

Styrning och kontroll inom Diakonia

December 1998



Sida

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för samverkan med enskilda
organisationer och humanitärt bistånd

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

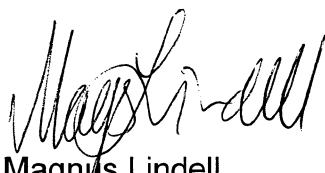
Avdelningen för samverkan med enskilda
organisationer och humanitärt bistånd (SEKA)

ISSN 1403-9389
ISBN 91-586-6094-1

Novum Grafiska AB, februari 1999

Denna systemrevision av Diakonia är den första i en serie av revisioner, utförda av konsulter på uppdrag av Sidas Avdelning för Samverkan med Enskilda Organisationer och Humanitärt Bistånd. Syftet med dessa studier är att granska styrning och kontroll inom organisationerna, både vad gäller ekonomi och verksamhet. Förhoppningen är att rapporten skall fungera som ett verktyg både för Sida och Diakonia att främja effektivitet och kvalitet i det bistånd som kanaliseras genom enskilda organisationer.

Studien har utförts av Per Ängmo, Inga-Britt Sundin och Hans Törnqvist från Öhrlings Coopers & Lybrand, som är ansvariga för texten.



Magnus Lindell
Enhetschef

1998

-12- 15

1998-02211/31

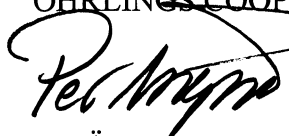
SEKA

Systemrevision av Diakonia

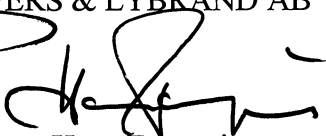
Sidas enhet för samverkan med enskilda organisationer (SEKA) har uppdragit åt Öhrlings Coopers & Lybrand att genomföra en systemrevision av Diakonia. Vi har tidigare avrapporterat vårt uppdrag för uppdragsgivaren muntligt vid två tillfällen. Härmed överlämnas vår slutrapport.

Stockholm 1998-12-15

ÖHRLINGS COOPERS & LYBRAND AB



Per Ängmo
Projektledare



Hans Törnqvist



Inga-Britt Sundin

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Sammanfattning	5
2 Uppdrag.....	8
3 Metod och avgränsningar	9
3.1 Avgränsningar	9
3.2 Angreppssätt.....	9
3.3 Projektorganisation	10
3.4 Genomfört arbete	10
3.4.1 Processkartläggning.....	11
3.4.2 Fördjupad granskning av verksamheten på ett regionkontor.....	11
3.4.3 Avrapportering	11
4 Beskrivning av Diakonia	12
4.1 Diakonias organisation	12
4.2 Diakonias verksamhet	12
4.3 Diakonias värderingar	13
5 Granskning av förutsättningar för styrning	14
5.1 Förutsättning för styrning.....	14
5.2 Vision och strategier	15
5.3 Verksamhetsstyrning.....	16
5.4 Verksamhetsplanering och verksamhetsplan	17
5.5 Ekonomisk styrning	18
5.6 Planerings- och budgetprocessen	19
5.7 Ansvars- och befogenhetsstruktur	19
5.8 Hjälpmedel för styrning	19
6 Granskning av verksamhet	21
6.1 Omvärldsbevakning	23

6.2	Samarbete med organisationer	23
6.2.1	Identifiering av intressanta partners	23
6.2.2	Urval av partners	24
6.2.3	Upprättande av avtal med partners	25
6.2.4	Avveckling av samarbete med partners	25
6.3	Kompetens- och organisationsutveckling	25
6.4	Uppföljning och rapportering	26
6.4.1	Diakonias verksamhet	26
6.4.2	Verksamhet inom enskilda projekt	27
6.4.3	Ekonomisk redovisning av Diakonias verksamhet	27
6.4.4	Ekonomisk redovisning från och inom enskilda projekt	28
6.4.5	Rapportering av verksamhetsresultat till finansiär (SEKA)	30
6.4.6	Rapportering av ekonomiskt resultat till finansiär	30
6.5	Utvärdering	30
6.5.1	Diakonias verksamhet	31
6.5.2	Enskilda projekt	31
7	Analys	33
7.1	Bedömning av tillförlitlighet i Diakonias rapportering till SEKA	33
7.1.1	SEKAs underlag för beslut om organisationsstöd till Diakonia	33
7.1.2	SEKAs underlag för värdering av Diakonias medelsanvändning	34
7.2	Bedömning av tillförlitlighet i Diakonias beslutsunderlag	34
7.2.1	Beslut om verksamhetsplan och budget	34
7.2.2	Beslut om årsrapport till SEKA och andra finansiärer	35
7.2.3	Beslut om avtal med parter	35
7.2.4	Beslut om utbetalning	36
7.2.5	Beslut om avslut av projekt	36
7.3	Bedömning av Diakonias styrning	37
7.4	Bedömning av Diakonias kontroll – finansiell rapportering	39
8	Rekommendationer	41

Bilagor

Bilaga 1	Metodbeskrivning av IDEF-metoden
Bilaga 2	Coso-modellen
Bilaga 3	Processkarta för Diakonia
Bilaga 4	Diakonias struktur och arbetsform
Bilaga 5	Redovisning av enskilda bedömningskriterier och iakttagelser
Bilaga 6	Uppdragsbeskrivning

1 Sammanfattning

Vi har på uppdrag av Sidas enhet för samverkan med enskilda organisationer (SEKA) genomfört en systemrevision av Diakonia. Uppgiften för SEKA är att förmedla bistånd genom folkrörelser och enskilda organisationer. Biståndet skall användas till utvecklingsinsatser i U-länder och främja framväxten av ett aktivt samarbete.

Diakonia är en idéell organisation på kristen grund som SEKA sedan lång tid tillbaka har valt att förmedla bistånd till. Under 1998 uppgick bidraget till 59 miljoner kronor.

Enligt vårt uppdrag skall granskningen fokusera på Diakonias rutiner och system för styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi. Av särskilt intresse är att bedöma:

- Kvaliteten i Diakonias beslutsunderlag vad avser tillförlitlighet och relevans.
- Att Diakonia har tillräckliga rutiner och system för att kunna styra sin verksamhet.
- Tillförlitligheten i den dokumentation som Diakonia överlämnar till SEKA utifrån de rutiner för styrning och kontroll som tillämpas.

Vår granskning skall ligga till grund för utvecklandet av en modell som SEKA skall kunna använda vid liknande systemrevisioner inom andra samorganisationer.

Granskningen har omfattat Diakonias:

- Förutsättningar för styrning, t ex vision, mål, verksamhetsstyrning, ekonomistyrning, ansvarsfördelning och planeringsprocessen.
- Operativa verksamhet, t ex val av samt krav på samarbetspartners, bedömning av ansökningar och uppföljning av samarbetspartners verksamhet.

Vår granskning har baserats på intervjuer med berörd personal och dokumentation från huvudkontoret och ett regionkontor i Asien. Diakonias medarbetare har varit ett värdefullt stöd under granskningens gång.

Vi har gjort följande bedömningar:

- Diakonias beslutsunderlag ifråga om verksamhetsplan, budget, avtal med partner och utbetalning av medel är genomgående av hög kvalitet. Vår bedömning grundas bl a att:
 - Verksamhetsplanen och budgeten baseras på kostnadsberäkningar på i huvudsak avtalade projekt med samarbetspartner.
 - Möjligheten att finansiera samtliga projekt enligt verksamhetsplanen är bedömd.
 - Avtal med partners grundas på en nogsam prövning utifrån ansökan och resultat av fältbesök.
 - Utbetalningar görs på grundval av inlämnade verksamhetsrapporter och ekonomisk rapport som även är granskad av kvalificerad revisor.
- Diakonia har tillfredsställande rutiner för att kunna styra sin verksamhet. Vår bedömning grundas bl a på att:
 - Diakonia har gemensamma värderingar som förmedlas till alla medarbetare. En gemensam kultur är en grundförutsättning för en långsiktigt stabil organisation.
 - Diakonia har en väl genomarbetad vision och god styrning av verksamheten. Den har möjligheter att förbättras ytterligare tack vare ledningens engagemang och vilja att utveckla Diakonia.
 - Diakonia har en löpande uppföljning av sina samarbetspartners verksamhet.
 - Utvecklingsarbetet av ekonomisystem, ny projektmanual har hög prioritet inom Diakonia.
- SEKA får genom verksamhetsplan och årsrapport ett underlag för beslut om organisationsstöd till Diakonia som är tillförlitligt och relevant. Vår bedömning grundas på att:
 - Diakonias policy och riktlinjer överensstämmer med SEKAs mål.
 - Diakonia genomför en noggrann prövning av om samarbetspartners verksamhet överensstämmer med Diakonias policy och värderingar.

Dessutom prövas samarbetspartners förmåga att leverera resultat innan avtal sluts.

- Kontrollmiljön och kontrollaktiviteter av enskilda projekt fungerar tillfredsställande.
- Vi anser att förbättringar kan göras av Diakonia inom vissa områden bl a för att:
 - Regler, riktlinjer för handläggare vid regionkontoren avseende granskning, kontroll m m av projekten inte är fullständigt dokumenterade.
 - Utvärdering av verksamhetens effekter på målgrupper i styrning saknas i huvudsak.

2 Uppdrag

På uppdrag av SEKA, Sidas enhet för samverkan med enskilda organisationer, har Öhrlings Coopers & Lybrand (ÖC&L) blivit ombedda att utföra en oberoende granskning, sk systemrevision, av Diakonia. Uppdraget har genomförts under perioden september 1998 – december 1998. Den slutliga redovisningen har skett 1998-12-15 i form av denna skriftliga slutrapport.

Uppdraget har två delvis olika syften.

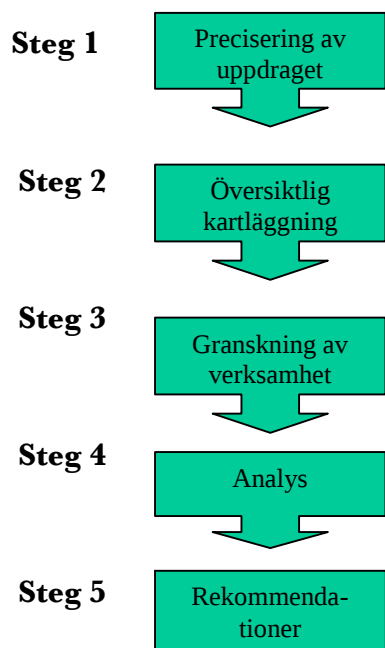
Det primära syftet med uppdraget är att ge SEKA bedömningar av följande områden:

- Tillförlitlighet och relevans i data och beslutsunderlag.
- Arbetssätt och metoder som beskriver hur det praktiska arbetet bedrivs.
- De rutiner och system som är av relevans för tillförlitligheten i den dokumentation organisationen överlämnar till SEKA.

Det sekundära syftet är att med använd granskningsmodell som standard skapa möjligheter för SEKA att tillämpa denna modell vid granskning av andra ramorganisationer än Diakonia.

3 Metod och avgränsningar

Vi har genomfört uppdraget enligt nedanstående arbetsplan och i enlighet med särskild uppdragsbekräftelse.



3.1 Avgränsningar

Vi har inom ramen för detta uppdrag inte analyserat och bedömt ledningens förhållningssätt samt medarbetarnas attityd och kompetens. Rapporten omfattar inte heller Diakonias organisation och dimensionering samt Diakonias verksamhet som rör opinionsbildning. Analysen är vidare avgränsad till att endast behandla de konkreta förhållanden som råder vid Diakonias regionkontor för Asien i Thailand.

3.2 Angreppssätt

Vi har valt att använda oss av ett processororienterat synsätt som utgångspunkt för vårt analys av verksamhetsstyrningen.

Genom att kartlägga Diakonias kärnverksamhet med utgångspunkt i Diakonias ”verksamhetsidé” har vi skapat en bild av de aktiviteter som utförs i Diakonias verksamhet. Aktiviteterna har strukturerats så att de återspeglar förädlings-

processen inom Diakonia. Denna process av Diakonias huvudprocesser och delprocesser beskrivs grafiskt i form av processkartor i bilaga 3. Motivet för att gå in i uppdraget med ett processororienterat angreppssätt är att det utifrån ÖC&Ls erfarenhet har visat sig vara ett snabbt och effektivt sätt att identifiera gapet mellan hur en organisations huvudprocesser fungerar och hur de borde fungera för att verksamheten skall kännetecknas av god verksamhetsstyrning.

Vi har beskrivit Diakonias verksamhet, dvs huvudprocesser med hjälp av IDEF-metoden (se bilaga 1). IDEF-metoden är Coopers & Lybrands standard-verktyg för processkartläggning. Metoden etablerades i slutet av 1960-talet och används av ett flertal konsultföretag runt om i världen.

För vår analys av tillförlitligheten i den finansiella rapporteringen har vi valt att använda oss av delar i ÖC&Ls standardmetod för granskning av intern styrning och kontroll; COSO-modellen (se bilaga 2). Motivet för att använda den i vår analys är att den på ett systematiskt sätt går igenom de områden som är väsentliga för att kunna göra en bedömning av att organisationen har rutiner, metoder, ledningskontroller etc som konstituerar en tillförlitlig finansiell rapportering.

Vidare har en genomlysning skett av faktiskt tillämpade rutiner genom fall-studier av flera projekt.

3.3 Projektorganisation

Uppdragets projektorganisation har utformats på följande sätt:

- *Styrgrupp från SIDA*, representerad av controller Annika Larnholt, enhetschef Magnus Lindell samt handläggare Mathias Krüger.
- *Koordinator från Diakonia*, representerad av regionsamordnare Leif Newman.
- *Projektgrupp från ÖC & L*, representerad av Per Ängmo, projektledare, Hans Törnqvist och Inga-Britt Sundin.

3.4 Genomfört arbete

Arbetet har genomförts enligt upprättad aktivitets- och tidsplan. Vi har tagit del av offentliga publikationer, rapporter samt material tillhandahållet från SEKA och Diakonia. En viktig del av vårt arbete har varit att intervjua personer från SEKA och Diakonia. Dessutom har en workshop med medarbetare från Diakonia genomförts samt en processkartläggning med hjälp av medarbetare från Diakonia. En betydelsefull del i vårt arbete har varit att genomföra intervjuer och granska projekthandlingar vid Diakonias regionkontor för Asien,

beläget i Thailand, Chiang Mai. Våra delresultat har avrapporterats vid två tillfällen till projektets styrgrupp.

3.4.1 Processkartläggning

Kartläggningen av Diakonias huvudprocesser genomfördes tillsammans med 10 medarbetare från Diakonia. Vid två tillfällen kartlades såväl huvudprocesser som delprocesser. Processkartorna redovisas i bilaga 3.

Två huvudprocesser urskiljdes: Biståndsförmedlingsprocessen (kallad "Matchningsprocessen") och Opinionsbildningsprocessen.

Resultatet av Matchningsprocessen har använts som underlag för vår genomgång och analys av Diakonias verksamhetsstyrning. Opinionsbildningsprocessen visade sig inte vara relevant för denna granskning.

3.4.2 Fördjupad granskning av verksamheten på ett regionkontor

Under en vecka i oktober 1998 har verksamheten vid ett av Diakonia utvalt regionkontor (Asienkontoret i Thailand), granskats särskilt ingående. Vid granskningen gjordes en genomgång av regionkontorets administration och redovisning, intervjuer med koordinatör för kontoret och med samtliga handläggare, samt en selektiv djupgranskning av sju utvalda projekt. Vidare gjordes en intervju med företrädare för en av regionkontorets samarbetspartner, Dapa, vilket är den organisation kontoret arbetat längst med.

Granskningen av regionkontoret genomfördes av Per Ängmo och Hans Törnqvist. Såsom observatör deltog Annika Larnholt från SEKA. Vid granskningen medverkade Leif Newman från Diakonias huvudkontor.

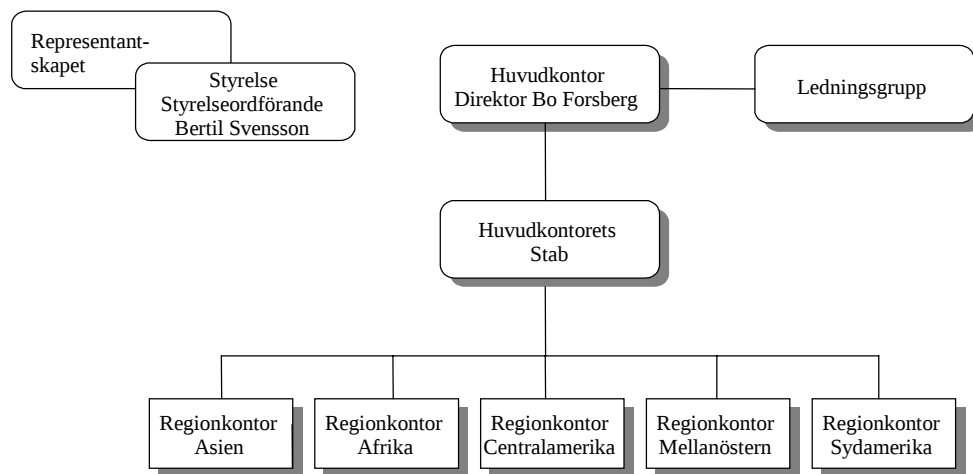
3.4.3 Avrapportering

Avrapportering, avstämningar samt verifieringar av iakttagelser har gjorts löpande med SEKA och Diakonia under projektets gång. En workshop har hållits med medarbetare från Diakonia. Två rapportutkast har även diskuterats med SEKA och Diakonia.

