

Styrning och kontroll inom Pingstmissionens Utvecklingssamarbete

Juni 2000



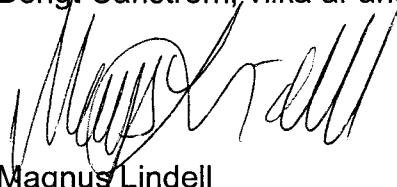
STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för samverkan med enskilda
organisationer och humanitärt bistånd

Systemrevisionen av Pingstmissionens Utvecklingssamarbete (PMU InterLife) är den tredje i ordningen som utförts av externa 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 PMU InterLife att främja kvalitet och effektivitet i det bistånd som kanaliseras genom enskilda organisationer.

Studien har utförts av KPMG Bohlins medarbetare Larry Ribbeklint och Bengt Carlström, vilka är ansvariga för texten.



Magnus Lindell
Enhetschef

2000 03 05



Systemrevision PMU InterLife

KPMG
2000-03-05
Antal sidor: 68
Antal bilagor: 7

Innehåll

1. Sammanfattning	1
2. Uppdraget	3
3. Uppdragets genomförande	4
3.1 Systemrevisionellt synsätt	4
3.2 Arbetsmetod	5
3.3 Avgränsningar	5
3.4 Projektorganisation	6
4. Förutsättningar för styrning	6
4.1 Verksamhet	6
4.1.1 Organisationsstruktur och styrande värderingar	6
4.1.2 Styrningens innehåll	6
4.1.3 Processer	7
4.2 Ekonomi	8
4.3 Projekt	8
5. Beskrivning av biståndssamarbetet	10
6. PMU InterLife	13
6.1 Verksamhet	13
6.1.1 Allmänt om verksamheten	14
6.1.2 Organisationsstruktur och värderingar	15
6.1.3 Styrningens innehåll	16
6.1.4 Processer	21
6.2 Ekonomi	33
6.2.1 Medelshantering	33
6.2.2 Egeninsats	34
6.2.3 Ekonomistyrning	34
6.3 Utvecklingsinsatsprocessen/projekt	35
7. Svenska församlingar	40
7.1 Verksamhet	40
7.1.1 Allmänt om verksamheten	40
7.1.2 Organisationsstruktur och värderingar	40
7.1.3 Styrningens innehåll	41
7.1.4 Processer	42

7.2 Ekonomi	43
7.3 Projekt	44
8. Fält	45
8.1 Bangladesh	45
8.1.1 InterLife Bangladeshs verksamhet	45
8.1.2 Ekonomi	49
8.1.3 Projekt	50
8.2 Burundi	53
8.2.1 CEPBUs verksamhet	53
8.2.2 Ekonomi	56
8.2.3 Projekt	59
9. Samlade analyser, bedömningar och rekommendationer	61
9.1 Utgångpunkter	61
9.2 Biståndssamarbetet	61
9.3 Verksamhet i organisationskedjan	62
9.4 Ekonomi i organisationskedjan	66
9.5 Utvecklingsinsatser/projekt i organisationskedjan	67

Bilagor

Bil. 1	Styrmodell
Bil. 2	Ramverk för intern styrning
Bil. 3	Verksamhetsutvecklings- resp Utvecklingsinsatsprocessen - PMU
Bil 4	Utvecklingsinsats-/projektprocess och ekonomistyrning
Bil 5	Personalbistandsprocessen
Bil 6	Upphandlingsprocessen
Bil 7	Utvecklingsinsatsprocessen PMU resp Projektprocessen svenska församlingar

1. Sammanfattning

KPMG har fått i uppdrag att genomföra systemrevision på PMU InterLife (PMU) och nio svenska pingstförsamlingar samt besök på samarbetsorganisationer och enskilda projekt i Bangladesh och Burundi. Uppdraget ingår som ett led i Sida/SEKAs önskan att i större omfattning lägga tonvikt på att följa upp ramorganisationernas verksamhet och i mindre utsträckning ägna tid åt förgranskning av enskilda projektansökningar.

Uppdraget har genomförts av Larry Ribbeklint och Bengt Carlström.

Nedan följer en redogörelse över vad respektive avsnitt i rapporten innehåller. Avsnitten behandlar inledningsvis biståndssamarbetet som helhet (avsnitt 5) och därefter varje organisationsdel PMU (avsnitt 6), svenska församlingar (avsnitt 7) och utländska samarbetsorganisationer (avsnitt 8) var för sig. Varje organisationsavsnitt är sedan indelat efter ordningen verksamhet, ekonomi och utvecklingsinsats/projekt.

För att få en snabb blick över granskningens resultat hänvisas till avsnitt 9.

I *avsnitt 2* i rapporten beskrivs uppdraget.

I *avsnitt 3 och bilagorna 1-2* beskrivs hur systemrevisionen genomförts med hjälp av ett systemrevisionellt synsätt som innehåller en "styrkedja" vilken utgår från de biståndspolitiska målen, ett processperspektiv och ett styrningsperspektiv. För att klargöra vad styrning är har en styrmodell använts tillsammans med ett s k ramverk för styrning. I avsnittet anges också projektgruppens sammansättning.

I *avsnitt 4* anger vi de förutsättningar som vi anser finns för styrning av verksamhet, ekonomi respektive projekt. Vi anger där att i styrningen av verksamheten ingår bl a organisationsstruktur och de värderingar man har. Dessutom anges att krav och relationer har betydelse för att forma styrningens innehåll. För att få en gemensam uppfattning om begreppet styrning har begreppet definierats.

I *avsnitt 5* beskrivs det svenska biståndet som en biståndsprozess, där processen startar vid Sida, går genom PMU och svenska församlingar ut till utlandet (fältet). De olika aktörernas roller och relationer beskrivs liksom vilka styrande dokument som gäller. Sida styr med avtal och därtill hörande "Anvisningar" och "Allmänna villkor" och PMU är uppdragsgivare till alla utvecklingsinsatser och projekt inom pingströrelsens Sida-stödda bistånd.

I *avsnitt 6* beskrivs PMU InterLife (PMU), är en ideell förening, som styr och stödjer den svenska pingströrelsens biståndsverksamhet. Vi har funnit att PMU inte har någon klar sammanhållen organisationsstruktur dokumenterad, men att det finns en formell styrning utgående från huvudmännen. Till detta kommer att de värderingar man har ger en informell styrning och organisation. Vi har kartlagt de relationer som finns i form av avtal mellan aktörerna, och därvid funnit att hela avtalskedjan längs hela biståndsprozessens bör ses över för att klargöra ansvar av olika slag. Detta oavsett att det finns vissa avtal redan eller en projektmanual. Vi rekommenderar också PMU att ta ställning till vad styrning innebär för dem.

I de processbeskrivningar vi har gjort tillsammans med PMU har uppdelning skett på styrande-, operativa- respektive stödjande processer. Vi har rekommenderat att de styrande processerna dokumenteras. Av speciellt intresse är utvecklingen av landprogram som har en avgörande styrning på vilka projekt som ska godkännas. Av de operativa processerna är relations-, utvecklingsinsats- respektive personalbiståndsprocesserna de viktigaste. Motivet till den omfattande genomgången av processer är att det är grunden för att kunna bedöma styrningen av verksamhet, ekonomi och projekt.

Inom den finansiella hanteringen på ekonomiområdet har vi rekommenderat en översyn så att särskilda bankkonton används och att risker med utländska konton utreds. Vi har också rekommenderat att se över möjligheten att införa någon form av ekonomistyrning.

För projektstödet inom utvecklingsinsatsprocessen har vi rekommenderat att riskbedömningar införs under löpande projektperiod.

I *avsnitt 7* har vi bedömt de svenska församlingarnas organisationsstruktur och värderingar och funnit en generell organisationsstruktur som vi använt för diskussion. De har ibland inte så formella organisationer, utan det grundläggande är människan sedd som en helhet och den kristna tron. Vår bedömning är att de väl känner till de krav som är förknippade med biståndsfrågor, men att vi har en del oklarheter vad gäller avtal med PMU. Interna styrmedlen varierar från stadgar till mer informell styrning. Församlingarna är inblandade på olika sätt i utvecklingsinsats-/projektprocesserna med en hög aktivitet i beredningen av projekt, vilket är en förklaring till att så få ansökningar avslås. De är också speciellt involverade i personalbiståndsprocessen, vad gäller volontärer/praktikanter, som de har arbetsgivaransvar för. Verksamhetsplanerna varierar till struktur och innehåll, varför vi rekommenderat att förbättra dem. Den finansiella hanteringen är inte omfattande vad gäller Sida-medel (volontärer/praktikanter). Församlingarna lägger ner kostnader på projekt utanför Sida-medel, varför vi aktualiserat frågan om ekonomistyrning.

I *avsnitt 8.1* redovisas PMUs samarbete med InterLife Bangladesh (ILB) som funnits i Bangladesh i många år. Vi har därför tagit upp frågan om nationalisering. Verksamheten har en hel del styrmedel i form av policies, vilket ger en bra inblick i verksamheten med en bild av roller och ansvar. Man följer de krav som PMU ställer upp och har en bra beskrivning av sina finansiella rutiner och rapporteringen. Vi har avstämt projektens fysiska och ekonomiska rapport på plats. Vi har också följt medelshantering, fysisk- och ekonomisk rapportering längst ute i fält vid besök på två utvalda projekt.

I *avsnitt 8.2* redovisas PMUs samarbete med pingströrelsens CEPBU i Burundi. Byggnadsverksamheten har utformade styrmedel (projektmanual), men resten av verksamheten har bara ett fåtal formella styrmedel. Man bygger och driver skolor, sjukhus och tekniksida vilka var och en styrs av en sektorchef. Vid vårt besök har vi diskuterat i vad mån svenskar fortfarande ska ha ett inflytande i CEPBU när de är en egen organisation med bra kompetens. D v s nationaliseringen kan bli begränsad. I samband med besöket har diskuterat vilka krav som kan ställas på revision av CEPBUs egen verksamhet. Vi har också följt medelshantering (tekningsrutinen behöver ses över), fysisk- och ekonomisk rapportering längst ute i fält vid besök på två utvalda projekt.

I *avsnitt 9* görs samlade analyser, bedömningar och rekommendationer i syfte att gå från den organisatoriska redovisningen enligt ovan till att bedöma verksamhet, ekonomi och projekt samlat för hela organisationskedjan.

2. Uppdraget

Sida har beslutat att i framtiden lägga större tonvikt på att följa upp ramorganisationernas verksamhet och deras sätt att bedriva sin verksamhet och i mindre utsträckning ägna tid åt förgranskning av enskilda projektansökningar. Syftet är att åstadkomma ökad effektivitet och kvalitet inom ramorganisationerna och ett bättre samarbete mellan ramorganisationerna och Sida.

Med anledning av detta har KPMG, av Sidas avdelning för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd, SEKA erhållit uppdraget att genomföra en systemrevision av Pingstmissionens Utvecklingssamarbete, benämnt PMU InterLifes, hela organisationskedja. Med organisationskedjan avses PMUs huvudkontor, svenska församlingar, utländska samarbetsorganisationer och enskilda projekt i fält.

Systemrevisionen har genomförts under tiden oktober 1999 till januari 2000 med denna slutrapport den 23 februari.

Systemrevisionen fokuserar på *hur* organisationen arbetar (istället för med *vad*) genom att granska rutiner och system som garanterar tillförlitligheten i arbetet och rapporteringen, d v s inte kvaliteten i biståndsverksamheten.

Uppdragets syfte är:

- att granska tillförlitligheten och validiteten i de system, rutiner och dokumentation för verksamhets- och ekonomistyrning samt upphandling och arkivering som existerar i hela PMU InterLifes organisationskedja
- att på grundval av granskningen avgöra om den dokumentation som enligt gällande avtal inkommer till Sida återspeglar verkliga förhållanden och därför kan anses fungera som gott beslutsunderlag för Sida i handlägningsprocessen
- att ge PMU underlag i sitt fortsatta förändrings- och utvecklingsarbete tillsammans med sina olika samarbetspartner i Sverige och i Syd.

Uppdraget har omfattat:

- PMUs huvudkontor i Stockholm.
- Svenska pingstförsamlingar i Stockholm, Uppsala, Västerås, Eskilstuna, Linköping, Norrköping, Tranås, Jönköping och Göteborg.
- Utländska samarbetsorganisationer i Bangladesh och Burundi.
- Två utvalda projekt i vardera Bangladesh och Burundi.

Uppdraget ska ge praktiska erfarenheter för uppbyggnaden av framtida systemrevisioner på ett sätt som ger stöd till Sidas beslutade framtida arbetsinriktning.

3. Uppdragets genomförande

3.1 Systemrevisionellt synsätt

Vår utgångspunkt för systemrevisionen har varit:

- att det finns en "styrkedja" som utgår från statens biståndsmål/Sidas mål och går vidare till PMU, svenska församlingar, utländska samarbetsorganisationer och ner på enskilda biståndprojekt
- att biståndprocessens utseende klargörs och vilka som är aktörer i processen
- att PMU, svenska församlingar och utländska samarbetsorganisationer har en styrning som inriktas mot dels sitt uppdrag/mål, dels organisation/processer/system och dels mot andra aktörer i biståndprocessen
- att använda en styrmodell som anger hur styrning sker av resurser, tjänster/produktion och prestationer sker för att uppnå förväntade effekter. Effekterna ingår inte i analysen. (Bilaga 1)
- att använda ett ramverk för (intern) styrning för att tydliggöra om vad styrning innebär, hur styrningen ska ske i styrmodellen och hur man operationellt ska kunna bedöma styrningen (Bilaga 2).

Genom detta synsätt, med vedertagna begrepp och definitioner på styrning och uppföljning, så möjliggörs repeterbarhet i framtiden. Dessutom ges en gemensam begreppsapparat som kan användas av samtliga aktörer.

För att nå det systemrevisionella syftet har använts:

- ett processperspektiv för granskningen av styrande verksamhetsprocesser inklusive processer för styrning av ekonomi och utvecklingsinsats/projekt
- ett styrningsperspektiv för att se hur dessa processer styrs.

I en systemrevision av aktuellt slag är det också viktigt att bedöma hur berörda aktörer samverkar. Samverkan bör ske på sådant sätt:

- att förmåga finns att faktiskt inrikta administrationen så att verksamheten blir *styrbar*. PMUs egna strategiska överväganden och beslut skall få genomslag i organisationen genom system för styrning av verksamhet, ekonomi och utvecklingsinsatser/projekt
- att aktörerna och speciellt PMU har en *flexibel* administration innebärande förmåga att anpassa sig till oförutsedda händelser
- att administrationen är *kvalitetssäkrad* i hela kedjan innebärande att den är lämpligt utformad, ändamålsenligt tillämpad med hög grad av acceptans och förståelse för att uppfylla externa (Sidas) och interna (PMUs) krav.

En systemrevision bygger således på ett samspel mellan kunskaper om organisationens mål, verksamhetens innehåll, människorna som verkar i organisationen och den organisation och styrsystem de tillsammans bygger upp.

3.2 Arbetsmetod

Vi har genomfört systemrevisionen i nedanstående arbetssteg i enlighet med fastställt genomförandeförslag genom besök, intervjuer, arbetsseminarier och omfattande litteraturstudier:

- **Projektinitiering**
Exempelvis avstämning i projektets styrgrupp av syfte, urval, inriktning, avgränsningar, roller, samarbetsformer, modeller och metoder.
- **Kartläggning, analys och samarbete - PMU och svenska församlingar**
Kartläggning av externa och interna krav och hur dessa exempelvis påverkar styrning av organisation, verksamhetsprocesser inklusive ekonomi, projekt, upphandling och arkivering. Kartläggningen har skett genom besök och intervjuer med ansvarig personal. På PMU har det varit 5 intervjutillfällen med drygt 10-talet personer med företrädare för lednings-, projekt-, administrations-, ekonomi-, inköps- och personalfunktioner. Motsvarande för församlingarna omfattar 9 intervjutillfällen med ett 25-tal personer i ledande ställning.
- **Kartläggning, analys, samarbete och avstämning- fältet**
Kartläggning har skett genom besök och intervjuer med verksamhetsansvariga i samarbetsorganisationerna och med projektansvariga. Antal intervjutillfällen har varit ett drygt 30-tal och antal intervjuade ett 40-tal i ledande ställning. Särskild fördjupad genomgång har gjorts av fyra utvalda projekt. Övergripande information har lämnats till samarbetsorganisation och projektansvariga av preliminärt analysresultat.
- **Samlad analys och rekommendationer**
Redovisning av vår samlade analys och rekommendationer gällande utvecklingsinsatsprocessen/projekt styrning och relationer i hela organisationskedjan.
- **Avstämning och rapportering**
Övergripande information av preliminärt analysresultat har lämnats vid fyra olika arbetsseminarier med projektets styrgrupp, Sida-personal, PMU-personal, församlingsrepresentanter samt PMUs styrelse. Slutrapport har lämnats 2000-02-21.

3.3 Avgränsningar

Hos PMU har huvudsakligen biståndprojektverksamheten inom utvecklingsinsatsprocessen med koppling till verksamhets- och ekonomistyrning granskats.

Hos församlingar har kartläggningen begränsats till organisationen i stort och dess styrning samt hur handläggning sker av biståndprojekt och dess redovisning.

Hos de utländska samarbetsorganisationernas *egna* verksamheter, som inte omfattas av projektrevision, har systemrevisionen begränsats till befintlighet och till viss del ändamålsenlighet avseende verksamhets- och ekonomistyrning.

Samverkan mellan de nationella samarbetsorganisationerna och myndigheterna i respektive land har begränsats till avtalsförhållandet mellan dessa.

3.4 Projektorganisation

Projektet har genomförts av Larry Ribbeklint, projektledare och Bengt Carlström från KPMG tillsammans med en styrgrupp bestående av:

- Sida/SEKA - Magnus Lindell, enhetschef och Christer Ormalm, handläggare
- PMU - Roland Stenlund, direktor och Christian Holmgren, administrativ chef

Därutöver har Annika Larnholt och Kerstin Nordvaller, controllers på Sida/SEKA, deltagit vid besök på fältet och i några svenska församlingar.

4. Förutsättningar för styrning

4.1 Verksamhet

Mot bakgrund av vårt systemrevisionella synsätt (avsnitt 3.1) beskrivs här närmare vilka krav man kan ställa på styrning och mot vad den ska riktas.

4.1.1 Organisationsstruktur och styrande värderingar

Här beaktas:

- att det finns en *organisationsstruktur* som åskådliggör vilka enheter och funktioner som finns, arbets- och beslutsfördelningen, roller och ansvar samt samband med delegering. D v s sambanden i den formella ("hårda") styrningen med dess dokumenterade policies, riktlinjer, instruktioner m m
- att det finns en informell ("mjuk") styrning som påverkas av *värderingar*.

4.1.2 Styrningens innehåll

Här beaktas:

- att *externa krav* (bl a lagar, Sidas, PMUs och församlingars krav) är kända och tas om hand och att *interna krav* utformas mot bakgrund av dessa externa krav

- att det finns avtal och andra överenskommelser som reglerar *relationerna* mellan parterna i exempelvis biståndsprocessen
- att *interna styrmedel* utformas i form av exempelvis dokumenterade program, policies, riktlinjer, instruktioner m m som beskriver hur de interna kraven ska förverkligas
- att det finns en gemensam uppfattning och *definition* av *styrning* och hur den kan bedömas.

För att erhålla en gemensam uppfattning och definition om vad styrning innebär så kan exempelvis ett så kallat ramverk för intern styrning användas. I vårt fall har vi valt att använda ett internationellt accepterat ramverk, det så kallade COSO-ramverket, som tagits fram av The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (se även bilaga 2).

Vid översättning av begreppet Internal Control till intern styrning och till det mer anpassade begreppet verksamhetsstyrning, så kan nedanstående definition ges.

Verksamhetsstyrning är en process som åstadkommes av styrelse, ledning och annan personal för att med rimlig säkerhet se till att målen uppnås under beaktande av:

- verksamhetens effektivitet och ändamålsenlighet
- tillförlitlighet i finansiell och övrig rapportering
- efterlevnad av gällande lagar och förordningar.

Ledningen ska se till att verksamhetens processer är utformade på ett sådant sätt att prestationer och effekter bidrar till att uppsatta mål uppnås samtidigt som inriktning sker mot ständiga förbättringar. I detta ligger också att kvalitets- och miljöhänsyn bör tas, vilket innebär att kvalitets- och miljöledningssystem ingår.

4.1.3 Processer

Här beaktas:

- att det finns en insikt om att den egna verksamheten är en del i en större process som knyter samman organisationer/partner inom exempelvis hela *biståndsprocessen*, "*styrkedjan*"
- att det för verksamheten finns utformat *verksamhetsidé*, *mål*, *strategier* och *aktiviteter* samt analys av vilka hot/risker som föreligger mot uppnåendet av målen
- att *verksamhetens processer* är beskrivna och kända.

Med verksamhetens processer avser vi:

- Styrande processer

- Operativa processer
- Stödjande processer.

För PMU beskrivs dessa nedan i avsnitt 6.1.4.

4.2 Ekonomi

När parterna, i exempelvis biståndsprocessen, ser ett behov som man vill skaffa pengar till så har man behov av att dels styra medlen till rätt ställe i processer och aktiviteter, dels få löpande information om hur resurser förbrukas, dels få en grund för en samlad analys/uppföljning över hela verksamheten och dess processer.

Med koppling till ekonomiska resurser finns behov av att lägga upp en ekonomisk strategi - se vilka investeringar som behövs - anskaffa medel - budgetera - tillföra medlen till de operativa processerna/projekten - samt följa upp/utvärdera användningen av medlen.

För att klara detta måste parterna ha en organisation för detta - ha interna processer/aktiviteter - ha tillgång till lämpliga system - samt kunnig personal. I organisationen måste finnas rutiner för finansiell hantering som anskaffar och fördelar medel. Det måste finnas en stödjande process för finansiell hantering till de operativa processerna. Till detta kommer att man måste ha principer för hur, när, var e t c de finansiella resurserna ska anskaffas och fördelas. I regel uttrycks detta i principer för ekonomistyrning, som vi då ser som en del i en styrande process.

Med **ekonomistyrning** menar vi en medveten styrning av beslutsfattande och beteende inom organisationen i riktning mot bättre resultat, lönsamhet och ekonomisk ställning. Det innebär att det är en process som syftar till att motivera och inspirera medarbetarna att agera på överenskommet sätt.

Med koppling till vår beskrivning av verksamhetsstyrning (avsnitt 4.1) så innebär det att utformningen av ekonomistyrningen och dess genomförande främst påverkar två av verksamhetsstyrningens "punktsatser". Nämligen:

- verksamhetens effektivitet och ändamålsenlighet
- tillförlitlighet i finansiell och övrig rapportering.

I avsnitten nedan har bedömning gjorts av ekonomistyrningen inom PMUs huvudkontor, församlingarnas beröring av ekonomistyrning kring projekt, befintlighet av den utländska samarbetsorganisationens ekonomistyrning samt koppling till projekt.

4.3 Projekt

Projektkrav kan ses både ur generell och specifik synpunkt. De generella kraven anges här, medan de specifika inte anges eftersom de måste anpassas efter projekttyp (ex vis IT-projekt).

Exempel på krav på *projekt* är:

- att det ska vara avgränsat i tiden med klart definierade start- och färdigtidpunkter
- att det krävs personella och ekonomiska resurser
- att det har ett bestämt syfte, mätbara mål och tydliga aktiviteter
- att projektets mål ska kunna relateras till de biståndspolitiska målen och Sidas krav på inriktning
- att förväntade resultat (prestationer och effekter) ska finnas, både vad gäller internt och externt
- att det ska finnas en särskild organisation med utsedd projektledare som är avskild från den ordinarie linjeorganisationen samt att roller och ansvar är tydliga
- att det ska rapporteras med avseende på bl a måluppfyllelse, prestationer, effekter, ekonomi och förändringar i hot/risker i förhållande till ursprunglig projektbeskrivning
- att det ska finnas en dokumenterad beskrivning av projektprocessen med angivande av bl a beslutspunkter och dokumentationskrav.

