

Styrning och kontroll inom Svenska Missionsrådet

December 1999



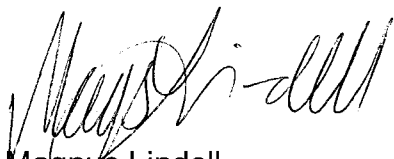
STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för samverkan med enskilda
organisationer och humanitärt bistånd

Denna systemrevision av Svenska Missionsrådet är den andra som utförts av konsulter på uppdrag av Sidas Avdelning för Samverkan med Enskilda Organisationer och Humanitärt Bistånd (SEKA).

Syftet med dessa studier är att granska styrning och kontroll inom organisationerna både vad gäller ekonomi och verksamhet. Det är en förhoppning att rapporten skall fungera som ett verktyg både för Sida och Svenska Missionsrådet att främja kvalitet och effektivitet i det bistånd som kanaliseras genom enskilda organisationer.

Studien har utförts av Öhrlings Pricewaterhouse Coopers medarbetare Per Ängmo, Inga-Britt Sundin och Hans Törnqvist, vilka är ansvariga för texten.



Magnus Lindell
Enhetschef

**Systemrevision av
Svenska Missionsrådet
Huvudrapport**

1999-12-22

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	3
2	BAKGRUND	8
2.1	Uppdraget	8
2.2	Utgångspunkter för vår granskning	8
2.3	Metod och arbetssteg	10
2.4	Material	12
2.5	Angreppssätt	14
2.6	Avgränsningar	15
2.7	Projektorganisation	15
2.8	Rapportens disposition	15
3	SVENSKA MISSIONSRÅDET, SMR	17
3.1	Roll, organisation och uppgift	17
3.2	SMRs nuvarande situation	19
4	GRANSKNING AV SMR	20
4.1	SMRs roll och ansvar för Sida-finansierat utvecklingssamarbete	20
4.1.1	SMRs uppfattning om sin roll som ramorganisation och ansvar gentemot Sida	20
4.1.2	SMRs roll och ansvar gentemot Sida	20
4.1.3	SMRs roll och ansvar gentemot medlemsorganisationer	22
4.1.4	SMRs prövning av medlemsorganisationer och sk icke- medlemsorganisationer	23
4.2	Generella förutsättningar för styrning och kontroll	25
4.2.1	Vision och strategier	25
4.2.2	Verksamhetsstyrning	26
4.2.3	Ekonomisk styrning	29
4.2.4	Ekonomisk redovisning	32
4.2.5	Ansvars- och befogenhetsstruktur	34
4.2.6	Hjälpmedel och anvisningar för medlemsorganisationernas styrning och kontroll	36
4.2.7	Hjälpmedel för SMRs interna styrning och kontroll	37
4.3	Process för kvalitetssäkring av utvecklingssamarbete	38
4.3.1	Bedömning av medlemsorganisationernas samarbetspartner	39
4.3.2	Bedömning av program- och projektansökningar	40
4.3.3	Uppföljning av program och projekt	43
4.3.4	Utvärdering av projekt och program	47
4.3.5	Rapportering av program och projekt till Sida	48
4.4	Process för erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling	51
4.4.1	Precisera problemet	52
4.4.2	Genomförande av utvecklingsinsatser	52
4.4.3	Uppföljning och utvärdering	52
4.4.4	Våra sammanfattande slutsatser och bedömningar	53
4.5	Pågående förändringsarbete inom SMR	53
5	GRANSKNING AV DE STÖRRE MEDLEMSORGANISATIONERNA INOM SMR ..	55
5.1	Förutsättningar för styrning och kontroll	55
5.1.1	Omvärldsbevakning, visioner och strategier	55
5.1.2	Verksamhetsstyrning	57
5.1.3	Ekonomisk redovisning	58
5.1.4	Ansvars- och befogenhetsstruktur	59

5.1.5	Hjälpmedel för styrning	61
5.2	Process för utvecklingssamarbete	62
5.2.1	Planering av program och projekt och kompetensutveckling.....	62
5.2.2	Bedömning av program- och projektansökningar.....	65
5.2.3	Genomföra utvecklingsinsats genom samarbetspartners	67
5.2.4	Genomföra kompetens- och organisationsutveckling.....	68
5.2.5	Uppföljning och utvärdering av program och projekt och av kompetensutveckling.....	70
5.2.6	Rapportering av resultat till SMR	73
6	GRANSKNING AV MINDRE ORGANISATIONER INOM SMR	76
6.1	Förutsättningar för styrning och kontroll	76
6.1.1	Omvärldsbevakning, vision och strategier.....	76
6.1.2	Verksamhetsstyrning.....	77
6.1.3	Ekonomisk styrning och kontroll.....	79
6.2	Process för utvecklingssamarbete	80
6.2.1	Identifiera behov – urval av samarbetspartners/program och projekt.....	80
6.2.2	Uppföljning och utvärdering av program och projekt.....	81
6.2.3	Rapportering till SMR.....	83
7	VÅR BEDÖMNING AV SMR.....	84
7.1	Översiktlig bedömning.....	85
7.2	Tillförlitlighet i SMRs underlag för beslut och bedömning	86
7.2.1	Godkännande av medlemsorganisationer och samarbetspartners inom ramen för Sida-finansierat utvecklingssamarbete	86
7.2.2	Granskning av program- och projektansökningar	87
7.2.3	Medelsanvändning för enskilda projekt eller program	88
7.2.4	Verksamhetsresultat för enskilda projekt och program	89
7.2.5	Verksamhetsplan och budget till Sida.....	89
7.2.6	Årsrapportering till Sida	90
7.3	SMRs styrning och kontroll	91
7.3.1	Verksamhet	91
7.3.2	Kontroll och förutsättningar för kontroll avseende finansiell rapportering.....	92
8	ORSAKER TILL UPPMÄRKSAMMADE PROBLEM	95
8.1	Strukturella orsaker	95
8.2	Styrningsrelaterade orsaker.....	98
8.3	Systemmässiga orsaker	99
8.4	Kultur.....	101
9	VÅRA REKOMMENDATIONER.....	103

Styrning och kontroll inom Svenska Missionsrådet

Systemrevision

1 Sammanfattning

Vi har på uppdrag av Sidas enhet för samverkan med enskilda organisationer (SEKA) genomfört en granskning, sk systemrevision, av Svenska Missionsrådet (SMR), som är en paraplyorganisation för den missionsverksamhet som bedrivs av kyrkor, samfund och kristna organisationer i Sverige. SMR är det äldsta fungerande ekumeniska organet i Sverige och tillkom 1922. Idag har SMR 15 medlemsorganisationer och 12 associerade organisationer.

SMR är också en bidragsförmedlande ramorganisation som enligt avtal med Sida erhåller medel för att finansiera utvecklingsinsatser i utvecklingsländer med syfte att stärka framväxten av ett civilt samhälle. En förutsättning för SMRs bidrag från Sida är också att insatserna står i överensstämmelse med Sidas biståndspolitiska mål och i övrigt följer Sidas Allmänna villkor och anvisningar. För verksamhetsåret 1999 erhöll SMR 123 miljoner kronor. Avtalet med Sida innebär att SMRs åtar sig att fördela Sidas medel till sina medlemsorganisationer (inkl associerade), att säkerställa att Sidas bidrag används i enlighet med Sidas anvisningar och villkor, samt att säkerställa och kontrollera att rapporteringen till Sida är korrekt. Detta ställer krav på SMRs förmåga att både styra och kontrollera medlemsorganisationernas användning av Sida-medel.

Vårt granskningsuppdrag syftar till att bedöma vad gäller det Sida-finansierade utvecklingssamarbetet:

- SMRs styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi
- Medlemsorganisationernas styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi
- Tillförlitligheten och relevans i underlag för SMRs beslut och bedömningar
- Tillförlitligheten i den dokumentation som överlämnas till Sida

Vår utgångspunkt i vår bedömning är dels de krav som framgår av Sidas avtal, Allmänna villkor och anvisningar, dels ett antal grundläggande och generella kriterier (förutsättningar) som bör vara uppfyllda för att styrningen och kontrollen avseende verksamhet och ekonomi ska vara tillfredsställande inom organisationer i allmänhet.

Vår granskning baseras på ett omfattande material som består av ca 80-talet intervjuer, fältbesök, processkartläggningar, enkät, granskning av styrdokument, projektdokument, bokföring etc.

Vår bedömning av SMRs styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi

- SMR har en svag kontroll och styrning. Både styrningen och kontrollen är otillräckliga i förhållande till dels kraven enligt avtalet med Sida, dels de grundläggande krav som kan ställas på en organisation. Till de mer uppenbara problemen hör att:
 - ❑ SMR saknar visioner, mål och strategier för sitt utvecklingssamarbete. Verksamhetsstyrningen är svag då verksamhetsplaner saknas och prioritering mellan olika slag av insatser inte görs.
 - ❑ Den ekonomiska resurstilldelningen har ett starkare samband mellan organisationernas egeninsats och historisk resurstilldelning än till prioriterade projekt eftersom någon prioritering hitintills inte har gjorts.
 - ❑ Den interna ansvars- och befogenhetsstrukturen inom SMR inte är klargjord.
 - ❑ Den ekonomiska redovisningen av medelsförbrukningen av enskilda projekt är otillfredsställande.
 - ❑ SMR ger inte medlemsorganisationerna tillräckliga anvisningar och stöd för att uppfylla de krav som Sida ställer.
- SMRs styrning och kontroll av processen för att bereda medlemsorganisationernas projektansökningar och rapportering av avslutade projekt håller en högre kvalitet än SMRs övriga styrning och kontroll. Framförallt finns en bra prövning av projektens resursbehov och genomförbarhet. De brister som uppmärksammas är att:
 - ❑ Underlag saknas i regel för att bedöma att projektet har ett syfte som står i överensstämmelse med Sidas biståndspolitiska mål, liksom vilka resultat som projektet ska uppnå med avseende på målgruppernas behov.
 - ❑ Uppföljningen och utvärderingen av enskilda eller flera projekt görs inte systematiskt, vilket begränsar möjligheten till att bedöma nyttan av gjorda insatser utifrån syftet med projekten/programmen och Sidas biståndspolitiska mål.
 - ❑ SMR inte kontrollerar och verifierar att medlemsorganisationernas del- och slutrapporter är korrekta.

- SMR har inte fastställt några grundläggande kvalitetskrav för medlemsorganisationernas styrning och kontroll som kan förväntas säkerställa att utvecklingssamarbetet uppfyller de krav som Sida har ställt. SMR har därmed svårt att för Sida visa på vilket sätt man som bidragsförmedlande ramorganisation säkerställer att Sida-bidragen används i enlighet med Sidas villkor och anvisningar.

Vår bedömning av medlemsorganisationernas styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi

- Medlemsorganisationerna har i regel en mer utvecklad styrning och kontroll än SMR, framförallt de större organisationerna. Vad gäller de grundläggande förutsättningarna för styrning och kontroll finns vissa problem såsom att:
 - ❑ Omvärldsbevakning görs, men är inte alltid tillräckligt strukturerad.
 - ❑ Visioner, mål och strategier saknas i regel för utvecklingssamarbetet men finns för missionsarbetet i övrigt.
 - ❑ Planeringsdokument saknas i stor utsträckning.
 - ❑ Arbetsordning och beslutsordning saknas ofta. Däremot finns ofta befattningsbeskrivningar.
- Vad gäller själva processen för utvecklingssamarbete sker den på relativt säker grund eftersom:
 - ❑ Samarbetspartners är väl kända sedan långvarigt samarbete och avtal sluts som regel med dem.
 - ❑ Projektförslag prövas noggrant och uppföljning av projekten sker genom fältbesök och/eller genom del- och slutrapporter från samarbetspartner.
 - ❑ Organisationerna har tillräcklig kontroll av att de medel som samarbetspartner erhåller används i enlighet med projekt och avtal.
 - ❑ Organisationerna följer de mallar som SMR utformat för avtal, projektansökningar och slutrapportering.
- Vissa brister kan dock konstateras i organisationernas process för utvecklingssamarbete. Några av bristerna är att:
 - ❑ Metodiken för att identifiera behov och målgrupper samt bedöma samarbetspartners är otillräcklig.

- ❑ Checklistor och rutiner för att bedöma projekt och samarbetspartners saknas i regel.
- ❑ Syftet med projekten sällan framgår, liksom förväntade effekter hos målgruppen.
- ❑ Kontroll och verifiering görs sällan av de resultat och effekter av projekten som samarbetspartner redovisar.
- ❑ Dokumentation som visar de bedömningar som organisationen gjort av projekt och underlag för utbetalningar saknas nästan alltid.

Vår bedömning av tillförlitligheten och relevans i SMRs underlag för beslut och bedömningar

- Vi bedömer att underlaget för SMRs beslut och bedömningar är relativt tillförlitligt till följd av att:
 - ❑ Medlemsorganisationerna är väl kända för SMR, som också oftast känner till deras lokala samarbetspartners.
 - ❑ Organisationernas projektansökningarna är uppställda på ett enhetligt sätt.
 - ❑ Projekten har genomgått en noggrann prövning, framförallt av resursbehovet.
 - ❑ Samtliga slutrapporter har i regel granskats av revisor.
 - ❑ Medlemsorganisationerna genomför i regel fältbesök hos sina samarbetspartners.
- De svagheter som vi har uppmärksammat är främst att:
 - ❑ SMR inte ställer några krav på medlemsorganisationernas bedömningar av samarbetspartners.
 - ❑ Systematisk uppföljning och värdering av medlemsorganisationernas verksamhet sker inte av SMR.
 - ❑ SMR ger otydliga anvisningar beträffande kravet på ekonomisk rapportering.
 - ❑ SMR bedömningar av projektansökningar och del- och slutrapporter dokumenteras bristfälligt.

Vår bedömning av tillförlitligheten i den dokumentation som överlämnas till Sida

Den dokumentation som Sida får av SMR är dels en verksamhetsplan inkl budget, dels en årsrapport

- Vad gäller verksamhetsplanen gör vi bedömningen att:

- ❑ Planen är relativt tillförlitlig eftersom den baseras på medlemsorganisationernas projektbeskrivningar. Resursbehovet är väl avvägt.
- ❑ Planen är inget uttryck för en viljeinriktning och prioritering från SMR eftersom SMR inte har ställt upp mål för utvecklingssamarbetet. Planen är endast en sammanställning av medlemsorganisationernas projektansökningar.
- Vad gäller årsrapporten gör vi bedömningen att:
 - ❑ Rapporteringen baseras på uppgifter från medlemsorganisationerna som enligt vår bedömning håller tillräcklig kvalitet. De flesta slutrapporter är t ex granskade av kvalificerade revisorer.
 - ❑ Årsrapporten innehåller ingen analys av redovisade resultat och ingen bedömning av genomförda projekts samlade effekter relaterat till ev. ursprunglig beskrivning av effektmål.
 - ❑ Det ekonomiska utfallet är endast översiktligt granskat.
 - ❑ Årsrapporten tillgodoser inte de krav som Sida ställer på SMR.

Våra rekommendationer

Vår uppfattning är att omfattande förändringsåtgärder krävs mot bakgrund av de problem som vår granskning visar. Det är vår bedömning att SMR i dagsläget inte uppfyller de krav som Sida har rätt att ställa på SMR såsom en bidragsförmedlande ramorganisation.

Vi menar att SMR står i ett läge där ett avgörande vägval måste göras. För SMR finns i princip tre olika handlingsalternativ:

- Alternativ 1: Att upprätta en omfattande åtgärdsplan och tillförsäkra sig ett mandat från medlemsorganisationerna som ger SMR befogenheter att styra utvecklingssamarbetet.
- Alternativ 2: Att initiera en omförhandling av avtalet med Sida som innebär att Sidas krav på SMRs styrning begränsas.
- Alternativ 3: Att inleda en diskussion inom SMRs medlemsorganisationer och med Sida om möjligheten att Sida-medel fördelas genom annan ramorganisation än SMR.

2 Bakgrund

2.1 Uppdraget

På uppdrag av SEKA, Sidas enhet för samverkan med enskilda organisationer, har Öhrlings PricewaterhouseCoopers (PwC) genomfört en granskning, sk systemrevision, av Svenska Missionsrådet, SMR. SMR är en paraplyorganisation för 27 organisationer som bedriver missionsarbete på kristen grund. SMR är gentemot Sida också en sk biståndsförmedlande ramorganisation, vilken innebär ett ansvar för att samordna och kontrollera att de Sida-finansierade utvecklingsinsatserna tillmötesgår innehållet i Sidas avtal med SMR.

Uppdraget har bestått i att granska såväl SMR, som SMRs medlemsorganisationer (inkl associerade). Granskningen har fokuserat på rutiner och system för styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi inom dels SMR, dels enskilda medlemsorganisationer inom SMR vad gäller:

- Tillförlitlighet och relevans i data för beslutsunderlag etc (reliabilitet) och (validitet).
- Arbetsätt och metoder etc som beskriver *hur* det praktiska arbetet bedrivs.
- Rutiner och system som är av relevans för tillförlitligheten i den dokumentation organisationen överlämnar till SEKA för dess handläggning.
- Värdera system och rutiner utifrån krav på reliabilitet och validitet samt tillförlitlighet i dokumentation som överlämnas till SEKA. (Avser dokumentationens återspeglning av organisationens faktiska förhållanden och dess lämplighet som beslutsunderlag i Sidas handläggning.)

I uppdraget ingår även att ge konkreta förslag till åtgärder vad gäller SMR som organisation utifrån uppmärksammade problem. Denna del av uppdraget ska rapporteras i särskild ordning och redovisas därför inte i denna rapport. Vi har dock i denna rapport valt att översiktligt peka på tre olika handlingsalternativ för att komma tillrätta med vissa grundläggande problem som avtalspart till Sida.

Vår granskning har genomförts under hösten 1999.

2.2 Utgångspunkter för vår granskning

De krav som kan ställas på SMRs styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi vad gäller det Sida-finansierade utvecklingssamarbetet har sin utgångspunkt i:

- Avtalet med Sida
- Generella egenskaper som kännetecknar god styrning och kontroll inom organisationer.

En utgångspunkt för denna granskning är det avtal som SMR har ingått med Sida som finansör. I avtalet, som i allt väsentligt har samma innehåll för samtliga Sidas ramorganisationer, med tillhörande allmänna villkor och anvisningar, anger Sida dels inriktning av utvecklingsinsatserna, dels krav på att avtalsparten ska kunna säkerställa att insatserna står i överensstämmelse med Sidas avtal. För SMR som för andra ramorganisationer gäller det att kunna visa att organisationen har förmåga att *styra och kontrollera* insatserna så att de överensstämmer med Sidas villkor och anvisningar samt ligger inom ramen för Sidas biståndspolitiska mål. SMR som organisation ska kunna uppvisa rutiner och system för styrning som borgar för att Sidas ekonomiska bidrag till SMR kommer att användas i enlighet med de övergripande biståndspolitiska måten. Detta innebär även att system måste finnas för att kunna korrigera avvikelser i pågående utvecklingsinsatser. SMR har också som organisation att uppvisa rutiner och system för kontroll som borgar för att rapporteringen till Sida om insatsernas kostnader och resultat är korrekta och överensstämmer med verkligheten.

Det faktum att SMR är en "paraplyorganisation" för sina medlemsorganisationer och därför inte själv genomför de Sida-finansierade utvecklingsinsatserna innebär enligt vår bedömning att Sida inte har anledning att ställa lägre krav på sin avtalspart. Enligt vår uppfattning har SMR ett ansvar gentemot Sida att redovisa på vilket sätt som de Sida-finansierade utvecklingsinsatserna säkerställs i förhållande till avtalet med Sida. Detta kan göras på två sätt. Antingen har SMR en styrning och kontroll av utvecklingsinsatserna som även blir bindande för medlemsorganisationerna att efterleva. Det blir då detta styr- och kontrollsystem som redovisas för Sida. Alternativt har SMR ett system som säkerställer kvaliteten i de styr- och kontrollrutiner som medlemsorganisationerna tillämpar. Det blir då detta kvalitetssäkringssystem som SMR redovisar för Sida.

En ytterligare utgångspunkt för vår granskning är att SMR som organisation bör uppvisa vissa av de grundläggande förutsättningar som kännetecknar alla organisationer. Till dessa förutsättningar kan räknas att organisationen har tagit fram vision, mål och strategier för sin verksamhet, har en verksamhetsstyrning och ekonomisk styrning, följer upp och utvärderar verksamheten samt har en ändamålsenlig och tydlig ansvars- och befogenhetsstruktur. Organisationer som saknar dessa förutsättningar har erfarenhetsmässigt problem med att åstadkomma resultat. Vi har förstått att det även ligger i Sidas intresse att samarbeta med ramorganisationerna har en god förmåga att styra sin verksamhet utifrån organisationens egna mål, vid sidan av de inriktningsmål som Sida har för det Sida-finansierade utvecklingsarbetet.

Vad gäller våra utgångspunkter för granskningen av SMRs medlemsorganisationer, rörande styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi inom det Sida-finansierade utvecklingssamarbetet, är att de som organisationer ska uppvisa de förutsättningar som gäller för idéburna organisationer i allmänhet. Dessutom förväntas organisationerna uppfylla de krav som Sida ställer i avtalet med SMR även om medlemsorganisationerna inte har separata avtal med Sida.

2.3 Metod och arbetssteg

Vår granskning har genomförts i följande steg:

- Steg 1: Översiktlig kartläggning av uppdraget.

I detta arbetssteg har vi i dialog med uppdragsgivare preciserat metoder och arbetssätt utifrån en preliminär bedömning av de väsentligaste problemområdena.

- Steg 2: Kartläggning av styrning, kontroll och organisation inom SMR.

Detta arbetssteg har omfattat granskning av:

- SMRs förutsättningar för styrning; dvs SMRs vision och strategier, verksamhetsstyrning (inkl verksamhetsplan), ekonomisk styrning, ansvars- och befogenhetsstruktur samt hjälpmedel för styrning.
- SMRs process för att kvalitetssäkra medlemsorganisationernas utvecklingssamarbete innefattande omvärldsbevakning, samarbete med partners (inkl identifiering, urval och avtal med partners), ekonomisk uppföljning, kontroll och rapportering av enskilda projekt, verksamhetsmässig uppföljning samt kontroll och rapportering av enskilda projekt
- SMRs process för erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling av medlemsorganisationer, dvs urval, genomförande och uppföljning
- SMRs principer för val av medlemsorganisationer och organisationer som SMR förmedlar Sida-medel till.
- SMRs dialog med och riktlinjer till medlemsorganisationer, innefattande rapportering till och från SMR, dvs SMRs riktlinjer för prioritering av projekt, riktlinjer rutiner för kontroll av projekt, organisationens underlag för rapportering av verksamhetsresultat och projektkostnader till SMR.

Som underlag för våra iakttagelser har vi genomfört en processkartläggning, intervjuat företrädare för och handläggare vid SMR, granskat dokumentation rörande styrning av verksamhet och ekonomi samt ekonomisk redovisning

- Steg 3: Kartläggning av styrning och kontroll av SMRs medlemsorganisationer.

Detta arbetssteg har omfattat granskning av:

- Medlemsorganisationens förutsättningar för styrning; dvs medlemsorganisationernas egna omvärldsbevakningar, visioner och strategier, verksamhetsstyrning (inkl verksamhetsplan), ekonomisk styrning, ansvars- och befogenhetsstruktur samt hjälpmedel för styrning.
- Medlemsorganisationens process för utvecklingssamarbete; planering av projekt, bedömning av projekt, genomföra utvecklingsinsats, uppföljning och utvärdering samt rapportering av resultat till SMR

Vi har här granskat fem organisationer särskilt ingående: Svenska Missionsförbundet, Erikshjälpen, Adventistförbundet (Adra), Nybygget samt Caritas. Vi har för dessa organisationer kartlagt processen för utvecklingssamarbete för respektive organisation. Därutöver har företrädare och handläggare för organisationerna intervjuats. En omfattande dokumentation avseende styrning och kontroll har också granskats. För övriga medlemsorganisationer inom SMR, 15 av 22 stycken, har granskningen gjorts mer ytligt. Här har vi utgått från enkätsvar utifrån en omfattande enkät som kombinerats med telefonintervjuer. I vissa fall har även längre intervjuer genomförts. Vi har även utgått från viss dokumentation från organisationerna såsom verksamhetsplaner etc.

- Steg 4: Granskning av konkreta biståndprojekt.

Detta arbetssteg har omfattat en granskning av utvalda projekt från ”ax till limpa”, dvs från idé till färdigt och avslutat projekt som redovisats till Sida. Genom fallstudierna har vi granskat hur projekten har styrts och kontrollerats från SMRs medlemsorganisationer vidare till SMR och hur projektresultaten rapporterats till Sida. Följande faser i projekten har granskats; urval, beslut, planering (avtal), genomförande, uppföljning, utvärdering, rapportering. Genom att följa projekt genom dessa faser uppmärksammas konkreta svagheter och styrkor i den styrning och kontroll som medlemsorganisationerna och SMR utövar. Det blir därmed möjligt att verifiera ”systemrelaterade” styrkor och svagheter i den styrning och kontroll som utövas av medlemsorganisation och SMR.

Våra iakttagelser har här baserats på intervjuer med handläggare för projekt vid medlemsorganisation och SMR, tillgänglig dokumentation, samt i vissa fall även med företrädare för lokal samarbetspartners, vilket genomfördes i samband med ett fältbesök av ett antal utvecklingsprojekt i Afrika (Uganda, och Tanzania) samt vid Kyrkornas världsråd i Geneve.

- Steg 5: Kartläggning av informationsutbytet mellan SMR och SEKA.

Detta arbetssteg har omfattat granskning av SEKAs avtal med, anvisningar och villkor för SMRs utvecklingssamarbete, samt SMRs rapportering till Sida.

Vi har i denna del tagit del av omfattande dokumentation samt genomfört intervjuer med företrädare för SEKA och SMR.

- Steg 6: Verifiering och analys.

Detta arbetssteg har omfattat förankring av våra iakttagelser genom workshop och diskussioner med SMR och ett flertal medlemsorganisationer. Orsaker till uppmärksammade problem har analyserats.

- Steg 7: Rapportskrivning.

I detta arbetssteg har SEKA, SMR och medlemsorganisationerna fått möjlighet att kommentera utkast på rapport. Många viktiga synpunkter på sakförhållanden, bedömningar och analyser har beaktats för att i rapporten ge en rättvisande bild av styrningen och kontrollen inom SMR och SMRs medlemsorganisationer.

2.4 Material

Vår granskning har baserats på ett omfattande material.

Våra iakttagelser från SMR har baserats på följande material:

- Intervjuer

Ca 25 intervjuer med 10-talet personer har gjorts med företrädare för SMRs kansli, ekonomiansvarig, handläggande personal samt med ordförande för SMR.

- Processkartläggning

SMRs kärnprocesser avseende utvecklingssamarbete har kartlagts vid tre seminarietillfällen.

- Dokumentation

Ett omfattande material har granskats bestående av:

- Alla styrdokument
- Uppföljnings- och utvärderingsrapporter
- Bokslut och underlag för ekonomisk redovisning
- Dokumentation rörande enskilda projekt
- Rapportering till Sida

Våra iakttagelser från SMRs större medlemsorganisationer har baserats på följande material (Svenska Missionsförbundet, Erikshjälpen, Adra, Nybygget samt Caritas):

- Intervjuer

Ca 40 intervjuer med 30-talet personer har gjorts med företrädare för respektive organisations kansli, ekonomiansvarig samt handläggande personal

- Processkartläggning

Respektive organisations kärn- och styrprocesser har kartlagts vid två till tre seminarietillfällen vardera

- Dokumentation

Ett omfattande material har granskats bestående av:

- Alla styrdokument
- Uppföljnings- och utvärderingsrapporter
- Bokslut och underlag för ekonomisk redovisning
- Dokumentation rörande enskilda projekt
- Rapportering till SMR

Våra iakttagelser från SMRs övriga medlemsorganisationer (15 av 23 stycken) har baserats på följande material

- Enkät svar

En omfattande enkät skickades ut under sommaren 1999, vilken besvarades av 15 organisationer.

- Intervjuer

Ca 30 intervjuer genom telefon eller vid organisationsbesök har genomförts med verksamhets- och ekonomiansvariga för de organisationer som besvarat enkäten.