4 Beskrivning av Diakonia

4.1 Diakonias organisation

Diakonias organisation kan översiktligt beskrivas med hjälp av nedanstående organisationsschema.



4.2 Diakonias verksamhet

Diakonias huvuduppgift är att förmedla bistånd till samarbetspartners i det som traditionellt benämns U-länder. Diakonias viktigaste finansiärer (avseende budgetåret 1998) är:

- Sida, som bidragit med MSEK 194,4, varav SEKA 59 MSEK.
- EU, som bidragit med MSEK 17,4.

Utöver ovanstående bidrag har Diakonia en egen insamlingsverksamhet som budgetåret 1998 uppskattas till MSEK 16,6.

Diakonias verksamhet är grafiskt beskriven i processkartor i bilaga 3.

I bilaga 4 beskrivs Diakonias arbetssätt och struktur mer utförligt.

4.3 Diakonias värderingar

Diakonias grundläggande värderingar har sin utgångspunkt i att:

- Diakonias verksamhet grundar sig på övertygelsen att alla människor är skapade och likvärdiga till Guds avbild och att Gud blev människa i Jesus Kristus för att försona människan med sig själv och ge varje människa möjlighet till gemenskap med Gud.
- Överallt där människor drabbas av naturkatastrofer, krig, förtryck, svält, sjukdomar och förföljelse motarbetas Guds avsikter med mänskligt liv. I varje människa, som lider, möter oss Kristus själv med en utmaning och kallelse till kärlekens handlingar.
- De grundläggande värderingarna präglar medarbetarna i deras kontakter med samarbetspartners och de människor som kommer i åtnjutande av resultaten från biståndsarbetet. De nära kontakter medarbetarna har med dessa grupper och den information de får via vad de själva ser och/ eller hör är många gånger lika värdefull och sann som den information som vi i vårt fyrkantiga tänkande tror måste komma i form av tabeller etc på välstruk-turerade dokument.
- Drivkraften för Diakonias medarbetare är omsorgen om sina med-människor.

5 Granskning av förutsättningar för styrning

Grundläggande för all styrning oavsett vad som skall styras, reglertekniska system inom tekniken, överlevnadssystemet (limbiska) i människokroppen eller en biståndsverksamhet, är att utan något att styra mot kan inte styrning existera som företeelse.

Styrning kräver mål som anger riktning, kontrollpunkter eller mätvärden för avstämning.

En organisation som karaktäriseras av en effektiv verksamhet sett ur såväl ett kundperspektiv som ur ett internt perspektiv är en organisation som har en klart utstakad riktning, precisa mål och en väl fungerande styrning.

Styrning uttryckt i vedertagna organisationstermer avser planering, genomförande, uppföljning och korrigering av en verksamhet.

Ju mer komplicerad och komplex en verksamhet blir, desto större blir kravet på en hög förändringsberedskap. Förändringsberedskapen kan vara att ständigt hålla sig orienterad med vad som händer i ens omvärld. Det kan också vara att organisationen har strategisk kompetens som säkerställer att de strategier som skall leda till förverkligande av visionen är de bästa. En hög förändringsberedskap innebär också att organisationen genom självvärderingar av sin verksamhet får kontinuerlig återföring av den skillnad den egna verksamheten gör hos dem organisationen är till för.

Vår granskning av Diakonia har sin utgångspunkt i detta synsätt. I följande avsnitt preciseras de förutsättningar som skall finnas vid handen för att verksamheten skall tillförsäkras en väl fungerande styrning. I kapitel 6 fokuseras granskningen på Diakonias egentliga verksamhet, dvs att utifrån finansiärers bidrag och intressen identifiera och utveckla samarbete med partners som tillgodoser de mål som Diakonia verkar för. Här redovisas hela processen från omvärldsanalys och urval av partners, till uppföljning och utvärdering av projekt. Denna process är densamma som identifierades som "Matchningsprocessen" i processkartläggningen.

5.1 Förutsättning för styrning

Förutsättningar för styrning omfattar vissa av de områden som enligt empiriskt grundad kunskap är de väsentligaste för effektiv styrning. Vi har dock som tidigare nämnts i kap 3.1 inte granskat ledningens förhållningssätt (styrfilosofi) eller medarbetares kompetens. Den starkt decentraliserade organisation som Diakonia har medger inte att ledningen direkt kan kommunicera mål och

handlingsvägar m m till medarbetarna. Vi granskar därför såväl den process som den beskrivning (verksamhetsplan och ekonomisk plan) som blir resultat härav.

Granskningen omfattar följande områden:

- Vision och strategier
- Verksamhetsstyrning
- Verksamhetsplan
- Ekonomisk styrning
- Planerings- och budgetprocessen
- Ansvars- och befogenhetsstruktur
- Hjälpmedel för styrning

I vår granskning av dessa områden har vi utgått från ett flertal bedömningskriterier. Vilka dessa kriterier är framgår av bilaga 5 som indelningsmässigt korresponderar med den rubricering som används i kapitel 5 och 6. I bilagan redovisas även våra iakttagelser för varje enskilt bedömningskriterium. I regel har vi använt oss av 4-5 bedömningskriterier per område. Våra bedömningskriterier är hämtade från ett urval av de modeller och metoder som används inom ÖC&L. Urvalet har gjorts utifrån biståndsverksamhetens speciella förutsättningar. Kriteriernas relevans har till vissa delar även bedömts av Diakonia.

I följande avsnitt ges en sammanfattande bedömning av hur väl Diakonia svarar upp mot våra bedömningskriterier för respektive bedömningsområde. Varje område inleds med en kortare motivering av dess funktion för en fungerande styrning.

5.2 Vision och strategier

”Att arbeta med framtidsbeskrivningar är en paradox – det är omöjligt och måste ändå göras”.

I vår granskning har vi utgått från nedanstående definition på vision respektive strategi.

Vision är en bild av ett framtida önskvärt tillstånd hos dem (kunder, mottagare av tjänster etc) verksamheten är till för.

Strategi är de viktigaste handlingsvägarna för att förverkliga visionen och att nå uppsatta mål. Genom rätt strategier och styrning säkerställer organisationen att de långsiktiga aspekterna får en påverkan på dagens beslut.

Bland våra kriterier vid granskningen kan nämnas visionens kommunicerbarhet samt strategiernas bäring på visionen.

Vår bedömning är att Diakonia har en vision som är väl genomarbetad och uppfyller kraven på en konkret vision. Möjligheterna att kommunicera den till samtliga medarbetare är stora då tydligheten i Diakonias inriktning framgår klart. Strategierna är bra men bör i ännu större utsträckning kunna vägleda Diakonia i att formulera strategiska mål. De nuvarande strategiska målen har för lite av beskrivning av ett framtida tillstånd och för mycket av egna aktiviteter för att åstadkomma detta.

5.3 Verksamhetsstyrning

”Om man inte vet vart man skall gå spelar det ingen roll vart man går”.

Verksamhetsstyrning förutsätter att mål är formulerade för en given period och ett givet verksamhetsområde. Styrningen förutsätter även att ekonomiska resurser finns för att kunna genomföra verksamheten. Period behöver inte nödvändigtvis avse år. För projekt kan period vara mindre än ett år eller längre än ett år.

Vi har i vår granskning studerat hur verksamhetsområden är definierade. Vidare har vi granskat hur de ekonomiska resurserna kopplas till verksamhetsmålen.

Vår bedömning är verksamhetsstyrningen inte tillräckligt välutvecklad. I granskningen har vi funnit att det finns en svag koppling mellan de ekonomiska resursernas fördelning i förhållande till verksamhetsmål per program. De ekonomiska resurserna styrs till regionalt område (organisatoriskt område). Utifrån regionens resurser är det därefter verksamhetsmål som utgör utgångspunkten för resursfördelningen. Orsaken härtill är att Diakonia har en strävan att bygga upp regionkontor av en viss storlek. Detta medför att kontorets storlek till stor del är avgörande för verksamhetens (projektbasens) omfattning och inte utifrån en totalsyn för programmen.

Målen för respektive program som uttrycks som verksamhetsinriktning blir svåra att följa upp beroende på att inga mätetal finns. Det påbörjade utvecklingsarbetet med att utveckla indikatorer är ett steg på vägen mot mer uppföljningsbara mått.

5.4 Verksamhetsplanering och verksamhetsplan

Verksamhetsplaneringen skall utgå från de mål som fastställs som i sin tur sätts som en konsekvens av valda strategier. Verksamhetsplanering avser all verksamhet. Resultatet från verksamhetsplaneringen är en verksamhetsplan, vilken är en verbal beskrivning av hur verksamheten skall genomföras för att uppnå fastställda mål. I verksamhetsplanen uttrycks även hur uppföljningen skall göras – omfattning och frekvens. Omfattningen på verksamhetsplanen kan variera beroende på verksamhetens karaktär och på planens betydelse som styrdokument.

Verksamhetsplanen är ledningens instrument för att bl a kommunicera till medarbetarna vad som skall göras, ange vilka som har ansvaret för att åstadkomma resultat samt möjliggöra en löpande uppföljning av verksamheten.

Vi har riktat vår granskning mot verksamhetsplanens struktur och resultatorientering.

Vår bedömning är att verksamhetsplanen är av hög kvalitet, framförallt den som avser åren 1999-2000. En klar förbättring har skett jämfört med föregående verksamhetsplan. Aktuella omvärldsfakta utgör grunden för planeringen av de kommande två årens verksamhet. Den utgör därmed ett viktigt kommunikationsmedel till såväl medarbetare som till finansiärer.

Emellertid omfattar verksamhetsplanen endast kärnverksamheten. För de ca 8% av budgeten som avser stödverksamhet (administration, IT, egen kompetensutveckling, systemutveckling etc) saknas verksamhetsplan. Det kan ha ett högt kommunikativt värde för medarbetare på såväl huvudkontor som på regionkontor att få kännedom om vad som skall åstadkommas under planperioden. Det kan gälla system som skall upphandlas och implementeras och vilken nytta dessa ger till verksamheten. Det kan även handla om satsningar på intern kompetensutveckling, dvs vilken inriktning ledningen väljer i det avseendet.

Målavsnitten kan förbättras avseende resultat som skall uppnås. Mått eller indikatorer skulle höja värdet ytterligare. De mer verksamhetsnära målen (projekten) är däremot uttryckta som aktivitetsmål vilket kan sammanhålla med att Diakonias krav inte är tydliga för samarbetsorganisationerna eller att samarbetsorganisationerna inte känner till Diakonias krav på målbeskrivning.

5.5 Ekonomisk styrning

Med en renodlad ekonomisk styrning menas en styrning mot ekonomiska mått (t ex lönsamhet). Vi har här utgått från en mer utvidgat begrepp eftersom Diakonia inte styr sin ekonomi utifrån dessa mått.

Vårt utvidgade synsätt tillåter oss att, trots att avkastning inte är det primära måttet, ställa krav på det ekonomiska styrsystemets uppbyggnad vad avser modell och innehåll.

Vår tidigare angivna definition på begreppet styrning gäller även här, dvs planering, genomförande, uppföljning och korrigering.

För att verksamheten skall kunna styras är det viktigt att användningen av de resurser som skall utnyttjas också kan planeras och följas upp. Resursplaneringen formaliseras i en ekonomisk plan, dvs en budget. Den ekonomiska planen skall stämma överens med verksamhetsplanen på de olika nivåer som organisationen beslutat.

Redovisningsmodellens uppbyggnad är av central betydelse när organisationen har en tydlig styrmodell. I en organisations styrmodell ingår bl a hur ansvaret är uttryckt, beskrivet, fördelat och accepterat, vilken organisationsform som är vald och hur verksamheten är indelad. Redovisningen skall registrera alla ekonomiska transaktioner för de objekt som transaktionerna kan hänföras till. Det gäller såväl budgettransaktioner som finansiella transaktioner. En sådan redovisning benämns flerdimensionell.

”Genomförandet” utgörs av den löpande redovisning av finansiella händelser som sker i en organisation.

Vi har valt att behandla finansiell uppföljning i ett särskilt avsnitt (se kapitel 6.4.3).

Vår bedömning är redovisningsstrukturen en blandning av olika redovisningsobjekt, vilket Diakonia också är medveten om. Mot den bakgrunden pågår en översyn av redovisningsmodellen som skall möjliggöra en redovisning på entydiga redovisningsobjekt. Upphandling av system som klarar flerdimensionell redovisning pågår.

Rapporter, sammanställningar och analyser kommer fortsättningsvis att kunna göras betydligt enklare än i dag.

5.6 Planerings- och budgetprocessen

Med planerings- och budgetprocessen menar vi här den årliga planeringscykeln i en tjänsteproducerande organisation som skall resultera i en verksamhetsplan och en ekonomisk plan. Planeringsarbetet kan avse olika perioder. Revidering av planer ingår i processen.

Vår bedömning är planerings- och budgetprocessen inte är tillräckligt sammanhållen. Det finns för närvarande flera samtida planerings- och budgetprocesser utifrån de krav som varje enskild finansiär ställer. Det är viktigt att finansiärernas krav tillmötesgås, men det saknas en sammanhållen beskrivning av processerna för respektive finansiär där även ansvarsfördelning och tidplan bör framgå. En sammanhållande planerings- och budgetprocess samt dokumentation av densamma skulle ge en helhetsbild för verksamhetsansvariga och övriga medarbetare när t ex underlag för planering sänds ut och när beslut skall fattas.

5.7 Ansvars- och befogenhetsstruktur

Ett av verktygen för styrning av en verksamhet är organisationsform. Valet av denna beror på bl a verksamhetens karaktär, vilken situation organisationen befinner sig i och den ledningsfilosofi som skall tillämpas.

Beslutsrätten bör ligga i linje med vald struktur på organisationen. Hur beslutsrätten är formad dokumenteras mestadels i en delegationsordning som då anger vad beslutsrätten omfattar utifrån det ansvar som har lagts på vederbörande.

Vår bedömning är ansvarsfördelningen inte tillräckligt väl dokumenterad. Avsaknad av dokumentation över befattningshavares ansvar och befogenheter medför att viss osäkerhet föreligger avseende regionsekreterare och koordinator, men även ifråga om ledning av regionsekreterare. En ny delegationsordning är under utarbetande.

5.8 Hjälpmedel för styrning

Ledning och operativ personal har olika behov av stöd för att en god styrning skall känneteckna organisationen. Stödet kan vara allt från ledningsinformationssystem till en checklista för operativ personal. Dagens IT-utveckling ger stora möjligheter att systematiskt bygga upp momentant verksamhetsstöd för såväl ledning som operativ personal.

Vår granskning här är av översiktlig karaktär och bygger på vad vi sett och erfarit från framgångsrika organisationer med utvecklade stödsystem för styrning av såväl kärnprocesser som stödprocesser.

Enligt **vår bedömning** skulle en strukturering av handböckerna gör dem mer lättlästa. Den projektmanual som är under utarbetande kan komma att ersätta en del handböcker. Viktigt i en decentraliserad organisation av Diakonias karaktär är att dela kunskap och erfarenheter. Mestadels sker erfarenhetsutbyte vid träffar av olika slag men fortfarande finns kunskapen som humankapital. Värdefull kunskap försvinner då medarbetare slutar.

6 Granskning av verksamhet

Granskningen av Diakonias verksamhet är uppbyggd utifrån de delprocesser som ingår i en av Diakonias huvudprocesser ("Matchningsprocessen") och som identifierats under processkartläggningen. Delprocesserna visar på en mer detaljerad nivå än huvudprocesserna de förädlingssteg som är nödvändiga för att kunna förmedla biståndet utifrån de värderingar, visioner, strategier, riktlinjer etc som skall vara styrande för verksamheten inom Diakonia. Vi har medvetet valt att inte gå djupare ner i processhierarkin då en mer detaljerad beskrivning inte skulle medföra något större mervärde för vårt granskningsarbete. I vissa fall kan det vara intressant att studera en speciell delprocess mer ingående. Emellertid ligger inte det inom ramen för vårt uppdrag utan kan eventuellt senare användas som ett verktyg för att t ex effektivisera någon del av Diakonias förädlingskedja.

Granskningen omfattar sålunda samtliga delprocesser. Beskrivningen i detta kapitel är inte uppställd utifrån varje delprocess separat. För att inte läsaren skall behöva sätta sig in processtänkande har vi valt en indelning som vi anser ge en större överblick och därmed är lättare att sätta sig in i. Nedanstående tabell visar vilka delprocesser som ingår i respektive kapitel.

Processkartorna redovisas i bilaga 3.