Exempel på krav på en *uppdragsgivare* (delegation till beslutsgrupp kan ske) är:

- att denne har företagit en utredning/beredning av projektets syfte och mål, omfattning, intresser, resursramar m m
- att denne ska fatta beslut om start, följa projektets utveckling och resultat samt besluta om avslutande och eventuell nedläggning av projektet.
- utser projektledare, arbetsgrupper, referensgrupper e t c samt delegerar ett definierat ansvar till projektledaren
- utarbetar uppdragsbeskrivningar, fastställer planer, ger projektledaren resurser.

Exempel på krav på *projektledare* är:

- att denne tilldelas ansvar och befogenheter för att kunna arbeta mot uppsatta mål inom överenskomna ramar för tid, ekonomi och kvalitet
- att denne har verksamhetskunskaper, kunskaper om projektledning och ledarskap
- att rapporteringsvägar och tidpunkter är tydliga.

Projekt hör i biståndssammanhang bl a ihop med PMUs utvecklingsinsats- och personalbistandsprocesser samt de svenska församlingarnas projektprocess.

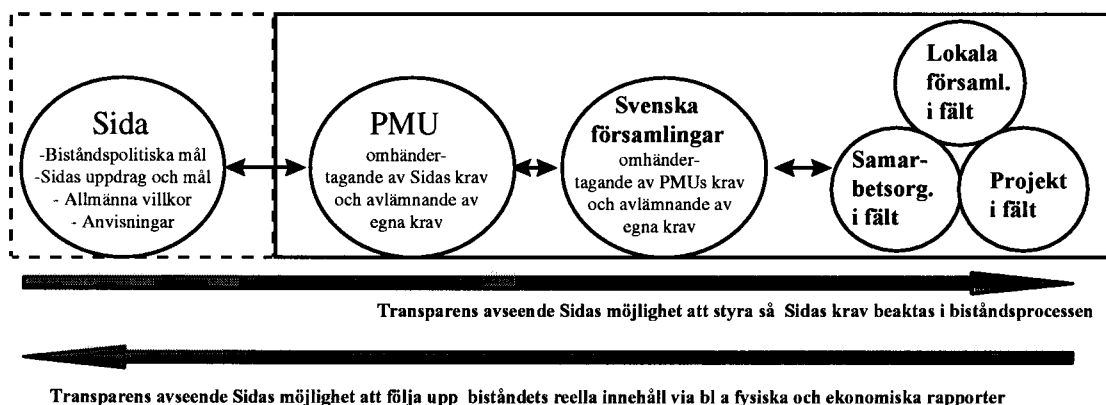
Med koppling till PMU, har vi gjort en exemplifierande beskrivning av kopplingen mellan PMUs utvecklingsinsatsprocess/löpande projektverksamhet och ekonomistyrning (bilaga 4 figur A). Där finns också en koppling mellan svenska församlingars projektprocess och ekonomistyrning (bilaga 4 figur B).

5. Beskrivning av biståndssamarbetet

Vägledande för pingströrelsen är att Sida vill underlätta den utveckling som minskar fattigdomen och bidrar till att åstadkomma fred, demokrati och hållbart utnyttjande av naturresurser. Till grund för utvecklingssamarbetet ligger riksdagens beslut om att inrikta biståndet på sex huvudmål:

- resurstillväxt
- ekonomisk och social utjämning
- ekonomiskt och politiskt oberoende
- demokratisk samhällsutveckling
- miljöhänsyn
- jämställdhet mellan kvinnor och män.

Biståndssamarbete kan ses som en process eller styrkedja där parterna (figur 1) i olika faser av biståndet intar roller som styrande, planerande, genomförande och uppföljande.



Figur 1 Biståndssamarbetet

Sida (exempel)

- Styr med samarbetsavtal med PMU med hänvisning till Sidas "Allmänna villkor" och "Anvisningar" där bl a ingår krav på revision av biståndsprojekt.
- Bereder och beslutar om vilka biståndsmedel som ska betalas utifrån inlämnad "Bidragsframställan" eller enskild projektansökan. Sida är därmed den "primära" uppdragsgivaren.
- Följer utvecklingsinsatserna genom PMUs löpande och årliga verksamhets- och ekonomiska redovisning samt dialog.
- Besöker och granskar enskilda projekt på fältet.
- Genomför systemrevisioner och kapacitetsstudier.

PMU (exempel)

- Ansvarar gentemot Sida för planering, genomförande, uppföljning, redovisning och rapportering av den Sida-stödda verksamheten.
- Fattar styrelsebeslut om projektet får starta. Intar en styrande funktion genom att upprätta styrmedel (bl a projektmanual), ha en projektfunktion som ställer krav samt ha ett projektledaravtal. D v s har den funktion gentemot de svenska församlingarna som en normal *uppdragsgivare* har.
- Är samtidigt (enligt stadgar, uppgiftsbeskrivning och verksamhetsplaner) ett stöd till svenska församlingar vid planering, genomförande m m av projekt. D v s det som ingår i en uppdragsgivares ansvar.
- Tar fram landprogram i samarbete med svenska församlingar och utländska samarbetsorganisationer.
- Biståndsmedel erhålles på grundval av "Bidragsframställan" och Sidas beslut.
- "Bidragsframställan" bygger på land- och regionprogram samt svenska församlingars ansökningar i samarbete med utländska samarbetsorganisationer.
- Har en dialog med svenska församlingar och utländska samarbetsorganisationer som ett stöd i beredningen av utvecklingsinsatsen/projektet.
- Styr med samarbetsavtal med utländsk samarbetsorganisation och framtagna projektmanual som i sin tur hänvisar till bl a Sidas "Allmänna villkor" och "Anvisningar". Projektmanualen ställer krav på lokal revision av enskilda biståndsprojekt.
- Styr - gentemot svenska församlingar - genomförande och uppföljning/utvärdering av utvecklingsinsatsen/projektet.
- Genomför fältbesök med avlämnande av reserapport och seminarier.

Svenska församlingar (exempel)

- Ansökningarna bereds och upprättas av svenska församlingar i samverkan med utländska samarbetsorganisationer och församlingar. Styrande är land- och regionprogram.
- Beslutar om anställning av svensk projektledare, som PMU och utländsk samarbetsorganisation först godkänner. Har kontakt med projektledaren under projektet. Denne rapporterar till den svenska församlingen och PMU om projektets utveckling och ekonomi.
- Besöker projekten, avlämnar rapport och deltar i gemensamma seminarier.
- Samlar in medel till egeninsatsen.

Utländsk samarbetsorganisation (exempel)

- Ansökningarna bereds och upprättas i samverkan med svenska församlingar med stöd av PMUs projektmanual.
- Anställer nationell projektledare eller godkänner svensk projektledare, som PMU i båda fallen måste godkänna.
- Bereder landprogram och projektidéer i samverkan med PMU och svenska församlingar, men även lokala församlingar och myndigheter.
- Har kontakter med myndigheterna för att få utvecklingsinsatsen/projektet godkänt.
- Genomför, följer upp och rapporterar projekten till svensk församling och PMU.

Utländsk församling (exempel)

- Förekommer att de deltar i beredning av projektidé fram till ansökan i dialog med den nationella samarbetsorganisationen, lokalbefolkningen och svensk församling.
- Förekommer att de stödjer genomförande och uppföljning av projekt.

Vår analys och bedömning av biståndssamarbetet är:

- att PMU - ur ett projektperspektiv - är *uppdragsgivare* till alla utvecklingsinsatser och projekt inom pingströrelsens Sida-stödda bistånd. De styr därmed denna typ av pingströrelsens bistånd. Detta stöds av att PMUs styrelse fattar beslut om vilka projekt som ska tas med i bidragsframställan och fattar beslut om projekt. De fattar också beslut om projektledare och skriver avtal med denne (se vidare i avsnitt 6.1.3.2 om olika avtalsrelationer)
- att PMUs stadgar anger den ideella föreningens totala ändamål, som bl a uttrycks genom att föreningen "betjänar i första hand de svenska pingstförsamlingarna i deras missionsarbete"

samt "vara en resurs- och kunskapsbas för de svenska pingstförsamlingarnas missionsinsatser i form av internationellt omsorgs- och utvecklingssamarbete samt katastrofinsatser". Stadgarna anger således en stödjande roll, vilket kan skapa oklarhet mot tredje man om vad som gäller beträffande Sida-finansierad biståndsverksamhet. Vi bedömer att stadgarna i och för sig inte behöver ändras, men att ett kompletterande styrmedel i form av dokument/avtal med svenska församlingar behövs vad avser Sida-stödda insatser. Avtalet bör tydligt ange PMUs styrande roll, så att det klart framgår i förhållande till samarbetsavtalet med Sida. Församlingens "ansökan" ser vi inte som ett avtal

- att de svenska församlingarna, ur strikt projektsynpunkt, kan ses som ingående i en beslutsgrupp i projektens beredningfas fram till ansökan, ty utan ansökan blir det inget projekt. Under projektens övriga faser har PMU kvar beslutsfunktionen (projektledaren har en underordnad beslutsfunktion) och svenska församlingarna övergår till rollen som referensgrupp. Detta trots att de förser projektet med egna insatsmedel och skulle kunna anses som ingående i en beslutsgrupp
- att genom att rollerna inte är tydligt beskrivna i avtal, så riskerar projekten - vad gäller "det yttersta ansvaret" - att uppfattas som ett trepartsansvar. Nämligen mellan PMU, svenska församlingar och den utländska samarbetsorganisationen. Det behövs därför en diskussion inom PMU och dess partners om "det yttersta ansvaret" i projektets olika faser. Vi anser att PMU har tagit på sig det yttersta ansvaret genom sin uppdragsgivarroll
- att den utländska samarbetsorganisationen - utifrån PMUs krav - är genomförare och kan ses som projektgrupp i vilken projektledaren deltar
- att PMU, gentemot Sida-avtalet, fullgör sina skyldigheter vad gäller ansvaret för utvecklingsinsatser, att styrmedel för att fullgöra avtalet finns (bl a PMUs projektmanual, samarbetsavtal med utländsk samarbetsorganisation och projektledaravtal) och efterlevs, men att ytterligare styrmedel i form av avtal med svenska församlingar behövs.

Vår rekommendation är:

- att PMU upprättar avtal med de svenska församlingarna, som komplement till PMUs stadgar, där PMUs uppdragsgivarroll och de svenska församlingarnas roll i projektets olika faser anges vad avser Sida-stödd biståndsverksamhet (se även avsnitt 6.1.3.2)
- att om någon form av trepartsavtal upprättas (PMU, svenska församlingar respektive utländska samarbetsorganisationer) så bör det yttersta ansvaret för utvecklingsinsatserna/projekten gentemot Sida skrivas in, och att ansvaret är PMUs.

6. PMU InterLife

6.1 Verksamhet

Först beskrivs PMUs verksamhet rent allmänt. Därefter behandlas organisationen och dess styrning ur de aspekter som anges i avsnittet 4.1 om verksamhetsstyrning.

6.1.1 Allmänt om verksamheten

PMU startades som Stiftelsen Svenska Pingstmissionens U-landshjälp 1965, men är sedan maj 1999 en ideell förening med det fullständiga namnet Pingstmissionens Utvecklingssamarbete, benämnt PMU InterLife, vilken tar hand om pingströrelsens biståndsfrågor inklusive samarbetet med Sida. Det är 272 av pingströrelsens 492 lokala församlingar som är medlemmar. Medlemsförsamlingarna representerar ca 80% av pingströrelsens drygt 90 000 medlemmar.

Inom PMU finns också MissionsInstitutet-PMU som startade 1987 och arbetar med utvärdering av sociala projekt och dokumentation av pingstmission. Det fungerar också som resurs i projekt-handläggningen. En stor del av arbetet finansieras med Sida-bidrag avsedda för arbetet med utvärdering och undervisning. En omorganisation pågår dit en reflektionsgrupp är knuten bestående av representanter från PMUs styrelse, PMU-kontoret och svenska församlingar. Reflektionsgruppen har som uppgift att bearbeta övergripande frågor omkring PMUs verksamhetsinriktning, utveckling, mål, roll och ansvar inom svensk pingstmission. Nya riktlinjer är under framtagande.

Inom PMU finns också en grupp tillsatt som arbetar med att samordna verksamhetsutvecklingsprocessen med koppling till partnerskapsprocessen (i en trepartsrelation) och konceptutvecklingsprocessen där olika koncept för olika projektinsatser, bl a folkbildning, metodutveckling, utvärdering och lärande inom den löpande projektverksamheten, tas fram.

PMUs ändamål är att vara en resurs- och kunskapsbas för de svenska pingstförsamlingarnas missionsinsatser i form av internationellt omsorgs- och utvecklingssamarbete samt katastrofinsatser. Verksamheten bedrivs utifrån en evangelisk grundsyn. Föreningen ska verka för en fördjupad relation till de nationella församlingarna/kyrkorna i missionsländerna samt arbeta för ett ökat engagemang för mission och för en helhetssyn i missionsarbetet. Verksamheten ska bedrivas utan vinstsyfte.

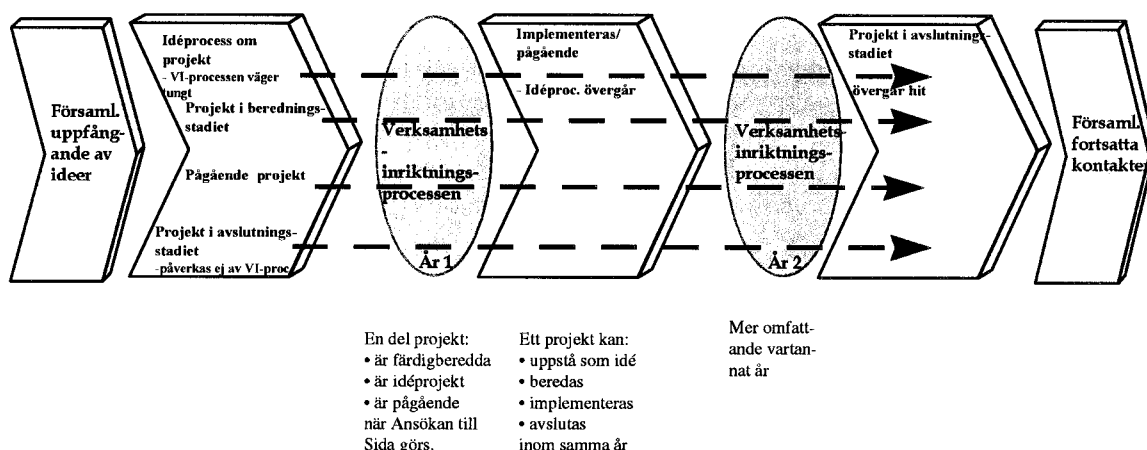
PMU har huvudsakligen relationer till svenska församlingar, utländska samarbetsorganisationer och Sida. Beträffande PMUs relationer till utländska samarbetsorganisationer och Sida regleras samarbetet i avtal. Avtalet med Sida innebär att biståndsmedel, exklusive humanitärt bistånd, på ca 100 mkr för vardera året 1999 respektive 2000 kommer att betalas ut för ca 280 utvecklingsinsatser. Av detta belopp avser 3,7 mkr informationsinsatser och 8,3 mkr administration.

Sida-bidraget (103 mkr) stod 1998 för drygt 75% av PMUs intäkter och insamlade medel för ca 9%. Sida-medlen fördelades på utvecklingsinsatser med 69%, personalbistånd (volontärer e t c) 19%, informationsinsatser 4%, projektering/utredning 1% och administration 7%. De största bidragsmottagande länderna 1998 var Burundi 10,3 mkr, DR Kongo 8,7 mkr, Rwanda 7 mkr. Bangladesh tog emot 3,2 mkr.

Beträffande förhållandet till de svenska församlingarna så innebär PMUs verksamhet stöd i planering, genomförande och uppföljning/utvärdering av utvecklingsinsatser, handläggning av personalbistånd, humanitära insatser, information, inköp, expedition m m. Vi har valt att åskådliggöra PMUs verksamhet i processform enligt figur 2 och avsnitt 6.1.4.

PMU har en verksamhetsinriktningsprocess som fångar upp församlingarnas önskemål och idéer, tas om hand som en utvecklingsinsats ur ett biståndsperspektiv med PMUs projektfunktion invol-

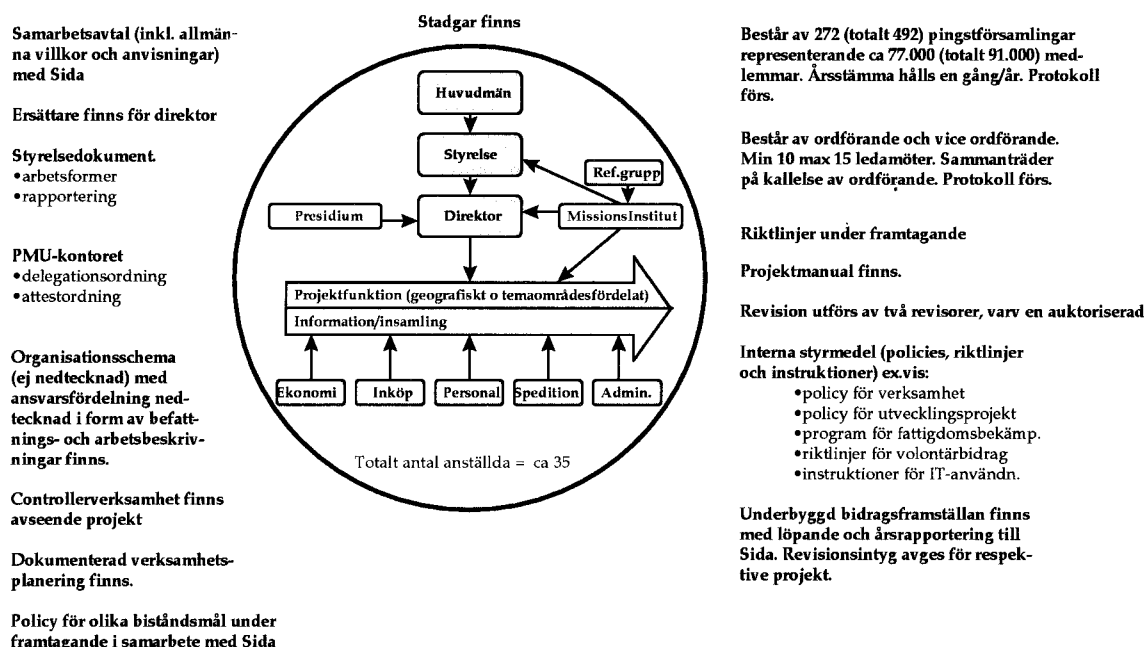
verad för att slutligen komma utanför biståndsverksamheten och PMUs påverkan. Församlingarna fortsätter ofta sitt engagemang i olika former och omfattning.



Figur 2 Verksamhetsinriktningsprocessen för utvecklingsinsatser

6.1.2 Organisationsstruktur och värderingar

I figur 3 illustreras hur organisationen ser ut och exempel på vilka externa och interna krav som påverkar PMUs styrning.



Figur 3 PMUs organisation

Som framgår av figur 3 ovan så finns det en *formell styrning* utgående från huvudmän och styrelsen med en arbets- och beslutsfördelning uttryckt i olika dokument. Det finns även dokument som anger gränser för beslutsrätten.

Den *informella styrningen* kan knytas till värderingar och kan sägas ske på två plan. Det ena är att PMU företrädesvis anställer personal som delar pingströrelsens värderingar. Det andra är att dessa värderingarna sedan slår igenom när man formar förutsättningar för utvecklingsinsatser tillsammans med de svenska församlingarna. Till detta kommer att man har en etablerad dialogform inom projektfunktionen som syftar till att uppnå konsensus om projektförslag inför ansökan om bistånd.

Vår analys och bedömning är att det finns goda *styrningsförutsättningar* inte minst beroende på den informella styrningen. Däremot saknas en klar sammanhållen dokumenterad organisationsstruktur som överskådligt beskriver sambandet mellan de organisatoriska enheterna/funktionerna, de olika verksamhetsprocesserna samt sambandet med roller, ansvar och delegeringar.

Vår rekommendation är att organisationsstrukturen dokumenteras så att arbets- och beslutsfördelningen, roller, ansvar, processer och relationer bättre åskådliggörs.

6.1.3 Styrningens innehåll

6.1.3.1 Externa och interna krav

De externa krav som påverkar PMUs bistandsverksamhet är:

- Sidas samarbetsavtal med PMU (Sidas respektive PMUs förpliktelser, framställan för utvecklingsinsatser, beslut om medelstildelning, betalning, medelshantering, genomförande av utvecklingsinsatser, årsrapportering, årsgenomgång, konsultationer, uppföljning och återbetalningsskyldighet).
- Sidas "Allmänna villkor" (exempelvis ansökan, administrationsbidrag, utbetalning, medelsförvaltning, resultatrapportering, ekonomisk redovisning, revision och upphandling).
- Sidas "Anvisningar" för enskilda organisationer (exempelvis egeninsats, volontärs- och praktikantbidrag, administrationsbidrag, framställan, fysisk och ekonomisk redovisning).

PMU har en projektmanual som inkluderar Sidas krav och samtidigt gör tillägg med egna interna krav. Bl a i form av Code of Conduct, projektcykelns utformning, projektledarrollen och säkerhetsfrågor. Manualen innehåller också hur projekt i fält ska genomföras. De besökta svenska församlingarna och samarbetsorganisationerna stöder innehållet i manualen och tillämpningen i fält.

Vår analys och bedömning är att PMU har beaktat relevanta externa krav från bistandsprocessens medaktörer.

6.1.3.2 Relationer - avtal

Styrningen är beroende av de relationer som finns i bistandsprocessen (avsnitt 5.1). Här behandlas bara de relationer som har bäring till *avtalsfrågor* mellan parterna. PMUs relationer i övrigt behandlas i avsnitt 6.1.4.2.1.

Sida

Relationen mellan PMU och Sida innehåller bl a samarbetsavtal och dialog. PMU har ett totalansvar för exempelvis bistandsprojekten, men genomförandet sker av andra parter i organisationskedjan.

Vår analys och bedömning är att samarbetsavtalet är ensidigt reglerat på så sätt att Sida endast ställer medel till PMUs förfogande i den utsträckning som riksdagen beviljar. Om Sida, på grund av riksdagsbeslut, ändrar medelstilldelningen till PMU i förhållande till bidragsframställan under löpande period, så kan det ändra grundläggande förutsättningar för utvecklingsinsatser. Det kan exempelvis påverka relationerna negativt till svenska församlingar och utländska samarbetsorganisation bl a genom att uppsägning tvingas ske av eller att villkor måste brytas i gällande avtal på fältet vilket kan innebära skadestånd. Det innebär också att PMU kan dra på sig en för stor administration.

Vår rekommendation är att parterna tar upp en diskussion om detta inte borde avtalsregleras i någon form. Om inte annat i syfte att diskutera igenom frågan, så att konsekvenser för pingströrelsen belyses och dessutom ger PMU rimliga möjligheter att hålla en viss beredskap.

Svenska församlingar

PMU ser församlingarnas ansökan om bistandsprojekt till PMU som ett "avtalsförhållande". Några övriga avtal som reglerar roller och ansvar i PMUs styrning av bistandsverksamheten/stöd till församlingar finns ej. Däremot har medlemsförsamlingarna via årsmötet möjligheter att påverka PMU.

Vår analys och bedömning är:

- PMU har två roller vad gäller projekt. Dels är man gentemot Sida projektansvarig (enligt samarbetsavtal), dels är man uppdragsgivare. I uppdragsgivarrollen ligger - förutom en styrande funktion - ett projektstöd till svenska församlingar (enligt stadgarna) samt godkännandet av svensk projektledare (avtal med denne). Uppdragsgivarrollen leder, enligt vår granskning, till att PMU styr projekt.
- De svenska församlingarnas ansökan ser vi inte som ett avtal, utan bara vad som framgår av namnet, nämligen ansökan. En inledande situation till ett avtal uppstår först när PMUs styrelse fattat beslut om att godkänna ansökan, dock att flera andra förutsättningar först måste vara uppfyllda innan projekt får startas. Det vi menar med avtal är dock inte förhållandet mellan ansökan och dess godkännande, utan ett avtal om roller, befogenheter och ansvar längs hela utvecklingsinsats-/projektprocessen.