- Dokumentation

Ett omfattande material har granskats bestående av:

- Flertalet styrdokument
- Uppföljnings- och utvärderingsrapporter
- Bokslut och underlag för ekonomisk redovisning

2.5 Angreppssätt

Som utgångspunkt för denna granskning har vi utgått från den modell och de bedömningskriterier som vi utvecklade vid en tidigare granskning av en mindre ramorganisation, Diakonia. Denna modell har tillämpats fullt ut vid granskningen av SMRs medlemsorganisationer. Vid granskningen av SMR har vi dock behövt göra vissa mindre justeringar i modellen.

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

Genom att kartlägga kärnverksamheten för SMR och för var och en av de fem stora medlemsorganisationerna utifrån deras respektive verksamhetsidé har vi fått en bild av de aktiviteter som utförs inom respektive organisations verksamhet. Aktiviteterna har strukturerats så att de återspeglar förädlingsprocessen för respektive organisation. Denna process beskrivs grafiskt i form av processkartor för respektive organisations huvudprocesser och delprocesser. Motivet för att gå in i uppdraget med ett processororienterat angreppssätt är att det utifrån PwCs erfarenhet är 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 organisationernas verksamhet, dvs huvudprocesser med hjälp av IDEF-metoden, som är PwCs standardverktyg för processkartläggning.

För vår analys av tillförlitligheten i den finansiella rapporteringen har vi valt att använda oss av delar i PwCs standardmetod för granskning av intern styrning

och kontroll; COSO-modellen (se bilaga 4). Motivet för att använda den för 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 säkerställer en tillförlitlig finansiell rapportering.

2.6 Avgränsningar

Vår granskning har avgränsats till att omfatta:

- Den styrning och kontroll som SMR och medlemsorganisationerna utövar inom det Sida-finansierade utvecklingssamarbetet. Andre delar av SMRs och medlemsorganisationernas verksamhet, såsom missionsverksamheten granskas således inte.
- Den styrning och kontroll avseende verksamhet och ekonomi som SMR utövar över vad gäller sin egen verksamhet och gentemot SMRs medlemsorganisationer.
- Den styrning och kontroll som medlemsorganisationerna utövar inom sina egna organisationer och gentemot lokal samarbetspartner.
- Den styrning och kontroll rörande verksamhet och ekonomi som utövats under 1998 fram till september/oktober månad 1999. Förändringar därefter har i regel inte uppmärksammats.

2.7 Projektorganisation

Projektet har genomförts av en projektgrupp från PwC som utgjorts av följande konsulter och revisorer:

Per Ängmo, projektledare, Inga-Britt Sundin, Hans Törnqvist, Niklas Carlsson, Anette Anderberg, Håkan Carrefors, Hans Lingqvist samt Karin Wahlström

2.8 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt.

I **kapitel 3** ges en översiktlig beskrivning av SMR som organisation

I **kapitel 4** redovisas resultatet av vår granskning av SMR. Det inleds (kap 4.1) med ett avsnitt om SMRs roll och ansvar gentemot Sida och SMRs medlemsorganisationer. Därefter redovisar vi (kap 4.2) de förutsättningar för styrning och kontroll som kännetecknar effektiva organisationer, dvs ett antal bedömningskriterier, mot vilka SMRs styrning och kontroll jämförs med. Vi återger

här tydligt våra bedömningskriterier, våra iakttagelser samt vår bedömning av SMRs förmåga att uppfylla dessa bedömningskriterier. I kapitel 4.3 redovisar vi SMRs kärnprocess – processen för kvalitetssäkring av utvecklingssamarbetet. Även här jämförs SMRs styrning och kontroll av processen utifrån uppställda bedömningskriterier. I kapitel 4.4 redovisar vi hur SMRs process för erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling av medlemsorganisationerna ser ut.

I kapitel 4.5, avslutningsvis, redovisas, nuvarande förändringsarbete inom SMR.

Kapitel 5 ger ett sammandrag av den styrning och kontroll som utövas av de fem större medlemsorganisationerna inom SMR. Kapitlet är uppdelat i två avsnitt, ett (kap 5.1) som avser organisationernas generella förutsättningar för styrning och kontroll, ett annat (kap 5.2) som avser organisationernas styrning och kontroll av processen för utvecklingssamarbete. I båda dessa avsnitt redovisas våra bedömningskriterier mot vilka en generell bild av de större organisationerna jämförs. Redovisningen i kapitel 5 baseras på de enskilda iakttagelser och bedömningar som vi gjort för respektive organisation, vilka redovisas i **bilaga 1**.

I **kapitel 6** görs en motsvarande genomgång av övriga medlemsorganisationer, av vilka många är mycket små. I **bilaga 2** har vi redovisat våra iakttagelser och bedömningar för respektive medlemsorganisation.

I **kapitel 7** gör vi först en översiktlig bedömning av SMR som organisation (kap 7.1), därefter en bedömning av tillförlitligheten i SMRs underlag för beslut och bedömning (kap 7.2). Vi bedömer här specifikt ett antal beslutsfall inom SMR och dokument som SMR överlämnar till Sida. Slutligen gör vi en bedömning av SMRs styrning och kontroll vad gäller verksamhet och ekonomi (kap 7.3).

I **kapitel 8** redovisar vi analys av orsakerna till uppmärksammade problem.

Våra förslag till handlingsalternativ redovisas i **kapitel 9**. En utförligare redovisning av våra åtgärdsförslag redovisas för Sida i särskild ordning vid senare tillfälle.

I en särskild **bilagedel** redovisar vi våra iakttagelser och bedömningar vad gäller styrning och kontroll för enskilda medlemsorganisationer inom SMR. Vi gör även en bedömning av tillförlitligheten i den dokumentation som organisationerna lämnar till SMR. Bilagedelen är uppdelad två huvudavsnitt, ett för de fem stora organisationerna (**bilaga 1**) och ett avsnitt för övriga medlemsorganisationer (**bilaga 2**). Denna redovisning är mer ytlig och övergripande än för de fem stora organisationerna. De fem stora organisationerna redovisas på ca 15–20 sidor vardera, medan övriga organisationer redovisas på 4–6 sidor per organisation.

3 Svenska Missionsrådet, SMR

3.1 Roll, organisation och uppgift

Svenska Missionsrådet (SMR) är ett samverkansorgan för kyrkor, samfund och kristna organisationer i Sverige. SMR är den äldsta fungerande ekumeniska organet i Sverige. Det bildades 1922 av den Svenska Kyrkans Mission, olika frikyrkor och missionsorganisationer. SMR har 15 medlemsorganisationer och 12 associerade organisationer. Skillnaden mellan en organisation som är medlem och en som är associerad är att medlemsorganisationerna har ett större inflytande över SMR bl a genom rösträtt i SMRs beslutande organ, årsmötet. Vad gäller organisationernas skyldigheter och åtagande gentemot SMR görs det ingen skillnad, inte heller vad gäller den service och de tjänster som SMR tillhandahåller sina organisationer görs någon åtskillnad mellan organisationerna. Dessutom finns för närvarande ca 20 icke-medlemsorganisationer för vilka SMR enbart har rollen som biståndsförmedlande ramorganisation för Sida-finansierade insatser. För dessa organisationer ger SMR ingen service förutom att bedöma deras ansökningar och slutrapporter.

Syftet med SMR kan med utgångspunkt i stadgarna sammanfattas i två inriktningsmål:

- SMR skall verka för kyrkors och kristna organisationers samverkan och enhet, samt att förnya och fördjupa förståelsen av den kristna församlingens missionsuppdrag.
- SMR skall skapa förutsättningar för missions- och biståndsinsatser av god kvalitet.

I dokumentet "SMRs roll och arbetsmetoder" konkretiseras de två inriktningsmålen i två huvudområden:

- Ekumenisk och teologisk fördjupning
- Kvalitetsfrämjande missions- och biståndsinsatser

SMRs kan ses som en s k paraplyorganisation för sina medlemsorganisationer. Det innebär att SMR inte självständigt som organisation kan besluta över medlemmarna, såvida inte medlemmarna har givit SMR detta mandat. SMRs befogenheter framgår av dess stadgar. På årsmötet kan medlemmarna besluta om att ge SMR ytterligare befogenheter i enskilda frågor. Medlemsorganisationerna kan också inom SMRs ram fatta beslut som är bindande för organisationerna om det finns en majoritet härför. Det sker vid ett sk rådsmöte.

Medlemmarnas skyldighet gentemot SMR är i princip endast att finansiera SMRs verksamhet. De kan utträda ur SMR om de finner det motiverat.

SMR är i grunden en plattform och en samlande kraft för medlemmarnas missionsarbete. Genom att fungera som mötesplats för erfarenhetsutbyte och kompetensförstärkning kan medlemsorganisationernas missionsarbete förstärkas. SMRs verksamhet har sedan sin tillkomst kommit att omfatta allt fler organisationer. Medlemmarna bestod ursprungligen av svenska kyrkan, frikyrkor som bedrev mission utifrån sin församlingsverksamhet i Sverige samt missionsorganisationer. Därefter har allt fler organisationer kommit att anslutas till SMR, även sådana som inte bedriver församlingsverksamhet i Sverige utan enbart biståndsarbete på kristen grund eller en mer utpräglad missionsverksamhet. De organisationer som inte var stiftare av SMR har blivit associerade medlemmar av SMR. (I det följande kommer vi att i medlemsorganisationer inbegripa även de associerade, såvida annat inte framgår av texten.)

SMR har sedan 1980 genom avtal med Sida fått en tillkommande i uppgift såsom biståndsförmedlande ramorganisation. Denna uppgift innebär ansvar för att samordna och kontrollera att de Sida-finansierade utvecklingsinsatserna tillmötesgår innehållet i Sidas avtal. Det ställer i praktiken större krav på SMR som organisation ifråga om befogenheter gentemot sina medlemsorganisationer än att utgöra en mötesplats för erfarenhetsutbyte, vilket är den grund som SMR vilar på.

Spännvidden mellan medlemsorganisationerna är stor – från organisationer med en anställd till organisationer med mer än 100 anställda. Organisationernas bidrag från Sida varierar från knappt 1 mkr till ca 23 mkr. Medlemsorganisationerna varierar också till sin karaktär; en del bedriver kyrklig verksamhet i Sverige med missionsarbete i fokus, andra saknar egen församlingsverksamhet och är helt inriktade på utvecklingssamarbete och har en mer utpräglad social inriktning. Eftersom organisationerna skiljer sig väsentligt från varandra i inriktning och storlek innebär det att behovet av stöd från SMR också skiljer sig åt. Dessutom skiljer sig förväntningarna på SMR ifråga om den, ansvar, uppgifter och befogenheter avseende det Sida-finansierade utvecklingssamarbetet.

SMR erhåller i egenskap som en biståndsförmedlande ramorganisation medel för utvecklingssamarbete från Sida. Nuvarande avtal löper ut år 2001. För år 1999 erhöll SMR 123 mkr av Sida inom ramen för anslaget för bidrag till enskilda organisationer.

På SMRs kansli arbetar 13 personer, varav flertalet i större eller mindre utsträckning är engagerade i biståndsverksamheten. Den leds av en biståndssamordnare. Totalt beräknas ca tre-fyra årsarbetskrafter avsättas för att handlägga biståndsärenden. En årsarbetskraft beräknas arbeta med främst utvärderingar.

SMR hanterade år 1999 X ansökningar, vilket motsvarade en medelsvolym om ca 120 mkr.

3.2 SMRs nuvarande situation

SMR har under de senaste två åren genomlevt en relativt turbulent och osäker period samt mött viss kritik från SMRs medlemsorganisationer och från Sida.

Sida har riktat kritik mot SMR vad avser SMRs former för bidragshantering och återrapporteringen till Sida. Sida har bedömt att SMRs åtgärder med anledning av kritiken varit otillräckliga. Sida har därför minskat sitt bidrag till SMR för år 1999.

Dessutom har det inom SMRs kansli funnits olika grupperingar som haft skilda intressen, vilket har splittrat kansliet och tagit energi från viktiga arbetsuppgifter.

Därutöver har vissa av SMRs medlemsorganisationer under en längre tid haft olika uppfattningar om SMRs roll och ansvar. Tillsammans med Sidas kritik och de interna spänningarna har det medfört osäkerhet och minskad arbetsglädje hos kanslipersonalen. Beslutsordning och handläggningsrutiner har dessutom ofta förändrats eller varit oklara, vilket bidragit till att förstärka osäkerheten inom SMR. Delar av personalen inom kansliet har slutat, liksom den tidigare ledningen för SMR.

SMR har sedan september 1999 en ny ledning. En ny generalsekreterare har tillsatts liksom tjänsten som biståndssamordnare. Den nya ledningen har inget ansvar för tidigare förhållanden. Den har därför stora möjligheter att skapa ett positivt förändringsklimat och genomföra nödvändiga förändringar.

4 Granskning av SMR

4.1 SMRs roll och ansvar för Sida-finansierat utvecklingssamarbete

4.1.1 *SMRs uppfattning om sin roll som ramorganisation och ansvar gentemot Sida*

Enligt SMRs självförståelse åligger det SMR att arbeta för fördjupad och förnyad förståelse av det gemensamma missionsuppdraget samt att säkerställa biståndsarbete av god kvalitet enligt gällande avtal med Sida.

SMR har uppfattat sitt uppdrag såsom att kontrollera att medlemsorganisationerna som förmedlar biståndsmedel från Sida uppfyller de krav som avtalet ställer. För detta uppdrag har SMR fått ett mandat från sina medlemsorganisationer.

Som paraplyorganisation menar SMR att man inte primärt har uppdraget att vara styrande. Genom att följa den internationella debatten och utvecklingssamarbete, aktiva kontakter med internationella organisationer som arbetar med utvecklingssamarbete förmedlas impulser och kunskap i form av seminarier, kurser, organisationsbesök och litteratur till medlemsorganisationerna som därmed påverkas i sitt långsiktiga arbete. I dialog med partners i syd utvecklas det partnerskap som är grunden för ett hållbart utvecklingssamarbete. De införskaffade kunskaperna och erfarenheterna förmedlas till medlemsorganisationerna genom bl a seminarier och kurser.

Såvitt vi kan bedöma innebär denna uppfattning att SMR har mandat att kontrollera att medlemsorganisationerna uppfyller de krav som Sida ställer på SMR i avtalet. Däremot uppfattar inte SMR att de har mandat från medlemsorganisationerna att vägleda och styra medlemsorganisationerna ifråga om former och inriktning för utvecklingssamarbetet så länge det ligger inom ramen för SMRs avtal med Sida. Enligt SMRs uppfattning ställer inte avtalet med Sida krav på att SMR ska utöva styrning gentemot sina medlemsorganisationer.

4.1.2 *SMRs roll och ansvar gentemot Sida*

Utgångspunkter för vår bedömning

Sidas avtal med SMR ska vara tydligt och precist för att inte skapa oklarhet om vad SMRs åtagande gentemot Sida innebär och vilket åtagande Sida har gentemot SMR. Det ska heller inte finnas någon oklarhet vad gäller det ansvar SMR har gentemot sina medlemsorganisationer utifrån avtalet mellan Sida och SMR.

Våra iakttagelser

Sida har sedan 1989 ett ramavtal med SMR. Ramavtalet följer den avtalstext som Sida tillämpar för andra ramorganisationer som erhåller Sida-medel för utvecklingssamarbete.

Sidas krav på SMR regleras i nuvarande samarbetsavtal vilket inkluderar Sidas allmänna villkor och anvisningar. Avtalet innebär bl a att Sida ställer krav i följande avseenden:

Egeninsatsen skall uppgå till 20% med vissa undantag.

- Ramorganisationens beredning av insatsförslagen skall omfatta bedömning av lokal samarbetspartner, bedömning av insatsen och bedömning av den sökande svenska organisationen.
- Ramorganisationernas årliga rapportering skall omfatta beskrivning av följande; verksamhetsinriktning, utvecklingsverksamhet, volontär- och praktikanterverksamhet och ekonomisk redovisning. Till grund för denna rapportering skall finnas del- och slutrapporter för de enskilda projekten. Det ska även finnas underlag till dessa rapporter i form av reserapporter, utvärderingar, etc.
- Årsrapporten skall innehålla en analytisk sammanställning av redovisade resultat, effekter och erfarenheter i slutrapporterna jämfört med uppsatta mål för de aktuella insatserna.
- Årsrapporten skall vidare innehålla förteckning över samtliga projekt med uppgift om total budget, utfall och Sida-bidrag, specifikation av egeninsatserna, specifikation av reserverade medel som utbetalts första kvartalet, specifikation av SMRs administrationskostnader där budget, utfall och Sidas andel framgår samt specifikation av antalet volontärer.
- Återbetalning av ej utnyttjade medel och upplupen ränta skall ske i samband med slutredovisning av insatsen dock senast den 31 maj efterföljande år.
- Den svenska enskilda organisationen skall säkerställa att mottagarorganisationen har en riktig och fullständig redovisning.
- Alla bidrag över 200.000 kronor skall granskas av svensk kvalificerad revisor enligt särskilda anvisningar.

Enligt **vår bedömning** är villkoren och anvisningarna tillräckligt tydliga och bör i de flesta fall kunna uppfyllas. Viss oklarhet råder dock om hur och när återbetalning skall ske. Enligt allmänna villkoren skall återbetalning ske i sam-

band med slutredovisning av insatsen. Detta har delvis tolkats som årsrapporteringen till Sida vilket inte är självklart då många insatser inte är slutredovisade eller slutrapporterade i samband med slutrapporten.

4.1.3 SMRs roll och ansvar gentemot medlemsorganisationer

”Beslut är bra men handling är bättre”

Utgångspunkter för vår bedömning

De krav Sida ställer på SMR och som regleras i samarbetsavtalet gäller även för SMRs krav på medlemsorganisationerna. Kraven är tvingande men anvisningarna ger ändå utrymme för egna lösningar. I de fall det föreligger en situation som inte passar in i mallen bör beslut tas utifrån ”sunt förnuft”. Sådana beslut skall alltid skriftligen motiveras.

Kraven på ramorganisationerna utgår från ”Allmänna villkor” och avser framför allt förvaltning och hantering av beviljade Sida-bidrag. Villkoren omfattar:

- Avtal
- Utbetalningen av medel
- Medelsförvaltning
- Återbetalning
- Utvärdering och revision
- Revisionsinstruktion
- Upphandlingsbestämmelser

Riktlinjer och kriterier för ramorganisationers bedömning och granskning av insatser med Sida-finansierade medel anges i ”Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats”.

Våra iakttagelser

SMRs ansvar, befogenheter och uppgifter gentemot medlemsorganisationerna avseende utvecklingssamarbetet har inte definierats. Inom SMRs medlemsorganisationer (inkl associerade) finns det olika uppfattningar om vilken roll och ansvar som SMR har gentemot sina medlemsorganisationer, även vad gäller den rent teologiska verksamheten. Vad gäller den verksamhet som rör utvecklingssamarbetet, dvs den verksamhet som avser de Sida-finansierade biståndsprojekten uppfattas rollen som än mindre klar. SMRs roll har under flera års tid diskuterats inom SMR.

Under 1999 har ett förslag utarbetats till SMRs roll och uppgifter. I förslaget anges att SMR är juridisk avtalspart med Sida och att SMR därför har ett an-

svar gentemot Sida att kvalitetssäkra att utvecklingsinsatserna uppfyller överenskomna kriterier och anvisningar samt rapporteras på överenskommet sätt. Förslaget redovisar dock inte vilka befogenheter som SMR bör ges i konsekvens med sitt ansvar. Detta förslag har godkänts av SMRs styrelse i oktober månad 1999.

Diskussionerna i SMRs styrelse i nyssnämnda fråga har i huvudsak rört den missionsroll SMR skall ha. Då ambitionen varit att nå en fullständig enighet om för SMRs roll och policy har det varit svårt att komma till beslut. Det har inneburit handlingsförlamning och för medarbetare och medlemsorganisationer avsaknad av styrinstrument för dels den teologiska verksamheten, dels den verksamhet som rör det Sida-finansierade utvecklingssamarbetet.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- SMR ansvar, uppgifter och befogenheter i förhållande till sina medlemsorganisationer inte har definierats
- Diskussioner om SMRs roll i utvecklingssamarbetet har pågått under en längre tid utan att konkreta och användbara resultat nåtts
- Under hösten 1999 har förslag ”Svenska Missionsrådets roll och uppdrag” tagits fram som underlag för ytterligare diskussioner

Vår bedömning är att SMR under en lång tid har saknat en tydlig och av medlemsorganisationerna erkänd roll och ställning i förhållande till dem vad gäller utvecklingssamarbetet utifrån det ansvar som SMR har åtagit sig gentemot Sida såsom avtalspart. Efter en längre tids diskussioner om SMRs roll har i oktober månad 1999 rådsrådet fattat beslut en gemensam värdegrund för SMRs roll och samarbete med medlemsorganisationer. Vi bedömer att det härmed har skapats förutsättningar för att ge SMR ett tydligare roll i samarbetet med SMRs medlemsorganisationer. Det är dock osäkert i vilken utsträckning SMR kan tänkas få ett tydligare ansvar och mandat från sina medlemsorganisationer vad gäller att styra och prioritera olika utvecklingsinsatser.

4.1.4 SMRs prövning av medlemsorganisationer och sk icke- medlemsorganisationer

Utgångspunkter för vår granskning

Enligt SMRs avtal med Sida skall SMR göra en bedömning av den sökande svenska organisationen. Det innefattar såväl nya organisationer som organisationer som redan är medlemmar i SMR. I egenskap av en biståndsförmedlande ramorganisation har SMR skyldighet att ta emot och bedöma ansökningar från andra kristna organisationer än de som är medlemmar eller associerade till SMR. (I den fortsatta framställningen avses med medlemsorganisationer även

de organisationer som idag är associerade.) En förutsättning för att ansökan ska kunna prövas är att organisationen ifråga uppfyller de generella krav som Sida ställt upp för alla organisationer som tar emot Sida-medel.

Våra iakttagelser

SMR tar årligen ställning till ansökningar från ca 20-talet organisationer som inte är medlemmar. De är i regel mycket små. SMRs bedömning av organisationen ifråga sker i samband med att ansökan inkommer till SMR om Sida-finansiering för ett visst projekt.

SMR utgår i sin organisationsbedömning från de generella krav som Sida ställer, att det ska finnas stadgar, styrelse och årsberättelse mm, samt en dokumenterad utlandsverksamhet under minst två år. SMR har inte funnit anledning att närmare tolka innebörden av Sidas krav och har inte heller ställt upp några ytterligare krav. Bedömningen görs av en särskild handläggare vid SMR. Någon checklista eller motsvarande finns inte. Styrelsen för SMR avgör om organisationen ska godkännas eller ej. Flertalet organisationer godkänns. Organisationer som en gång blivit godkända behöver senare inte genomgå en förnyad prövningsprocess. Om organisation och bistandsprojektet godkänns skriver SMR ett tidsbegränsat samarbetsavtal med organisationen.

Det har förekommit att SMR har ”uteslutit” organisationer som inte fullgjort sin rapporteringsskyldighet gentemot SMR.

Beträffande de organisationer som redan är medlemmar i SMR görs inga motsvarande bedömningar som för icke-medlemsorganisationer. SMR har upprättat ett samarbetsavtal med sina medlemsorganisationer. Avtalet är inte tidsbegränsat och anger inga särskilda krav eller förpliktelser gentemot SMR än vad som framkommer av Sidas anvisningar och villkor.

SMR ställer inga specifika krav på sina medlemsorganisationer (inkl associerade) vad gäller organisation, kapacitet, kompetens och management för att hantera Sida-finansierade utvecklingsinsatser i enlighet med Sidas villkor och anvisningar. SMR genomför inte heller på eget initiativ löpande och systematiska granskningar och bedömningar av medlemsorganisationernas förutsättningar och förmåga att hantera utvecklingsinsatser. Det har dock förekommit att SMR under årens lopp har genomfört vissa enstaka studier av sina medlemsorganisationer, men de har då initierats av berörd organisation. Utifrån de studier som vi har tagit del av kan vi konstatera att studierna varit i huvudsak beskrivande och fokuserade på missionsarbetet snarare än de delar av organisationen som har bäring på Sida-finansierade utvecklingsprojekt.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- SMR gör en självständig bedömning av att icke-medlemsorganisationer uppfyller Sidas generella krav.
- SMR inte har tolkat Sidas krav eller ställt upp ytterligare krav.
- SMR sluter samarbetsavtal med både medlemsorganisationer och icke-medlemsorganisationer.
- SMR inte genomför en självständig och systematisk granskning och bedömning av medlemsorganisationernas förutsättningar och förmåga att genomföra Sida-finansierade utvecklingsprojekt utifrån de krav som Sida ställer på SMR.

Enligt **vår bedömning** gör SMR i allt väsentligt en tillräcklig prövning av att sk icke-medlemsorganisationer uppfyller de krav som Sida ställer. Däremot gör SMR ingen löpande bedömning av sina medlemsorganisationers förmåga att genomföra Sida-finansierade utvecklingsinsatser med syftet att förbättra medlemsorganisationernas arbete, även om de formella kraven på SMRs medlemsorganisationer är uppfyllda.

4.2 Generella förutsättningar för styrning och kontroll

4.2.1 Vision och strategier

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

Utgångspunkter för vår granskning

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

Vision är en bild av ett framtida önskvärt tillstånd hos dem (målgrupp, 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 genom styrning säkerställer organisationen att de långsiktiga målen påverkar dagens beslut.

Våra kriterier vid granskningen är att det finns en vision och att visionen är kommunicerad bland organisationens medarbetare. Vidare bedömer vi om strategier är utarbetade och hur de är kopplade till visionen.

Vi granskar slutligen strategiska mål och hur de är uttryckta som inriktning och underlag för kommande planeringsarbete.

Våra iakttagelser

En vision för utvecklingssamarbete saknas. Vi har inte heller funnit att det för missionsverksamheten kan urskiljas en vision med klara formuleringar om hur SMRs bild av morgondagen ser ut. Vi har dock erfårit att diskussioner om SMRs framtida policy pågår och har pågått under ett antal år. Policydokument vi tagit del av ger ingen tydlig vision om vad utvecklingssamarbetet ska ge för framtida effekter på samhälle och människor.

Vi har också funnit att SMR inte har några strategier eller strategiska mål som uttrycker en verksamhetsinriktning, vilka i ett senare planeringsarbete skall vara vägledande för prioriteringar och resurstilldelning.

Verksamhetsinriktningen för utvecklingssamarbetet såsom den är uttryckt i SMRs ansökan till Sida för 1999, är inte ett vägledande dokument. Den är en skrift om hur SMR har diskuterat och f n diskuterar och reflekterar. Den uttrycker ingen handlingskraft.

Förslag till verksamhetsinriktning för år 2000 har godkänts av styrelsen i oktober månad.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- SMR saknar vision och strategier för utvecklingssamarbete
- Nuvarande verksamhetsinriktning har tidigare inte varit framåtsyftande och vägledande utan beskrivande och konstaterande i efterhand. Beslut om verksamhetsinriktning som är framåtsyftande har tagits av styrelsen.

Vår bedömning är att SMR i nuläget saknar vision, strategier och strategiska mål för utvecklingssamarbetet. Det leder i sin tur till att SMRs riktlinjer och anvisningar till sina medlemsorganisationer om Sida-finansierade insatser inte ger medlemsorganisationerna någon vägledning eller underlag för att göra egna prioriteringar inför ansökan. Inte heller ger det SMR någon vägledning för att bedöma kommande program- och projektansökningar.

4.2.2 *Verksamhetsstyrning*

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

Utgångspunkter för vår granskning

En god verksamhetsstyrning förutsätter att *mål* är formulerade för en given period och för givna verksamhetsområden.

Vi har i vår granskning studerat hur verksamhetsområden är definierade för att kunna tjäna som lämpliga objekt för resursstyrning.

Styrning förutsätter även att ekonomiska resurser är avdelade för den aktuella verksamheten för en given period. Period behöver inte nödvändigtvis avse år. Program sträcker sig normalt över flera år. Ett projekts livslängd kan vara kortare eller längre än ett år.

För att nå de uppsatta målen upprättas en verksamhetsplan, dvs en beskrivning över de viktigaste aktiviteterna för nå resultat. Planen bör ange vilka aktiviteter som skall genomföras, vilka som är ansvariga för att genomföra dem, hur avvikelser hanteras och till vem de rapporteras.

Vi har studerat om verksamhetsplanen upprättas för kärnverksamheter och stödverksamheter samt innehåll ifråga om mål, aktiviteter, ansvariga för resultat och tidplanering. Vi har även studerat om verksamhetsplanen beskriver den totala verksamheten.