Kapitel	Huvudprocess	Delprocess
6.1 Omvärldsbevakning	1. Identifiera bistånd	1.1 Analysera omvärld 1.2 Fastställa strategier (regionala) 1.3 Dokumentera, skriva riktlinjer
6.2 Samarbete med partners	2. Besluta om programstöd 3. Leverera stöd (program/projekt)	2.1 Identifiera strategiska partners 2.2 Besluta program/projekt/partners 3.1 Ingå avtal med partners 3.3 Kontakta partner (avveckling)
6.3 Kompetens- och organisationsutveckling	3. Leverera stöd (program/projekt)	3.2 Kontakt med partners (kompetensutveckling) 3.4 Underlätta och genomföra erfarenhetsutbyte
6.4 Uppföljning och rapportering – Diakonias verksamhet	3. Leverera stöd (program/projekt)	3.3 Följa upp verksamhet och ekonomi

I vår granskning av Diakonias verksamhet har vi behandlat nedanstående områden:

- Omvärldsbevakning
- Samarbete med organisationer
 - Identifiering av nya organisationer
 - Urval av projekt/ samarbetspartners
 - Avtal
 - Avveckling av samarbete
- Kompetens- och organisationsutveckling av partners
- Uppföljning och rapportering
 - Diakonias verksamhet
 - Verksamhet inom enskilda projekt
 - Ekonomisk redovisning av Diakonias verksamhet
 - Ekonomisk redovisning från och inom enskilda projekt
 - Redovisning av verksamhetsresultat till finansjär
 - Redovisning av ekonomiskt resultat till finansjär
- Utvärdering
 - Diakonias verksamhet
 - Enskilda projekt

I vår granskning av dessa områden har vi utgått från ett flertal bedömningskriterier. I bilaga 5 redovisas dessa kriterier. I bilagan redovisas även våra

iakttagelser för varje enskilt bedömningskriterium. I regel har vi använt oss av 5-6 bedömningskriterier per område. Våra kriterier är hämtade från ett urval av de modeller och metoder som används inom ÖC&L. Urvalet har gjorts utifrån bistandsverksamhetens speciella förutsättningar. Kriterierna relevans har till vissa delar även bedömts av Diakonia. Vad gäller området ekonomisk redovisning av från och inom enskilda projekt har vi utgått från närmare 30-talet bedömningskriterier i enlighet med en särskild modell för bedömning av den ekonomiska rapporteringens tillförlitlighet, COSO-modellen.

I följande avsnitt ges en sammanfattande bedömning av hur väl Diakonia svarar upp mot våra bedömningskriterier för respektive bedömningsområde. Varje område inleds med en kortare motivering av dess funktion för en fungerande styrning.

6.1 Omvärldsbevakning

”Utan spaning ingen aning”.

En framgångsrik organisation bevakar ständigt sin omvärld för att kunna parera sin verksamhet, sina resurser etc genom att välja alternativa strategier för att nå sina mål. En systematisk bevakning av omvärlden dvs målgrupper i Syd och Nord är en förutsättning för att Diakonia skall kunna fastställa lämpliga strategiska inriktningar.

Vår bedömning är att Diakonia har en god bevakning av vad som händer i omvärlden. Medarbetare vid regionkontoren spelar en viktig roll i denna omvärldsbevakning. Diakonias ledning genomför systematiska analyser vilka dokumenteras och utgör ett underlag för verksamhetsplaneringen och därmed också för verksamhetsplanen.

6.2 Samarbete med organisationer

Diakonias samarbete med organisationer är omfattande och genomgår fyra kritiska faser:

- Identifiering av intressanta partners
- Urval av partners
- Upprättande av avtal med partners
- Avveckling av samarbete med partners

6.2.1 Identifiering av intressanta partners

Under identifieringsfasen måste en kartläggning göras av de organisationer som är strategiskt intressanta som samarbetspartners, både på kort och lång sikt.

De organisationer som Diakonia söker samarbete med är i regel små med lokal förankring och är därför sällan särskilt välkända. Det räcker därför inte enbart med att invänta ansökningar från dessa organisationer. För att nå intressanta partners måste de även uppmärksammas och uppmanas att ingå i ett samarbete och inkomma med ansökan. Utan en omsorgsfull kartläggning finns risk för att urvalsprocessen utgår från redan kända organisationer – inte utifrån de som bäst svarar mot Diakonias intressen. En väl genomförd kartläggning är en förutsättning för en effektiv urvalsprocess.

I identifieringsfasen har vi granskat de rutiner som finns för att hitta nya samarbetspartners och hur Diakonia skapar intresse för samarbete med lokala organisationer, NGOs etc.

Vår bedömning identifierar Diakonia nya organisationer på ett strukturerat och genomtänkt sätt. Den egna ”marknadsföringen” håller dock en låg profil.

6.2.2 Urval av partners

I urvalsprocessen görs en gallring mellan olika organisationer på basis av inkomna ansökningar. Denna process resulterar i ett avtal förutsatt att ansökan är tillfredsställande och att bidragsmedel finns, annars meddelas organisationen ett negativt besked.

I urvalsprocessen har vi provat kvaliteten på inkomna och beviljade ansökningar, om Diakonia har bedömt organisationers förutsättningar att styra och kontrollera sin verksamhet samt om Diakonia har övervägt och bedömt projektens framtida finansiering.

Vår bedömning är att Diakonia har en omfattande och omsorgsfull urvalsprocess. Diakonia lägger ner betydande arbete innan en ny organisation godkänns. Arbetet omfattar både fältbesök på projektet och en omfattande genomgång och dialog kring projektens budgets. Processen styrs dels av den policy som förmedlas av ledningen och dels av kvaliteten på de ansökningar som inkommer.

6.2.3 Upprättande av avtal med partners

Urvalsprocessen avslutas med att Diakonia och samarbetspartner ingår ett ömsesidigt avtal (överenskommelse) som reglerar villkoren för Diakonias bidrag. Vi har granskat avtalen med avseende på vilka åtaganden som Diakonia kräver, hur dessa åtaganden är kommunicerade samt om dessa avtal kan betraktas som juridiskt bindande.

Vår bedömning är att processen med att upprätta avtal inte är fullt tillfredsställande. Avtalen, som normalt har en löptid på 1-3 år, är standardiserade vad gäller partners skyldighet att rapportera av ekonomiskt och verksamhetsmässigt utfall som villkor för utbetalning från Diakonia. Av själva avtalet framgår inte åtagandet för partner. Avtalet hänvisar istället till ansökan från partner. Detta medför att i de fall då ansökan är otydlig ifråga om vilken verksamhet som partner skall bedriva, kommer även avtalet att bli otydligt, vilket kan få konsekvenser vid diskussion om huruvida part levt upp till sitt åtagande eller ej. Eventuella oklarheter i ansökan preciseras inte i avtalet. Dessutom är avtalen troligen inte juridiskt bindande då de inte är fullständiga vad avser eventuella konsekvenser vid avtalsbrott. Diakonia har även prövat att få avtalet juridiskt prövat utan att lyckats. Man kan snarare se avtalen som en kravlista på vad som organisationerna skall uppfylla för att Diakonia skall verkställa utbetalningar. Möjligheten att återkräva redan utbetalda medel med hänvisning till avtalsbrott bedöms som mycket små.

6.2.4 Avveckling av samarbete med partners

Avvecklingsfasen omfattar en prövning av om Diakonia upprättar långsiktiga planer för hur samarbetet successivt skall avvecklas samt om tydliga regler finns när avveckling skall ske pga avtalen inte efterlevs.

Vår bedömning är att Diakonia har principer för när ett samarbete skall avvecklas. I huvudsak styrs besluten av de landanalyser som Diakonia löpande upprättar. Vissa svårigheter finns dock att avveckla ett etablerat samarbete om partnern saknar andra finansiärer. Vad gäller avveckling p g a bristande avtalsuppfyllelse är Diakonia i många fall "snälla" och accepterar betydande eftersläpningar i rapporteringen innan utbetalningarna stoppas.

6.3 **Kompetens- och organisationsutveckling**

De partners som Diakonia samarbetar med är i regel behov av att utvecklas organisatoriskt och kompetensmässigt för att bättre kunna genomdriva sina projekt och nå uppställda mål. Dessutom finns ett intresse från Diakonias sida att förmedla attityder och värdering som får partners att utöka samarbetet dem

emellan, att bättre tillvarata behoven hos Diakonias målgrupper samt att utveckla intressantare verksamheter. Att ge ett sådant stöd är en viktig del i Diakonias verksamhet. Denna utgångspunkt ställer krav på att Diakonia har former för att ge stöd, kan identifiera behoven och se möjligheterna i att få partners att hjälpa varandra.

Av betydelse för att denna kompetensförmedling skall lyckas är bl a att partners kompetensbehov kan identifieras och att former finns för att förmedla kompetens, attityder och värderingar.

Vår bedömning är att kompetensförmedling sker i viss omfattning, men ej helt tillgodoser behoven. Diakonia har genom bl a fältbesök goda möjligheter att identifiera kompetensbehov. Kompetensförmedlingen sker i huvudsak genom att Diakonia etablerar ett nätverk av partners som mellan sig hjälper varandra kompetensmässigt. Nätverken är i vissa fall under uppbyggnad och kommer löpande att utvecklas.

6.4 Uppföljning och rapportering

Området uppföljning och rapportering avser i princip följande:

- Diakonias verksamhet
- Verksamhet inom enskilda projekt
- Ekonomisk redovisning av Diakonias verksamhet
- Ekonomisk redovisning från och inom enskilda projekt
- Rapportering av verksamhetsresultat till finansiär
- Rapportering av ekonomiskt resultat till finansiär

6.4.1 Diakonias verksamhet

Uppföljning av Diakonias verksamhet behövs för att kunna uppmärksamma avvikelser mot verksamhetsplan, inriktningsbeslut etc och därmed också vidta nödvändiga korrigeringar. Av betydelse för en väl fungerande uppföljning är bl a att rutiner för uppföljning finns, uppföljningsinformation är sammanställd och att rutiner för bedömning av information finns.

I vår bedömning finns rutiner för uppföljning av verksamheten på regionnivå, som i huvudsak ombesörjs av regionsekreteraren. Det är däremot mer tveksamt om samma sak kan sägas för Diakonias verksamhet i sin helhet. Viss information på kontorsnivå finns sammanställd i ett veckodokument (MAISEN-protokoll) men ger inte en heltäckande bild av hur verksamheten fortskrider.

6.4.2 Verksamhet inom enskilda projekt

För att Diakonia skall ha kontroll över att biståndet används i enlighet med avtalet är det viktigt med en aktiv och löpande uppföljning av samarbetspartners verksamhet. För en väl fungerande uppföljning krävs bl a löpande rapporter från partner om hur verksamheten utvecklas, krav på rapporternas innehåll och periodicitet, samt att uppgifterna skall kunna kontrolleras.

Vår bedömning är att Diakonias uppföljning är tillfredsställande. Rapporterna från samarbetspartners inkommer i regel halvårsvis och ger en fyllig beskrivning av genomförda aktiviteter.

Att uppgifterna är rimliga bedöms i regel i samband med nästkommande fältbesök. Ansvarig handläggare vistas då i den miljö där projektet bedrivs under ett par dagar. Regelrätta kontroller förekommer dock inte.

En svårighet i uppföljningen är att det inte alltid finns en entydig bedömningsgrund eftersom målet för partners projekt och verksamhet liksom dess åtagande inte alltid är tillräckligt klargjort. Avtalet i sig självt ger ingen vägledning eftersom det hänvisar till partners projektansökan. Detta medför att det är ansökans tydlighet som blir avgörande för Diakonias möjligheter att vid en senare uppföljning göra en entydig bedömning av partners verksamhet utifrån dennes åtagande.

Inom Diakonia finns vissa rutiner för hur rapporterna skall bedömas, men de är inte dokumenterade. Dokumenterat är inte heller handläggarens bedömning av samarbetspartners uppfyllande av åtagande och mål.

6.4.3 Ekonomisk redovisning av Diakonias verksamhet

Diakonias egen verksamhet redovisas i princip med utgångspunkt från de huvudrubriker som finns i årsredovisningen. Uppdelning sker härvid på intäkter, administration och biståndsverksamheten.

Av de totala intäkterna om 192 mkr för 1997 kommer 183 mkr via anslag. Av dessa anslag kommer 171 mkr från Sida (SEKA 59 mkr) och ca 7,5 mkr från EU. För både Sida och EU sker återrapportering och redovisning i förhållande till utbetalda medel per projekt varför eventuella differenser vid årets slut enbart avser de fall man inte hunnit eller kunnat betala enligt plan. Redovisning för de enskilda projekten sammanställs för närvarande inte. För kontroll av att redovisningen ger en rättvisande bild krävs i princip enbart en kontroll av att Diakonias rutiner för återrapportering stämmer med äskade och erhållna medel samt att regler beträffande ränta efterlevs.

Administration och övriga verksamhetskostnader uppgick 1997 till drygt 20 mkr varav administration och lokaler svarade för ca 17 mkr. Av denna summa har ca 4 mkr fördelats på biståndsverksamheten. I enlighet med SIDA:s nya anvisningar kommer från och med 1999 ny fördelning ske mellan administration och bistånd. Som bas använder här Diakonia arbetad tid och dess fördelning på respektive område. Denna fördelning kommer troligen att ge än mer rättvisande bild av Diakonias administrativa kostnader. För uppföljning har vi här gått igenom de rutiner Diakonia har för att styra, redovisa och budgetera administrationen innan fördelning skett.

Biståndsverksamhet redovisas helt i förhållande de utbetalda medel per projekt fördelat på respektive region. Någon fullständig uppdelning i förhållande till Diakonias mål finns f n inte. Då flertalet utbetalningar sker efter plan med två utbetalningstillfällen per år blir den ekonomiska redovisningen och uppföljningen relativt ointressant. Flertalet projekt redovisas enligt följande; Budget 187 tkr – utbetalt 187 tkr, budget 1080 tkr – utbetalt 1080 tkr etc. För kontroll av att redovisning är korrekt krävs härvid enbart en genomgång av Diakonias utbetalningsrutiner.

Vår bedömning är att Diakonia är väl medveten om att nuvarande redovisning borde förfinas och upphandlar för närvarande ett nytt ekonomisystem.

Rutinerna för rapportering till finansörerna överensstämmer väl med uppställda krav och håller genomgående en hög kvalitet.

De administrativa kostnaderna fördelas och budgeteras direkt i förhållande till respektive ansvarig befattningshavare varför uppföljningen är enkel. Budgetprocessen är väl förankrad och analys görs varje månad. Kontrollen och uppföljning förenklas även av att den svenska personalen löner hanteras direkt via huvudkontoret och inte via regionkontoren.

Diakonias utbetalningsrutiner är väl etablerade och tydliga krav finns gentemot handläggare innan utbetalning får godkännas. Attest krävs av handläggare, regionsekreterare och ekonomichef innan utbetalning sker. Då anvisningarna till handläggarna f n är otydliga kan dock kvaliteten på handläggarnas granskning variera. Vi uppfattar dock att kontrollen i allt väsentligt fungerar tillfredsställande (se även följande avsnitt).

6.4.4 Ekonomisk redovisning från och inom enskilda projekt

Granskningens inriktning utgår från att Diakonia skall tillförsäkra sig om att projekten/organisationerna har en sådan kvalitet avseende den finansiella rapporteringen att adekvat information erhålls och att löpande uppföljning kan ske.

Granskningen har härvid inriktats mot att utbetalningarna till organisationerna sker under betryggande former och med iakttagande av lämpliga kontroller.

Vid genomgången av Diakonias rutiner har vi valt att använda COSO-modellen vilken är en väl beprövad metod för hantering och strukturering av intern kontroll och styrning. Modellen fokuserar granskningen mot fem kontroll-komponenter vilka benämns; *kontrollmiljö*, *riskbedömning*, *kontrollaktiviteter*, *information* och *tillsyn*.

Kontrollmiljön verifierar vilka förutsättningar som finns både internt inom Diakonia och från organisationernas sida för att ändamålsenliga kontroller skall kunna tillämpas.

Riskbedömningen är en identifiering av om väsentliga hot mot att uppställda mål ej uppnås föreligger. *Kontrollaktiviteter* är en verifiering av de kontroll-tekniker som används för att tillse att lämplig nivå tillämpas vad gäller över-vakning och avstämning. *Information* avser dels den kommunikation som sker mellan organisationerna och Diakonia och dels den information som sker inom Diakonia. *Tillsyn* är slutligen en bedömning av vilket internt kontrollsystem Diakonia har för att tillse att löpande aktiviteter enligt ovan sker med samma kvalitet oavsett vilken region eller vilken handläggare som hanterar projektet.

Kontrollmiljön inom Diakonia och inom de projekt vi granskat är generellt god med relativt hög klass både vad gäller den finansiella rapporteringen och tillgången till kvalificerade externa revisorer. Detta ger även goda möjligheter till en lämplig *riskbedömning*. De *kontrollaktiviteter* som Diakonia tillämpar är väl strukturerade och koncentreras till respektive utbetalningstillfälle. Då kontrollteknikerna inte är dokumenterade kan dock kvaliteten kraftigt variera mellan olika projekt. Den finansiella informationen från projekten omfattar budgets och årsredovisningar med krav på organisationerna att dokumentera och kommentera alla större budgetavvikelser. Dessa krav tillämpas inte fullt ut varför handläggarnas utvärderingar försvåras. Den analys som idag utförs omfattar enbart en jämförelse av total budget mot utfall och jämförs inte konsekvent mot enskilda aktiviteter. Den *interna rapportering* omfattar en sammanställning av budgeterade utbetalningar och verkställda utbetalningar varför eventuella mätningar av Diakonias andel i projekten inte kan utföras centralt. Då krav på enhetlig dokumentation av utförda moment saknas och då anvisningar om lämpliga kontrolltekniker ej är upprättade blir *tillsynen* i praktiken mycket svår. Den dokumentation som finns är en attest av regionsekreteraren och ekonomichef på utanordningsdokumentet.

