inklusive de tre pilotprojekten, ska utvärderas inom ramen för nästa årsrapportering. Vid fältstudierna har det klart framgått vilken avgörande betydelse biskopars och pastorers ledarskap har även för den del av verksamheten som finansieras genom utvecklingsbiståndet. Det är svårt att i utvecklingsarbetet och kapacitetsuppbyggnaden exkludera de främsta ledningsfunktionerna i organisationsstrukturen. Sannolikt skulle utvecklingsbiståndets effektivitet kunna förbättras avsevärt om medel från Sida även kunde användas för att säkerställa ett gott ledarskap på alla nivåer i organisationen.

11.2 Slutsatser och rekommendationer

Vårt intryck är att samarbetet mellan Svenska kyrkan och Sida fungerar bra. Även kyrkans samarbetspartners har en positiv inställning till Sida. Sålunda anser exempelvis ELCT att Sida är den minst byråkratiska av alla biståndsorganisationer som man har kontakt med. De som har intervjuats har dock den grundläggande uppfattningen att utvecklingssamarbete ska baseras på ömsesidigt förtroende och en tydlig ansvarsfördelning. Som en konsekvens av detta menar man att om en samarbetsorganisation får förtroendet att genomföra en viss verksamhet så skall inte Svenska kyrkan och/eller Sida kontrollera detta i detalj utan lita på sina samarbetspartners. Här krävs det lyhördhet för att hitta en bra balans.

Vi rekommenderar att

- Det i arbetet med de vidgade kriterierna särskilt beaktas möjligheterna till att i kapacitetsuppbyggnad inkludera utvecklingen av ledarskapet på samtliga nivåer hos samarbetspartnern.

12 Normer, värderingar och attityder

Denna del av systemrevisionen har innefattat normer, attityder och värderingar

- Inom Svenska kyrkan
- Hos samarbetspartners
- I Svenska kyrkans målgrupp(-er)
- Bland andra intressenter i ”samhället”

12.1 Värdegrund

Svenska kyrkans arbete bärs upp av gemensamma normer, attityder och värderingar. Kollegialiteten vid kyrkokansliet förefaller vara stark och det finns ett gemensamt intresse för att förbättra verksamheten. Det finns också en stark värdegemenskap mellan Svenska kyrkan och dess samarbetspartners. Attityderna till Svenska kyrkan från de samarbetsorganisationer som vi har träffat vid fältstudierna är mycket positiva. Svenska kyrkans medarbetare uppfattas som professionella, samarbetsorienterade, prestigelösa och konstruktiva. Av tradition har gåvor/bidrag förmedlats utan krav på resultat eller motprestation. Avrapportering från samarbetsländerna har inte varit en prioriterad uppgift. Tid och kraft har ägnats åt att stödja verksamhetens genomförande och utveckling. Eftersom inte heller samarbetsorganisationen i allmänhet har varit resultatorienterad, har det tidigare

saknats system för uppföljning och kontroll. Att införa ökad kontroll i ett samarbete som präglas av en stark gemensam värdegrund är inte oproblematiskt. Det kan lätt uppfattas som att givaren inte längre litar på sin samarbetspartner.

Vårt intryck är att det bilaterala biståndet mellan stater traditionellt har ansetts som en mer självklar form för statligt stöd än samverkan mellan enskilda organisationer. Det har dock under senare år kommit att uppfattas som allt viktigare att arbeta med utveckling av det civila samhället. Partnerskap mellan enskilda organisationer bedöms då vara långsiktigt mera uthålligt än att ekonomiskt stöd ska gå via samarbetslandets statsförvaltning. Därför finns det ett ökat intresse att ta till vara de enskilda organisationernas kompetens. Vi bedömer att attityden till enskilda organisationer har förbättrats under senare år.

Det bistånd som kanaliseras genom enskilda organisationer har en stark förankring i det svenska samhället. Generellt pekar också undersökningar just nu på att biståndsviljan är i ökande i Sverige, främst hos unga människor. Svenska kyrkans engagemang i utvecklingsbiståndet måste bedömas ha stark legitimitet i samhället.

Samtidigt pågår en diskussion kring innebörden i begreppen ”folkrörelse” och ”civilt samhälle”. Det är inte givet för all framtid hur dessa begrepp skall definieras och vilka organisationer och företeelser som skall inbegripas. Debatten visar att begreppen är flytande och speglar aktuella värderingar och samhällsförändringar.

12.2 Slutsatser och rekommendationer

Svenska kyrkan har ett stort försprång gentemot många andra verksamheter, genom att verksamhetens identitet och bas utgörs av det gemensamma upprätthållandet av goda normer, attityder och värderingar. Detta försprång kan utnyttjas till att bygga vidare på en organisation, som kännetecknas av en unik delaktighet och respekt för den enskilda människan. Det är en utmaning att bevara de goda traditionerna i denna folkrörelsekultur och samtidigt förnya den.

En stark gemensam värdegrund är ett utmärkt ”kitt” i en organisation. Den leder ofta till hög effektivitet och förhindrar missbruk bland dem som delar dessa värderingar. Men om det inte finns formella styr- och kontrollsystem är det lätt att missbruka förtroendet för dem som mer eller mindre medvetet vill utnyttja bristerna.

Vid intervjuerna har framkommit att det finns en del grundläggande värderingar kring vilka biståndsinsatser som prioriteras, som inte alltid är grundade på utvärderingar och forskning utan mera på ideologi och attityder. Det är viktigt att denna typ av frågor kan diskuteras på ett öppet och förutsättningslöst sätt och att det finns forum i organisationen för detta som har formell tyngd.

Den viktigaste styrningen inom Svenska kyrkan har traditionellt skett genom skapandet och upprätthållandet av denna gemensamma värdegrund. Utvecklingen av professionella planerings- och budgetsystem har kommit i andra hand. En ökad resultatorientering har skett under senare år, men fortfarande krävs insatser för att tydliggöra mål och följa upp resultat.

Det är viktigt att ansvariga vid samlivsorganisationerna förstår motiven för Sidas anvisningar och regler – och därmed Svenska kyrkans – även om den enskilde inte alltid tycker att de är bra. På en punkt synes det finnas en attitydskillnad mellan Sida/SEKA och Svenska kyrkans samlivsorganisationer. Det handlar om byråkratins kärna. Sida präglas i mycket av ”det skrivna ordets kultur”, medan ansökningar och rapporter från Svenska kyrkans samlivsorganisationer i fält sällan skrivs av människor, som har samma professionella erfarenhet. Svenska kyrkans handläggare hamnar här i en svår ”sam-

manjämkande” roll, där de dels har en förståelse för svårigheterna i fält, dels har respekt för att Sidas regelverk ska följas.

Sidas kontrollansvar accepteras av både Svenska kyrkan och samarbetsorganisationerna. Samtidigt ska både Sida och Svenska kyrkan vara stödjande i dialogen, metodutvecklingen o.s.v. Är det möjligt att förena en kontrollerande roll med en stödjande och rådgivande? Svaret på frågan är ja och så sker i många myndigheter och även i andra sammanhang. Däremot finns det inte någon färdig modell för hur detta ska ske, som passar alla organisationer. Den konkreta utformningen kan endast skapas i en kontinuerlig dialog mellan samtliga berörda. Styrningen av och i en myndighet är baserad på ”Top-down”-principen, vilket är riktigt i en rättsstat. Organisationernas arbete är å andra sidan präglad av ”Bottom up”, vilket är viktigt för att skapa delaktighet och lokalt ägande. Hur formas ett samarbete, som kan karaktäriseras som ett partnerskap, ur dessa båda perspektiv?

Vi rekommenderar att

- Ett metodutvecklingsprojekt genomförs, med deltagande av Sida/SEKA, Svenska kyrkan och andra ramorganisationer, för att följa upp samarbetet med syfte på att tydliggöra vad ett partnerskap innebär.
- Svenska kyrkan även fortsättningsvis aktivt medverkar i diskussionen kring innebörden av begreppen folkrörelse och civilt samhälle för att säkerställa att de värderingar kyrkan bygger på införlivas i de prioriteringar som styr biståndspolitiken.

13 Den dagsaktuella agendan

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Den aktuella debatten i Sverige
- Den aktuella debatten i samarbetsländerna
- Massmediakontakter

13.1 Biståndsdebatten

Biståndet är en viktig politisk fråga. För det första står den högt på alla partiers lista över prioriterade områden. För det andra finns det skilda åsikter mellan partierna när det gäller biståndets omfattning och inriktning. För det tredje omfattar biståndet flera centrala politikområden, där den nationella politiken i Sverige inte alltid överensstämmer med de insatser som genomförs i ett samarbetsland. För det fjärde sker det ständigt förändringar på den internationella arenan som har eller kan få implikationer på någon del av biståndet.

13.2 Slutsatser och rekommendationer

Det är enligt vår uppfattning oundvikligt – och dessutom önskvärt – att biståndet är en del av den aktuella politiska debatten. Debatten bidrar till att intresset och engagemanget för dessa frågor hålls uppe och kanske t o m ökar. Men även om de positiva effekterna överväger långsiktigt kan debatten kortsiktigt påverka förutsättningarna på ett negativt sätt. En sak som kan diskuteras är vilket förhållningssätt som Svenska kyrkan ska inta i samband med olika skeenden eller olika politiska utspel. En annan viktig fråga är om och hur olika intressenter vill engagera sig i den biståndspolitiska debatten. Varje enskild organisation

har en självklar plats i denna. Det kan dock finnas anledning att närmare diskutera vad Svenska kyrkan skulle kunna tillföra när det gäller generella erfarenheter av utvecklings-samarbetet och hur denna kunskap kan ges plats i den aktuella debatten.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan även fortsättningsvis avsätter resurser för att kunna delta i den bi-ståndspolitiska debatten nationellt och internationellt.

Bilagor

Bilaga 1 Förteckning över granskade dokument

Bilaga 2 Förteckning över intervjuer

Bilaga 3 Fältstudien i Tanzania

Bilaga 4 Fältstudien i El Salvador och Guatemala

Bilaga 5 Besöket vid Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd

Bilaga 6 CQM-modellen

Bilaga 7 Riskanalysmodell

Bilaga 8 Genombrott

Bilaga 9 Rekommendationerna

English Summary

Bilaga 1

Granskade dokument

Följande dokument har granskats:

Från *Svenska Kyrkan* har i samband med systemrevisionen överlämnats följande dokument för granskning:

1. Avtal om rambidrag mellan Sida och trossamfundet Svenska Kyrkan
2. Beslut om insatsstöd: Rambidrag till Trossamfundet Svenska Kyrkan budgetåret 2001
3. PM – Årsrapportering till Sida avseende ramanslag för budgetåret 2000
4. Svenska Kyrkans internationella uppdrag – program för Svenska kyrkans mission och Lutherhjälpen
5. Årsberättelse för Lutherhjälpen år 2000 ”Livskraft”
6. Årsberättelse för SKM år 2000
7. Årsberättelse för EFS år 2000
8. Årsredovisning för Svenska Kyrkan år 1999 och 2000
9. Kyrkordningen
10. Protokoll och bilagor från kyrkomötet 1999 och 2000
11. Kyrkostyrelsens skrivelse till kyrkomötet 2000:1, Mål och rambudget för Svenska Kyrkan 2001–2003:
12. Kyrkostyrelsens skrivelse till kyrkomötet 2001:1, Mål och rambudget för Svenska Kyrkan 2002–2004
13. Kyrkostyrelsens skrivelse till kyrkomötet 2001:2, Verksamhetsberättelse och årsredovisning för Svenska kyrkan nationella nivå år 2000
14. Kyrkostyrelsens skrivelse till kyrkomötet 2001: 6, Vissa frågor rörande Svenska Kyrkans organisation på nationell nivå
15. PM 2000-06 13: Samtalsunderlag om process för utarbetande av ett styrorgan för Svenska Kyrkans internationella verksamheter
16. Projekt beskrivningar, MR, Hälsovård, Utbildning, Integrerade utvecklingsprogram, Livsmedelssäkerhet, Ekonomisk och social rättvisa; lokal resursmobilisering – utdrag ur projekthanteringssystemet, PHS
17. Protokoll från kyrkostyrelsen 2000 och 2001
18. Protokoll från nämnden för Svenska Kyrkans mission 2000 och 2001
19. Protokoll från EFS styrelse och ESF-rådet 2000 och 2001-10-23
20. Manualer för PHS –ekonomi
21. Manualer för användarutbildning – PHS
22. Manualer för hantering av kostnadställeansvar – PHS
23. Manualer för administration – PHS
24. Manualer för läs-skrivrättigheter – PHS
25. Protokoll från Lutherhjälpens styrelse 2000 och 2001
26. Årsansökan från Svenska Kyrkan till Sida 2000–2001
27. Reviderad årsansökan 2001
28. Projektkatalog – årsansökan 2000–2001
29. Delegationsordning för de internationella verksamhetsområdena
30. Strategi för EU-projekt 1999–2002 med mera
31. PM – dokumenthantering för anslagsverksamheten
32. PM – föreskrifter för administration av anslag
33. Detaljbudget 2000 och 2001 samt detaljbudgetinstruktion 2002
34. Tertialrapporter 2:2000 och 1:2001 samt instruktion till tertialrapportering 2001:
35. Instruktion till årsredovisning 2000

36. Instruktion till mål- och rambudget 2001–2003 samt 2002–2004
37. Annual Funding Commitment between LWF, Church of Sweden, International Mission and Diaconia and Program Cooperation Frame Agreement
38. Co-operation agreement WCC & Church of Sweden
39. Delegationsprotokoll om firmateckning gällande avtal, PM om attesträtt, PM – Namnteckningsprov och PM – Attestregler
40. Översikt över verksamhetsområde, bärande principer, prioriterade områden och metoder/arbetsformer för LH, SKM och EFS Utland samt
41. Översikt över Svenska Kyrkans organisation på den nationella nivån
42. PM – Church of Sweden Annual requirements from its partners
43. Pärm WCC Report 2000
44. Pärm MAD 2000
45. Pärm APD 2001-12-04
46. Pärm Systemrevision WCC & LWF information
47. Pärm LWF – WS SoN 2000–2002

Anm: Manualerna i p 20–24 avser den ”gamla” versionen, dvs den som tillämpades under systemrevisionens kartläggningsfas.

Sida

	Senaste	Senaste två åren
Bedömningspromemoria och beslut		X
Samarbetsavtal		X
Allmänna villkor	X	
Anvisningar	X	
Protokoll årsgenomgångar		X
Tidigare systemrevisioner		
Den granskning av samtliga ramorganisationer som gjordes av RRV 1998	X	
Utvärderingar, där Svenska Kyrkans projekt har ingått	X	

Granskade dokument – Kyrkornas Världsråd

Producerat av The World Council of Churches (WCC)

Co-operation Agreement 2001 between WCC and the Church of Sweden

Financial Report 2000 (Sept 2001)

Financial Report 2000 Activities Appendix (Sept 2001)

Funding Report to the Church of Sweden for the period of January 1, 2000–December 31, 2000

Master Asking Document (MAD) 2000

Vision to Action and Activity Planning Document (APD) 2001

Yearbook 2001

Striving Together in Dialogue – A Muslim-Christian Call to Reflection and Action (2001)

Planning Documents 2001

Planning Documents 2002

Activity Planning Documents 2002

WCC Activity Reports 2000 (Narrative Reports)

Activity Based Costing (23 Oct 2001)

Ecumenical Steps to a new Vision for Africa (Sept 2001)

Criteria and Guidelines on Small Grants (Oct 2000)

Memorandum to JPC staff re PPA procedure (odaterad)

PPA 1st Analysis (March 1999)

WCC Activity Report 1999 PPA (Narrative Reports)

WCC Activity Report 2000 PPA (Narrative Reports)

Examples of PPA-projects approved in 2000

List of all projects approved 2000

PPA Analysis 2000

List of all projects approved 2001

The Churches confronted with the Problem of HIV/AIDS (with World Alliance of YMCAs, odaterad)

The role of the World Council of Churches in facilitating community responses to HIV/AIDS 2000–2001

Building bridges in PME, 2000

Summary report on status of feasibility study concerning the establishment of a global health watch 2001

The NGO Forum for Health 2000

Co-operation agreement 2001

Audit Approach – Explanatory note 2000

Projects Approved 2000

PPA Analysis 2000

Reference: Formulation of Customary laws of the IP of CHT 2000

Ecumenical steps to a new vision for Africa. A Progress Report 2001

Övrigt

The All Africa Conference of Churches: Report of AACCC Church Leaders' Consultation on the Approach to the HIV/AIDS Crises 15–17 January 2001

The All Africa Conference of Churches: The Silent War against Africa AIDS, Report of AACCC Church Leaders' Consultation on the Approach to the HIV/AIDS Crises 23–25 April 2001

The NGO Forum for Health: A Global Network Committed to... (2000)

The NGO Forum for Health: Global Health Watch Project (March 2001)

The NGO Forum for Health: Rejuvenating Mental Health for Youth in Europe (March 2000)

The NGO Forum for Health: Violence and Health (May 2001)

WCC Southern African Regional HIV/AIDS Consultation 26–27 March 2001

MAP International: Report on the HIV/AIDS Curriculum Development Consultation for Theological Institutions in Eastern and Southern Africa 27–30 June 2000

Granskade dokument – Lutheran World Federation

Producerat av Lutheran World Federation

LWF Today

Annual Funding Commitment of the Programme Co-operation Framework Agreement 2001

Budget LWF 2000

LWF budget 2001-11-05

Summary of Needs 2000–2002

Mozambique Programme, Planning and Monitoring System (PMS) 1999

Report of the General Secretary to the Council 2001

Diaconia Semestral Activities Report 2001

Hummanitarian charter and Minimum Standards in Disaster Response

Annual Report 2000

The Sphere Project

Department El Salvador Programme 2000

Report and Financial Statement 2000

Department for World Service Procurement Policy 2001

Field Manual 2001

Tanganyika Christian Refugee Service Annual report 2000

Guiding Principles for Sustainable Development 2000

Mission, Communication and Development Projects (to be filled for each project application) 2001

Lutheran World Fereation Project Committee Mandaté

Strategic Planning and Priority Setting

Agreement

Audit Agreement

Overview List of Project approved by the LWF Project Committee, May 15–18 2001

Department for Mission and Development Summary of Requests 2000–2002

Department for Mission and Development Annual Desk Reports 2000

Capacity Building Workshop Presentations 1998

Program Cooperation Frame Agreement

Aims and Goals

Report of the Treasurer 2001

Report to Management December 2000

Auditors' Report on the Group Financial Statements 2000

Department for World Service Activity Reports 2000

Geneva Coordination Budget 2001/2002

Program Transition Guidelines approved by the Council 1998

Monitoring and Reporting System

Department for World Service 2001

World Service Strategic Plan 2002–2006

Development Education Forum Life after Debt 2000

Development Education Forum The Church 1998

Development Education Forum 50 years of LWF Meeting Human Need 1997

Balkans Programme Annual Report 2000

Balkans Programme Strategy Outline 2001–2005

Workshop on Capacity Building for Asia Manila 1999

Taller Litinamericano sobre aumento de la Capacidad Institucional Santiago 1999

Övrigt

Härtill kommer 5 pärmar med material från Svenska kyrkan enligt sammanställning ovan.