Verksamhetsstyrning omfattar även uppföljning av verksamhet och verksamhetens medelsanvändning. Dessa uppföljande delar beskrivs i senare avsnitt då vi mer i detalj studerar den operativa verksamheten.

Vi har dessutom granskat om rutiner finns för att ta fram verksamhetsplan och budget och hur arbetsgången beskrivs i organisationens planerings- och budgetprocess. Processen skall beskriva när olika aktiviteter skall äga rum, t ex utskick av riktlinjer och anvisningar och vem som ansvarar för det, var information finns som stöd för medlemsorganisationernas analyser, samt hur, när och av vem beslut fattas.

Våra iakttagelser

SMR har inte formulerat några mål för utvecklingsarbetet. Inte heller har olika typer av insatser eller projekt med vissa syften prioriterats. SMR hänvisar istället till Sidas biståndspolitiska mål och tar självt inte ställning till prioriterade verksamhetsområden eller regioner eller länder etc.

Utgångspunkten för SMRs planerings- och budgetarbete är Sidas biståndspolitiska mål och Sidas uttalade verksamhetsinriktning, dvs att en satsning på organisations- och kompetensutveckling skall främjas liksom att framväxten av ett civilt samhälle ska stimuleras.

SMR har själv valt att inte precisera, tolka, förtydliga innebörden av Sidas syften och villkor för utvecklingssamarbetet, så att det blir ett tydligare stöd för

medlemsorganisationernas styrning och kontroll. SMR gör inga egna prioriteringar och saknar också konkreta mål för utvecklingssamarbetet, dvs mål som uttryckas t ex utifrån tema, region eller land.

SMR har heller inte formulerat mål för vad SMR ska uppnå i samarbetet med sina medlemsorganisationer ifråga om kompetensutveckling etc. Projekten beslutas löpande och i den takt organisationerna ansöker om medel för projekt. SMR tog i oktober fram ett dokument som benämns verksamhetsplan. Det innehåller bl a en sammanställning över de nya projekt som SMRs biståndsutskott tidigare har tagit ställning till. Verksamhetsplanen översänds till Sida. SMRs biståndsutskott har inte gjort några egna prioriteringar bland projekten eftersom SMR inte har mål eller andra utgångspunkter att prioritera utifrån. Verksamhetsplanen inleds med ett avsnitt om verksamhetsinriktning. Den beskriver som tidigare nämnts mer vad nuvarande diskussion och reflexion inom SMR rör sig om. Den har ibland också inslag av en redogörelse för vad som redan har skett. Den beskriver inte den totala verksamheten utan endast den del för vilken ansökan inlämnas.

Vi har även granskat hur stödverksamheten, dvs den verksamhet som utgör en resurs för SMRs kärnverksamhet, planerar och följer upp sin verksamhet. Vi har inte funnit att några konkreta mål finns, såsom mål för kansliets kompetensutveckling, kansliets IT-utveckling eller arbete med att utveckla indikatorer. Mål skulle också kunna uttryckas för vad som skall uppnås avseende kapacitets- och organisationsutveckling för medlemsorganisationerna. Följaktligen finns ingen plan för kansliet som uttrycker hur målen skall nås genom att genomföra de aktiviteter som beskrivs i planen. Medarbetarna känner därmed inte till vad övriga medarbetare kommer att arbeta med nästkommande år.

Planerings- och budgetprocessen följer det tidsschema som utgår från sista tidpunkt för ansökan till Sida. SMRs planerings- och budgetprocess är inte dokumenterad avseende:

- Vad som skall uppnås (resultat och innehåll)
- Vem som ansvarar för resp aktivitet (t ex ta fram dokument, följa upp)
- Vem eller vilket organ som beslutar
- Färdigtidpunkt
- Rapportering
- Övrig administrativ handläggning

Det förekommer en viss planering men den har mer ad hoc-karaktär.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Mål för verksamhetsområden saknas
- Prioritering av verksamhetsområden och typer av olika projekt har inte gjorts
- Verksamhetsplanen är en sammanställning av medlemsorganisationernas projekt och är inte en plan som relaterar till vad SMR skall uppnå
- Planeringsprocessen är inte beskriven eller dokumenterad

Vår bedömning är att SMR inte styr den del av sin verksamhet som avser utvecklingssamarbetet. Vi grundar våra iakttagelser på att vi har funnit att SMR inte sätter upp mål för exempelvis teman, regioner och/eller länder eller annan relevant verksamhetsindelning. Vi har inte heller funnit att SMR använder sig av indikatorer för att senare kunna mäta om beslutade insatser givit önskat resultat eller önskade effekter. SMR har inte heller valt att styra medlemsorganisationernas utvecklingssamarbete genom att fastställa vissa kriterier för medlemsorganisationernas rutiner för styrning och kontroll av den Sida-finansierade verksamheten. SMR har inte heller formulerat mål för vad det ekumeniska samarbetet mellan medlemsorganisationerna inom SMR skall resultera i.

Vi har heller inte funnit att man har en verksamhetsplan för det ekumeniska samarbetet. Vi har förstått att SMR valt att styra det Sida-finansierade utvecklingssamarbetet genom kunskapsförmedling och attitydpåverkan via seminarier och olika skrifter. Konsekvensen av dessa förhållanden är att styrningen av de Sida-finansierade projekten görs inom SMRs enskilda medlemsorganisationer. SMR utgör i praktiken endast en instans som syftar till att säkerställa att projektansökningarna tillgodoser de av Sida uppställda kraven för Sida-finansiering. Dock saknar SMR till stor del förutsättningar för att fullt ut fullgöra denna kvalitetskontroll eftersom SMR inte har full kännedom om hur urvalsprocessen av projekt ser ut inom alla medlemsorganisationer. SMR saknar även kännedom om hur medlemsorganisationernas har verifierat att redovisade uppgifter i del- och slutrapporter är korrekta.

4.2.3

Ekonomisk styrning

”Man skall komma från det håll dit man skall gå”

Utgångspunkter för vår granskning

En god ekonomisk styrning innebär att organisationen utifrån prioriterade verksamheter och prioriterade verksamhetsmål allokerar resurser så att avsedda

resultat nås. Vid knapphet på resurser är det av än större betydelse att en omsorgsfull prioritering av verksamheten har gjorts för att på så sätt allokera resurserna till de verksamheter där de enligt organisationen gör störst nytta.

En uppföljning av ekonomin är inte med nödvändighet kopplad till givna perioder utan mer till naturliga delmål för verksamheten och är en del i en god ekonomisk styrning. Förmåga att korrigera avvikelser och inte alltid nöja sig med förklaringar till uppkomna avvikelser vittnar även om god ekonomisk styrning.

Vi utgår i vår bedömning från att ekonomiska resurser skall relateras till mål som tur satts utifrån olika målgruppers behov.

Våra iakttagelser

Fördelningen av Sida-medel mellan organisationerna är relativt likartad över åren. En förklaring härtill är att SMR ställer krav på att de enskilda organisationerna ska hålla en högre egeninsats i projekten, närmare 40–50%, än vad Sida ställer krav på (20%). Detta medför att organisationernas möjligheter att utöka sina projekt begränsas av organisationens förutsättningar att finansiera ytterligare projekt med egna medel, även om projekten i sig skulle vara mer intressanta än projekt från andra organisationer. Anledningen till SMRs högre krav är att man inte vill att organisationernas utvecklingssamarbete ska bli beroende av Sidas finansiering eftersom Sidas villkor kan komma att förändras och därmed försvåra önskvärd kontinuitet i samarbetet med lokala systerkyrkor och partners. En annan förklaring till den stabila fördelningen mellan organisationerna är att det är svårt att avsluta projekt som drivits av medlemsorganisationer under en lång tid. En tredje förklaring är att organisationerna delvis är beroende av Sida-medel för sin administration och därför i förväg budgeterar med ett i stort sett oförändrat Sida-bidrag. En fjärde förklaring är att SMR tidigare har saknat förutsättningar att göra en prioritering mellan samtliga projekt från alla organisationer eftersom man inte formulerat några prioriteringsgrunder. Anledningen härtill är att SMR inte formulerat några egna mål för utvecklingsinsatsernas inriktning.

Medlemsorganisationerna har praktiken givits en resursram inom vilken de har kunnat finansiera olika projekt. SMR har således inte gjort en prioritering mellan organisationernas alla inkomna projekt utifrån uppställda mål. SMR har dock gjort en bedömning av att medlemsorganisationernas projektansökningar inte fallit utanför Sidas anvisningar och villkor för bidraget. Projekt som inte bedömts kvalificera för detta bistånd har strukits och ev ersatts av ett annat projektförslag från organisationen. Resurserna har m a o inte fördelats utifrån av SMR uppställda mål för utvecklingssamarbetet eller utifrån identifierade behov med åtföljande prioritering av program eller projekt.

Under hösten 1999 har SMR enligt uppgift kommit att tillämpa en fördelningssprincip som i större utsträckning premierar projektens kvalitativa innehåll. Bakgrunden är bl a att styrelsen under våren 1999 uttalade att ”.. fördelningen i fortsättningen måste utgå från insatsernas kvalitet och organisationernas kapacitet. Enligt uppgift ska särskild prioritet ges till projektansökningar som syftar till att stärka det civila samhället. Vi har dock inte funnit någon bedömningsmall eller liknande som visar att en sådan prioritering i praktiken har ägt rum.

Vi kan utifrån våra intervjuer med företrädare för medlemsorganisationerna konstatera att de inte känner till SMRs nya fördelningsprinciper. Organisationerna uppfattar sina resursramar som fastställda på förhand. Det har hänt att medlemsorganisationer som inkommit med ansökningar till ett sammanlagt belopp som överstigit tidigare års fördelning blivit ombedda att begränsa sina ansökningar. Någon prövning av ansökan har därvid inte gjorts utifrån en sammanhållen behovsanalys och huruvida projekten ligger i linje med SMRs strategi. Däremot har det gjorts en bedömning från SMRs sida att projektansökningarna inte avviker från Sidas syften.

Efter det att Sida har beslutat om ekonomisk ram för SMR, vilken i regel är lägre än ansökta medel, fattar SMR inget beslut vilka projekt som inte skall stödjas.

Vi har inte heller funnit att resurser inom kansliet fördelas utifrån de av ledningen beslutade, viktiga utvecklingsområdena eller förbättringsinsatserna.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Ekonomiska resurser allokeras inte till i förväg uppsatta verksamhetsmål.
- Fördelning av Sida-medel sker löpande under verksamhetsåret och baseras i stor utsträckning på organisationernas tidigare erhållna Sida-medel.

Den ekonomiska styrningen avseende resursallokering är enligt **vår bedömning** svag. Medel har tidigare inte fördelats utifrån en samlad behovsanalys och strategiska överväganden utan på historiska grunder, grunder som innebär att de organisationer som har haft en hög genomsnittlig egeninsats med automatik får mer av Sida-stödet än medlemsorganisationer med en lägre genomsnittlig egeninsats. Under 1999 har vi förstått att den ekonomiska styrningen utvecklats i och med att resurserna i större utsträckning än tidigare ska prioriteras utifrån vissa kvalitetsegenskaper.

Resultatet av kansliets verksamhet blir därmed också vad det blir då allokeringen av resurser inte bygger på en genomarbetad plan för att förverkliga SMRs mål.

4.2.4 *Ekonomisk redovisning*

Utgångspunkter för vår granskning

SMRs redovisning skall uppfylla god redovisningssed samt möjliggöra för SMR att styra verksamheten och rapportera till Sida i enlighet med överenskomna villkor. De väsentligaste villkoren är att årsrapporten skall innehålla förteckning över samtliga projekt med uppgift om total budget, utfall och Sida-bidrag, specifikation av egeninsatserna, specifikation av reserverade medel som utbetalts första kvartalet, specifikation av SMRs administrationskostnader där budget, utfall och Sidas andel framgår samt specifikation av antalet volontärer.

Våra iakttagelser

SMRs årsredovisning innehåller en förvaltningsberättelse med beskrivning av de Sida-finansierade insatserna vad avser geografisk och sektoriell indelning. Den innehåller även en tydlig redovisning av antalet volontärer fördelat på de största regionerna samt en specifikation av de tio största mottagarna av Sida-medel.

Balansräkning visar tydligt avskilda Sida-medel vad avser kassa och skulder, men inget om projekten. I bilaga finns dock en specifikation över samtliga projekt där det även framgår balansen av återstående Sida-medel som, förhoppningsvis, kommer att betalas ut.

Resultaträkningen är uppdelad på en allmän del och på de olika Sida-ramarna. Den allmänna delen särredovisar administrationsbidragen från Sida men inte administrationskostnaderna enligt Sidas definition. Detta krav gäller för årsredovisningen för år 1999. Ramarna redovisas enligt kontantmetoden och jämförs sedan med erhållna Sida bidrag. Jämförelsen är inte avstämbar mot motsvarande ansökan till Sida då ansökan även innehåller ett flertal projekt där utbetalning ännu inte har skett. Detta framgår även av att skillnaden mellan erhållna Sida medel och motsvarande utgifter är ca 10 tkr enligt resultaträkningen, samtidigt som skulden till Sida för inte förbrukade medel uppgår till 9,3 mkr (inkl ovannämnda 10 tkr) och samtidigt som balansen av inte ännu utbetalda Sida-medel, enligt bilaga 2.4, uppgår till 49,5 mkr varav mer än 10 tkr avser projekt som ingått i SMRs ansökan för 1998. Vad uppställningen egentligen visar är således vad SMR erhållit från Sida under året jämfört med vad SMR har betalat ut.

Som bilagor till balans- och resultaträkningen finns bl.a. en omfattande specifikation av pågående projekt och projekt som slutrapporterats under året. Specifikationen redovisar inte hela projekten utan enbart Sida-delen varför egeninsatserna och övriga finansiärers insatser inte framgår.

Egeninsatserna per organisation framgår dock av en särskild bilaga. Om dessa bilagor jämförs och det antas att övriga finansiärers bidrag är försumbara, uppgår egeninsatserna totalt till ca 43%. Vid jämförelse av enskilda medlemmar ligger KMA och Wycliffe under 20%-gränsen. Utbetalda belopp är dock små och differenserna obetydliga.

Ovanstående redovisning samt en särskild specifikation över reserverade medel sänds årligen till Sida.

Den interna redovisning omfattar även en uppföljning av samtliga projekt vad gäller status på utbetalningarna, i förhållande till beviljade Sida-medel, samt status i förhållande till rapportering av projekten från de som erhållit Sida-medel. Ett nytt projektredovisningssystem håller även på att tas fram där betydligt mer omfattande information om respektive projekt kommer att registreras.

Utestående ej slutredovisade medel uppgick per 98-12-31 till ca 50 mkr vilket, enligt uppgift, är en förbättring med 20 mkr från föregående år. Av denna redovisning framgår även att ca 11.2 mkr överhuvudtaget inte är rapporterade till SMR, dvs ej ingått i någon delrapport.

Någon avstämning mot organisationerna av vad som borde betalas tillbaka till Sida, t.ex. jämfört med ovanstående 11.2 mkr, finns inte.

Då SMRs målsättning, i ekonomiska avseenden, f.n. huvudsakligen är att kontrollera att utbetalningarna till respektive organisation följer fastställd budget och då den övriga verksamheten är av relativt liten omfattning torde nuvarande redovisning uppfylla dessa målsättningar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Redovisning av erhållna medel är ej avstämbar mot ansökan.
- Försenade (18 mån efter senaste utbetalning) ej slutredovisade projekt uppgick till ca 50 mkr.
- Otillräcklig kontroll av vad som borde betalas tillbaka till Sida. (Enl SMR kommer dock det nya datasystemet att förbättra denna rutin.)

Enligt **vår bedömning** uppfyller SMR inte Sidas krav på redovisning av de enskilda projekten samt ej heller vad gäller kontroll av att korrekt belopp återbetalas till Sida. Vidare är SMRs målsättning vad gäller i vart fall projektuppföljningen alltför låg. Även SMRs har insett detta och håller f.n. på att utveckla ett nytt och mer omfattande datasystem.

”För mycket eftertanke lägger rep om händerna”

Utgångspunkter för vår granskning

För en god verksamhetsstyrning krävs i regel att ledningen utnyttjar en kombination av olika verktyg för att säkerställa att organisationen skapar de resultat som är önskvärda. Resultaten kan exempelvis vara att ha skapat förutsättningar för att andra aktörer skall uppnå sina planerade resultat.

Ett av verktygen för styrning av en verksamhet är ledningens val av organisationsform. Ledningen kan välja att arbeta med en projektorganisation, en matrisorganisation, en traditionell hierarkisk organisation eller i team sammansatta utifrån den uppgift de skall lösa för tillfället. Valet av organisationsform beror bl a på verksamhetens art, vilken situation organisationen befinner sig i och den ledningsfilosofi som tillämpas. En organisation vars framgång beror på hur snabbt den reagerar på omvärldsförändringar, organiserar sina medarbetare på annat sätt än de organisationer som har en viss regelbundenhet och förutsägbarhet i sin verksamhet och det sätt den finansieras på.

En verksamhet med en organisation och med en ansvars- och befogenhetsstruktur som är anpassad till verksamhetens särart har goda förutsättningar att nå resultat.

Vi har vid vår granskning utgått från nedanstående kriterier:

- De övergripande organens ansvar och befogenheter skall klart framgå av en dokumenterad arbetsordning.
- Arbetsordningen skall t ex beskriva styrelsens uppgifter och i vilka frågor den fattar beslut. I arbetsordningen skall vidare framgå hur ärenden skall beredas samt beslutsbefogenheter för alla organ och befattningar till vilka ett visst ansvar är knutet.
- Organisationen skall beskrivas i en översiktlig organisationsbild. Omvärlden, finansiärer, intressenter, styrelse och liknande samt medarbetare får på så sätt enkel bild av organisationen.
- Medarbetares ansvar (uppgifter) och befogenheter skall vara i paritet med varandra och återspegla vilka ledningen anser ha förmågan att skapa resultat. Deras ansvar och/eller uppgifter skall var beskrivna, förstådda och accepterade samt dokumenterade i en arbets- och beslutsordning.

Våra iakttagelser

Grundläggande dokument för hur verksamheten skall bedrivas är SMRs stadgar med beskrivning av uppgifter för årsmöte, rådsmöte och styrelse.

För närvarande finns det inget formellt dokument som beskriver SMRs organisation. I ett dokument som redovisats för oss föreslås en framtida organisation. Enligt denna består SMRs organisation av årsmötet som är högsta beslutande organ, rådsmötet och styrelse. Styrelsen lyder under årsmötet. Ett generalsekretariat som leds av generalsekreteraren finns.

I stadgarna omnämns Rådsmötet. Rådsmötets ställning i förhållande till Årsmötet framgår inte. Av ytterligare ett dokument framgår att en ledningsgrupp är underställd generalsekreteraren. Det operativa arbetet genomförs av medarbetare som är organiserade i en Reflexionscirkel och en Biståndshandläggningscirkel. Den senare cirkeln leds av en biståndshandläggare.

Stadgarna visar inte i vilka ärenden styrelsen skall fatta beslut. Normalt finns sådana ärenden angivna i en arbets- och beslutsordning. Vi har funnit att en sådan saknas vid SMR. Det finns sålunda inget dokument som beskriver vilka ärenden styrelsen skall och generalsekreterarens får fatta beslut i. Det finns heller inget dokument som visar i vilka ärenden generalsekreteraren har rätt att delegera beslut vidare inom organisationen.

Arbetsordningen bör beskriva i vilka ärenden olika organ får fatta beslut. Vi har noterat att det råder osäkerhet bland medarbetare inom SMR vad olika organ och befattningshavare skall ansvara för och besluta om.

Befattningsbeskrivningar för medarbetare saknas vilket får till konsekvens att osäkerhet i organisationen föreligger om vilka uppgifter medarbetarna har.

En ytterligare konsekvens är att det ett ledningsperspektiv blir svårt att följa upp medarbetares prestationer när ledningen inte har något underlag som utgångspunkt.

Vi har dessutom vad gäller Biståndsutskottet inte något dokument som beskriver dess uppgifter och befogenheter.

Av vår redovisning framgår att det saknas grundläggande dokument som klargör uppgifter och ansvarsförhållanden inom SMR. Vi kan utifrån de intervjuer som vi genomfört med personal även konstatera att rutinerna för hur ärenden ska beredas och avgöras är oklara. Det görs ständiga och ad-hocmässiga förändringar i handläggning av ansökningar och delrapporter i fråga om vilka handläggare som skall göra vad, när beslut ska tas och av vem, och underlag för bedömning och beslut.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Arbetsordning och beslutsordning saknas
- Befattningsbeskrivningar saknas
- Biståndsutskottets ansvar och beslutsbefogenheter är inte dokumenterade
- Osäkerhet råder i SMRs organisation vad medarbetare skall göra

Enligt **vår bedömning** är ansvars- och befogenhetsstrukturen inte klargjord inom SMR. Eftersom den inte är klargjord har inte heller någon ansvaret för att den skall bli klargjord. Handläggningsrutinerna inom SMR präglas i stor omfattning av lösningar ad-hoc.

4.2.6 *Hjälpmedel och anvisningar för medlemsorganisationernas styrning och kontroll*

Utgångspunkter för vår granskning

Som avtalspart med Sida är det angeläget att SMR ger sina medlemsorganisationer det stöd och de anvisningar som krävs för att organisationerna dels ska göra ett effektivt biståndsarbete, dels för att kunna uppfylla Sidas kvalitetskrav på ansökningar och projektredovisningar.

Våra iakttagelser

SMRs anvisningar omfattar, förutom vissa spridda dokument, enbart projektansökan samt del- och slutrapporter. Även dessa anvisningar är ofullständiga vad gäller kraven på ekonomiska redovisning och kontroll. SMR har dock under 1998 hållit ett seminarium om hur mallarna skall fyllas i och hur LFA-modellen är tänkt att fungera.

Någon samlad avstämning mot Sidas krav i form av egna anvisningar till de bidragsmottagande organisationerna finns inte. Enligt SMR är det självklart och underförstått att samtliga skall följa Sidas krav. Som avtalspart torde det vara SMRs skyldighet att tolka och förtydliga dessa krav samt kräva lämplig återrapportering. Då detta saknas finns det idag ingen möjlighet för SMR att kontrollera om och hur organisationerna följer regelverket.

SMR har istället för att utfärda anvisningar valt att påverka medlemsorganisationerna genom seminarier där biståndets inriktning och former diskuteras med medlemsorganisationerna. Dessutom ge SMR ut skrifter om mission och utvecklingssamarbete i ett holistiskt perspektiv. Flera skrifter har bl a uppmärksammat behovet av ett långsiktigt synsätt och betydelsen av att låta behoven definieras av lokal samarbetspartner.

En samlad anvisning inkl lämpliga checklistor och blanketter för återrapportering skulle väsentligt underlätta SMRs möjligheter att fullfölja sina åtaganden enligt avtalet med Sida. De skulle även underlätta för i vart fall de mindre organisationerna att tolka Sidas krav samt göra tolkningen enhetlig.

Bristen på anvisning och hjälpmedel kompenseras till viss del av att SMR har löpande kontakter med de flesta organisationerna och kräver in revisorsintyg.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- SMRs anvisningar är ostrukturerade, ofullständiga och inte avstämde mot Sidas krav.
- SMR genom seminarier försöker påverka medlemsorganisationernas inriktning av biståndet och förklara de krav som Sida ställer på det Sida-finansierade utvecklingssamarbetet.
- Avsaknaden av anvisningar och hjälpmedel ger ej organisationerna tillgång till den stora samlade kunskap som finns inom SMR.

Enligt **vår bedömning** ger SMR inte medlemsorganisationerna tillräckliga förutsättningar för att organisationerna ska kunna efterleva Sidas villkor och anvisningar. Inte heller ges lämplig vägledning till medlemsorganisationerna.

4.2.7 *Hjälpmedel för SMRs interna styrning och kontroll*

Utgångspunkter för vår granskning

Ledning och operativ personal har olika behov av verksamhetsstöd för att genomföra verksamheten effektivt utifrån uppställda mål och med tilldelade resurser. Verksamhetsstödet kan omfatta ledningsinformationssystem, kunskapsdatabaser, manualer och checklistor etc. Dagens informationsteknik har gjort det möjligt att avsevärt förbättra och förenkla verksamhetsstödet.

Våra iakttagelser

SMRs förutsättningar för bedömning av de enskilda projekten är helt beroende på kvaliteten i inkomna ansökningar samt del- och slutrapporter. För bedömning av ansökan finns en fastställd beredningsrutin vilken även innehåller vissa checklistor. Om dessa checklistor följs, vilket regelmässigt numera skall ske, finns en relativt bra dokumentation. Av checklistorna framgår emellertid inte vilka kvalitetskrav som ställs eller vilka kontroller som görs av den lokala samarbetsorganisationen.

Beträffande del- och slutrapporter finns en nyligen framtagen checklista som dock är relativt ofullständig och som ger dåligt utrymme för kommentarer. För den ekonomiska uppföljningen finns enbart en rad som lyder ”Har budgeten hållits?” I anvisningarna till hur denna rad skall dokumenteras finns följande text ”Ja (J), överskridits med mer än 10% (+) och underskridits med mer än 10% (-). Vid genomgång av ett antal av dessa ”checklistor” har vi funnit att dokumentationen vanligen även följer denna anvisning dvs på denna rad står ett J eller ett + eller ett – ibland med och ofta utan kommentar. Då denna dokumentation inte tydliggör vilka kontroller som borde ha skett och inte heller vilka kontroller som skett är ”checklistan” ofullständig och bör kompletteras. Listan är inte heller daterad eller signerad och gjorda kommentarer verkar ej vara uppföljda

Som kontroll av riktigheten i slutrapporten kräver SMR regelmässigt att granskning har skett i enlighet med Sidas revisorsanvisningar. Då några regler till hur/när och om fall då undantag kan accepteras, inte finns, blir uppföljningen dålig. Ett flertal avvikelser har noterats utan att handläggarna verkar ha reagerat.

Slutligen har noterats att enhetliga regler för strukturering och dokumentation av utfört arbete saknas vilket medför att faktiska kontroller vanligen inte blir dokumenterade och att tillsynen försvåras.

Någon samlad strukturerad projektmanual eller liknande finns inte heller vilket försvårar handläggarnas arbete .

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Framtagen slutkontrollista eller checklista är ofullständig
- Systematisk kontroll och uppföljning av att Sidas revisorsanvisningar följs, görs inte
- Dokumentationen av utfört arbete håller låg kvalitet
- Tydliga anvisningar till handläggarna saknas

Enligt **vår bedömning** är SMRs interna hjälpmedel ofullständiga och ger varken handläggare eller ansvariga chefer lämplig vägledning vad gäller arbetets inriktning eller hur det skall dokumenteras.

4.3 Process för kvalitetssäkring av utvecklingssamarbete

En tillfredsställande kvalitetssäkring bygger enligt vår mening på att organisationen har definierat vad som är god kvalitet sett i ett ”kund/mottagar”-

perspektiv. Vidare krävs att organisationen har rutiner, checklistor och, inbyggda kontroller som i sig ger förutsättningar att arbetet genomförs på ett likartat sätt oavsett vilken medarbetare som har fått till uppgift att genomföra det. Ledningen ska dessutom ha tillsyn över att den interna kontrollen fungerar så att risk för att verksamhetens mål inte äventyras och att den ekonomiska redovisningen visar vad den skall visa. Det är enligt vår uppfattning grundläggande för ett ledningsansvar.

4.3.1 Bedömning av medlemsorganisationernas samarbetspartner

Utgångspunkter för vår granskning

Enligt Sidas krav skall ramorganisationen kontrollera och bedöma kvaliteten på den lokala samarbetsparten. Sida gör ingen åtskillnad mellan ramorganisationer som bedriver egen biståndsverksamhet och bidragsförmedlande ramorganisationer.