Vår bedömning är att Diakonia har en väl genomtänkt metodik och tydliga och enhetliga regler för vilka krav som skall ställas på organisationer innan ett avtal tecknas. Det finns även tydliga krav på vilka kontroller som skall tillämpas inför varje utbetalningstillfälle. Kvaliteten på utfört arbete kan dock kraftigt variera då enhetliga riktlinjer/checklistor saknas. Detta medför även att dokumentation av utfört arbete är mycket varierande och i många fall ofullständig varför tillsynen blir svår och i många fall praktiskt nästan omöjlig. Diakonia har även uppmärksammat dessa problem och håller för närvarande på att införa en ny projektmanual. Även denna projektmanual är dock något för otydlig i dessa avseende varför viss komplettering bör ske.

6.4.5 Rapportering av verksamhetsresultat till finansiär (SEKA)

Att rapporteringen av uppnådda resultat och hur verksamheten har bedrivits ger en korrekt återgivning av verkligheten är viktigt för att upprätthålla finansiärernas förtroende för Diakonia. Rapporteringen skall dessutom vara regelbunden och följa den periodicitet och rapportstruktur som finansiären önskar. Avgörande för rapporteringens tillförlitlighet är bl a att det finns underlag och dokumentation för rapporteringen till finansiär.

Vår bedömning överensstämmer rapporteringen i allt väsentligt med verkligheten. Rapporteringen är dock inte helt transparent då underlag i dokumenterad form inte finns i sin helhet, då bedömningar av t ex måluppfyllelse kan vara subjektivt grundande, samt då rutin för granskning av rapportinnehållet inte är tydliggjord inom Diakonia.

6.4.6 Rapportering av ekonomiskt resultat till finansiär

Den finansiella redovisningen till SEKA bygger helt på den ursprungliga ansökan. Återrapporteringen ske således med utgångspunkt i de projekt som redovisats. Avvikelser förekommer enbart när utbetalning ej skett eller vid omfördelning mellan projekt.

Vår bedömning är att rapporteringen av ekonomiskt resultat håller tillfredsställande kvalitet. I övrigt hänvisar vi till kapitlen 6.4.3 och 6.4.4.

6.5 Utvärdering

Utvärdering är nödvändig för att kunna avgöra om verksamheten ger de effekter som Diakonia har satt upp som mål. Vi har här granskat dels den utvärdering som avser Diakonias verksamhet, dels utvärderingen av enskilda projekt eller program.

6.5.1 Diakonias verksamhet

I en utvärdering bedöms verksamhetens effekter i förhållande till uppställda mål. En utvärdering behöver i regel göras med några års mellanrum eller när några större händelser i eller utanför verksamheten har inträffat som påtagligt påverkar verksamhetens förutsättningar eller möjligheten att nå uppställda mål. Vid en utvärdering omprövas i regel även verksamhetens inriktning, arbetssätt, organisation m m.

För en välutvecklad utvärdering behövs bl a rutiner för när en utvärdering skall ske och rutiner för hur en utvärdering skall göras.

Vår bedömning är att utvärderingen är inte är tillräcklig. Det är viktigt att utvärdering görs, dels för finansiärernas skull, dels för Diakonias egen.

Inom Diakonia finns för närvarande inga rutiner. Några egentliga utvärderingar av vilka effekter Diakonias biståndsarbete i stort inneburit har tidigare inte gjorts. För närvarande pågår en större utvärderingsstudie med syfte att utveckla indikatorer för mätning av måluppfyllelse inom programmet Mänskliga rättigheter och demokrati.

Möjligheten att bedöma effekterna av Diakonias biståndsverksamhet utifrån kvantifierade data är dock generellt sett svårt inom de områden där Diakonia verkar, såsom attitydpåverkan, jämställdhet, värnandet om mänskliga rättigheter etc.

6.5.2 Enskilda projekt

Diakonias samarbete med partners utgår från en gemensam strävan att nå de mål som partner har för sin verksamhet eller projekt. De aktiviteter som partner har åtagit sig att genomföra har inget egenvärde utan är ett sätt att nå de uppställda målen. Det är därför av central betydelse för Diakonia och partners att en utvärdering görs av måluppfyllelsen för den verksamhet eller projekt som partner bedriver. En bristfällig måluppfyllelse kan vara ett tecken på att de aktiviteter som genomförts inte varit av tillräcklig omfattning eller kvalitet. En utvärdering kan i regel inte påbörjas förrän det att effekter rimligen kan ha uppkommit, vilket ifråga om attitydförändringar kan ta tid, ibland flera år.

Av betydelse för en fungerande utvärdering är bl a att det finns rutin för att bedöma när och hur ett projekt skall utvärderas och att det skall vara möjligt att bedöma måluppfyllelse. Dessutom bör det innan ett projekt startas fastställas vad utvärderingen skall inriktas mot och hur den bör utformas.

Vår bedömning är att utvärderingar inte sker regelbundet. Innan nytt avtal förnyas brukar partner inkomma med egen utvärderingsstudie. Kvaliteten i dessa rapporter är skiftande. Vid projekt som bedrivits under en längre tid, över 5 år, företas i bland, inte regelmässigt, utvärdering av extern part, såsom universitet eller konsult. I dessa fall är utredningskvaliteten god. En genomgående svårighet är dock att bedöma måluppfyllelsen. En anledning är att målen inte är uppföljningsbara eller mätbara såsom de formulerades i projektets ansökan. En annan anledning är att det sällan finns möjligheter till jämförelse av empirisk data före och efter ett projekt då mätningar inte gjorts innan projektet startades. Utvärderingarna blir därför till viss del grundande på bedömningar och uppfattningar.

7 Analys

Vår analys omfattar följande områden:

- Tillförlitlighet i rapporteringen till SEKA
- Tillförlitlighet i Diakonias beslutsunderlag
- Styrning inom Diakonia
- Kontroll inom Diakonia

7.1 Bedömning av tillförlitlighet i Diakonias rapportering till SEKA

7.1.1 SEKAs underlag för beslut om organisationsstöd till Diakonia

- SEKAs beslutsunderlag - ansökan (verksamhetsplan) från Diakonia är tillfredsställande av följande skäl:
 - Diakonia har ingått avtal med samtliga organisationer (åtminstone för första året) och därvid gjort sedvanlig bedömning av att partner dels har en verksamhet inom linje för Diakonias policy och riktlinjer, dels har förutsättningar att leverera resultat.
 - Diakonia har riktlinjer och policydokument som överensstämmer med SEKAs mål.
 - Diakonia har gjort en slutlig bedömning av sin egen kapacitet att hantera de projekt som ansökan rymmer och att de ligger i linje med program och policy.
 - Diakonia har en löpande kontroll och uppföljning av projekten vilket begränsar risken för att SEKAs medel missbrukas av partner.

7.1.2 SEKAs underlag för värdering av Diakonias medelsanvändning

- Redovisningen - årsrapporten från Diakonia – är enligt vår bedömning korrekt och rättvisande av följande skäl:
 - Inga felaktigheter har kunnat konstaterats i förhållande till projektakt.
 - Eventuella uppkomna problem i projekten beskrivs regelmässigt och tydligt.
 - Årsrapporten är granskad och godkänd av externa revisorer.
- Utrymmet för subjektiva tolkningar är dock väl stort pga att:
 - Bedömningsmall saknas för hur resultaten/måluppfyllelsen skall värderas.
 - Underlag för bedömningar är inte alltid dokumenterad i projektakt.
 - Rutiner för att granska beskrivningar av uppnådda resultat är inte tydliggjorda inom Diakonia.

7.2 **Bedömning av tillförlitlighet i Diakonias beslutsunderlag**

Vi har i vår bedömning utgått från följande beslutsfall:

- Beslut om verksamhetsplan och budget.
- Beslut om årsrapport till SEKA och andra finansiärer.
- Beslut om avtal med partner.
- Beslut om utbetalning.
- Beslut om att avsluta projekt.

7.2.1 Beslut om verksamhetsplan och budget

- Beslutsunderlaget är tillförlitligt därför att:
 - För samtliga projekt (i princip) som ingår i verksamhetsplanen finns ett avtal med samarbetspartner.
 - Bedömningar av samarbetspartners förutsättningar att leverera resultat är gjorda.
 - Möjligheten att finansiera samtliga projekt/program i verksamhetsplanen är bedömd och att finansiärernas bidrag är relativt förutsägbar (dock med undantag av EU).

- Budgeten baseras på kostnadsberäkningar för i huvudsak avtalade projekt.
- Beslut om verksamhetsplan tas av styrelsen för Diakonia.

7.2.2 Beslut om årsrapport till SEKA och andra finansiärer

- Beslutsunderlaget är i tillförlitligt därför att:
 - Årsrapporten grundas på regionkontorets redovisning av enskilda projekt vad avser verksamhet och uppnådda resultat.
 - Redovisade utbetalningsbelopp har kontrollerats mot bokförda utbetalningar till partners från huvudkontoret. Kvitto på att partner erhållit pengar skickas dessutom in av partner.
 - Beslut om årsrapport tas av styrelsen för Diakonia.
 - Årsrapport granskas av revisorer.
- Vissa brister finns dock ifråga om:
 - Kontrollrutiner inom Diakonia av att redovisade verksamhetsresultat från samarbetspartners överensstämmer med faktiska resultat är inte färdigutvecklade. Dock görs rimlighetsbedömning av redovisade uppgifter i samband med fältbesök.
 - Underlag för bedömning av projektens måluppfyllelse är otillräckligt då empirisk data i huvudsak saknas.
 - Beslut om avtal med partner.

7.2.3 Beslut om avtal med parter

- Beslutsunderlaget är tillförlitligt därför att:
 - Regionkontoret gör en grundlig bedömning av en partners förutsättningar att leverera resultat i enlighet med ansökan från partner.
 - Ansökan från partner är relativt omfattande och beskriver väl de aktiviteter som skall genomföras.
 - Regionkontoret gör en framställan (förenklad ansökan) till huvudkontoret med motiv till val av partner.
 - Beslut om avtal fattas av regionsekreterare på grundval av framställan och kontakter med handläggare på regionkontor.
(Det formella beslutsunderlaget - framställan från regionkontoret - är ett kortfattat dokument till skillnad från ansökan från parter.)

7.2.4 Beslut om utbetalning

- Diakonia har acceptabel kontroll över de medel som betalas ut till sina partners därför att:
 - Samtliga redovisningar granskas kvalificerad revisor.
 - Översiktlig jämförelse sker löpande mot budgets.
- Kontrollen är dock i följande avseenden inte helt tillfredsställande:
 - Uppföljning av att kraven på partner verkligen efterlevs försvåras av att några enhetliga regler och riktlinjer ej kommunicerats med handläggarna.
 - Hur dessa kontroller skall dokumenteras finns ej heller angivet varför uppföljningen försvåras.

7.2.5 Beslut om avslut av projekt

- Beslutsunderlaget är i allt väsentligt tillförlitligt genom att:
 - Besluten om att avsluta projekt är väl förankrade hos medarbetare efter beslut i MAISEN.
- Underlaget är i vissa avseenden inte fullt tillfredsställande:
 - Den slutrapport som regionkontoren skickar in till huvudkontoret efter avslutad avtalsperiod avseende projektets uppnådda resultat och medelsanvändning är i regel inte värderad och granskad inom regionkontoret.
 - Slutrapportens innehåll överensstämmer inte alltid med rapporteringen till SEKA. (Rapporteringen till SEKA är i vissa avseenden mer uppriktig ifråga om uppkomna problem i projekt.)
 - Slutrapporten är relativt allmänt hållen.
 - Slutrapporten från regionkontoret kommer inte sällan långt efter det att avtalet upphörde, vilket innebär att projektet ej formellt kan avslutas dessförinnan. (Förseningar på mer än ett år förekommer.)

7.3 Bedömning av Diakonias styrning

Diakonias styrning fungerar i huvudsak väl, i vissa avseenden mycket väl. Skälen är i korthet följande:

- Diakonia uppfyller i huvudsak våra generella krav på förutsättningar för styrning vilket framgår av redovisningen nedan:
 - Vision och strategier är mycket väl genomarbetade och dokumenterade. Policydokumentet utgör ett hållbart vägledande dokument och skapar därmed en grund för engagemang bland medarbetarna. Genom en hög konkretiseringsgrad och tydlighet kan det användas som ett verktyg för operativ styrning.
 - Verksamhetsplaneringen och verksamhetsplanen är omfattande och av hög kvalitet.
 - Planerings- och budgetprocessen fungerar tillfredsställande i förhållande till de krav som olika finansiärerna ställer, men det saknas en sammanhållen dokumenterad processbeskrivning för samtliga processer med tydlig ansvarsfördelning.
 - Ansvars- och befogenhetsstrukturen överensstämmer i huvudsak med Diakonias organisationsstruktur. Dock saknas en sammanhållen beskrivning av befattningshavares ansvar och befogenheter.
- Diakonia uppfyller i huvudsak även väl de krav som kan ställas på hantering av projektverksamheten av vad som framkommer av redovisningen nedan:
 - Omvärldsbevakningen är omfattande. Analyser av mänskliga behov och den politiska och ekonomiska situationen i olika länder sker regelbundet.
 - Samarbetet med organisationer är intensivt och motsvarar väl de krav som kan ställas på *identifiering* av nya mindre kända men intressanta partners och i fråga om *urval av partners* eftersom det görs omfattande prövning av ansökningar från partners. Kraven tillgodoses inte lika väl vad gäller upprättande av *avtal med partners*. Avtalen är troligen inte juridiskt bindande och eventuella oklarheter i ansökan klargörs inte i avtalet. Ifråga om *avveckling av samarbete med partners* blir de en konsekvens av gjorda landanalyser. Svårigheter att avveckla samarbete kan uppkomma när partner saknar andra finansiärer än Diakonia.

- Kompetens- och organisationsstödet till partners fungerar i huvudsak väl, men arbetet med att bygga upp ett nätverk för kompetensutbyte mellan Diakonias partner har kommit olika långt.
- Uppföljningen och rapporteringen är genomgående tillfredsställande. *Uppföljningen av verksamheten* inom enskilda projekt baseras på en omfattande rapportering från partners. Den *ekonomiska redovisningen* från projekten baseras på en genomtänkt metodik. Det är dock inte alltid dessa rutiner efterlevs, men kontrollen måste ändå bedömas som tillfredsställande. *Uppföljningen av Diakonias verksamhet* som helhet är dock inte lika systematisk som uppföljningen av projekt. Den *ekonomiska redovisningen av Diakonias verksamhet* är korrekt men tillmötesgår inte kravet på redovisning utifrån programstruktur.
- Vissa brister finns dock ifråga om:
 - Ansvar och befogenheter. Viss oklarhet finns avseende ansvarsfördelning mellan koordinator och regionsekreterare och mellan regionsekreterare och regionsamordnare.
 - Verksamhetsstyrningen är inte tillräckligt utvecklad. Bl a saknas tillräckligt konkreta och mätbara mål och en tydligare resursallokering till verksamhetsmål och program.
 - Hjälpmedel för styrning, såsom färdiga mallar etc, saknas i betydande omfattning. En projekthandbok är dock under utarbetning.
 - Utvärderingen inom Diakonia tillgodoser inte de krav som en fullgod styrning kräver. *Utvärdering av Diakonias verksamhet* med avseende på de resultat som uppnås i förhållande till ställda mål har i princip inte gjorts. En större studie genomförs dock för närvarande. *Utvärdering av enskilda projekt* förekommer, men håller relativt låg kvalitet i de fall där utvärderingen görs av partner själv. I de fall där utvärdering görs av utomstående är kvaliteten bättre, men ett genomgående problem är avsaknaden av empirisk data före projektstart att jämföra utfallet med. Ett annat problem är att målen i projektansökningar sällan är tillräckligt konkretiserade. Utan utvärdering försvåras möjligheten att bedöma de faktiska resultaten av gjorda insatser, vilket kan skapa osäkerhet ifråga om lämpligheten i vald strategi. Utvärderingar av enskilda projekt och program försvåras av brist på empirisk data och mätbara mål.
 - Den ekonomiska styrningen är knappt tillfredsställande. Att redovisningsstrukturen inte korresponderar mot styrmodellen är en påtaglig brist, vilket Diakonia f ö är medveten om.