- I och med att avtal saknas mellan PMU och svenska församlingar i projektstödsrollen får detta konsekvenser i förhållande till svenska projektledare. Denne har två uppdragsgivare, nämligen PMU vad beträffar projektledaravtalet och totalansvaret för projektet och dess ekonomi samt församlingar vad avser volontäranställning.
- Projektledaravtalet är ett uttryck för PMUs sätt att transportera sitt ansvar gentemot Sida vidare i biståndsprocessen och samtidigt skapa förutsättningar för transparens i biståndet. Projektledarens centrala och stora betydelse för genomförandet av biståndet bör då omges av regler som klarar ut styrningsrätt och rättsliga frågor. Oklarheterna avser såväl civilrätt som arbetsrätt.
- Vad händer om projektet fallerar i något avseende, ekonomiska oegentligheter inträffar, skadeståndsansvar ställs etc? Hur ser då ansvarsfrågan ut för projektledaren och föreningen? Vilket ansvar har den svenska församlingen, som har ett arbetsgivaransvar?

Beträffande en utländsk projektledares ansvar hänvisas till avsnitt 7.1.3.2 om svenska församlingar.

Våra rekommendationer är:

- att svenska församlingar och PMU i avtal reglerar roller i projektprocessen och projektledarens roll och ansvar. Det kanske kan vara en lösning med någon form av överenskommelse mellan församlingar och PMU vad avser volontärer i och med att anställningen finns hos församlingarna?
- att man tar ställning till parternas ansvarssituation (skadestånds-, straffrättsligt- respektive personligt ansvar) när ett projekt fallerar, skada inträffar och dyl. Här kan försäkringsfrågor bli aktuella liksom svensk som utländsk lagstiftning.

Utländska samarbetsorganisationer

I Sidas "Allmänna villkor" ingår att PMU ska se till att Sidas villkor i tillämpliga delar finns inskrivna i avtal med den utländska samarbetsorganisationen. PMU skriver avtal som hänvisar till PMUs direktiv som numera uttrycks i PMUs projektmanual där i sin tur Sidas krav ingår. Projektmanualen reglerar ansvarsförhållandet i stort mellan parterna inklusive krav på att äganderätt till byggnader, utrustning m m ska anges i projektbeskrivningar.

I tidigare projektbeskrivningar finns inte äganderättsförhållandena (avseende innehållet) reglerade. Oavsett denna reglering anser PMU att äganderätten tillfaller samarbetsorganisationen löpande från och med implementeringen av biståndsprojektet. Någon separat handling finns inte knuten till denna situation. Skulle tveksamheter uppkomma om hur användningen sker av utrustning m m, så har PMU möjligheten att stoppa utbetalningar enligt också vad som anges i riktlinjerna för projektledare. Samarbetsorganisationens äganderätt anses följa med själva konstruktionen av biståndet och samarbetsorganisationens självständiga ställning i landet. De får dessutom lagfart på mark etc av respektive lands myndighet.

Vår analys och bedömning är:

- Med exempel från PMUs avtal med CEPBU i Burundi finns inte ansvar reglerat för vad som händer om projekt fallerar i olika avseenden. Var ska ansvaret placeras och vem har den ekonomiska förmågan? Vad är den av samarbetsorganisationen utsedde lokala projektledarens ansvar när PMUs ansvarsöverföring tillämpas?
- I avtalen framgår PMUs rätt till insyn i projekten, men inget sägs om samarbetsorganisationens skyldighet att informera när denna ingår egna avtal som kan ha betydelse för PMU och biståndet. Ett annat exempel på när information kan behövas är när en lokal projektmanual/-handbok utformas eller anpassas till lokala förhållanden av den utländska samarbetsorganisationen.
- Vi tolkar att nu gällande projektmanuals ansökan med dess riktlinjer för projektbeskrivning får karaktären av avtal om äganderättsövergång till samarbetsorganisationen. Formellt sett ser vi inte detta som ett avtal. Beträffande tidigare biståndsansökningar så kan inte detta fastställas i dokument, utan man är hänvisad till att acceptera den roll samarbetsorganisationen har och dess rättigheter. Vi kan heller inte se vilket krav svenskt bistånd (Sida) ställer i detta avseende.

Våra rekommendationer är:

- att man tar ställning till vad parterna ska göra om ett projekt fallerar, skada inträffar och dyl. och var ansvaret då ska ligga samt lokal projektledares roll och ansvar när PMUs ansvarsöverföring tillämpas
- att man kompletterar samarbetsavtalet med tydligare beskrivning om samarbetsorganisationens skyldighet att informera när lokala avtal tecknas eller egen projektmanual tillämpas och inhämta godkännande när avsteg görs från PMUs projektmanual
- att PMU tillsammans med Sida går igenom hur de formella äganderättsövergångarna bör ske i hela biståndsprocessen samt hur redovisningen/dokumentationen av dessa bör se ut. Detta bör avtalsregleras i någon form, vilket kan diskuteras inför eventuellt kommande trepartsavtal mellan PMU, svensk församling och utländsk samarbetsorganisation.

6.1.3.3 Interna styrmedel

Styrelsen har ett dokument, "Styrelsens arbetsformer", som beskriver rollfördelning, beslutsområden, rapportering m m inom PMU på ett övergripande sätt.

För styrning av PMUs verksamhet i dag finns ett antal "huvuddokument" i form av program, policies, riktlinjer och instruktioner, där de viktigaste är kända av Sida. Denna formella styrning har man för avsikt att vidareutveckla ex vis policies för fattigdomsbekämpning, mänskliga rättigheter/demokrati/fred, miljö och jämställdhet riktade mot arbetet i fält. Vidare har ett arbete inletts tillsammans med Sida för definiering av svenska biståndsmål. Nu befintliga styrmedel/styrningsåtgärder i form av policies, riktlinjer, program och instruktioner finns tillgängliga på olika sätt, bl a i projektmanualen med tillägg av en del av PMUs interna styrmedel.

Vår analys och bedömning är:

- att dokumentet "Styrelsens arbetsformer" kan ses som en del av styrelsens *styrningsåtgärder*. Rollbeskrivningen är dock inte komplett, ty direktors roll i förhållande till styrelsen och förhållandet till MissionsInstitutet-PMU är inte beskrivet. Även om det inte finns ett externt krav på arbetsordning, så saknas en sammanhållen beskrivning av styrelsens arbetssätt och styrelsens krav på verksamhetens styrning, hur den ska genomföras och följas upp. Exempelvis krav på definition av (intern) *styrning* och systematiserad *riskbedömning*
- att det inte är enkelt att få en överblick över alla använda styrmedel i den formella styrningen. PMU har många styrmedel ("huvuddokument" m m), men styrmedel i form av exempelvis dokumenterade policies för verksamhetsplanering, ekonomi, riskhantering och intern styrning skulle ge större klarhet i hur arbetsprocesserna utförs. Om man inte kompletterar med dessa styrmedel så finns risk att man påverkas av oönskade händelser på ett sådant sätt att organisationens handlingsfrihet minskar.

Våra rekommendationer är:

- att dokumentet "Styrelsens arbetsformer" kompletteras så att det bättre beskriver dels styrelsens arbetssätt och dels på vilket sätt styrelsen avser att styra och följa upp verksamhetens utveckling mot uppställda mål och risker
- att PMU, inom påbörjad utvecklingsprocess, utformar kompletterande policies, och att dessa tillsammans med externa krav, interna krav och befintliga interna styrmedel ex vis sorteras in i en verksamhetshandbok. På så sätt kan verksamhetshandboken ge en samlad bild av hur verkställigheten av "Styrelsens arbetsformer" är tänkt att ske. Komplettering av policies kan exempelvis avse intern styrning, verksamhetsplanering, ekonomi, riskhantering, kvalitet, miljö, jämställdhet m m och skulle ge större insikt i hur arbetsprocesserna utförs.

6.1.3.4 Definition av styrning

I den diskussion vi haft med PMU finns ett stort intresse för frågor gällande styrning och dess innebörd. Svårigheten är dock många gånger att hitta ett bra sätt att formulera sig och att utforma praktiska metoder.

Vår analys och bedömning är att om en gemensam uppfattning om vad (intern) styrning innebär finns, så underlättas möjligheterna att synliggöra och operationalisera vad exempelvis styrelse och direktor menar med styrning. Man ges möjligheter att få en tydlig vägledning mot vad arbetet ytterst riktas, hur man då måste arbeta i processerna och hur bedömning av styrningens kvalitet kan ske. De krav på styrning och den definition som anges i avsnitt 4.1 är ett av hjälpmedlen för att åskådliggöra vad man menar.

Utöver att ett klagörande är nyttigt i ett internt perspektiv, så finns det också ett externt perspektiv. Det gäller bl a förhållandet till Sida och deras förtroende för ramorganisationerna. Det innebär att en stark inre organisation underlättar för Sida att gå från förgranskning av projektansökningar till att mer följa upp organisationernas verksamhet. D v s att det finns en bra styrning och uppföljning av verksamheten.

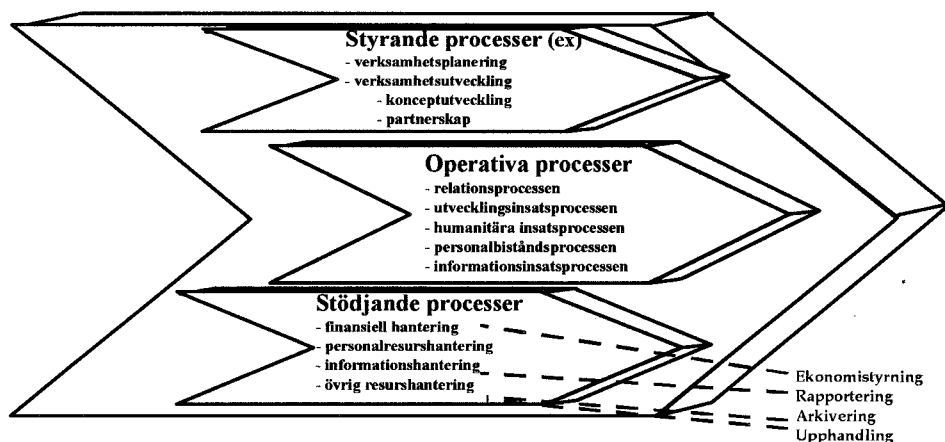
Vår rekommendation är att en policy för "Intern styrning" för hela verksamheten utformas. Detta i syfte att ställa krav på hur organisationen ska agera för att tydliggöra hur organisationsstrukturen, dess enheter/funktioner och processer tillsammans med arbets- och beslutsfördelningen samverkar för att styra och följa upp verksamheten mot målen.

I en framtid kan det vara bra att göra en egen verksamhetsutvärdering, s k Self-Assessment. Det skulle ur intern synpunkt ge styrelsen ett "kvitto" på hur den interna styrningen fungerar. Ur Sidas synpunkt kanske det i en framtid bör ställas krav på någon form av egenvärdering hos ramorganisationerna. Ett krav som skulle ge Sida information, exempelvis genom ramorganisationernas årsredovisning, om kvaliteten på styrningen.

6.1.4 Processer

Vi har tillsammans med PMU kommit fram till att deras verksamhet - ur ett processperspektiv - kan beskrivas enligt nedan. Utvecklingsinsatsprocessen är den centrala processen när det gäller bistånd och koppling till projektverksamhet i fält. Den behandlas mer utförligt i avsnitt 6.3. Dess innehåll illustreras översiktligt i bilaga 3, figur B.

Beträffande ekonomifrågor, så tas de upp i den stödjande processen för finansiell hantering under avsnittet 6.2 Ekonomi.



Figur 4 PMUs processer

6.1.4.1 Styrande processer

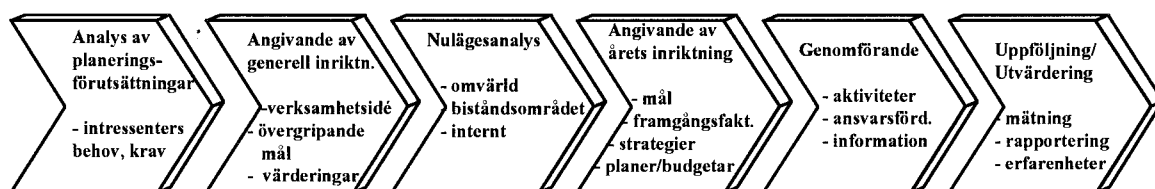
6.1.4.1.1 Verksamhetsplaneringsprocessen

PMU har inte någon formellt dokumenterad verksamhetsplaneringsprocess. Dock finns en process för utvecklingsinsatser. De dokument som beskriver verksamheten och dess inriktning finns i bi-dragframställan till Sida, i PMUs årsrapport, i PMUs projektmanualen och som separat verksamhetsplan för internt bruk.

Dokumenten har olika syften. Beskrivningen i projektmanualen är i policyform som en inledande information till fältprojekt. Bidragsframställan och årsrapporten är av mer omfattande karaktär som belyser hela biståndet och utveckling över tiden samt PMUs, svenska församlingars respektive utländska samarbetsorganisationers roll i biståndet. I bidragsframställan finns övergripande mål på länder-, region- och global nivå respektive för informationsinsatser. Verksamhetsplaneringsprocessen påverkas därmed även av land- och regionprogrammen samt utarbetandet av teman inom de globala insatserna.

Verksamhetsplanen för internt bruk, beslutad av PMUs årsstämma, är aktivitetsorienterad för utveckling av den interna verksamheten.

Vid vår granskning har vi använt nedanstående verksamhetsplaneringsprocess som förutsättning för bedömning av biståndets planering i sin helhet respektive PMUs egen planering.



Figur 5 Exempel på verksamhetsplaneringsprocess

Vår analys och bedömning är att den ovan beskrivna dokumentationen visar att det finns en planeringsprocess i någon form. Denna informella process finns dock inte dokumenterad. Det är därför svårt att avgöra om alla delar i en "normal" verksamhetsplaneringsprocess beaktats. En process som då täcker hela PMUs verksamhet, är kopplad till genomförandet av de operativa processerna och stödprocesserna samt är knuten till framtagna dokument i respektive delprocess.

Exempel på delar som framgår tydligare är omvärldsanalys, övergripande mål och knytning till projekt. Delar som inte framgår är nulägesanalys för PMUs egen verksamhet med angivande av interna förutsättningar, risker, mål och strategier för PMU.

Våra rekommendationer är:

- att verksamhetsplaneringsprocessen dokumenteras med angivande av processens olika delar, vilka aktörer som deltar i olika delprocesser samt vilken dokumentation som krävs. Detta skulle hjälpa till att åskådliggöra styrkan i PMUs styrning, genomförande och uppföljning av verksamheten. Samtidigt kan det hjälpa till att tydligare förutsäga resursbehovets omfattning och fördelning i exempelvis utvecklingsinsatsprocessen. En naturligare knytning kan då också göras till ekonomistyrningen
- att verksamhetsplaneringen och dess dokument utgör en del i en verksamhetshandbok
- att en riskbedömningsmodell tas fram som exempelvis innehåller ett omvärldsperspektiv, ett biståndsperspektiv respektive ett organisationsperspektiv och som integreras i verksamhetsplaneringsprocessen

- att PMUs framtida kvalitets- och miljöarbete integreras med verksamhetsplaneringsprocessen avseende såväl hela verksamheten som utvecklingsinsatsprocessen.

6.1.4.1.2 Verksamhetsutvecklingsprocessen

Hos PMU pågår ett utvecklingsarbete avseende exempelvis globala insatser (inklusive koncept- och partnerskapsutveckling), land- och regionprogram, uppföljningsbarhet av de biståndspolitiska målen (tillsammans med Sida) e t c. Detta visar att det finns en verksamhetsutvecklingsprocess med olika aktörer inblandade. Något åskådliggörande av vilka generella krav som ställs på utveckling och vilka delar som ingår finns dock inte.

Som förutsättning för vår bedömning har vi använt följande beskrivning av verksamhetsutvecklingsprocessen och ingående delprocesser:

Behovsanalys → utformning → marknadsföring → genomförande → uppföljning/utvärdering (se bilaga 3, figur A).

Vår analys och bedömning är:

- att det ändå sker aktiviteter som kan placeras in i flera delar av verksamhetsutvecklingsprocessen ovan
- att det behövs ett åskådliggörande av kopplingen mellan verksamhetsutvecklingsprocessen i kombination med verksamhetsplaneringsprocessen och de operativa processerna. Man skulle då kunna få ett tydligare motiv till satsningen på utveckling med hänsyn till den valda verksamhetsinriktningen som framtagits vid verksamhetsplaneringen.

Våra rekommendationer är:

- att PMU formaliserar verksamhetsutvecklingsprocessen och dess olika delprocesser, anger aktörer som deltar i dessa samt vilken dokumentation som krävs. Detta skulle hjälpa till att åskådliggöra styrkan i PMUs verksamhetsstyrning. Processen kan ingå som en naturlig del i en verksamhetshandbok
- att verksamhetsutvecklingen samordnas med ett framtida kvalitets- och miljöarbete.

Konceptutvecklingsprocessen

Konceptutvecklingsprocessen är främst en trepartsrelation mellan PMU - svenska församlingar - utländska samarbetsorganisationer. Syftet är att stödja programtänkande vid planering och genomförande av en verksamhet. Det ingår också att vidareutveckla insatstyper. Arbetet syftar vidare till att bl a ta vara på erfarenheter från projekt och tillsammans med en framtida inriktning skapa koncept som kan användas vid planering av utvecklingsinsatser på många håll i världen. Koncepten påverkar således projektprocessen.

Inför bidragsframställan för 1999-2000 fanns inga pågående insatser, men i bidragsframställan anges att PMU planerar för 3,7 mkr respektive 5,4 mkr avseende konceptutveckling. De avser ut-

veckling av partnerskap, global projektutveckling och folkbildning. Partnerskapsprocessen beräknas till ca 1,8 mkr för vardera åren.

Global projektutveckling avser åtta insatstyper; alfabetisering, insatser för förskolebarn, jordbruk/skogsbruk, informell utbildning, formell utbildning, förebyggande hälsovård (hiv/aids), organisationsutveckling samt konflikthantering.

Vi har intervjuat de svenska församlingarna och PMU samt tagit hänsyn till processen vid fältbesök. Granskningen har varit mer av informativ karaktär än verifierande av hur processen efterlevs.

Vår analys och bedömning är, i likhet med PMUs egen bedömning, att konceptutvecklingen är av stor betydelse inför planeringen av nya projekt. Inte minst när inriktningen på "mjuka" projekt ökar. Vi ser konceptutvecklingsprocessen som ett av PMUs styrmedel för att uppfylla avtalet med Sida.

Partnerskapsprocessen

Partnerskapsprocessen utgör en del av konceptutvecklingsprocessen som i sin tur ingår i PMUs globala insatser. Dessa insatser kopplas framför allt till de biståndspolitiska målen: fattigdomsbekämpning, demokrati och mänskliga rättigheter, miljö samt jämlikhetsfrågor.

Partnerskapsprocessen är en trepartsrelation mellan PMU - svenska församlingar - utländska samarbetsorganisationer. Dessutom sker samarbete med de utländska systerkyrkorna. Målet är att stärka partnerskapet i fält genom att stödja framväxandet av starka och lokala demokratiska folkrörelser och skapa långsiktiga relationer. Genom de demokratiska folkrörelserna satsar man därför på olika former av utbildning och folkbildning. Seminarier har bl a hållits vad avser nationaliseringar, framtid samt projektmanualen som hjälpmedel.

En bra konceptutvecklingsprocess och därigenom ingående partnerskapsprocess påverkar kvaliteten på längre sikt i utvecklingsinsatsprocessen/projekt.

Vi har tagit del av dokumentation, intervjuat de svenska församlingarna och PMU samt tagit hänsyn till processen vid fältbesök.

Landprogram

I partnerskapsprocessen utvecklas landprogram, vilka är styrande i beredningen och beslut om projekt. Det är PMUs styrelse som fattar beslut om landprogrammen i och med beslutet om bidragsframställan till Sida. Projekt som inte överensstämmer med landprogrammen i bidragsframställan till Sida sållas bort, vilket det finns exempel på. Meningen med de fullt utbyggda landprogrammen är att de ska utgöra en del av ett dokument för framtida utvecklingssamarbete med respektive land. Den del av landprogrammen som avser Sida-stödd utveckling ligger med i bidragsframställan till Sida.

Vi har verifierat att det finns en process som skapar landprogram och dokument som visar att processen fungerar. I processen ingår ett forum i form av fältkonferens avseende respektive land. För de besökta länderna Burundi och Bangladesh har processen att ta fram landprogram översiktligt granskats genom intervjuer med besökta svenska församlingar och samarbetsorganisationerna i

respektive besökt land. I Burundi skrev en svensk församling liksom samarbetsorganisationen CEPBU varsitt förslag till landprogram varefter dialog mellan PMU, den svenska församlingen och CEPBU ledde till nuvarande landprogram. Någon djup granskning och bedömning av landprogrammets kvalitet har inte gjorts inom ramen för detta uppdrag.

De landprogram som togs fram till nu aktuell bidragsframställan till Sida för 1999-2000 har inte den kvalitet som PMU och Sida önskar beroende på bl a tidsfaktorn för PMUs del. I bidragsframställan finns därför ett speciellt projekt angivet där det framgår vikten av landprogrammet och vilka aktuella svagheter som finns.

Nedan beskrivs den process som leder fram till landprogrammen i bidragsframställningen till Sida. Observera att processen inte är fulländad ännu. Processen finns beskriven i dokumentet "BUILDING THE KINGDOM OF GOD TOGETHER".

- De s k Nord-/Syd-seminarierna
 - 1992 med deltagare från 25 samarbetskyrkor och svenska församlingar (dokumenterat).
 - fortsättning 1996 (dokumenterat, men ej verifierat av oss).
- Seminarier mellan de utländska samarbetsorganisationerna, svenska församlingar och PMU.
- Enskilt eller tillsammans "processande" av dokument från ovanstående seminarier .
- Fältkonferens i Sverige där program presenteras.
- Beslut på fältet och i Sverige.
- Landprogram.
- Bidragsframställan till Sida.

Till detta kommer:

- Skyldigheten (enligt arbetsbeskrivningar) för personal på PMU att delta i fältkonferenser (där landprogram är på agendan).
- Skyldigheten (enligt arbetsbeskrivningar) för missionssekreterare i svensk kontaktförsamling att delta i fältkonferenser.
- Sydafrikagruppens möte i Uppsala i oktober 1999 innebärande planering av seminarium om partnerskap i Sydafrika
- Fältkonferens om Bangladesh i oktober 1999 som behandlade utveckling av partnerskap inklusive landprogram samt att seminarium ska ske under hösten 2000 i Bangladesh (protokoll).
- PMUs interna möte från början av februari 2000 där verksamhetsutvecklingsprocessen behandlats inklusive dokumentet "BUILDING THE KINGDOM OF GOD TOGETHER".

Vår analys och bedömning är:

- att partnerskapsprocessen med dess framtagande av landprogram är av stor betydelse inför planeringen av nya projekt. Inte minst när inriktningen på "mjuka" projekt ökar. Vi ser processen som ett av PMUs styrmedel för att uppfylla avtalet med Sida
- att processen med att ta fram landprogram behöver utvecklas
- att, med exempel från besökta länder, det finns etablerade starka samarbetsorganisationer med ett aktivt samarbete med andra samarbetsorganisationer i respektive land samt sedan en lång tid uppbyggd lokal församling (Burundi). Som ett exempel på en väl etablerad relation är samarbetet mellan samarbetsorganisationen i Bangladesh och de svenska församlingarna. Oavsett detta, så finns det sedan länge ett aktivt samarbete mellan PMU och de utländska samarbetsorganisationerna.