Enligt anvisningarna åligger det således SMR att göra en bedömning av lokal samarbetspartner i bl a följande avseenden:

- Den lokala organisationen skall vara demokratisk uppbyggd
- Organisationen skall arbeta för en samhällsutveckling på demokratisk grund
- Organisationen skall ha bedrivit organiserad verksamhet under minst ett år
- Organisationen skall ha erforderliga personella och ekonomiska resurser
- Organisationen får inte vara ett politiskt parti

Våra iakttagelser

Då SMR inte kräver någon fullständig information i nyssnämnda frågor och ingen information lämnas på ett enhetligt sätt torde SMRs möjligheter att kontrollera att kraven uppfylls vara små. Då många av medlemsorganisationerna samarbetar med väl kända systerkyrkor uppdateras enligt uppgift tidigare bedömningar av samarbetsorganisationen. SMR har inte ställt krav på hur medlemsorganisationerna ska bedöma att lokala samarbetspartners uppfyller Sidas krav.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- SMR får vetskap om vilken samarbetspartner som medlemsorganisationerna har för sina projekt

- SMR inte gör någon självständig bedömning av huruvida samarbetspartner tillgodoser Sidas krav
- Flertalet av medlemsorganisationernas samarbetspartners är kända sedan tidigare av SMR

Enligt **vår bedömning** uppfyller inte SMR Sidas krav vad gäller bedömning av lokal samarbetspartner, även om flera av medlemsorganisationernas samarbetspartners är kända av SMR sedan tidigare.

4.3.2 *Bedömning av program- och projektansökningar*

4.3.2.1 Bedömning av organisation, inriktning, verksamhetsresultat

Utgångspunkter för vår granskning

Granskningen av SMRs verksamhet har gjorts utifrån de delprocesser som identifierats vid kartläggningen av SMRs huvudprocesser. Delprocesserna visar på en mer detaljerad nivå än huvudprocesserna de förädlingssteg som är nödvändiga för att kunna förmedla medel för utvecklingssamarbete utifrån behov, värderingar etc som är styrande för verksamheten inom SMR. Delprocessen ”Kvalitetssäkra utvecklingssamarbete” består av tre huvudaktiviteter:

- Granska och bedöma ansökan
- Slutbereda ansökan
- Besluta om stöd

Våra iakttagelser

Av de ansökningar som inkommer till SMR utgör en inte ringa del ansökningar rörande små projekt. Projekt som ingår i ett större program förekommer sällan, även om SMR har uttalat en ambition att stödja programtänkande. Ansökningarna skrivs normalt av samarbetspartnern enligt den blankettmall som SMR har upprättat. Medlemsorganisationerna skickar enligt uppgift in sina ansökningar till ett belopp som de vet att ”de har rätt till”.

Genom detta förfarande föreligger risk att vissa ansökningar inte skickas in till SMR trots att ett bedömt stort behov föreligger. Möjligheten för SMR att göra en total bedömning utifrån en samlad behovsanalys minskar därmed.

Av ca 400 inkomna ansökningar år 1998 skickades ca 30 st tillbaka till medlemsorganisationer för rättelse och komplettering. Bedömningar görs i huvudsak av projektets genomförbarhet. Vi har funnit att i bedömningen saknas en analys

av de verkliga behoven, liksom en analys hur det civila samhället gagnas. SMR har egna bedömningsmallar och flertalet av handläggarna använder dem sedan början av 1999. Del- och slutrapporter från projekt genomförda av samma samarbetspartner i samma region utgör en del av underlaget vid bedömningen av aktuellt projekt. Den handläggare som gör bedömningen har inte nödvändigtvis bedömt tidigare projekt.

Det är inte heller säkert att handläggaren kommer att bedöma del- och slutrapporter för aktuellt projekt, vilket får till konsekvens att helheten går förlorad.

I beredningen deltar även arbetsgrupper som består av personer med särskild sakkompetens inom olika områden såsom hälsofrågor, utbildningsfrågor, etc. Personerna har normalt ett lång erfarenhet av konkret missionsarbete inom någon av SMRs medlemsorganisation och förväntas därför tillföra värdefull kompetens i ärendenas beredning. Personerna i arbetsgrupperna har valts ut av styrelsen för SMR. Grupperna utgör ett stöd för handläggaren innan ärendet går vidare till Biståndsutskottet för avgörande. Grupperna gör, enligt uppgift, ofta ”snällare” bedömningar än handläggaren. Därefter skriver handläggaren ett utlåtande som skickas till Biståndsutskottet, som gör en självständig bedömning av ärendet.

Till stöd för handläggaren finns även medarbetare inom kansliet som ingår i den sk reflexionscirkeln. Det är dock sällan som medarbetarnas kompetens efterfrågas. Reflexionscirkelns uppgifter finns inte beskrivna, men den skall enligt uppgift bedöma ansökan utifrån projektets relevans för det civila samhället liksom den kopplingen till de sex biståndspolitiska målen. Vi har funnit att sådan granskning inte utförs regelbundet.

Flertalet av SMRs handläggare dokumenterar sina bedömningar. Nya rutiner är införda under 1999.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Medlemsorganisationerna lämnar in ansökningar till SMR som i huvudsak svarar mot den bidragsvolym som de tidigare erhållit, även om organisationerna har identifierat betydligt fler intressant projekt att ansöka Sida-medel för.
- Det är inte alltid en och samma handläggare som bedömer ansökan som del- och slutrapport vilket påverkar helhetsbedömningen.
- Ansökningarna diskuteras och granskas utförligt i särskilda arbetsgrupper innan det avgörs i ett Biståndsutskott. Personerna i arbetsgrupperna och i Biståndsutskottet består av personer från medlemsorganisationerna som har

praktisk erfarenhet av missionsarbete och förväntas därför tillföra betydelsefull sakkompetens i beredningsprocessen.

- Det planerade nya arbetssättet, att bedömningar av projektens relevans för det civila samhället och koppling till Sidas biståndspolitiska målen skall göras av reflexionscirkeln, har ännu inte slagit igenom helt.

Vår bedömning är att SMRs bedömningar av program- och projektansökningar inte håller tillräckligt hög och jämn kvalitet. Helheten i projektbedömningen undergrävs av att det inte behöver vara samma person som bedömer ansökan som del- och slutrapporterna. De arbetsgrupper som medverkar i beredningprocessen kan dock förväntas tillföra sakkompetens i frågorna, vilket kan underlätta ärendebedömningen. Samtidigt finns en risk för att arbetsgrupperna genom sin representation från olika medlemsorganisationer inte gör en helt objektiv bedömning. Vi är tveksamma till i vilken omfattning SMRs prioriteringar av medlemsorganisationernas projektansökningar utgår från en transparent analys av länders och målgruppers behov. Det synes som om SMRs bedömningar till icke oväsentlig del grundas på medlemsorganisationernas tidigare års anslagstilldelning.

4.3.2.2 Bedömning av resursmedel och budget

Utgångspunkter för vår granskning

SMRs granskning av de ekonomiska delarna i ansökan bör omfatta en kontroll av att budgeten är rimlig i förhållande till föreslagna aktiviteter och uppställda mål. Budgeten bör vidare vara specificerad på en sådan nivå att SMR och medlemmarna kan kontrollera och följa upp utfallet.

Våra iakttagelser

Prövning av budgeten för varje projekt är omfattande och innefattar rimlighetsbedömningar i flera led av i många fall mycket kompetenta personer. Hur dessa bedömningar har gjorts och hur man kommit fram till att beviljad budget verkligen är rimlig framgår dock inte. Någon rimlighetsbedömning i förhållande till målen tycks inte göras och är i de flesta fall även mycket svår att utföra. Bedömning utgår normalt enbart från respektive aktivitet. Den faktiska granskningen av rimligheten i aktivitetskostnaderna verkar dock hålla en hög kvalitet.

Sammanfattningsvis har vi konstaterat att:

- Omfattande bedömningar av projektens budgetar görs
- Gjorda bedömningar dokumenteras bristfälligt

Enligt **vår bedömning** verkar en rimlig kontroll göras av den ekonomiska budgeten för respektive projekt. Om så verkligen har skett är dock svårt att verifiera då dokumentationen är bristfällig.

4.3.3 *Uppföljning av program och projekt*

Uppföljning av verksamheten är nödvändig för att kunna uppmärksamma avvikelser från beslutad verksamhetsplan. Av betydelse för en väl fungerande uppföljning är bl a att ansvarig för uppföljningen är utsedd, att rutiner för uppföljning finns, att uppföljningsinformation sammanställs och att kriterier finns för att kvalitetsbedöma information. Det är vidare viktigt att rutiner för att vidta åtgärder i händelse av stora avvikelser är utarbetade. Det kan vara avvikelser som är självförvållade eller sådana som inte är det. Möjligheter bör finnas att snabbt avsluta projekt som inte går i önskvärd riktning, alternativt att kunna ge ytterligare stöd till projekt om det bedöms som det effektivaste valet.

Vid processkartläggningen framkom att uppföljningen av program och projekt följer i stort samma process som "Kvalitetssäkra utvecklingsinsatser". Endast en av huvudaktiviteterna genomförs: granska och bedöma delrapport respektive slutrapport.

4.3.3.1 Verksamhet

Utgångspunkter för vår granskning

Vi har granskat uppföljningen av verksamheten med utgångspunkt i att rutiner skall finnas för uppföljningen. Rutinerna skall beskriva vad som skall följas upp, hur avvikelser skall hanteras, ansvaret för aktiviteterna, samt hur uppföljningen skall dokumenteras och rapporteras.

Våra iakttagelser

Rutiner för bedömning av del- och slutrapporter saknas. När del- och slutrapporter inkommer till SMR (1 gång/år) fördelas mellan handläggarna. Det medför att det inte regelmässigt är samma personer som bedömer ett projekts ansökan som också bedömer del- och slutrapporten för projektet. Handläggarna får därför inte kunskapen om helheten för ett projekt.

Kontroll av delrapportens riktighet görs inte. SMR anser det vara tillfyllest med en kontroll av vem som skrivit under delrapporten. Det innebär att handläggarna på SMR inte kan vara säkra på om det som står i rapporten verkligen stämmer om någon uppgift eller ev har "friserats" av medlemsorganisationen. Bedömningsmall för delrapporter saknas i allt väsentligt.

Slutrapporter inkommer efter projektavslut. Kravet är att slutrapport skall inkomma inom 18 månader efter sista utbetalning. Detta krav är ibland svårt att uppfylla pga att rapporter från lokal samarbetspartner är försenade vilket i sin tur kan ha sin förklaring i t ex oroligheter eller krig. Inom SMR används ett dokument "Så här granskas en slutrapport". Dokumentet beskriver för 16 olika områden ca tre frågor som skall besvaras i slutrapporten. Noteringar skall göras utifrån frågorna. Dokumenten har skickats ut till medlemsorganisationerna.

Det händer att SMR skickar tillbaka slutrapporter om att det som står i slutrapporten inte överensstämmer med innehållet i projektansökan.

Dokumenterade rutinbeskrivningar saknas för hur del- och slutrapportering skall göras avseende uppföljning, vem som har ansvaret samt hur eventuella avvikelser skall hanteras.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Enhetliga rutiner för att bedöma del- och slutrapporter saknas.
- Ansvaret för bedömningen av del- och slutrapporter tilldelas inte regelmässigt den handläggare som har ansvaret för beredningen av projektansökan.
- Kontroll av rapporternas riktighet görs inte.
- Ej godkända slutrapporter sänds tillbaka till medlemsorganisationen. De betraktas av SMR som delrapport som efter nödvändig komplettering bedöms som slutrapport.

Vår bedömning är att uppföljningen av program och projekt inte håller tillräckligt hög kvalitet. Rapporterna granskas utifrån att de stämmer med resp ansökning. Är kvaliteten i ansökningarna låg blir uppföljningen av låg kvalitet. Kontroller avseende delrapporternas tillförlitlighet saknas vilket bör vara SMRs uppgift att säkerställa innan rapport skickas till Sida.

4.3.3.2 Ekonomi

Utgångspunkter för vår granskning

Granskningen utgår från att SMR skall tillförsäkra sig om att projekten/ organisationerna har en sådan kvalitet avseende den finansiella rapporteringen att adekvat information erhålls och att lämplig uppföljning kan ske. Vid genomgång av SMRs rutiner har vi valt att använda COSO-modellen vilken är en väl beprövad metod för hantering och strukturering av intern kontroll. Modellen fokuserar granskningen mot fem kontrollkomponenter: kontrollmiljö, riskbedömning, kontrollaktiviteter, information och tillsyn.

Kontrollmiljön verifierar vilka förutsättningar som finns både internt inom SMR och från organisationernas sida för att ändamålsenliga kontroller skall kunna tillämpas. Riskbedömningen är en identifiering av om väsentliga hot mot att uppställda mål inte uppnås föreligger.

Kontrollaktiviteter är en verifiering av att lämplig nivå tillämpas för övervakning och avstämning. Information avser dels den kommunikation som sker mellan organisationerna och dels den information som sker inom SMR. Tillsyn är slutligen en bedömning av vilket intern kontrollsystem SMR har för att tillse att löpande aktiviteter enligt ovan sker med samma kvalitet oavsett vilken handläggare som hanterar projektet.

Våra iakttagelser

Kontrollmiljön inom SMR och dess medlemmar och associerade organisationer är av varierande kvalitet. Då ett flertal krav finns angivna från Sida och då SMR inte bedriver någon större egen projektverksamhet kan SMR genom tydliga anvisningar på många områden själv styra sin miljö. Denna möjlighet har dock SMR endast delvis utnyttjat varför nuvarande förutsättningar för en bra miljö är dålig.

Riskbedömning vad avser enskilda projekt ligger, enligt SMR på de enskilda organisationerna/medlemmarna och något konkret ansvar uppfattar SMR sig inte ha. En relativt bra bedömning görs dock av samtliga parter i samband med projektansökan. Ansökningsmallen kräver även att befarade risker och problem skall dokumenteras och bedömas. Någon större risk att godkända utbetalningar görs vad avser de enskilda projekten finns inte då SMR har bra rutiner för utbetalningar. Det finns dock en risk att återbetalningar, enligt Sidas anvisningar, inte sker då bra uppföljning saknas. Enligt SMR kommer denna brist att åtgärdas med det nya projekthanteringssystemet.

Kontrollaktiviteterna är inriktade mot projektansökan och löpande rapporter. Aktiviteterna vad gäller ansökan är generellt bra även om dokumentationen borde förbättras. Någon dokumenterad bedömning av om risknivån är rimlig eller ej finns inte (t ex krav på kompenserande kontroller). Uppföljning av innehållet i den ekonomiska rapportering sker huvudsakligen mot den ursprungliga budget. Enligt checklistan skall särskilt noteras när verkligt utfall avviker med ± 10 mot budgeten. Vad handläggaren skall vidta för åtgärder om avvikelser faller utanför dessa ramar är dock oklar. Vi har även noterat fall där handläggaren gjort noteringar men där någon uppföljning av dessa notering inte tycks ha skett. Avstämning sker dessutom enbart mot totalbudgeten varför betydande omfördelningar kan ha skett inom projektet utan att detta blir uppföljt. Kontrollen försvåras även av att någon strukturerad rapportering av eventuella budgetavvikelser ofta inte finns. Man skriver normalt enbart om utvecklingen av projektet i allmänna ordalag.

Då motsvarande moment även ingår i det arbete som revisorn skall göra borde SMR härvid kunna förlita sig på att i vart fall slutrapporterna har genomgått nödvändig uppföljning. Detta förutsätter dock att SMR konsekvent följer upp att revision, enligt Sidas anvisningar, har skett. Då detta f.n. inte sker tappar SMR en väsentlig möjlighet att enkelt kontrollera den finansiella rapporteringen av projekten.

Då SMR inte tydligt informerar varken internt eller medlemmarna/associerade tydligt *informerat* om vilka krav som ställs eller tagit fram lämplig checklistor är det svårt både för handläggarna och övriga organisationer att veta vilka krav som SMR och hur de skall uppfyllas. Att Sidas villkor har sänts ut till samtliga medlemmar är härvid inte tillfyllest. Hur dessa villkor skall tolkas och dokumenteras torde vara SMRs skyldighet att informera om.

Tillsynen blir med denna brist på struktur och dokumentation mycket svår och kan i princip enbart upprätthållas genom någon form av stickprovsgranskning. Någon sådan granskning tycks dock inte ske varför ledningen helt bygger på tilltro till respektive handläggares kompetens och integritet. Kvaliteten på granskningen av de olika projekten kan dock bli mycket varierande. Den dokumentation som finns är en fastställd ansökan inkl bedömningsunderlag och en ofullständig checklista för granskningen av slutrapporterna.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Kontrollmiljön borde enkelt kunna förbättras
- Tydliga anvisningar saknas både internt och för medlemmarna
- SMRs bedömning av om redovisade risker är acceptabla eller ej framgår inte av dokumentationen. Inte heller framgår om SMR krävt särskilda aktiviteter vid ”högriskprojekt”
- Dokumentation över utfört arbete är generellt sett bristfällig

Enligt **vår bedömning** håller SMRs interna kontroll och styrning för låg nivå. Tydliga anvisningar saknas både internt och externt och dokumentationen är för dålig. SMRs bedömning av redovisade risker saknas varför det inte går att verifiera om acceptabel risknivå har uppnåtts. Det är vidare av största vikt att SMR konsekvent kräver och följer upp att samtliga slutrapporter verkligen har granskats enligt Sidas anvisningar. Då slutrapporter f.n. saknas för projekt om ca 50 mkr är det även väsentligt att granskningen av delrapporten får motsvarande inriktning.

4.3.4 *Utvärdering av projekt och program*

Utgångspunkter för vår granskning

Utvärdering av genomförd verksamhet är nödvändig för att kunna avgöra om verksamheten givit de effekter, dvs förändring hos målgruppen, som programmet eller projektet satt som mål. En ledningsfunktion som inte följer upp återkoppling av resultatet har liten eller ingen möjlighet att ompröva sin verksamhet.

Utvärdering är inte någonting som görs regelbundet utan snarare med några års intervall. Större program är lämpliga att utvärdera något år efter programavslut.

Utvärdering av projekt kan ske om projektet löper över flera år och är av en viss storlek. Mindre projekt behöver i regel inte utvärderas.

En djupare utvärdering kräver en genomtänkt metodik och rutiner för när utvärdering skall ske. Vidare krävs rutiner för hur och av vem utvärdering genomförs, hur resultaten skall användas samt utvärderingens förslag skall genomföras och följas upp.

Vi har i vår granskning studerat hur ofta utvärderingar görs och av vad, vilka som utfört dem, hur resultaten använts samt om det finns rutiner.

Våra iakttagelser

SMR utvärderar tillsammans med medlemsorganisationer större projekt. En medarbetare inom SMRs kansli leder utvärderingsverksamheten. Under 1998 genomfördes fem utvärderingar. Vi har inte funnit någon intern plan för nästkommande års utvärderingar. Inte heller har SMR i sin verksamhetsplan till Sida redovisat några planer för innevarande år (1999).

Syftet med utvärderingarna skiljer sig mellan olika projekt eller program. Flerparten utvärderingar fokuserar på projektets interna processer. I mindre utsträckning fokuserar utvärderingarna på att belysa effekterna av projekten utifrån projektets ursprungliga mål och Sidas biståndspolitiska syften.

Utvärderingarna dokumenteras i rapporter som sprids inom kansliet och till berörd medlemsorganisation.

Rutiner för hur resultatet skall spridas och utnyttjas i kommande arbete saknas. Därmed får resultatet av utvärderingarna inte den drivkraft som det borde ha på ledningens ev omprövning av verksamheten. Utvärderingarna används dock i stor utsträckning som underlag för den seminarieverksamhet som SMR bedriver. På så sätt sprider SMR utvärderingsresultaten och försöker i dialog med medlemsorganisationerna påverka dem till att skapa ett effektivare bistånd.

Vi har inte erfarit att någon av de utvärderingar som genomförts de senaste åren har lett till någon konkret åtgärd från SMRs sida vad gäller krav på projektens inriktning eller former för samarbete med lokal systerkyrka eller annan lokal partner.

Vi har funnit att kännedomen om utvärderingsresultatet bland berörda medarbetare på SMR är liten. I SMRs riktlinjer till medlemsorganisationerna inför projektansökningarna nämns inget om behovet av djupare utvärderingar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Rutiner för systematiska djupare utvärderingar saknas
- Syftet med fler av utvärderingarna riktar sig mot projektets interna process och resultat än mot projektets effekter på målgrupperna
- Genomförda utredningar dokumenteras på ett uttömmande sätt
- Rutiner för hur utvärderingsresultat skall användas av ledning och övriga medarbetare inom SMR saknas

Enligt **vår bedömning** är utvärderingsverksamheten inte en tillräckligt prioriterad verksamhet inom SMR. De utvärderingar som genomförts är av hög ”teknisk” kvalitet men fokuserar i otillräcklig omfattning på utvecklingsinsatsernas effekter – och särskilt vad gäller mätbara effekter – utifrån Sidas biståndspolitiska ambitioner. Därmed får ledningen inte tillräcklig information för att förändra verksamheten eller resurstilldelningen. De utvärderingar som gjorts har dock ett värde om de används i kommande arbete. När rutiner för hur resultaten skall användas och för uppföljning av genomförda rekommendationer saknas, får det till konsekvens att potentialen för förbättring inte utnyttjas.

4.3.5 *Rapportering av program och projekt till Sida*

4.3.5.1 Verksamhetsresultat

Utgångspunkter för vår granskning

I enlighet med avtalet med Sida skall SMR årligen till Sida rapportera om verksamhetsinriktning och utvecklingsverksamhet samt volontär- och praktikanterverksamhet.

Årsrapporten skall dessutom innehålla en analytisk sammanställning av redovisade resultat, effekter och erfarenheter i slutrapporterna jämfört med uppställda mål för insatserna.

Dessa rapporteringskrav förutsätter att SMR har förmåga att analysera resultat och effekter av olika insatser, kan relatera resultat till uppställda mål och att olika projekt kan relateras till varandra så att de kan ses i ett sammanhang. Dessutom krävs att SMR på ett mer grundläggande plan har definierat vissa projektövergripande mål som flera projektinsatser kan relateras till, att det för enskilda insatser definierats vad som skall åstadkommas i form av resultat och effekter, att projekten följs upp så att resultaten kan observeras, samt att utvärdering sker så att det blir möjligt att uttala sig om effekterna av enskilda eller flera projekt i förhållande till deras syfte.

Våra iakttagelser

Vi kan konstatera att SMR saknar grundläggande förutsättningar för att göra den analys som SMR utlovat i sitt samarbetsavtal med Sida.

För det första har SMR inte formulerat några mätbara och uppföljningsbara mål för det Sida-finansierade utvecklingssamarbetet. Det går därför inte att relatera ev resultat till några mål.

För det andra har SMR inte grupperat biståndsinsatserna i olika verksamhetsområden annat än på olika geografiska regioner och om utvecklingsinsatsen avser utbildning, hälsovård eller landsbygdsutveckling. Eftersom man inte grupperat projekten utifrån dess syfte utan möjligen efter aktiviteter, blir det inte möjligt att dra några generella slutsatser om inriktningen för flera projekt.

För det tredje har SMR inte vid bedömningen av ansökan för enskilda projekt tillräckligt väl identifierat och klargjort syftet med projektet och på vilket sätt det bidrar till att främja de biståndspolitiska målen och framväxten av ett civilt samhälle. Det är ytterst sällan som det framgår vilka effektmål som det enskilda projektet skall uppnå. Det är därmed inte möjligt att företa en utvärdering ens av enskilda projekt eftersom det inte formulerats mål för dem.

För det fjärde sker ingen samlad uppföljning av resultatet av enskilda eller grupper av projekt. Det är vidare osäkert i vilken mån som medlemsorganisationernas uppföljning i deras del- och slutrapporter verkligen stäms av mot ansökan eftersom bedömningen av del- och slutrapporterna inte regelmässigt görs av de handläggare vid SMR som bedömt ansökan. Även om del- och slutrapporterna innehåller uppföljningsinformation sker ingen kontroll av riktigheten i lämnade uppgifter från medlemsorganisationerna. Det saknas därmed förutsättningar för SMR att få en samlad bild av resultaten av genomförda aktiviteter.

För det femte sker ingen systematisk utvärdering av effekterna av enskilda projekt eller program. SMRs medlemsorganisationer genomför mycket sällan egna utvärderingar. SMR har på egen hand eller tillsammans med medlems-

organisationer genomfört eller initierat endast ett fåtal utvärderingar. På vilka grunder som vissa projekt har valts ut för utvärdering har sällan varit tydliggjorda. De utvärderingar som ändå har genomförts har med tveksamhet givit underlag till att bedöma nyttan av projekten eller programmen eftersom mål för projekten eller programmen sällan har formulerats då de inleddes.

Vi kan således konstatera att grundläggande information för att göra den analys som Sida efterfrågar saknas. Vi är vidare av den uppfattningen att även om den grundläggande informationen skulle finnas, saknas inom SMR i dagsläget tillräcklig kompetens och resurser för att genomföra de slag av analyser som Sida ställer krav på.

Vi har förstått att SMR för verksamhetsåret 1998 inte lämnat en årsrapportering med det innehåll som Sida ställer krav på. Året dessförinnan lämnades en årsrapport som innehöll vissa analysdelar, men som Sida ansåg inte tillgodosåga önskvärda kvalitetskrav.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Grundläggande förutsättningar för att kunna analysera projektinsatser saknas när mål utifrån projektets syfte inte har formulerats och projekten inte är indelade efter adekvat indelningsgrund.
- Grundläggande information om effekter från ett eller grupper av projekt saknas därför att utvärderingar i regel inte har gjorts
- Det saknas kompetens och struktur för att analysera resultat och effekter av projekt för olika insatsområden

Enligt **vår bedömning** saknar SMR i dagsläget den information och den analytiska kompetens som krävs för att kunna tillgodose de krav som Sida ställer på SMRs årsrapportering.

4.3.5.2 Ekonomiska resultat

Utgångspunkter för vår granskning

Enligt Sidas krav skall samtliga projekt årligen rapporteras med hänsyn till total budget, utfall och Sida-bidrag.

Våra iakttagelser

Samtliga projekt rapporteras till Sida uppdelade på respektive organisation, region, inriktning och status. Den rapportering som sker omfattar enbart Sida bidraget. Någon redovisning av hela projekten, enligt projektansökan, finns inte.

Detta är inte i enlighet med samarbetsavtalet och ger inte Sida möjlighet att följa det faktiska utfallet av projekten. Konsekvenserna av detta är bl.a. att projekt, där budgetavvikelser de facto förekommit, ändå framställs som om budgeten följts. Ett bra exempel på detta är projekt 98: 87 där utfallet blev 47 tkr under budget. Av slutrapporten framgår att det inneburit att egeninsatsen har minskat men alltså överstiger 20%.

Då den Sidafinansierade delen inte förändrats rapporteras projektet med SMRs teknik, fortfarande som om det gått på budget. Tekniken är dock konsekvent och motsvarande sker även i fall där budgeten överskridits.

Redovisning är inte heller avstämd mot slutrapporterna utan beskriver enbart likvidflödet inom SMR. Ett bra exempel på konsekvenserna av denna redovisning är projekt 1998:40 som i årsredovisningen presenterats som slutredovisat med Sida-budget av 308 tkr och ett utfall av 308 tkr vilket överensstämmer med vad SMR utbetalt. Enligt slutrapporten framgår att verkligt utfall enbart uppgick till 199 tkr. En uppföljning har även visat att mellanskillnaden återbetalts till SMR under 1999. Då tidigare slutredovisade projekt, enligt uppställningen i årsredovisningen, tas bort i kommande årsredovisning blir konsekvensen att detta projekts verkliga utfall aldrig kommer att rapporteras till Sida.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Någon fullständig redovisning av projekten finns varken internt eller rapporterad till Sida
- Den årliga rapporteringen av projekten kan ge Sida en felaktig bild

Enligt **vår bedömning** redovisas inte projekten till Sida i enlighet med avtalet. Det är även viktigt att, för i vart fall projekt som är markerade som slutrapporterade, avstämning sker mot slutrapporten innan uppgifterna tas in i årsredovisningen.

4.4 Process för erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling

För att stödja medlemsorganisationerna i deras utveckling av organisation och kompetens i frågor som rör utvecklingssamarbete bör en planerad verksamhet genomföras utgående från vars och ens behov. Anpassningar efter önskemål är viktigt för att resultatet skall bli vad medlemsorganisationerna förväntar sig.

En av de delprocesser som identifierades vid processkartläggningen var "Erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling". Den består av fyra huvudaktiviteter:

- Preciserat problemet (tillsammans med beställaren)

- Besluta om genomförande
- Genomföra utredning eller utbildning eller seminarier
- Producera och leverera publikationer

Utgångspunkter för vår granskning

Vi har granskat SMRs erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling utifrån hur SMR kanaliserar och identifierar medlemsorganisationernas behov, huruvida SMR intar en aktiv roll i detta arbete, på vilket sätt behovet tillgodoses samt utifrån hur uppföljning av genomförd verksamhet görs.