7.4 Bedömning av Diakonias kontroll – finansiell rapportering

Kontrollen av den finansiella rapporteringen är i sin helhet tillfredsställande, både ifråga om rapporteringen från partners och vad gäller Diakonias verksamhet i stort. De krav som kan ställas på tillförlitlighet i kontrollen är generellt sett tillgodosedda. Diakonia har acceptabel kontroll över de medel som betalas ut till sina partners. I vissa avseenden är den inte helt tillräcklig. Vår helhetsbedömning grundas på följande omständigheter:

- *Kontrollmiljön* är generellt sätt god. Diakonia har ställt upp tydliga och relevanta krav på vad den ekonomiska rapporteringen från partners skall innehålla. Det finns i regel tillgång till ekonomisk kompetens för att bedöma ekonomiska rapporter, även om den enskilde medarbetaren inte alltid har tillräcklig kompetens. Dessutom utnyttjas externa revisorer.
- Möjligheter att göra *riskbedömning* är goda. Bedömningar kan bl a göras med hjälp rapporter från externa revisorer och genom de fältbesök och annan dialog handläggare har med partners. Av betydelse är även Diakonias värderingar som innebär att samarbete söks med partners som delar Diakonias etiska och moraliska uppfattning. Detta urval av partners minskar riskerna för att bidragen skulle missbrukas på ett påtagligt sätt. En regelrätt riskanalys saknas dock.
- *Kontrollaktiviteterna* är väl strukturerade och koncentrerade till respektive utbetalningstillfälle. Det är dock inte alltid givna rutiner efterlevs, vilket kan innebära att utbetalning till partner sker innan krav på ekonomisk redovisning infriats fullt ut. Kontrollaktiviteterna har till viss del, men inte helt, anpassats till tänkbara risker.
- *Informationen och kommunikationen* är relativt riklig inom Diakonia men är inte systematiserad och otillräckligt dokumenterad. Kommunikationen med partners ifråga om den ekonomiska redovisningen kan utvecklas genom att de får tydligare feed-back från Diakonia.
- Ledningens *tillsyn* av att den interna kontrollen fungerar är inte helt tillfredsställande. En anledning är avsaknaden av dokumenterade rutiner, vilket försvårar uppföljning av hur rutinerna efterlevs.

De svagheter som vi uppmärksammat i de interna kontrollen är främst dessa:

- Uppföljning av att rutiner verkligen efterlevs av handläggarna saknas.
- De regler som gäller vid kontroll och för bedömning av avvikelse är inte tydligt kommunicerade med medarbetarna.

- Genomförda kontroller är bristfälligt dokumenterade.
- Diakonia saknar i flera fall en samlad bild över den totala volymen på de konkreta projekt som bedrivs. Redovisningen är härvid koncentrerad på vilka medel som erhållits från finansiärerna respektive utbetalt till organisationerna.

8 Rekommendationer

Rekommendationerna har strukturerats i enlighet med analysavsnittet. För ytterligare vägledning hänvisas till respektive avsnitt under rubriken "Vår bedömning".

Diakonias styrning

- Formulera de *strategiska målen* som framtida tillstånd på vägen mot visionen.
- Öka *mätbarheten* av hur de strategiska målen nås genom att intensifiera utvecklingen av indikatorer.
- Sätt *mål för program*. Låt dem vara styrande för hur resurser fördelas till regionerna.
- Intensifiera arbetet med att utveckla lämpliga *indikatorer* som mått på förändringar inom respektive programområde.
- Klargör kraven på *projektbeskrivningar* och kommunicera dem till samarbetsorganisationerna.
- Ställ krav på samarbetspartners att formulera *resultatinriktade mål* istället för aktivitetinriktade mål.
- Ge *feed-back* på bristfälliga projektbeskrivningar och önskvärt eventuellt *stöd* direkt sedan ansökan kommit till regionkontoret.
- Upprätta en kompletterande *plan för stödverksamheterna* och kommunicera den till medarbetarna.
- Inrikta arbetet med att förändra *redovisningsstrukturen* så att en ekonomistyrning som stöder verksamhetsstyrningen erhålls.
- Se över den totala *planerings- och budgetprocessen* och dokumentera den.
- Dokumentera *ansvar och befogenheter* och kommunicera detta till samtliga medarbetare.
- Förtydliga ansvarsfördelningen mellan regionsekreterare och koordinationen mellan regionsekreterare och regionsamordnare.
- Lägg upp *projektmanualen* i en gemensam databas åtkomlig för alla medarbetare. Det förenklar uppdateringen för samtliga.

- Se över vilken typ av *kunskap och erfarenhet* som skall lagras och på vilket sätt för att kunna utnyttjas av fler medarbetare.

Diakonias kontroll avseende den finansiella rapporteringen

- Upprätta snarast *riktlinjer/checklistor* för handläggarnas *granskning och dokumentation* av enskilda projekt. Den nya projektmanualen kan vara en utgångspunkt.
- Upprätta snarast *riktlinjer* för regionsekreterarnas *tillsyn* av handläggarnas granskning.
- Ställ även krav på *rapportering av projektens faktiska omfattning* och inte bara rapportering av de medel som utbetalts från Diakonia. Om möjligt bör det även framgå vilka de övriga finansiärerna är. Detta möjliggör en bedömning av Diakonias insats och en uppfattning om den totala volymen.
- Ställ krav på att de enskilda projektens *budgets* är tillräckligt *specificerade* och kopplade till respektive aktivitet. Det underlättar granskningen för handläggarna.
- Ställ krav på en utförlig *analys av inträffade budgetavvikelser* (krav enligt avtalen).

Tillförlitligheten i Diakonias rapportering till SEKA

- Utbetalningsrutinen till projekten bör förstärkas genom förbättring av utanordningsdokumentet. Dokumentet bör kompletteras med kort beskrivning över vilka kontrollmoment som utförts. Beskrivningen kan ske i dokumentet, t ex rutor eller som bilaga. Av beskrivningen skall klart framgå vilka avvikelser, t ex förseningar, som noterats och handläggarnas motivering till varför utbetalningen ändå bör godkännas. Det bör härvid tydligt kommuniceras till handläggarna vilka avvikelser som kan accepteras och under vilka omständigheter. Regelmässiga förseningar i rapporteringen från projekten bör härvid ej accepteras.

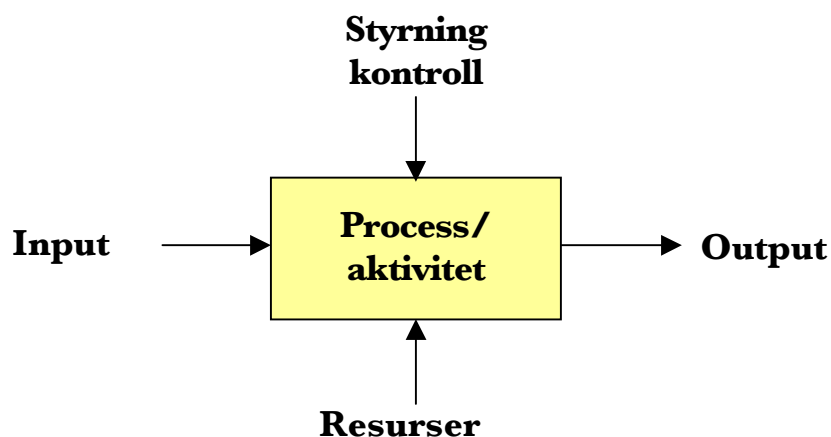
Tillförlitligheten i Diakonias beslutsunderlag

- Upprätta tydligare regler till handläggarna på vad som är en acceptabel nivå för avvikelser utifrån avtalet. Nuvarande regler ger i princip inget utrymme för mindre avvikelser varför ”godkända” avvikelser kan variera från fall till fall. Då avvikelser i teorin inte finns kan de heller inte direkt dokumenteras eller godkännas av ansvarig befattningshavare.

Metodbeskrivning av IDEF-metoden

Processkartläggning enligt IDEF metoden är ett medel att visuellt beskriva sk huvudprocesser, delprocesser, subprocesser samt aktiviteter i en organisation. Resultatet presenteras i form av processkartor. Det används som ett sätt för att förstå och kommunicera vad som görs och vad som behövs göras utan att ta hänsyn till funktionella eller organisatoriska gränser. Kartläggning görs med utgångspunkt i organisationens verksamhetsidé. Kunderna och kundernas behov är centralt i kartläggningsarbetet. IDEF-metoden är Coopers & Lybrands International AB standardverktyg för processkartläggning. Metoden kommer ursprungligen från US Air Force där den utvecklades i slutet av 1960-talet. Metoden används av andra konsultföretag än C&L. En verksamhet kan beskrivas på många sätt beroende på syftet med beskrivningen. Ett syfte med processkartläggning kan vara att kvantifiera aktiviteter, input, output, resurser, kostnader och värdeskapande aktiviteter för att effektivisera verksamheten. Ett annat syfte kan vara att som diagnostisk metod identifiera områden inom vilka svagheter, konflikter eller överlappningar finns i verksamheten. Resultatet kan sedan användas för eventuella förbättringar i delar av befintliga huvudprocesser, styrprocesser eller stödprocesser eller för helt ny design av processerna. Den kan också vara en hjälp i att identifiera de processer i kärnverksamheter eller stödverksamheter som behöver granskas djupare.

I vårt angreppssätt ser vi verksamheten som en process i vilken som "input" förädlas till en "output" genom att aktiviteter/arbete av olika slag utförs. Processerna är organiserade i en processhierarki. Grundläggande definitioner för en process:



Exempel på processens delar

Input	Output	Styrning, kontroll	Resurser
Data	Produkter	Externa lagar och förfordningar	Interna kompetenser
Information	Tjänster	Strategier	Externa kompetenser
Råmaterial	Beslut	Riktlinjer	Metoder
Ideér	Information	Normer	Handböcker
Koncept	Avtal	Värderingar	IT
Etc	Kunskap	etc	Lokaler
	etc		etc

Genom att länka huvudprocesser, delprocesser och aktiviteter erhålles därefter visuella bilder över verksamheten. Länkningen avser sambandet mellan processer och aktiviteter. Bilderna visar också styr- och stödprocesser.

COSO-modellen

COSO - ett utvidgat synsätt på intern styrning och kontroll

I det följande återges ett allmänt vedertaget synsätt hur intern styrning och kontroll kan beskrivas enligt den s k COSO-modellen (The Committee of the Sponsoring Organizations to the Treadway Committee). Definitioner m m delas i huvudsak av tillsynsmyndigheter m fl och strukturen som presenteras återfinns i förordningar och allmänna råd.

Vad är intern kontroll?

All verksamhet - företagande, statlig eller ideell verksamhet - har ett övergripande syfte som kan omformuleras i mål och strategier för att uppnå dessa mål. Målen kan vara organisationsövergripande eller nedbrutna på specifika mål för olika enheter. Intern styrning och kontroll kan grovt definieras som aktiviteter i en process, utförda eller initierade av personer (på alla nivåer från styrelse, operativ chef och nedåt) i en organisation i syfte att skapa rimlig säkerhet att målen uppnås inom en enhet och totalt. Intern styrning och kontroll finns enligt detta utvidgade synsätt av fundamentala verksamhetsskäl och är en naturligt ingående del i den dagliga verksamheten och inte något som tillförts utifrån och/eller i efterhand. Intern styrning och kontroll kan ses som en kvalitetssäkring för att uppnå organisationsmålen. Detta ger vid handen att ansvaret för den interna styrningen och kontrollen åvilar de som är process- ansvariga vilket i förlängningen normalt är styrelsen.

Mål för den interna kontrollen/verksamheten

Som framgår ovan kan affärsidéer omformuleras i mål och strategier för att uppnå dessa. I ett internkontrollperspektiv kan målen delas in i tre kategorier:

- God verksamhetsstyrning så att organisationsmålen uppnås.
- Tillförlitlig finansiell rapportering.
- Efterlevnad av lagar och förordningar (interna regelverk).

Kan ovanstående mål med rimlig säkerhet uppnås kan det sägas att organisationen har en god intern styrning och kontroll.

Beståndsdelar/komponenter i den interna styrningen och kontrollen

I syfte att underlätta en beskrivning av de förhållanden som måste föreligga i en organisation för att målen för den interna styrningen och kontrollen ska kunna uppnås, kan den

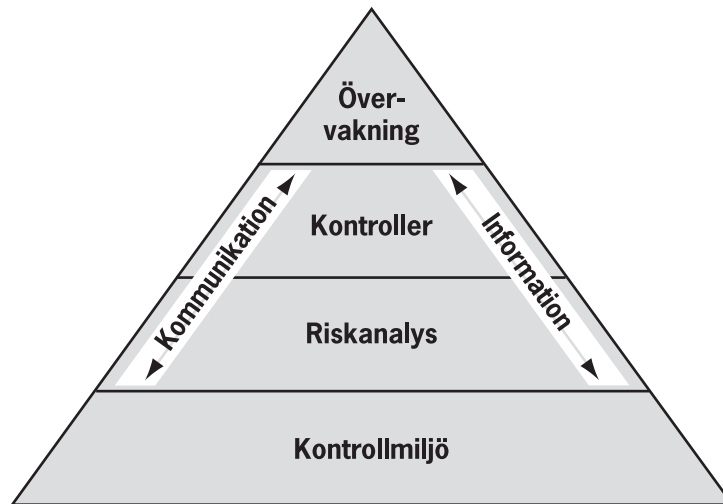
interna styrningen och kontrollen delas in i beståndsdelar eller komponenter. Dessa beståndsdelar samverkar med varandra och kan beskrivas som följer:

- **Kontrollmiljö** - denna bestämmer medarbetarnas attityder och medvetande i internkontrollfrågor. Kontrollmiljön omfattar moraliska och etiska värderingar, kompetens i organisationen, integritet ("takhöjd") m m. Då god intern kontroll utgår i från organisationens medarbetare är kontrollmiljön fundamentet för övriga beståndsdelar. Kontrollmiljön påverkas väsentligt av organisationens ledarskapsprofil.
- **Riskbedömning** - denna beståndsdel består av att organisationen identifierar och analyserar hot mot att uppställda mål ej uppnås. För att detta skall kunna göras är det väsentligt att målen i sig är kända.
- **Kontrollaktiviteter** - de aktiviteter som utförs i syfte att eliminera förekomsten eller effekterna av de hot som identifierats. Dessa aktiviteter känner vi till i form av godkännande kontroller som attester och verifiering, avstämningar, programmerade kontroller och ansvars- och arbetsfördelning.
- **Information och kommunikation** - beståndsdelarna i den interna kontrollen måste samverka på ett effektivt sätt genom att relevant information identifieras, samlas in och kommuniceras så att eventuella åtgärder kan vidtagas i tid. Medarbetare måste känna till sin roll och ansvar samt hur deras arbetsuppgifter samverkar med andras. Om en oväntad händelse skulle inträffa måste uppmärksamhet inte bara inriktas mot händelsen utan även mot dess orsak.
- **Övervakning/tillsyn** - internkontrollsystemet måste fortlöpande övervakas och utvärderas. Detta kan ske genom kontinuerlig övervakning som en integrerad del av verksamheten t ex controlling, speciella rapporter m m. För denna löpande tillsyn ansvarar i normalfallet de operativt ansvariga. Till detta kommer övervakning i form av intern- och extern revision, speciella utredningar m m.

Beståndsdelarna i den interna kontrollen och dess samverkan kan beskrivas i följande figur:

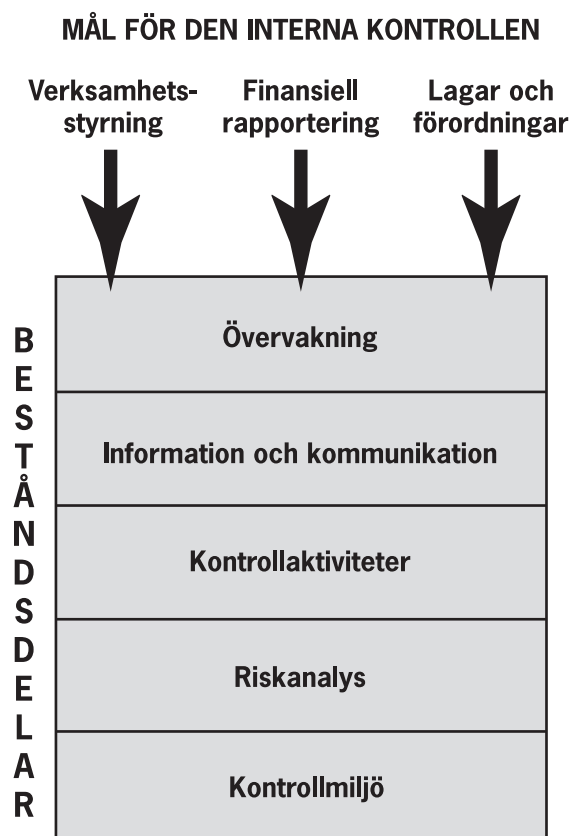
För att erhålla en helhetssyn över den interna styrningen och kontrollen måste målen för den samma integreras med dess beståndsdelar. Görs detta erhålles en matris som kan beskrivas som i fig 2. Syftet med denna integration är just att säkerställa att samtliga "rutor" beaktas på lämpligt sätt så att det utvidgade perspektivet erhålls.