Vår rekommendation är att PMU på ett tydligare sätt gentemot bl a Sida beskriver och dokumenterar landprogrammets framtagande.

6.1.4.2 Operativa processer

6.1.4.2.1 Relationsprocessen

Med relationsprocessen avses de relationer som finns mellan parterna i organisationskedjan samt de relationer dessa i sin tur har med andra utanför organisationskedjan. De huvudsakliga relationerna avser trepartsrelationen PMU - svenska församlingar - samarbetsorganisationer i fält (se exempel i bilaga 5 och 7).

Trepartsrelationen håller i sig genom hela de operativa processerna samt konceptutvecklings- och partnerskapsprocesserna, men aktivitetsnivån är beroende på i vilken delprocess parterna befinner sig. Svenska församlingar med mindre resurser behöver exempelvis mer stöd i beredningsfasen.

Varje part har omfattande relationer med andra organisationer, svenska och utländska församlingar, intressegrupper, myndigheter, missionärer e t c.

Vi har verifierat relationerna mellan PMU, utvalda svenska församlingar och utvalda utländska samarbetsorganisationer genom intervjuer. Förhållandet till Sida gäller främst kontakter mellan PMU och Sida, men de svenska församlingarna är också tillfrågats om sina åsikter om Sida. Därvid har framkommit:

- att PMU anser det fungera bra mellan PMU och Sida, dock att möten har hållits för att diskutera hårdvaruprojekt kontra mjukvaruprojekt, egeninsatser e t c
- att församlingarna uttrycker sin respekt för det regelverk som Sida har bestämt ska gälla för bistånd samt accepterar PMUs projektmanual som styrmedel, men uttrycker ändå en generell åsikt om att för mycket formella krav kan påverka församlingarnas engagemang. Det gäller såväl kraven från Sida som PMU

- att relationerna mellan PMU och svenska församlingar fungerar bra vad avser hela projektprocessen
- att det fungerar bra mellan PMU och utländska samarbetsorganisationer och att samarbetsorganisationen har förståelse för det svenska sättet att se på bistånd.

Avtalsförhållandena i relationerna behandlas separat i avsnitt 6.1.3.2.

Vår analys och bedömning är:

- att relationerna är starka i trepartsrelationen PMU - svenska församlingar - utländska samarbetsorganisationer. Inte minst beroende på de gemensamma kristna värderingarna. De säger sig ställa upp på varandra
- att när den utländska församlingen har en tydlig relation med den utländska samarbetsorganisationen så kan detta verka som en positivt pådrivande kraft i biståndet (med exempel från Burundi).

6.1.4.2.2 Utvecklingsinsatsprocessen/projekt

Utvecklingsinsatsprocessen behandlas särskilt i avsnitt 6.3 (se även bilagorna 3 och 7).

6.1.4.2.3 Humanitära insatsprocessen

PMU arbetar i första hand med humanitära insatser (katastrofer) där svensk pingstmission har utvecklat kanaler. De svenska församlingarna blir inblandade tillsammans med utländska församlingar och samarbetsorganisationer genom att de känner aktuellt land väl. PMU har fullmakt genom årsstämman att besluta för berörd svensk församlings räkning, så att man kan agera snabbt.

För 1998 hade PMU ett ramanslag från Sida för smärre insatser på 13 mkr. Insatser där PMU kan fatta beslut om akutinsatser upp till en miljon kronor. Utanför ramanslaget erhöles 37,8 mkr för katastrofer. För 1998 avsåg 58% av medlen Central- och Östeuropa.

Ur förenklingssynpunkt har vi valt att beskriva den humanitära biståndsprocessen på samma sätt som utvecklingsinsatsprocessen för "Löpande projektverksamhet" (avsnitt 6.3, bilaga 3 och 7), ty i princip ska liknande processer gås igenom. D v s i följande delprocesser:

Beredning → implementering → löpande stöd → avslutning → uppföljning/utvärdering.

Vi har intervjuat PMU och diskuterat processen med svenska församlingar om deras eventuella deltagande i processen. Granskningen har varit av mer informativ karaktär än verifierande av hur processen efterlevs.

PMUs projektmanual beskriver vad humanitärt bistånd är, hur ansökan går till och anger riktlinjer för insatsbeskrivningen.

Vår analys och bedömning är att PMUs handläggning av humanitärt bistånd följer samma mönster som utvecklingsinsatsprocessen och därmed tas Sidas krav i "Anvisningar" och "Allmänna villkor" om hand.

6.1.4.2.4 Personalbistandsprocessen

Personalbistandsprocessen avser volontär- och praktikantverksamhet med tilldelade belopp på ca 25 mkr (100 volontärinsatser) respektive ca 1,7 mkr (20 praktikantinsatser) för 1999. För närvarande är ungefär hälften av de ca 90 volontärerna knutna till projekt, och den andra hälften till mer rådgivande insatser i utvecklingssamarbete. Av de projektanknutna är knappt hälften projektledare. Totalt är således knappt en fjärdedel av volontärerna knutna till projekt som projektledare, vilket i relation till antalet projekt är ca 8%.

PMU är den ramorganisation som har störst personalbistånd, men det har minskat under senare år. PMU bedömer dock att behovet av personalbistånd inte kommer att minska i framtiden. Detta beroende på Sidas krav på kunskaps- och kapacitetsutveckling samt att mer specialiserad kompetens behövs för volontärerna. Bidraget syftar till att förstärka utvecklingsarbetet oavsett om det genomförs med eller utan projektbidrag.

Det finns ett regelverk (projektmanualen) om hur hanteringen av bidragen ska gå till. Det ställs en del formella krav på församlingen från PMU (garantiförbindelse avseende ansvarsfördelning) samt krav på volontären/praktikanten både av formell art (svensk medborgare, utbildning m m) och informell art. Med informella krav avser vi de krav som vi uppfattar i projektmanualen och som framkommit vid våra intervjuer på PMU. Kraven avser bl a utländsk arbetserfarenhet, språkkunnighet, dela pingströrelsens värderingar, goda relationer inom pingströrelsen, veta något om bistånd och god social kompetens. I rekryteringsskedet tillämpas "Missionsbetänkandet" som är framtaget i samarbete med svenska församlingar.

För att ge en helhetsbild av vilka krav och relationer som finns vid genomförandet av personalbistandsprocessen har vi valt att beskriva processen i nedanstående delprocesser (se även bilaga 5). Observera att stödprocessen "Personalresurshantering" (avsnitt 6.1.4.3.2) har ett direkt samband med personalbistandsprocessen. Personalresurshanteringen innebär ju att vara ett stöd vid rekrytering, utveckling m m av den enskilde personen. Delprocesserna är följande:

- *Beredning* - Det är de svenska församlingarna som bereder tillsammans med fältet genom att upprätta kravspecifikation och ansökan om volontärbidrag/praktikantbidrag samtidigt som de är arbetsgivare.
- *Rekrytering* - PMU intar en aktiv roll i rekryteringsskedet vilket också innebär kontakter med de svenska församlingarna.
- *Utbildning* - PMU bistår i introduktion och utbildning samt upprättar individuell plan. De genomför bl a tre veckors kurs hos Sida utanför Sida-ramen.
- *Löpande uppföljning* - PMU överför bidragsmedel till församlingarna, sköter löneadministration m m. PMU följer i första hand verksamheten medan svensk församling har hand om eko-

nomi. Arbetsrapporter sänds till PMU och svenska församlingar och projekthandläggare. Denne följer upp arbetsrapporterna och rapporterar själv efter fältbesök.

- *Avslutning* - PMU sköter den professionella delen med utvärdering av projekt medan omhändertagande av volontären som person även sker av församlingarna. Volontären rapporterar till och besöker den svenska församlingens missionsråd.

Vi har intervjuat PMU och diskuterat processen med svenska församlingar om deras deltagande i processen. Vi har dessutom talat med volontärerna i fält som är knutna till utvalda projekt. Med avseende på relationer så är det de svenska församlingarna som upprättar kravspecifikationen för en volontär och som tillsammans med fältet upprättar arbetsbeskrivningar. Det sistnämnda uppges fungera bra när vi intervjuat parterna.

Vår analys och bedömning är:

- att PMU har en tydlig beskrivning av hur hanteringen av volontär-/praktikantbidrag ska ske samt att de svenska församlingarna är väl medvetna om sina roller och ansvar. I en framtid kan det eventuellt bli kontroversiellt avseende rekrytering i och med att en förskjutning skett mot PMU och samtidigt mot fältet
- att "missionsbetänkandet" är ett starkt incitament i hanteringen av volontärer/praktikanter. PMU har för avsikt att utveckla en utbildningspolicy och en handledning i fält
- att en volontär måste vara kunnig i administration, ekonomi/bokföring, projektledning, arbetsledning etc. i relation till den verksamheten som biståndsinsatsen syftar till. I praktiken kan det innebära att volontären måste skaffa sig ett eller några specialistområden. Dessa bedömningar baserar sig på fältbesöken
- att PMU har ett sådant arbetssätt att risken för felrekrytering får anses som liten
- att projektmanualen efterlevs.

6.1.4.2.5 Informationsinsatsprocessen

Informationsinsatsprocessen avser opinionsbildning, utbildning och andra informations- och insamlingsinsatser till svenska pingstförsamlingar, medlemmar och den svenska allmänheten. Övergripande mål är att göra den diakonala insatsen inom pingstmissionen möjlig och verksamheten inriktas på utvecklingsbistånd och katastrofhjälp. Prioritering sker av massmedia och skolor samt de ca 40 000 ungdomar som är med i olika aktiviteter i församlingarna. Samarbete sker med ett antal gemensamma organ inom pingströrelsen samt ekumeniska organ. I bidragsframställan anges bl a att stöd ska ske till lokala informationsinsatser. Detta ska ske genom dels ekonomiskt stöd och dels genom stöd till second hand butiker så att de blir nationella utvecklingscentra.

Finansiering sker via Sida, andra organisationer, stiftelser, företag, församlingar och enskilda gåvogivare. Från Sida har erhållits en ram på 3,7 mkr för 1999.

Vi har intervjuat PMU och diskuterat processen med svenska församlingar om deras eventuella deltagande i processen. Granskningen har varit av mer informativ karaktär än verifierande av hur processen efterlevs.

Vår analys och bedömning är att församlingarna tycker att informationsinsatserna är betydelsefulla. Dock varierar deras deltagande i omfattning över tiden.

6.1.4.3 Stödjande processer

6.1.4.3.1 Finansiell hantering

Den finansiella hanteringen behandlas under avsnittet 6.2 Ekonomi.

6.1.4.3.2 Personalresurshantering

PMU har en personalfunktion som handhar personalresurshanteringens internt inom PMU och externt stödjer de svenska församlingarnas personalbiståndsprocess för volontärer och praktikanter (bilaga 5). Vi har valt att på ett övergripande sätt beskriva processen och ingående delprocesser som:

Beredning → rekrytering → utveckling → förmånshantering → avveckling.

I personalresurshanteringen ingår att skapa ett underlag för personaldimensionering inom PMUs verksamhet. PMU gör en egen regelbunden återkommande analys hur respektive anställd fördelar tiden mellan olika arbetsuppgifter. Detta för att uppfylla Sidas krav på redovisning av indirekta (bl a egenproducerade) och direkta ändamålskostnader. Sida känner till analysmodellen.

Vår analys och bedömning är:

- att vi inte kan bedöma personaldimensioneringen inom PMU då analysen avseende indirekta/direkta ändamålskostnader inte är tillräcklig som underlag. Det behövs någon form av tidsredovisning, med uppdelning på exempelvis utvecklingsinsatsprocessens olika delar, ifall man vill ha ett bättre bedömningsunderlag
- att i konsekvens med detta det inte är möjligt från PMUs sida att se om de har en rimlig personaldimensionering, som i sin tur är rätt fördelad med hänsyn till kravet på arbetsinsatser i olika arbetsprocesser
- att detta medför ytterligare konsekvens vad gäller möjligheten att föra en diskussion med Sida om administrationsbidragets storlek samt få underlag till en bedömning av var resurserna förbrukas i arbetsprocesserna inför övergången till "mjukvaruprojekt".

Vår rekommendation är:

- att ett system för tidsredovisning införs för att ta bort ovan nämnda konsekvenser och samtidigt uppfylla kraven på en god ekonomistyrning (se även avsnitt 4.2).

6.1.4.3.3 Informationshantering

Med informationshantering, med koppling till biståndsfrågor, avser vi kopplingen till PMUs utvecklingsinsatsprocess/löpande projektverksamhet. Rapportering sker dock också av de humanitära insatserna. PMU har vidtagit styrningsåtgärder för informationshanteringen genom att ha en formaliserad rapportering. Den uttrycks i projektmanualen, som används rakt igenom hela biståndsprocessen.

Vi har granskat hanteringen av rapporter vad avser den kvartalsvisa "fysiska" rapporten (prestationer, effekter) och "ekonomiska" rapporten med avseende på projekt. Vi har stickprovsvis verifierat hur PMUs underlag tas in och sammanställs på fältet och hur rapporterna tas om hand i samarbetsorganisationen. Till informationshanteringen hör också den "slutrapport" som lämnas efter varje projekt. PMU har svårt att få in slutrapport i anslutning till att projekten avslutas.

Den *fysiska* rapporteringen (med ledning av gjorda fältbesök):

- startar ute i respektive projekt på fältet → behandlas av samarbetsorganisationen centralt be- → handlas av församlingar och PMU → ligger till grund för PMUs verksamhetsberättelse/årsredovisning → ger Sida information till deras årsredovisning
- för PMUs del läses den fysiska rapporten igenom och bedöms inom projektfunktionen.

Den *ekonomiska* rapporteringen (med ledning av gjorda fältbesök):

- startar ute i respektive projekt på fältet → behandlas av samarbetsorganisationen centralt be- → handlas av församlingar och PMU → ligger till grund för PMUs verksamhetsberättelse/årsredovisning → ger Sida information till deras årsredovisning
- för PMUs del avstäms den ekonomiska rapporten av ekonomifunktion och bedöms tillsammans med den fysiska rapporten av projektfunktionen.

Beträffande den mer detaljerade hanteringen av fysisk och ekonomisk rapportering i församlingar och fält hänvisas till avsnitt 7.1 Svenska församlingar, avsnitt 8.1 Bangladesh respektive avsnitt 8.2 Burundi.

Vår analys och bedömning är:

- att PMU har tagit fram en formaliserad och dokumenterad hantering som klarar Sidas krav och som anger hur hanteringen praktiskt ska gå till
- att vår verifiering på fältet styrker att PMUs anvisningar i projektmanualen också efterlevs
- att sent inkomna slutrapporter till PMU är ett avsteg från projektmanualen och kan innebära att Sidas krav riskerar att inte uppfyllas

- att svenska församlingar och utländska samarbetsorganisationer förstår och stödjer PMUs anvisningar i projektmanualen
- att vi har svårt att se den ekonomiska resursförbrukningen och hur den står i relation till verksamhetens utveckling som den omnämns i den fysiska rapporten
- att ingen information lämnas i någon rapportering om nya eller förändrade risker i förhållande till bedömningen i den ursprungliga projektbeskrivningen.

Våra rekommendationer är:

- att en samlad rapport utformas där man lättare kan se verksamhetens utveckling tillsammans med den ekonomiska resursförbrukningen
- att kraven i projektmanualen kompletteras med att riskbedömning ska ske löpande i projekten och anges i kvartalsrapporteringen.

6.1.4.3.4 Övrig resurshantering -Upphandling

Upphovet till att upphandlingsprocessen inleds är delprocessen implementering i utvecklingsinsatsprocessen hos PMU (avsnitt 6.3 Löpande projektverksamhet).

Vi har valt att tillsammans med PMU beskriva upphandlingsprocessen som:

Beredning → upphandling → spedition → utbetalning → utvärdering (se bilaga 6).

Upphandling sker numera främst ute på fältet och PMU kommer in när detta inte är möjligt eller det av andra skäl är bättre att PMU sköter upphandlingen.

Handläggningen på PMU styrs av en rekvisition från projektledaren i fält som i sin tur baseras på behov från en projektbeskrivning. Inköpsfunktionen, men även Vårgårda, genomför upphandlingen efter attest från projekthandläggaren.

Styrningen av upphandlingen sker genom Sidas "Allmänna villkor" och den anpassning av dessa krav som finns i PMUs projektmanual. När det gäller fordon sker den efter FNs upphandlingsavtal. Av konkurrens- och kvalitetsskäl brukar PMU göra upphandlingar hos mindre leverantörer för att testa marknaden. Dessutom finns egna informella krav på leverantörer och former för anbud. Som stöd i handläggningens olika delar används ett IT-stöd.

Vi har kartlagt upphandlingsprocessen och vilka kontakter som tas i olika skeden mellan PMU, svenska församlingar och utländsk samarbetsorganisation.

Vår analys och bedömning är att inköpsfunktionen följer de regler som ges från Sida och de krav som finns i PMUs projektmanual och att det finns en logisk ansvarsfördelning längs hela upphandlingsprocessen samt ett rimligt IT-stöd.

6.1.4.3.5 Övrig resurshantering -Arkivering

Vi har inte beskrivit eller granskat hela arkiveringsprocessen hos PMU, utan inriktat oss på arkiveringssättet avseende förvaring av räkenskapsmaterial, projektmaterial och avtal samt arkivens utformning.

Vår analys och bedömning är:

- att aktuellt räkenskapsmaterial, projektmaterial och ekonomiska rapporter förvaras öppet i arbetsrum och därmed har ett sämre åtkomst- och brandskydd
- att arkiven håller en bra standard som uppfyller krav på god säkerhet.

Vår rekommendation är PMU gör en översyn av sin förvaring på arbetsrummen, så att ett bättre åtkomst- och brandskydd uppnås.

6.2 Ekonomi

6.2.1 Medelshantering

PMU har två huvudsakliga finansieringskällor, nämligen bidrag från Sida och andra organisationer samt insamlingsverksamhet. Dessutom finns inkomster genom inköps- och speditorsverksamhet. PMU står under tillsyn av Stiftelsen för insamlingskontroll på grund av postgironumret 90 00 50 - 6.

Sidas insättning av bidrag på detta postgirokonto överförs automatiskt till ett transaktionskonto (tecknas två i förening), vilket är ett blandat konto för PMUs hela verksamhet. Manuell överföring sker därefter till särskilt kapitalkonto. Det är från detta konto, via transaktionskontot, som PMU överför biståndsmedel till externa kronkonton eller lokala bankkonton samt församlingar vad avser personalbiståndsmedel. Avkastningen på kapitalkontot återbetalas till Sida.

Uttag av medel från kapitalkontot sker i den takt som projektbudget och lyftplan ger behov av. Dock under förutsättning att den ekonomiska rapporteringen är avstämd och godkänd.

Vår analys och bedömning är:

- att PMU inte följer Sidas krav (separata bankkonton som tecknas av minst två i förening) avseende att hålla Sidas beviljade medel avskilda på separat konto. Detta genom att medlen passerar ett verksamhetsgemensamt transaktionskonto innan överföring sker till det särskilda kapitalkontot
- att det, allmänt sett, finns problem förknippade med överföringar till lokala bankkonton, exempelvis i samband med nationaliseringar. Det gäller valutakursrisken vid placering i lokal

valuta och motpartsrisk genom att den lokala banken kan ställa in betalningar eller gå i konkurs. Orsaken kan vara politisk instabilitet, krig etc.

Vår rekommendation är:

- att Sida och PMU diskuterar hur överföring av beviljade medel ska ske till separat konto på PMU, så att Sidas krav uppfylls
- att man tar upp en diskussion huruvida valutakurs- och motpartsrisker behöver regleras i samarbetsavtalen samt vilka regler och hantering som ska gälla.

6.2.2 Egeninsats

Egeninsatsen för utvecklingsinsatser är enligt Sidas krav i normalfallet 20% av insatsernas kostnader. Denna insats ska utgöras av kontanta medel insamlade i Sverige. För 1998 redovisade PMU i sin årsrapport en egeninsats på 27%. PMU ansvarar för att sammanställa egeninsatserna för redovisning till Sida. Enligt det ramavtal man har med Sida gäller att egeninsatsen redovisas i efterhand på ett generellt och ej knutet till respektive projekt, vilket normalt är ett krav. Redovisningen görs en gång per år och baserar sig på en speciell förfrågan som PMU gör till de svenska församlingarna. Förfrågan är fördelad på land, sektor och kostnadsart. Vi har tagit del av de sammanställningar som görs på PMU på basis av inkommet material från de svenska församlingarna. Vi har därmed konstaterat att det finns ett system, men vi har inte gått ner djupare och verifierat alla siffror.

De svenska församlingarnas egeninsatser avseende de svenska biståndsprojekten utbetalas direkt till projekten utan att passera PMU.

Vår analys och bedömning är:

- att PMUs redovisning följer överenskommelsen med Sida. Dock är överenskommelsen föremål för diskussion
- att PMU inte utför någon kontroll av svenska församlingars uppgifter om angiven egeninsats.

Vår rekommendation är att den svenska församlingens revisor bekräftar riktigheten i uppgiftslämnandet avseende egeninsatsen.

6.2.3 Ekonomistyrning

Ekonomistyrning bör ge möjlighet att se var i PMUs olika processer resurserna förbrukas och information för intern resursplanering.

Vi har kartlagt ekonomistyrningen ur ett finansierings- och kostnadsperspektiv med tyngdpunkt på kopplingen till PMUs utvecklingsinsatsprocess (bilaga 4 figur A). Budgeterade kostnader och utfall av kostnader redovisas inte fördelat mellan processer eller inom olika delprocesser. Man vet

att olika medlems- och icke medlemsförsamlingar nyttjar PMUs resurser i olika omfattning, men man har inget system för att värdera detta.

För hantering av ekonomiska transaktioner finns ett ekonomisystem, kallat Crom, vari även ingår systemstöd för handläggning av order och inköp.

Projektbudgetar med respektive budgetposter och lyftplaner finns inlagda i ekonomisystemet. Systemet redovisar utfall jämfört med budget. Projekthandläggare och projektekonomiansvarig går igenom informationen.

För att förstå helheten av nedlagda resurser och dess fördelning på olika arbetsinsatser i utvecklingsinsatsprocessen totalt, så ska PMUs och de svenska församlingarnas ekonomistyrning (avsnitt 7.2) ses sammantaget (bilaga 4). Till av PMUs nedlagda resurser ska då läggas de svenska församlingarnas insatser avseende exempelvis volontärer/praktikanter, beredningsinsatser och fältbesök.

Vår analys och bedömning är:

- att PMU har ett ekonomisystem som förmår att hantera ekonomisk redovisning av projekt och att analys sker av utfall m m
- att PMU inte har en tydlig ekonomistyrning, som är så utformad att den uppfyller de förutsättningar vi har angivit i avsnitt 4.2. Därmed är det svårt att veta i vilka processer/delprocesser resurserna förbrukas. Exempelvis om mer resurser förbrukas i beredningsfasen, om upparbetande av nya länder eller typer av insatser kräver extra insatser e t c. En sådan kännedom bör dessutom underlätta för den som upprättar en projektsök
- att PMU inte tar till vara alla sina möjligheter till sådan information för planering av resurser, vilket är viktigt inför förändrad inriktning på utvecklingsinsatser (från hårda till mjuka projekt) och PMU internt för att se förbrukningen i förhållande till administrationsbidraget
- att om man till Sida-beviljade biståndsmedel lägger PMUs och svenska församlingars nedlagda resurser så erhålls en annan bild av att svenskt bistånd är större i verkligheten än vad som redovisas.

Våra rekommendationer är:

- att PMU ser över vilka interna krav som finns på användningen av resurser och därefter tar ställning till hur detta ska integreras i ekonomistyrningen. Detta bör beaktas tillsammans med våra rekommendationer avseende PMUs verksamhetsplaneringsprocess (avsnitt 6.1.4.1.1).