4.4.1 Precisera problemet

Våra iakttagelser

Mål för vad organisations- och kompetensutvecklingen skall leda till saknas. Konsekvensen blir att även plan för detta saknas. Den mesta av kompetensutvecklingen sker på uppdrag av medlemsorganisationerna. SMR har inte utifrån sitt ansvar gentemot Sida fullföljt sitt åtagande att tillse att medlemsorganisationerna skall bli mer professionella. SMR genomför organisationsbesök en gång/år. I mallen som används vid organisationsbesöken anmodas medarbetare från SMR att ta upp frågor om organisationsutveckling och kompetensutveckling. Av minnesanteckningarna från organisationsbesöken framgår att vissa medlemsorganisationer önskar större engagemang från SMR.

4.4.2 Genomförande av utvecklingsinsatser

Våra iakttagelser

Genomförande sker genom utbildning i form av seminarier samt konferenser. Ca 10–15 seminarier etc har genomförts under verksamhetsåret 1998. SMR har under 1999 initierat bl a ett seminarium kring LFA-frågor.

Vissa seminarier genomförs tillsammans med annan eller andra organisationer.

4.4.3 Uppföljning och utvärdering

Våra iakttagelser

Uppföljning och utvärdering av insatserna förekommer inte. Det innebär att SMR inte får återkoppling av genomfört arbete inte heller får de deltagandes synpunkter på ev. förbättringar eller utveckling av seminarie- och utbildningsverksamheten.

4.4.4 *Våra sammanfattande slutsatser och bedömningar*

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att;

- Behovsidentifiering, mål och plan för organisationsutveckling och kompetensutveckling saknas.
- Medlemsorganisationerna beställer själva kompetensutvecklingsinsatser.
- Seminarier, utbildningar och konferenser genomförs av SMR ibland tillsammans med andra organisationer.
- Uppföljning och utvärdering av insatserna görs inte.

Vår bedömning är att nivån på SMRs insatser inom området organisationsutveckling och kompetensutveckling till medlemsorganisationerna är otillräcklig. Behovet hos medlemsorganisationerna har inte kartlagts. Trots att medlemsorganisationerna önskar mer av kompetensutvecklingsinsatser från SMRs sida utökas inte insatsen från SMRs sida.

4.5 **Pågående förändringsarbete inom SMR**

Inom SMR pågår sedan ungefär ett halvår tillbaka ett förändringsarbete som syftar till att åtgärda flera av de brister som Sida påpekade under 1998 och 1999. Som en följd av bristerna i SMRs rapportering för året 1998 anmodades SMR av Sida att inkomma med en åtgärdsplan senast den 30 september 1999. En sådan plan har också inlämnats. Enligt SMR har följande åtgärder vidtagits eller planeras att genomföras inom dessa områden:

- Beredning av ansökningar
 - Antalet handläggare som bereder ansökningar har utökats.
 - Mallar skall finnas vid bedömning av ansökningar.
 - Gjorda bedömningar dokumenteras under beredningens gång och skall framgå av beslutsunderlaget till Biståndsutskottet.
- Ansvarsfördelning och organisation inom kansliet
 - Kansliet har omorganiserats till två delvis överlappande ansvarsområden där den ena arbetar med handläggning (handläggningscirkeln) och den andra med teoretiska och ideologiska frågor (reflexionscirkeln).

- En tjänst för kontextualisering (omvärldsanalys) och policyarbete har inrättats.
- En ny generalsekreterare har tillträtt sin tjänst den 1 september 1999.
- En ny tjänst som biståndssamordnare har inrättats den 1 september 1999.
- En organisationsstudie av SMR kommer att genomföras efter det att pågående systemrevision är avslutad.
- Bistandsutskottets roll och sammansättning kommer att diskuteras av en särskild grupp.
- Frågor kring SMRs roll, policy och ansvar och befogenheter
 - Temadag om SMRs roll, identitet och inriktning har genomförts.
 - Styrelsen har beslutat om SMRs verksamhetsinriktning inför år 2000.
 - Styrelsen har beslutat om SMRs policy.

Som framgår har SMR vidtagit eller planerat att vidta ett flertal åtgärder för att förbättra sin styrning och kontroll. Vi menar dock att hittillsvarande åtgärder inte är tillräckliga. De åtgärder som har vidtagits är inte tillräckligt genomgripande och framstår mer vara av "symbolisk" karaktär. Men vi har förstått att ytterligare åtgärder nu planeras. Text har styrelsen för SMR vid styrelsemöte i december månad tagit ett beslut som innebär att ett uppdrag har givits till SMRs kansli att lägga fram ett åtgärdsförslag inom flera områden. Framförallt kommer de interna rutinerna inom SMRs att förbättras, liksom den interna arbets- och ansvarsfördelningen. Däremot har det inte aviserats några åtgärder som innebär att SMRs styrning av utvecklingssamarbetet förstärks. Den nya ledningen för SMR har också visat ett stort intresse och engagemang för att förbättra verksamheten.

Den åtgärdsplan som SMR redovisat för Sida är enligt vår bedömning otillräcklig eftersom den inte redovisar vilka de grundläggande problemen är, vilka resultat som skall uppnås, hur det ska åtgärdas inom vilken tidsrymd och vilka som är ansvariga för de olika aktiviteterna. Den policy som SMR har fattat beslut om är dock ett steg i rätt riktning, men är för allmän för att klargöra inriktningen, kraven på utvecklingssamarbetet och SMRs ansvar och befogenheter i förhållande till sina medlemsorganisationer. Policydokumentet är i huvudsak orienterad mot det ekumeniska frågorna. Den verksamhetsinriktning för SMR som styrelsen tagit beslut om är dock konkret och kan med stor sannolikhet utgöra en bra grund för fortsatt förändringsarbete inom SMR.

5 Granskning av de större medlemsorganisationerna inom SMR

I följande kapitel ger vi en generell och sammanfattande beskrivning av våra iakttagelser och bedömningar för de fem största organisationerna inom SMR. De organisationer som vi granskat är Adra (Sjundedags Adventistsamfundet), Caritas, Svenska Missionsförbundet (SMF), Erikshjälpen och Nybygget. Vår beskrivning baseras på intervjuer med ansvariga för respektive organisationer och på dokumentation från berörda organisationer. Dessutom har vi för varje organisation genomfört en sk processkartläggning av utvecklingssamarbetet. I bilaga 1 gör vi en mer detaljerad genomgång av styrningen och kontrollen för var och en av de fem organisationerna.

5.1 Förutsättningar för styrning och kontroll

5.1.1 *Omvärldsbevakning, visioner och strategier*

Utgångspunkter för vår granskning

En framgångsrik organisation bevakar ständigt sin omvärld för att kunna anpassa sin verksamhet och utnyttja sina resurser mer effektivt genom att välja mellan alternativa strategier för att nå sina mål. Vi har i vår granskning särskilt uppmärksammat om medlemsorganisationerna har systematik och metoder för att ta in omvärldsinformation samt hur den dokumenteras och används inom organisationen. Vidare har vi studerat om organisationen har visioner för sitt utvecklingssamarbete och hur den i så fall beskrivs och kommuniceras med medarbetarna. Vi har också granskat ledningens val av strategier, dvs de viktigaste handlingsvägarna för att förverkliga visionen.

Våra iakttagelser

Omvärldsbevakningen är av liten omfattning inom organisationerna. Bevakningen är inte särskilt systematisk i den meningen att man har bestämt på vilket sätt behov och förändringar i omvärlden skall identifieras och bedömas. Organisationerna har annars riklig tillgång till information om de behov som olika målgrupper har av utvecklingsinsatser.

I huvudsak hämtas informationen från samarbetsorganisationer, ambassader, tidskrifter, offentliga uppgifter från olika länders regeringar och FN-organ. Främst hämtas informationen dock genom etablerade samarbetsorganisationer.

De behov som uppmärksammas är främst koncentrerade till de områden och länder där medlemsorganisationen redan har etablerade samarbetspartner. Den globala omvärldsbevakningen blir därmed begränsad. Påfallande sällan

sker en systematisk bevakning av det politiska skeendet i regionerna. Tidsperspektivet är också mycket kortsiktigt. Sällan blickar man längre fram än 2–3 år. Med undantag för Adra och i viss mån Caritas förekommer det ingen systematisk omvärldsbevakning i den meningen att organisationerna med ett visst tidsintervall eller till följd av förutbestämda omständigheter samlar information från tillförlitliga källor om en region, målgrupp. Inom Adra och Caritas sker omvärldsanalysen i allt väsentligt genom deras internationella organisationer och nätverk.

Erikshjälpen och SMF har ingen systematisk omvärldsbevakning. De dokumenterar inte gjorda omvärldsanalyser.

Det kan generellt sett inte hävdas att medlemsorganisationerna har brist på information. Däremot har de svårt att tolka och analysera all den information som de tar del av. Ofta kan inte heller behoven för olika målgrupper värderas och prioriteras på ett konsekvent sätt.

De studerade organisationerna har samtliga en tydlig och väl förankrad vision vad gäller missionsarbetet och det kristna budskapets spridning i världen. Däremot har inte alla organisationer en tydlig vision vad gäller det sociala arbetet i bistånds- och utvecklingsarbetet. Det är i princip endast Caritas, Nybygget samt Erikshjälpen som har en vision för denna del av verksamheten. För Adra finns en vision utarbetad av den internationella organisationen, men inte för den svenska.

De strategier som organisationerna arbetar efter är av varierande kvalitet, men är generellt sett inte särskilt utvecklade. Väl utvecklade strategier finns hos Nybygget som dessutom har satt upp strategiska mål för vad som ska åstadkommas inom en 10-årsperiod. Inom Erikshjälpen finns strategier men inga strategiska mål. Detsamma gäller för Caritas. Adra arbetar efter de internationella strategierna. SMF har strategier för missionsverksamheten.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Organisationernas har tillgång till omvärldsinformation genom ett flertal källor
- Strukturerade omvärldsanalyser förekommer sällan. I huvudsak baseras analysen på information från samarbetspartners och organisationens medarbetare i fält
- Behoven definieras i stor utsträckning av redan etablerade samarbetspartners
- Organisationerna har ofta tydliga visioner för sitt missionsarbete men saknar sådana för utvecklingsarbetet

- Strategier och strategiska mål saknas helt utom hos Nybygget

Enligt **vår bedömning** har organisationerna i regel en otillräcklig omvärldsbevakning för att på självständiga grunder kunna identifiera de mest angelägna behov och målgrupper som de väljer att arbeta för. Organisationerna saknar med något undantag också en vision och strategi för utvecklingssamarbetet. Det medför att utvecklingsarbetet riskerar att bli av ad-hocmässig karaktär att redan pågående utvecklingsinsatser och med etablerade samarbetspartners kommer att bestämma inriktning och omfattning av framtida insatser, vilket kanske inte överensstämmer med de behov och målgrupper som organisationen egentligen finner vara viktigast att arbeta för.

5.1.2 Verksamhetsstyrning

Utgångspunkter för vår granskning

En effektiv verksamhetsstyrning förutsätter att mål är formulerade för en given period för givna verksamhetsområden (regioner, länder, teman etc) och målgrupper. Vi har granskat hur mål är formulerade och hur de är kopplade till ev strategier. Vi har även granskat om program eller projekt mäts utifrån indikatorer i de fall mätbara mål är svåra att formulera. Slutligen har vi granskat hur planen för att nå målen är beskriven.

Våra iakttagelser

Verksamhetsstyrningen är generellt sett svagt utvecklad inom organisationerna. I regel saknas en konsekvent och tydlig ”röd tråd” mellan strategier och den årliga planeringen av verksamhet och resurser, dvs den taktiska styrningen. Planeringen tar i första hand utgångspunkt i de aktiviteter som organisation för närvarande är engagerad i och enskilda händelser i deras omvärld. Det saknas i regel tydliga och handfasta rutiner för planeringsprocessen och vad den ska omfatta. Inte heller är verksamhetsplaner och andra dokument särskilt utförliga i beskrivning av vad som ska åstadkommas under året och hur detta ska ske. Från denna bild skiljer sig Nybygget på så vis att verksamhetsplaneringen är ett utflöde av den strategiska styrningen och inte av enskilda händelser. Verksamheten är för samtliga organisationer indelad i olika program eller regioner för att underlätta styrningen. Inom Caritas finns det t ex hela nio verksamhetsområden efter en tematisk indelning. Det är dock sällan som mål har formulerats för de olika programmen eller regionerna.

En anledning till att verksamhetsstyrningen är så svagt utvecklad är att organisationerna har en liten administration och personal. Behovet av att skapa rutiner för hur verksamhetens ska planeras, att dokumentera mål och att skriva verksamhetsplaner har av organisationerna uppfattats som begränsat. Den pla-

nering som sker rör snarare innehållet i enskilda projekt och program än utvecklingsarbetet som helhet.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Mål har i regel inte formulerats för vad som ska åstadkommas i utvecklingsarbetet
- Verksamhetsplaner och andra planeringsdokument saknas ofta
- Rutiner saknas för hur verksamheten ska planeras
- Planeringen är fokuserad på enskilda projekt snarare än för program och verksamhetsområden
- Verksamhetsplaneringen är med något undantag inte kopplad till strategin

Enligt **vår bedömning** har organisationerna en otillräcklig verksamhetsstyrning därför att mål, planeringsdokument och rutiner saknas. Eftersom organisationerna är relativt små finns dock goda förutsättningar för ansvariga att ändå kunna styra verksamheten, även om risken är stor för att verksamheten i praktiken kommer att bestämmas av enskilda händelser, pågående projekt och aktiviteter och inte av de mål som organisationen föresatt sig att sträva mot.

5.1.3 *Ekonomisk redovisning*

Utgångspunkter för vår granskning

Den ekonomiska redovisningen skall följa god redovisningssed samt enligt vår uppfattning även innehålla en redovisning av hela projekten med hänsyn till respektive ändamål. Ur redovisningen bör även framgå organisationens åtagande för beslutade men inte fullfölja projekt samt en tydlig redovisning av beräknad skuld till Sida respektive SMR.

Våra iakttagelser

Samtliga organisationer följer i allt väsentlig god redovisningssed. Adra har dock fått oren revisionsberättelse pga felaktig redovisning av pensionsskulden. Då god redovisningssed för denna typ av organisationer är relativt outvecklad ger ”mallen” ingen bra vägledning i hur en bra redovisning skall se ut.

Generellt redovisas alla bidrag från SMR som intäkter och alla utbetalningar till projekten som utbetalningar. Från intäkterna dras sedan de medel som vid bokslutstillfället ännu inte har utbetalts till projekten och omföres till skuld till SMR respektive Sida. Några bokför beloppet som skuld från början och omför till intäkt när utbetalning sker. Nettot på intäktsraden för samtliga är saldot

mellan det man erhållit och det man utbetalat. Då man med nuvarande regler får ”släpa” med utbetalningarna till projekten fyra månader (till sista april) innan medlen skall återbetalas till SMR/Sida är skuldposten per 12/31 inte lika med verklig skuld. Denna metod medför även att när man söker medel för nästkommande kalenderår blundar man för de utbetalningar som avser föregående års lyftplan men som skett under januari – april.

Rent generellt bokas aldrig någon fordan upp på SMR/Sida, även om undantag finns, och ej heller någon skuld för projekten. Någon möjlighet att göra en avstämning mellan SMR och medlemmarna och än mindre mellan SMR och Sida finns således ej.

Samtliga är dock väl medvetna om reglerna och håller SMR/Sida-medel avskilt på ett separat bankkonto. Detta förfaringsätt medför även att organisationernas åtaganden gentemot sina samarbetsorganisationer ej framgår.

Beträffande redovisningen av projekten sker normalt en uppdelning per land/region och ibland även per finansiär. Uppdelning per mål förekommer men är relativt ovanligt. Denna uppdelning är vanligen ej möjlig då projekten ej är registrerade med denna typ av information. Om uppdelning sker görs detta i efterhand genom en manuell genomgång av projektkatalogen. Någon möjlighet att göra en enkel summering av årets utbetalningar, per de av Sida uppställda målen, är svårt.

De flesta årsredovisningarna är relativ likartade men Caritas har kommit längst i sin beskrivning av projekten.

Sammanfattande iakttagelser:

- De enskilda projekten beskrivs bristfälligt
- Skulden till Sida/SMR framgår ej tydligt av årsredovisningen

Enligt **vår bedömning** bör högre krav ställas på organisationernas årsredovisning eller så får SMR ställa upp krav på särskild redovisning.

5.1.4 *Ansvars- och befogenhetsstruktur*

Utgångspunkter för vår granskning

Ett av ledningens verktyg för styrning är att fördela ansvar och beslutsbefogenheter i organisationen. Hur de fördelas på olika organ och befattningshavare beskrivs oftast i en arbetas-/beslutsordning. Den bör ange uppgifter för och i vilka ärenden resp organ och befattningshavare får besluta. Vi har granskat stadgar, arbets- och beslutsordningar, befattningsbeskrivningar, delegation-

sordningar, attestordningar etc, dvs hur ansvaret och beslutsbefogenheterna är uttryckta och dokumenterade.

Våra iakttagelser

Beskrivningen av hur ansvar och befogenheter är fördelat inom organisationen skiljer sig mycket åt, allt från att vara nödtorftigt nedtecknade (Adra) till fullständiga befattningsbeskrivningar (Nybygget). Det är inte alltid arbetsordning och beslutsordning finns nedtecknat i den omfattning som handläggningen kräver, med undantag för Caritas och SMF. Vi har inte funnit att det i någon organisation har utvecklats rutiner för den interna kontrollen. Det ekonomiska ansvaret är inte tydliggjort vad gäller uppföljning av projekten. Generellt tycks gälla att så länge projekten håller sig inom fastställd budget är alla nöjda. Vi har dock inte funnit att det för någon organisation finns en bristande överensstämmelse mellan ansvar och befogenheter, t ex att biståndssamordnare skulle ha större ansvar än vad dennes befogenheter medger för att kunna ta sitt ansvar.

Ansvaret för beredning av ärenden är i samtliga organisationer delegerat till handläggare. Beredningen är ofta samordnad av en sk biståndssamordnare eller motsvarande. Beslut i ärendet tas i regel av styrelsen eller av särskilt utskott.

En förklaring till att rutinbeskrivningar och befattningsbeskrivningar är knapphändiga är att organisationerna upplever behovet som litet eftersom antalet anställda är få. Personalen känner varandra i regel från tidigare missions- eller församlingsarbete och har därför ingen anledning att misstro varandra i deras avsikter. I flera organisationer drivs arbetet genom en eller ett par "eldsjälar" som genom sin erfarenhet kan alla de rutiner som behövs för att bedriva utvecklingsarbetet, även om de inte finns nedtecknade. Adra är ett exempel härpå.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Befattningsbeskrivningar finns i regel men är mycket kortfattade
- Arbetsordning och beslutsordning saknas ofta
- Ansvar och befogenheter tycks i praktiken överensstämma
- Behovet av dokumenterade beskrivningar över ansvar och befogenheter uppfattas som begränsat eftersom organisationerna är små och medarbetarna känner varandra sedan länge

Enligt **vår bedömning** är ansvars- och befogenhetsstrukturen inte tillräckligt dokumenterad inom organisationerna. Även om organisationerna uppfattar att detta inte utgör något problem i dagsläget, kommer det att bli ett problem i den händelse att ansvarsfrågan behöver redas ut.

5.1.5 *Hjälpmedel för styrning*

5.1.5.1 Användning av SMRs hjälpmedel för styrning och kontroll

Utgångspunkter för vår granskning

För att säkerställa SMRs möjligheter att rapportera och följa upp, av samarbetsavtalet med Sida är det väsentligt att SMRs anvisningar följs av övriga organisationer.

Våra iakttagelser

Samtliga organisationer använder SMRs blanketter och anvisningar för projektansökan och för rapportering av utvecklingen för enskilda projekt. Några övriga krav upplever inte organisationerna att de har i förhållande till SMR och någon strukturerad rapportering sker ej. Hjälpmedel i form av checklistor eller liknande finns i princip inte.

Enligt **vår bedömning** både använder och följer organisationerna SMRs anvisningar och blanketter i enlighet med givna direktiv.

5.1.5.2 Interna hjälpmedel för styrning och kontroll

Utgångspunkter för vår granskning

För att underlätta och för att säkerställa kvaliteten i handläggarnas arbete bör organisationerna ha lämpliga, fastställda rutiner för de väsentligaste arbetsmomenten.

Våra iakttagelser

Samtliga organisationer har med något undantag tagit fram någon form egna mallar, checklistor och rutiner för att underlätta beredningen av ansökningar, vid utbetalning till samarbetspartner samt vid bedömning av de resultat från projekten som samarbetspartner rapporterar. Kvaliteten i dessa checklistor varierar mellan organisationerna. Caritas är t ex på väg att införa en mycket omfattande projektmanual som i ett och samma dokument klargör hur ärendena ska handläggas. Inom Erikshjälpen och SMF finns checklistorna av mer informell karaktär. Det går inom dessa organisationer inte att följa hur ärendet har beretts och på vilka grunder utbetalning sker eftersom den faktiska beredningsprocessen inte är dokumenterad för enskilda ärenden.

De rutiner och checklistor som organisationerna använder sig av utgår från de blanketter som SMR skickat ut och Sidas anvisningar. En genomgående uppfattning är att Sidas anvisningar ger utrymme för olika tolkningar och att SMR

valt att inte tolka dessa anvisningar, annat än att fastställa en blankettmall för hur nya projekt ska presenteras och avslutade eller pågående projekt ska avrapporteras. Behovet av att organisationerna håller sig med egna checklistor etc är därför stort för att handläggningen inte ska bli helt beroende av den enskilda handläggarens bedömning.

Generellt kan sägas att det finns ett större intresse och mer omfattande rutiner för att bedöma budget för nya projekt än för att bedöma underlag för bedömning av redan pågående projekt.

Frånsett Adra och Caritas har IT-stödet ännu inte kommit att användas fullt ut som ett hjälpmedel i handläggningen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Fastställda rutiner saknas för handläggarnas arbete
- Organisationerna saknar tydliga anvisningar från SMR på ett flertal väsentliga områden

Enligt **vår bedömning** saknar organisationerna fastställda interna rutiner för framförallt handläggarnas arbete.

5.2 Process för utvecklingssamarbete

5.2.1 Planering av program och projekt och kompetensutveckling

Utgångspunkter för vår bedömning

Planering av ett utvecklingsprogram och -projekt eller kompetensutveckling av samarbetspartner innefattar i princip två steg. I ett första steg ska behoven identifieras, därefter ska lämpliga samarbetspartners väljas.

Våra iakttagelser

Sätten att identifiera behoven skiljer sig åt mellan organisationerna. Det är få organisationer som gör en självständig behovsbedömning i den meningen att behoven blir styrande för valet av samarbetspartners. Med undantag för Caritas och Erikshjälpen är valet av samarbetspartners i princip redan givet eftersom de arbetar med en fast partnerstruktur sedan länge. Särskilt uttalat är det för SMF som arbetar genom ett fåtal systerkyrkor sedan seklets början. De organisationer som arbetar med redan på förhand utvalda samarbetspartners låter i regel sina partner göra behovsbedömningen. Bedömningen begränsas då till den kontext och den referensram som partners ifråga har.

Caritas och Erikshjälpen arbetar båda med ett stort antal samarbetsorganisationer, av vilka flera förnyas och avvecklas varje år utifrån förändrade behov för de målgrupper som Erikshjälpen och Caritas arbetar för. Caritas skiljer sig från Erikshjälpen genom att enbart arbeta med katolska systerkyrkor inom sitt internationella nätverket och att behovsidentifieringen i huvudsak görs av den internationella organisationen. Behovsbedömningen sker dock av Caritas i Sverige. Det ska tilläggas att Erikshjälpens arbetssätt på denna punkt har ändrats sedan ett år tillbaka. Tidigare arbetade organisationen med relativt fasta samarbetspartners.

Vi har noterat att de fem organisationerna har delvis olika utgångspunkter för vilka behov som ska identifieras och motivet för utvecklingsinsatsen. Förenklat uttryckt kan man hävda att det finns tre olika utgångspunkter för insatsen. I det ena fallet syftar insatsen primärt till att främja missionsarbetet och samarbetspartners kyrkliga församlingsarbete. I det andra fallet fyller insatsen främst ett socialt behov, varför församlingsarbetet står i bakgrunden. I det tredje fallet ses insatsen som ett sätt att stärka den uppbyggnaden av samarbetspartner i dess strävan att bygga upp ett civilt och demokratiskt samhälle utifrån en stark lokal förankring.

SMF och till viss del Nybygget kan sägas stå för den första utgångspunkten medan övriga organisationer står för den andra utgångspunkten, dvs att de ser till de sociala behoven i första hand. Erikshjälpen är den organisation som är mest ”sektariserad” i den meningen att den bortser från värdet för den lokala församlingen. Ingen av de fem granskade organisationerna kan sägas helt utgå från den tredje utgångspunkten, att insatsen ska bidra till uppbyggnaden av ett civilt samhälle genom lokal organisation med lokal förankring. Caritas är den organisation som har kommit längst i detta avseende.

Genomgående för samtliga organisationer med undantag för Caritas är att de saknar kriterier – eller i vart fall dokumenterade sådana – för att bedöma samarbetspartners. Bedömningarna grundas i hudsak på tidigare erfarenheter och referenser från andra finansiärer samt i ev projektansökan. Caritas gör en bedömning av organisationens administrativa kapacitet utifrån en generell handbok för NGO, men använder inga egna checklistor.

Även om organisationerna saknar normer och checklistor för att välja sina samarbetspartners sker urvalet inte i blindo, eftersom de till stor del kan lita sig mot tidigare erfarenheter och tidigare kontakter.

Inte sällan har de projekt som samarbetspartnern driver redan uppmärksamats genom fältbesök eller motsvarade. Flertalet organisationer upplever dock ett behov av tydligare bedömningskriterier, bl a från SMR.

Samarbetspartners kompetens- och utvecklingsbehov bedöms i allmänhet utifrån de samtal som förs i samband med projektansökan. Det är då ev svårigheter och kompetensbrister hos samarbetspart kommer i dagen. Organisationerna använder ingen särskild checklista eller liknande för att identifiera och värdera behoven. De behov som identifieras är alltifrån att stärka kunskapen om det kristna budskapet och hur församlingsarbetet ska bedrivas till hur den administrativa kompetensen och ledningens kompetens ska utvecklas, eller i konkreta frågor att utveckla kompetens om hur t ex byggnadsprojekt ska drivas.

Samtliga organisationer upprättar avtal med sina samarbetspartners. Avtalens längd varierar, men avtalstider som gäller tillsvidare förekommer. Avtalens innehåll varierar även om man i grunden följer Sidas förslag. Utförligaste avtal skrivs av Caritas.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Organisationerna gör sällan en självständig behovsbedömning utifrån vilken samarbetspartners väljs ut. Istället är det genom valet av samarbetspartner som det bestäms vilka målgrupper och behov som ska tillgodoses.
- Utvecklingsinsatserna är i begränsad omfattning orienterade mot att stärka samarbetspartners kompetens- och organisationsutveckling. Metoder för att bedöma, identifiera och bedöma behoven är inte utvecklade, för behovet av kompetensuppbyggnad för samarbetspartners t ex genom nätverk.
- Insatserna är i stor utsträckning relaterade till utbildnings- och hälsoprojekt samt lokaler härför. Detta medför risk för ett fortsatt bidragsberoende. Få projekt kan sägas primärt syfta till att främja uppbyggnaden av ett civilt och demokratiskt samhälle. Flertalet projekt som genomförs av de organisationer som bedriver missionsverksamhet har i allt väsentligt samma inriktning som för ett sekel sedan.
- Checklistor för att identifiera behov och bedöma samarbetspartners saknas för alla organisationer. För några organisationer sker ingen förnyelse och omprövning av samarbetspartners. Val av nya samarbetspartners föregås i regel av en grundlig bedömning.
- Avtal ingås i huvudsak alltid med samarbetspartner, men inte alltid. Avtalen löper med olika långa avtalsperioder.