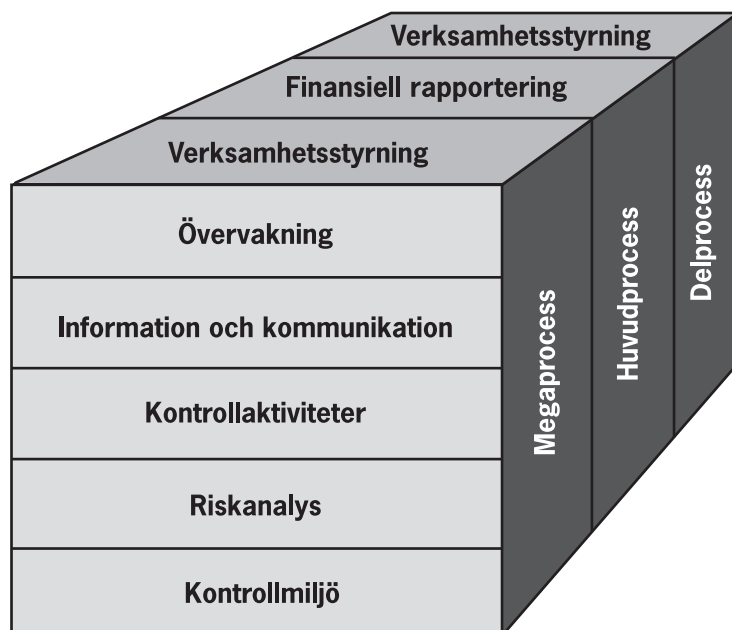
De övergripande målen är normalt nedbrutna på specifika mål för olika organisatoriska enheter. För att målen för den interna styrningen och kontrollen tillsammans med dess beståndsdelar skall kunna ses dels totalt och nedbrutet på organisatorisk enhet, omfattar modellen tre dimensioner, den s k COSO-kuben.



säkerställa att samtliga “rutor” beaktas på tillämpligt sätt så att det utvidgade perspektiv erhålls.

Det övergripande målen är normalt nedbrutna på specifika mål för olika organisatoriska enheter. För att målen för den interna styrningen och kontrollen tillsammans med dess beståndsdelar skall kunna ses dels totalt och nedbrutet på organisatorisk enhet, omfattar modellen tre dimensioner, den s k COSO-kuben.





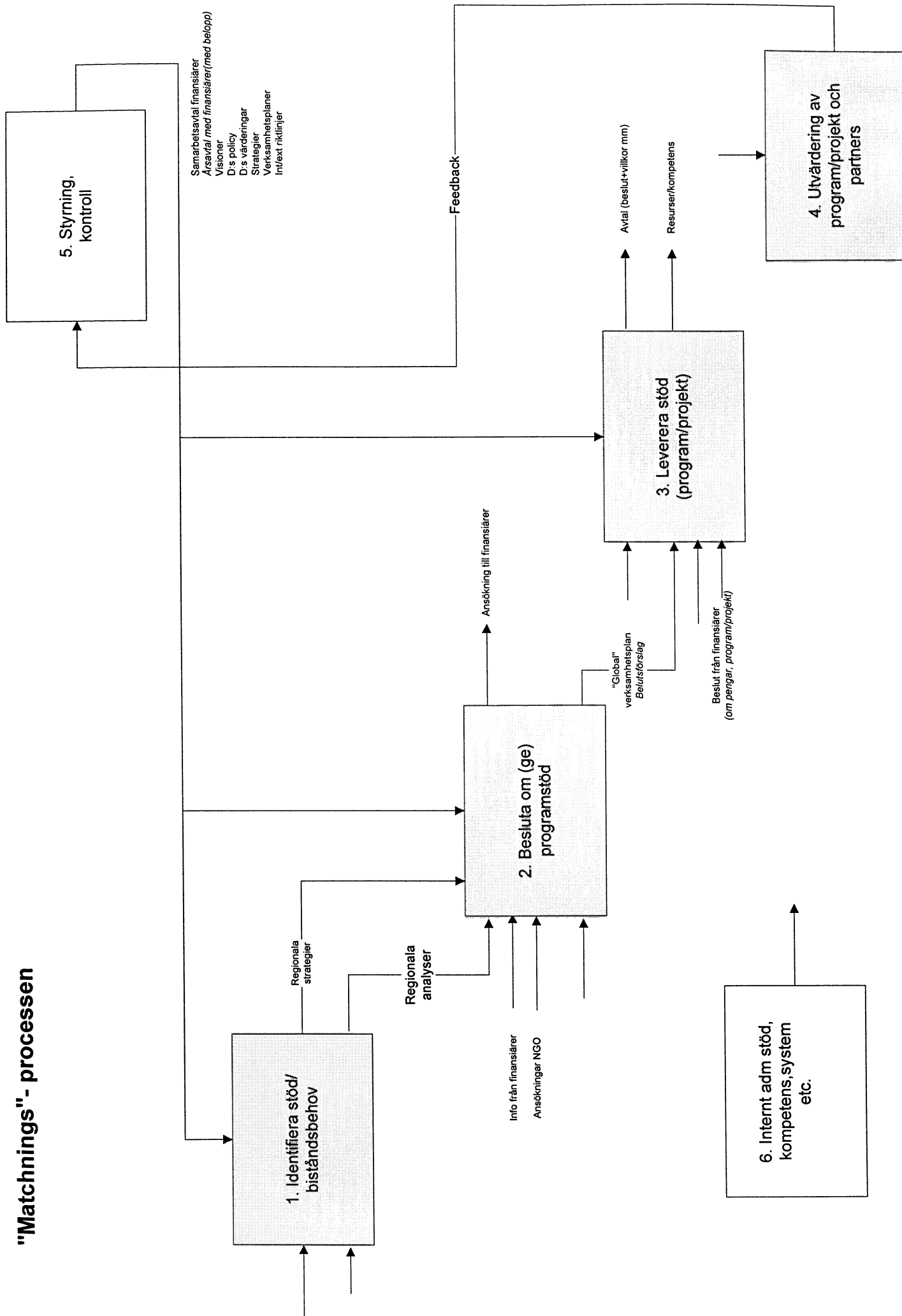
Processkarta för Diakonia

”Matchningsprocessen”

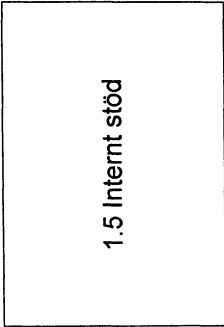
Bilagan omfattar inte processkarta
för värderingsprocessen eftersom den
inte har gått att identifiera.

"Matchnings"- processen

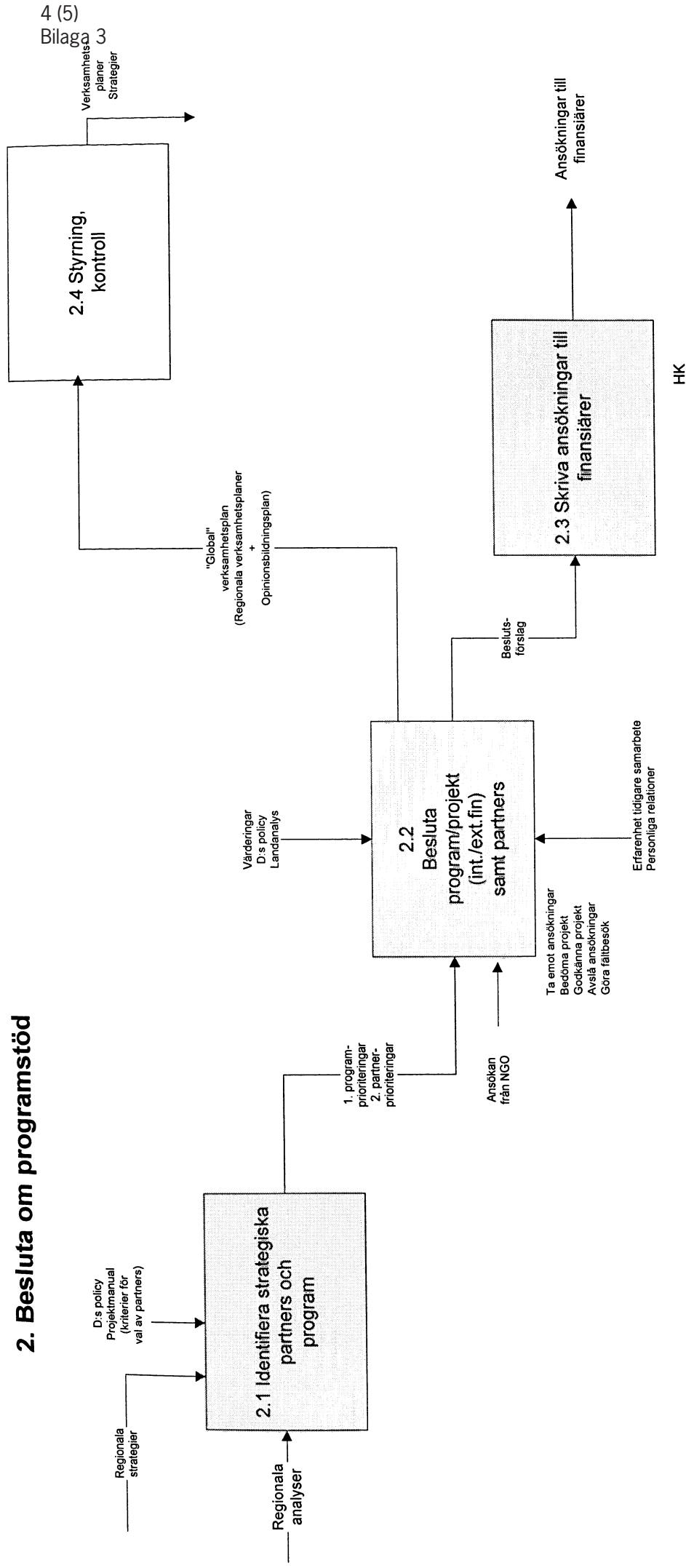
2 (5)
Bilaga 3

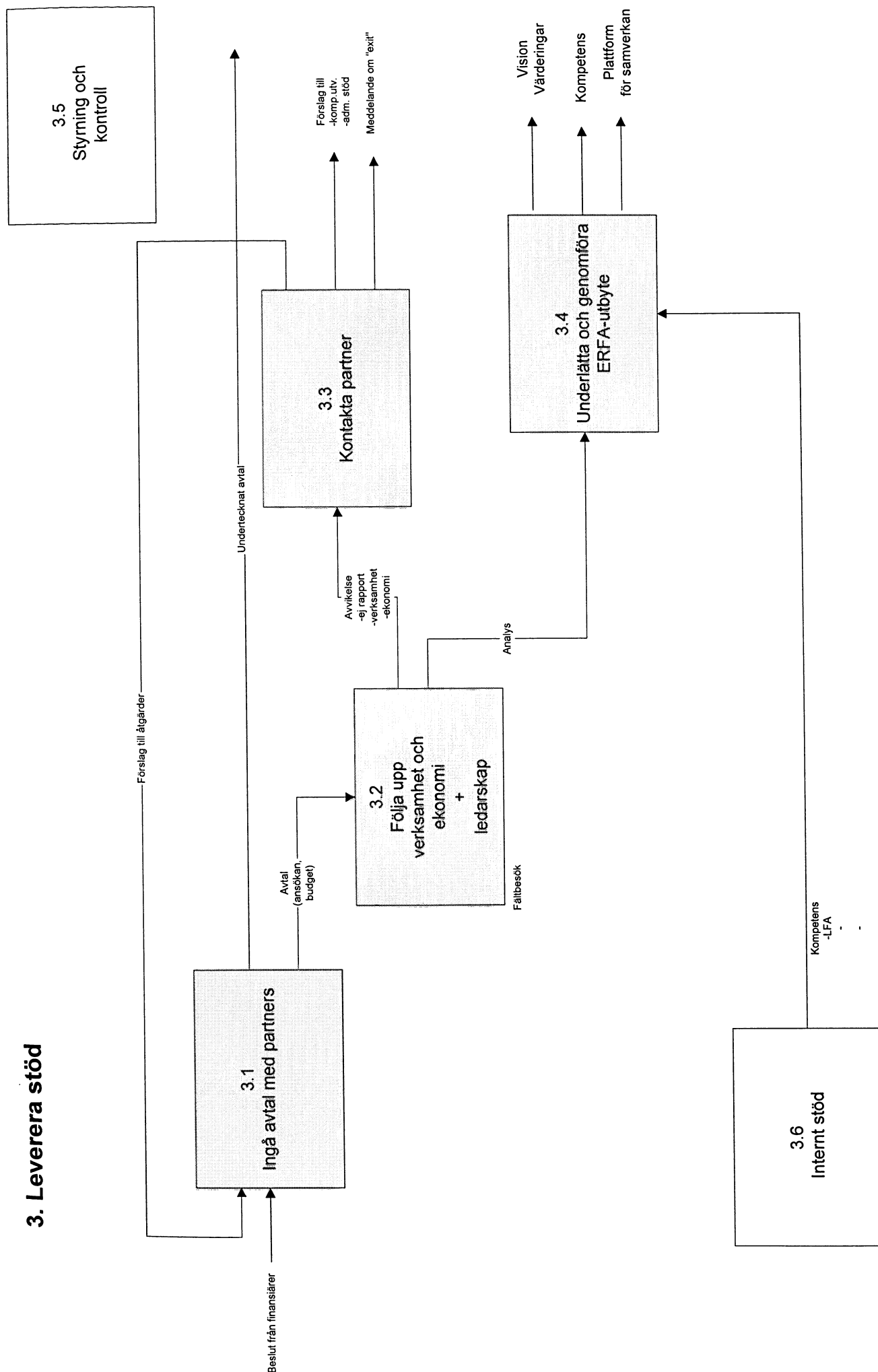


1.4 Styrning, kontroll



2. Besluta om programstöd





Diakonias struktur och arbetsform

Sex svenska frikyrkosamfund står bakom Diakonia. Dessa finns representerade i Diakonias styrelse och i det högsta beslutande organet, Diakonias representantskap.

På huvudkontoret i Stockholm finns administrativ personal, en ekonomiavdelning, ett regionsekretariat, en direktor och en Sverigeavdelning.

Dessutom finns regionkontor på olika platser i världen, med svensk personal och i de flesta fall även lokalanställda. Diakonia har för närvarande regionkontor i Centralamerika (San Salvador), Sydamerika (La Paz), Mellanöstern (Östra Jerusalem), Södra Afrika (Pretoria), Östra Afrika (Nairobi), Västafrika (Ouagadougou) och Asien (Chiang Mai).

Diakonia genomför normalt inga egna projekt, utan förmedlar bistånd till kyrkor och organisationer i Syd. Genom att samarbeta med strategiska grupper kan förutsättningar för en långsiktigt uthållig utveckling skapas, eftersom arbetet kan fortgå även långt efter det att Diakonia upphört med sitt stöd. Erfarenheterna stannar kvar hos både målgrupper, samarbetspartners och Diakonia. Ett gemensamt lärande ger Diakonia och dess samarbetspartners möjlighet att utvecklas och tillsammans förbättra arbetet.

Regionkontoren

Regionkontoren har huvudansvaret för relationerna mellan Diakonia och dess samarbetspartners i Syd, och ska fungera som en länk mellan Sverige och målgruppen i Syd. Diakonia är inte en passiv förmedlare av bistånd, utan regionkontorens personal ska fungera som samtalspartners för att främja samarbetsorganisationernas utveckling. De för en ständig dialog med Diakonias samarbetspartners och har som uppgift att uppmuntra och driva på organisationsutveckling, erfarenhetsutbyte, nya arbetsmodeller, metodutveckling och utvärderingar. Därför är projektbesök en av de viktigaste arbetsuppgifterna på region-kontoren. Under dessa besök ska Diakonias representant bilda sig en uppfattning om den organisation som är samarbetspartner och tillsammans diskutera Diakonias stöd. Diakonia-representanten ska försöka få en förståelse för målgruppens problem och tillsammans med representanter för målgruppen diskutera möjligheter att förändra situationen.

Regionkontoren har även en viktig roll som länk mellan människor och grupper i regionen. Att utbyta information om olika arbetsmetoder kan vara fruktbart i såväl ett lokalt som ett nationellt eller internationellt perspektiv.

Diakonia kan sammanföra organisationer som arbetar på olika nivåer i samhället. Enskilda organisationer arbetar ofta med att försöka påverka beslutsprocesser, vilket kräver en förståelse för den lokala situationen. Samtidigt kan de lokala basorganisationerna få hjälp med

organisationsutveckling av de enskilda organisationerna, som ofta har en större kapacitet i fråga om utvärderingar, forskning och grundläggande organisationsfrågor. Regionkontoren kan också sammanföra människor och/eller grupper som ligger i konflikt med varandra. Som tredje part kan Diakonia fungera som en brobyggare för försoning.

I regionkontorens arbete ingår att anordna seminarier kring angelägna teman. På detta vis bidrar Diakonia till en dialog och ett kunskapsutbyte mellan olika aktörer. Dessa möten är en viktig del i arbetet med att förankra och förbättra Diakonias eget arbete kring specifika frågeställningar och kring policyfrågor. På regionkontoren byggs en kunskap upp om regionen som är värdefull både för samarbetspartners och för Diakonia i Sverige. Det handlar både om kunskap om enskilda personer, organisationer och grupper, och om kunskap om den sociala och politiska utvecklingen i regionen.