6.3 Utvecklingsinsatsprocessen/projekt

Vi har tillsammans med PMU valt att översiktligt beskriva handläggningen av utvecklingsprojekt i form av en process för "Löpande projektverksamhet" som består av delprocesserna (bilaga 3 figur B): Här är den påtagliga kopplingen till svenska biståndsprojekt.

Beredning → implementering → löpande stöd → avslutning → uppföljning/utvärdering.

Den löpande projektverksamheten är central vad gäller vad PMUs stöd till svenska församlingar och projekten. Därför ska den ses ihop med relationsprocessen (bilaga 7). Processen styrs av projektmanualen.

Beredning

En projektidé kan uppstå var som helst, men oftast i fältet. För att förverkliga projektidén tas en mängd kontakter med olika personer i respektive land samt mellan de svenska församlingarna och den utländska samarbetsorganisationen. PMU kommer också in i detta arbete. När den verkliga beredningsprocessen startar, så baserar sig den på att svenska församlingar, utländska samarbetsorganisationer och PMU gemensamt är överens om att fortsatt beredning ska ske. Alla parter måste vara överens, annars fortsätter inte beredningen. Någon statistik över hur många projektidéer eller projektförslag som sållas bort innan ansökan finns inte. Ansökan är det sista och formella steget att beredningen från idé till projekt är klar.

Projektfunktionen hos PMU utgör ett aktivt stöd till församlingarnas egna beredningsarbeten. Stödet varierar med hänsyn till den enskilde församlingens behov och önskemål.

Projektfunktionen använder en bedömningsmall, som bygger på Sidas "Råd och anvisningar för LFA-tillämpning i projektcykeln", vid bedömning av ansökan. Bedömningsmallen är indelad i; relevans, genomförbarhet, uthållighet och förankring i svensk pingstmission. För relevans finns 24 stycken bedömningskriterier kombinerade med en betygsskala och anteckningar om motiv görs för resp bedömning. Åtta stycken är s k "tröskelindikatorer", vilka riktas mot bl a de biståndspolitiska målen. Alla åtta indikatorerna måste uppfyllas. Däri ingår en bedömning avseende överensstämmelse med de landprogram som är utvecklade i partnerskapsprocessen och som finns i bidragsframställan till Sida för aktuell period. Därefter görs en rekommendation i konsensus som protokollförs.

PMUs styrelse gör egna bedömningar och beslutar i en del fall om att inte tillstyrka projekt. Bl a beroende på andra prioriteringar och ändrade finansiella förutsättningar. PMU tar kontakter med Sida i enlighet med de regler som gäller för detta.

Implementering

Startpaketet utformas innehållande kontoplan, projektmanual, introduktionsbrev, rapportmallar och projektledaravtal. Projektet startar när projektledaravtalet är underskrivet. Genomgång görs med projektledare.

Löpande stöd

Projektfunktionen följer projektets utveckling genom fysiska och ekonomiska rapporter, gör fältbesök, brevväxlar m m. De tar också församlingskontakter. Fältbesöken utförs enligt program där måluppfyllelse bedöms och samarbetsorganisationen bedöms om denne är ny.

Fysisk rapport erhålls kvartalsvis och årsvis (med revisionsintyg) varvid projektfunktionen bedömer dess innehåll i förhållande till projektbeskrivningen. Rapporten tas med på fältbesök.

Den riskbedömning som görs i projektbeskrivningen följs inte upp eller omprövas under pågående projekt av projektfunktionen. Projektmanualen ställer heller inte krav på detta.

Den ekonomiska rapporten bedöms med avseende på innehåll och underskrifter av ekonomifunktionen. Inga nya medel betalas ut innan rapporten är godkänd. Vid problem eller avvikelser kontaktas den svenska församlingen.

Projektfunktionen deltar i upphandling, vilket närmare beskrivs i avsnitt 6.1.4.3.4.

Avslutning

Slutrapport, som ibland är sena (10-15% av aktuella projekt), lämnas för varje avslutat projekt och undertecknas av ansvarig revisor, utländsk samarbetsorganisationen och ansökande svensk församling. Till rapporten fogas ett revisionsintyg. Den svenska versionen revideras av PMUs auktoriserade revisor.

Uppföljning/utvärdering

Utvärderingen görs projektorienterad eller verksamhetsorienterad. MissionsInstitutet-PMU och externa konsulter kan kopplas in. Utvärderingen beror exempelvis på om det rör sig om konceptutveckling, organisationsutveckling el dyl.

Roller, befogenheter och ansvar

Här beskrivs roller, befogenheter och ansvar för utvecklingsinsatsprocessen och projektprocessen gemensamt. Främst avseende förhållandet mellan PMU och svenska församlingar.

För PMUs del har styrelsen fattat beslut om dels styrelsens arbetsformer och de delegationer som gäller, dels om projektmanualens innehåll och tillämpning. Detta anger vem som har mandat till vad under utvecklingsinsatsprocessen. För församlingarnas del fattas också beslut av bl a församlingsmöte och missionsråd. Nedan anges vad som sker i processerna.

Generellt gäller att avtal inte finns mellan PMU och svenska församlingar, som tydliggör de beskrivna rollerna, befogenheterna och ansvaret mellan parterna inklusive vad som händer om något skulle gå fel. Vi upprepar inte denna situation under varje beskrivning nedan.

- *Beredning*

- uppstart av idéprojekt och miniprojekt inom PMU ska ske inom ramen för land-/regionprogram,
- de svenska församlingarna är de som formellt beslutar om att ansöka hos PMU och benämns ansvarsförsamlingar för de sökta projekten,
- till ansökan hör alltid en projektbeskrivning, vilken måste vara underskriven av såväl den svenska församlingen som den utländska samarbetsorganisationen,
- PMUs projektfunktions roll är att avge en rekommendation till PMUs styrelse om projektet
- endast PMUs styrelse har det formella ansvaret att fatta beslut om start av projekt och tilldel-

ning av medel grundad på ansökan från svensk församling ("Styrelsens arbetsformer"),

- det finns en trepartsaktivitet mellan PMU - svenska församlingar - utländsk samarbetsorganisation, där de svenska församlingarna, liksom PMU, är mycket aktiva,
- den utländska samarbetsorganisationen har en hög aktivitetsnivå eftersom det är de som slutligen ska genomföra projektet

- *Implementering:*

- PMU har formellt det slutliga beslutet om implementering efter godkännande av projektledaren, hans mandat och undertecknande av projektledaravtalet (svensk eller utländsk projektledare),
- de svenska församlingarna beslutar om vilken svensk (ej utländsk) projektledare de ska föreslå PMU inför deras beslut,
- det finns en garantiförbindelse från svensk församling till PMU där församlingen påtar sig ett arbetsgivaransvar gentemot projektledaren
- det sker aktiviteter i form av kontakter mellan PMU och de svenska församlingarna innan beslut tas om projektledare,
- PMU har en fortsatt hög aktivitetsnivå gentemot projektet, men de svenska församlingarnas aktivitetsnivå i förhållande till PMU är lägre eftersom det är PMUs roll att tillhandahålla styrning och stöd.

- *Löpande stöd:*

- PMU har det formella ansvaret (styrelsebeslut om projektmanual) att tillhandahålla styrning och stöd under projektets gång samt att endast styrelsen har rätt att besluta om tillägg/förändringar ("styrelsens arbetsformer"),
- PMU transporterar det formella ansvaret för projekt över till projektledaren genom projektledaravtalet,
- projektledaren ansvarar för projektet gentemot PMU via projektledaravtalet och, i de fall denne är svensk, gentemot den svenska församlingen i rollen som anställd av denna,
- PMU har, via det formella styrelsebeslutet om tillämpning av projektmanualen, styrning av den fysiska och ekonomiska rapporteringen och uppföljning av att dessa inkommer,
- PMU överför inte medel till projekt förrän kvartalsrapportering (fysisk och ekonomisk) inkommit (projektmanualens bestämmelser),
- förändringar och avvikelser i projektets genomförande godkänns skriftligen av PMU och eventuella budgetförstärkningar fattar PMUs styrelse beslut om,
- de svenska församlingarnas mandat avser stöd till projektet och den projektledare de varit med om att anställa efter PMUs godkännande,
- upphandlingsbeslut tas formellt av projektledaren och kan involvera PMUs projekt- och inköpsfunktioner som utförare av upphandling,
- de svenska församlingarna följer projektet via bl a fysisk och ekonomisk rapportering och aktivitetsnivån är relativt hög (se avsnitt 7.3), och PMU har en fortsatt hög aktivitetsnivå.

- *Avslutning:*

- PMU har, via det formella styrelsebeslutet om tillämpning av projektmanualen, krav på slutrapport och uppföljning av att denna inkommer,
- de svenska församlingarna har det formella ansvaret att avsluta projekt och skriva slutrapport,
- PMUs befogenhet ligger i att inte betala ut pengar om inte projektmanualens bestämmelser om rapportering inklusive slutrapportering sköts samt projektledaravtalet inte följs,
- PMU måste skriftligen godkänna förändringar, ex vis avslutning av projekt i förtid,

- de svenska församlingarnas, liksom PMUs, aktivitet är hög eftersom de måste se till att projekt avslutas

- *Uppföljning/utvärdering:*
 - PMUs beslutade projektmanual styr att det ska ske en utvärdering,
 - de svenska församlingarnas åtaganden i ansökan och projektbeskrivning gör att de i slutrapporter anger vilken utvärdering som skett av projekten
 - de svenska församlingarnas aktivitet vad gäller generella uppföljningar/utvärderingar är i denna fas lägre i och med att MissionsInstitutet-PMU e t c gör övergripande sådana. Vad gäller den personliga uppföljningen av svensk projektledare är aktiviteten högre.

Vår analys och bedömning är:

- att det sätt som arbetet utförs i beredningsprocessen leder till att projekt som inte håller måttet av olika skäl sållas bort innan de svenska församlingarna beslutar om att ansökan till PMUs styrelse för deras formella beslut. Oavsett att det inte finns någon statistik över hur många projekt som sållas bort, så är det inte av någon större betydelse för att se hur verksamheten styrs
- att parterna inte ser en ansökan som en mer formell ansökan som lämnas över till någon annan i ett "myndighetsnära" tänkande. I stället växer ansökan fram i en kultur som ansluter mer till ett "folkrörelsetänkande". Vi ser dock ansökan som ett formellt förfarande där inlämnande sker till PMUs styrelse för formellt beslut
- att en *riskbedömning* inte görs i den fysiska rapporten under projektens gång, vilket skulle lämna information till alla berörda parter, inklusive Sida, om riskerna. Det kan också innebära att projektfunktionens handläggare kan behöva vidareutbildning
- att projektfunktionens arbetssätt och kontaktverksamhet bidrar till att kvalitetssäkra utvecklingsinsatsprocessen. Vi har tagit upp kvalitetsfrågor (avsnitt 6.1.3.3) och egenvärdering (avsnitt 6.1.3.4)
- att projektmanualen efterlevs
- att PMU har maktmedlen (utbetalningarna) att avsluta projekt, men att PMUs befogenheter i olika situationer inte finns reglerat gentemot svenska församlingar
- att PMU har ett kvarstående ansvar för projekt där slutrapport inte inkommit i tid.

Våra rekommendationer är:

- att krav på riskbedömning under projektens gång införs i projektmanualen och där i befintliga fysiska rapporten

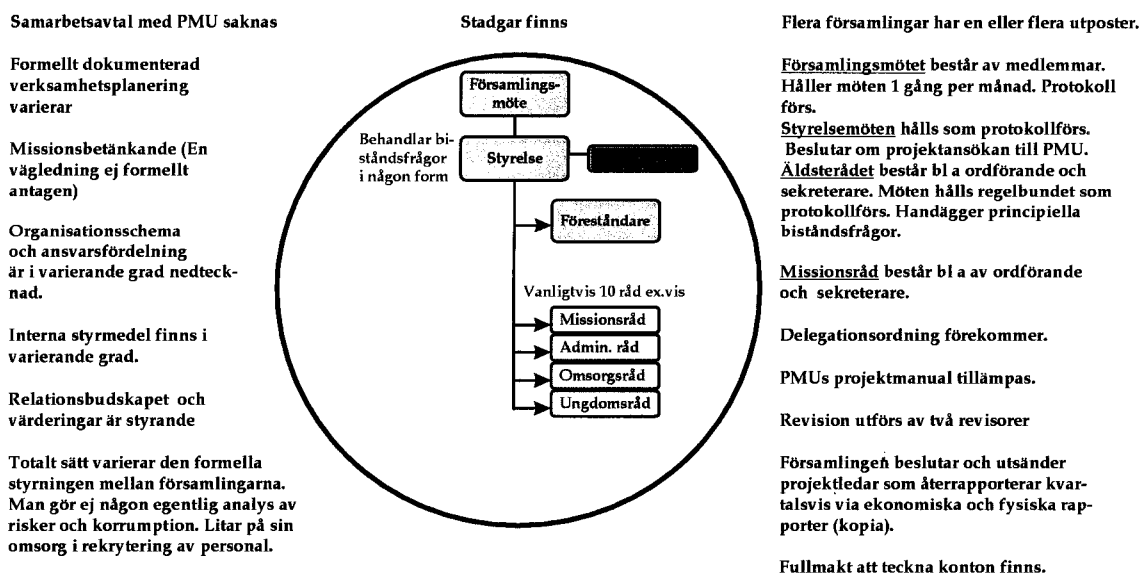
- att roller, befogenheter och ansvar mellan PMU och svenska församlingar avseende utvecklingsinsats-/projektprocessen avtalsregleras (se även avsnitt 5 och 6.1.3.2).

7. Svenska församlingar

7.1 Verksamhet

7.1.1 Allmänt om verksamheten

De svenska församlingarna bedriver sin verksamhet under självständiga former i Sverige liksom i missionsländerna. Det kan nämnas att svenska pingstförsamlingar har bedrivit missionsarbete sedan 1910 och omfattar drygt 80 länder varav PMU stöder insatser i drygt 60 av dessa. De svenska församlingarna har det formella ansvaret för utvecklingsinsatserna i biståndsprocessen.



Figur 6 Församlingars organisation - generellt exempel

7.1.2 Organisationsstruktur och värderingar

Församlingarnas organisationsstruktur har en generell likhet, varför vi valt att åskådliggöra denna struktur enligt ovan (figur 6). Denna struktur utgår från huvudmän och styrelse med arbets- och beslutsfördelning som i varierande grad är formellt uttryckt. I strukturen finns ett Missionsråd som tar hand om biståndsfrågor. På mötena i missionsråden diskuteras enskilda projekt och det finns protokoll om vad som avhandlas. Det är dock styrelsen som beslutar om ansökan av biståndsprojekt.

Församlingarna har en helhetssyn när det gäller församlingsbyggande och socialt arbete. I denna helhetssyn måste de svenska biståndsmålen passa in för att församlingarna ska engagera sig i biståndprojekt.

Vår analys och bedömning är:

- att det finns klara roller, ansvar och delegeringar, även fast de ibland är informella, att det sker en strukturerad och kontinuerlig styrning
- att de kristna värderingarna tillsammans med ett demokratiskt synsätt är en styrka och en viktig styrningsförutsättning för den egna verksamheten. Passar då biståndsmålen in i helhetssynen och värderingarna så blir biståndet som en del i själva verksamheten.

7.1.3 Styrningens innehåll

7.1.3.1 Externa och interna krav

De externa kraven som påverkar församlingarnas biståndsverksamhet är bl a PMUs projektmanual med bakomliggande Sida-krav och Missionsbetänkandet för personalresurshanteringen. Informella interna kravställare kan sägas vara äldsterådet.

Vår analys och bedömning är att församlingarna väl känner till de krav som man arbetar med i församlingsverksamheten inklusive biståndssamarbetet.

7.1.3.2 Relationer

De relationer som avser "avtalsförhållanden" med PMU behandlas under avsnitt 6.1.3.2 Svenska församlingar, avsnitt 6.1.4.2.1 Relationsprocessen samt avsnitt 5 Beskrivning av biståndssamarbetet, PMU.

I det fall att ett projekt har en utländsk projektledare anställd av en utländsk samarbetsorganisation (det normala) så får den svenska församlingen, som projektansökare, en relation till projektledaren och PMU, som godkänner projektledaren.

Det förekommer att en svensk församling lånar ut/in en svensk projektledare. Vilka rättigheter och skyldigheter som då gäller finns ej reglerat dem emellan.

Vår analys och bedömning är:

- att det kan uppstå oklarheter mellan den svenska församlingen och den utländske projektledarens totala ansvar för projektet i fall något skulle hända med projektet. Detta eftersom ett samarbetsavtal mellan PMU och den svenska församlingen inte finns samt om detta inte alltid finns i samarbetsavtalet med respektive utländsk samarbetsorganisation
- att projektledarlån mellan församlingar också är en oklarhet vad gäller den arbetsrättsliga "styrningsrätten" i förhållande till den för projektet ansvariga svenska församlingen.

Vår rekommendation är att "styrningsrätt" av svensk projektledare i olika situationer avtalsregleras.

7.1.3.3 Interna styrmedel

Verksamhetens styrning utgår från församlingsmötets antagna stadgar och den verksamhetsplanering som sker i församlingen. Denna varierar till omfattning och innehåll mellan församlingarna. Till detta kan läggas regler för olika råd inklusive Missionsrådet, delegations- och attestordningar, arbetsbeskrivningar e t c.

Vår analys och bedömning är att det finns en blandning av formell och informell styrning samt att församlingarna skiljer sig åt. Det betyder ändå inte att vi tycker att styrningen påverkas negativt och skulle det uppstå problem så säger de sig kunna lösa problemen.

7.1.4 Processer

Församlingarna deltar som aktör i de styrande koncept- och partnerskapsprocesserna samt i de operativa processer (avsnitt 6.1.4 figur 4) som också berör PMU. Deltagandet varierar beroende på hur verksamheten är berörd.

Verksamhetsplaneringsprocess och dokumenterad verksamhetsplan är av varierande innehåll och planeringsnivå. Det förekommer att Missionsråden har uttryckta verksamhetsinriktningar och planer. Landprogrammen anses vara den övergripande verksamhetsplaneringen vad gäller svenskt bistånd. Dessa får också allt större betydelse.

Konceptutvecklingsprocessen inklusive partnerskapsprocessen med dess landprogram är främst en trepartsrelation mellan de svenska församlingarna - PMU - samsamarbetsorganisationer (se avsnitt 6.1.4.1.2 för utförligare beskrivning av landprogram). Någon djupare granskning och bedömning av landprogrammets kvalitet har inte gjorts inom ramen för detta uppdrag.

Humanitära processen avser katastrofbidrag och egna insatser. Församlingarna blir inblandade när katastrofinsatsen drabbar länder där de är verksamma. Se vidare i avsnitt 6.1.4.2.3.

Församlingarna har en viktig funktion i *personalbistandsprocessen*. Denna funktion är beskriven i avsnitt 6.1.4.2.4 Personalbistandsprocessen, där handläggningen beskrivs i PMUs projektmanual. Där anges bl a för volontär/praktikant att församlingen ska upprätta en arbetsbeskrivning, ansöka om bidrag, vara arbetsgivare, betalar ut lönen, motta rapporter e t c.

Församlingarna har i *informationsinsatsprocessen* samarbete med PMU avseende opinionsbildning, utställningar, tidningar, informationsmöten e t c. Denna process finns även behandlad i avsnitt 6.1.4.2.5. Församlingarna kan påverka inriktningen via PMUs årsstämma.

Beträffande *projektprocessen* hänvisas till avsnitt 7.3.

Vår analys och bedömning är:

- att församlingarnas verksamhetsplaner varierar med hänsyn till struktur och innehåll. Detta är i och för sig inte konstigt, men variationen är relativt stor mellan församlingarna
- att det inte finns någon tydlig koppling mellan de verksamhetsinriktningar avseende bistånd som finns i de svenska församlingarnas och PMUs verksamhetsplaner upp till landprogrammen. Parternas syn på att landprogrammen utgör en gemensam inriktning avseende bistånd (PMUs verksamhetsplaneringsprocess finns i avsnitt 6.1.4.1 figur 5) har styrkts under granskningen.

Våra rekommendationer är:

- att de församlingar som inte har en tydlig verksamhetsplaneringsprocess utformar en sådan som avser biståndet
- att församlingarnas verksamhetsplaner, avseende åtminstone Missionsråden, borde vara tydligt kopplade till land- och regionprogram, PMUs egen verksamhetsplan och därmed även till PMUs bidragsframställan. Detta för att visa hur "biståndstänkandet" är integrerat i pingströrelsen. Det skulle åskådliggöra samverkan mellan parternas samlade biståndsverksamhet och Sidas del av denna verksamhet. Vi är dock medvetna om att denna rekommendation inledningsvis bara kan beröra de större svenska församlingarna
- att de svenska församlingarna tillsammans med PMU på ett tydligare sätt gentemot bl a Sida beskriver och dokumenterar landprogrammets framtagande (se rekommendation i avsnitt 6.1.4.1.2).

7.2 Ekonomi

De svenska församlingarna finansierar sin verksamhet vad gäller svenskt bistånd med projektmedel och volontär-/praktikantbidrag från Sida samt egna insamlade medel. Projektmedel betalas ut av PMU och församlingarnas *medelshantering* av Sida-beviljade medel begränsas till att betala ut volontär- och praktikantbidrag som erhålls via PMU. Församlingarna är ansvariga för att följa upp de ekonomiska frågorna rörande volontär-/praktikantbidrag. Vi har kartlagt handläggningen av volontär-/praktikanter via personalbiståndsprocessen (avsnitt 6.1.4.2.4), men inte granskat församlingarnas utbetalningsrutin.

Församlingarna lämnar skriftliga uppgifter om *egeninsatser* till PMU inför den årliga redovisningen till Sida. Vi har sett exempel på församlingars egen redovisning som underlag till PMU-redovisningen, men ej avstämt mot bokföring.

Vi har kartlagt *ekonomistyrningen* ur ett finansierings- och kostnadsperspektiv med tyngdpunkt på kopplingen till de svenska församlingarnas deltagande i projektprocessen (bilaga 4 figur B). Budgeterade kostnader och utfall av kostnader redovisas inte fördelat på projektprocessen eller dess delprocesser. Exempel på kostnader som avses är volontärer/praktikanter, personallån mellan församlingar, beredningsinsatser och fältbesök.

Helheten gällande nedlagda resurser och dess fördelning på olika arbetsinsatser i utvecklingsinsatsprocessen totalt har behandlats i avsnittet om PMUs ekonomistyrning (avsnitt 6.2.3).

Vår analys och bedömning är:

- att egeninsatsen rapporteras i enlighet med PMUs krav i projektmanualen, men att riktigheten i rapporteringen inte säkerställs genom opartisk kontroll
- att församlingarna inte har någon tydlig *ekonomistyrning*, som medger en sammanställning av hur resurser läggs ner i olika faser i ett projekt. På samma sätt som för PMU har inte församlingarna information om exempelvis huruvida mer resurser förbrukas i beredningsfasen, om upparbetande av nya länder eller typer av insatser (från hårda till mjuka projekt) kräver extra insatser e t c. En sådan kännedom bör underlätta för den som upprättar projektansökan.

7.3 Projekt

De svenska församlingarnas mandat och aktiviteter i utvecklingsinsatser/projekt finns beskrivet i avsnitt 6.3. Beskrivningen under detta avsnitt kompletterar beskrivningen.

Projektprocessen har vi valt att beskriva som:

Planering → projektstart → genomförande → avslutning → uppföljning/utvärdering.

Innan projektet startar deltar församlingen tillsammans med PMU och fältet i beredningen av utvecklingsinsatsen. Processen styrs av PMUs projektmanual. Det är i planerings/beredningsskedet som trepartssamarbetet är som mest intensivt.

Om de formella kraven på församlingarna och regelsystemet skulle bli mer omfattande, så är det flera församlingar som uttryckt att detta kan påverka deras engagemang vad avser Sida-projekt negativt.