Enligt **vår bedömning** är metodiken för att identifiera behov och målgrupper inte helt tillfredsställande. Detsamma gäller även val av samarbetspartners. I stor utsträckning sker behovsidentifieringen av samarbetspartners, som i sin tur ofta är ett historiskt betingat val. Sannolikheten för att de utvecklingsinsatser som organisationerna engagerar sig i är de insatser som bäst korresponderar

mot organisationens övergripande syfte och inriktning är därför begränsad. Det ska dock framhållas att en återkommande omprövning av etablerade samarbetspartners inte är ett villkor för att erhålla Sida-medel. Det räcker med att utvecklingsinsatserna ligger inom ramen för Sidas biståndspolitiska mål, villkor och anvisningar. Det är däremot i ett styrningsperspektiv viktigt att organisationerna omprövar sitt samarbete med olika partners för att säkerställa att insatserna bidrar till att infria organisationens mål för sin verksamhet.

5.2.2 *Bedömning av program- och projektansökningar*

5.2.2.1 Organisation, inriktning och resultat

Utgångspunkter för vår granskning

Som utgångspunkt för vår granskning har vi SMRs krav på vad en program och projektansökan skall innehålla och hur den skall vara uppställd. Vi har granskat om inriktningen och målen för program och projekt är uttryckta i termer av effekter, prestationer eller aktiviteter. Vi har också granskat medlemssorganisationens sätt att säkerställa riktigheten i lämnade uppgifter.

Våra iakttagelser

Organisationerna har att löpande eller i vart fall årsvis ta ställning till nya utvecklingsinsatser. Flertalet insatser är begränsade till enskilda projekt även om de över en längre tid kan ses som ett program. Projektförslagen identifieras i allt väsentligt av samarbetspartners. Organisationerna har inte meddelat sina samarbetspartner särskilda riktlinjer om vilka behov som ska identifieras eller hur detta ska ske. I regel använder samarbetspartners den blankettmall som SMR konstruerat för projektansökningar. Ibland har ansökan skrivits av organisationens egen missionär, men det förekommer oftast då samarbetet är nytt och den första ansökan ska formuleras.

När väl en projektansökan är inkommen påbörjas en relativt omfattande granskning och bedömning av projektet. Projektet bedöms utifrån flera utgångspunkter; om det har "rätt" inriktning, om behoven är väsentliga, om insatserna kan väntas ge de resultat som avses, och om samarbetspartnern har tillräcklig kapacitet för projektet. Särskilt den sista delen är föremål för en närgående bedömning. Då många av projekten rör förbättringar i infrastruktur och lokaler för och administration av hälsovård och undervisning granskas projekten främst med avseende på genomförbarhet och samarbetspartners förmåga att leda sådana projekt. För bedömningen används ofta missionärer med relevant yrkesbakgrund och med praktisk erfarenhet av biståndsarbete. Däremot är det sällan som organisationen i bedömningen uppmärksammar på vilket sätt projektet bidrar till att stärka det civila samhället eller om projektets

innehåll och motivbild överensstämmer med Sidas biståndspolitiska mål. Ofta framgår inte motivet och syftet med projektet av ansökningarna, inte heller hur projektet ska följas upp och utvärderas. Dessa delar brukar i regel kompletteras av den medarbetare som handlägger ansökan.

Organisationernas bedömning av projekten sker sällan med stöd av egna checklistor, Caritas undantaget. Prioriteringen av projekt görs i regel av en särskilt utsedd grupp av medarbetare eller av ett utskott. Vägledande för prioriteringen är hur väl projektet svarar mot dels organisationens egen policy och dels Sidas biståndspolitiska mål och anvisningar. På senare tid har ansökningar som inte varit tillräckligt genomarbetade fallit bort eftersom Sida ställt tydligare krav på att ansökningarna ska omfatta verkliga projekt och program – inte tänkbara insatser.

Samtliga organisationer dokumenterar i särskild PM skälen till bifall eller avslag på ansökan. Promemorian är i regel mycket kortfattat.

Det finns dock ingen dokumentation av hur ansökan mer konkret har granskats och vilka bedömningar som gjorts i enskilda delar.

Organisationernas prioritering är anpassad till de resursramar per organisation som SMR av hävd tillämpar. Detta innebär att de inte lämnar in ansökningar med ett större finansieringsbehov än vad de tidigare har erhållit eftersom SMR anvisar medel i proportion till medlemsorganisationernas storlek.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Ansökningarna skrivs i regel av samarbetsorganisationer enligt överenskommen mall från SMR
- Organisationerna gör en relativt omfattande granskning av inkomna ansökningar.
- Syftet med projektet och de effekter på målgruppen som projektet ska uppnå är i regel oklara, vilket försvårar möjligheten till utvärdering.
- Några organisationer har checklistor för att göra bedömningarna.

Enligt **vår bedömning** gör organisationerna en tillfredsställande bedömning av att projekten är genomförbara och att de i allt väsentligt faller inom ramen för de insatser som kan Sida-finansieras. Dock preciseras i regel inte syftet med projektet tillräckligt väl, vilket kan ge viss svårighet att bedöma projektets relevans utifrån Sidas perspektiv. Dessutom redovisas sällan de förväntade effekter som ska åstadkommas av projektet, vilket försvårar möjligheten att senare utvärdera projektet.

5.2.2.2 Budget/resursbehov

Utgångspunkter för vår granskning

Budgeten bör granskas mot angivna aktiviteter och i enlighet med en fastställd rutin. Vidare bör samarbetsorganisationernas ekonomiska och personella möjligheter att fullfölja och handlägga projekten bedömas.

Våra iakttagelser

Budgeten för enskilda projekt hanteras i regel av berörd handläggare. Till sin hjälp används den standardblankett som SMR tagit fram. Inte vid någon organisation används några checklistor eller motsvarande för att underlätta bedömningen och säkerställa homogeniteten.

Trots frånvaron av checklistor etc granskas projektens budget och resursbehov noggrant av samtliga organisationer. Budgeten är den del av projekten som granskas mest noggrant. Som underlag används kostnadsjämförelser med andra genomförda projekt och tidigare erfarenheter.

I vissa fall när projekten innehåller större inköp begärs t o m offerter in för att verifiera kostnaderna. Inom SMF synes denna granskningsprocess vara mer omfattande än vid andra organisationer.

Någon systematisk bedömning av samarbetsorganisationerna görs inte, utan man litar på bedömning från besök. I flertalet fall har dock samarbetet varat under lång tid varför man har kunnat utgå från faktiska resultat. Vi har dock på besök hos samarbetsorganisationen till Nybygget, Caritas och Erikshjälpen noterat att Sidas krav omöjligtvis kan ha uppfyllts vilket skulle ha varit uppenbart om systematisk kontroll utförts.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Dokumenterade rutiner saknas.
- Systematisk bedömning av samarbetsorganisationerna saknas i vissa fall.

Enligt **vår bedömning** verkar den faktiska granskningen av insända budgets hålla acceptabel nivå, även om dokumentationen ej är systematiserad. Granskningen av samarbetsorganisationerna genomförs inte alltid enligt Sidas anvisningar.

5.2.3 Genomföra utvecklingsinsats genom samarbetspartners

Utgångspunkter för vår granskning

Granskningen inriktar sig på hur medlemsorganisationerna upprättar samarbetsavtal med sina lokala samarbetspartner, avtalens längd och innehållet i samarbetsavtalen dvs om det av avtalet framgår de krav Sida ställer på ett samarbetsavtal. Vidare granskar vi på hur parternas åtagande är formulerade.

Våra iakttagelser

Så snart som SMR har meddelat att ansökningarna har godkänts av Sida, börjar arbetet med att skriva ett avtal med den samarbetspartner som projektet avser. Flertalet organisationer tillämpar ett standardavtal efter en mall som SMR skapat. I avtalet regleras de krav som ska vara uppfyllda för att organisationen ska verkställa utbetalningar till samarbetspartnern och kraven på slutrapportering.

I regel har avtal alltid slutits med en lokal organisation eller kyrka, men det förekommer att avtal har slutits med enskilda personer. Vissa formaliakrav uppfylls inte alltid och det kontrolleras inte alltid om avtalsslutande personer har rätt att teckna firma etc.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Avtal om projekt sluts i regel enligt en standardiserad mall från SMR.
- Avtalsmallen reglerar inte närmare vilka krav som ställs på samarbetspartner utöver vad som framgår av Sidas anvisningar, annat än ifråga om återrapportering.
- Det förekommer att avtal sluts med enskilda personer och inte med en lokal organisation.
- Avtalen är inte juridiskt bindande dokument som ger stöd för krav om eventuell återbetalning av felaktigt använda medel. Avtalen får enligt vad vi upplysts om därför betraktas som en överenskommelse.

Enligt **vår bedömning är** genomförs i allt väsentligt tillräckliga överenskommelser om vad samarbetspartner ska genomföra inom projektet. Vad samarbetspartner har åtagit sig framgår dock sällan av själva avtalet utan av projektansökan.

5.2.4 Genomföra kompetens- och organisationsutveckling

Utgångspunkter för vår granskning

Av Sidas anvisningar framgår att program och projekt som tar sikte särskilt på kompetens- och organisationsutveckling skall uppmärksammas. Vi har granskat

hur medlemsorganisationen identifierar behov hos sina samarbetspartners och hur stödet har manifesterats i handling.

Våra iakttagelser

Intresset för och erfarenheten av att utveckla kompetens, organisation och strukturer samt synsätt hos samarbetspartners skiljer sig mellan organisationerna. Nybygget och Erikshjälpen är exempel på organisationer som ser det som ett prioriterat område medan det inte har samma vikt hos SMF. Även syftet med utvecklingsinsatsen skiljer sig. Inom SMF är profileringen mycket stark mot ekumeni, medan Erikshjälpen inriktar stödet mot att utveckla den administrativa och organisatoriska kompetensen.

Generellt kan dock sägas att alla saknar tydliga rutiner, checklistor och riktlinjer för hur kompetensutvecklingsbehovet ska identifieras och värderas. Dessutom saknas metoder och rutiner för hur stödet konkret ska tillgodogöras av samarbetsorganisationer. Än så länge sker merparten av kompetensuppbyggnaden genom seminarier och praktisk vägledning av missionärer på platsen.

I mycket begränsad utsträckning förekommer kompetensuppbyggnad genom att skapa nätverk mellan samarbetspartners med olika kompetensprofiler i syfte att stödja deras kompetensmässiga utveckling.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Intresset och erfarenheten av att utveckla kompetens och management hos samarbetspartners varierar mellan organisationerna.
- Rutiner och checklistor etc för hur behovet ska identifieras saknas.
- Kompetensuppbyggnad sker i huvudsak genom bilateral kunskapsöverföring från organisation i Sverige till dess samarbetspartner. Nätverk med samarbetspartner för att möjliggöra ökat erfarenhets- och kompetensutbyte dem emellan skapas sällan.

Enligt **vår bedömning** har organisationerna ännu inte utvecklat ett genomtänkt synsätt och metodik för hur de genom samarbete med lokala partners ska främja framväxten av ett civilt samhälle. Insatserna har alltså ett fokus på konkreta sociala projekt. Det är först om samarbetspartner saknar organisatorisk kompetens och resurser för att genomföra projektet som det blir intressant att bistå organisationen med behövlig hjälp.

5.2.5 *Uppföljning och utvärdering av program och projekt och av kompetensutveckling*

5.2.5.1 Verksamhet

Utgångspunkter för vår granskning

Uppföljning av verksamhet och ekonomi mot projektplan och budget är nödvändigt för att säkerställa att avvikelser kan åtgärdas. För att uppföljningen skall vara effektiv krävs det rutiner, ansvariga för att vidta åtgärder samt rapporteringsrutiner. Vi har granskat hur uppföljningen genomförs och om utvärderingar efter program och projektavslut genomförs, rutiner för utvärderingar och hur resultat används.

Våra iakttagelser

Organisationernas uppföljning utgår från de del- och slutrapporter som deras samarbetspartner skickar in. Vissa organisationer, såsom Adra, får en kontinuerlig information om projekten genom kvartalsvisa delrapporter, medan andra såsom SMF i huvudsak får en slutrapport en gång om året. Rapporterna lämnas med något undantag i enlighet med den mall som SMR angivit. Innehållet i rapporterna granskas av handläggarna vid samtliga organisationer. Granskningen fokuserar främst på att det av rapporten framgår vilka aktiviteter som genomförts och vilka prestationer som uppnåtts i förhållande till uppställda mål i ansökan. Rapporterna omfattar sällan närmare beskrivningar av vilka effekter som uppnåtts av projektet. Ibland får då samarbetspartnern komplettera med en sådan redogörelse, men ofta görs denna komplettering av handläggare vid organisationen. Så sker t ex inom SMF. Granskningen följer inte vid någon organisation en checklista. Handläggarnas bedömning och värdering av rapporten baseras i stor utsträckning på deras egna erfarenheter.

Innehållet i rapporterna ifrågasätts i regel inte. Med undantag för Caritas är det ingen organisation som gör en konsekvent verifiering av att de uppgifter som lämnas är korrekta. Men även för Caritas har vi funnit att verifiering inte alltid görs och att rapporteringen faktiskt varit felaktig för ett projekt. Organisationerna har dock generellt sett en bra insyn i projekten genom tidigare fältbesök och genom att de sedan länge har arbetat med samarbetspartnern ifråga. I Caritas görs löpande fältbesök där alla avvikelser från ansökan redovisas. Vid fältbesöken används en checklista.

Utvärdering av projekt och program förekommer sällan och sporadiskt. Kännetecknande för alla organisationer är också att rutiner och metoder saknas för hur utvärderingar ska genomföras. I de fall utvärderingar förekommer sker det inte sällan på initiativ av SMR. Ett problem med utvärderingarna är att det sällan går att bedöma effekterna av ett eller flera projekt därför att syftet och målet med projektet eller programmet inte har varit klargjort innan de startades.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Samtliga projekt följs upp genom de del- eller slutrapporter som samarbetspartner skickar in. utvärderas
- Rapporteringen följer den mall som SMR fastställt.
- Kontroll och verifiering av att uppgifterna är korrekta förekommer sällan. Anledningen är att organisationerna "litar på sina samarbetspartners". Där- emot görs alltid en avstämning mot ansökan.
- De effekter som uppnåtts av projekten redovisas sällan.
- Utvärdering av projekt och program förekommer inte systematiskt och regelbundet.
- Metodik för att genomföra utvärderingar saknas.
- Checklista för hur rapporterna ska bedömas saknas.

Enligt **vår bedömning** har organisationerna tillräcklig kontroll av att de medel som deras samarbetspartner erhåller har använts enligt avtal och överenskomna resultat uppnås eller aktiviteter genomförs. Organisationerna saknar emellertid förutsättningar för att mer i detalj verifiera att de resultat som samarbetspartner redovisar ifråga om genomförda aktiviteter överensstämmer med verkligheten. Vad gäller resultat av projektens effekter har däremot organisationerna en bristfällig kunskap eftersom en sådan redovisning från samarbetspartner ofta saknas pga av att syfte och effektmål för projekten sällan har definierats före projektstart.

5.2.5.2 Ekonomi

Utgångspunkter för vår granskning

Organisationerna skall tillse att samarbetsorganisationerna löpande rapporterar det ekonomiska utfallet i förhållande till fastställd budget. Rapporterna skall vara utformade på ett sådan sätt att budgetavvikelser enkelt kan analyseras och följas upp. Vidare skall organisationerna begära lämplig redovisning av samarbetsorganisationernas egen redovisning för att säkerställa att mottagarorganisationen har en riktig och fullständig redovisning.

Våra iakttagelser

Normalt krävs ingen löpande rapportering från samarbetsorganisationernas egen redovisning, typ årsredovisningar etc utan kraven är inriktade mot re-

spektive projekt. Även för projekten tycks det inte finnas några gemensamma krav eller riktlinjer för hur den löpande redovisning skall vara utformad. Del- och slutrapporter sammanställs dock alltid på SMRs blanketter. Denna sammanställning görs ibland av samarbetspartner och ibland i Sverige. Vad som ofta krävs är någon form av ”progress report” där kraven på ekonomisk redovisning inte är speciellt framställda. Rapporterna innehåller ej någon analys av faktiska budgetavvikelser utan kommentarerna är ofta av mycket allmän karaktär typ ”det blev dyrare än vi tänkt oss etc”. Någon enhetlig dokumentation över vilken uppföljning som de svenska organisationerna har gjort, finns normalt inte.

Är en samarbetsorganisation stor eller om den arbetar via egna regionkontor eller liknande finns ofta någon form av ekonomiska årssammanställning för mottagarorganisationen.

Att med ledning av den löpande rapportering bilda sig en uppfattning om den förväntade eller faktiska ekonomiska utvecklingen av projekten är mycket svårt. Några prognoser tycks varken kunna göras eller görs med ledning av den löpande rapporteringen. Däremot kan vanligen bedömningar göras om utbetalningarna måste skjutas på framtiden pga av förseningar eller praktiska problem. Organisationen verkar inte heller direkt vara intresserade av om projektet följer budget (mätt i förhållande till tänkta aktiviteter) eller ej då utbetalning vanligen följer den ursprungliga budgeten oavsett hur utfallet är för enskilda aktiviteter. I ett fall har vi t o m noterat att den sista utbetalning skett efter det datum som finns på slutrapporten.

I de flesta fall sker dock lokal revisorsgranskning av större projekt varför det redovisade utfallet troligen är korrekt. Få tycks dock ha noterat att denna granskning i största möjliga utsträckning, enligt Sida, skall ske av internationellt erkänd revisionsbyrå. Detta medför att kvaliteten på granskning kan variera från fall till fall.

Den organisation som har den särklass bästa interna redovisningen är ADRA där varje projekt rapporteras på ett föredömligt sätt och i enlighet med en internationellt fastställd manual.

SMFs bidrag till Kyrkornas världsråd (9 mkr 1998) hanteras efter särskilda rutiner vilket medför att SMF ej har möjlighet att följa eller påverka enskilda projekt. SMR har inte heller möjlighet att kräva återbetalning om godkända projekt inte fullföljs eller får överskott.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att

- Någon egentlig granskning eller uppföljning av mottagarorganisationerna inte sker.

- Systematisk uppföljning av det ekonomiska utfallet av respektive aktivitet inte sker eller i vart fall inte finns dokumenterad.
- Avtalet mellan SMF och Kyrkornas Världsråd inte ger SMF den insyn i verksamheten som krävs för att kunna kontrollera medelsansvändningen.
- Den översiktliga granskningen är troligen bra då budgeten vanligen är väl genomgången och handläggarna erfarna samt flertalet större projekt reviderade.

Enligt **vår bedömning** följer inte organisationerna tillfullo Sidas anvisningar för bedömning av lokal samarbetspartner eller val av lokal revisor. Vidare saknas tillfredsställande dokumentation över utförd granskning. Som helhet verkar dock de svenska organisationerna ha acceptabel kontroll även om uppföljning inte är systematisk eller väl dokumenterad.

5.2.6 *Rapportering av resultat till SMR*

5.2.6.1 Verksamhet

Utgångspunkter för vår granskning

Medlemsorganisationerna skall enligt samarbetsavtalet rapportera verksamhet och ekonomi från pågående och avslutade program och projekt en gång per år. Del- och slutrapporteringen skall göras på en av SMR fastställd mall. Det finns inget som hindrar att rapportering sker med tätare intervall. Delrapporterna skall innehålla avvikelser från beslutad program eller projektplan avseende mål, aktiviteter och resursåtgång samt orsak till avvikelser och medlemsorganisationens bedömning av projektets fortsättning.

Våra iakttagelser

Den rapportering som organisationerna årligen gör av pågående och avslutade projekt/program till SMR baseras helt och hållet på de del- och slutrapporter som organisationerna får från deras samarbetspartner och den bedömning som därvid görs. Organisationerna gör ingen ytterligare granskning av att underlaget från sina samarbetspartners är riktigt innan rapporterna skickas in till SMR. I regel får organisationerna sina del- eller slutrapporter någon månad eller några månader innan de i sin tur ska rapportera till SMR. Rapporteringen till SMR beslutas i regel av organisationens biståndssamordnare eller motsvarande, ibland av styrelsen. Det förekommer att SMR inte godkänner enskilda slutrapporter, vanligen beroende på att de saknar fullständig beskrivning av de resultat som uppnått i projektet. Organisationerna anmodas då att komplettera rapporten.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Organisationerna lämnar in del- och slutrapporter enligt den mall och tidplan som överenskommits med SMR.
- Organisationernas rapportering till SMR baseras på insända del- och slutrapporter från samarbetspartner.
- Det görs ingen ytterligare kontroll av riktigheten i rapporterna än den som sker i samband med organisationernas uppföljning av rapporterna.
- Organisationerna gör ingen egen analys eller kommentarer kring genomförda projekt som skulle underlätta SMRs värdering av projekten och beskrivning av resultat till Sida.

Enligt **vår bedömning** är organisationernas rapporteringen av resultat till SMR i huvudsak tillfredsställande, dock gör organisationerna ingen egen värdering av projekten. De gör inte heller någon ytterligare kontroll av tillförlitligheten i de del- och slutrapporter som samarbetspartner skickar in. Vad gäller värdering av de effekter som uppnåtts av projekten ställer vi oss tveksamma om sådan bedömning kan göras då utvärderingar sällan görs.

5.2.6.2 Ekonomi

Utgångspunkter för vår granskning

Rapportering till SMR skall följa av SMR utgivna anvisningar samt vara så detaljerade att SMR får en bra bild av det ekonomiska utfallet. Samtliga slutrapporter skall dessutom enligt Sidas anvisningar vara granskade av den svenska organisationens revisor.

Våra iakttagelser

Löpande redovisning sker för samtliga projekt till SMR en gång per år med den interna rapportering som underlag. Då de ofta är magra vad gäller ekonomisk information, blir naturligtvis även rapporteringen något tunn. Rapportering sker dock alltid på av SMR fastställda blanketter. Då anvisningarna till dessa blanketter, vad avser kommentarer till det ekonomiska utfallet, är något ofullständiga, för att inte säga obefintliga, blir även kraven på konkreta analyser otydliga och rapporterna, i dessa avseenden, dåliga. Det medför att SMR inte får någon bra bild över det ekonomiska utfallet i förhållande till budgeterade aktiviteter, och ej heller kan följa upp väsentliga budgetavvikelser. I vissa fall bifogar dock organisationerna sin interna ekonomiska rapport vilket kan ge SMR bra kompletterande information.

Kraven på att varje slutrapport skall vara reviderad av svensk revisor och i enlighet med Sidas revisorsinstruktioner följs ej. Detta krav tycks dock inte ha tydliggjorts av SMR. I vissa fall har rapporten granskats av lokal revisor, ibland av internrevisor, ibland enligt Sidas anvisningar och ibland enligt ”god revisionssed”. Kraven på när slutrapport skall avges följs ej heller konsekvent. Per 1998-12-31 saknades, enligt SMRs definition, slutrapporter rörande ca 50 mkr.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- All rapportering sker på av SMR fastställda blanketter.
- Slutrapporterna är ej korrekt reviderade och inte alltid inlämnade i tid.
- Bra kommentarer saknas beträffande det ekonomiska utfallet.

Enligt **vår bedömning** följer de svenska organisationerna SMRs anvisningar med undantag av när slutrapporter skall upprättas. Det är dock något oklart vilka regler som gäller.

6 Granskning av mindre organisationer inom SMR

I följande kapitel ger vi en generell och sammanfattande beskrivning av våra iakttagelser och bedömningar rörande de mindre organisationerna inom SMR. Det ska framhållas att organisationerna är mycket disparata ifråga om inriktning, organisation och storlek. Vår beskrivning baseras på de svar som vi fått på en enkät som vi skickade till organisationerna. Av 22 organisationer fick vi svar från 15. Samtliga enkätsvar har diskuterats, kompletterats och verifierats genom uppföljande telefonintervju eller platsbesök. För fem organisationer har vi genomfört längre intervjuer med företrädare för organisationen. I bilaga 2 redovisar vi separat för varje organisation våra iakttagelser och bedömningar.

6.1 Förutsättningar för styrning och kontroll

6.1.1 *Omvärldsbevakning, vision och strategier*

Utgångspunkter för vår granskning

En framgångsrik organisation bevakar ständigt sin omvärld för att kunna anpassa sin verksamhet. Vi har i vår granskning granskat särskilt om medlemsorganisationerna har systematik och metoder etc för att ta in omvärldsinformation och för hur den dokumenteras och används inom organisationen. Vidare studerar vi om organisationen har visioner för sitt utvecklingssamarbete och hur de konkretiseras i det operativa arbetet.

Våra iakttagelser

De mindre organisationernas omvärldsbevakning skiljer sig åt. De som är medlemmar i en internationell organisation eller ett nätverk får genom sitt medlemskap löpande tillgång till information om händelser i världen, analyser av målgruppers behov och förutsättningar för biståndsinsatser. De har sällan behov av att göra egna omvärldsbevakningar och analyser. Förslag till på olika biståndsprojekt formuleras t o m av den internationella organisationen, vilket innebär att de svenska organisationerna bara har att prioritera mellan olika projekt. Ett exempel på en sådan organisation är Svenska Lepramissionen.

Vad däremot gäller de organisationer som inte ingår i ett internationellt nätverk, vilket gäller flertalet, görs i regel ingen omvärldsbevakning eller analys av behov och förutsättningar. En förklaring är att de saknar resurser. En annan är att de huvudsak sedan länge samarbetar med ett fåtal samarbetsparter där insatserna från de svenska organisationernas sida ofta består i att stödja den lokala parterns löpande drift av en skola eller annan verksamhet. Svenska Jerusalemsföreningen är ett exempel härpå.

Visioner för sin verksamhet har de flesta organisationer, främst vad gäller missionsarbetet. Däremot är det få organisationer som har dokumenterade visioner som kan sägas vara vägledande för utvecklingssamarbetet, såsom vad gäller för Hoppets stjärna och Bibeltrognas vänner. De organisationer som är knutna till ett internationellt nätverk har i regel också visioner för sitt utvecklingsarbete, även om visionerna inte är framtagna för verksamheten i Sverige.

Den strategiska styrningen är genomgående svagt utvecklad i samtliga organisationer, även de som ingår i internationella nätverk. Det är sällan som strategier har formulerats liksom strategiska mål. Verksamheten styrs snarare utifrån de dagliga problemen än utifrån en långsiktig och medveten handlingsnorm. Hoppets stjärna och Trosnistan är två organisationer som utgör ett undantag.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Visioner för utvecklingssamarbetet saknas för flertalet organisationer. De organisationer som ingår i ett internationellt nätverk har dock i regel en gemensam internationellt framtagen vision. Däremot finns i regel visioner för missionsarbetet.
- Omvärldsbevakningen är relativt utvecklad för de organisationer som ingår i ett internationellt nätverk, vilket ger dem möjlighet att välja samarbetsparter efter de behov och målgrupper som de finner vara viktigast att stödja. För flertalet organisationer sker ingen systematisk omvärldsbevakning. Behovet är dock inte så starkt eftersom många arbetar med redan definierade projekt och med redan väl etablerade samarbetsparter.
- Den strategiska styrningen är svagt utvecklad i den meningen att strategier finns dokumenterade eller tydliggjorda liksom att man formulerat strategiska mål för vad som ska uppnås för målgrupper i utvecklingssamarbetet på längre tids sikt.

Enligt **vår bedömning** har organisationerna i huvudsak en otillräcklig vision för vad de vill åstadkomma med utvecklingssamarbetet och en otillräcklig omvärldsbevakning som gör det möjligt att identifiera de behov och målgrupper som organisationen finner viktigast att arbeta med enligt sin vision. När det dessutom saknas strategier är risken stor att såväl effektiviteten som långsiktigheten i organisationernas utvecklingsarbete går förlorad.

6.1.2 *Verksamhetsstyrning*

Utgångspunkter för vår granskning

Verksamhetsstyrning förutsätter att mål (för exempelvis regioner, länder, teman) är formulerade. Vi har granskat studerat hur mål är formulerade. Vi har

även granskat om resultaten mäts utifrån indikatorer i de fall mätbara mål är svåra att formulera. Slutligen har vi granskat hur planen för att nå målen är beskriven.

Våra iakttagelser

Verksamhetsstyrningen är relativt svagt utvecklad hos flertalet organisationer. En verksamhetsplan som beskriver vad som ska åstadkommas under året, med vilka resurser och på vilket sätt har få organisationer utvecklat. Frälsningsarmen, Hoppets stjärna, KFUM/KFUK och Svenska alliansmissionen hör till undantagen.