Genom sitt arbete har Diakonia ett brett kontaktnät på olika nivåer, runt om i hela världen. Utbyten och organisering av nätverk har upplevts som positivt av både samarbetspartners och Diakonia, och har därför blivit viktiga arbetsmoment för regionkontoren.

Teman kring utbyten och gemensamma seminarier kan vara hur ekonomiska hinder för utveckling undanröjs, hur en hållbar utveckling kan uppnås, hur jämställdhet mellan kvinnor och män kan uppnås och hur demokratisering på nationell och lokal nivå kan främjas. Andra viktiga teman är Världsbankens och IMF:s politik, globaliseringen, de transnationella företagens inverkan på utvecklingen och internationella handelsfrågor. Genom att Diakonia sammanför samarbetspartners får de möjlighet att diskutera modeller och metoder med andra. Det innebär också att dubbelarbete kan undvikas.

Huvudkontoret

Utgångspunkten för Diakonias arbete på huvudkontoret i Stockholm är den verksamhet som våra samarbetspartners bedriver och den primära målgruppens behov på lokalplanet i Syd. Det är där erfarenheter görs, resultat uppnås och arbetsmetoder skapas och förändras. Det som idag utgör Diakonias arbete världen över har kommit till genom ett gemensamt lärande mellan målgrupper, samarbetspartners och Diakonia. Det är behoven på lokalplanet som bestämmer vilka frågor som ska prioriteras. Den information och det kunnande som Diakonias samarbetspartners har, ger legitimitet åt verksamheten, och ligger till grund för det internationella arbetet att påverka strukturer.

Huvudkontorets arbete kan delas upp i tre områden:

- arbete med regionkontor och samarbetspartners,
- ansökningar och rapportering till finansiärer,
- arbete med insamling, information och påverkan i Nord.

Arbete med regionkontor och samarbetspartners

Huvudkontorets uppgift är leda och utveckla Diakonias arbete. Huvudkontoret ansvarar för att regionkontoren fungerar, samt ser till att Diakonias riktlinjer fullföljs.

Huvudkontoret samarbetar mycket nära med regionkontoren och följer på så sätt deras verksamhet. På huvudkontoret har regionsekreterarna daglig kontakt med regionkontoren och får där-igenom information om utvecklingen i respektive region. Detta sker även genom regel-bundna resor till regionerna, samt genom att representanter från olika samarbetspartners besöker Sverige. Tillsammans med regionkontorens personal planeras Diakonias verksamhet och framtida prioriteringar.

Ansökningar och rapportering till finansiärer

Huvudkontoret är en viktig länk mellan regionkontoren/samarbetspartners å den ena sidan, och Diakonias styrelse och finansiärer å andra sidan (främst Sida och EU).

I den processen upprättas ansökningshandlingar och redovisningar av beviljade projekt-medel. Regelbundet hålls diskussionen med Sida och andra relevanta myndigheter om Diakonias arbete och om finansieringen.

Information, insamling och lobbyarbete i Nord

Diakonias verksamhet sker i samverkan med samfunden, deras församlingar, ungdomsförbund och medlemmar. Dessutom utgör de många enskilda, som på olika sätt ger sitt stöd till Diakonia, en viktig förankring i det svenska samhället.

I Diakonias informations- och insamlingsarbete ska målgrupperna presenteras med aktning och respekt. Diakonia vill i text och bild visa hur människor i Syd arbetar för att förändra sin situation, men också hur förtryck och orättvisor försvårar utvecklingen.

De lokala församlingarna är medaktörer i ansträngningarna att kommunicera med en bredare allmänhet. De lokala församlingarna har möjlighet att presentera Diakonia som en del av församlingarnas internationella engagemang och insatser. De har dessutom en viktig uppgift i att innesluta människor i Syd och Diakonias verksamhet, personal och dess samarbetspartners i förböner.

Samarbetet mellan Diakonia och församlingarna sker genom kampanjer och långsiktig utbildningsverksamhet. De lokala Diakonia-ombud, som församlingarna har utsett, är en viktig resurs i arbetet. Utbildning och kommunikation med ombuden är en viktig uppgift för huvudkontoret.

Diakonia ingår i ett flertal nätverksorganisationer i Sverige och Europa. I dessa forum drivs frågor om demokrati, lokalt deltagande, trender och mänskliga rättigheter i dess vidaste definition. Information och erfarenheter från våra samarbetspartners och de sex samfunden ligger till grund för vårt handlande i fråga om lobbyarbete och annat arbete som syftar till att påverka opinion och samhällsstrukturer.

Dessutom har personal, som är anställd på regionkontoren, en viktig informationsuppgift i Sverige i samband med hemresor.

Redovisning av enskilda bedömningskriterier och iakttagelser

5 Granskning av förutsättningar för styrning

5.2 Vision och strategier

Bedömningskriterier

- Organisationen bör ha en vision, dvs en bild av ett önskvärt framtida tillstånd.
- Visionen skall vara kommunicerad, förstådd och accepterad av medarbetarna.
- Visionen skall enkelt kunna kommuniceras till människor (givare och presumtiva givare) utanför organisationen.
- Strategier för hur visionen skall förverkligas bör finnas dokumenterade.
- Strategiska mål bör vara formulerade och ha sin utgångspunkt i de skillnader som kall åstadkommas hos ”slut-användaren”.

Iakttagelser

- Diakonias vision återfinns i olika delar i Policydokumentet.
- Policydokumentet har arbetats fram med medarbetarna.
- Policydokumentet är för omfattande för att kunna kommunicera Diakonias vision i organisationen.
- Fyra strategiska områden är definierade och dokumenterade i Policydokumentet (kapitel 3).
- Strategiska mål är definierade. Vissa har karaktären av inriktningsmål (öka, minska), dvs de har bäring på slut-användaren. Andra har karaktären av aktiviteter (stärka, verkar).

5.3 Verksamhetsstyrning

Bedömningskriterier

- Verksamhetsmål skall finnas per verksamhetsområde och vara dokumenterade.
- Verksamhetsmål skall avse viss tidsperiod.
- Avvägning av resurser utifrån fastställda mål skall göras under perioden.
- Mål skall kunna mätas för att därmed kunna följas upp.
- Verksamhetsplan skall finnas och beskrivas per verksamhetsområde.

Iakttagelser

- Verksamhetsområde är lika med regionalt område. Verksamhetsmål är uttryckta som programinriktning.
- Programinriktning avser period.
- Avvägning av resurser görs inte utifrån fastställda program mål enligt verksamhetsplan.
- Projekt mål uttrycks ofta som aktivitetsmål. Resultatmål förekommer i mindre utsträckning.
- Verksamhetsplan finns och beskriver noggrant inriktning och aktiviteter för respektive program såväl nationellt som regionalt. Övergripande sammanställning görs.

5.4 Verksamhetsplanering och verksamhetsplan

Bedömningskriterier

- Verksamhetsplan skall upprättas för hela verksamheten. (Kärn- stödverksamhet) och avse bestämd period.
- Verksamhetsplanen skall beskriva hur målen skall uppnås.
- Verksamhetsplanen skall beskriva det/de resultat som skall uppnås under perioden.
- Verksamhetsplanen skall beskriva hur resultaten skall mätas.

Iakttagelser

- Verksamhetsplanen för administration saknas. VP för huvudverksamheten upprättas. Görs övergripande, på region-nivå och nationell nivå och omfattar 2 år.
- Målen beskrivs som inriktningsmål samt hur målen skall uppnås (aktiviteter).
- Resultatet som skall uppnås beskrivs inte.
- Inga mätbara mål anges i verksamhetsplanen.

5.5 Ekonomisk styrning

Bedömningskriterier

- Den ekonomiska redovisningsmodellen skall vara anpassad till styrmodellen.
- Redovisningen skall kunna härledas till respektive ansvarsområde.
- Den ekonomiska redovisningen skall vara flerdimensionell för att kunna möjliggöra fullständiga analyser.
- Budgeten skall relateras till verksamheten och de resultat som skall.
- Behov av enhetliga regler.
- Tydliga budgetförutsättningar skall finnas.

Iakttagelser

- Den ekonomiska redovisningsmodellen har inte helt entydiga redovisningsobjekt. Översyn inom Diakonia pågår.
- En mycket tydlig koppling finns.
- Fungerar inte i nuvarande system. Ett nytt system är under upphandling.
- Kan inte tillgodoses i nuvarande system. Ett nytt system är under upphandling.
- Någon klar koppling till mål och målgrupper finns inte. Fördelningen per region är dock tydlig.
- Regelverket är tydligt och budgeten väl genomarbetad.
- I princip fastställs ingen budget av projekt innan finansieringen är klar.

5.6 Planerings – och budgetprocessen

Bedömningskriterier

- Planerings- och budgetprocessen skall vara dokumenterad.
- Anvisningar/direktiv skall finnas och vara dokumenterade.
- Tidpunkter, underlag för planering, ansvariga för att ta fram dokument, beslutstidpunkter, beslutsorgan m m skall finnas och vara dokumenterad.

Iakttagelser

- Flera planerings- och budgetprocesser finns beroende på finansiär. Sammanfattande dokumentation saknas.
- Anvisningar för att ta fram verksamhetsplaner finns.
- Ingen sammanhållen beskrivning finns.

- Budgettekniska anvisningar skall finnas och underlätta sammanställningar.
- Budgetanvisningar går ut till respektive regionkontor. Budgetmallar finns för det administrativa området.

5.7 Ansvars- och befogenhetsstruktur

Bedömningskriterier

- Ansvar och befogenheter för olika befattningar skall beskrivas och vara dokumenterade. Ansvaret skall avse verksamhet och ekonomi av såväl kärnverksamhet som stödverksamhet.
- Rätten att delegera vidare skall vara dokumenterad.
- Ansvar och befogenheter skall kommuniceras i organisationen.

Iakttagelser

- En för Diakonia sammanhållande beskrivning över olika befattningshavares ansvar och befogenheter saknas.
- En beskrivning av befogenhet att attestera och beordra utbetalning finns.
- Dokumentation saknas.
- Viss osäkerhet på regionkontor vilket ansvar och vilka befogenheter som har delegerats.

5.8 Hjälpmedel för styrning

Bedömningskriterier

- Mallar för ansökan, rapporter, riktlinjer, checklistor, handböcker etc bör finnas.
- Erfarenhetsdatabaser innehållande t ex bedömningar av organisationer, nya samarbetspartners, avveckling av samarbetspartners bör finnas.
- Gemensamma IT-baserade databaser bör finnas.

Iakttagelser

- Handböcker finns men inte på ett strukturerat sätt. Projektmanual är under framtagning. Checklistor saknas i stor utsträckning.
- Bedömningar samlas i arkiv på respektive regionkontor.
- Gemensamma IT-baserade databaser saknas varför Diakonias samlade kunskap finns som humankapital (ägt av individen) och inte som organisationskapital (lagrat hos Diakonia). Upphandling pågår.

6 Granskning av verksamhet

6.1 Omvärldsbevakning

Bedömningskriterier

- Organisationen skall systematiskt bevaka sin omvärld.
- Metod för att ta in information om områden, problem och behov bör finnas.
- Riktlinjer för hur ofta och av vem/ vilka och på vilket sätt den löpande behovsinventeringen skall gå till bör finnas.
- Informationen skall dokumenteras och sammanställas på för verksamheten lämpliga nivåer.

Iakttagelser

- Övergripande omvärldsanalys har gjorts och finns i policydokumentet (kapitel 2).
- Analys och tolkning av löpande förändringar i omvärlden görs och dokumenteras i verksamhetsplan.
- Genomförs i samband med att verksamhetsplan upprättas.
- Översiktlig information är dokumenterad och sammanställd i Policydokumentet (kapitel 2). Mer specifik information finns i regionalanalysdokument och landanalysdokument.

6.2 Samarbete med partners

6.2.1 Identifiering av intressanta partners

Bedömningskriterier

- Rutiner skall finnas för att identifiera nya samarbetspartners.
- Biståndsorganisationen bör skapa intresse och medvetandegör potentiella partners genom deltagande i seminarier, publikationer etc, samarbete med andra större biståndsgivare "donors".
- Långsiktig strategi/plan skall finnas för "marknadsföring" av organisationen.

Iakttagelser

- Arbete med identifiering sker landsvis under ledning av regionsekreterare, ofta med stöd av fältpersonal. Lista med tänkbara partners upprättas.
- Budskap sprids genom broschyrer och genom seminarier (begränsat). Kontakter med andra "donors" är relativt begränsat.
- Strategi saknas i huvudsak.

6.2.2 Urval av partners

Bedömningskriterier

- Underlag för bedömning skall finnas i form av ansökan från organisation.
- Ansökan skall redovisa förväntade mål, planerade aktiviteter, budget, finansiering och organisation.
- Manual finns för bedömning av ansökan och organisationens förmåga att genomföra sitt uppdrag.
- Uppgifter i ansökan skall kontrolleras/ vara kontrollerbara.
- Bedömning av partners kontrollmiljö (förutsättningar att styra och kontrollera sin egen verksamhet/ projekt) skall göras.
- Enskilda projekt skall prövas med hänsyn till framtida finansiering och när Diakonia kan avveckla sitt bistånd.
- Stöd till samarbetspartners bör uppgå till maximalt 30% av organisationens totala budget.

Iakttagelser

- Ansökan finns alltid och är i regel relativt fyllig och omfattande.
- Ansökningar uppfyller dessa krav. Målen är dock oftast inriktningsmål.
- Manual saknas. Däremot sker alltid en bedömning av organisationens administrativa kompetens, ledningskompetens, budget etc.
- Uppgifter i ansökan kontrolleras genom fältbesök för intressanta partners.
- Bedömning görs alltid och utgår från kravlista enligt avtal.
- Enligt policyn skall Diakonia inrikta sig mot organisationer. Enskilda projekt är svåra att avveckla i de fall Diakonia är ensam finansiär.
- Prövas löpande. Diakonias inriktning är att stödet skall uppgå till maximalt 30%. Någon fast gräns finns för närvarande inte.

6.2.3 Upprättande av avtal med partners

Bedömningskriterier

- Avtalen skall beskriva åtagande för båda parter.

Iakttagelser

- Avtalen reglerar inte åtagande för Diakonia - endast samarbetspartner. Avtalen är inte i praktiken inte juridiskt bindande.

- Åtagandet skall vara preciserat avseende resultat och sluttidpunkt.
- Tydliga avrapporteringskrav skall finnas.
- Avtalen skall beskriva konsekvenser för båda parter om ej åtagandet uppfylls.
- Villkor förenat med åtagande skall skrivas in i avtalet.
- Tidplan för rapportering bör ingå i avtalet.
- Eventuella villkor som SEKA ställer på bidragens användning bör klargöras i avtal om så är lämpligt, t ex ifråga om upphandling.
- Avtalsperiodens längd bör anpassas till behovet av omprövning och kontroll.
- Avtalen hänvisar till samarbetspartners ansökan vad gäller dess åtagande. Kvaliteten i ansökningar är skiftande. Åtagande för medverkan i kompetensuppbyggnad/deltagande i nätverk framgår ej. Åtagande vad avser resultat är inte alltid tydliggjort.
- Krav finns på verksamhetsrapport/ekonomirapport/revisionsberättelse. utbetalning är villkorad till dessa krav.
- Avtalen beskriver inte konsekvenserna av att åtagandet inte är uppfyllt. Avtalen reglerar villkoren för medelsutbetalning i form av verksamhetsrapport etc.
- Särskilda villkor är inte inskrivna i avtalet.
- Tidplan för rapportering finns.
- SEKAs villkor framgår inte av avtalen.
- Avtalen är ettåriga för nya partners och tvååriga (ibland treåriga) för etablerade partners.

6.2.4 Avveckling av samarbete med partners

Bedömningskriterier

- Långsiktig planering finns för att successivt avveckla stödet till partner.

Iakttagelser

- Omprövning sker på grundval av förändrad landanalys som innebär annan prioritering av partners. Viss svårighet finns att avbryta ett etablerat samarbete om partner saknar andra finansiärer.

- Tydliga regler skall finnas på vad som är acceptabelt respektive vad som inte är acceptabelt på innehåll, rapporteringstidpunkter och kvalitet i den finansiella rapporteringen.
- Enligt reglerna tillåts inga avvikelser vilket ger vissa problem för handläggarna i den praktiska hanteringen. Det finns således inga regler för vem som eventuellt kan godkänna mindre avvikelser.

6.3 Kompetens – och organisationsutveckling

Bedömningskriterier

- Rutiner finns för att bedöma partners kompetensbehov och möjlighet att tillföra andra kompetens.
- Modell/princip finns för kompetensöverföring till partner.
- Rutiner finns för att ge partner hjälp med administrativa rutiner etc.

Iakttagelser

- Kompetensbedömning sker i huvudsak vid fältbesök, men även utifrån rapporter från partners.
- Genom uppbyggnad av nätverk förmedlas kompetens mellan partners. Nätverken är i en del fall under uppbyggnad.
- Hjälp ges dels av Diakonias personal, dels genom partner i nätverk. Några enhetliga rutiner finns dock inte.