The role of the World Council of Churches in Facilitating community responses to HIV/AIDS 2000–2001

NGO Forum for Health 2001

The NGO Forum for Health rejuvenating Mental Health for Youth in Europe 2000

LWF/DWS Tanzania PMD – 421125 – Simanjoro Rehabilitation Project – 2002–2003

LWF/DWS Tanzania PMD – 421110 – Kibondo Development Project – 2002–2004

ACT Regional Conference Budapest

Capacity Assessment Report

Programme Cooperation Frame Agreement Implementation Plan 1998

Granskade dokument – Action by churches Together

When and Why act established

Global Actions

Granskade dokument – Tanzania

Övergripande

LMC

LMC Constitution, Bylaws and Working Guidelines

Directions for LMC

Mid-term review of LMC (Report 2001-05-03)

LMC Joint Plans 2001–2003

Second Consolidates Draft Plan (SCDP)

Human Resource Planning Worksheet (HRPWS)

Formats for Identification of missionary personnel needs

Guidelines for dealing with bilateral assistance

Formats for Identification of information needs for resource mobilisation

Formats for reporting firm pledges and provisional pledges to the Second Consolidated Draft Plan (SCDP) and Approved Joint Plans for Concideration

4th LMC Assembly 30 sept-4 oct 2001, Harmony: Working Together

ELCT-NWD (North Western Diocese)

Budget 2001–2003

Financial Report 2000

Information on the Activities of the Diocese for Mr Arne Svensson, Sida consultant, on the occation of your visit to nNorth Western Diocese (September 2001)

Evaluation Report on ELCT/North Western Diocese Primary Health Care Programme, Kagera region, Tanzania by Primary Health Care Institute, Iringa in Collaboration with The Evangelical Lutheran Church in Tanzania/North Western Diocese (Draft april 2001, den slutliga versionen ej klar vid fältbesöket)

Handlingsprogram för ett femårigt primärhälsovårdsprojekt (draft slutet av september 2001, ej daterad, slutlig version ej klar vid fältbesöket)

ELCT

Policy Health and Healing (Second draft, ej daterad, ännu ej fastställd)

Community Healt Funds and Managed Health Care (Dr Mark Bura, 1999)

ELCT Health System, 1998

Preliminary Assessment of ELCT Health Facilities in Northern Tanzania, June 1998

Total Quality Management for Managed Health Care: A Practical Manual for Health Providers (Dr Bura et al, odaterad)

Health Management Information System, 2001

Hospital Standard Accounting Manual, 1998/99

Curriculum for Community Based Health Fund, oktober 1999

ELCT Hospital/Dispensaries Financial Regulations, 1998/99

The establishment of Church Drug Procurement and Distribution System, nov 1998

Guidelines for Reports from Development Workers

Management of Drug Supply and Revolving Drug Fund, Febr 2000

Drug management

The National Health Laboratory Services Policy (Ministry of Health, mars 1991)

Tools and Important Documents for Managed Health Care Program and Community Health Funds of the ELCT 1993–2000 (innehåller en genomgång av användningsområdet för 16 olika styrinstrument och stödsystem utvecklade inom ELCT. Vidare preciseras ytterligare 48 dokument som på något sätt är styrande för delar av hälsområdet, med angivande av vilka som är bindande statliga regler, olika NGOs regler för verksamheter som dessa stödjer etc)

För aktuella projekt i Tanzania

Education for Democracy and Human Rights

Projektbeskrivning i projektkatalogen

1999/2000 Annual report

Ndamallya&Company Certified Accountants & Authorised Auditors: Management Audit Report of the ELCT- Education for Democracy and Human Rights Project for the year ended 30th June 2000

Project proposal for Funding Consideration (2001-09-19)

Managed Health Care Programme

Projektbeskrivning i projektkatalogen

Cost of Health Services of ELCT (Dr Steffen Flessa, Aug 1996–Febr 1997)

“Reconciling the irreconcilable”: Proposals and recommendations on how to achieve sustainable health care affordable to the rural poor in Tanzania (Dr Steffen Flessa, Febr 1997)

Critique for improved health services (ELCT, odaterad)

Managed Health Care Programme 1997–2001: For improved Health Services

Monitoring and Supervision of Managed Health Care Program (Health Services Audit), Lugala Lutheran Hospital, ELCT Ulanga Kilombero Diocese 18-21 sept 2001

Community Based Health Fund Ndolage Hospital Annual Report 2000

A Budget for Managed Health Care Programme for the year 2002

Financial Report for 1999 (2001-01-22)

Ndamallya&Company Certified Accountants & Authorised Auditors: Receipts and Expenditure Statement for the year ended 31th December 1999

Narrative report for the funds sent in 1998/9

Performance criteria for Funds allocation to ELCT Institutions in Support of Managed Health Care Program 1997–2000

Managed Health Care Programs Review Workshop, New Safari Hotel, 22–26/1/2001

Local SACCOs ELCT

Projektbeskrivning i projektkatalogen

Project description and work budget (2001-09-17)

Scholarship Programme

Projektbeskrivning i projektkatalogen

Primary Health Care Programme, Phase III

Projektbeskrivning i projektkatalogen

Co-operation Agreement 2001-04-09

PHC-programme ELCT-NWD Annual Report for year 2000

Balance Sheet and Accounts as at 31st December 2000

Budget for the PHC Programme for year 2001 (2001-03-02)

Four Programme Narrative Report January up to December 2000

ELCT-NWD Ndolage Hospital: Narrative report for Delivery Relief Fund for eight months Evaluation Report on ELCT/North Western Diocese Primary Health Care Programme, Kagera region, Tanzania by Primary Health Care Institute, Iringa in Collaboration with The Evangelical Lutheran Church in Tanzania/North Western Diocese (Draft april 2001, den slutliga versionen ej klar vid fältbesöket)

Handlingsplan för ett nytt femårigt Primary Health Care Programme (Draft september 2001, den slutliga versionen ej klar vid fältbesöket)

Huyawa Programme, Phase II

Projektbeskrivning i projektkatalogen

W.M. Kilele & Company, chartered Certified Public Accountants/Auditors: Balance Sheet and Accounts as at 31st December 2000 (2001-06-21)

Narrative Report 2000 (2001-09-06)

Huyawa budget 2001 (2001-03-02)

Co-operation Agreement 2001-04-09

Beslut i enlighet med delegationsordning 2001-08-21

Health Care Insurance Scheme

Projektbeskrivning i projektkatalogen

Community Based Health Insurance Scheme Budget 2001 (2001-06-06)

Co-operation Agreement (2001-09-13)

Bgr & Co Authorised accountants & Auditors: Community Based Health Insurance Scheme Project and establishment of Bukoba Dispensary Accounts as 31.12.1999 (2000-11-21)

Narrative Progress Report Bukoba Dispensary (2001-09-13)

Bgr & Co Authorised accountants & Auditors: Community Based Health Insurance Scheme Project and establishment of Bukoba Dispensary and Building renovation. Financial Statements for the period from July 24, 2000 to February 29, 2001

Pre-School Teachers Course

Projektbeskrivning i projektkatalogen

Bgr & Co Authorised Accountants & Auditors: Pre-School Teachers Course. Financial Statement as 31st October 2000 (2000-11-16)

Final Report (3 August 2000)

Pre-School Teachers Course. Financial Statement as at June 19, 2001 (2001-06-29)

Project Request for Support for Pre-school Teachers Programme (March 2001)

Co-operation Agreement (2001-06-29)

Local SACCOs ELCT-NWD

Projektbeskrivning i projektkatalogen

Budget 2001-06-29

Budget och tidsplan för 2001 resp 2002 (2001-09-13)

El Salvador

Övergripande

El Salvador and Guatemala – program background

Program plans – Statement of Needs 2000–2002

Annual Report Lutheran World Federation

Svenska kyrkan, Kyrkokansliet – Delegationsordning för de internationella verksamhetsområdena

Svenska kyrkan, Kyrkokansliet – Attestregler

Svenska kyrkans utrikesverksamhet – kansliets organisation

LWF/FLM

LWF – Strategic Plan 2002–2006

Annual Report 2000 – El Salvador, Guatemala and Honduras

El Salvador and Guatemala Program

Notes for elaboration of Guidelines for Strengthening of Civil Society

Referencias de Contrapartes 2001

Lista de Oficinas Regionales FLM/DSM-ES

Criterios para la Selección y el Financiamiento de Proyectos No Operacionales

Ensayo sobre Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Política de Monitoreo para las Contrapartes no operacionales de la FLM/DSM

Monte por rubro de Contrapartes

Income and Expenditure Statement for the year ended 31 December 2000

Convenio de Cooperación entre FLM y el Centro para los Derechos Humanos

Modelo Autorización de Gastos a ONGs

Políticas de Caja Chica y Conciliaciones Bancarias

El Salvador and Guatemala Programme – Income and expenditure statement for the year ended 31 December 2000

UNES: Gota a Gota, el Agua de Agota

UNES: La Casa de Adobe Sismorresistente

WCC

WCC Activity Report 2000

CREDHO: Comunidades, Productores/as y Etapa del Proceso por Equipo durante el Año 2000

CREDHO: Comunidades, Productores/as y Etapa del Proceso por Equipo durante el Año 2001

CREDHO: 25 años sirviendo a la Comunidad campesina...

Guatemala

LWF/FLM

El Peten Integrated Rural Development Program – Planning Document 1998 – 2001

Civil Society Program – Planning Document 1998–2001

SKM

Acuerdo de Cooperación Económica

Programa de Microproyectos y Educación para el Desarrollo (FUNCEDESCRI) 2000

Programa de Microproyectos y Educación para el Desarrollo (FUNCEDESCRI) 2002

Programa de Microproyectos y Educación para el Desarrollo (FUNCEDESCRI) 2001-2002

FUNSEDESCRI: Resumen cuantitativo de control de Fondos Comunitarios actualizado al año 2000.

Programa Aporte General a FUNSEDESCRI 2000

Bilaga 2

Muntlig information genom möten och intervjuer

Svenska kyrkan

Leni Björklund, Gen.sekr.
Peter Weiderud, Utr.chef
Carin Gardbring, HP utl ansvarig
Peter K Sjögren, enhchef Int ek
Maria Nordström, int ek, Sida
Hans Josefsson, enh.chef adm.
Kerstin Kollander, DP Global (KV+LVF)
Nils Rönnbäck, DP Global (KV+LVF)
Lars Hofgren, DP Afrika
Karin Bergman, DP Afrika
Christer Åkesson; dir LH
Hilda Lind, dir SKM
Staffan Grenstedt, dir EFS
Anders Wejryd, ordf LH
Jonas Jonson, ordf SKM
Rey Råwall, ordf EFS
Gunnar Nygren, controller
Helen Ottosson Loven, ek.chef
Lena Malmquist, redov.chef
Per Leonardsson, regionansvarig Latinamerika
Maria Möller, ekonomi- & projekthandläggare Latinamerika
Ingrid.G.Andersson, informationschef
Erika Brundin, informatör.
Jan-Olof Lindberg, revisor, Öhrings PWC
Lars Nicklasson, revisor, Öhrings PWC

The World Council of Churches (WCC)

Cluster on Finance, Services and Administration

Mr Robert Christeler, Director

Income Monitoring and Development Team

Mr Michiel Hardon, Director

Ms Nan Braunschweiler, Visits and Reporting Officer

Projects Team

Mr Jean-Nicholas Bazin, Team Manager

Ms Carol Abel, Coordinator

Cluster on Relations

Geneviève Jacques, Director

Regional Relations and Ecumenical Sharing Team

Mr Matthews George, Acting Director

Dr Marina Rizk, Middle East Desk

Ms Sylvia Egli, Europe Desk

Ms Don Ross Wieser

Cluster on Issues and Themes

Rev. Dr. Sam Kobia, Director

Education and Ecumenical Formation Team

Ms Tara Tauturi, Programme Executive for Scholarships

Mission and Evangelism Team

Dr Manoj Kurian, Programme Executive for Health Issues

Justice Peace and Creation Team

Mr Martin Robra, Programme Executive for Ethics and Ecology

The Lutheran World Federation (LWF)

Ms. Agneta Ucko, Deputy General Secretary, Room 360

Rev. Dr. Péri Rasolondraibe, Director for Mission & Development

Rev. Rudolf Hinz, Director for World Service and colleagues, Salle VIII

Mr. Pauli Rantanen, Director for Finance and colleagues, Salle VIII

Ms Neville Pradhan, Program Secretary/Emergencies

Ms Margret Stasius, Secretary for Project Coordination and Administration

Drs Jaap Schep, Secretary Project Implementation and Monitoring

Ms Elsa Moreno, Appeals Officer

Mr Thor-Arne Prois, Director

Ms Jessie Kgoroadira, Finance Officer

Mr John Damerell, Coordinator for Program Implementation

Ms Shirley Golding, Secretary for Finance and Administration

Mr Daniel Johnston, Associate Director for Finance and Administration

Action by Churches Together (ACT)

Mr Thor-Arne Prois, Director

Ms Elsa Moreno, Appeals Officer

Ms Jessie Kgoroadira, Finance Officer

Mr Dov Malant, Finance Office

Tanzania

Dr Leonard Mbilinyi, LMC Secretary

Mr Martin Habelt, LMC Finance Secretary (outgoing)

Mr D Smith, LMC Finance Secretary (incoming)

Ms Vivian Makule, Human Resource and Administrative Assistant, LMC

Mr Geoffrey Kalugendo, DSG Planning and Development, LMC

Mr Amani Mwenegoha, Secretary General, ELCT

Mr Alex Mkumbo, Treasurer, ELCT

Dr Peter Iveroth, ELCT-CW

Bishop Samson B Mushemba, ELCT- NWD

Rev Dr Fidon Mwombeki, General Secretary, ELCT- NWD

Mr Mujuni Byabato, Planning and Development Secretary, ELCT- NWD

Mr Godwin Lwezaura, Treasurer, ELCT- NWD, LMC Finance Review Group

Mr Lars Hogren, Svenska Kyrkan, LMC Finance Review Group

Rev R Hansen, LMC Finance Committee, LMC Finance Review Group

Mr Aminieli Mungure, ELCT-CW, LMC Finance Review Group

Mr Emmanuelli Ayo, Chief Auditor ELCT, LMC Finance Review Group

Mr Nils Johansson, PHC consultant, ELCT- NWD

Mr Solomon Usanga, ELCT-UKD (Ulanga Kilombero Diocese)

Mr Gideon Mbalalcai, Managed health Care Programme Coordinator, ELCT

Ms Mary Tafisa, Nurse, Kitanya Parish, ELCT-NWD

Mr Rutta S Kabwera, Headmaster, Lyamahoro Sec School, ELCT-NWD

Rev Jonas Baiami Huyawa – Coordinator – ELCT/NWB

Dr Fidelis Mabula Mo 1/c Ndolage Hospital

Dr Erick Kakwemeile Hospital Secretary
 Ms Margreth Mwesiga Hospital Tresurer
 Ms Mectrida Olengeile Nursing officer in charge (matron)
 Rev Phenias Lwakotore – Maghaibi District – faster
 Mr Samson Lugaisa, Arcviltelt ELCT-NWD
 Dr Kallugasha JohnstonDiocesan Medical Secretary, NWD
 Rev Amos K. Mushendwa Youths coordinator, NWD
 Mr Paul Simon, Deputy Treasvrer, NWD
 Mr Joseph Lnlinga Health Insurance, Coordinator
 Ms Lilian Lwahate Planning & Dev. Depat.
 Mr Benjamin Kamukuka Fiterature and Communication Department
 Ms Mary Ludovic, 73 and her Orphans Matangua Christian, Elipidius Deogratias, Olivia
 Anacreti, Godson Thomas and Bahati Anacret

Av stort värde för systemrevisionen har även varit informella samtal under LMC Assembly med biskopar och generalsekreterare i stiftet, samt representanter från Svenska kyrkans systerorganisationer i LMC. Även deltagare i ELCTs workshop om Health Management Information System har intervjuats.

El Salvador

Styrelsen för Cara Sucia:

<i>Namn:</i>	<i>By/Comunidad:</i>
René Rodriguez	San Marcos
José Martin Ramos	Nueva Esperanza
Francisco Villeda Flores	El Zapote
Atilio Martinez	Montermoso
Miriam de la Concepción Romero	Colonia 19 Septiembre
Maria Alicia Rivas	Santa Rita
Ana Arilia Miranda	Garita Palmera

Möte med personal och samarbetsorganisationer på LWFs regionkontor:

<i>Namn:</i>	<i>Befattning:</i>
Rudelmar Bueno de Faria	Director
Raul Gutiérrez	Asistente Comunicaciones
Carlos Rauda Ayala	Oficial de Programa
Marianella Santamaría	Coordinadora Proyecto Emergencia/ACT
Lorena Castro Corrales	Oficial de finanzas
Xenia Marroquín	Coordinadora Nacional
Miriam Gaspar T.	Asistente Programa ES.
Guadalupe Cortéz	Sínodo Luterano Salvadoreño
Guillermo Ramirez	Fundación Quetzalcoatl
David Pereira Rivera	UNES
Lidia E. Ramos	CREDHO
Marcos Fermán	CREDHO
Efrain Gonzales	Buen Futuro
Vicente	Buen Futuro
Magaly Urrutia	C.P.D.H. (Centro para la Promoción de los Derechos Humanos "Madeleine Lagadec"

UNES:

Angel Ibarra	Direktör
Teresa Santana	Administrationsansvarig

CREDHO:

Lidia E. Ramos
Morena Manzano

Guatemala

FUNSEDESCRI

Refugio Batres	Directora
Reyna Galindo	Gestión

La comunidad de Chicabracán II Centro:

Consejos
Sebastián Ramirez Presidente
Petrona Macario
Tomas Ramirez
Domingo Osorio.
Miguel Tu Chajal

Comités intercomunitarios de seguro de molinos

Micaela Morales.
Domingo Ramirez
Domingo Osorio Ortiz
Miguel Tu Chajal
Pedro Ventura

Centro Xecanjaw

Consejos de la zona de Cunén:
Juán Chilisná

Administrador del Centro
Pablo Santos Pachucho

Comité de apoyo

Melida	Presidenta
Marcelina	Vepresidenta
Rosa Canto	Miembro
Cecilia Botón	Miembro

María Concepción Pinula Promotora y miembro del comité de Medicina Natural.

Jaime	Técnico de la procesador.
Garbino	Técnico de la procesador.
Rosita	Técnica de la procesador.

Dionicio Asistente y esposo de Dona Marcelina.

Bilaga 3

Fältbesök och studiebesök inom ramen för systemrevisionen av Svenska kyrkan

Fältbesöket i Tanzania

Fältbesöket i Tanzania, som genomfördes den 26 september–3 oktober 2001, innefattade samtliga aktuella projekt med Sida-stöd. En sammanställning av dessa återfinns på nästa sida. Av denna framgår vem som är Svenska kyrkans samarbetspartner, budget för 2001, om ansökan respektive avtal finns för 2001, samt om revisionsrapport respektive beredningsrapport finns för 2000. Om något av dessa dokument saknas finns det en kommentar till detta i nedanstående kortfattade beskrivning av varje projekt. Sida står för 100% av Svenska Kyrkans bidrag om inget annat anges för projektet.

ELCT (Evangelical Lutheran Church in Tanzania)

LH, SKM och EFS har samma samarbetspartner i Tanzania, nämligen ELCT (Evangelical Lutheran Church in Tanzania). ELCT är således partner i samtliga nio projekt, som har stöd från Sida. I tre av projekten är ELCT-CW (Common Work) partner och i övriga ELCT-NWD (North Western Diocese). Sju av projekten är SKMs och övriga två Lutherhjälpens. Även EFS har en omfattande verksamhet i Tanzania, men inget av EFS projekt uppbär för tillfället stöd från Sida. Under 80- och 90-talen bedrev dock EFS åtskilliga Sida-stödda projekt i landet.

Fältstudien innefattade både besök vid ELCTs huvudkontor i Arusha – och granskning av de tre gemensamma projekt som bedrivs därifrån – och det nordvästra distriktet (med säte i Bukoba), med studier av de sex projekt som bedrivs där. Dessutom ingick i fältstudien deltagande i LMCs (Lutheran Mission Cooperation Tanzania) Assembly i Mwanza och förmöte i dess Finance Review Group (se nedan).