En generell iakttagelse är att det saknas en tydlig koppling, en "röd tråd" från vision och strategi vidare till verksamhetsplanering och senare det praktiska projektarbetet. Verksamheten planeras snarare utifrån de enskilda projekten. Organisationerna är dock relativt tydliga i sin inriktning av projekt. Det är sällan de byter inriktning. I valet av projekt går en generell skiljelinje mellan de som har ett socialt fokus och de som har ett kristet. Lepramissionen är ett exempel på en organisation som främst har ett socialt fokus där organisationen bidrar med stöd för insatser för sjukvård och rehabilitering. Wycliffe Bibelöversättare är en organisation som främst har ett kristet motiv på så vis att den skapar ett skriftspråk för folkslag som saknar ett sådant för att de ska kunna läsa bibeln och andra kristna urkunder, inte för att de genom ett skriftspråk t ex lärtare ska kunna värna om sitt folkgrupp gentemot landets makthavare.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Verksamhetsstyrningen är svagt utvecklad i flertalet organisationer, särskilt de mindre.
- Verksamhetsplaner i regel saknas.
- Verksamheten styrs i stor utsträckning utifrån de projekt som organisationen för tillfället är engagerad i.

Enligt **vår bedömning** har organisationerna med vissa undantag en otillräcklig verksamhetsstyrning. De har inte satt upp tydliga mål för utvecklingssamarbetet och har inte en genomtänkt plan för vilka åtgärder som krävs för att nå målet.

6.1.3 *Ekonomisk styrning och kontroll*

Utgångspunkt för vår granskning

Organisationerna skall organisera sin styrning och kontroll av den ekonomiska redovisning på ett sådan sätt att rapporteringen till SMR blir tillförlitlig och speglar faktiska förhållande. Organisationer skall vidare tillse att Sidas anvisningar efterlevs, särskilt revisorsinstruktionerna.

Våra iakttagelser

Den ekonomiska styrningen och kontrollen påverkas i hög grad av om organisationerna har någon lokal organisation eller om samarbetet med den lokala parten varat länge. Generellt sätt verkar detta vara fallet varför man vanligen väl känner de personer/organisationer som rapporterar. Flertalet organisationer synes även ha någon form av ansvar och befogenheter för sina olika medarbetare.

Tillförlitligheten i rapporter bedöms huvudsakligen på grundval av tidigare erfarenheter, besök och kommunikation med mottagaren. Någon fastställd kontrollrutin verkar i princip ingen ha utan organisationerna litar mycket på sina samarbetsparter och på den visuella kontroll som görs vid besöken. För kontroll och uppföljning av det ekonomiska resultatet har nio organisationer angivit att de främst använder sig av revisorer. Samtliga organisationer har även angivit att de agerar mycket kraftfullt på konstaterade fall av oegentligheter och i många fall görs även polisanmälan.

Någon enhetlighet beträffande rutinen för utbetalning av medel finns inte. Flertalet organisationer hänvisar till den lyftplan som godkänts i ansökan. Några kräver dock att rapport skall inkomma över tidigare använda medel innan ny utbetalning sker.

För råd, stöd och anvisningar är många organisationer beroende av SMRs kompetens. Samtliga har härvid angivit att de är nöjda eller mycket nöjda, främst med möjligheten till informella kontakter. Organisationerna verkar även ha förståelse för SMRs krav och uppfattar dem som absoluta eller som en organisation har angivit: "Deras ord är vår lag".

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Projekten drivs ofta genom gamla och väl etablerade kontakter.
- Kontrollen är vanligen informell och enhetliga, fastställda rutiner saknas.

- Styrningen av den ekonomiska redovisning är svag och hänvisar enbart till SMRs blanketter.
- Flertalet större projekt har extern revision, dock inte alltid utförd enligt Sidas anvisningar.
- Organisationerna är i regel nöjda med SMR.

Enligt **vår bedömning** är styrning och kontroll på alltför låg nivå. Sidas anvisningar för revision av enskilda projekt följs ej till fullo, varför organisationerna missar en väsentlig kontrollmöjlighet. Någon dokumenterad kontroll i övrigt verkar ej finnas utan organisationerna förlitar sig på handläggarnas kompetens.

6.2 Process för utvecklingssamarbete

6.2.1 *Identifiera behov – urval av samarbetspartners/program och projekt*

Utgångspunkter för vår granskning

Enligt Sidas anvisningar skall den svenska organisationen göra en bedömning av lokal samarbetspartner med hänsyn till att:

- Organisationen skall vara demokratisk uppbyggd, inhemsk med ideell med en ideell eller kooperativ inriktning.
- Organisationen skall verka för en samhällsutveckling på demokratisk grund.
- Organisationen skall ha verkat i minst ett år.
- Organisationen skall kunna ta ansvar för projektet och ha erforderliga personella och ekonomiska resurser.
- Samarbetsavtal skall tecknas.

Våra iakttagelser

Urval av nya samarbetsorganisationer sker dels via internationella nätverk och dels via olika rekommendationer. Innan någon form av samarbete påbörjas sker ofta besök och diskussioner för att utröna kvalitet och samhörighet. Någon prövning eller i vart fall dokumentation av att organisationen uppfyller Sidas krav görs vanligen inte. Det faktiska urvalet ligger dock troligen nära Sidas mål.

Samarbetsavtal träffas i flertalet fall med antingen SMR-mallen som underlag eller med en egen mall. Avtalen innehåller vanligen avsnitt om ekonomiskt förvaltare, rapporteringsskyldigheter och villkor för hävande. Tydligheten i

mottagarorganisationens åtagande varierar dock från fall till fall. Avtalen är sällan så specificerade att kraven på ekonomisk rapportering och uppföljning framgår. De flesta organisationerna uppger även att avtalen är väl genomgångna med mottagarorganisationen. Flertalet organisationer uppger att de har någon form av uppföljning av avtalen även om det inte alltid blir dokumenterat.

Prövning av mottagarorganisationen, enligt Sidas anvisningar, verkar inte göras systematiskt. Kontrollen bygger vanligen på tidigare erfarenheter och i vissa fall sker ingen prövning alls. Många organisationer hänvisar till besök på platsen där en allmän bedömning görs av de personer de träffar. Någon genomgång av mottagarorganisationernas egen redovisning sker sällan och årsredovisningar erhålls inte alltid.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Dokumenterad bedömning enligt Sidas anvisningar görs inte .
- Avtal tecknas vanligen med mottagarorganisationen.
- Bedömning av mottagarorganisationen personella och ekonomiska resurser görs inte alltid och sällan i tillräcklig omfattning.

Enligt **vår bedömning** är det osäkert om de svenska organisationerna gör den bedömning av lokal samarbetspartner som Sidas anvisningar kräver.

6.2.2 *Uppföljning och utvärdering av program och projekt*

Utgångspunkter för vår granskning

Uppföljning av verksamhet och ekonomi mot projektplan och budget är nödvändigt för att säkerställa att avvikelser kan åtgärdas. För att uppföljningen skall vara effektiv krävs det rutiner, ansvariga för att vidta åtgärder samt rapporteringsrutiner. Vi granskar hur uppföljningen genomförs och vi granskar även utvärderingar efter program och projektavslut, rutiner för utvärderingar och hur resultatet används.

6.2.2.1 Löpande uppföljning

Bedömning av löpande resultat samt uppföljning sker vanligen genom informella rutiner. Checklistor, arbetsbeskrivningar eller andra anvisningar saknas vanligen. För en organisation finns även en internationellt framtagen projektmanual (Frälsningsarmen). En organisation har beskrivit proceduren enligt följande: ”korrespondens med samarbetspartner, lokal projektledare och med ansvariga på årlig konferens” Denna beskrivning torde vara allmängiltigt och speglar det förhållande att rutinerna ofta är mycket informella.

Detta betyder inte att uppföljning behöver vara dålig, bara att dokumentationen troligen är mycket ostrukturerad och varierar kraftigt mellan de olika organisationerna.

Uppföljning av projekten underlättas av att samtliga använder sig av SMRs blanketter vilket ger en enhetlig dokumentation av ansökan och del- och slutrapporter. Blanketterna är dock inte alltid upprättade av mottagarorganisationen utan upprättas av den svenska organisationen med diverse rapporter från mottagarorganisationen som underlag. Uppföljning sker huvudsakligen på total nivå eller som en organisation har uttryckt: "Håller sig projektet inom den totala nivån görs ingen större analys". Vissa undantag finns dock. För större avvikelser förefaller de flesta organisationerna kräva godkännande av SMR. Någon extern utvärdering av större projekt förekommer vanligen inte.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Uppföljning är vanligen informell och lämpliga hjälpmedel i form av checklistor etc saknas vilket även medför att dokumentationen blir dålig.
- Uppföljning sker ofta enbart av att budgetens resursmåls hålls och sällan av att respektive aktivitet håller sig inom budget.

Enligt **vår bedömning** förefaller rimlig granskning ske. Kvaliteten kan dock variera kraftigt då anvisningar saknas och dokumentation över utfört arbete troligen är dålig och/eller ostrukturerad. Sidas anvisningar för revision av enskilda projekt följs inte till fullo.

6.2.2.2 Utvärdering av effekter

Våra iakttagelser

Projekt och program utvärderas sällan. Men det finns vissa organisationer som gör noggranna uppföljningar av sina projekt och som kan sägas innehålla stora inslag av utvärderingar. Lepramissionen och Svenska Alliansmissionen är exempel på sådana organisationer. En förklaring till att utvärderingar sällan genomförs är att de är kostnadskrävande, vilket organisationerna sällan tycker sig ha råd med. En annan är att projekten eller programmen när de startar inte ges tydliga mål för vad de ska uppnå i form av effekter, vilket innebär att det inte går att värdera resultat i förhållande till uppställda mål.

En tredje förklaring är att intresset för utvärdering inte är så påtagligt och att viljan att lära sig av erfarenheterna är begränsad. Organisationerna är generellt sett bättre på att bedöma behov och genomförbarhet av enskilda projekt i samband med att ansökan till SMR prövas, än förmågan att bedöma resultatet av genomförda insatser i olika projekt och program.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Utvärderingar förekommer sällan på såväl resursbrist som bristande intresse.
- Förutsättningar för utvärderingar saknas när syfte och effektmål för projekten eller programmen inte är tydliggjorda. Det finns därmed inget att relatera utfallet till.

Enligt **vår bedömning** saknar organisationerna i allt väsentligt underlag för att göra uttalanden om vilka effekter och resultat som projekten resulterat i eftersom utvärdering så sällan görs. Däremot har de underlag för att bedöma att samarbetspartner genomfört de aktiviteter som utlovats i projektansökan.

6.2.3 *Rapportering till SMR*

Utgångspunkter för vår granskning

Rapportering till SMR skall ske i enlighet med fastställda blanketter och anvisningar samt i enlighet med gällande tidsplan.

Våra iakttagelser

Samtliga organisationer rapporterar i enlighet med SMRs riktlinjer. Rapporterna kunde dock vara betydligt fylligare då SMR idag i många fall är tvingad att begära kompletteringar. Förklaringar till budgetavvikelser ofta är mycket svävande. Rapportering sker i allt väsentligt i enlighet med gällande tidtabell med undantag av att vissa slutrapporter släpar. Det är dock något oklar när de förväntas vara klara.

Enligt **vår bedömning** följer organisationerna i allt väsentligt SMRs krav.

7 Vår bedömning av SMR

I detta kapitel gör vi en sammanfattande bedömning av tillförlitligheten i SMRs underlag för beslut och redovisning till Sida. Det underlag som vi har granskat gäller följande beslutssituationer:

- Godkännande av SMRs medlemsorganisationer och deras samarbetsorganisationer inom ramen för Sida-finansierade projekt
- Beslut om program- och projektansökningar
- Medelsanvändning inom projekt och program
- Verksamhetsresultat för projekt och program
- Verksamhetsplan och budget till Sida
- Årsrapportering om uppnådda resultat till Sida

Vi har dessutom gjort en sammanfattande bedömning av SMRs styrning och kontroll ifråga om:

- Verksamhet
- Finansiell rapportering

Våra sammanfattande bedömningar vilar på våra enskilda iakttagelser och bedömningar om den styrning och kontroll som SMR och SMRs medlemsorganisationer utövar. Dessa iakttagelser och bedömningar har vi tidigare redovisat i kapitel 4–6. I detta kapitel gör vi en sammanfattande helhetsbedömning utifrån vad vi tidigare har kunnat konstatera.

Vår bedömning tar sin utgångspunkt i de kriterier som generellt kan sägas känneteckna organisationer med god styrning och kontroll. Vi har lagt särskild vikt vid att bedöma beslutsunderlagets tillförlitlighet, dvs att materialet är korrekt och ger den information som krävs för att kunna fatta avsedda beslut. Vi har även utgått från de krav på tillförlitlighet i underlaget från SMR som Sida ställt upp för att kunna pröva ansökningar (verksamhetsplan och budget) och följa upp redovisning av uppnådda resultat (årsrapportering).

Vår bedömning gäller SMR och inte SMRs medlemsorganisationer, vare sig som enskilda organisationer eller tillsammans. Skälet härtill är att det är SMR som är avtalspart med Sida och inte de enskilda medlemsorganisationerna eller medlemsorganisationerna sammantaget. Detta avtalsförhållande innebär att det är SMR som organisation som har att ansvara för att Sidans anvisningar och biståndspolitiska mål efterlevs – inte SMRs medlemsorganisationer. Det inne-

bär vidare att det är SMR som organisation som gentemot Sida skall förmå att styra verksamhet genom att formulera mål, identifiera behov, välja samarbetspartners och projekt utifrån vad som bäst svarar mot mål och behov, genomföra projekt samt följa upp och utvärdera dem utifrån uppställda mål. För Sida som avtalspart är det av underordnad betydelse hur arbetsfördelningen ser ut mellan SMR och dess medlemsorganisationer. Det viktigaste är att SMR har kontroll över hur arbetet utförs inom organisationerna och har befogenheter gentemot medlemsorganisationerna att vidta åtgärder om verksamheten inte genomförs på det sätt som överenskommits. Härför krävs dock att SMRs medlemsorganisationer är villiga att ge SMR detta mandat. Om detta har organisationerna inte kunnat enats.

I det följande ger vi först vår övergripande bild av SMRs styrning och kontroll. Därefter redovisar vi vår bedömning med avseende på de beslutsituationer som vi beskrivit ovan. Slutligen gör vi en närmare bedömning av verksamhetsstyrningen samt kontrollen av den finansiella rapporteringen.

7.1 Översiktlig bedömning

Som framgått av rapporten har vi bedömt att SMRs styrning och kontroll är svag, medan den är mer utvecklad hos SMRs medlemsorganisationer, framförallt hos de större. Eftersom SMR i huvudsak har att bedöma de ansökningar och resultatrapporter som medlemsorganisationerna skickar in blir beslutsunderlaget av relativt god kvalitet, även om det finns brister i de rutiner som SMR tillämpar. Den helhetsbedömning som vi gör i detta avsnitt kan därför uppfattas som mer positiv än den bedömning vi tidigare gjort av SMR.

Vår generella bedömning är att SMR har en mer utvecklad kontroll än styrning av verksamhet och ekonomi. Rutiner och procedurer finns för att uppmärksamma att projekten i allt väsentligt överensstämmer med Sidas biståndspolitiska mål och anvisningar, samt att det finns en överensstämmelse mellan genomförda insatser i projekten mot de planerade.

Den kontroll SMR gör av att projekten är praktiskt genomförbara och har en adekvat budget är god. Däremot har SMR en svag styrning av projekt och program ifråga om inriktning, målgrupper och behov, mycket därför att SMR inte har formulerat en policy, strategi och mål för verksamheten. SMR saknar såsom organisation med andra ord egen förmåga och instrument för att styra inriktningen av medlemsorganisationernas Sida-finansierade projekt och program. SMR har inte formulerat mål för utvecklingsinsatserna och ser inte heller något behov av att följa upp resultatet och utvärdera nyttan av projekten eller programmen för att få underlag för att ompröva av mål och inriktning, eller för att kunna förbättra effektiviteten i utvecklingssamarbetet. En grundläggande

orsak till detta förhållande är att SMRs ansvar och befogenheter gentemot sina medlemsorganisationer inte har klargjorts och konkretiserats.

7.2 Tillförlitlighet i SMRs underlag för beslut och bedömning

7.2.1 Godkännande av medlemsorganisationer och samarbetspartners inom ramen för Sida-finansierat utvecklingssamarbete

Utgångspunkter för vår bedömning

Enligt Sidas anvisningar skall bidragsförmedlande ramorganisation göra en bedömning av den sökande organisationen samt av lokal samarbetspartners. Kontroll skall ske av att organisationen har nödvändig kapacitet samt att samarbetspartner har lokal förankring i mottagarlandet för att genomföra de planerade insatserna. Vissa formella kontroller skall även ske bl a av att redovisningsåtaganden beträffande tidigare Sidabidrag fullgjorts.

Följande faktorer indikerar att beslutsunderlaget kan vara tillförlitligt:

- Medlemsorganisationerna är väl kända av SMR och samarbete har pågått under lång tid, långt innan SMR erhöll status som ramorganisation.
- SMR besöker medlemsorganisationerna och genomför en enklare bedömning vilket ytterligare stärker SMR-medarbetarkunskaper om medlemsorganisationerna.
- SMRs styrelse har ofta god kännedom om nya medlemsorganisationer.
- Samtliga nya medlemsorganisationer har godkänts av styrelsen.
- Medlemsorganisationerna har samarbetat länge med sina partners, vilket oftast har sitt ursprung i missionsarbete.
- Medlemsorganisationerna har regelbundna kontakter med och genomför besök hos sina partners, mestadels systerkyrkor.
- SMR känner i regel till flertalet av medlemsorganisationernas lokala samarbetspartners

Brister finns i följande avseenden:

- SMR saknar underlag för att bedöma att medlemsorganisationernas lokala samarbetspartners uppfyller de krav som Sida ställer

- SMR ställer inga egna krav på medlemsorganisationernas bedömningar av sina samarbetspartners, utan utgår helt från Sidas anvisningar.
- SMR har inte utarbetat och tillhandahållit någon checklista för denna granskningen av samarbetspartners.
- Organisationsstudier görs inte för samtliga medlemsorganisationer och sällan på SMRs initiativ.
- Utförda studier är inte dokumenterade på ett sådant sätt att det framgår om SMR har kontrollerat att organisationerna uppfyller Sidas krav.
- Någon systematisk årlig uppföljning av medlemsorganisationernas verksamhet förekommer inte.

7.2.2 *Granskning av program- och projektansökningar*

Utgångspunkter för vår bedömning

Enligt Sidas anvisningar skall SMR göra en analys av behov, mål och innehåll samt granska föreslagen budget. SMR skall vidare kontrollera att Sidas villkor avseende vissa specificerade områden är uppfyllda.

Följande faktorer indikerar att beslutsunderlaget kan vara tillförlitligt:

- Samtliga ansökningar är uppställda och redovisade enligt SMRs anvisningar.
- Medlemsorganisationerna har etablerade och goda kontakter med samarbetspartners och har därmed också stora möjligheter att kontrollera lämnade uppgifter.
- Medlemsorganisationerna har rutiner som säkerställer att lämnade uppgifter är tillförlitliga.
- Granskningen av budgeten har skett i många led och av kompetenta handläggare som utifrån egna erfarenheter och rimlighetsbedömningar godkänner den.

Brister finns i följande avseenden:

- SMRs anvisningar för granskningen är otydliga och omfattar inte alla Sidas krav.
- Granskningen är bristfälligt dokumenterad varför det inte går att utläsa om SMR kontrollerat att Sidas krav är uppfyllda.

- Bedömningar på SMR görs inte utifrån en av SMR fastställd behovsanalys och verksamhetsinriktning.
- Kvaliteten i bedömningarna är ojämn då medarbetare inte använder samma bedömningsmall.

7.2.3 *Medelsanvändning för enskilda projekt eller program*

Utgångspunkter för vår bedömning

SMR skall tillförsäkra sig om att projekten och organisationerna har en sådan kvalitet på den finansiella rapporteringen att adekvat information erhålls och att lämplig uppföljning kan ske.

Följande faktorer indikerar att beslutsunderlaget kan vara tillförlitligt:

- Den ursprungliga budgeten tycks vara väl genomgången av ett flertal kvalificerade personer.
- SMR har bra kontroll och uppföljning av att inget projekt får mer än vad som fastställts i budget.
- Samtliga slutrapporter har i regel granskats av en revisor.
- SMR erhåller årsredovisningar från i princip samtliga medlemsorganisationer

Brister finns i följande avseenden:

- Otydliga anvisningar beträffande kraven på ekonomiska rapportering resulterar ofta i dålig dokumentation över utförd granskning.
- Granskning sker enbart av om utfallet avviker med $\pm 10\%$ mot total budget. Vilka åtgärder handläggaren skall vidtaga om så är fallet är även oklart.
- Revisorsgranskningen följer inte alltid Sidas anvisningar och några åtgärder verkar ej vidtagas om så inte är fallet.
- Någon granskning av medlemsorganisationernas årsredovisningar tycks inte ske.
- Någon kontroll av att de svenska organisationerna kontrollerat redovisning för sina mottagarorganisationer sker ej.

7.2.4 *Verksamhetsresultat för enskilda projekt och program*

Utgångspunkter för vår bedömning

SMR skall tillförsäkra sig om att av medlemsorganisationerna redovisade resultat (del- och slutrapporter) är tillförlitliga och att resultatet ligger i linje med målbeskrivningen i den ursprungliga ansökan.

Följande faktorer indikerar att beslutsunderlaget kan vara tillförlitligt:

- Medlemsorganisationerna har själva god uppfattning om tillförlitligheten i uppgifterna som lämnas av deras lokala samarbetspartners. Regelbundna fältbesök görs för att verifiera lämnade uppgifter och för att de själva skall kunna bedöma om projektens framskridande.
- SMR bedömer del- och slutrapporter utifrån det som skrivits i ansökan. Vid diskrepans godkänns inte rapporterna utan rapporterna skickas tillbaka till medlemsorganisationerna för förtydligande.

Bristar finns i följande avseenden:

- Anvisningar till medlemsorganisationerna är inte tillräckligt fokuserade på effektbeskrivningar varför resultaten kan vara svåra att relatera till Sidas mål.
- SMRs bedömning av del- och slutrapporter är inte känd av en del medlemsorganisationer.
- SMR gör inga kontroller av medlemsorganisationernas lämnade uppgifter utan SMR förlitar sig på underskriften (generalsekreterare eller motsv.)
- Delrapporterna upplevs som ”ifyllnadsövning” av medlemsorganisationerna, vilket negativt påverkar intresset och därmed kvaliteten i inlämnade uppgifter.
- Bedömningarna av del- och slutrapporter dokumenteras inte på ett tillfredsställande sätt.

7.2.5 *Verksamhetsplan och budget till Sida*

Utgångspunkter för vår bedömning

SMR skall till Sida inkomma med framställning om medel. Framställningen skall omfatta en verksamhetsplan inkl verksamhetsinriktning och en översikts-

budget. I verksamhetsplanen skall SMR redogöra för bl a medlemsorganisationernas mål samt deras roll och potential i olika regioner.

Följande faktorer indikerar att beslutsunderlaget kan vara tillförlitligt:

- SMR har genomfört och redovisar en bra och kort analys av medlemsorganisationerna.
- Underlaget baseras på medlemsorganisationernas egen beskrivning av projekt och projektbudget.

Brister finns i följande avseenden:

- Verksamhetsinriktningen är inget som har styrt val av projekt utan är en uppsummering av ansökningar som SMR godkänt.
- Verksamhetsplanen är en projektsammanställning per medlemsorganisation.
- Budgetsammanställningen är svåröverblickbar.

7.2.6 Årsrapportering till Sida

Utgångspunkter för vår bedömning

SMR skall enligt avtalet med Sida årligen avlämna en årsrapport. Rapporten skall innehålla en beskrivning och analys av verksamheten samt en ekonomisk redovisning. Årsrapporten skall ställas mot ansökan och reviderad verksamhetsplan.

Följande faktorer indikerar att beslutsunderlaget kan vara tillförlitligt:

- Beslutsunderlaget bygger på information som SMR har fått från medlemsorganisationerna och som enligt vår bedömning håller god kvalitet.
- De flesta slutrapporterna från medlemsorganisationerna är granskade och godkända av kvalificerade revisorer.
- SMR har bra kontroll av från Sida erhållna medel.

Brister finns i följande avseenden:

- Återkopplingen till planerade effektmål är inte tillfredsställande då även ansökningarna har bristfälliga beskrivningar av effektmål.
- Årsrapporten har inte föregåtts av någon djupare analys av redovisade resultat och effekter utifrån Sidas krav på årsrapport.

- Årsrapporten är knapphändigt skriven och innehåller ingen substans. Den ger inte heller Sida något underlag för att värdera SMRs insatser. Det ekonomiska utfallet är enbart översiktligt granskat.
- SMR har inte sett till att samtliga slutrapporter är granskade enligt Sidas revisorsanvisningar varför kvaliteten kan variera.
- Redovisning av projektens finansiella delar omfattar enbart Sida-finansieringen och inte hela projektet.
- Slutrapporter saknas för projekt omfattande ca 50 mkr.

7.3 SMRs styrning och kontroll

7.3.1 Verksamhet

Utgångspunkter för vår bedömning

Vi har granskat medlemsorganisationerna utifrån generella kriterier för effektiv styrning. Med det menar vi att organisationen har en kommunicerad vision och strategi som grund för den operativa verksamheten, vidare att det finns mål utifrån vilka en verksamhetsplan upprättas och följs upp. Att resultat utvärderas är ett annat viktigt kriterium. En tydlig ansvars- och befogenhetsstruktur är också ett av våra bedömningskriterier.

Följande faktorer inverkar positivt på SMRs styrning:

- Outtalad och underförstådd inriktning vägleder enskilda medarbetare. Medarbetarna är besjälade av att åstadkomma resultat i Syd.
- Ansökningar granskas och bedöms utifrån att projektmålet stämmer med de sex biståndspolitiska målen och målet att stärka det civila samhället.
- Bedömning av ansökningar följer till viss del Sidas modell.
- Samtliga delrapporter och slutrapporter granskas enligt Sidas krav.
- Medarbetare litar på och har förtroende för varandra. Därför är kontrollerna minimala.

Följande faktorer inverkar negativt på SMRs styrning:

- SMR har inte fått befogenheter av sina medlemsorganisationer att styra utvecklingssamarbetet. Medlemsorganisationerna representerar skilda verk-

samhetsinriktningar och ambitioner. De är inte beredda att ge SMR beslutsbefogenheter och är rädda för ”intrång” i resp intern verksamhet.

- SMRs styrelse har inte utarbetat vision, mål och strategier för den del av SMR som avser utvecklingssamarbete. Det innebär att grunden för det taktiska arbetet, dvs den årliga styrningen, är svag.
- Det operativa arbetet inom kansliet saknar enligt vår mening en tillfredsställande struktur. Befattningsbeskrivningar saknas liksom ansvars- och befogenhetsbeskrivningar.
- Analys av omvärldsbehov görs inte och används inte som ett underlag vid bedömning av ansökan.
- Handläggare bedömer inte hela kedjan från projektansökan till utvärdering.

7.3.2 *Kontroll och förutsättningar för kontroll avseende finansiell rapportering*

Utgångspunkter för vår bedömning

Vid bedömning av SMRs 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 kontrollkomponenter vilka benämns; kontrollmiljö, riskbedömning, kontrollaktiviteter, information och tillsyn.

Kontrollmiljön

Miljön påverkas positivt av att:

- SMR har under lång tid samarbetat med sina organisationer.
- Organisationerna har genomgående mycket erfarna handläggare.
- SMR kan själv styra sin miljö genom krav och anvisningar.

Brister finns i följande avseende:

- Tydliga och fullständiga anvisningar till organisationerna saknas vilket medför att SMR inte tillfullo utnyttjat de möjligheter som finns till att skapa en bra kontrollmiljö

Riskbedömning

Riskbedömningen påverkas positivt av att:

- Handläggarna ute i organisationerna i regel är erfarna.
- SMR har bra rutiner för kontroll av att Sidamedlen går till rätt projekt och med belopp som inte överstiger fastställd budget.
- Erfarenheten visar att risken för felaktig användning av medlen är liten.
- De svenska organisationerna har ofta en betydande egeninsats varför det ligger i deras intresse att kontrollera riskerna.

Brister finns i följande avseenden:

- Identifierade risker finns sällan dokumenterade och beskrivning av nödvändiga kontrollaktiviteter saknas.
- SMR gör ingen egen riskbedömning.
- Någon bra uppföljning av att korrekt belopp återbetalas till Sida görs inte, nuvarande system verkar dock fungera.