6.4 Uppföljning och rapportering

6.4.1 Diakonias verksamhet

Bedömningskriterier

- Rutiner finns för uppföljning av verksamheten.
- Underlag för bedömning av löpande resultat finns i form av rapporter etc.
- Rutiner finns för uppföljning av administration med avseende på t ex kompetensuppbyggnad, nya projekthanteringsystem.

Iakttagelser

- Uppföljning av regionkontorens verksamhet med alla projekt görs av regionsekreterare.
- Underlag till uppföljning återfinns i protokoll från medarbetarnas veckomöte på regionkontoret - MAISEN, samt till viss del i projektpärmen.
- Genomgås årligen vid gemensamt möte med samtliga koordinatörer. Någon enhetlig rutin finns dock inte.

6.4.2 Verksamhet inom enskilda projekt

Bedömningskriterier

- Underlag för bedömning av löpande resultat finns i form av rapporter etc.
- Rutiner finns för att kontrollera riktigheten i redovisade verksamhetsuppgifter.
- Möjlighet skall finnas att bedöma utfall mot ansökan vad avser aktiviteter och mål.
- Checklista för värdering av verksamhetsrapporter i förhållande till avtal/ansökan finns.
- Slutlig värdering dokumenteras.

Iakttagelser

- Verksamhetsrapporter inkommer enligt förutbestämd tidplan (viss försening förekommer). Rapporterna är fylliga och beskriver relativt utförligt genomförda aktiviteter.
- Kontroller görs ej regelmässigt. Där- emot sker en bedömning av riktigheten i uppgifterna utifrån iakttagelser från fält- besök.
- Jämförelse på aktivitetsnivå kan göras, dock sällan avseende projektets mål- uppfyllelse. Underlag för partners uttalande om målnöjdhetsgrad saknas i regel.
- Värderingsmall saknas i allt väsentligt.
- Medarbetares bedömning/ värdering av uppföljningsrapport dokumenteras inte regelmässigt. Däremot noteras att upp- följningsrapport inkommit.

6.4.3 Ekonomisk Redovisning av Diakonias egen verksamhet

Specifika bedömningskriterier har här inte använts.

6.4.4 Ekonomisk redovisning från och inom enskilda projekt

Kontrollmiljö

Bedömningskriterier

- Organisationens budgets skall vara tydliga och väl genomarbetade.

Iakttagelser

- Materialet är ofta väl genomarbetat tillsammans med Diakonia. Budget- förutsättningarna för den finansiella delen är dock otydliga, vilket försvårar uppföljning.

- Klara och tydliga regler avseende vilka väsentliga dokument och kontroller som skall finnas.
- Dessa regler skall vara klart och tydligt kommunicerade med motparten.
- Regler skall finnas över hur dessa kontroller skall dokumenteras.
- Det skall finnas en ansvarig chef som kontrollerar att dessa regler följs.
- Handläggarnas arbetsbeskrivning skall vara klara och tydliga vad gäller finansiell information och kontroller.
- Handläggarna skall ha eller ha tillgång till adekvat kompetens.
- Handläggarna skall löpande utbildas i finansiella frågor om hur kontrollen skall utgöras.
- Diakonia tecknar avtal/ överenskommelse med samtliga partners där Diakonias krav klart framgår.
- Motparten skriver alltid under avtalet/ överenskommelsen. Kravet beträffande att redovisningen skall vara uppställd på samma sätt som budgets respektive att alla budgetavvikelser skall kommenteras verkar dock inte ha gått fram då denna punkt ofta saknas i organisationernas redovisning.
- Enligt nuvarande regler skall allt noterats i dokumentet, aktuellt arbetsläge AA. Utförda kontroller dokumenteras dock sällan.
- Ligger inom regionsekreterarens ansvar. Detta arbetsmoment är dock inte särskilt uttalat varför kontroller sker mer sporadiskt.
- Handläggarna är väl medvetna om vilka moment som skall utföras och kommer med den nya projektmanualen erhålla en bättre vägledning i hur den skall utföras.
- Kompetens finns alltid tillgänglig men används inte alltid.
- Bör utökas.

Riskbedömning **Bedömningskriterier**

- Avvikelser från godkänd kontrollmiljö skall attesteras av överordnad chef.
- Organisationernas finansiella möjligheter att fullfölja projekten skall provas.

Iakttagelser

- Regler saknas. Avvikelsen är dock i princip ej tillåten och verkar sällan förekomma.
- Dokumenteras ej. Den nya projektmanualen har klara regler. I många fall är Diakonia enda finansiären.

- Tydliga regler skall finnas för vilka åtaganden den egna organisationen skall acceptera.
- Bindande och moraliska åtagande skall dokumenteras och rapporteras.
- Den nya projektmanualen har klara regler. Samtliga avtal är skrivna på ett sådant sätt att Diakonia aldrig har någon finansiell risk.
- Alla åtaganden finns dokumenterade i avtal, finansiell sammanställning saknas.

Kontrollaktiviteter

Bedömningskriterier

- Budget/utfall skall löpande kunna följas upp.
- Risken för stöld/förskingringar skall alltid bedömas.
- Stabiliteten och kvaliteten på organisationernas administrativa kapacitet skall löpande prövas.
- Budget skall jämföras med lämpliga normer och nyckeltal.
- Utfall – Budgets skall analyseras och bedömas.
- Övriga krav enligt avtalet skall följas upp.

Iakttagelser

- Diakonias krav på organisationerna att sammanställa och kommentera budgetavvikelse efterföljs inte alltid. Detta försvårar Diakonias analys/kontroll.
- Diakonia besöker löpande alla projekt och reagerar snabbt på eventuella signaler. Bedömning bygger huvudsakligen på handläggarnas personliga erfarenhet från respektive organisation.
- Görs i samband med Diakonias löpande besök. Diakonias rätt att utföra stickprovskontroller utnyttjas dock sällan.
- Budgeten granskas av handläggaren och diskuteras med övriga medarbetare på regionkontoret. Något direkt stöd i form av nyckeltal finns dock inte.
- Görs huvudsakligen på totalnivå och dokumenteras inte på ett enhetligt sätt.
- Samtliga krav följs upp. Godkända avvikelser dokumenteras dock vanligen inte.

Information

Bedömningskriterier

- Synpunkter från organisationernas revisorer skall följas upp.
- Lämplig dokumentation skall tillställas ansvarig chef innan utbetalning sker.
- Handläggarna skall erhålla lämpliga checklistor, arbetsinstruktioner.
- Regler och riktlinjer skall vara tydligt kommunicerade.
- Kommunikationen mellan handläggare och med ansvariga chefer skall ske löpande.
- De ekonomiska utfallen i respektive projekt bör löpande kommuniceras.

Iakttagelser

- Revisionsberättelse tas alltid in. Eventuella management letters begärs dock inte varför alla synpunkter ej kommer till Diakonias kännedom. Regelbundna möten med revisorerna förekommer ej.
- Utanordningsdokument ger idag ingen information om vilka kontroller som skett eller vilka avvikelser som föreligger.
- Saknas idag. Den nya projektmanualen ger dock viss vägledning.
- Är idag av mer informell natur. Den nya projektmanualen är dock bra.
- Fungerar bra genom de veckomöten som samtliga regionkontor har. Regionsekreterarna får alltid kopia på dessa protokoll. Regionkontoren stämmer alltid av alla viktiga frågor med regionsekreteraren.
- Rapportering sker huvudsakligen i form av om regionkontoren kan möta sina utbetalningsplaner eller ej. Någon samlad rapportering över projekten ekonomisk redovisning sker ej.

Tillsyn

Bedömningskriterier

- Finns kvalificerade externa revisorer på alla projekt.
- Kontrolleras löpande att fastställda regler följs på regionkontoren.
- Kontrollera löpande att region sekreteraren har följt fastställda regler.
- Sker extern utvärdering av alla större projekt.

Iakttagelser

- Ja.
- Svårt idag att utföra då regelverket i många avseenden ej är dokumenterat. Kontroller skall utföras av region – sekreteraren.
- Enbart via muntliga avstämningar.
- Enligt uppgift skall detta ske. Fungerar dock inte på alla regionkontor.

6.4.5 Rapportering av verksamhetsresultat till finansiär (SEKA)

Bedömningskriterier

- Underlag för innehåll i rapport finns dokumenterat för resp projekt.
- Bedömning av uppnådda resultat görs efter en bedömningsmall.
- Rutin finns att rapporteringen till finansiär granskas inom organisation.
- Rapportinnehållet skall vara tillförlitligt och svara mot finansiärens redovisningskrav.

Iakttagelser

- Samband mellan rapport och underlag är ej helt klart.
- Bedömningsmall saknas. Bedömningar sker på individuell basis av respektive handläggare.
- Rutin saknas.
- Bedömning av måluppfyllelse görs på delvis subjektiva grunder. Rapporteringen till SEKA är i övrigt uppriktig.

6.4.6 Rapportering av ekonomiskt resultat till finansiär (SEKA)

Bedömningskriterier

- Redovisningen skall vara avstämbär.
- Avvikelsen skall tydligt framgå.
- Lämpliga kontroller skall finnas.

Iakttagelser

- Den finansiella redovisningen till SEKA bygger helt på den ursprungliga ansökan. Återrapportering sker således med utgångspunkt från de projekt som redovisats.
- Då samtliga utbetalningar går direkt från Diakonias huvudkontor till respektive organisation förekommer i princip enbart avvikelser när utbetalning ej skett eller vid omfördelning mellan projekt.
- Samtliga utbetalningar har ett fullständigt utanordningsdokument med godkännande från regionkontoret och attest från huvudkontoret. Vid avvikelser lämnas separat kommentar. Någon koppling till mål respektive måluppfyllelse finns ej.

6.5 Utvärdering

6.5.1 Diakonias verksamhet

Bedömningskriterier

- Rutiner för utvärdering skall finnas.

Iakttagelser

- Utvärderingsrutiner saknas. Arbete har påbörjats med att utveckla indikatorer för mätning av måluppfyllelse inom program Mänskliga rättigheter och demokrati.

6.5.2 Enskilda projekt

Bedömningskriterier

- Rutin skall finnas för tidpunkt och tillvägagångssätt att utvärdera projekt.
- Utvärderingsrapporter ger underlag för bedömning av måluppfyllelse etc utifrån ansökan.

Iakttagelser

- Enligt rutin skall partner göra utvärdering av måluppfyllelse och resultat innan förnyelse av avtal. Vid längre samarbete, över 5 år, skall projektet utvärderas extern part (universitet eller dylikt). Externa utvärderingar sker inte regelmässigt.
- Rapporter från partners ger sällan tillräckligt underlag för bedömning av måluppfyllelse av följande skäl:
 - målen är inriktningsmål och är därför inte uppföljningsbara,
 - data/mätningar för verkligheten innan projektet påbörjades saknas i regel (t ex betr. kvinnors delaktighet),
 - data/mätningar avseende effekter av projektet saknas.

UPPDRAGSBESKRIVNING - SYSTEMREVISION AV DIAKONIA

1 BAKGRUND

Sida ställs inför ökade krav bl.a. vad avser effektivitet och resultatredovisning i utvecklingssamarbetet. Sida äger inom ramen för sitt kontrollansvar att följa upp att biståndsmedlen 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.

SEKAs samarbete med ramorganisationerna bygger i hög grad på förtroende som fordrar uppföljning för effektiv styrning och för allmänhetens tillit. SEKA har beslutat sig för att ägna mindre tid åt förgranskning av projektansökningar för att i stället lägga tonvikt på att följa upp organisationernas verksamhet och deras sätt att bedriva samarbete. Strävan är att få bättre kvalitet i ansökningar, ökad effektivitet inom organisationerna och ett bättre samarbete mellan organisationerna och Sida.

Ett viktigt instrument för Sida i bidragsgivningen är dokumentation i form av årsredovisningar, verksamhetsplaneringar, ansökningar etc från ramorganisationerna. Systemrevisionen syftar till att analysera huruvida organisationens interna styr- och kontrollsystem garanterar kvalitén och träffsäkerheten i denna dokumentation och på ett mer övergripande plan utvärdera huruvida organisationerna har ändamålsenliga system och rutiner för att styra verksamheten mot uppsatta verksamhetsmål och bidra till att de svenska biståndspolitiska målen uppfylls.

DIAKONIA befinner sig i en redan pågående omfattande intern förändringsprocess avseende bland annat administration, resultatredovisning, metodutveckling och datorstöd med målet att fungera bättre och effektivare gentemot såväl målgrupper som finansiärer.

DIAKONIA har mot bakgrund av sin egen pågående process bett om att bli pilotfallet bland de systemrevisioner av samtliga ramorganisationer som Sida avser genomföra inom de kommande tre till fyra åren. På så sätt kan systemrevisionen på bästa sätt fungera som stöd till den egna förändringsprocessen. En överenskommelse har därför träffats med DIAKONIA om att Sida under 1998 skall genomföra en systemrevision av organisationen.

1.2 Systemrevision och kapacitetsstudie

Tidigare har Sida genomfört så kallade kapacitetsstudier av ramorganisationerna. Gränsdragningen mellan kapacitetsstudie och systemrevision kan vara svår och överlappningar är inom vissa områden ofrånkomliga. Allmänt kan sägas att;

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

2 SYFTE

Syftet med systemrevisionen är;

att granska releabiliteten och validiteten i de system för verksamhets- och ekonomistyrning som existerar inom DIAKONIA och;

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

3 UPPDRAGET

Systemrevision skall innefatta hela DIAKONIAS organisationskedja, såväl hemmaorganisationen som ett regionkontor i Afrika, Asien eller Latinamerika.

Uppdraget omfattar Kartläggning och dokumentation, Analys och Rekommendationer i huvudsak enligt nedanstående. Konsulten kan, efter avstämning med Sida, även inkludera eller exkludera områden för att på bästa sätt borge för en genomförbar och kvalitativ studie.

3.1 Kartläggning och dokumentation

3.1.1 Verksamhetsstyrning

System och rutiner för, samt dokumentation av;

- verksamhetsplanering;
- målformuleringar;
- resultatmätning;
- val av samarbetspartners;
- uppföljning av insatser;

- avvikelserapportering;
- utvärdering;
- återrapportering

3.1.2 Ekonomistyrning

System och rutiner för, samt dokumentation av;

- avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser;
- medelsöverföring och kassahållning;
- budgetering;
- befrämjande av god administration, transparens i medelshanteringen och motverkande av korruption

3.1.3 Övriga områden vilka Sida önskar få belysta

System och rutiner för, samt dokumentation av;

- upphandling;
- säker förvaring av viktiga handlingar och andra handlingar av stort värde

3.2 Analys och bedömning

Analys och bedömning av kartlagda områden med avseende på releabilitet och validitet, samt generell bedömning med avseende på rapporteringen till Sida och signaler inom den egna organisationen

3.3 Rekommendationer

Uppdraget skall utmynna i rekommendationer och åtgärdsplan rörande ovannämnda punkter. Systemrevisionens klara fokus är DIAKONIAS rutiner och system, men det står konsulten fritt att inkludera rekommendationer till Sida, i den mån det kan anses relevant för att främja syftet med systemrevisionen.

4 UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE

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

5 METOD

Uppdraget skall genomföras genom studier av tillgänglig dokumentation vid DIAKONIAS huvudkontor i Stockholm, vid ett regionkontor samt vid Sida,

intervjuer med personal vid DIAKONIA i Stockholm, regionkontor samt Sida och kontakter med DIAKONIAS revisor. Att i övrigt definiera metoden för genomförandet överlämnas till konsulten.

Då Sida har för avsikt att genomföra systemrevision av samtliga ramorganisationer, och för att systemrevisionen skall vara jämförbar med eventuella framtida systemrevisioner av samma organisation, bör upprepbarheten i förfarandet beaktas.

6 TIDPLAN

Slutrapporten skall presenteras till Sida innan den 15 november 1998.

7 RAPPORTERING

Redovisning av uppgifterna under rubrik 3, uppdraget, skall göras i en skriftlig rapport och överlämnas till Sidas i form av en diskett kompatibel med Microsoft Windows operativsystem.

För att gemensamt garantera att rapporten i största möjliga mån kommer att utgöra ett bra underlag för förbättring, skall följande avstämningstillfällen med Sida och DIAKONIA beaktas;

- då en första kartläggning av tillgängligt material skett, skall omfånget på systemrevisionen diskuteras för att avgöra vad som är realistiskt och framkomligt inom den givna tidsramen och var tyngdpunkten bör ligga,
- innan rapportskrivningen påbörjas skall ett möte hållas för att diskutera eventuella problem inför upplägget och innehållet i rapporten,
- ett utkast till slutrapporten skall diskuteras för att garantera möjligheten att kommentera eventuella sakfel och missförstånd.

En slutrapport omfattande max 50 sidor exklusive bilagor skall avlämnas till Sida senast tre veckor därefter.

Rapporten skall disponeras i huvudsaklig överensstämmelse med Uppdraget, punkt 3.

8 ÖVRIGT

Konsulten ska på begäran av Sida eller DIAKONIA stå till förfogande för diskussion om rekommendationer och slutsatser.

För Sidas egen kompetensutveckling skall det finnas möjlighet för eventuell personal från Sida att medfölja vid fältbesöket.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
www.sida.se