ELCT-NWD är ett av 20 stift. Det är en autonom institution med egna stadgar (Katiba), där ansvarsfördelningen inom stiftet framgår. Stadgarna ses f n över mot bakgrund av att antalet avdelningar har minskat vid stiftets huvudkontor. Stiftet omfattar tre av fem distrikt i Kagera-regionen, som ligger väster om Viktoriasjön och utgör det nordvästra hörnet av Tanzania. Stiftet har drygt en miljon invånare (hela Tanzania ca 31 miljoner), varav ca 40% är under 18 år. ELCT-NWD har ca 160 000 medlemmar (siffran är osäker p g a befolkningens rörlighet), vilket innebär att det är det fjärde största stiftet i Tanzania. Stiftet har samarbetat med Svenska Kyrkan sedan andra världskriget. Stiftets kostnader för 2001 är budgeterade till 1 742 miljoner TSHS, varav 68 miljoner kommer från LMCs ”common basket”. Det senaste fullständigt reviderade året – 1999 – kom 557 miljoner TSHS direkt till stiftet från bilaterala givare.

Projekt med Sida-finansiering i budget 2001 för Tanzania

Projekt	Budget 2001 SEK	Ansö- kan finns	Avtal finns	Rev. rapp. 00 finns	Ber. rapp. 00 finns
Education for Democracy & Human Rights	200 000	Ja	Nej	Per 0006	Per 0006
Managed Health Care Programme	250 000	Ja	Nej	Ja	Ja
Local SACCOs ELCT	250 000	Ja	Nej	Nytt	Nytt
Scholarship Programme	250 000	Ja	Delvis	Delvis	Delvis
Primary Health Care III	300 000	Ja	Ja	Ja	Ja
Huyawa Programme, Phase II	1 180 000	Ja	Ja	Ja	Ja
Health Care Insurance Scheme	500 000	Ja	Ja	Ja	Nej
Pre-School Teachers' Course	250 000	Ja	Ja	Ja	Ja
Local Saccos ELCT-NWD	250 000	Ja	Nej	Nytt	Nytt

Den skriftliga dokumentation som har granskats framgår av bilaga 1. Vilka personer som har intervjuats framgår av bilaga 2.

Som framgår av bilaga 1 finns det manualer och guidelines utvecklade för flertalet områden. På hälsområdet, som är den mest omfattande verksamheten generellt och även vad gäller Sida-stöd, finns det en sammanställning över dessa. Denna innehåller en genomgång av användningsområdet för 16 olika styrinstrument och stödsystem utvecklade inom ELCT⁸. Vidare preciseras ytterligare 48 dokument som på något sätt är styrande för delar av hälsområdet, med angivande av vilka som är bindande statliga regler, olika NGOs regler för verksamheter som dessa stödjer etc). I en årlig "Performance Analyses" följs bl a användandet av dessa styrinstrument upp.

ELCT-CW

Följande tre av projekten är gemensamma för ELCT:

- Projektet *Education for Democracy and Human Rights*, som genomförs av ELCT-CW, startade 1996. Programmet har bedrivits vid ELTCs avdelning för MR och Demokrati och har innefattat utbildningsinsatser (information, workshops, seminarier) i demokrati och samhällsliga fri- och rättigheter på alla nivåer inom kyrkan. SKM finansierar nästan hela detta program, vilket bärs upp av en handläggare och dennes aktiviteter. F n saknas handläggare och inga aktiviteter bedrivs. Projektet kommer inte att få något stöd under 2002, framförallt p g a att ansökan var alltför vag.
- Projektet *Managed Health Care Programme*, som genomförs av ELCT-CW, startade 1998. Projektplanen, som omfattar en detaljerad beskrivning av outputs, activities etc för vart och ett av programmets 29 objectives, utarbetades vid en workshop våren 1997. ELCT svarar för ca 10% av den hälso- och sjukvård som bedrivs i landet. En utvärdering 1996/97 av ELCT ledde fram till en plan på att höja kvaliteten, vidareutbilda personal etc. Under 1999 anpassades antalet anställda till behoven, vilket innebar att personalstyrkan vid vissa sjukhus minskade kraftigt eller t o m mer än halverades. Programmet fick inget bidrag från Svenska kyrkan för år 2000 och kommer inte heller att få något 2001⁹.

⁸ Tools and Important Documents for Managed Health Care Program and Community Health Funds of the ELCT 1993–2000

⁹ Huvudaktiviteten 2001 skulle enligt projektkatalogen vara en treveckorskurs för 31 administratörer från sju av ELCTs sjukhus, samt uppföljningsbesök av två kursansvariga vid respektive sjukhus.

I januari 2001 genomfördes en veckolång intern "Review Workshop"¹⁰ där vart och ett av de 29 målen följdes upp beträffande relevans, uppnådda framsteg, problem och fortsatta aktiviteter. Under första halvåret 2002 planeras en extern utvärdering av programmet, innan man går över till den andra fasen.

Programmet, som i huvudsak finansieras av Finida genom FELP (ca 100 miljoner TSHS per år), stöder framtagandet av manualer och implementeringen av dessa genom bl a utbildningsinsatser. Programmet har redovisat 63 aktiviteter under åren 1998-2000. Det har bl a resulterat i ett "Standard Accounting System", som används vid alla ELCTs sjukhus. Vidare har utvecklats ett Health Management Information System. I samband med att datorer installerats på alla sjukhus får ansvariga administratörer utbildning. Under fältbesöket pågick den andra tvåveckorskursen (av två) för två personer vardera från 10 sjukhus. I nästa steg kommer all information att göras tillgänglig även för ELCT centralt, vilket ger möjlighet till jämförelser mellan sjukhusen och en fördjupad analys av utvecklingen.

Vid ELCT finns ett "Monitoring and Supervision Team", som förra året genomförde en "Performance Analyses" av samtliga sjukhus. Hittills i år har genomförts "Health Services Audit" vid sex av de 20 sjukhusen. Inom ramen för denna ingår enkäter till patienter, anställda respektive chefer. Totalt 54 variabler granskas och poängsätts. Maximalt 100 poäng kan erhållas om alla kvalitetskrav uppfylls. De sex sjukhusen har i år fått mellan 45 och 80 poäng. Fem av dessa har förbättrat sina resultat jämfört med föregående år. Sjukhuset i Ndologo i det nordvästra stiftet ligger på fjärde plats. Detta sjukhus besöktes vid fältstudien. Antalet medlemmar i programmet är där 502, varav 406 är de sjukhusanställda och deras familjer, medan övriga är studerande och de anställda (med familj) vid sjuksköterskeskolan.

- Projektet **ELCT, Local SACCOs** startar i år. Det syftar till att ge stöd och stimulans till stiftet att starta spar- och kreditkassor. Enligt projektbeskrivningen, som inkom till Svenska kyrkan 2001-09-17, skall projektet bestå av två delar. Den första är en behovsanalys och den andra innehåller seminarier för Trainer of Trainers samt färdigställande av en manual.

ELCT-NWD

Övriga sex projekt genomförs av det nordvästra stiftet. Ett samarbetsavtal skrivs mellan Svenska Kyrkan och ELCT-NWD för varje projekt. Av detta framgår bidragets storlek, respektive parts ansvar, hur förändringar i projektet sker, regler för utbetalning, rapporteringsskyldigheter, samt hur avtalet kan hävas. Avtalet undertecknas för Svenska Kyrkan av utlandschefen och chefen för finansiella enheten samt för ELCT-NWD av generalsekreteraren och ekonomichefen.

Projekten stöder genomförandet av den vision för de närmaste tio åren som ELCT-NWD fastställde 1996. Enligt denna ska följande områden prioriteras:

- Utbildning
- Hälsovård
- Självförsörjning
- Demokratisk utveckling
- Mission
- Miljöskydd

¹⁰ Rapport från Managed Health Care Programs Review Workshop, New Safari Hotel, 22-26/1/2001

Årligen utarbetas ett måldokument med en arbetsplan¹¹, där uppdragen formuleras för varje avdelning vid stiftets huvudkontor, kyrkodistrikt och större institution/program (totalt 21). Under varje avdelning redovisas institutionerna inom området. Arbetsplanen är uppdelad i tre genomförandeperioder: januari–april, maj–augusti, september–december. Direkt efter varje tertiäl följs arbetsplanen upp vid ett seminarium för alla berörda chefer och eventuella justeringar genomförs i arbetsplanen för resten av året.

ELCT-NWD är organisatoriskt indelat i sju avdelningar

- Ekonomi
- Planering och utveckling
- Barn och kvinnor
- Utbildning och ungdom
- Hälsa
- Litteratur och kommunikation
- Byggnation

ELCT-NWD har totalt ca 1 200 anställda (exkl volontärer och deltidsanställda – t ex fältassistenter).

Scholarship Programme förmedlar stipendier till ett tiotal anställda vid ELCT, centralt och i stiftet, för kvalificerad vidareutbildning på högskolenivå regionalt och internationellt (Sydafrika, USA bl a). Utbildningarna har varit i bl a ekonomi, medicin, musik och pedagogik. Programmet startade 1996 och det finns bara en stipendiat kvar 2002 (specialistutbildning i gynekologi och obstetrik i Sydafrika). Sidas andel är 74%.

PHC Programme, Phase III startade 1997 (programmet, som är ett långsiktigt arbete med förebyggande hälsovård, påbörjades 1988). Programmet omfattar på olika sätt alla stiftets 14 enheter (sjukhuset i Ndolage, ett hälsocentra, åtta dispensärer¹², en mödravårdsklinik, ett hem för handikappade, ett barnhem och en sjuksköterskeskola). Ansvaret för programmet har förts över från utsända svenska läkare till inhemsk personal. En utvärdering genomfördes under sommaren 2001 av en lokal konsultgrupp¹³. Baserat på rekommendationerna i denna utvärdering har utarbetats en handlingsplan för ett nytt femårigt primärhälsovårdsprogram¹⁴.

SKM ger stöd till vissa delar av det nuvarande programmet. Mödravård och subventionerade avgifter vid förlossningar nämns särskilt i projektbeskrivningen¹⁵. Enligt den ekonomiska redovisningen för 2000 användes lite drygt 1,6 miljoner TSHS av de totala utgifterna på över 26 miljoner till subventionerade förlossningsavgifter (SKMs stöd var då 200 000 SEK, dvs drygt 16, 3 miljoner TSHS, medan resten dels var ett balanserat överskott från 1999, dels togs upp som underskott 2000)¹⁶. Större delen av kostnaderna (ca 15 miljoner) avser förebyggande verksamhet. Under 1999 användes 856 000 TSHS till subventionerade förlossningsavgifter (Detta år utgick inget stöd från SKM till program-

¹¹ Malengo na Mpango wa Kazi 2001

¹² Enligt årsrapport för 2000. I den skriftliga information som delades ut under fältstudien anges tre hälsocentra och sex dispensärer.

¹³ Evaluation Report on ELCT/North Western Diocese Primary Health Care Programme, Kagera region, Tanzania by Primary Health Care Institute, Iringa in Collaboration with The Evangelical Lutheran Church in Tanzania/North Western Diocese (Draft april 2001, den slutliga versionen ej klar vid fältbesöket)

¹⁴ Draft slutet av september 2001 (ej daterad, slutlig version ej klar vid fältbesöket). Förslaget innehåller en problembeskrivning med problemanalys, beskrivningar av mål och aktiviteter för att komma till rätta med vart och ett av de identifierade problemområdena samt en handlingsplan för varje område baserad på LFA-metoden.

¹⁵ Baseras bl a på en survey kring mödravårderna som genomfördes av DHMT oktober 1998

¹⁶ Primary Health Care Programme: Balance Sheet and Accounts as at 31st December 2000 (W.M Kiele&Company, Chartered Certified Public Accountants/Auditors)

met). Enligt årsredovisningen för 2 000 har programmet sedan 1994 delat ut 2 000 TSHS per nedkomst till de tio primärhälsovårdsinstitutionerna, dvs inte sjukhuset. En bilaga visar hur de 940 nedkomsterna fördelas på de tio enheterna. Enligt uppgift är detta en ökning med ca 100.

ELCT-NWD har under 2000 utbildat 78 TBAs, vilket enligt uppgift lett till att fler barn föds i hemmet. Detta har i sin tur medfört att de som kommer till sjukhuset är de med komplikationer, vilket innebär en högre genomsnittskostnad för sjukhuset. Avgiften har höjts från 3 000 TSHS till 5 000 (normal födsel)/10 000 (kejsarsnitt) vid halvårsskiftet i år, vilken många av de havande kvinnorna enligt uppgift inte klarar av att betala. Detta anses förklara minskningen av antalet patienter vid sjukhuset från mellan 103 och 138 under de första sex månaderna till 99 respektive 77 under juli-augusti¹⁷. Genomsnittet för åttamånadersperioden är 3,8 per dag, vilket är detsamma som genomsnittet för helåret 2000. Den genomsnittliga vårdtiden har ökat marginellt, liksom beläggningen. En budget har upprättats för stöd från SKM till sjukhuset under perioden 2001-01-01–02-15 på 3,6 miljoner TSHS (45 000 SEK). För hela åttamånadersperioden har sjukhuset haft 20,6 miljoner i avgiftsnedsättningar (motsvarande siffra för hela 2000 var knappt 32 miljoner¹⁸, vilket inte ger stöd för uppfattningen att avgiftsnedsättningarna har ökat). En närmare granskning visar emellertid att dessa siffror för 2000 är en summering av samtliga barnaföderskors inskrivningsavgift (800/person), bed fee (500/dygn) samt kostnaden för alla nedkomster (7 600 vid normal födsel, 39 600 vid kejsarsnitt och 35 000 vid andra komplikationer – allt per person). Inga inkomster från avgifter finns upptagna i redovisningen.

Relationen mellan ”Four Programme”, ”50-50 support” och ”PHC-programmet” visade sig vara mycket oklar vid det besök som gjordes vid sjukhuset tillsammans med stiftet. ”PHC-programmet” innefattar inte sjukhuset, vilket man dock inte hade uppfattat där. Det finns en separat Delivery Relief Fund vid sjukhuset respektive klinikerna, men dessa blandades ihop i presentationerna. Avgifterna från barnaföderskorna bokförs när de betalas, men det gick inte att få några uppgifter beträffande de avgifter som inte betalades. Det fanns olika uppgifter beträffande vilka krav som ställdes på att vid inskrivningen deponera preliminära avgifter. Hur stor andel av barnaföderskorna som faktiskt betalar respektive inte betalar admission fee, bed fee respektive förlossningsavgiften kunde inte klargöras.

För 2001 finns totalt 300 000 SEK från Sida, varav 25 000 SEK har budgeterats för subventionerade förlossningsavgifter.

Det finns även farhågor för att ett minskat barnafödande vid sjukhuset kan påverka sjuk-sköterskeutbildningen. Var och en av de 20 eleverna skall under året vara med om 40 födslar (totalantalet födslar var 1361 under 2000).

Huyawa Programme, Phase II är inne i en ny fas efter en utvärdering 2000. Programmet startades av en svensk diakonissa för tio år sedan och omfattar idag stöd till över 40 000 barn, som förlorat minst en förälder – oftast p g a aids. Totalt beräknas ca 150 000 barn och ungdomar sakna en förälder i NWD, varav 75% p g a aids. I skolorna saknar 33% av barnen minst en förälder. Av dessa saknar 40% båda föräldrarna. Projektet har sedan i våras lokal ledning. Under 2001 finansieras programmet till 15% med medel ur ramavtalet med Sida (enligt budget skulle andelen vara 42%, vilket dock ändrades genom ett omdisponeringsbeslut 2001-08-21). Programmet innebär att varje barn ska ha en vårdnadshavare, tillgång till bostad, mat, kläder, hälsovård, utbildning och ekonomisk försörj-

¹⁷ Ndolage Hospital: Narrative Report for Delivery relief Fund for Eight Months (ej daterad, överlämnad vid fältbesöket 2001-09-29). Enligt denna fick sjukhuset inga Sida-medel till förlossningsstöd 1998 och 2000. Däremot fick sjukhuset 18,5 miljoner TSHS 1999 för detta ändamål samt 16 miljoner 2000 för 50-50-support (löneförstärkning och mediciner).

¹⁸ Ndolage Hospital: Four Programme Narrative Report January up to December 2000

ning. Projektet är integrerat i stiftets lokala strukturer. I 219 församlingar finns en kommitté till vilken har knutits en särskild fältassistent för projektet. Arbetet leds av nio distriktskommittéer till vilka en ansvarig tjänsteman har knutits. Under de senaste åren har projektet utvecklats i riktning mot tydligare kvalitativa och kvantitativa mål, successivt övertagande av lokal ledning, ökande självförsörjningsgrad och bättre lokal demokrati.

Health Care Insurance Scheme införs stegvis sedan 1999 (skulle enligt projektbeskrivningen startat 1998-01-01). Målet är att genom resursmobilisering i form av ett sjukförsäkringssystem säkerställa en långsiktig finansiering av stiftets hälso- och sjukvård. Systemet marknadsförs nu och man överträffar redan förväntningarna på (1 500 medlemmar under 2001. Antalet anmälda uppgick vid fältbesöket till 1 538. Dessa utgörs av anställda inom stiftet och deras familjemedlemmar (upp till 18 år). Bland annat har hela ledningen registrerat sig och erhållit de gula försäkringskortet. En klinik har under 2001 förberetts för mottagande av 1 600 besök av medlemmar per år. Schemat beräknas kunna bära sina egna kostnader vid ett medlemsantal på 15 000.

Pre-School Teachers Course är en fyramånaders utbildning av lärare till kyrkans förskolor från fyra stift runt Viktoriasjön. Under de två första åren – 1999 och 2000 – hade verksamheten svensk ledning, men denna har nu tagits över av lokal personal. Av de 180 lärarna (i 150 förskolor) har 50 någon form av utbildning utöver sjuårig grundskola¹⁹. Varje grupp om ca 25 barn i åldern 5–7 år har en lärare som utses av församlingen (i samarbete med en lokal förskolekommitté), som betalar denne ”fickpengar”. I samband med vår fältstudie hade en kurs avslutning efter de två första månadernas utbildning. Detta var den femte kursen på fyra år. Särskilt kunskaperna i sång och dans visades upp. Därefter skulle de 17 eleverna²⁰ (14 kvinnliga – varav en hade sitt barn med sig under utbildningen – och tre manliga) praktisera i en månad, varefter kursen avslutades med ytterligare en månads undervisning. Undervisningen som både innefattade pedagogik och ämneskunskap i matematik etc genomfördes av en stab på tio lärare. Även vid den förra kursen var antalet deltagare från övriga stift tre lägre än beräknat, men då sattes reserver in från ELCT-NWD.

Projektet *ELCT-NWD, Local SACCOs* startar i år²¹. Det syftar till att utveckla systemet med spar- och kreditkassor för ungdomar. En budget, med tids- och arbetsplan, har presenterats 2001-09-13 för ett pilotprojekt, omfattande resten av 2001 samt 2002. Detta ska bestå av fyra grupper, med 11 ledare i varje grupp. Tidigare finns kassor i 31 (varav 28 registrerade) av de 49 församlingarna, vilka riktar sig till ”alla”, vilket inte alltid har fungerat tillfredsställande för kvinnor och ungdomar. Därför initierades sex särskilda kassor för kvinnor, samt nu således ett projekt för ungdomar.