Underlaget till projektbeskrivningen finns ute i fält hos samarbetspartnern.

Församlingarna följer projekten genom att de löpande får de fysiska och ekonomiska rapporterna. Dock att den sistnämnda inte läses så ingående. Vi har iakttagit följande tecken på att de följer projekten:

- församlingarna har skapat särskilda Missionsråd, de besöker länder och projekt, håller mail-, brev- och telefonkontakter, de får brev från praktikanter om projekten, volontärer rapporterar löpande och när de slutar, har dialog med PMU när det uppstår problem eller avvikelser i kvartalsrapporteringen, är inblandade i vissa upphandlingar e t c
- vi har även funnit exempel på kontakter mellan den svenska och utländska samarbetsorganisationen där kontakten syftar till att få insyn i samarbetsorganisationens sätt att hantera projekt

Vid avslutning av projekt ska de skriva under slutrapporten. Vid uppföljning/utvärdering finns det flera aktörer inblandade (PMU, MissionsInstitutet-PMU, konsulter och församlingen), där framför allt PMU har en aktiv roll.

Vår analys och bedömningar är:

- att det nära och intensiva samarbetet med PMU i beredningsfasen leder till att projektansökan är väl förberedd när den kommer till styrelsens beslut. Det är en orsak till varför ansökningar sällan avslås hos PMU
- att om nu församlingarna deltar aktivt i beredningen av projekten varför har de då inte tillgång till budget-/kalkylunderlaget?
- att församlingarna har relativt aktiva kontakter under projektens genomförande
- att när kontakter mellan den svenska församlingen och utländska samarbetsorganisationen har inriktningen att vilja ha insyn i samarbetsorganisationen, så kan det liknas vid att man intar en slags controller-funktion. Hur reglerar man det i så fall? Hur påverkar det nationalisering?
- att församlingarna inte är så aktiva vid utvärderingen av slutrapporterade projekt.

Våra rekommendationer är:

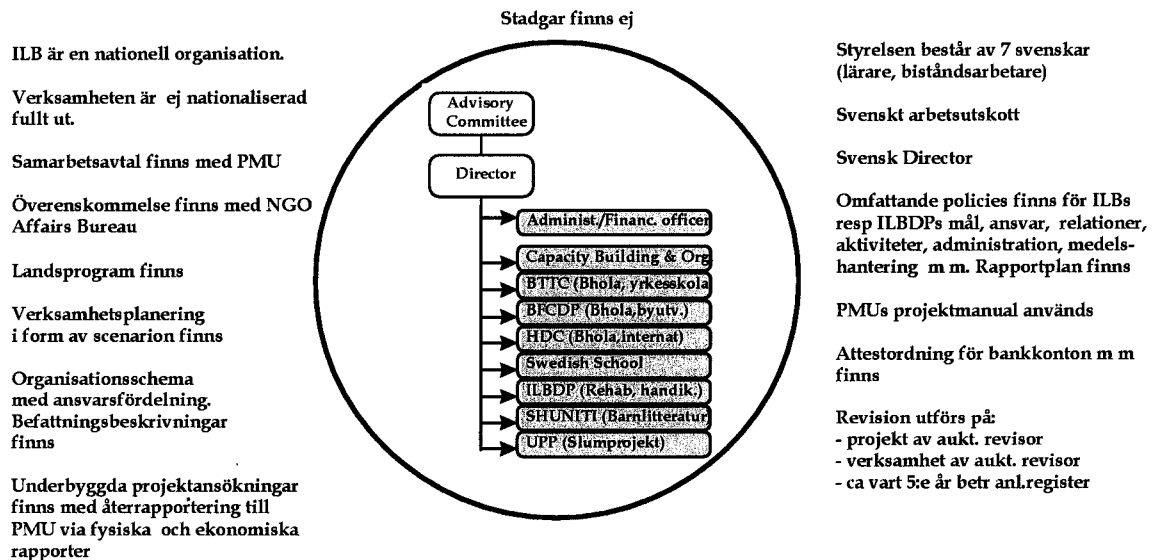
- att församlingarna tar kopior av budget-/kalkylunderlagen till projektansökan om det inte skulle vara uppenbart att det inte behövs.
- att om församlingarna vill ha rättighet till insyn hos samarbetsorganisationen, så bör detta avtalsregleras och utföras på ett oberoende sätt av missionären (se även rekommendation i avsnitt 8.2.1.1).

8. Fält

8.1 Bangladesh

8.1.1 InterLife Bangladeshs verksamhet

InterLife Bangladesh (ILB) har bedrivit verksamhet i Bangladesh sedan 1970 och är en av tre partners som PMU samarbetar med i Bangladesh. Det är en nationell organisation (NGO) med svensk styrelse. Sidas biståndsmedel kanaliseras till ILB som främst bedriver utbildning, hälsovård samt institutionsbyggande och organisationsutveckling. De projekt vi granskat avser hälsovård (rehabilitering av handikappade) och institutionsbyggande/organisationsutveckling (byutvecklingsprojekt på Bhola).



Figur 7 InterLife Bangladesh

8.1.1.1 Organisationsstruktur och värderingar

Styrelsen består av sju svenskar men det finns inga stadgar för organisationen. Diskussion pågår dock om att upprätta stadgar och att ta in lokala ledamöter i styrelsen.

Organisationsstrukturen är projektorienterad på så vis att enheterna som finns består av projekt. För varje projekt inom ramen för ILB finns en Project Advisory Board som består av både svenskar och nationella. Ofta är de nationella i majoritet. I takt med att projekt överlämnas till andra nationella organisationer så förändras organisationen. Strukturen är dokumenterad och kompletterad med flera policies, befattningsbeskrivningar, attestordningar m m som beskriver roller och ansvar i organisationen.

De anställda har i regel varit med länge och har eftergymnasiala utbildningar.

Vår analys och bedömning är:

- att organisationen har funnits länge, har en stabil ledning och de anställda har en relativt hög kompetens. Ändå har ILB inte tagit det avgörande steget att nationalisera verksamheten helt. Diskussioner pågår dock i denna fråga
- att det är möjligt att tydligt utläsa ansvar och roller i organisationen, men att detta inte är lika tydligt på styrelsenivå då stadgar inte finns
- att organisationen utmärks av "ordning och reda" med en inställning att skapa tydliga styrmedel i projekten. Ett exempel är den kedja av styrmedel i form av omfattande policies, beskrivningar och ända ner till blanketter som finns inom handikappprogrammet.

Vår rekommendation är att PMU tillsammans med ILB utformar stadgar för ILB samt utreder i vad mån det är möjligt eller önskvärt att nationalisera ILB.

8.1.1.2 *Styrningens innehåll*

Externa och interna krav

Externa krav kan sägas finnas från de svenska församlingarna och PMU som tillsammans med ILB utformar s k landprogram för Bangladesh. Dessutom finns krav från NGO Affairs Bureau vad gäller exempelvis godkännande av projekt, ekonomiska redovisningens utseende och ekonomisk rapportering inkl inventarieförteckning.

De externa kraven från Sida via PMUs projektmanual är accepterade som egna interna krav. Vi har gått igenom projektmanualen och genom intervjuer klarlagt att de efterlever denna, vilket och framgår av de ansökningar och projektbeskrivningar som lämnats in, om efterlevnaden.

Vår analys och bedömning är:

- att ILB är väl medvetna om alla krav och tillämpar projektmanualen. Detta inkluderar tillämpningen av föreskriven hantering av de fysiska och ekonomiska rapporterna, som fungerar ända ut på fältet i projekten
- att en *riskbedömning* inte görs under projektens gång.

Vår rekommendation är att krav på riskbedömning under projektens gång införs för att lämna information både internt och externt mot PMU och församlingar (se även avsnitt 6.3).

Relationer

Utöver löpande kontakter med PMU i Sverige, så håller en svensk ansvarsförsamling kontakt med respektive projekt. Dessutom finns en fältkonferens där alla församlingar som verkar i landet samlas. ILB har också ett omfattande nätverk i Bangladesh bestående av såväl centrala kontakter med PMUs andra partners, myndigheter och andra nationella organisationer som lokala kontakter i projekten.

Vår analys och bedömning är att ILB (vid förfrågan) har bra relationer till alla olika parter, och att detta underlättar genomförandet av projekten, inte minst vid jämförelse med andra NGO.

De relationer som avser avtalsrelationen till PMU behandlas i avsnitt 6.1.3.2.

Interna styrmedel

ILBs handikappprogram har en hel del *policies* som man även anser gälla för hela ILB. ILB har även egna policies. Dokumenten täcker anställningsvillkor, ledningens riktlinjer, finansiella rutiner, kreditprogram, e t c.

Verksamhetsplaneringen för ILB som helhet utförs i form av scenarion, men dokumenteras inte i form av någon verksamhetsplan. Däremot sker en omfattande planering med mål och aktiviteter samt bl a workshops vad gäller handikappprogrammet. Inte minst har man där en inriktning på kvalitetsbegreppet och hur det ska byggas in i deras policies. För byutvecklingsprogrammet på Bhola gäller att de ej har någon verksamhetsplanering, ty de har bara projekt, vilket de anser räcker.

Det finns en *rapportplan* som anger vilka interna och externa rapporter som upprättas. Bl a sänds årsredovisningen till NGO Affairs Bureau. Den kvartalsvisa fysiska och ekonomiska rapporteringen sänds till PMU. I dessa ingår exempelvis den underliggande rapporteringen från byutvecklings- respektive handikappsprojektet (se avsnitten 8.1.3.1 resp 8.1.3.2).

Vår analys och bedömning är:

- att utformade policies är relativt omfattande och ger en bra bild av verksamhetens inriktning och fördelning av arbete och ansvar. Rapportplanens utseende förstärker den bilden
- att en verksamhetsplanering som dokumenterar scenarion och framtida inriktning för hela ILB borde vara ett bra hjälpmedel vid kommunikation internt och externt. Dessutom torde diskussion med PMU och svenska församlingar underlättas vad gäller verksamhetsinriktning.

Vår rekommendation är att en verksamhetsplan för ILB som helhet bör tas fram och dokumenteras, så att den kan fungera som styrmedel och ligga till grund för kommande planering och uppföljning av respektive år i styrelsen.

8.1.1.3 *Processer*

Övrig resurshantering - Upphandling

Kraven för upphandling finns angivna i PMUs projektmanual, som i sin tur beaktar Sidas krav. Dessa krav uppger man sig inte följa helt på huvudkontoret, bl a avseende upprättande av skriftlig dokumentation vid upphandling och infordrande av anbud vid upphandling över 50 000 kr. På Bhola (byutvecklingsprojektet) finns krav på attestförfarande och 50 000 kr gräns för förfrågan.

Vår analys och bedömning är att det bör finnas utrymme för lokala variationer. Detta framgår också i Sidas "Allmänna villkor" som finns med i projektmanualen. Dock bör finnas utrymme för förbättringar. På Bhola uppgav man sig dock följa manualen.

Vår rekommendation är att ILB mer beaktar PMUs projektmanual vid upphandling.

Övrig resurshantering - Arkivering

Arkiveringen av aktuellt räkenskapsmaterial, som för närvarande används på huvudkontoret Dhaka, medger inte ett permanent åtkomst- och brandskydd. På Bhola sker arkivering av projektpapper, checkar vouchers och aktuella fakturor i kassaskåp. I handikappprojektet arkiveras "klienters" personmappar och rapportunderlag i kassaskåp. Räkenskapsmaterial för detta projekt sparas minst tio år.

Vad gäller avtal som finns på huvudkontoret är alla dessa inlåsta i kassaskåp.

Vår analys och bedömning är att det kan vara svårt att helt skydda aktuellt räkenskapsmaterial.

Vår rekommendation är att man försöker se över möjligheten att ställa in aktuellt räkenskapsmaterial i befintliga arkiv.

8.1.1.4 Revision

ILBs verksamhet och projekt revideras av lokal auktoriserad revisor, varvid denne lämnar en rapport. Revision sker även av slutrapporter för projekt. Revisionsintyg lämnas.

På Bhola sker revision halvårsvis av projekten. Därutöver åker ekonomichefen där ut en gång i månaden till olika centers och reviderar mot bl a kvartalsrapporten.

Vår bedömning är att verksamhet och utvalda projekt revideras i den omfattning som Sida och PMU kräver.

8.1.2 Ekonomi

8.1.2.1 Medelshantering och redovisning

Finansiell hantering styrs från en central ekonomifunktion på "huvudkontoret" i Dhaka, men med lokal hantering och ansvar i projekten. Den styrs bl a av ovan nämnda regler för "Financial Routines". Ytterligare utförliga beskrivningar finns av hur medelshanteringen från Sverige och ända ut i projekten sker och vilka som har ansvar i alla leden. Sida-medlen sätts in på separat bankkonto. Intentionerna är att hantera så lite kontanter som möjligt, och när de betalar, så gör de det mestadels med check. Dessa intentioner gäller också alla projekt.

Vi har stickprovsvis följt medelshanteringskedjan och därvid stämt av mot verifikationerna i varje del i kedjan.

Inventarier (även av mindre kostnad) registreras i ett kalkylark och innehåller en totalbild (lika med anläggningsregister) som sänds till NGO Affairs Bureau varje år, men revideras bara i sin helhet ca vart 5:e år av auktoriserad revisor. Underlag inkommer bl a från Bhola.

Vår analys och bedömning är:

- att det finns ett väl inarbetat system för medelshantering och ekonomisk redovisning som understöds av ett tydligt regelverk för hantering och ansvar
- att om man gör en samlad bedömning av *styrningsåtgärder* i form av centrala policies, beskrivningar av rutiner som finns i projekten, befattningsbeskrivningar, kvittens- och avstämningsförfaranden, betalning med check, interna genomgångar samt revisioner så ger de bra *styrningsförutsättningar*. Då bra beskrivningar av rutiner m m finns ger det bra förutsättningar för identifiering av risker och *riskbedömning*

- att vår övergripande granskning av de ekonomiska rutinerna i projekten bekräftar att rutinerna finns i praktiken och att det går att följa hanteringen av biståndsmedel, bokföring e t c från lägsta nivå ute i projekten och uppåt till huvudkontoret i Dhaka
- att inventarielistan inte "läses" av någon i samband med uttaget ur datorn, inte ens inför revision.

Vår rekommendation är att inventarielistan "läses" genom att ekonomiansvarig signerar på ingående ark.

8.1.2.2 Ekonomistyrning

Ekonomistyrning vad gäller hela ILB är inte aktuellt i och med att det är en projektliknande organisation där resurserna läggs ner i respektive projekt. Dock finns administrativa gemensamma resurser, men dessa fördelas inte. Ekonomistyrningen får då kopplas till projekt och dess olika faser, exempelvis beredning med utformning av ansökan e t c. Det finns dock resurser utanför projekten som inte redovisas och som inte fångas upp. Exempelvis svenska församlingars besök och volontärsatser.

Vår analys och bedömning är att ekonomistyrning enbart för någon annans räkning knappast är möjlig att införa. I så fall skulle man ta ett större grepp för att se hur stora resurser som sammanlagt läggs ner på biståndsprojekten och hur dessa fördelar sig på olika faser i projektet.

8.1.3 Projekt

8.1.3.1 Byutveckling på Bhola

Byutvecklingsprojektet på Bhola har målet att öka de fattigas medvetenhet, självtillit och levnadsstandard. Målgrupp är de landlösa som inte kan försörja sig på den jord de äger. ILB samlar dem i mindre studiegrupper (hälften av deltagarna är kvinnor) och diskuterar bl a självtillit, förmåga att använda kunskaper, kontakter med myndigheter och organisationer, sysselsättning och hälsa. Till grupperna (12 000 deltagare i 700 grupper) är knutet ett spar- och kreditprogram som medger att gruppens medlemmar kan spara och även låna pengar.

Projektet startades 1988 och man räknar med att inom tre år överlämna projektet till en nationell organisation. I bidragsframställan till Sida för 1999-2000 har man budgeterat insatserna till 1,6 mkr per år.

Vår granskning har inneburit att kartlägga det lokala Bholakontorets organisation, roller och ansvar, medelshantering, upphandling, fakturahantering, redovisning/bokföring, ekonomistyrning, rapportunderlag m m. Dessutom har besök gjorts ute i grupperna för att främst följa medelshantering och redovisning/bokföring.

Medelshantering och redovisning

Pengar ställs, via banköverföringar till lokalt konto, till projektledares disposition. Betalningar till leverantörer och bokföring sker på projektkontoret. Lokalt anställda ute i projektet kvitterar pengar på lokalt bankkontor och transporterar dem till byutvecklingsgrupperna när det avser låneverksamheten. På samma sätt förs gruppernas sparande den motsatta vägen. Bokföring sker på lokala projektkontoret. En hantering som följs upp då och då i hela sin kedja av projektkontorets ekonomichef. Revision görs också i projektet, där revisorn också följer upp pengarnas hantering och bokföring.

Bholakontoret har en utförlig beskrivning av det finansiella transaktionssystemet. D v s hur rekvisition av pengar ska gå till, hanteringen av kassor, hantering av lån och sparande, kontroll av detta m m. I detta ingår också regler för hur upphandling ska gå till. Beskrivningen är en lokal anpassning till PMUs projektmanual.

Vår analys och bedömning är att medelshanteringen på Bholak sker i enlighet med de krav som PMU har. Detta kan vi säga efter att ha tagit del av de praktiska rutinerna på Bholakontoret och på ett lokalt kontor i fält samt gått igenom hur transaktioner bokförs och kontrolleras uppåt i kedjan.

Vår rekommendation är att den form av internrevision som ekonomichefen utför dokumenteras med avseende vad som gjorts, hur det skett, vilka som granskats e t c.

Projektbudgetering och rapportering

Den för projektet upprättade aktuella budgeten är underbyggd av ett kalkylark.

Den av projektledaren underskrivna fysiska rapporterna som sänds till huvudkontoret i Dhaka är en sammanställning av underliggande nivåers skriftliga rapportering. Avstämning går att göra. En stickprovvis avstämning av ekonomisk rapportering visar att projektmanualens krav uppfylls och att den går att stämma av mot bokföring. De krav som finns om slutrapportering uppfylls för projektet.

Vår analys och bedömning är:

- att genom att inte spara beräkningsunderlaget till projektbudgetens kalkylark, så kan inte alla i projektbudgeten ingående kostnader bedömas i efterhand. Vi har dock ingen anledning att tro att beräkningarna inte är riktiga
- att det finns ett inarbetat system för insamling av grundläggande uppgifter till den fysiska och ekonomiska rapporten och man anser rapporteringen vara viktig. De stickprov som tagits visar att systemet fungerar.

8.1.3.2 Handikappprojektet

Handikappprojektet eller handikappprogrammet - InterLife Bangladesh Disability Programme (ILBP) är inriktat på tre delar. Dessa är Community Based Rehabilitation -CBR (rehabilitering i byarna), Assistive Technology (handikapphjälpmedel) och Training and Information Unit

(information i handikappfrågor). I bidragsframställan till Sida för 1999 - 2000 har man budgeterat ca 1,2 mkr per år.

Vi har besökt och erhållit information av samtliga enheter.

Medelshantering och redovisning

Medelshantering och redovisning sker centralt på huvudkontoret, men en handkassa för CBRs räkning finns ute på fältkontoret utanför Dhaka. Hanteringen har en instruktion med regler för kontanthantering, användande av vouchers och kvitton. Den behållning som finns i kassor samt om alla checkar finns inventeras sällan.

Vår analys och bedömning är att kassabehållning och checkars befintlighet är sådana områden som bör verifieras då och då på samma sätt som man stämmer av övrigt bokföringsunderlag.

Våra rekommendationer är att check och kassainventering utförs då och då för att se om det finns någon substans bakom denna del av den ekonomiska redovisningen.

Rapportering

Vi har stickprovsvis granskat den kvartalsvisa *fysiska rapporten* för Community Based Rehabilitation avseende hur underlaget sammanställs på plats på fältkontoret av fältsamordnaren och hur den är underbyggd genom månatliga rapporter från fältassistenter.

Den ekonomiska uppföljningen/redovisningen är; månadsrapport som behandlas av ledningsteamet i projektet, kvartalsvis budgetuppföljning till projektets "Advisory Board", kvartalsvis finansiell rapport om hur mycket pengar som kommit från PMU, kvartalsrapport om använda vouchers. Den sistnämnda rapporten och den finansiella rapporten används för ifyllande av den *ekonomiska rapporten* till PMU och ansvarsförsamling. Den ekonomiska rapporten innehåller inbyggda kontroller avseende intäkter och kostnader.

Reviderad årsredovisning samt reviderad slutrapport avlämnas när detta är aktuellt. Utvärdering ska ske i början av år 2000.

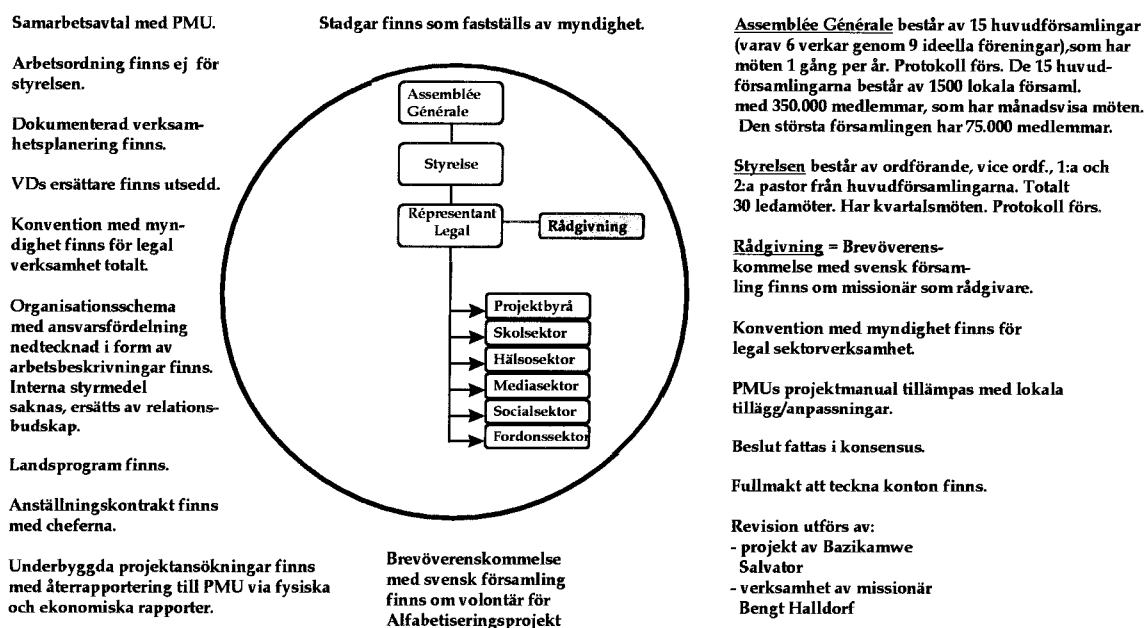
Vår analys och bedömning är:

- att projektet har en hög ambitionsnivå
- att den fysiska rapporten från fältet i Pubail visserligen är väl sammanställd, men saknar underskrifter på underlagen till kvartalsrapporten som ska säkerställa vem det är som lämnat uppgifterna samtidigt som beskrivningens innehåll bekräftas.

8.2 Burundi

8.2.1 CEPBUs verksamhet

Pingstmissionen har funnits i Burundi sedan 1930-talet och PMU samarbetar nu med Communauté des Eglises de Pentecôte au Burundi (CEPBU), som har ca 350 000 medlemmar uppdelade på 15 huvudförsamlingar. Prioriterade verksamhet för biståndet är att skapa försoning, organisationsutveckling, skolor och sjukvårdssektorn. De projekt vi granskat avser alfabetisering respektive grundskolor.