Kontrollaktiviteter

Aktiviteterna påverkas positivt av att:

- Ansökan prövas i ett flertal led och av kompetenta handläggare.
- Bra kontroll över utbetalning och redovisning av Sidamedel i förhållande till fastställda belopp.
- I princip samtliga slutrapporter har granskats av revisor.

Brister finns i följande avseenden:

- Utförda kontroller dokumenteras dåligt.
- Checklistan för granskning av del- och slutrapporter är för kort vad gäller den ekonomiska delen.
- Det finns ingen rutin för uppföljning av gjorda noteringar.
- Uppföljning och kontroll av att medlemsorganisationernas samarbetspartners revideras av extern revisor enligt Sidas anvisningar görs inte.

- Uppföljningen av oredovisade slutrapporter är inte tillfredsställande.

Information

Informationen är bra av följande skäl:

- SMR är en liten organisation där viktig information snabbt sprids.
- SMR har bra kontakter med sina organisationer och höll under 1998 ca 15 seminarier.
- I samband med ansökan sker en löpande och ofta omfattande diskussion och vägledning.

Brister finns i följande avseenden:

- Tydlig extern och intern information i skriftlig form finns enbart för ett fåtal moment.

Tillsynen

Tillsynen är bra av följande skäl:

- SMR är en liten organisation och medarbetarna möts ständigt.
- SMR har normalt ett sådant förhållande med sina organisationer att de tar kontakt om det är något problem eller om något är oklart.

Brister finns i följande avseenden:

- Dokumentation över utfört arbete är ostrukturerad och tillsynen därför svår att genomföra.
- Något program för intern kvalitetssäkring finns inte.

8 Orsaker till uppmärksammade problem

Flertalet av orsakerna till de problem som vi har uppmärksammat kan sökas bakåt i tiden. En generell iakttagelse är att SMR har haft ett begränsat omvärldstryck, dvs tydliga krav från finansiärer, medlemsorganisationer och samarbetspartners på vad som ska åstadkommas inom utvecklingssamarbetet och till vilken kostnad. SMR och andra intressenter har varit nöjda med att erhålla Sida-finansiering och att utvecklingsprojekten fungerat tillfredsställande. I takt med att Sida kommit att skärpa kraven på SMR har omvärldstrycket skärpts. Nuvarande ledning för SMR kan inte göras ansvarig för de av oss identifierade problemen.

För att göra vår sammanställning mer översiktlig har vi valt att strukturera orsakerna enligt följande:

- Strukturella orsaker

Med struktur avser vi de fundament som bär upp en organisation och som reglerar olika aktörers ansvar befogenheter.

- Styrningsrelaterade orsaker

Med styrningsrelaterade orsaker menar vi ledningens formulering av de mål som verksamhetens styrs mot samt valet av verktyg att styra verksamheten med.

- Systemmässiga orsaker

En organisation har behov av olika typer av verksamhetsstöd. Det kan vara informationssystem eller erfarenhetsdatabaser som stöder olika delar av processerna. Kunskapsintensiva verksamheter av SMRs och medlemsorganisationernas karaktär har sitt speciella behov av verksamhetsstöd.

- Kultur

Attityder, värderingar och beteende bland medarbetare är bl a det som formar en organisations kultur. Ledarens eget förhållningssätt har en stor påverkan på medarbetarnas värderingar och agerande.

8.1 Strukturella orsaker

Vid vår översyn har vi funnit att en inte helt oväsentlig del av funna brister och problem är av mer strukturell karaktär. Det har att göra med hur SMRs ansvar och befogenheter som förmedlande organ av Sida-medel uppfattar sig själv och uppfattas av medlemsorganisationerna. Det yttre ramverket och villkoren för

utvecklingssamarbete med Sida-medel sätts av finansiären, dvs Sida. Det förutsätts att SMRs beslutande organ i frågor som rör utvecklingssamarbete anpassar sig till de yttre villkoren.

Sida har för SMR särskilt påtalat det ansvar en ramorganisation har gentemot Sida.

En ramorganisation förutsätts enligt Sida ha god förmåga att:

1. Planera och prioritera utifrån mål och strategier
2. Bedöma insatser och dokumentera bedömningarna
3. Följa upp utvecklingen och rapportera resultaten
4. Utveckla god medelsförvaltning och intern kontroll

SMRs organ för beslut i frågor som rör utvecklingssamarbete är Årsmötet, Styrelsen samt Biståndsutskottet.

Vi har tolkat att följande orsaker har bidragit till problemen.

- SMR har tillkommit på andra grunder och med annat syfte än att hantera Sida-finansierade utvecklingsprojekt.

SMR grundades 1912 för att bli en *mötesplats* för att främja den kristna missionen för frikyrkor med församlingsverksamhet som bedrev missionsarbete utomlands. Stor vikt lades vid att ge missionen ett holistiskt perspektiv där bön, kyrkobyggnade och diakoni var integrerade med varandra. Detta synsätt och denna uppgift utgör fortfarande grunden för SMRs verksamhet även om SMR på senare tid av Sida kommit att tilldelas en ytterligare uppgift såsom en bidragsförmedlande ramorganisation. Denna uppgift ställer enligt vår uppfattning större krav på SMR som organisation än att vara en ”mötesplats”, vilket är den roll som medlemsorganisationerna alltid har uppfattat som SMRs. Det är tveksamt om SMRs medlemsorganisationer är villiga att ge SMR en roll som innebär att SMR i större utsträckning tillåts styra det Sida-finansierade utvecklingssamarbetet och öka kontroller av medlemsorganisationernas sätt att använda bidragen.

- SMRs medlemsorganisationer har skilda inriktningar på sitt utvecklingsarbete och skilda behov av SMR insatser.

SMRs medlemsorganisationer (inkl associerade) kan förenklat delas in i tre grupper. Den ena gruppen består av de som har en församlingsverksamhet i Sverige och där man dessutom bedriver ett missionsarbete utomlands, ofta med relativt starka kristna förtecken. Organisationerna är generellt sett rela-

tivt stora. Till denna grupp kan räknas SMF och Adra. Den andra gruppen består av organisationer som inte har en egen församlingsverksamhet utan främst ser som sin uppgift att driva ett starkt kristet missionsarbete utomlands. Organisationerna är i regel små, såsom Wycliffe Bibelöversättare. Den tredje gruppen består av organisationer som också står utan eget församlingsarbete, men som främst driver ett socialt inriktad mission. Organisationerna kan vara av varierande storlek. Erikshjälpen är ett exempel på en stor organisation. Lepramissionen är ett exempel på en liten organisation. Dessa tre grupper har av naturliga skäl olika förväntningar på SMR, vilket gör det svårt att få enighet om SMRs roll och uppgifter.

- SMRs uppgifter och befogenheter inom området för utvecklingssamarbete har inte tydliggjorts externt och internt.

Ett professionell utvecklingssamarbete förutsätter att SMRs styrelse och ledning har beskrivit och kommunicerat det ansvar SMR har gentemot Sida. SMR har inte klargjort inom vilka områden SMR självständigt fattar beslut i frågor som rör utvecklingssamarbetet. Med områden avser vi här främst SMRs verksamhetsinriktning och resursfördelning. SMR har t ex inte fattat beslut i så fundamentalt viktiga frågor som vision och strategier för verksamheten, vilka utgör en grundläggande förutsättning för hela organisationens sätt att arbeta utifrån.

- Oengagerad styrelse

Styrelsen har enligt vår mening inte tagit ett tillräckligt stort ansvar för SMRs verksamhet. Styrelsen har, enligt vår uppfattning, visat ett bristfälligt intresse för att förbättra verksamheten utifrån den kritik som Sida riktat under de senaste åren. Det är rimligt att förvänta sig att en åtgärdsplan diskuteras beslutas av styrelsen, särskilt mot bakgrund av att det under senaste året har saknats en kraftfull ledning inom SMRS kansli.

- En förklaring till styrelsen passiva agerande kan vara att man uppfattar att SMR har ett mer begränsat ansvar gentemot sina medlemsorganisationer än vad Sida menar som rimligt utifrån det avtal som Sida har med SMR.

- Bakbunden styrelse

Styrelsen saknar i dagsläget förutsättningar för att kunna ta ansvar för verksamheten eftersom verksamhetsplan och budget inte fastställs av styrelsen utan av årsmötet. Det innebär formellt också att förändringar utifrån fastställd plan och budget är en fråga för årsmötet. Projektansökningarna som lämnas till Sida godkänns av biståndsutskottet, vars ledamöter har utsetts av årsmötet. Eftersom biståndsutskottet inte agerar på styrelsens mandat saknar

styrelsen grundläggande förutsättningar att kunna ta ansvar för den Sida-finansierade verksamheten.

- Passiva ägare

Med ”ägare” menar vi här finansiärer, dvs de som gör det möjligt för SMR att genomföra olika verksamheter. Till ägarna hör bidragsgivare, såsom Sida. I en effektiv organisation finns det ofta en stark och krävande styrelse som ställer krav på ledningen. Styrelsen i sin tur står under starka krav från sina ägare.

Sida har vid ett antal tillfällen de senaste åren uppmärksammat SMR på vissa brister. Det har emellertid varit svårt för Sida att få SMR att vidta några konkreta åtgärder med anledning av dessa påpekanden. Sida har som en konsekvens av detta bl a minskat anslaget till SMR och begärt en åtgärdsplan. Vi menar att utrymme funnits för Sida att redan tidigare ställa tydliga krav på SMR för att förhindra att problemen ackumuleras och förvärras.

8.2 Styrningsrelaterade orsaker

Det har tidigare konstaterats att SMRs styrning vad gäller vision, strategi och verksamhetsplanering samt uppföljning och utvärdering är svag. När styrningen är svag blir risken stor att de projekt och program som SMR tar ställning till efter förslag från medlemsorganisationerna, inte kan värderas och bedömas på ett konsekvent sätt därför att det saknas en gemensam bild av vad det är för utvecklingsinsatser som SMR ska arbeta med. En konsekvens härav är att det är medlemsorganisationernas mer eller mindre medvetna val som blir styrande för de projekt och program som SMR ställer sig bakom. De ansökningar som Sida tar ställning till är m a o inte ett resultat av SMRs styrning mot de projekt som SMR vill driva för att nå sina mål. SMRs ansökningar är istället en sammanställning av projekt och program som SMRs medlemsorganisationer funnit intressanta från sina utgångspunkter och vill genomföra. Några av de viktigare orsakerna till bristen på styrning är bl a följande:

- Ledningen har inte tillräcklig insikt och kompetens i styrningsfrågor.

Ledningen för SMR har ett långt och gediget förflutet från missionsverksamhet och utvecklingssamarbete. Den har mycket god kompetens att bedöma genomförbarheten för olika projekt. Däremot synes den sakna insikt i hur en organisation ska styras och vad som krävs av SMR utifrån det ansvar avtalet med Sida innebär.

- SMR har uppfattat sin uppgift som en organisation för sammanställning av ansökningar och kvalitetsbedömning av projekten i förhållande till Sidas an-

visningar och biståndspolitiska mål. Detta är dock inte tillräckligt utifrån samarbetsavtalet.

SMR ser i praktiken sin uppgift som att kvalitetssäkra medlemsorganisationernas ansökningar samt del- och slutrapporter så att de rymmer inom Sidas biståndspolitiska mål och anvisningar. Dessutom sörjer SMR för – dessutom noggrant – att projekten är genomförbara och har en realistisk budget.

SMR ser det dock inte som sin uppgift att även prioritera projekt och ange en inriktning för vilka projekt som ska drivas. Av detta skäl har SMR inte funnit det motiverat att formulera en vision, bestämma sig för handlingslinjer och strategier för hur visionen ska nås, konkretisera arbetet med verksamhetsplaner och sålunda definiera en grund för hur ansökningarna ska bedömas utifrån vad som bäst tillgodoser det syfte som SMR har med sitt utvecklingsarbete. Av samma skäl har SMR inte heller funnit det motiverat att utvärdera genomförda projekt.

SMR har medvetet valt att begränsa sina möjligheter att styra projekt och program eftersom organisationerna har som princip att omfattningen av medlemsorganisationernas ska relateras till storlek. Därmed behöver inte SMR bestämma sig för några bedömningskriterier som är relaterade till SMRs mål, strategi och vision.

8.3 Systemmässiga orsaker

Vi har som tidigare nämnts konstaterat att det inom SMR finns en oklarhet i arbetsordning, rutiner för handläggning och arbetsfördelning. Detta har i sin tur skapat en osäkerhet i organisationen och hos SMRs medlemsorganisationer.

SMR har inte heller en självständig bild av hur behoven ser ut i världen för de målgrupper som medlemsorganisationerna arbetar för. SMR har dessutom svårt att bedöma vilka effekter som projekten har resulterat i. SMR har även svårt att med databaser ge medlemsorganisationerna underlag för omvärldsbevakning och att tillhandahålla information om de slutsatser som kan dras avseende nyttan av olika typer av projekt utifrån gjorda utvärderingar. SMR har även svårt att genom databaser förse medlemsorganisationerna med information om de projekt som medlemsorganisationerna driver.

Dessa förhållanden har bl a sin grund i följande omständigheter:

- Det interna regelverket är ofullständigt

Inom SMR saknas ett handfast och konsekvent ramverk som reglerar ansvar och befogenheter för styrelse, kansli och olika utskott, ett ramverk för arbets-

och beslutsordning vid handläggning av ärenden samt relevanta befattningsbeskrivningar. Under de senaste åren har t ex handläggningsrutinerna förändrats ett flertal gånger, vilket skapat en viss osäkerhet inom SMR och hos medlemsorganisationerna om hur den interna beredningsprocessen ser ut. Denna osäkerhet förstärks av att SMR inte heller har en bedömningsmall som klargör hur bedömningarna ska göras. När SMR för ett år sedan t ex skapade en sk reflektionscirkel, som skulle stödja handläggningen och medverka till att utveckla SMRs policy och utvärdering, klargjordes aldrig cirkelns uppgifter och befogenheter internt inom SMR eller externt gentemot medlemsorganisationerna. Befattningsbeskrivningar för de medarbetare som ingår i cirkeln har inte heller fastställts, vilket har skapat en svårighet för cirkeln att initiera och driva det förändringsarbete som tillkomsten av cirkeln syftade till. Bristen på ett entydigt regelverk har enligt vår bedömning skapat utrymme för handläggare att göra subjektiva bedömningar av ansökningar. Men framförallt har utrymme givits för medlemsorganisationerna att påverka SMRs i dess bedömningar genom de referensgrupper som används i handläggningen och genom biståndsutskottet.

- System och metoder saknas som medlemsorganisationerna kan använda sig av för att förbättra sin verksamhet.

SMR har inte utvecklat någon metodik som medlemsorganisationerna kan använda sig av för att lättare identifiera behov, bedöma samarbetspartners, och projektansökningar, värdera resultat, eller följa upp och utvärdera projekt eller program.

Behovet av metodologisk vägledning i dessa avseenden är stort och efterfrågat av organisationerna, särskilt vad gäller uppföljning och utvärdering. De mallar som SMR har utformat för ansökningar för del- och slutrapporter är uppskattade och används genomgående av alla organisationer, men mallarna är inte tillräckliga i förhållande till det ansvar SMR har som avtalspart med Sida. Mallarna är inte heller tillräckliga för att tillgodose det metodstöd som många organisationer behöver för att kunna genomföra ett effektivt utvecklingssamarbete.

- Informationsdatabaser saknas som skapar överblick över behov och de projekt som medlemsorganisationerna bedriver

Många av SMRs medlemsorganisationer driver projekt för målgrupper och med samarbetsorganisationer som är snarlika. Inte sällan verkar de dessutom i samma länder. Behovet av att bättre kunna utnyttja på varandras behovsanalyser, omvärldsbevakningar och erfarenheter av samarbetspartners och projekt är därför stort. För närvarande finns inte information sammanställd på ett tillgängligt sätt i databaser etc. Medlemsorganisationernas möjligheter att samverka går därmed förlorad enbart till

följd av informationsbrist. För SMR innebär bristen på sådana databaser att medarbetarna får sämre förutsättningar för överblick över projekten och programmen.

8.4 Kultur

Det finns många definitioner på kultur i organisationer. Enligt vår mening är kultur det som beskriver, uttalat eller outtalat, värderingar, övertygelser och antaganden som styr medarbetarnas beteenden i organisationen.

En viss kultur är aldrig bra eller dålig i sig. Kulturen och de grundläggande värderingar som den vilar på kan fungera som en katalysator eller som ett hinder för utveckling och förändring.

Vi har i vår granskning erfarit hur rådande kultur både positivt och negativt påverkar ställningstagande, arbetssätt och förändringsarbete. Det som enligt vår bedömning bidrar till att främja en *positiv kultur* är att

- Etiska frågor har hög prioritet på diskussionsdagordningen.

SMR ger stort utrymme för att det skapas gemensamma värderingar och som i sin tur avspeglas i bedömningar av insatser. Denna etiska kod går inte att uttrycka i några mallar, checklistor eller andra mer tekniska riktlinjer. Vidare har vi erfarit att medarbetare har ett stort förtroende för varandra, kanske betydligt större än vad som är normalt i andra organisationer. Förtroendet gör att behovet av kontroller etc inte känns nödvändigt, kontroller som i sig tar tid att utföra.

- Medarbetarnas engagemang och känsla utgör starka positiva drivkrafter.

Alla vet underförstått vartåt organisationen strävar och organisationens själ är skapad av summan av dess medarbeters empati och vilja att stödja och bidra till en bättre värld.

Det som enligt vår mening bidrar till att skapa en *negativ kultur* är att:

- Det finns ett överdrivet diskussionsbeteende.

Mycket tid ägnas åt dialog, reflexion och förankring, vilket troligtvis är typiskt för en organisation som har fokus på mission. Kännetecknande för medarbetarna är att ”relator-karaktären” dominerar medan det är få ”doers eller producers”. Detta medför att det helt enkelt blir för lite gjort och att organisationen inte vågar ta beslut förrän det är för sent.

- Individuella erfarenheter tillmäts större betydelse än gemensamt erfarenhetsbaserade rutiner och ev manualer.

Vi har noterat att enskilda personers erfarenheter, omdöme och kompetens tillmäts så stor betydelse att det inte uppfattas som nödvändigt med manualer, checklistor och dokumenterade bedömningar som ger besluten önskvärd transparens.

- Mycket av problemen löses ad-hoc.

Många av arbetsuppgifterna är av ad-hoc-karaktär. Ad-hoc-lösningar är inom SMR snarare regel än undantag.

9 Våra rekommendationer

I vårt uppdrag ingår att lämna förslag på åtgärder. Vi har efter samråd med Sida och SMR bedömt det som angeläget att förslagen är väl förankrade inom SMR för att de skall resultera i en reell förändring, varför detaljerade förslag inte redovisas i denna rapport.

Vår uppfattning är att omfattande förändringsåtgärder krävs mot bakgrund av de problem som vår granskning har visat. Det är vår bedömning att SMR i dagsläget inte uppfyller de krav som Sida har rätt att ställa på SMR såsom en bidragsförmedlande ramorganisation.

Vi menar att SMR står i ett läge där ett avgörande vägval måste göras. För SMR finns i princip tre olika handlingsalternativ:

- Alternativ 1: Att upprätta en omfattande åtgärdsplan och tillförsäkra sig ett mandat från medlemsorganisationerna som ger SMR befogenheter att utöva styrning av utvecklingssamarbetet.
- Alternativ 2: Att initiera en omförhandling av avtalet med Sida som innebär att Sidas krav på SMRs styrning begränsas.
- Alternativ 3: Att inleda en diskussion inom SMRs medlemsorganisationer och med Sida om möjligheten att Sida-medel fördelas genom annan ramorganisation än SMR.

De olika alternativen utvecklas i sin korthet nedan. Vi avstår från att värdera de tre alternativen sinsemellan.

Alternativ 1 innebär att SMR accepterar de krav som avtalet med Sida innebär, dvs att styra utvecklingssamarbetet och inte enbart kontrollera att medlemsorganisationernas utvecklingsinsatser ligger i linje med Sidas biståndspolitiska mål.

Två åtgärder måste då vidtas:

- Årsmötet för SMR måste ge SMRs styrelse befogenheter:
 - ❑ Att utifrån Sidas biståndspolitiska mål och utvecklingen av ett civilt samhälle konkretisera kort- och långsiktiga mål för utvecklingssamarbetet. I det ingår att definiera viktiga insatsområden avseende länder och teman, värdera och göra urval av medlemmarnas program/projektförslag utifrån de uppställda målen.

- ❑ Att tolka och tillämpa de Allmänna villkor och anvisningar som Sida har angivit.
 - ❑ Att fastställa en gemensam standard för den kvalitet medlemsorganisationernas styrning och kontroll skall kännetecknas av samt, att följa upp hur medlemsorganisationernas uppfyller och bibehåller den.
 - ❑ Att begränsa medlemsorganisationers möjligheter att erhålla Sida-medel utifrån uppmärksammade svagheter i organisationernas styrning och kontroll eller begränsade organisatoriska förutsättningar.
- SMRs styrelse fastställer en åtgärdsplan som beskriver vilka resultat som ska uppnås, vilka aktiviteter som krävs härför, vem som är ansvarig för att resultat uppnås, vilka resurser som avsätts härför, samt tidpunkt när resultaten ska ha uppnåtts. Åtgärdsplanen bör omfatta följande områden:
 - ❑ Utveckling av stöd

En plan tas fram med syfte att ge medlemsorganisationerna ett bättre administrativt stöd (teknikbaserat) för att underlätta bl a erfarenhetsutbyte ifråga om organisationernas omvärldsbevakning, pågående utvecklingsinsatser, gjorda utvärderingar. Dessutom bör planen omfatta en redovisning av vilka anvisningar och mallar som bör utges för att underlätta SMRs och medlemsorganisationernas bedömning av projektansökningar, del- och slutrapporter, samt val av samarbetspartners.
 - ❑ Kompetensutveckling

SMR utformar en plan för hur kompetensen ska utvecklas inom vissa prioriterade områden hos SMRs medlemsorganisationer.
 - ❑ Processutveckling

SMR formulerar tydliga kvalitetskrav på sin egen interna process för kvalitetssäkring av medlemsorganisationernas utvecklingssamarbete. Konkreta mål bör sättas upp för olika delar i processen och krav formuleras för vad som krävs i form av resurser och styrning i form av manualer, checklistor, etc.
 - ❑ Utveckling av SMRs styrprocess

SMR fastställer den styrmodell som skall tillämpas för styrning av utvecklingssamarbetet. Utifrån modellen utvecklas den process som bl a beskriver hur målarbetet skall genomföras, hur strategier skall fastställas samt vilken information och vilket underlag som skall användas för

detta. Vidare skall det av styrprocessen framgå vilka beslutsorgan och aktörer som skall medverka.

Alternativ 2: Att initiera en omförhandling av avtalet med Sida som innebär att Sidas krav på SMRs styrning begränsas.

Innebörden i detta alternativ är att SMR bibehåller sin nuvarande ambitionsnivå till att kontrollera att medlemsorganisationernas projektansökningar inte står i strid med Sidas biståndspolitiska mål och att projektredovisningen uppfyller Sidas krav på del- och slutrapporter. SMR uppgift är även att kanalisera Sida-medel till sina medlemsorganisationer. SMR utövar således ingen egentlig styrning av utvecklingssamarbetet.

Enligt detta alternativ bör SMR initiera en omförhandling av nuvarande avtal med Sida så att avtalet får en innebörd som bättre svarar mot den funktion som SMR har idag. Som en konsekvens härav kan det bli nödvändigt för Sida att sluta bilaterala avtal med SMRs medlemsorganisationer som klargör deras åtagande ifråga om att kunna styra projektens inriktning i enlighet med Sidas anvisningar, villkor och mål med utvecklingsinsatserna.

Alternativ 3: Att SMR tar initiativ till att Sida-medel fördelas genom annan ramorganisation än SMR.

Alternativet innebär att SMR inleder en diskussion med sina medlemsorganisationer och med Sida som skall resultera i ett förslag på hur medel kan fördelas genom annan eller flera andra ramorganisationer. Det innebär även att organisationer utanför SMR-sfären skulle kunna bli aktuella, organisationer som idag har status som ramorganisation.

Det skulle också kunna innebära att de av SMRs nuvarande organisationer som idag har tillfredsställande sin styrning och kontroll av utvecklingssamarbetet, får status som egna ramorganisationer med rätt att sluta bilaterala avtal med Sida.

UPPDRAGSBESKRIVNING

SYSTEMREVISION AV SVENSKA MISSIONSRÅDET (SMR)

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.

Svenska Missionsrådet (SMR) är en bidragsförmedlande ramorganisation. SMR består av 15 medlemsorganisationer och 11 associerade organisationer samt ett antal s.k. ickemedlemsorganisationer vilka kan erhålla bidrag för samarbete med lokala organisationer.

Sidas granskning av SMR har påvisat vissa brister inom ramen för handläggningsförfarandet varför Sida anser det viktigt att se över SMRs styrning och kontroll för att säkerställa god kvalitet i utvecklingssamarbetet. SMR befinner sig vidare i en intern förändringsprocess för att förbättra kvaliteten och effektiviteten i sitt beredningsarbete. SMR har nyligen antagit en ny organisationsplan, etablerat nya administrativa system och rutiner samt arbetar med framtagandet av ny databas. Systemrevisionen avser att fungera som ett stöd i processen för att säkerställa tillförlitligheten i arbetet. En överenskommelse har därför träffats med SMR om att Sida under 1999 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 den bistånd-verksamhet* 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 dels att granska reliabiliteten och validiteten i de system för verksamhets- och ekonomistyrning som existerar inom SMRs ansvarsområde, dels att på grundval av granskningen avgöra om den dokumentation som enligt gällande avtal inkommer till Sida återspeglar verkliga förhållanden och därför kan anses fungera som gott beslutsunderlag för Sida i handlägningsprocessen.

3 UPPDRAGET

Systemrevisionen skall innefatta hela SMRs organisationskedja. Förutom en grundlig revision av SMR och tre-fem finansiellt stora svenska bidragsmottagande organisationer skall alla av SMRs bidragsmottagare kartläggas översiktligt.

Uppdraget omfattar Kartläggning och Dokumentation, Analys och Bedömning samt 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

Kartläggningen och dokumentationen skall fokusera på rutiner och system för styrning och kontroll av verksamheten vad avser tillförlitlighet och relevans i beslutsunderlag.

3.1.1 Verksamhetsstyrning

System och rutiner för, samt dokumentation av;

- verksamhetsplanering;
- målformuleringar;
- resultatmätning;
- beslutsfattande
- insats och organisationsbedömning
- 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 eller värdefulla handlingar

3.2 Analys och bedömning

Uppdraget innebär en analys och bedömning av kartlagda områden med avseende på reliabilitet och validitet samt en generell bedömning av SMRs rapportering till Sida och kommunikation inom den egna organisationen. Analysen skall även omfatta SMRs organisatoriska struktur och dimensionering.

3.3 Rekommendationer

Uppdraget skall utmynna i rekommendationer och åtgärdsplan rörande ovan nämnda punkter. Systemrevisionens fokus är SMRs rutiner och system, organisatoriska struktur och dimensionering. Det står därutöver 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 SMR godkänd konsult. Konsulten skall ha stöd av kontaktpersoner från SMR och Sida.

5 METOD

Uppdraget skall genomföras genom dels studier av tillgänglig dokumentation vid SMRs huvudkontor i Stockholm, vid de svenska organisationernas huvudkontor i Sverige, vid mottagarorganisationernas regionala kontor samt vid Sida, dels intervjuer med relevanta personer i ovan beskrivna organisationskedja inklusive revisorer. I övrigt överlämnas metodval för genomförande 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 senast den 15 oktober 1999.

7 RAPPORTERING

Uppdraget skall redovisas i en skriftlig rapport och överlämnas till Sida 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 SMR 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 eventuella metodologiska eller innehållsmässiga aspekter på upplägg och rapport diskuteras,

- ett utkast till slutrapport skall presenteras och diskuteras för att garantera möjligheten att kommentera eventuella sakfel och missförstånd,
- en slutrapport skall inlämnas till Sida i övensstämmelse med 3 UPPDRAG omfattande max 80 sidor exklusive bilagor senast tre veckor efter utkastet diskuterats.

8 ÖVRIGT

Konsulten skall på begäran av Sida eller SMR stå till förfogande för diskussion om rekommendationer och slutsatser två veckor efter rapportens inlämnande.

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



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

ISSN 1403-9389/ISBN 91-586-0230-5