LMC (Lutheran Mission Cooperation Tanzania)

I fältbesöket ingick även deltagande i LMC (Lutheran Mission Cooperation Tanzania) årliga Assembly, som ägde rum 30 september till 4 oktober. Vid detta tillfälle stämmer de 14 internationella organisationer som ingår i LMC (varav EFS och SKM är två²²) av sina insatser mot de behov som presenterats av ELCT. LMC, som bildades 1998 är det instrument genom vilket medlemmarna förverkligar sina visioner och mål. Detta sker genom en gemensam planeringsprocess, gemensamt beslutsfattande och genom att allokera resurser till gemensamma planer i en gemensam korg (common basket). Prioritet ges till

¹⁹ Enligt projektbeskrivningen. Enligt ELCT-NWD finns minst en förskola i varje församling och antalet lärare är över 230, varav 70 i NWD.

²⁰ Enligt planerna skulle 20 elever ha deltagit, men tre uteblev av för skolledningen okänd anledning

²¹ Projektet kulle enligt projektbeskrivningen i projektkatalogen startat 2000-01-01. Beskrivningen stämmer över huvud taget dåligt med den nu inlämnade beskrivningen av pilotprojektet.

²² Svenska Kyrkan har en mycket aktiv roll i LMC. Exempelvis ingår Lars Hogren i FRG. Han var även föredragande i Planeringskommittén vid Assembly 2000 resp 2001.

Capacity Building, Income Generation, Promotion of Social Service and Women's Work samt Policy Analysis and Advocacy i nämnd ordning. Den gemensamma planeringsprocessen innefattar allas deltagande i behovsanalys och resursmobilisering. Att ägarskapet är starkt decentraliserat framgår emellertid exempelvis av att ELCT vid förra årets Assembly klagade på att organisationen tvingats sköta hela planeringsarbetet själv²³.

Det finns för LMC ett sekretariat som leds av LMC-Secretary. Högsta beslutande organ under året är LMC Executive Committee. Vidare finns Finance Committee, Planning Committee, Finance Review Group och Advisory Group.

LMC har utarbetat ett antal verktyg för planeringsprocessen (se studerade dokument i bilaga 1). Dessa säkerställer transparens i rapporterna till medlemmar och bidragsgivare. Exempelvis redovisas i LMC Joint Plan 2001–2003 det svenska bidraget till LMCs common basket 1998, 1999, 2000 och 2001. Enligt denna uppgår det svenska stödet både 2000 och 2001 till 880 000 SEK från SKM och 870 000 SEK från EFS.

LMC Joint Plan 2001–2003 innehåller vidare en tydlig lista i prioritetsordning över "Approved Joint Plans for Consideration".

För 7–8 år sedan började LCS (föregångaren till LMC) en systematisk genomgång av stiftens ekonomi genom Financial Analyses Team (FAT). En följd av detta blev att kyrkan startade EEPRO 2000 (Efficiency Enhancement Programme), vilket innebar att man valde ut de 7–8 sämst ställda av kyrkans 20 stift. Ett team från huvudkontoret (generalsekreteraren, ekonomichefen och ett par avdelningschefer) besökte varje stift ca en vecka och gjorde en systemrevision. Man gick igenom stadgarna, beslutsprocessen, årsbokslut, diskuterade med anställda och styrelse, identifiera problem i verksamhet och beslutsvägar. Slutligen gjorde man upp en åtgärdsplan, med konkreta mål, tidsplan och ansvarig. Det finns en fond inom LMC för stöd till detta program. Strävan är att få ett gemensamt ägarskap i stiftets ledningsgrupp, så att inte biskopen exempelvis fattar alla beslut. Hittills har man gått igenom sex stift. Även andra stift har bett att få detta stöd. Detta program är det högst prioriterade inom LMC. FAT ombildades 1998 till FRG (Finance Review Group), som träffas två gånger per år (maj respektive september). FRG består av representanter för huvudkontor och stift samt internationella representanter. Det unika är att kyrkan har tagit initiativ till detta själv och även genomför det. Även FRGs möte 27–28 september 2001 ingick i vår fältstudie.

LMCs och ELCTs årscykel är koordinerad, så att exempelvis bokslutet görs i februari. Medlemmarnas bidrag till LMC inkommer fyra gånger per år (januari, april, juli och oktober). Samma månad får ELCT bidrag från LMC med 25%, 35%, 20% respektive 20%. Revision av föregående räkenskapsår för ELCT kan därmed slutföras i december.

Generell bedömning

Vår generella bedömning är att verksamheten i Tanzania i huvudsak bedrivs på det sätt som framgår av rapporterna till Svenska Kyrkan och Sida. Valet av samarbetspartner är naturligt och det finns en långvarig och väl fungerande relation mellan ELCT och Svenska kyrkan. Samarbetspartnern erkänner att statistiska uppgifter inte alltid är tillförlitliga på en rad svårigheter att kvalitetssäkra data beträffande exempelvis antal läkarbesök och liknande. Uppgifterna förs manuellt och det finns flera källor till fel innan sammanställningarna når Sverige. Ett Health Management Information System har tagits i bruk och bokföringen datoriseras successivt helt.

Systemet för koordinering av planering, beslutsfattande och resursallokering genom LMC är mycket ambitiöst. Ansvars- och arbetsfördelning mellan LMC, ELCT centralt och

²³ LMC Secretary's Annual Report, LMC Joint Plans 2001–2003 sid 30.

stiften är emellertid inte tydlig och planeringsprocessen är alltför byråkratisk. Det finns skäl att tydliggöra roller, minska försöken till centralstyrning och förenkla processer.

Ett problem är en viss tröghet i managementsystemen som medför att samarbetspartnern inte kan tillgodogöra sig de maximibelopp som finns avsatta. Rapporteringen är regelmässigt sen. Oftast måste Svenska kyrkan göra flera påminnelser. Men det finns exempel på projekt som är reviderat två veckor efter den period revisionen avser. Det torde därför inte vara någon oöverstiglig uppgift att få projekthanteringen att fungera.

Ett större problem är de inläsningseffekter som skapats av tidigare prioriteringar när det gäller stödet till ELCT. Exempelvis ”slukar” de stora, ineffektiva, sjukhusen årligen betydande resurser (även om det var värre t o m 1999). Svenska kyrkan anser sig ha ett ansvar för tidigare åtaganden, vilket innebär att man först och främst måste fortsätta att stödja dessa verksamheter. Detta minskar möjligheterna för Svenska kyrkan att kunna medverka i finansieringen av nya projekt, som syftar till att befolkningen skulle kunna bli självförsörjande.

ELCT följer de regleringar och guidelines som fastställs av staten. Även om det exempelvis är tillåtet att ha en egen läroplan har ELCT-NWD inte utnyttjat detta, eftersom eleverna ändå måste genomgå de nationella proven för att få ut examen. Inom framförallt hälsoområdet kompletteras de statliga reglerna med guidelines och manualer som är framtagna inom ELCT. Några få dokument finns endast på swahili, varför dessa inte har granskats inom ramen för denna systemrevision. På byggnadsavdelningen finns byggbestämmelser och guidelines som underlag för upphandlingen av entreprenörer. Upphandlingsunderlaget utarbetas tillsammans med användarna. Ekonomiavdelningen följer de statliga bestämmelserna för bokföring och revision. Vår generella bedömning är att styrsystemen i dessa avseenden är väl utvecklade.

För varje större upphandling vid stiftet centralt bildas en Upphandlingskommitté som består av generalsekreteraren, ekonomichefen och ansvarig avdelningschef. Motsvarande gäller på övriga nivåer och är väl reglerat. I övrigt krävs ekonomichefens godkännande vid köp av kapitalvaror inom budgeterad ram. Anställningsbeslut fattas av styrelsen för respektive ansvarig enhet på rekommendation av ansvarig chef och ibland även från ett särskilt utskott inom styrelsen.

Det nordvästra distriktet anses allmänt vara det som fungerar bäst. De brister som kan konstateras utifrån ovanstående beskrivning är kända inom stiftet och vi bedömer att det finns goda förutsättningar för en positiv utveckling av stiftets verksamhet.

En närmare analys, med slutsatser och rekommendationer finns i kapitel 3-13.

Bilaga 4

Fältbesök och studiebesök inom ramen för systemrevisionen av Svenska kyrkan

Fältbesöket i El Salvador och Guatemala²⁴

Fältbesöket i El Salvador och Guatemala genomfördes den 4–11 november 2001. Besöket omfattade LWF/DWS's och WCC's verksamhet i El Salvador och SKMs i Guatemala.

I El Salvador ger Lutherhjälpen ett stort stöd till regionkontoret för LWF/Department for World Service (DWS). I samarbete med ACT (Action by Churches Together) lämnar man undsättning i katastrofsituationer.

Dessutom bidrar Lutherhjälpen via WCC till CREDHO (Concientización para la Recuperación espiritual y económico del hombre), som är f.d. episkopalkyrkans (Anglikanska kyrkans) hjälporganisation, numera fristående.

SKM lämnar stöd till Lutherska Kyrkans församlingsarbete men inte med Sidamedel utan med insamlade pengar.

SKM stödjer också ett regionalt universitet, UCA, som finns representerat i fyra länder: Nicaragua, El Salvador, Guatemala och Honduras. Under 2001 fick UCA SEK 1.329.000 ur Sidas ramavtal, att fördelas på de fyra ländernas universitet.

El Salvador

Projekt med Sidafinansiering i budget 2001:

LWF/DWS	General Programme Support El Salvador	2.242.500 SEK
	<i>Varav Sida ramavtal</i>	<i>1.886.001 SEK</i>
	<i>Insamlade medel</i>	<i>356.499 SEK</i>
WCC	CREDHO	450.000 SEK

LWF/DWS

Vi inledde arbetet i El Salvador med ett fältbesök i Cara Sucia i norra El Salvador, vilket är ett av LWF/DWS' operativa projekt, d v s ett Regionkontoret driver självt. Vi träffade styrelsen (la Junta Directiva) för la Inter-Comunal, som är en sammanslutning av 38 byar. Organisationen bildades efter Mitchkatastrofen, med början 6 november 1998 och har fått stöd från tre organisationer: UNES (Unidad Ecológica Salvadoreña), Iglesia Luterana Salvadoreña och Federación Luterana Mundial, dvs. LWF. Organisationen har fått en stor lokal, som finansierats av projektet med avsikten att den ska kunna fungera som nödlogi vid ev. nya katastrofer, som lagerlokal och för sammankomster. Lutherska kyrkan har betalat tomten och FLM (LWF) har stått för huset. LWF står dessutom för el, vatten, telefon och kontorskostnader. I en annan byggnad fanns kontor och radio med radiomast, med avsikten att kunna fungera preventivt så att man kan evakuera i tid. Så småningom ska man också kunna sända radioprogram och hyra ut sändningstid till andra organisationer. Vidare driver Regionkontoret ett utbildningsprojekt tillsammans med de andra två organisationerna, med följande inriktningar: Fortalizamiento organizativo, capacitación en diferentes temas como gender, prevención de disastres, alerta temprano, derechos

²⁴ Fortfarande saknas det material som skulle sänts till oss direkt efter fältbesöket. Skrivningarna i detta utkast kan därför komma att kompletteras efter granskningen av de saknade dokumenten.

humanos, análisis de la situación. De har också utbildats i asesoría técnica (administration, datautbildning, rapportskrivning, planering etc.) Vidare har man fått pengar till byggmaterial för uppförande av 16 + 12 hus som fördelats bland de mest behövande som äldre personer och ensamstående mödrar. Byn har dock gjort inköpen och stått för byggandet tillsammans med dem som ska bo i huset. Materialet till ett hus går på 2.850 USD och arbetsinsatsen belöper sig till lika mycket.

Det finns också ett jordbruksprojekt med utbildning i ekologisk odling som UNES står för. Jordbruksprojektet har som mål att familjerna ska kunna försörja sig själva och barnen få mat. Man har en bank där 456 familjer deltar: Banco Comunal, en spar- och lånebank. Kvinnorna deltar i processen, av de 38 representanter som sitter i styrelsen är 6 kvinnor. Som en del av katastrofhjälpen bedrivs gemensamt arbete, med deltagande av 27 av byarna, t.ex för byggande av vägar och avloppssystem, för vilket organisationerna bidrar med "mat för arbetet" (comida por trabajo).

Förändringen är tydlig sedan organisationen kom i gång. Som ett exempel på förändringen har man kunnat samarbeta för att påverka och utöva lobbying i olika instanser, inför hot om expropriering av en grupp bybors mark. Man har tagit reda på lagrummet och de kanaler som finns för att hantera frågan.

Rudelmar Bueno de Faria är Regionkontorets chef. Antalet anställda är 35 p g a katastrofläget. Av dessa sysslar 4 med ekonomi. I normala fall är antalet anställda 17. I El Salvador finns det fyra typer av katastrofområden: Orkaner typ Mitch, epidemier som dengue, jordbävningar och torka. Kontoret inrättades 1983 som ett skydd för den lutherska kyrkan som av militären ansågs vara subversiv verksamhet. Man ger två slag av institutionellt stöd till samarbetsorganisationerna, a) capacitación técnica och b) financiamiento. I Guatemala har man 17 anställda, 13 arbetar i Petén, varav fyra indianer. Det handlar om arbete med att stärka kvinnornas ställning och man har utbildat 56 barnmorskor (comadronas).

I början var inte biståndsinslaget starkt utan det handlade mera om skydd. Sedan deltog man i repatrieringen av sansalvadorianska flyktingar. När freden kom 1992 blev man mera operativa och fick sina första egna samarbetsorganisationer. 1996 hade man 40 samarbetsorganisationer och i dag har man 12. Två typer av projekt: operationella och icke-operationella. Operationella 25% (drivs av LWF) och icke-operationella (som drivs av samarbetsorganisationerna) 75%. En strategiplan med riktlinjer för att stärka det civila samhället har tagits fram av Rudelmar. De fyra punkter som Rudelmar särskilt arbetat fram är förankrade hos LWF: Risk management and disaster preparedness, Strengthening of civil society, Facilitation and mediation och Networking. Dessa fyra punkter har blivit en modell för hur arbetet inom ramen för LWFs verksamhet ska bedrivas i övriga uländer där LWF arbetar. Kriterier för urval av icke-operationella projekt finns, liksom för uppföljning och utvärdering.

Under kriget fanns ingen ekumeni utan varje kyrka arbetade för sig själv. Regionkontoret har nu skapat ett forum för att främja ekumeni, Encuentros de Christianos. Man har också skapat en handledning för katastrofarbete.

Inom ramen för katastrofarbetet har Regionkontoret ett antal samarbetsparter, som Lutherska kyrkan, Anglikanska kyrkan, UNES, FESPAD och CREDHO. I detta arbete tillämpas en Code of Conduct som följs till 100%.

Regionkontoret har kommit att bli accepterat där ingen annan organisation har kunnat fylla samma funktion. Regionkontoret har inte allierat sig med någon gruppering nationellt utan betraktas som helt politiskt neutralt.

En projektkommitté väljer ut projekt och sammanträder december-januari. Hur arbetet bedrivs och kriterier för val av projekt finns dokumenterat. Under oktober–november tar

kommittén emot ansökningar och besöker ansökande organisationers kontor samt de områden där de ansökande organisationerna har sagt att de arbetar för att se om uppgifterna stämmer med verkligheten. I december får de sökande organisationer som inte får bidrag reda på detta. I januari tar man ett beslut om vilka organisationer som ska få stöd. När det har beslutats bestämmer man hur mycket de ska få – de får aldrig så mycket som de vill ha. Man har möten med de godkända organisationerna, då man bestämmer budgeten i detalj och kräver att de har ett reglamento interno. Beloppen belöper sig till mellan 10.000 och 30.000 USD per institution och år. Man inrättar ett speciellt konto för varje projekt. Vidare fastställs en plan för hur uppföljning (monitoreo) och utvärdering ska ske och samarbetet mellan båda parter. Man ser uppföljningen som en process och ett kontinuerligt arbete och vill inte att samarbetsorganisationen ser på Regionkontoret som ett kontrollorgan utan som en rådgivare och vän där man tillsammans ser till att arbetet ska bli så bra som möjligt. Regionkontoret har direktkontakt med mottagarna för att se hur människorna utvecklas genom samarbetet och gör två besök per månad hos den grupp människor (poblacion meta) som arbetet gäller. Man begär två typer av rapporter årligen, en berättande som beskriver vad man lyckats med, vilka svårigheterna har varit och hur situationen har förbättrats till det bättre, samt en ekonomisk rapport. Ingen av de poster som ingår i budgeten och avtalet för projektet får avvika med mer än 10%.

De organisationer man samarbetar med i år (2001) är följande:

Rekonstruktion – Säkerställande av livsmedelstillgång i en uthållig miljö:

Comité Intercomunal de Tacuba

Intercomunal Zona Sur de Ahuachapán

Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)

Asociación para el Desarrollo Integral Paralempino (ASDIP)

Rekonstruktion – Stöd för utvecklande av en basnivå inom hälsa, utbildning och levnadsförhållanden:

Asociación para el Desarrollo Integral de Tejutepeque (ADIT)

Demokratisering – jämställdhet mellan könen:

Concertación de Mujeres

Demokratisering – utveckling av medborgaranda:

Asociación para la recuperación espiritual y económica del hombre (CREDHO)

Iglesia Bautista Emmanuel (IBE)

Demokratisering – mänskliga rättigheter:

Centro para la Promoción de los Derechos Humanos “Madeleine Lagadec”

Förlikning – Ungdomar:

Fundación Hermano Mercedes Rutz (FUNDHAMER)

Förlikning – F.d. gerillasoldater:

Asociación de Veteranos de la Guerrilla Salvadoreña (AVEGSAL)

Asociación de Lisiados de la Fuerza Armada (ALFAES)

På initiativ av Regionkontoret har ett samarbetsforum skapats med sju olika hjälporganisationer med avsikten att undvika dubbelarbete och dubblering av medel. Ett forum som tar upp frågor som hur man ser på återuppbyggnadsarbetet och hur man ska förhålla sig till det.

Inter-comunal i Cara Sucia togs upp som ett exempel. Det finns en grundinställning från Regionkontorets sida som innebär att byarna måste organisera sig. Om byarna blir översvämmade, måste de möta denna situation genom att arbeta tillsammans. Förra året gjordes en stor insats för att förstärka ledarskapet (liederazgo) i området. Tillsammans med byrepresentanterna har man analyserat situationen av fattigdom och hur de som byar ska agera i denna fattigdomssituation och hur man kan göra ett preventivt arbete som t.ex. förbereda evakueringar när det blir nödvändigt. Därpå skrev Regionkontoret ett avtal med styrelsen där denna påtog sig ansvaret för administrationen. Regionkontoret anser att deras uppgift är att vara en folkrörelse och menar att lokalen som de har fått ska användas till kursverksamhet – den är byggd för att vara hem för hemlösa när evakuering måste genomföras och ska också fungera som lagerlokal under katastrofer. Byarna måste själva finna lösningar på hur de ska kunna finna finansiering av administrationen och själva centret. Regionkontoret kan t.ex. tänka sig att man hyr ut lokalen för olika ändamål. Radion kan hyras med sändningar och tid. Lösningarna ska komma från byborna själva och de ska göra sig fria från RK. RK kan hjälpa dem med att ge uppgifter om andra organisationer som de kan söka stöd från.

Bland de samarbetsorganisationer som RK har, har vi träffat företrädare för följande:

Fundación para la promoción y el bienestar humano Quetzalcoatl

Arbete på fängelser med självförtroende, genderfrågor och konfliktlösning

Centro de Computación e imprenta Braille Buen Futuro

Buen Futuro är ett kooperativ för blinda som bildades den 18 april 1998 och omfattar 30 medlemmar som får stöd av RK. Man söker nya alternativ för utkomst, bl.a. inom data.

Centro para la Promoción de los Derechos Humanos "Madeleine Lagadec"

MR-organisation som arbetar med att spåra och identifiera kropparna efter dem som dödades under kriget.