Figur 8. CEPBU

8.2.1.1 Organisationsstruktur och värderingar

CEPBUs verksamhet styrs av stadgar som beslutas på Assemblée Générale och godkänns av myndighet i Burundi (stadgarna finns hos myndighet för godkännande). Ur legal synpunkt finns konventionsavtal med myndigheten för verksamheten totalt och för skol- och hälsosektor. Vidare styrs verksamheten av ett samarbetsavtal med PMU och PMUs projektmanual i den del som avser biståndprojekt.

Organisationsstrukturen är sektorindeldad med bl a en projektbyrå vari biståndsprojekten ingår med undantag för alfabetiseringsprojektet som ingår i skolsektorn. Organisationsstruktur är dokumenterad och kompletterad med arbetsbeskrivningar där det går att utläsa olika rollers ansvar. VD är också pastor och utses av lokala församlingar. Anställda som är knutna till biståndprojekt har en relevant kompetens.

Den *informella styrningen* kan knytas till värderingar och sker på två plan. Det ena är att ledningen och en del sektorchefer också är pastorer som delar pingströrelsens värderingar. Det andra är att man har en etablerad dialogform som syftar till att uppnå konsensus i olika styrfrågor.

Vår analys och bedömning är:

- att organisationen har funnits länge, har en stabil ledning och anställda knutna till biståndsprojekt har en bra kompetens
- att det tydligt går att se hur ansvar och roller är fördelat i organisationen
- att den informella styrningens krafter bör kunna ses som kompenserande till den begränsning som finns i den formella styrningen i olika styrfrågor.

8.2.1.2 *Styrningens innehåll*

Externa och interna krav

Externa krav kan sägas finnas från de svenska församlingarna och PMU som tillsammans med CEPBU utformar s k landsprogram för Burundi. De externa kraven från Sida via PMUs projektmanual är accepterade som egna interna krav. Lokala anpassningar av PMUs projektmanual sker.

Vår analys och bedömning är att CEPBU genomför sin verksamhet på ett sådant sätt att det står i överensstämmelse med de externa kraven och de själva använder dessa som utgångspunkt. Inte minst märks det när de klargör hur underlaget till fysiska rapporten ska tas fram och uppgifterna ska in från olika delar av landet.

Relationer

Utöver löpande kontakter med PMU, så finns brevöverenskommelse med en svensk församling om en svensk missionär som rådgivare till ledningen i syfte att vara "brobyggare" för svenska församlingars intressen och ansvar i biståndsprojekt. Rådgivarrollens tillkomst är på CEPBUs önskemål.

Rådgivarrollen omfattar en sådan mix av arbetsuppgifter att denne ges full kontroll över vissa projekts och CEPBUs bokföring, medelsförvaltning av biståndsmedel och medel tillhörande svenska församlingar och CEPBU. Därtill kommer informell ledning av CEPBU-anställd projektekonom och undertecknandet av fysiska och ekonomiska rapporter till PMU i egenskap av projektledare.

CEPBU har kontakter med myndigheter, lokala församlingar, andra nationella organisationer och lokala kommittéer (ledamöter utses av lokala församlingar) anslutna till skolprojektet.

Relationer som avser avtalsrelationen till PMU behandlas separat i avsnitt 6.1.3.2.

Vår analys och bedömning är:

- att nationaliseringen av CEPBU kan diskuteras om den är fullt ut genomförd med nuvarande lösning med svensk missionär som rådgivare till ledningen och som samtidigt har andra arbetsuppgifter som kan medföra risk finns för att verksamheten utsätts för "dubbelkommando"
- att vi frågar oss varför det är en svensk projektledare när den bästa kompetensen finns hos projektbyrån inom CEPBU. Borde inte någon inom projektbyrån vara projektledare?

Våra rekommendationer är att svenska församlingar och PMU gemensamt diskuterar de svenska församlingarnas insynsrätt och former i biståndsprjekt (se även rekommendationer i avsnitt 7.3).

Interna styrmedel

Interna styrmedel finns i begränsad omfattning och utgörs huvudsakligen av PMUs projektmanual (tillämpas även som ett internt styrmedel) med lokala tillägg och anpassningar samt landsprogram. Till detta kommer enskilda projektansökningar och -beskrivningar. I övrigt styrs verksamheten på ett informellt sätt genom s k "relationsbudskap" där beslut fattas i konsensus. Formaliserade styrmedel i form av exempelvis verksamhetsplan finns således inte.

Vår analys och bedömning är att interna styrmedel inte kommer att öka i någon större grad.

8.2.1.3 Processer

Övrig resurshantering - Upphandling

Kraven för upphandling finns angivna i PMUs projektmanual som i sin tur beaktar Sidas krav. Vi har kartlagt upphandlingsprocessens olika delprocesser fördelade på beredning, upphandling, expedition, utbetalning och utvärdering.

En del inköp av byggnadsmaterial, ex vis cement och takplåt, läggs på lager fördelade på tre olika platser. Rutiner och arbetsfördelning för inlägg, uttag och redovisning har kartlagts. Stickprovvis har rekvisition för uttag och internfaktura för redovisning på projekt granskats.

Vår analys och bedömning är att PMUs projektmanuals krav följs dock med undantag avseende infordrande av skriftliga anbud för större inköp. Detta huvudsakligen beroende av rådande krigssituation och begränsning i val av leverantörer. Vid byggnation är det nästan alltid den egna insatsen som är billigare varför extern upphandling inte är så vanligt förekommande.

Övrig resurshantering - Arkivering

Projektdokument för hårdvaruprojekt och räkenskapsmaterial för projekten förvaras öppet i låsta arbetsrum hos ekonomiansvarig och chef för projektbyrån. Detta med undantag för alfabetiseringsprojektet där projektdokument och räkenskapsmaterial förvaras i projektledarens bostad.

Vår analys och bedömning är att brister finns i åtkomst- och brandskydd avseende dokument i alfabetiseringsprojektet. Inom CEPBU finns brister i brandskydd dock är åtkomstskyddet bra ordnat förutsatt att låsrutinen till arbetsrummen fungerar på angivet sätt över tiden.

Vår rekommendation är att projektmanualen kompletteras med arkivregler för åtkomst- och brandskydd av verifikationer.

8.2.1.4 Revision

CEPBUs svenska biståndsprojekt revideras av lokal auktoriserad revisor, varvid denne lämnar revisionsintyg för pågående projekt. Revision sker även av slutrapporter för projekt. Revisionsintygen sänds till PMU. Även de kvartalsvisa ekonomiska rapporterna som sänds till PMU kontrolleras av samma revisor. Revision av CEPBUs verksamhet, som inte omfattas av projektrevision, sker ej.

Vår analys och bedömning är:

- att CEPBU har vidtagit sådana åtgärder avseende revision av löpande projekt och slutrapport så krav i PMUs projektmanual uppfylls vilket även styrks av våra utförda stickprov
- att vi inte funnit att Sida ställer krav på revision av utländska samarbetsorganisationerna utöver det som berör svenska biståndsprojekt. Frågan är dessutom om Sida kan ställa sådana krav?

Vår rekommendation är att PMU diskuterar behov och möjligheter av revision av CEPBUs verksamhet som inte omfattas av projektrevision i jämförelse med den revision som utförs av ILBs egna verksamhet i Bangladesh.

8.2.2 Ekonomi

8.2.2.1 Medelshantering

PMU sätter in medel på svenskt kronkonto öppnat i PMUs namn. Uttag därifrån sker av en missionär/projektledare (med ensam teckningsrätt) för insättning på lokalt bankkonto genom utfärdande av dollarcheck. Information från Svenska Handelsbanken om kurssättning av dollarcheckerna kommer med lång eftersläpning. Uttag från extern kronkonto kan också ske för direktbetalning till lokala leverantörer via utfärdande av check. Det lokala bankkontot används därefter för utbetalningar rörande projekten. Kontot tecknas ensamt av nyssnämnda missionär/projektledare, eller om det är andra som gör uttaget så krävs två i förening. För hantering av valutakursrisk görs successiva överföringar från externt kronkonto.

Samma missionär/projektledare har även ensam teckningsrätt för lokala bankkonton där CEPBU respektive svenska församlingar är kontoinnehavare.

Vi har stickprovsvis följt medelshanteringskedjan och därvid stämt av mot bokföring och verifikationer ner till insättning på bl a lokalt bankkonto. Därefter har kedjan följts inom utvalda projekt (avsnitt 8.2.3).

Vår analys och bedömning är:

- att överföringen från externt kronkonto till lokalt bankkonto sker av en person ensam. Sidas krav är två i förening
- att ensamtecknandet av det lokala bankkontot är ett avsteg från PMUs krav i projektmanualen på två personer i förening
- att genom att samma person har ensamteckningsrätt på flera olika parterers bankkonton finns risk att misstag kan ske för en blandning av kontomedel
- att den sena kännedomen om kurssättningen av dollarchecksuttaget från externt kronkonto får som konsekvens att bokföringen fördröjs som därmed kan påverka den ekonomiska rapporten negativt.

Vår rekommendation är att PMU gör en översyn av överföringar av medel och tecknande av bankkonton med beaktande av fördröjningen av bokföringen av kurssättningen. Vidare att PMU utreder alternativ om och konsekvenser (ex vis valutakursrisk) av direktinsättning på lokalt bankkonto där CEPBU är kontoinnehavare.

8.2.2.2 Redovisning

Det finns två ekonomisystem, varav ett (det svenska) används av svensk missionär för CEPBUs hela verksamhet inklusive några äldre projekt. Det andra (franskt system) används av lokalt anställd ekonom för nya projekt. Avsikten är att det svenska systemet ska utgå. Det finns inga externa krav från myndigheter avseende löpande bokföring. PMU har dock i sin projektmanual krav på redovisningsregler för projekt.

Vi har kartlagt roller och ansvar inom CEPBU med koppling till ekonomifunktionens arbete och arbetsfördelning. Vi har kartlagt rutiner för handläggning av leverantörsfakturor och kundfordringar och dess förhållande till huvudboken samt tagit del av verifikationshanteringen och förvaringen kopplad till projekt och upphandling. Vi har även tagit del av rutiner för säkerhetskopiering av redovisningsinformation. Inventarieregister finns inte eftersom inventarier kostnadsförs direkt.

Vår analys och bedömning är:

- att ha två olika ekonomisystem är mindre lämpligt då detta ger upphov till språkproblem, behov av dubbla systemkunskaper samt backup för de som hanterar systemen
- att projektens redovisning är beroende av missionärens ekonomiska kunskaper, varför man vid rekrytering av svenskar måste beakta denna typ av kunskaper. Vi bedömer att denna kunskap finns för närvarande
- att det finns en rimlig arbetsfördelning med undantag av att den lokalt anställda ekonomiansvarig i praktiken är underställd person utanför CEPBU (svensk missionär)

- att rutiner för existenskontroll av större respektive stöldbegärliga inventarier saknas. Krav på detta finns dock inte intaget i PMUs projektmanual.

Vår rekommendation är:

- att PMU ser till att projektmanualens rekommendation om val av ekonomisystem genomförs
- att prövning bör ske om inte manualen ska kompletteras med regler för existenskontroll av större inventarier, detta oberoende av det enskilda landets lagkrav
- att den lokalt ekonomiansvarige inte i någon form står under ledning av person utanför CEPBU.

8.2.2.3 Ekonomistyrning

CEPBU finansierar den delen av verksamheten som avser biståndsprojekt med medel från främst Sida, men även från Världsbanken. Därtill kommer att volontärer lägger resurser i projekten.

CEPBUs ekonomistyrning innebär att man redovisar direkt nedlagda resurser i respektive projekt samt att man fördelar overheadkostnader för kontorsadministrationen på befintliga projekt med viss procent av projektens budget. Detta baseras på erfarenhetsvärden. Samtidigt finns det nedlagda resurser utanför projekten som inte fångas upp i ekonomistyrningen. Formellt är detta ej heller möjligt. De resurser vi tänker på är exempelvis medel från svenska och lokala församlingar, oavlönade lärare och volontärinsatser.

Vår analys och bedömning är:

- att man nog får acceptera att erfarenhetsvärden (% av projektbudgeten) används i projektbudgeten vad gäller administration. Teoretiskt innebär det samtidigt att administrationen kan tillåtas växa eller minska i takt med totalsumman för projektbudgetarna. Detta ställer krav på PMUs projektfunktion vad gäller att bedöma rimligheten i behovet av administration i projekten i förhållande till befintlig administration och andra finansiärers projekt
- att ekonomistyrningen inte är sådan att den redovisar hur CEPBUs administrativa sida lägger ner resurser på respektive projekt. Det finns exempel på när man kan diskutera om nedläggningen av resurser överensstämmer med intentionerna i projektbudgeten.

Vår rekommendation är att PMU bör ta ställning till om inte analyser bör ske av administrativa pålaggs rimlighet i förhållandet till projektbudgetarna sammantaget.

8.2.3 Projekt

8.2.3.1 Alfabetisering

Projektets mål har varit att 150 000 människor ska bli läskunniga under fem år. Detta genom att utbilda 3000 nya alfabetiseringslärare. Målgrupp är i första hand vuxna analfabeter. Den totala budgeten är på ca 5,6 mkr varav 0,5 mkr avser 1999.

Vår granskning har omfattat kartläggning av hur projektet bedrivs bl a vad avser organisation, projektets uthållighet, medelshantering/redovisning och projektbudgetering/rapportering (de senare beskrivs i separata avsnitt nedan). Vi har intervjuat de inblandade i projektet och besökt skolor.

Projektet ingår i CEPBUs skolsektor. Utbildningen sker på utpostnivå som utgår från huvudposter med lokal församling som ställer upp med resurser och är involverad i den fysiska rapporteringen. Ledningspersonalens roller och ansvar är oklara.

Ansvarsfördelningen som vi har uppfattat den är att *projektledaren* är en svensk volontär som bl a tar ekonomiska beslut och handlägger rapportering till PMU, brevöverenskommelse finns mellan CEPBU och svensk församling, *församlingsanknuten person* (har inget anställningsförhållande i projektet) som tar bl a pedagogiska beslut, *sekreterare* (har inget anställningsförhållande i projektet) sköter administration och tillverkar linjaler och *skolsektorns chef* i CEPBU håller bl a kontakt med myndighet och samordnar utbildningen.

Löner (hela eller delvis) till församlingsanknuten person, sekreterare och sektorchef samt viss lokalhyra till CEPBU belastar projektet.

Vår analys och bedömning är:

- att det finns personer som arbetar i projektet utan ett anställningsförhållande med oklarheter i roller och ersättningar
- att styrkan i projektets uthållighet ligger i det stora engagemang som lokala församlingen bidrar med under att projektet pågår och till viss del efter genomförda elevexamer
- att problem finns med uthålligheten för elever, som har avslutat utbildningen, och där relation saknas till den lokala församlingen. Hur ska dessa tas om hand?

Vår rekommendation är att anställningsförhållande, roller och ersättningar närmare utreds. Problemet i projektets uthållighet bör diskuteras.

Medelshantering och redovisning

Vanligtvis erhåller projektledarens make en check från svensk missionär mot överlämnande av rekvisition. Maken löser därefter in checken på lokal bank för att därefter överlämna kontanter till projektledaren för förvaring i bostaden. Utbetalningar sker mot fakturor, kontantkvitton, e t c. Manuell bokföring tillämpas.

Vår analys och bedömning är:

- att administreringen av projektmedel inte helt uppfyller krav på minst tre personer enligt PMUs projektmanual
- att det inte finns något som styrker att projektledarens make har rätten att ta emot och inlösa check från svensk missionär. Förvaringen av kontanter i bostaden sker inte under säkra förhållanden.

Vår rekommendation är att man ser över hur projektmanualens krav ska kunna uppfyllas och inför en rutin som säkerställer överföringen av medel från svensk missionär till projektledare. Vidare bör av säkerhetsskäl transportrutin av kontanter och dess förvaring ses över.

Projektbudgetering och rapportering

Projektbudget har avstämts mot underliggande dokument och kalkyler. Vidare har kvartalsvisa fysiska och ekonomiska rapporter till PMU stickprovsvis avstämts mot underliggande dokument som redovisar prestationer respektive manuellt förd bokföring. Projektledaren har problem med att få en fullt ut fungerande rutin för prestationsredovisningen. Olika försök sker för att förbättra rutinen.

Vår analys och bedömning är:

- att det inte alltid går att få en fullständig prestationsredovisning i den fysiska rapporten, bl a på grund av rådande krigsförhållande i landet som lägger hinder för besök och uppföljning av alla utposter
- att avstämbarhet finns mellan ekonomisk rapport och manuell bokföring samt projektbudget och underliggande dokument och kalkyler.

8.2.3.2 Grundskolor

Vår granskning har omfattat kartläggning av hur projektet bedrivs. Främst vad avser medelshantering och rapportering. Till skolprojekten finns en lokalkommitté kopplad där ledamöterna utses av lokal församling i syfte att övervaka projektets utveckling. Vi har intervjuat de centralt inblandade i projektet och i övrigt besökt skolor. Vidare har rutin för äganderättsövergångar diskuterats utifrån krav i PMUs projektmanual.

Vår analys och bedömning är att tidigare äganderättsövergångar inte har kunnat styrkas. För nya projekt ska projektbeskrivningen ange till vem övergången ska ske till, men inte hur detta ska återredovisas eller dokumenteras. Vi har inte heller funnit vilka krav svenskt bistånd (Sida) ställer i detta avseende.

Vår rekommendation är att PMU och Sida tillsammans klarlägger hur äganderättsövergångar ska återredovisas och dokumenteras.

Medelshantering och redovisning

Rekvisation baserad på projektets lyftplan upprättas av platsledare och godkänds av projektbyråns chef. Mot överlämnandet av rekvisition erhålls en check utställd av svensk missionär. Därefter inlöses checken hos lokal bank. Svensk missionär har tidigare överfört medel från svenskt kronkonto till den lokala banken.

Vår analys och bedömning är att medelshanteringen och dess redovisning fungerar på ett bra sätt.

Projektbudgetering och rapportering

Projektbudget har avstämts mot underliggande dokument och kalkyler. Vidare har kvartalsvisa fysiska och ekonomiska rapporter till PMU stickprovsvis avstämts mot underliggande dokument som redovisar prestationer respektive bokföring hos ekonomiansvarig.

Vår analys och bedömning är att projektbudgeten och rapporteringen till PMU stödjer sig på underliggande dokument och bokföring.

9. Samlade analyser, bedömningar och rekommendationer

9.1 Utgångpunkter

För att ge svar på uppdragets syfte har vi definierat förutsättningar för styrning av verksamhet, ekonomi och projekt.

I styrningen av verksamheten ligger att beakta mål, organisationsstruktur, styrande värderingar, styrningens innehåll utifrån externa krav, interna krav och interna styrmedel mot bakgrund av processer i hela organisationskedjan.

Här nedan återges en samlad bild av gjorda analyser, bedömningar och rekommendationer i rapporten. Vi lägger ihop PMU, svenska församlingar och utländska samarbetsorganisationer för varje avsnitt: verksamhet, ekonomi och projekt. Avsikten är att, genom hela organisationskedjan, bedöma bl a transparens avseende planering/genomförande/uppföljning och relationer.

9.2 Biståndssamarbetet

Sida/SEKA har en önskan att i större omfattning lägga tonvikt på att följa upp ramorganisationernas verksamhet och i mindre utsträckning ägna tid åt förgranskning av enskilda projektansökningar. Det kan, enligt vår mening, ge behov av att ställa övergripande krav på ramorganisationerna att de ska ha en "god verksamhets-, ekonomi- och projektstyrning". Däri ligger att ramorganisationerna bör ha någon form av riskbedömningar som även innefattar kvalitets- och miljöfrågor. Det kan också ge behov av någon form av "bedömningsmall" (ex vis ratingsystem) för ramorganisationerna.

Utvecklingssamarbetet i pingströrelsen är en trepartsrelation mellan PMU, svenska församlingar och utländska samarbetsorganisationer och är det mest långtgående exemplet på formell samver-

kan inom pingströrelsen. PMU har det yttersta ansvaret gentemot Sida och är uppdragsgivare till alla Sida-stödda biståndsinsatser inom pingströrelsen. PMU intar därmed en såväl styrande som stödjande roll. Oavsett att det finns beslutade styrmedel, såsom projektmanual, så kan det för en utomstående ändå uppstå osäkerhet om hur de formella styrmedlen i biståndssamarbetet inom pingströrelsen ser ut. Det gäller roller och ansvar från det att ett projekt bereds tills att det avslutas och följs upp. Avsaknad av avtal mellan PMU och svenska församlingar och det sätt man kommunicerar och betonar trepartssamarbetet inom pingströrelsen bidrar till denna osäkerhet. Vår granskning belägger att det i väsentliga delar finns formella styrmedel och att denna osäkerhet kan anses undanröjd.

Vår rekommendation är att Sida fortsättningsvis internt diskuterar hur "god verksamhets-, ekonomi- och projektstyrning" ska definieras och hur kravet i så fall ska formaliseras (ratingsystem, avtal e t c) och överförs till samarbetet med samorganisationerna.

För pingströrelsens del bör PMU upprätta avtal med de svenska församlingarna, som komplement till PMUs stadgar, där PMUs uppdragsgivarroll och de svenska församlingarnas roll i projektens olika faser anges vad avser Sida-stödd biståndsverksamhet.

9.3 Verksamhet i organisationskedjan

Organisationsstruktur och värderingar

Det finns en genomgående *organisationsstruktur* som är av såväl formell som informell art som tillsammans med gemensamma värderingar fungerar och ger bra förutsättningar för verksamhetsstyrning. Verksamhetsstyrningen förstärks informellt av pingströrelsens *värderingar*, strävan efter konsensus och dialog genom hela biståndsprocessen, samarbetet med projektfunktionen i beredningsfasen av projekt e t c. Läger man därtill helhetssynen på människan och samspelet med biståndets innehåll hos svenska församlingar, utländska samarbetsorganisationer och lokala församlingar, så erhålls en bra styrning av biståndet.

Ser man till styrningen i fält, så har de av oss besökta utländska samarbetsorganisationerna nationaliserats i olika utsträckning. I det ena fallet överförs projekt till nationella mottagare så småningom samtidigt som samarbetsorganisationen har svensk styrning. I det andra fallet ser det ut att vara lokal styrning, men den svenska rollen som rådgivare till ledningen i syfte att vara "brobyggare" till svenska församlingars intressen gör att det finns en form av indirekt styrning svensk styrning.

Våra rekommendationer är att PMUs formella organisationsstruktur dokumenteras, så att arbets- och beslutsfördelningen, roller, ansvar, processer och relationer tydliggörs för att ge en bättre bild av vilken organisation man ska tillämpa styrningen på och därmed öka ändamålsenligheten. PMU bör också ta initiativ till en diskussion om nationalisering i de av oss besökta länderna.

Externa och interna krav

PMU har beaktat relevanta externa krav och utformat egna interna krav som står i överensstämmelse med externa kraven. De svenska församlingarna och de utländska samarbetsorganisationerna väl känner också till kraven och tillämpar dessa i sina respektive verksamheter.

Relationer - avtal

PMUs interna krav och styrmedel följer Sida-avtalets krav och ger en styrande effekt i samarbetet med svenska församlingar och utländska samarbetsorganisationer. Dock reglerar inte Sida-avtalet vad som händer vid ändring av medelstilleddning, vilket i sin tur återverkar på projekts genomförande och avtal i fält

Det saknas avtal mellan PMU och svenska församlingar som reglerar vars och ens ansvar i biståndsprocessen samt förhållandet till projektledaren..

De olika parterna i hela biståndsprocessen, inklusive Sida, har inte analyserat vad som händer om ett projekt fallerar och vilka rättsliga och finansiella konsekvenser detta får.

Det inte finns någon beskrivning av hur redovisning och dokumentation av äganderättsövergångar (material, byggnader m m) ska ske till den utländska samarbetsorganisationen. Sidas anvisningar reglerar inte heller detta.

Vår rekommendation är att alla avtal i biståndsprocessen ses över avseende bl a roller och ansvar, vad som händer när ett projekt fallerar och äganderättsövergångar avseende projektresurser.