UNES (Unidad Ecológica Salvadoreña)

En organisation som grundades 5 juni 1987 på världsmiljödagen. En federation med ca 30 medlemsorganisationer, varav ett tjugotal är aktiva. Man vill verka både för miljön och för människan och anser att man måste ta hänsyn till båda. UNES blev juridisk person 1998 och de som är formella medlemmar är också juridiska personer. Man bildade federationen för att kunna driva större frågor. Bland medlemsorganisationerna finns t.ex. små lokala grupper, frivilligorganisationer med kvinnor, gremios (yrkessammanslutningar), universitet och olika slag av miljögrupper. Målet är att kämpa för miljön och ett bättre liv för människor.

Man har en Asamblea som består av en representant från varje medlemsorganisation och som har möte 2 ggr/år, då man behandlar den finansiella rapporten och handlingsplanen för nästkommande period. Assamblean väljer styrelse för en 2-årsperiod med rollen som exekutiv/verkställande. Dessutom har man en Junta de vigilancia, 2 personer som utgör den ekonomiska övervakningen av styrelsens arbete. Styrelsen består av 4 kvinnor och 4 män och ungdomar skall vara representerade. Man byter extern revisor vart 3:e år för att få nya synpunkter och infallsvinklar. Man har ett speciellt bankkonto per projekt, för närvarande ett dussintal. Ekonomisystemet är datoriserat, alla checker skrivs under av 2 personer. Finansiärer är LWF och organisationer från Holland, Danmark och Kanada. Budgeten ligger på ca 300.000 USD, varav LWF bidrar med 50.000 USD. 15 anställda i federationens kansli.

Man har gett ut böcker t.ex om hur man bygger jordbävningssäkra hus, vattenfrågor, landinnehav. UNES har lagt fram ett lagförslag om förhindrande av katastrofer och skydd av den civila befolkningen och har bidragit till att det har inrättats ett miljödepartement.

Mellan 1993 och 1998 kämpade UNES för att det skulle införas en miljölag som sedan antogs 1998. Presidenten sa att den lagen aldrig hade fått det innehåll den har utan UNES' arbete. UNES har också enligt sin direktör lyckats skapa en annan uppfattning om katastrofer. Tidigare rådde åsikten att dessa var antingen guds eller naturens fel. Nu förstår man att katastrof är något som människan åstadkommer socialt. Välbesökta presskonferenser hålls varje vecka.

Budgethanteringen hos UNES är väl uppbyggd och dokumenterad. Det var ordning och reda och varje kvitto fanns redovisat. En svårighet som nämndes var att de olika finansierarna ville ha olika rapporter i olika format och med olika periodicitet.

Asociación de Veteranos de la Guerrilla Salvadoreña.

Avsikten med den 5 år gamla organisationen är att hjälpa de tidigare gerillasoldaterna till anpassning i det civila livet. FMLN-guerrillan bestod av 5 olika organisationer och när kriget slutade blev det så att varje soldat återvände så gott han kunde till det civila livet. Detta skedde under oerhörda svårigheter – vissa hade gått in i guerrillan redan vid 11–12 års ålder, vilket medförde att de efter 12 års krig inte kunde något annat än att hantera ett gevär. Det fanns en statlig plan för hur soldaterna, både guerrilla och armé skulle återinlemmas i samhället. De före detta guerrillasoldaterna erbjöds kurser inom olika områden, t.ex. jordbruk, industri och tjänster, eller annan typ av yrkesutbildning.

1997 började LWF med ekonomiskt stöd, sammanslutningen har 2.300 medlemmar. Förra året fick de 29.000 USD från LWF, innevarande år är det mindre: ca 18.500 USD. Pengarna går till hyra av lokal, administration, lön till rektorn och sekreterare samt 9 promotorer som arbetar i lika många departement. Förra året delade man ut 11 stipendier till universitetsstudier. I år är det 4 som har fått stipendier, alla kvinnor. Promotorerna försöker hjälpa exsoldaterna att få arbeten och/eller lån om de är kreditvärda.

CREDHO

Besök i San Isidro de Panchimalco.

CREDHO har i den här byn ett projekt som pågått i sex år och som handlar om agricultura sustentable. 27 deltagare (20 kvinnor, varav sex ensamstående samt 7 män) har lärt sig att odla ekologiskt och fritt från kemikalier. Gruppen tillverkar organiska bekämpningsmedel som man också säljer. De har nu mindre utgifter när det gäller gödningsmedel och de bränner inte jorden längre, vilket man tidigare gjorde varje år. Tekniken ger ett lager av aska som fungerar som gödning, men som samtidigt tar död på alla mikroorganismer.

En annan grupp bestod av kvinnor som fått lära sig hönsskötsel och som fått 10 hönor och 1 tupp var. Efter ett år ska de lämna över lika mycket till andra kvinnor. Detta gav förutom mat också möjligheter till en inkomst.

Ungdomar fick information om hälsofrågor (Aids), droger, relationer till föräldrar och mellan könen. De fick i sin tur lära barnen mellan 6 och 13 år (ett 40-tal) tillämpliga delar, förutom att leka, sjunga och sysselsätta dem.

Man har nu organiserat sig tillsammans med nio cantones och kämpar för dricksvatten.

Därefter besökte vi CREDHOs kontor i stan och fick del av rapporteringssystem och budget. Man rapporterar till WCC 2 ggr per år.

Generell bedömning

Verksamheten i El Salvador ger ett solitt intryck och verkar stämma överens med rapporteringen. Det finns väl genomtänkta strategiska dokument, från målformuleringar till

delegationsordning med attesträtt, urvalskriterier för projekt, regler och instruktioner för projekthantering inklusive uppföljning och utvärdering.

Guatemala

Projekt med Sidafinansiering i budget 2001:

LWF Integrated Rural Development Programme/Petén	975.000 SEK
<i>Varav Sida ramavtal</i>	<i>820.004 SEK</i>
<i>Insamlade medel</i>	<i>154.996 SEK</i>
“ Civil Society Programme	584.991 SEK
<i>varav Sida ramavtal</i>	<i>491.995 SEK</i>
<i>Insamlade medel</i>	<i>92.996 SEK</i>
SKM Microproject/Funsedescri	1.526.028 SEK
<i>Varav Sida ramavtal</i>	<i>920.000 SEK</i>
<i>Insamlade medel</i>	<i>409.500 SEK</i>
<i>Tillkommer för produktutveckling, Sida</i>	<i>196.528 SEK</i>
“ Majawil Q'ij	250.000 SEK

I Guatemala besöktes endast SKMs projekt i samarbete med Funsedescri.

San Lucas hos FUNSEDESCRI. (Fundación Centro de Servicios Cristianos). Bildades i februari 1990.

Refugio Batres är direktör för centret sedan två år, men har arbetat här i sju år. Närmaste chef är Reyna Galindo, som var direktör i tre år före Refugio Batres och som har arbetat på centret i tio år. De första åren handlade om att bygga kontakter och organisation ute i byarna. Man har sagt från centrets sida att om de som organisation vill inrikta sig på arbete mellan de fattigaste måste organisationen föregå med gott exempel och avstå egna förmåner, för att det ska bli mera över till de fattiga. Detta har medfört att man förlorat flera duktiga medarbetare som inte har haft råd att vara kvar. Man visar mycket stor respekt för människors världssyn, kultur och traditioner, vilket kan ha en bromsande effekt på förändring och lärande. Institutionen skiljer på två delar i arbetet: capacitación y formación, dvs praktisk-teknisk utbildning resp. allt som har med verkligheten att göra: analyser, växa som personer, frågor som har med kulturen att göra, värden och värderingar, gendermedvetenhet. 1994 förändrades den juridiska statusen från Sociedad Civil till Fundación. Detta innebär att centret blir föremål för en större statlig kontroll men samtidigt får ett större erkännande av staten.

Organigram:

Junta Directiva 5 personer
Dirección 1 person
Comité Coordinador 4+ directora

Administración	Comunidades	Gestión	Centro de Capacitación
3 pers	Cunén y Uspantán Campúr Alta Verapaz Nebáj Quiché centro 8 pers.	2 pers	Medicina Natural Agricultura organica Tecnología Apropriada Servicios (5) 9 pers.

Sammanlagt 23 personer. Lönerna ligger mellan 1000 och 3200 quetzales, dvs 125 till 400 USD (125 USD är lika med minimilönen i landet.) Man arbetar i 46 olika byar, 32 mil till den by som ligger längst bort (11 timmar i bil).

Den narrativa rapporteringen sköts på avdelningen Gestión. Det finns målformuleringar och nedbrytningar i operativa mål i form av en aktionsplan. Vidare finns arbetsbeskrivning samt system för delegering, attester, medelshantering och traktamenten, liksom uppföljning.

Man använder sig av auktoriserad revisor och skickar in alla rapporter i januari. Han skriver inte som är brukligt i andra länder med hänvisning till god revisorssed och till gällande lagar och förordningar i landet.

Man planerar en samlad och övergripande manual de procedimientos.

Besök i Chicabracán II.

Man har bildat ett råd för samarbete mellan sju olika byar, los Consejos. I detta råd har varje by en representant och rådets uppgift är att se till byarnas bästa.

Förra året hade de mottagit en fond från en annan by, Nebáj, med ränta på 10%, som fördelades på fyra byar. En by ägnar sig åt ko- och grisuppfödning, en annan by har satsat på väveri, en tredje har köpt en liten egendom med kaffeodling och den fjärde har startat en tortillatillverkning i huvudstaden. Denna fond ska man ha förräntat på fem år och överlämnat till en ny by.

En annan verksamhet är majskvaren. Tack vare den slipper nu kvinnorna gå upp kl 3 för att mala majs och göra tortillas som ska vara klara när mannen går ut på åkern, vilket innebär en stor tids- och arbetsbesparing.

Centret har vidare investerat i latriner och bränslesnåla spisar. I kursverksamheten på centret utbildas representanter för byarna i latrinhantering och spishantering, men den faktiska installationen sker av tekniker ute i byarna.

Det finns även kurser i naturmedicin både i centret och ute i byarna.

Besök i Centro Xecanjaw.

Målet för verksamheten är att skapa arbetstillfällen för kvinnor. Ett antal experter har varit anlitate, inte bara i förberedelsestadiet utan också under arbetets gång. Centret utgör en del av en organisation som Funcedescrí har byggt upp som heter ORCONES : Organización de Comunidades Nacidas del Esfuerzo Solidario. Bygger på Horcon som betyder stöttepelare. Detta är centrum för en ORCONES av totalt tre som består av 12 byar i Conén och Uspantán. Centret startade 1996 med tanken att producera marmelad och andra fruktprodukter. Man har en tomt på 1.5 hektar med två byggnader, en som kallas fábrica (procesadora) som innehöll kokmöjligheter, burkförseglare och tork. En annan byggnad innehåller kontor och bodega/lagerlokal. Dessutom finns en samlingsplats under plåttak. De har också fått lastbil och utrustning, samt kurser och utbildning. Detta var ett exempel på ganska nystartad verksamhet. Vidare finns trädgård med ett femtontal medicinalväxter, växthus med plantskola (timjan/tomillo), 1000 mangoplantor, sojaodling, 150 sauco-träd.

Det problem man ville lyfta fram var bristen på rörelsekapital. Med ett tillskott på 60.000 quetzales = 7.500 USD tror man sig kunna hålla igång verksamheten hela året. Vi är inte säkra på om detta är möjligt. Projektet gav intryck av bristande professionalism, eftersom det tycktes vara illa underbyggt och sakna en ordentlig analys av de faktiska förutsättningarna före igångsättandet.

Generell bedömning

Verksamheten verkar bedrivas enligt rapportering. Det finns manualer för den finansiella hanteringen, liksom delegationsordning, attesträtter, konto- och kassahantering, samt regler för uppföljning och kontroll. Revisorn för FUNCEDESCRI använder sig dock inte av vedertagna formuleringar avseende referens till god revisorssed och till gällande lagar och förordningar i landet.

Organisationen tycks vara oerhört engagerad i de fattiga mottagarna av stödet. Däremot tycks den brista när det gäller att ta vara på de egna resurserna och säkerställa personalens möjligheter att stanna kvar.

Ett av projekten, som startats och från början finansierats av annan biståndsgivare, har inte varit tillräckligt underbyggt från starten. Detta ger organisationen problem i nuläget, eftersom ytterligare resurser fordras för att om möjligt få projektet konkurrenskraftigt och operativt. I skrivande stund för perioden 2001–2002 har resurser för marknadsföring lämnats av Sida.

Bilaga 5

Fältbesök och studiebesök inom ramen för systemrevisionen av Svenska kyrkan

Besöket vid Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd

Besöket vid Lutherska Världsförbundet (LVF) och Kyrkornas Världsråd (KV) genomfördes 22–24 oktober 2001. Dessutom anordnades ett möte med Action by Churches Together (ACT), även om denna organisation inte ingår i systemrevisionen direkt.

Vi har granskat en omfattande dokumentation avseende de nämnda organisationernas styrsystem. En förteckning över dessa dokument finns i bilaga 1. Inom både KV och LVF har initierats ett omfattande utvecklingsarbete. Genom dessa är det sannolikt att de betydande problem som tidigare har identifierats av medlemmarna – och även av Sida – kan komma att lösas på ett tillfredsställande sätt. Det är emellertid av självklara skäl omöjligt att idag värdera effekterna av ett utvecklingsarbete som avses bära frukt om något år.

Action by Churches Together (ACT)

Action by Churches Together (ACT) bildades 1995 av LVF och KV för att koordinera akuta hjälpinsatser. ACT är en icke-operationell organisation, som arbetar genom 180 implementerande medlemmar i LVF och KV. ACT leds av en Emergency Committee med 30 ledamöter (vilka när ACT inom kort blir en egen juridisk person även utgör General Assembly). Det finns ett centralt kontor för koordinering av insatserna, med 13 anställda. Verksamheten omsatte år 2000 drygt 100 miljoner USD. Antalet appeller har sedan 1998 legat på eller strax över 60.

Lutherska Världsförbundet/The Lutheran World Federation

Svenska kyrkan var en av grundarna av LVF 1947 i Lund och är den största av de 133 medlemmarna. Trots namnet betonas att LVF inte är en federation utan en "communion of churches". Högsta beslutande organ är årsmötet (Assembly), som äger rum vart sjätte år, fastställer övergripande guidelines. Executive Committee, som består av 48 medlemmar och LVFs president, sammanträder en gång per år. Program & Standing Committee utarbetar Guiding Principles inom olika områden. Bland annat finns en Standing Committee för World Service. Det finns även en Project Committee för hanteringen av projekten.

En omorganisation genomfördes 1990, då all personal sades upp och fick söka de nya befattningarna. I Genève finns nu 85 anställda från 20 olika länder. I fältverksamheten finns över 5 000 lokalanställda, samt ca 60 experter från 24 länder. Den årliga budget är på ca 100 miljoner USD, varav 92% används i lokala projekt i ett sjuttiotal länder. Särskilt i länder som tidigare varit kolonier föredrar ofta de lokala kyrkorna stöd via LVF i stället för ett bilateralt stöd.

LVF har en treårsplanering, vilket ger en god framförhållning när det gäller de ekonomiska ramarna. LVFs administration utgör ca 8% av totalbudgeten.

Det fanns tidigare en urskog av olika avtalskonstruktioner avseende Related agencies, FN-organ m fl. Nu har LVF ett standardavtal med kyrkorna i de nordiska länderna och några till. I detta regleras noggrant ansvarsfördelningen mellan Svenska kyrkan, LVF och implementerande medlemsorganisation. Även Reporting Requirements är noggrant preciserade. I en bilaga till avtalet återfinns specificerade Reporting Procedures. Detta standardavtal blev klart 1997 och baserades då på en kartläggning av kraven från Sida och andra berörda givare. Inför fastställandet genomfördes ett seminarium baserat på yttranden från

medlemmarna. Fortfarande uppstår dock problem i samband med att givare ändrar sina villkor. Standardavtalet skall utvärderas av extern utvärderare 2004.

Mellan Svenska kyrkan och LVF finns ett ramavtal för perioden 2001–2005, undertecknat i mars 2001. Detta avtal ersatte ett tidigare avtal för 1998–1999, vilket hade förlängts till att även gälla år 2000. Årligen fastställs ett avtal för aktuella insatser.

För första gången genomfördes 1998 en omfattande process kring Aims and Goals. I 1999 års programplan är alla aktiviteter länkade till dessa mål. En medlemsenkät planeras genomföras inom kort.

Det finns ett väl fungerande system för spridning av guidelines till medlemmarna och andra intressenter. Vidare håller ett internetbaserat Monitoring and Reporting system på att utvecklas. I detta skall alla som är behöriga kunna gå in för att få aktuell information om pågående och avslutade projekt.

The Department for Mission and Development (DMD) arbetar tillsammans med medlemmarna i ca 450 projekt. DMD är inte operationella. Avdelningens verksamhet är mycket bred och innehåller "allt som en kyrka kan tänkas ägna sig åt" (som en intervjuad uttryckte det). Totalt behandlas ca 150 ansökningar per år, varav 90 efter en förgranskning av en intern kommitté inom avdelningen går till programkommittén. Vid förgranskningen kontrolleras och bedöms relevans, implementeringskapacitet, uthållighet, hur många projekt som kyrkan har tidigare samt kyrkans egna prioriteringar. Projektens budget ligger på mellan 4 000 USD (oftast mission) och 250 000 USD per år. De flesta projekten är treåriga, med krav på återrapportering halvårsvis. För varje projekt finns det ett Project Agreement och ett Audit Agreement. Projekten följs upp genom att LVFs personal gör fältbesök och externa utvärderingar. Vidare ger LVF råd beträffande projektens egna utvärderingsinsatser. Capacity Building Workshops är ett viktigt verktyg. Strävan är att utvärdera resultatet i förhållande till målen i stället för beskrivningar av genomförda aktiviteter. Detta ställer krav på ytterligare förtydliganden av projektens mål.

F n finns det bara ett projekt med Sida – finansiering (FAAP i Brasilien). Avrapporteringen från detta projekt är mycket bra.

The Department of World Service (WS) består av 5 000 lokalanställda, 52 internationella experter i fält samt 21 anställda i Genève. Budgeten är på 90 miljoner USD, exklusive mat och materiel.

Nyligen genomfördes en kapacitetsstudie av WS. En arbetsgrupp inom LVF bearbetar f n förslagen i syfte att presentera en åtgärdsplan i november 2001. Det har bl a förts diskussioner om att göra WS till en egen organisation, men ledande personer som vi träffade under besöket bedömde det som mer sannolikt att WS skulle bli ett eget program inom LVF. Det finns vidare en manual, som också ska fastställas i november. En Procurement Policy har utarbetats, vilken bedöms uppfylla rimliga internationella krav. Det finns en omfattande och detaljerad återrapportering av genomförda aktiviteter.

Generell bedömning

Planeringsprocessen har utvecklats i positiv riktning. Den synes ge goda möjligheter till väl avvägda prioriteringar.

Det finns brister i den finansiella insatsuppföljningen. Vidare är transparensen i systemen mindre god. Ett utvecklingsarbete har påbörjats för att ändra bokföringsprogrammet och förenkla kontoplanen. Budgetstrukturen ska därigenom bli mera transparent. Det var oklart på vilken nivå revisionsinstruktionerna hade fastställts. Vidare har föreslagits att revisionen skall genomföras enligt internationell standard i stället för som nu enligt schweizisk, som inte är lika strikt. Det finns dessutom en del poster som är felklassificerade

i balansräkningen. Detta utvecklingsarbete beräknas ta uppemot två år. Målet är att det skall vara klart till Assembly 2003.

Den manual som har utarbetats är mycket ambitiös.

Kyrkornas Världsråd

Kyrkornas världsråd (KV) högsta beslutande organ är årsmötet (Assembly), som sammanträder vart sjunde år. Det finns en Central Committee, Executive Committee, Programme Committee och Finance Committee som styr organisationen under mellantiden. Vidare finns det en rad rådgivande organ. Sekretariatet består av en generalsekreterare och fyra clusters för

- Issues and themes
- Relations
- Communication
- Finance, services and administration

De viktigaste styrdokumenterna är

- Visionen
- Vision to Action
- APD (Activity Planning Documents)

Visionen fastställdes av Assembly 1998. Detta föregicks av en åtta år lång process i hela organisationen.

I From Vision to Action fastställs för varje team

- Team background
- Team Objectives
- Achieving the objectives
- Expected outcomes
- Indicators of results
- Evaluation mechanisms
- Resources and budget

Ett program är alltid relaterat till ett team.

Centralkommittén, som sammanträder var 18:e månad, fastställer guidelines för pågående aktiviteter.

Det finns ett avtal mellan KV och Svenska kyrkan avseende 2001, undertecknat i februari 2001, som innefattar en redovisning av samtliga projekt som erhåller stöd från Svenska kyrkan under året.

Generell bedömning

Styrningen är väl utvecklad. De olika styrdokumenterna är anpassade till varandra och inordnade i en genomtänkt cyklisk process.

Även den finansiella insatsuppföljningen är välorganiserad. Det finns en fastställd "Audit Approach", som tydliggör sambanden i den finansiella informationen mellan de enskilda projekten och summeringar per givare och region samt totalt. Hela det finansiella systemet och rapporteringen är därmed helt transparent.

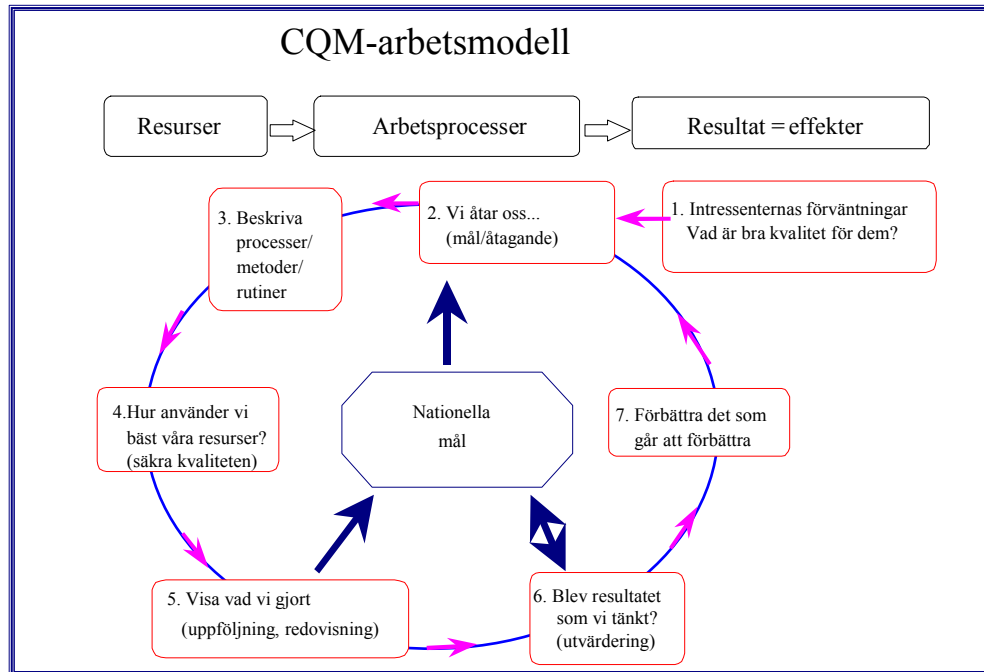
Den finansiella rapporten till Svenska kyrkan, i vilken samtliga aktiviteter redovisas, där Svenska kyrkan är medfinansier, är heltäckande.

Resultatrapporteringen är komplicerad och det finns en strävan att förenkla den och göra den mer tillgänglig för olika intressenter. Det är f n svårt att avläsa vilka projekt som har lyckats väl eller inte. Det finns inte heller idag någon bra koppling mellan den finansiella styrningen och uppföljningen å ena sidan och resultatstyrningen och utvärderingen av uppnådda effekter å den andra.

Det kan finnas upp till 15 givare i ett och samma program, vilket gör styrningen komplicerad. Det går då av naturliga skäl inte för projektansvariga att ta hänsyn till alla de policydokument som givarna har. Åtagandet skulle sannolikt bli tydligare om antalet begränsades till maximalt 3–4. Det synes dock finnas en god överensstämmelse mellan de kriterier som KV använder i urvalsprocessen när projekten väljs ut och Sidas krav.

Centralkommittén sammanträder var 18e månad vilket innebär att den inte fullt ut kan styra planeringsprocessen och fastställa årliga planer och budgets på sedvanligt sätt. Det innebär också att prioriteringsprocessen blir otydlig. Det tycks inte heller finnas några tydliga definitioner på vad som är program, projekt respektive aktivitet.

Bilaga 6



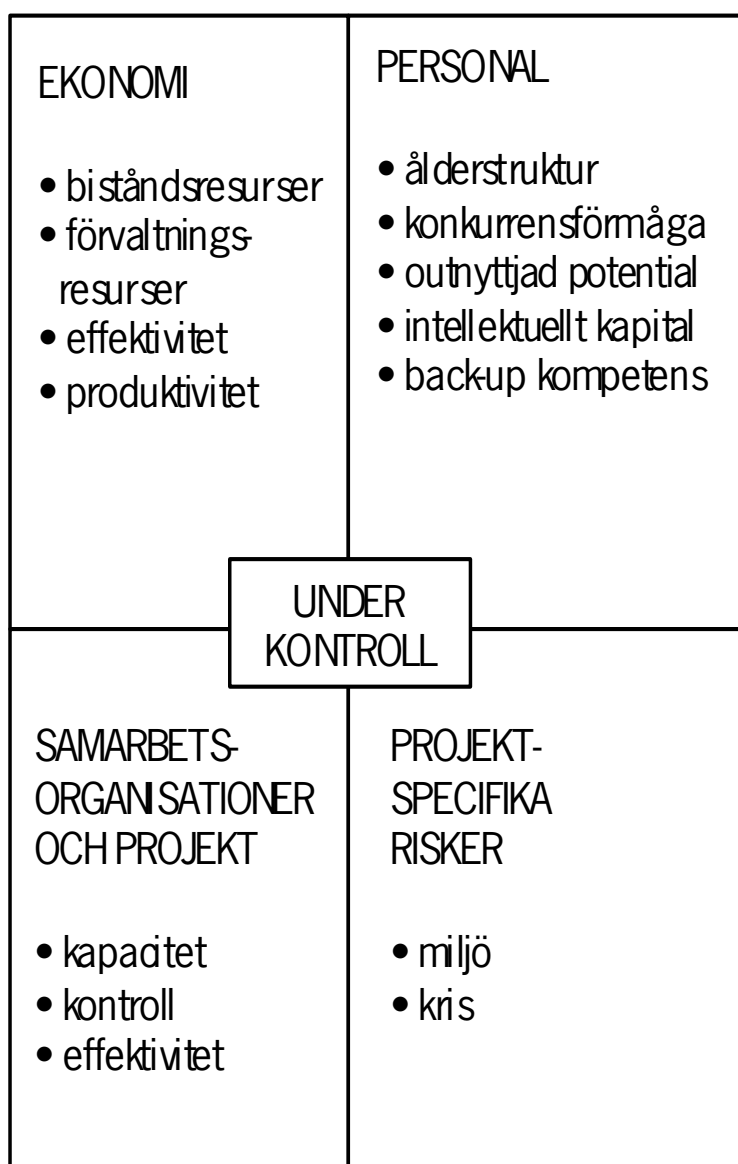
© Professional Management Arne & Barbro Svensson AB, Illervägen 27, 187 35 Täby, Sweden, tel 46-8-792 38 28

Bilaga 7

Underlag för riskhanteringsmodell för intern granskning vid Svenska kyrkan

En enkel riskhanteringsmodell kan vid behov användas för att få en enhetlig och gemensam bild av olika riskers sannolikhet och betydelse. Metoden bygger på att sakområden

Figur 1: EXEMPEL PÅ RISKFÖNSTER FÖR SVENSKA KYRKAN



och riskens innehåll definieras (se figur 1), varpå riskerna skattas på en skala med fyra steg vardera med avseende på omfattning, sannolikhet och kontroll.

Skattningsskalor:

Omfattning

1 = obetydlig risk

2 = måttlig risk

3 = stor risk

4 = katastrof risk

Sannolikhet

1 = ytterst sällan (1 gång/200 år)

2 = ganska sällan (1 g./10 år)

3 = stor (ca 1 g./år)

4 = allmän; många gånger under året

Risk Kontroll

1 = risken är okänd

2 = risken är uppfattad men inte förebyggd

3 = risken är identifierad och plan finns för hur den ska hanteras

4 = risken är under kontroll

EXEMPEL PÅ SKATTNINGSPROTOKOLL

FRÅGA (RISKENS INNEHÅLL)	A OMFATTNING				B SANNOLIKHET				C KONTROLL			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1. Ekonomi												
2. Personal												
3. Samarbetsorganisationer och projekt												
4. Projektspecifika risker												

Bilaga 8

Genombrott – metod för lärande och förbättringsarbete i komplexa organisationer

1. Att gå från kunskap till handling

Systemrevisionen av Svenska kyrkan omfattar ett stort antal rekommendationer och förbättringsförslag. Många av de frågor som aktualiseras i systemrevisionen av Svenska kyrkan har diskuterats tidigare, men diskussionerna har inte alltid lett fram till genomförande av konkreta åtgärder. Detta gäller till exempel det identifierade behovet av en tyngdpunktsförskjutning av arbetet i riktning mot mer av uppföljning, utvärdering och spridning av erfarenheter. Det har upplevts som svårt att hitta konkreta angreppssätt för att etablera nya arbetssätt och nya rutiner.

Genom de förbättringsförslag som förslås i systemrevisionen pekas en färdriktning ut. Detta är ett första steg men det behöver naturligtvis också kompletteras med ett systematiskt arbete för att testa och följa upp förslagen. Vi rekommenderar därför att Svenska Kyrkan inleder ett långsiktigt arbete för att ta tillvara de identifierade förbättringsmöjligheterna. I detta arbete som är det första steget att ta fram en arbets/åtgärdsplan. Denna åtgärdsplan bör tas fram inom ca 2 månader. Därefter inleds en arbetsfas som syftar till att vaska fram de mest relevanta förbättringsförslagen och testa dem i liten skala. Som metod i detta arbete kan förslagsvis den nedan beskrivna Genombrottsmetoden användas. Metoden lämpar sig väl för tester av de flesta av systemrevisionens förbättringsförslag.

Vi föreslår också att Svenska kyrkan åtar sig att följa upp resultatet av systemrevisionen och det därpå följande förbättringsarbetet genom att anordna ett uppföljningsseminarium på temat "Ett år efter systemrevisionen". Till detta uppföljningsseminarium kan såväl Sida som andra samarbetspartners externt och internt inbjudas.

2. Vad är Genombrott?

Genombrott är en metod för kontinuerligt förbättringsarbete, som har sin förebild i "Breakthrough Series" utarbetat av The Institute for Health Care Improvement (IHI) i Boston, USA. Metoden bygger på hypotesen att det finns kunskap i organisationen, som inte tillämpas i tillräckligt stor omfattning i vardagsarbetet och att ny kunskap inte sprids tillräckligt snabbt. I USA och Sverige har metoden med framgång tillämpats för att förbättra organisationer främst inom hälso- och sjukvården. Metoden kan dock enkelt anpassas till andra typer av verksamheter.

Genombrott är en enkel men effektiv arbetsmetod som bygger på att identifiera små testbara förändringar, prova dem under en period och sedan utvärdera resultatet. Metoden kännetecknas av att ta små försiktiga steg framåt snarare än att genomföra stora och på förhand beslutade reformpaket. Detta angreppssätt gör metoden användbar i komplexa organisationer. Det vardagliga arbetet kan fortgå under testperioderna och de förändringar som testas etableras inte som rutiner förrän de utvärderats. Detta leder till att mindre tid behöver användas för att diskutera och förankra förändringar innan de genomförs.

Fundamentet i metoden är att det finns erkända kunskaper som inte tillämpas systematiskt i praxis. Metoden går att tillämpa i ett ständigt förbättringsarbete, men som projekt bygger den på att team med ett gemensamt intresseområde arbetar tillsammans under en begränsad tid (1/2–1 år) för att förbättra verksamheten. Efter projektiden skall teamen kunna använda metoden på vilket förbättringsområde som helst.

2.1 Hur går det till?

Metoden efterfrågar ett tydligt syfte och tydliga, mätbara mål för förbättringsarbetet. Målsättningen är att deltagarna på så kort tid som möjligt skall pröva så många förändringar som möjligt för att tillsammans bygga kunskap om vilka förändringar som leder till förbättringar i den egna verksamheten d v s för mot målet.

Genombrott bygger på aktiviteter och lärande hos de människor som har att hantera de direkta processerna i verksamheten. Det finns inga färdiga svar eller lösningar. Varje team eller organisation måste bygga sin egen kunskap. För olika ämnesområden finns dock beprövade förändringskoncept, som är en form av generella förbättringsidéer som andra använder med goda resultat.

3. Projektdesign och teamsammansättning

Under projektiden träffas teamen vid tre tillfällen till "Lärande Seminarier". De två mellanliggande arbetsperioderna är tyngdpunkten i arbetet. Det är då det skall hända något i organisationen. Under arbetsperiod 1 skall så många förändringar som möjligt testas för att teamen skall lära sig vilka förändringar som leder till förbättringar. Alla gör det sannolikt inte, men det vet man inte förrän de är prövade i verkligheten. Under arbetsperiod 2 skall de förändringar som visat sig leda till förbättringar "skalas upp" d v s prövas i större skala. Detta för att man skall vara mer säker på vad som händer i organisationen när förändringen införs som ny rutin.

Ett framgångsrikt förändringsarbete kräver både förändringstryck och förändringsvilja. Att åstadkomma detta, samt att skapa förutsättningar för förbättringsarbetet, är en ledningsuppgift. Det är också ledningens ansvar att rätt personer involveras i förbättringsarbetet. Vilka som är "rätt" beror på vilket syfte teamet och organisationen har och vad de vill uppnå med förbättringsarbetet.

I Genombrott skall det ansvariga förbättringsteamet innehålla tre funktioner; expertkunskap inom valt förbättringsområdet, daglig ledare samt systemledare. Härtill kan behövs ofta stöd av annat slag t ex statistisk kompetens, IT-stöd etc.

Expertkunskap – En expert i detta sammanhang är en person som kan det aktuella ämnesområdet.

Daglig ledare – Denna person skall arbeta mitt i de processer som skall förbättras. Det är denna person som är den drivande, som ansvarar för att föreslagna förändringar prövas och för att data samlas in. Det är viktigt att denna person förstår den befintliga arbetssituationen genom att faktiskt arbeta i den och därmed ha möjlighet att observera såväl avsedda som eventuellt oförutsedda konsekvenser av de förändringar som prövas. Denna person är med fördel projektledare och kontaktperson utåt för projektet.

Systemledare – Systemledaren har överblick över helheten och har det formella mandatet att fatta beslut om resursförbrukning och förändringar av olika slag. Personen/funktionen måste vara överordnad alla de enheter som blir berörda och systemledarens engagemang är också en signal till omgivningen om att förbättringsarbete är en viktig och prioriterad arbetsuppgift i organisationen.

3.2 Andra stödresurser

Det lilla förbättringsteamet måste få stöd och hjälp av många andra – inte minst när förändringar skall testas. Någon som har kunskap om kvalitets- och förbättringsarbete kan med fördel fungera som facilitator i teamet och någon kunnig i statistiska metoder är en tillgång, när mått skall installeras och mätningar genomföras och sammanställas i diagram

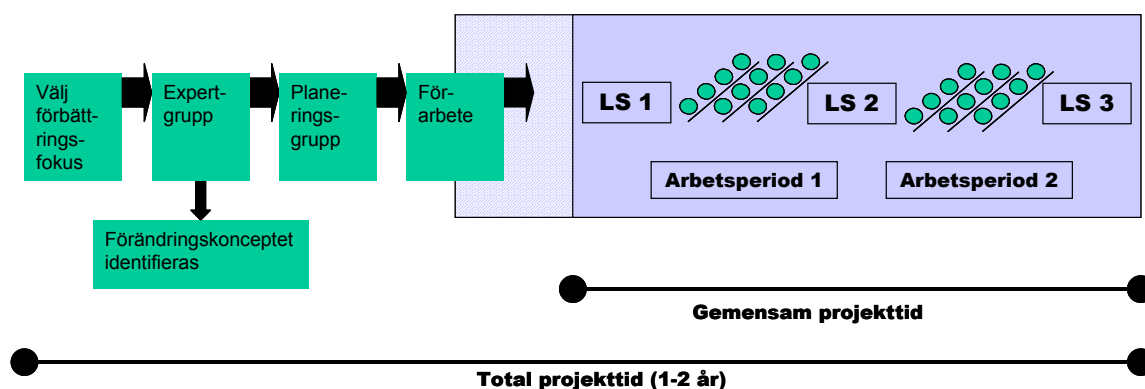
Expertgrupp – En expertgrupp kan vid behov utgöra ett viktigt komplement till teamen. Experterna är människor som besitter kunskaper och erfarenheter när det gäller förbätt-

ringsarbete och generella förändringsidéer, som experterna anser har fungerat i deras respektive organisationer.

Planeringsgrupp – Planeringsgruppen kan till skillnad från expertgruppen medverka som resurspersoner under projektets aktiva fas. Huvuduppgifterna är att medverka vid de Lärande Seminarierna (LS) och under arbetsperioderna stödja och facilitera teamen i deras egen lärandeprocess.

4. Projektplan för Genombrottsprocess

Inför projektstart diskuterar planeringsgruppen med presumtiva deltagare om teamsammansättning, behovet av ingångsdata samt vad det innebär att vara med i projektet. Ingångsdata är viktiga för att teamen senare skall veta om de förändringar de prövar verkligen leder till förbättringar. Teamsammansättningen är viktig både vad gäller funktioner och personer. Ensam är inte stark i förbättringsarbetet. Det är nödvändigt att alla i teamet aktivt deltar i arbetet och att det prioriteras och stöds av ledningen. Erfarenhetsmässigt går det åt mer tid i början, vilket måste ses som investeringar inför framtiden.



4.1 Lärande Seminarium 1

Syftet med LS 1 är att teamen med utgångspunkt från sitt övergripande syfte och mål skall generera ett antal förändringsidéer samt planera hur dessa skall testas under arbetsperiod 1.

Steg 1

Fastställ ett eller flera mål som speglar ert syfte.

Syftet skall svara på frågan; varför går vi in i detta förbättringsarbete? Målet/en skall uttrycka vad som skall uppnås. Det skall gå att följa upp/mätas. En viktig start i förbättringsarbetet är att veta var verksamheten står i det aktuella avseendet, dvs ha ingångsvärden. Idealt skall ett uppföljningsbart mål fastställas redan under förarbetet, men erfarenhetsmässigt måste detta ägnas viss tid under LS 1.

Steg 2

Aktuella problem – Idéer – Hinder

Med utgångspunkt i syfte och mål från steg 1 diskuteras vad det är som idag gör att teamet/verksamheten inte är där de skulle vilja vara. Detta benämns aktuella problem.

Utifrån den tänkta och nedtecknade ”problemlistan” väljs ett antal problem som teamen – med tanke på sin sammansättning – kan hantera.

Om problem av ”systemkaraktär” identifieras måste systemledaren hantera dem genom att antingen bidra till att förändringar kan provas eller ta konsekvenserna och klargöra att organisationen måste leva med det aktuella systemfelet.

Steg 3

Förändringsidéer – teststrategier

För varje valt problem som teamet valt att arbeta med identifieras ett antal förbättringsidéer.

Några idéer som snabbt kan testas i liten skala under arbetsperiod 1 väljs ut.

Eventuella hinder eller svårigheter för dessa tester diskuteras och strategier för att kringgå hindren utarbetas.

Steg 4

Planera mer detaljerat de tester som skall göras under arbetsperiod 1

Använd testcykeljournalens första del. Bestäm vem skall göra vad, när och hur? Hur skall testresultat mätas/värderas? Det finns flera skäl till att dokumentera arbetet systematiskt. Ett är att klargöra att hela teamet menar samma sak och är överens. Ett annat är att kunna gå tillbaka när analys av testarbetet skall göras. Ett tredje skäl är att det behövs dokumentation när fler skall involveras i förbättringsarbetet.

Exempel på arbetsblad finns i underbilaga.

4.2 Arbetsperiod 1

Syftet under denna period är att pröva så många förändringsidéer som möjligt, vilket innebär att idéerna skall testas i liten skala under kort tid. För varje test måste finnas ett syfte. Vad vill vi pröva med denna test? Det handlar om att pröva om det går att göra på något annat sätt. Det handlar i detta skede inte om att hitta förändringen, som i ett slag leder mot målet.

Mätningarna görs således på två nivåer. På en övergripande nivå mäts på samma sätt under hela projektiden om förbättringarna sammantaget, leder mot målet/en. På testnivå mäts om förändringen överhuvudtaget går att genomföra.

OBS! Ett vanligt fel är att man blandar in många olika förändringar i ett och samma test, vilket gör att testerna blir mer komplicerade än de behöver vara. Ledord är liten förändring, som provas under kort tid.

4.3 Lärande seminarium 2

Syftet med LS 2 är att utbyta erfarenheter med andra team och identifiera de förändringsidéer som visat sig leda till förbättringar. Nästa steg blir att planera tester i större skala av dessa idéer och involvera fler på arbetsplatsen i förbättringsarbetet. Parallellt med de större testerna, kan teamen behöva testa fler nya idéer i liten skala, vilket också måste planeras.

Steg 5

Hur har det gått?

Självutvärdering enligt 1 – 5 skala samt reflektion i teamet och tillsammans med andra team.

1. = Teamen har inte kommit igång
2. = Viss aktivitet i teamet, men inga förändringar har testats
3. = Förändringar har testats och vissa förbättringar har uppmätts.

4. = Påtagliga förbättringar noteras
5. = Förbättringsarbetet har lett till kvarstående systemförbättringar med mycket goda resultat.

Några diskussionspunkter för teamen kan vara;

Gick testplanerna att genomföra? Hur fungerar vi som team? Hur har vi involverat fler på arbetsplatsen i förbättringsarbetet. Vilket stöd har vi fått i organisationen? Har vi stött på motstånd? Hur har det gått för andra team? Vad kan vi lära av varandra?

Steg 6

Planera tester i större skala samt ev. helt nya tester

Hur kan de förändringar som visats sig vara förbättringar testas i större skala? Vilka skall blandas in? Vad behöver göras för att testen skall kunna genomföras?

Exempel på arbetsblad finns i underbilaga.

4.4 Arbetsperiod 2

Förändringar från arbetsperiod 1 som visat sig vara förbättringar testas i större skala. Nya förändringar testas i liten skala. Testjournaler fylls i, regelbundna mätningar görs för att följa upp om prövade förändringar leder mot målet/en.

Inför LS 3 gör varje team en mycket kortfattad slutrapport, som sammanfattar syfte, resultat och också förklarar *hur* man gjort dvs vilka förändringar som prövats och vad man lärt. De skall skrivas så att den som inte varit med i projektet skall förstå hur mätningarna gjorts, vilka resultat som uppnåtts (diagrammet), vilka förändringar som prövats och vilka förändringar som visade sig vara förbättringar. Redovisa även vilka förändringar som inte ledde till förbättringar och varför.

Genombrott går ut på att tillsammans bygga kunskap om förbättringsarbete och slutrapporterna blir en idébank för andra.

Exempel på arbetsblad finns i underbilaga.

4.4 Lärande seminarium 3

Steg 7

Hur har det gått?

Självvärdering enligt 1–5 skalan. Diskussion och erfarenhetsutbyte inom och mellan team.

Teamen redovisar uppnådda resultat för varandra och reflekterar över vad som gjorts och hur det gjorts. Vad har man lärt som individ och team om sitt system och sin organisation?

Steg 8

Från test till drift

Är förändringen testad i full skala? Hur går vi från test till drift d v s permanentar de nya rutinerna. Behövs särskilda aktiviteter för att upphöra med gamla rutiner?

Hur skall nyanställda introduceras och informeras om ”våra” rutiner?

Steg 9

Uppföljning

Hur skall vi fortsätta följa upp att vi gör som vi säger. Vad skall mätas, hur och av vem?

Steg 10

Vilket är vårt nästa förbättringsmål

Genombrottsmetodiken kan användas på vilket förbättringsområde som helst. Vad blir nästa förbättringsområde. Mål? Vilka skall göra vad?

Underbilagor: Arbetsblad

Bilaga 9

Rekommendationer

Kapitel 2 avslutas med ett förslag beträffande genomförandet av de rekommendationer som lämnas i rapporten. Nedan redovisas i punktform dessa rekommendationer.

Vi rekommenderar att.....

Kap 3 Den bärande idén

1. En programöversyn initieras i anslutning till integreringen av styrorganen.

Kap 4 Omvärldsförändringar

2. Svenska kyrkan fortsätter att utveckla sin omvärldsbevakning och omvärldsanalys, för att säkerställa att de prioriteringar som görs baseras på relevanta fakta och bredast möjliga bas.
3. Omvärldsanalys prioriteras resursmässigt och att de som har ett uttalat metodansvar för omvärldsbevakning och omvärldsanalys får reella möjligheter att utföra denna arbetsuppgift

Kap 5 Resultatstyrningen

5.1 Målformulering

4. Nuvarande former för målstyrning inom Svenska kyrkan bibehålles och att ytterligare insatser görs för en fördjupad diskussion mellan styrorgan och kyrkokansliet genomförs i syfte att formulera realistiska och uppföljningsbara mål
5. De mål som idag styr de olika verksamhetsområdena utvecklas mot mer gemensamma målformuleringar
6. Svenska kyrkans metoder för målformulering i projekten vidareutvecklas och förklaras så att de blir användarvänliga även för presumtiva samarbetspartners i samarbetsländerna

5.2 Kvalitetssäkring

7. Svenska kyrkan skapar ett sammanhållet kvalitetssystem utifrån en lämplig kvalitetsfilosofi, exempelvis CQM (Commitment Quality Management).
8. Svenska kyrkan ställer tydliga krav på att samarbetsorganisationerna ska ha någon form av kvalitetssäkringssystem.

5.3 Utvärdering

9. Svenska kyrkan utvecklar formerna för effektutvärdering och genomför effektutvärderingar i ökad omfattning
10. Svenska kyrkan även genomför utvärderingar landsvis eller sektorsvis tillsammans med andra ramorganisationer
11. Möjligheterna prövas att på sikt utveckla ett partnerskap mellan Svenska kyrkan, Sida/SEKA och de övriga ramorganisationerna när det gäller effektutvärderingar
12. En tydlig policy utarbetas beträffande Svenska kyrkans fältbesök, med en mer systematisk styrning av informationsinsamling och rapportering
13. Svenska kyrkan preciserar kraven på sammanfattande resultatredovisning och resultatanalys från de samarbetsorganisationer som har den mest omfattande verksamheten

14. Svenska kyrkan utarbetar en enkel skrift, med en genomgång av olika metoders användningsområden, begränsningar, för- och nackdelar samt konkreta exempel som underlag för samarbetsorganisationernas arbete med att skapa system för uppföljning och utvärdering av projekten
15. Det inom Svenska kyrkan utses en handläggare med tematiskt ansvar för metodutvecklingen vad gäller uppföljning och utvärdering

Kap 6 Den finansiella styrningen

6.1 Avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser

16. Svenska kyrkan säkerställer att lokala projektansvariga är medvetna om avtalets innehåll och villkor för utbetalningar, t ex genom att projektansvarig med sin namnteckning bekräftar att vederbörande är införstådd med avtalets krav, samt att muntlig information lämnas till samtliga berörda vid Svenska kyrkans besök

6.4 Budgetering

17. Möjligheterna att gå över från tertial- till halvårsrapportering undersöks ytterligare.

6.5 Projekthanteringssystem och kontoplan

18. Ansvarsfördelningen mellan ekonomer och regionansvariga förtydligas när det gäller PHS
19. Sällananvändarna uppmuntras att använda PHS i större utsträckning och att de ges stöd till exempel genom återkommande utbildning i systemet.

6.6 Främjande av god administration, transparens i medelshanteringen och motverkande av korruption

20. Svenska kyrkan i granskningen av projekten särskilt uppmärksammar avgiftshantering samt policy för och utbetalning av allowances

Kap 7 Redovisning och kontroll

7.1 Kontinuerlig uppföljning och resultatredovisning

21. Det ska vara ett ovillkorligt krav för att erhålla nya bidrag att tidigare projekt från organisationen är fullständigt avrapporterade i enlighet med vad som anges i avtalen för de gamla projekten

7.4 Revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg

22. Svenska kyrkan inkluderar kravet på kvalificerad revisor i samarbetsavtalen när årsbidraget överstiger SEK 200 000
23. Svenska kyrkan vid ELCT-NWD i Tanzania ställer krav på revisionsstatus "unqualified", och motsvarande hos övriga samarbetspartners.

Kap 9 Svenska kyrkans organisatoriska förutsättningar

9.1 Svenska kyrkans relation till Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd

24. Svenska kyrkan mycket aktivt medverkar i styrningen av LVF och KV, genom deltagande i LVFs rådförsamling och i KVs centralkommitté samt i de ekumeniska fora som behandlar innehålls- och strukturfrågor, i syfte att uppfylla de krav som ställs från Sida
25. Svenska kyrkan i anslutning till utvärderingen av standardavtalet med LVF 2004 utvärderar erfarenheterna utifrån Svenska kyrkans perspektiv av det utvecklingsarbete som bedrivs inom LVF vad gäller den finansiella styrningen.

9.2 Val av samarbetspartners

26. Svenska kyrkan prioriterar ett fortsatt samarbete med de samarbetspartners där det finns en väl fungerande relation
27. Nya samarbetspartners väljs utifrån samarbetslandets behov av uppbyggnad av specifik kompetens, t ex när det gäller att förbättra möjligheterna till självförsörjning
28. Svenska kyrkan utarbetar en riskhanteringsmodell för den inre granskningen av presumtiva och befintliga samarbetspartners
29. Partnerskapet med dessa samarbetspartners vidareutvecklas i riktning mot en ökad resultatorientering
30. Svenska kyrkan även i fortsättningen aktivt arbetar för en utveckling av samarbetet mellan Syd och Nord genom t ex den typ av organ som LMC i Tanzania representerar, samt att erforderliga resurser avsätts för ett sådant engagemang.

Kap 10 Utformningen av Svenska kyrkans organisation

10.1 Kyrkokansliets organisation och arbetsformer

31. Svenska kyrkan i samband med framtagandet av en handlingsplan för integreringen av LH och SKM även beaktar möjligheten till en tydlig linjerelation mellan nämnden och den personal som ska förverkliga nämndens beslut, samt att dimensioneringen av personalen anpassas till verksamhetens krav
32. Svenska kyrkan initierar en utvärdering av nuvarande organisationsstruktur för bistånds- och utlandsfrågorna vid kyrkokansliet, som särskilt fokuserar på följande områden:
 - medarbetartillfredsställelse
 - resursplanering samt avrops- och beställningsmekanismer
 - regionansvarigas roll och arbetsbelastning
 - ansvar och befogenheter, särskilt när det gäller chefsbefattningarna
 - arbetsformer och innehåll i interna möten
 - hur den faktiska arbetstiden används
33. Att tematikernas/strategernas roll och ansvar utvecklas och att ansvarsfördelningen gentemot regionansvarig tydliggörs
34. Att organisationen i ökad utsträckning bildar arbetsgrupper kring aktuella uppgifter där regionansvarig, ekonom och tematiker/strateg samarbetar.

10.2 Verksamhetsplaneringen

35. Personaldimensioneringen inom kyrkokansliet ses över
36. Det sker en tyngdpunktsförskjutning av arbetet i riktning mot mer av uppföljning, utvärdering och spridning av erfarenheter
37. Att individuella arbetsplaner utformas mellan chef och medarbetare
38. Utvecklingsarbetet fortsätter inom organisationen för att bättre kunna stämma av faktisk tidsanvändning

10.3 Personalpolitiken

39. Löne- och andra belöningskriterier ses över och görs mer transparenta
40. Svenska kyrkan söker nya vägar när det gäller att förebygga stress och överbelastning och provar nya metoder för arbetslivsinriktad rehabilitering

Kap 11 Dialog/samrådsformer mellan Svenska kyrkan och Sida

41. Det i arbetet med de vidgade kriterierna särskilt beaktas möjligheterna till att i kapacitetsuppbyggnad inkludera utvecklingen av ledarskapet på samtliga nivåer hos samarbetspartnern.

Kap 12 Normer, värderingar och attityder

42. Ett metodutvecklingsprojekt genomförs, med deltagande av Sida/SEKA, Svenska kyrkan och andra ramorganisationer, för att följa upp samarbetet med sikte på att tydliggöra vad ett partnerskap innebär.
43. Svenska kyrkan även fortsättningsvis aktivt medverkar i diskussionen kring innebörden av begreppen folkrörelse och civilt samhälle för att säkerställa att de värderingar kyrkan bygger på införlivas i de prioriteringar som styr biståndspolitiken.

Kap 13 Den dagsaktuella agendan

44. Svenska kyrkan även fortsättningsvis avsätter resurser för att kunna delta i den biståndspolitiska debatten nationellt och internationellt.

Management Audit of the Church of Sweden

Summary

Sida/SEKA has commissioned Professional Management AB to carry out a management audit of the Church of Sweden. The audit covers the following areas and procedures of management:

- Mission and vision
- Changes in the outside world
- Management by results
- Financial management
- Accounting and control
- Laws and regulations
- Organisational preconditions in the Church of Sweden
- Structuring of the Church of Sweden organisation
- Dialogue/forms of consultation between the Church of Sweden and Sida
- Norms, values and attitudes
- The day-to-day agenda

For these various fields the management audit gives an analysis of the reliability and relevance of the systems, together with a general assessment of reporting by the Church of Sweden to Sida and of communication within its own organisation. The analysis also includes the organisational structure and dimensioning of Central Office (Kyrkokansliet) in relation to its function and tasks.

Our conclusions can be summarised as follows. The steering systems are relevant and reliable, generally well developed, known to the personnel and applied in practice. Within the Church of Sweden there is high level of dedication and responsibility, coupled with both formal and informal supportive structures. Aspiration level and workload are high. We believe that the project particulars supplied to Sida provide a reasonable reflection of actual conditions and can therefore be termed a good foundation for Sida's decision-making in the handling process.

The development of the project handling system means very good prospects of improved project control. Work at Central Office has been restructured in recent years, and in our belief the Church of Sweden is in the process of creating a useful base for development assistance, but we find that, with the present organisation and staffing level, vulnerability remains high.

As we see it, development work within the Church of Sweden ought above all to be aimed at utilising the benefits of an integration of the steering bodies and at shifting the emphasis of work in favour of more follow-up, evaluation and dissemination of experience.

A programme review should be initiated conjointly with the integration of the steering bodies. Analysis of the operating environment should be developed, so that the focus of development assistance can be based on a comprehensive body of input data. In addition, an evaluation of the present organisation structure at Central Office is urgently needed.

The suggestions for improvement resulting from this systematic audit indicate a course to be set for ongoing development work. In section 2.8 we propose systematic work to inaugurate implementation of the proposals, recommending that the Church of Sweden draw up a long-term development plan to seize the opportunities for improvement which have been identified. This work should initially be planned to last about two years, and the first

step must be to draw up a concrete working plan and timetable. This should be finalised within about two months. A development phase will then begin, aimed at successively implementing the measures decided on, several of which will benefit from being tested on a small scale before being fully implemented. We therefore recommend using the Break-through method in this development work.

We also propose that the Church of Sweden undertake to follow up the results of the management audit – and the process of improvement following it – by arranging a follow-up seminar on the theme of “One Year after the Management Audit”. After two years the further implementation of the recommendations should be fully integrated with the planning of activities.

Introduction

Sida’s basic view regarding the ownership of initiatives means that the partner is responsible for implementation. Accordingly, the partner also incurs administrative responsibility for the control of activities. The purpose of the management audits is to enable Sida to follow up the ability or otherwise of the frame organisations to honour their contractual obligations towards Sida.

In management auditing, the analysis must focus on *how* the organisation works, by scrutinising routines and systems within the organisation which guarantee the dependability of work and reporting. The management audit shall cover the commonest steering routines, as well as certain supportive systems.

The survey and examination of system and routine documentation has been supplemented by interviewing a number of key persons on the basis of an interview guide compiled in consultation with the working group. The assignment also included visits to partner organisations in Tanzania, El Salvador and Guatemala, and also to the headquarters of the Lutheran World Federation (LWF) and the World Council of Churches (WCC).

During the field visits a number of projects were studied in each country, in such a way that the projects selected together make up a representative cross-section as regards sector, priority fields, partner, target group and project size.

Mission and vision

On the subject of mission and vision, the management audit covered the following points:

- The clarity of the *mandate of the Church of Sweden* (the assignment)
- The clarity of mandate allocation vis à vis LWF and WCC.
- Internal and external acceptance of the mandate.

The Church of Sweden has a long and deeply rooted tradition of international activity. Three fields of activity are relevant for study in this connection: Church of Sweden Aid, the Church of Sweden Mission (CSM) and EFS Utland.

Church of Sweden Aid is the Church of Sweden agency for long-term international co-operation, refugee assistance and emergency relief. CSM has from its very inception been a church mission, emphasising mission as the responsibility of the whole Church and an integral part of its activity. EFS Utland has the overriding aim, together with partners in Africa and Asia, of articulating the Gospel throughout the world, deepening mutual relations and pursuing EFS’s call and task with responsiveness to new challenges. In 2000

a long process ended with the finalisation of a programme for the Church of Sweden Mission (CSM) and Church of Sweden Aid (LH), entitled “*The International Assignment of the Church of Sweden*”. This describes basic values and the focus of future international activity, the idea being for the programme to serve as a direction-giver in the process of prioritising and developing international activities.

Where the external dimension is concerned, we find the role, task and mandate of the Church to be clearly understood by Swedish and international partners. The same goes for co-operation with the LWF and WCC. Internal interpretation of the mandate appears to be influenced by three partly different cultures having to co-operate within the holistic entity of international development co-operation, but a mutual organisational culture now seems to be emerging, and moves are being made towards a balance between the historical identity of these fields of activity and the wholeness of a common organisation. The creation of a joint governing body ought in our opinion to imply, *ipso facto*, greater clarity and uniformity regarding the focus of activities. If EFS chooses to be a part of the new governing body, the framing of a common programme would seem to be imperative.

A couple of interviewees expressed fears of a far-reaching integration of LH and CSM leading to a drop in fund raising. It should be asked whether this view is based on an actual risk assessment or represents a more hypothetical notion of the donors’ preferences and values.

It is often pointed out that Swedish parochial activity with reference to international work must be made a more obvious and a natural part of parochial life. A deliberate effort will have to be made in the years ahead to motivate parishes for setting aside budgeted funds for international social and missionary activity.

We recommend that a programme review be initiated, conjointly with the integration of the governing bodies.

Changes in the outside world

On the subject of changes in the outside world, the management audit covered the following points:

- International developments.
- Changes in Sweden.
- “Collisions” between mandate and changes in the outside world.
- Incentives for developing activities.

Through its widespread international involvement, the Church of Sweden has unique opportunities for systematic organisational learning. Most of the people interviewed felt that this knowledge and experience were not yet being effectively utilised.

We recommend that the Church of Sweden continue to develop its monitoring and analysis of developments in the outside world, so as to ensure that priorities are defined on the basis of relevant facts and on the broadest possible foundations. Analysis of world developments should have priority in terms of resource allocation, and those expressly responsible for methods used in monitoring and analysing world developments should be given genuine opportunities of accomplishing the task.

Management by results

Our analysis of management by results covered the following points:

- Goal formulations.
- Assessment of projects.
- Follow-up of projects.
- Reporting of non-compliance.
- Evaluation.
- Feedback reporting.

The focal objectives of international activities are as follows.

LH: Facilitating social justice and sustainable ecosystems.

CSM: Acting with other churches and organisations to strengthen Christian witness by word and deed in international missions.

EFS Utland:

- *Contributing towards a deepening of Christian belief, ecumenical co-operation, evangelisation and renewal.*
- Contributing towards improvements in the training of priests and leaders of the Church.
- Contributing towards more efficient health care for disadvantaged groups.
- Helping to enable the poor to provide for their own basic needs.
- Having the preparedness to respond to basic emergency needs in situations of crisis and disaster.
- Calling, preparing and sending out missionaries.

Criticism concerns initiatives and planning focusing mainly on consumption (of medical care etc.) whereas they should focus more on investments in programmes making people more self-sufficient. A revision of priorities is therefore desired, to facilitate heavier emphasis on programmes such as SACCOs, for example.

A similar point of criticism is that partners have been endowed with fixed assets which require considerable maintenance for the avoidance of capital destruction but are not acceptable as collateral for loans towards new, productive investments. In this way some partners have become trapped in a vicious circle of dependence on grants. This could have been avoided if support had instead from the very outset been devoted to facilitating self-sufficiency through viable local enterprise and alternative, non-corruptive channels of distribution.

Within the Church of Sweden and among its partners there is some criticism of the LFA method, which is felt to be formalistic, with far-reaching demands for detailed feedback reporting. The degree of detail makes it hard for field personnel to involve themselves, with the result that these reports in certain cases are pure desktop products.

The possibilities of following up the degree of target achievement ex post hinge on the definition of clear, observable targets ex ante. We propose developing the target dialogue so that distinct commitments are created for each individual associate, defining the effect targets to be achieved.

We find it inappropriate for different target hierarchies to exist for LH, CSM and EFS. Managing three bodies with separate objectives poses a complication to those concerned within the Church of Sweden and its partner organisations. True, there are historical reasons for this, but all the same it is very important to discuss the possibilities of getting a

bigger return on combined resources through an integrated process of target definition and prioritisation.

We recommend that the present forms of management by results within the Church of Sweden be maintained and that further efforts be made to bring about a deeper discussion between governing bodies and Central Office with a view to formulating realistic, verifiable targets. The targets now governing the various fields of activity should be developed towards more overarching formulations of objectives. The methods employed by the Church of Sweden for formulating project targets should be developed further and simplified, so as to make them user-friendly also for prospective partners in the partner countries.

Summing up, we find that great efforts are being devoted to quality assurance within the Church of Sweden. True, there is still room for improvement, but as we see it, quality management has reached the stage where the different components need to be systematised and a coherent quality management system put in place. We recommend that the Church of Sweden base its ongoing development work on a more concerted philosophy of quality, such as CQM (Commitment Quality Management), a general description of which will be found in App. 6. At the same time the Church of Sweden must clearly insist on partner organisations having some form of QA system.

Decisions regarding priorities and targets for different activities should be based on documented results and experience. The planning phase of financial management, in which targets and frames are decided, therefore presupposes a follow-up and evaluation phase in which an assessment is made of the overall result, i.e. both target achievement (in management by results) and resource consumption (in financial management), and the connection between them. In Sida-supported projects, the main focus of attention should be, not on the quantity of services delivered through the individual project in the partner country, but on capacity build-up at local level. Local ownership is fundamental.

The Church of Sweden is assumed to have systems for evaluating the projects operated with grants from Sida. In practice this only happens sporadically. The Church of Sweden calls for evaluations, prepared by the partner organisations themselves, but documentation concerning its reasoning on the basis of the evaluation is for the most part lacking, and we have not been able to find any systematic feedback from the Church of Sweden to the organisation concerned. There is a widespread feeling that the purely financial side of things is if anything over-supervised, whereas the evaluation of effects and contents takes second place. As one of the interviewees puts it: "We keep tabs on receipts, but we don't know whether or not it was a good project."

We feel there is cause to discuss some form of evaluative partnership between the Church of Sweden, Sida/SEKA and the other frame organisations. In this way unnecessary duplication will be avoided and it will be ensured that the evaluations cater to the needs and interests of different parties.

Field visits are probably the most effective means of improving continuous project follow-up. They must form a part of the working process, as regards both the Church of Sweden the handling officer, so that the activity concerned will be systematically penetrated both geographically and thematically.

The Church of Sweden should specify requirements concerning a concise presentation and analysis of results from the partner organisations with the widest-ranging activities. It should compile a simple publication setting out the uses, limitations, advantages and disadvantages of different methods and quoting concrete examples on which the partner organisations can base their work to create systems of project evaluation and follow-up.

Within the Church of Sweden, a handling officer should be appointed with thematic responsibility for the development of follow-up and evaluation methods.

Financial management

On the subject of financial management, the management audit covered the following:

- Contracts and the follow-up of contractual obligations.
- Payment authorisation.
- Remittances, bank assets and cash management.
- Budgeting.
- Project management systems and accounting plan.
- Promotion of good administration, transparency in the handling of funds and prevention of corruption.
- Possibilities of reallocation between funding items.

For every project, a co-operation agreement is drawn up between the Church of Sweden and the partner organisation, setting out the size of the grant, the responsibilities of each party, the procedure for making alterations to the project, rules of disbursement, reporting requirements and ways in which the agreement can be cancelled. Standard forms of agreement have been drawn up in consultation with legal experts.

We find these contracting procedures to be clearly defined, documented and well-known within the Church of Sweden and also, as a rule, among the partner organisations. Even so, there are occasional failings, e.g. as regards signing agreements or sending in final reports without unnecessary delay.

We recommend the Church of Sweden to ensure that those locally in charge of projects are aware of the content of the agreement and the conditions of disbursement, e.g. by the project manager confirming, through his signature, that he is aware of the agreed stipulations and by verbal information being supplied to all concerned during visits by the Church of Sweden.

The rules of payment authorisation applied by the Church of Sweden are clear and unambiguous. Entrusting the power of authorisation to economists is logical and practical, since virtually all outgoing payments are based on a budget and an agreement so that authorisation is mainly a matter of formal control.

The routines of the Church of Sweden for remittances make adequate provision for the needs of cash flow control, partly through a division of tasks and responsibilities and also through in-built authorisation barriers. It is also our opinion that the Church of Sweden satisfies Sida's requirements in this context.

Budgeting work within the Church of Sweden is voluminous and time-consuming, the budget being compiled at all levels from project to field of activity and involving all personnel from regional manager and regional economist to head of activity. On the other hand the budgeting process is structured and logical and appears to be thoroughly understood and accepted throughout the organisation. We therefore believe budgeting work within the Church of Sweden to be of high quality and control of the process to be good, but we recommend further investigation of the possibilities of changing from four-monthly to half-yearly reporting.

In the Church of Sweden financial system, all financial transactions are gathered in the general ledger, reconciliation and control take place, monthly outcome/budget reports are produced and the annual financial statements are prepared. Within this financial

system it is only the accounts division that registers transactions, but all divisions have access to this information.

Further development of the PHS project management system, introduced in 1996, has been in progress since the spring of 2000. The period between October 2001 and March 2002 is being devoted to acceptance testing of the new version, which will be implemented in April 2002. The structure and function of PHS provide a high standard of security and control within the financial components of project management. Registration under the system is lagging behind, however, due very much to the vague allocation of responsibilities between economists and regional managers. PHS use also has its shortcomings on the part of certain occasional users among the regional managers. We recommend clarification of the allocation of responsibilities between economists and regional managers where PHS is concerned. Infrequent users should be encouraged to make more use of PHS and should be given support to this end, e.g. through recurrent training in the use of the system.

The Church of Sweden is actively endeavouring to promote good administration, transparency of financial management and the avoidance of corruption within the partner organisations. This is done by making demands, by carrying out checks and by furnishing support, e.g.:

- Minimum requirements concerning the structure of reports.
- Checking that reports are of acceptable standard and have been audited.
- On-the-spot checks of administration during visits to the partner organisations, coupled with the giving of support and advice.
- Frequently, the incorporation of steering and controls in the projects themselves.

The personnel do not find administrative shortcomings and corruption a major problem. Problems of this kind are greatest in connection with emergency relief measures.

The boundary between development assistance and administration of the same is fluid and not at all easy to define. "Administration" is commonly regarded as a "necessary evil", to be kept to a minimum. But an undersized administration can be detrimental to efficiency if the quality of preliminary studies, decision-making, follow-up etc. deteriorates. The great problem, as we see it, is the inertia of financial management. Sometimes there is far too much of a delay between Sida's funding decision and implementation of the activity for which the funding is intended. Sometimes this is due to circumstances having changed, to recruitment processes taking time and to other unavoidable phenomena. Only too often, however, it is due to the partner not having been prompt enough in supplying the Church of Sweden with the necessary supportive documentation.

We find transparency to be good as regards the financial management systems of both the Church of Sweden and its partners. We have not found any signs of corruption at any stage, but we see an urgent need for the Church of Sweden to devote particular attention to the management of banking charges by its partners. That is where the great risk of impropriety occurs, though we hasten to add that we have found no indications of such improprieties actually occurring.

We recommend that, in its scrutiny of projects, the Church of Sweden devote special attention to the handling of banking charges and to its policy on, and disbursement of, allowances.

Powers of reallocation are clearly indicated, both as between Sida and the Church of Sweden and within the Church of Sweden itself. We have not found any indication of those powers being exceeded.

Accounting and control

On the subject of accounting and control, our audit covered the following:

- Continuous follow-up and accounting for the results of operations.
- Other statistical production.
- The annual accounts.
- Auditing at all stages, the quality of auditing certificates.
- Examination by the auditor of the Church of Sweden of frame grants from Sida.

We recommend that the receipt of new grants be made absolutely conditional on earlier projects from the organisation having been fully reported, as indicated by the agreements concerning those projects.

In its agreements with the partner organisations, the Church of Sweden does not stipulate the engagement of a qualified auditor, but it states that the majority have qualified auditors nonetheless.

The quality of auditing certificates is hard to assess, but in the course of our field trips we have found no indications of such certificates being directly erroneous. Their value, however, is open to question.

Sida, in its General Conditions, requires initiatives exceeding SEK 200,000 to be audited by a qualified auditor. The Church of Sweden does not make this demand in its agreements with the partner organisations. We recommend that the Church of Sweden stipulate a qualified auditor in its co-operation agreements where the annual grant exceeds SEK 200,000, and that it stipulate “unqualified” audit status in its dealings with ELCT-NWD in Tanzania, and the equivalent in its dealings with other partners.

Laws and regulations

The persons we interviewed considered procurement to be a field relatively free of problems, the only real problem being implementation of the Swedish Public Procurement Act (LOU). Sida’s legal advisers are maintaining continuous observation of case law in this field.

LOU apart, we do not see any serious problems in this management field. It is essential, however, that the LOU implementation procedure be made clear to the individual organisations.

Organisational preconditions in the Church of Sweden

As regards organisational preconditions in the Church of Sweden, our audit covered the following:

- Relations of the Church of Sweden with the Lutheran World Federation and the World Council of Churches.
- Form of association.
- Choice of partners.

We recommend that the Church of Sweden play a very active part in the management of the LWF and WCC by taking part in the LWF Council and the WCC Central Committee, and also in the ecumenical fora dealing with questions of content and structure, with a view to meeting Sida’s requirements. Conjointly with the evaluation in 2004 of its standard agreement with the PWF, the Church of Sweden should, in its own perspective,

evaluate experience of the financial management development work in progress within the LWF.

Our audit has shown that in its choice of partners the Church of Sweden is to no small extent guided by tradition. Many of its relations to sister churches have existed for decades. Within the Church of Sweden there is great respect for the competence of the partner organisations, and a good dialogue exists with them. There is also interest in greater proactivity in the selection of partners, coupled, however, with a reluctance to venture beyond the traditional relations. The work now in progress within Sida/SEKA to define frame criteria is of great strategic importance to the Church of Sweden, serving as it does to improve the ability of all organisations to compete more distinctly and transparently for financial support from Sida.

We do not find any serious problems regarding the allocation of responsibilities vis à vis the partner organisations. That allocation is clearer regulated and well-known to Church of Sweden personnel and to the leaders of the partner organisations. We have been able to establish, however, that this knowledge thins out at the second and third stages in the partner countries, which may be one of the reasons for delays in the signing of agreements, commencement of projects, filing of reports etc. But these things are the responsibility of the partner organisation and cannot be put down to an indistinct allocation of responsibilities in relation to the Church of Sweden. On the other hand, the Church of Sweden can help to make these problems visible and draw attention to them.

We recommend that the Church of Sweden give priority to continued co-operation with those partners with whom it has smooth-running relations. New partners should be selected according to the partner country's need for building up specific competence, e.g. as regards improving the possibilities of self-sufficiency. The Church of Sweden should devise a risk management model for the internal scrutiny of prospective and existing partners. Partnership with these partners should be further developed in the direction of greater result orientation. The Church of Sweden can continue actively working for the development of North-South co-operation, e.g. through the type of agency represented by LMC in Tanzania, and adequate resources should be set aside for such a commitment.

Structuring of the Church of Sweden organisation

The Church of Sweden has had an advanced matrix organisation since 1997. When this organisation was introduced, all employs had to re-apply for jobs within it. The reorganisation caused a certain amount of bitterness. This has abated but can still be sensed. The new organisation has not been evaluated, but certain changes have been made to it. Several key positions have been vacant for long periods at a time.

In September 2001 the Church Assembly resolved to amalgamate the LH and CSM committees into a single body, the Committee for International Missions and Welfare. The change takes effect in a year's time. EFS has also been invited to join the Committee. At Central Office there are high hopes of the new Committee helping to achieve greater clarity of management.

The management has given high priority during the past year to strengthening Central office and its structure in a long-term perspective. The proposed single committee for international activity substantially augments the prospects of strategic control of operations, while at the same time relieving the administrative workload. The same goes for the changes planned to main programmes.

Our overall assessment is that the climate for development is very good and that many people are attracted by the exciting potential of the matrix organisation. Much is also

expected in the way of further organisational development. But the aim of maintaining all activities on a leaner budget simultaneously with the development of working procedures has created a severely stretched organisation at Central Office, where a highly competent and experienced staff are keeping things going in spite of vacancies and long-term sicklistings. The pace of work is gruelling, morale is high, the climate is comradely, and co-operation is distinguished by a positive spirit, helpfulness and flexibility.

We recommend that, when devising an action plan for the integration of LH and CSM, the Church of Sweden also take into account the possibility of a clear linear relation between the Committee and the personnel charged with giving effect to its decisions, and that manning be made commensurate with operational requirements. The Church of Sweden should initiate an evaluation of present organisational structure at Central Office for development co-operation and international work, with special emphasis on the following:

- employee satisfaction,
- resource planning, together with ordering and sub-ordering mechanisms,
- the role and workload of regional managers,
- responsibilities and powers, especially at executive levels,
- procedures and content of internal meetings,
- the use made of actual working time.

The role and responsibilities of the thematists/strategists should be developed and the allocation of responsibilities in relation to regional managers made clear. The organisation should go further in setting up working parties for current tasks, with the regional manager, economist and thematist/strategist taking part.

The planning process within the Church of Sweden is widely felt to be unclear. This is partly connected with the matrix organisation. Two illuminating quotations from our interviews. "There are several hands on the same tiller, and the person who steers is the last one happening to get their hand on the tiller." And: "The secret is to do nothing until the last minute, because instructions are always rewritten twice over."

We recommend a review of manning levels at Central Office, a shift of emphasis towards more follow-up, evaluation and dissemination of experience, the drawing up of individual working plans between manager and subordinate, and continuing development work within the organisation with a view to gauging actual time use more accurately.

Personnel policy is the key to making Central Office an attractive workplace. The importance of the personnel as a factor of efficiency in the Church's development co-operation cannot be overstated. Accordingly, personnel policy is also highly important from Sida's point of view.

We recommend that rates of pay and other reward criteria be reviewed and made more transparent, and that the Church of Sweden look for new ways of preventing stress and overstrain and test new methods of vocational rehabilitation.

Dialogue/forms of consultation between the Church of Sweden and Sida

The Church of Sweden has an interest in obtaining financial support from Sida with a view to increasing its presence among its partners, but it does not wish to become excessively dependent on Sida support. The Sida grant corresponds to roughly 30 per cent of the development assistance which the Church of Sweden provides. The Church of Sweden also sees a great advantage in being able to draw on Sida's knowledge and experience

of development assistance. Conversely, the Church of Sweden's prolonged and extensive involvement in many countries makes it an interesting partner for Sida.

Our impression is that co-operation between the Church of Sweden and Sida works well. The Church's partners too have a positive attitude towards Sida. The ELCT, for example, finds Sida the least bureaucratic of all the international development organisations it has dealings with. On the other hand, those we interviewed are fundamentally of the opinion that development co-operation must be based on mutual trust and a clear allocation of responsibilities, and accordingly that, if a partner organisation is entrusted with the conduct of a certain activity, the Church of Sweden and/or Sida must rely on them, instead of controlling everything in detail. We recommend that, as part of the broadening of criteria, special attention be paid to the possibilities of including the development of leadership at all levels in the build-up of the partner's capacity.

Norms, values and attitudes

The Church of Sweden has a considerable head start on many other activities, due to the identity and base of its activity consisting in the common maintenance of good norms, attitudes and values. This head start can be used for building further upon an organisation characterised by unique participation and respect for the individual person. The challenge lies in preserving the good traditions of the mass movement culture and at the same time renewing it.

We recommend that a methods development project be undertaken, with Sida/SEKA, the Church of Sweden and other frame organisations taking part, to follow up co-operation with a view to articulating the implications of a partnership. The Church of Sweden should remain an active participant in the discussion of the meaning of the concepts of mass movement and civil society, to ensure that the underlying values of the Church are incorporated in the priorities by which development co-operation policy is governed.

The day-to-day agenda

Development co-operation is an important political issue, and an inevitable – indeed a desirable – topic of political debate. The debate helps to sustain, perhaps even augment, interest and involvement in these issues. But even if the positive effects predominate in the long term, in the short term the debate can have a negative impact on the preconditions for development co-operation. The attitude which the Church of Sweden should take in connection with various events or political initiatives can be debated. Another important question is whether and in what way different interests wish to engage in the debate on development co-operation. Every NGO has an obvious place in that debate, but there may be cause to discuss more closely what the Church of Sweden could add to the debate in the way of general experience of development co-operation and how that knowledge can be accommodated in the debate at present.

We recommend that the Church of Sweden continue to set aside resources for participation in the debate on development co-operation, at both national and international levels.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm, Sweden

Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64

Hemsida: <http://www.sida.se>