Interna styrmedel

PMUs styrelse har dokumenterade arbetsformer och det finns styrande "huvuddokument" som kan ses som en del av PMUs styrningsåtgärder. Det framgår dock inte tydligt av styrelsens arbetsformer vilka intentioner styrelsen har att styra och följa upp verksamheten samt rollerna gentemot direktor och MissionsInstitutet-PMU. Det saknas interna styrmedel som bl a tar hand om verksamhetsplanering, ekonomistyrning och riskhantering. Ett förtydligande av vad man menar med styrning skulle bättre förklara ändamålsenligheten i de styrningsåtgärder som vidtas.

De formella styrmedlen varierar mellan de svenska församlingarna vad avser all bedriven verksamhet i de svenska församlingarna. Vad avser biståndsverksamhet så finns formella styrmedel via ex vis en internt tillämpad arbetsgång för biståndsfrågor och PMUs projektmanual. De besökta utländska samarbetsorganisationerna visade på två ytterligheter, genom att den ena har en formell styrning som den andre inte har. Dock finns en informell styrning som samverkar med den formella styrningen av biståndsverksamheten.

Vår rekommendation är att PMU ser över och kompletterar sina interna styrmedel i form av PMU-styrelsens arbetsformer, policies e t c för att på det sättet lättare kunna ge en vägledning hur verksamheten ska fungera

Styrande processer

Det finns en verksamhetsplanering och verksamhetsutveckling i någon form, men processerna är inte formellt dokumenterade, varken i Sverige eller i fält. Det är därför svårt att se huruvida ex vis alla delar i den av oss beskrivna verksamhetsplaneringsprocessen är beaktade. Det innebär exempelvis att det inte tydligt framgår vilka kopplingar som finns mellan parternas verksamhetsinriktningar och svenskt bistånd.

Verksamhetsutvecklingen som sker genom att konceptutvecklings- och partnerskapsprocesserna (med landprogram) är av stor betydelse för kommande projekt och därmed pingströrelsens del i svensk biståndsverksamhet. Utvecklingen av landprogram anser vi vara ett viktigt styrinstrument för styrningen av biståndet.

Vår rekommendation är att verksamhetsplaneringen och verksamhetsutvecklingen i hela organisationskedjan dokumenteras för att visa på hur biståndstänkandet är integrerat i pingströrelsen. Partnerskapsprocessen och speciellt utveckling av landprogram skulle hjälpa PMU att åskådliggöra styrkan i sin verksamhetsstyrning.

Operativa processer

Vi har definierat en *relationsprocess* (PMU, svenska församlingar, utländsk samarbetsorganisationer) som fungerar i praktisk mening och ändamålsenligheten styrks av att det finns bra styrningsförutsättningar genom den värdegrund man har över hela processen ut till utlandet samt de kontakter som finns mellan de utländska samarbetsorganisationerna och dess omgivning.

Personalbiståndsprocessen är tydligt beskriven i projektmanual som ansluter till Sidas krav på volontärer/praktikanter. Som ytterligare styrning finns "Missionsbetänkandet". Parterna (PMU och svenska församlingar) är väl medvetna om roller och ansvar samt har informella kompetenskrav som en del av styrningen. Arbetssättet innebär att risken för felrekrytering får anses som liten. På det sätt som processen styrs och med det arbetssätt man har bedöms ändamålsenligheten vara uppfylld.

Informationsinsatsprocessen anses väsentlig av PMU och svenska församlingar, men våra besök visar att församlingarnas deltagande varierar i omfattning. Vi har inte närmare studerat processens styrning och betydelse för verksamheten.

Stödjande processer

PMU gör en analys av indirekta/direkta ändamålskostnader, men den lämnar inte tillräcklig information för vårt uppdrag att bedöma PMUs *personalresurshantering* och den del som avser personaldimensionering. För att kunna göra en sådan bedömning måste det framgå var resurserna förbrukas i de olika arbetsprocesserna.

Den formaliserade och dokumenterade *informationshanteringsprocessen* (projektmanual) tar hand om Sidas krav vad avser årsrapportering. Processen i hela organisationskedjan lämnar underlag till PMU för en sådan rapportering. Våra fältbesök styrker att anvisningarna i projektmanualen efterlevs vad beträffar den fysiska och ekonomiska rapporteringen. Vad beträffar slutrapporter förekommer det att de inkommer senare än vad projektmanualen anger.

I *upphandlingsprocessen* beaktas Sidas och PMUs krav (projektmanual) och det finns en logisk arbetsfördelning mellan PMUs inköpsfunktion och fältet samt ett rimligt IT-stöd. Upphandling som sker hos PMU följer projektmanualen och manualen är accepterad i fält. Dock finns praktiska problem i fält att alltid uppfylla formerna för upphandling.

För arkivering finns krav i projektmanual vad avser projekt- och räkenskapsmaterial. Dessa uppfylls i hela organisationskedjan. Dock saknas krav på hur åtkomst- och brandskyddet ska vara anordnat.

Revision görs av PMUs verksamhet och av en del projekt. I fält finns lokal revision av projekt, medan det skiljer sig åt vad beträffar revision av de besökta utländska samarbetsorganisationernas verksamhet.

Vår rekommendation är att PMU överväger att i sin *personalresurshantering* införa ett system som lämnar information om var resurser förbrukas i arbetsprocesserna, och koppla detta till behovet att redovisa administrativa kostnader förknippade med bistånd.

Dessutom bör PMUs projektmanual kompletteras med regler för åtkomst- och brandskydd vad avser *arkivering* av projekt- och räkenskapsmaterial.

Sammanfattningsvis

Det finns organisatoriska förutsättningar uppbyggda där styrningen är av såväl formell som informell art som tillsammans med gemensamma värderingar fungerar och gör att PMU tar hand om externa krav och omformar dessa till interna krav och styrmedel. Den formella styrningen bedömer vi vara så stark att den informella styrningen inte kan ta över. Dock behöver den formella styrningen kompletteras främst beträffande avtal mellan PMU och svenska församlingar.

Behov föreligger också att för PMUs del internt ytterligare formalisera sin styrning vad gäller organisationstrukturen och styrelsens intentioner att styra. Bland annat bör de styrande processerna (verksamhetsplanering, -utveckling) ske på ett stringentare sätt genom hela organisationskedjan och ansluta till land -/regionprogram samt bidragsframställan. Speciellt viktigt är landprogrammen som har en avgörande styrande inverkan på godkännande av projekt.

Det finns ingen sådan tydlig ekonomistyrning och personalresurshantering att man kan se var i utvecklingsinsatsen/projekten som de olika parterna i organisationskedjan lägger ner resurserna. Det är därför inte heller möjligt att uttala sig om personaldimensioneringen på PMU.

Det finns en process som stöder rapporteringen i hela organisationskedjan vad avser verksamhet och ekonomisk utfall och som därmed lämnar underlag till PMUs uppföljning av projekt samt rapportering till Sida.

Behov föreligger att i avtal reglera relationerna till övriga parter i organisationskedjan, vilket skulle ytterligare förstärka relationsprocessen eftersom denna är viktig för en fungerande utvecklingsinsatsprocess/projekten. I detta ligger också relationerna till utländska samarbetsorganisationer och dess nationalisering.

Mot bakgrund av detta är vår bedömning att PMUs styrning är sådan att den styr vad den avser att styra (validitet) och i huvudsak fungerar som avsett (tillförlitlighet), men behov av förstärkning finns enligt vad som nyss nämnts.

9.4 Ekonomi i organisationskedjan

Det finns ett system för *medelshanteringen* och redovisningen från PMU ut till fältet med Sidas krav beaktade i PMUs projektmanual för projekt i fält. Det är möjligt att följa överföringar av medel och hanteringen från Sida ner till projekt, vilket vi har kunnat styrka vid våra besök på PMU och i fält. Det generella krav som finns på att hålla biståndsmedel avskilda på separat konto uppfylls dock inte på PMU och på fältet finns avsteg vad gäller tecknandet av bankkonton.

Det finns också ett system för ekonomisk *redovisning* som tillämpas och ger underlag för den ekonomiska rapporteringen. I anslutning till detta finns PMUs projektmanual med krav och anvisningar för projekt i fält. Riktigheten i informationen mellan ekonomisystem och ekonomisk rapportering har kunnat stämmas av. Kompetens finns i hela organisationskedjan.

Redovisningen av *egeninsatser* följer PMUs metod och överenskommelse med Sida, dock att PMU inte kontrollerar underlagen till den redovisning som kommer in från de svenska församlingarna.

Utifrån vår syn på ekonomistyrning, så finns det ingen tydlig sådan längs hela organisationskedjan. Några krav finns heller inte på detta. Därmed är det svårt att veta i vilka processer/delprocesser resurser förbrukas. För att förstå helheten av nedlagda resurser och dess fördelning på olika arbetsinsatser i utvecklingsinsatsprocessen totalt, så bör PMUs och de svenska församlingarnas ekonomistyrning ses sammantaget. Till av PMUs nedlagda resurser ska då läggas de svenska församlingarnas insatser avseende exempelvis volontärer/praktikanter, beredningsinsatser och fältbesök. På det sättet erhålls en annan bild av storleken av svenskt bistånd.

Vår rekommendation är att PMU ser över rutinerna för överföring av biståndsmedel till separata konton och tecknandet av dessa, så att Sidas krav uppfylls samt att de svenska församlingarnas redovisning av egeninsatsen styrks av revisor.

Dessutom rekommenderas att PMU ser över vilka interna krav som finns för användning av resurser och därefter tar ställning till hur detta ska integreras i ekonomistyrningen. I detta ligger att diskutera om och hur de resurser som läggs ner av de svenska församlingarna ska bedömas. En vetenskap om resursernas fördelning bör ge ett bra underlag när övergång mer sker till "mjuka" projekt.

Sammanfattningsvis

PMU har genom i styrelsen fastställt projektmanual fullständigt mandat att reglera den ekonomiska hanteringen i biståndsverksamheten. Vi bedömer också att PMUs projektmanual ställer sådana krav på transparens av medelshantering och redovisning att den uppfyller Sidas krav. Vi har följt hela medelsöverföringen från Sida ut till fältet och konstaterat att avsteg görs hos PMU och hos en besökt utländsk samarbetsorganisation.

Vad beträffar egna medel i form av egeninsats så finns det ur transparenssynpunkt behov av att säkerställa informationen i underlaget.

Utifrån vår syn på ekonomistyrning finns det ingen tydlig sådan längs hela organisationskedjan. Vi har heller inte funnit att det finns några externa och interna krav på detta.

9.5 Utvecklingsinsatser/projekt i organisationskedjan

I organisationskedjan finns en tydlig koppling mellan PMUs utvecklingsinsatser och svenska församlingars/fältets projektprocess. PMU har alla formella mandat att styra utvecklingsinsatserna i alla dess delprocesser. För PMUs del har styrelsen fattat beslut om dels styrelsens arbetsformer och de delegationer som gäller, dels om projektmanualens innehåll och tillämpning. Detta anger vem som har mandat till vad under utvecklingsinsatsprocessen. För församlingarnas del fattas också beslut av bl a församlingsmöte och missionsråd.

Generellt gäller dock att avtal inte finns mellan PMU och svenska församlingar, som tydliggör de beskrivna rollerna, befogenheterna och ansvaret mellan parterna inklusive vad som händer om något skulle gå fel. Projektmanualen är förankrad och accepterad av svenska församlingar och utländska samarbetsorganisationer.

Vår granskning av PMUs projektfunktion och projekten i fält visar att projektmanualen efterlevs med de undantag av upphandling och medelshantering som anges ovan. De krav som vi ställer på projekt uppfylls. Dock utförs inga riskbedömningar i pågående projekt som utförs under längre tid. Till detta kommer att beskrivningen av ansvar och roller inom projekten mellan PMU, svenska församlingar och utländska samarbetsorganisationer behöver förstärkas.

PMUs utvecklingsinsatsprocess är hela tiden kopplad till projektprocessen. D v s de svenska församlingarna har samarbete med PMUs projektfunktion och med de utländska samarbetsorganisationerna. Omfattningen av de svenska församlingarnas deltagande i de olika delprocesserna varierar dock. Deltagandet är särskilt intensivt i beredningsprocessen, minskar något i aktivitet vad gäller implementering och löpande stöd, ökar igen vad gäller avslutning samt minskar igen vad gäller uppföljning/utvärdering. I beredningsprocessen växer en ansökan fram i ett trepartsengagemang och leder till att projekt som inte håller måttet sällas bort (bl a med stöd av bedömningsmall) innan de svenska församlingarna beslutar om att ansöka om projektmedel. Det finns således en stark koppling mellan aktörerna i hela organisationskedjan vad gäller projekt.

Vår rekommendation är att PMU förtydligar roller och ansvar, äganderättsövergångar, vad som händer när projekt fallerar, tar ställning till nationaliseringar, ser över medelshantering m m i syfte att förstärka utvecklingsinsatsprocessen/projekten.

Dessutom att den fysiska och ekonomiska rapporten slås samman så att det är lättare att följa sambandet mellan projektresultat och ekonomisk förbrukning.

Sammanfattningsvis

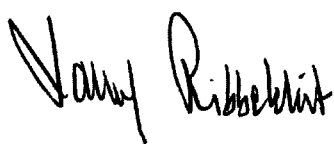
Vi bedömer att PMU har skapat en utvecklingsinsatsprocess och en anslutande projektprocess som innehåller de arbetssteg som krävs för sådana processer (validitet) och de mandat som krävs för en sådan process.

Processerna behandlar exempelvis de krav som finns för biståndsverksamhet, förankrar biståndet i svensk folkrörelse och lokalt på fältet, medger en transparent redovisning av verksamhet och ekonomi samt medger en genomgående dokumentation. Dock måste styrningen och utvecklingen av processen förbättras så att de blir ett mer kraftfullt stöd till biståndsinsatserna. I processen finns också väsentliga delar som inte är tydligt reglerade, ex vis avtalen mellan parterna.

Parterna i organisationskedjan använder utvecklingsinsats-/projektprocessen och efterlever de styrmedel som finns (tillförlitlighet). Dock finns avsteg i medelshanteringen som måste lösas samt mindre enskilda avsteg.

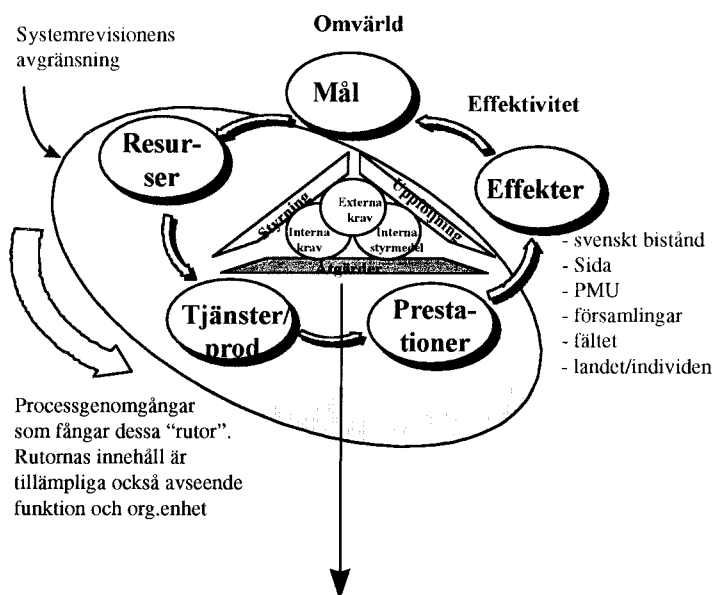
Med ledning av vår granskning bedömer vi att utvecklingsinsats-/projektprocessen skapar dokument som återspeglar projektens händelseförlopp samt att parterna agerar på ett sådant sätt att underlag kan skapas för rapportering i de olika delprocesserna.

Stockholm dag som ovan



Larry Ribbeklint

Systemrevisionellt synsätt - styrmodell



En systemrevisionell styrmodell hjälper till att rikta fokus på rätt saker. Det kan gälla

- bistandsprocessen
- interna styr- och stödprocesser.

De externa och interna kraven samt behovet av styrmedel kan relateras till någon av dessa processer.

De interna kraven kan uttryckas som krav på bra intern styrning/ intern kontroll.

HUR få styrningsprocessen att fungera?

- Ha bra ledare/ledningsgrupp som skapar en företagskultur för styrning och stöd av verksamhetens processer
- Ange vad som ska göras och hot/möjligheter att nå dit
- Skapa lämpliga styrmedel (policies, planer, instr.) och underlätta användningen
- Se till att kännedom finns om styrningens funktion

VAD ska bedömas?

- ➡ Styrningsförutsättningar
- ➡ Riskbedömningar
- ➡ Styrningsåtgärder
- ➡ Information/kommunikation
- ➡ Övervakning

Dessa frågor kan placeras in i en "styrpyramid" (bilaga 2)

Systemrevisionellt synsätt - ramverk för (intern) styrning

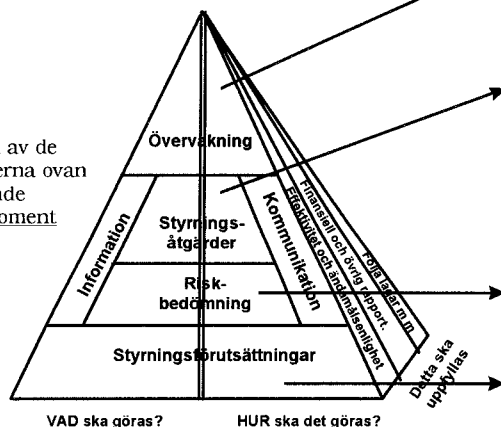
Verksamhetsstyrning 1)

Är en process som åstadkommes av styrelse, ledning och annan personal för att med rimlig säkerhet tillse att organisationens mål uppnås med beaktande av:

- verksamhetens effektivitet och ändamålsenlighet
- tillförlitlighet i finansiell och övrig rapportering
- efterlevnad av gällande lagar och förordningar

Ledningen ska se till att verksamhetens processer är utformade på ett sådant sätt att prsetationer och effekter bidrar till att uppsatta mål nås samtidigt som inriktning sker mot ständiga förbättringar.

För var och en av de tre strecksatserna ovan används följande bedömningsmoment



Bedömningarna avser

Aktörernas löpande övervakning i form av systematisk analys, bedömning och rapportering

Olika former av styrningsåtgärder för att ta hand om risker och ge ledning. Ex vis: policies, riktlinjer, instruktioner.

Aktörernas analys och bedömning av framgångsfaktorer, hot/risker och dess påverkan på mål, värderingar, resultat, ställning m m

Aktörernas filosofi, värderingar, ansvarsfördelning m m och inställning till behovet av åtgärder för styrning

1) COSO: Ett ramverk för styrning framtagen av The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission med deltagare från externa och interna revisorsorganisationer och organisationer för ledarskap

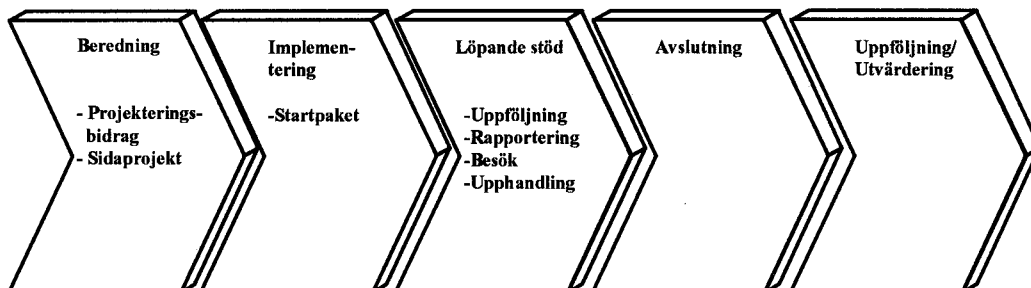
Verksamhetsutvecklingsprocessen -illustration



Figur A Verksamhetsutvecklingsprocessen

Utvecklingsinsatsprocessen -illustration

Delprocesser i utvecklingsinsatsprocessen/löpande projektverksamhet

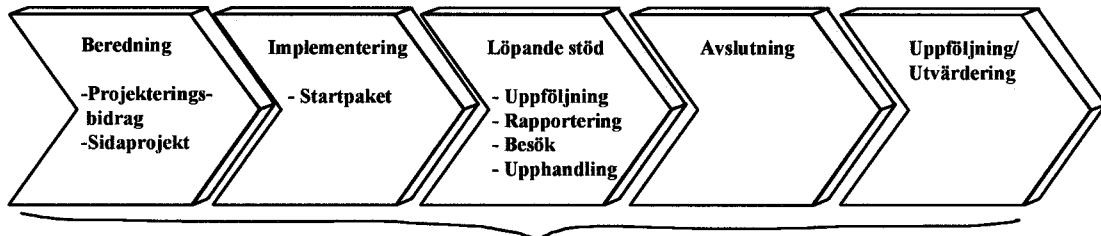


Figur B Utvecklingsinsatsprocessen - Löpande projektverksamhet

PMUs utvecklingsinsatsprocess och ekonomistyrning

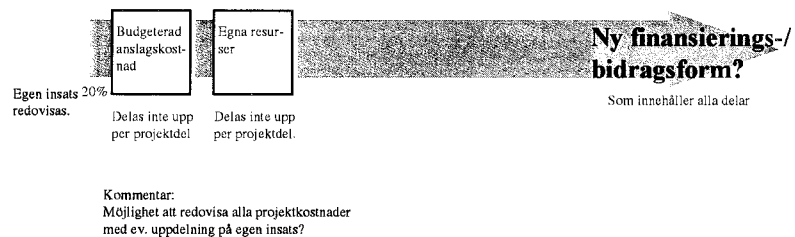
Finansiering

- Sidamedel (Utv.insatser - rambidrag; Humanitära insatser - ex. vis katastrof)
- Insamlade medel (egen insats)
- Volontär- och praktikantbidrag (kan sökas separat, ej nödvändigtvis tillsammans med projekt)



Kostnadsredovisning

Kodplanen är ej kopplad till de olika delarna i utvecklingsinsatsprocessen genom att ingen koppling finns till enskilda aktiviteter. Ej heller fördelat på församlingarnas användning av PMU-stöd för synliggörande av överutnyttjande av resurser på PMUs kontor (PMU belastas idag av "osynliga" kostnader av medlemförsamlingar och icke medlemförsamlingar.

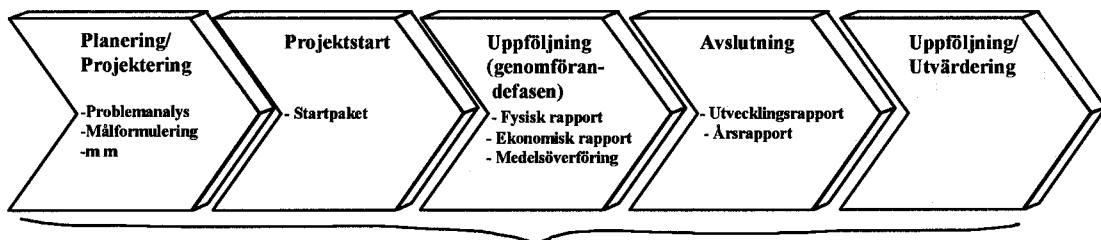


Figur A Utvecklingsinsatsprocess och ekonomistyrning

Svenska församlingars projektprocess och ekonomistyrning

Finansiering

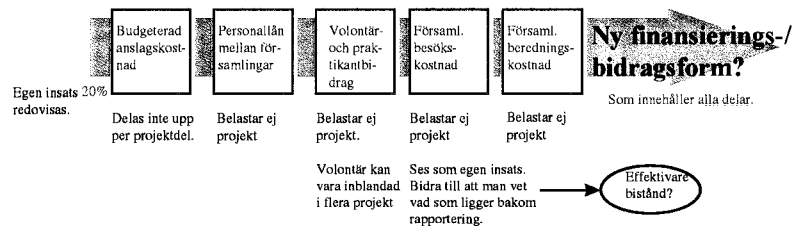
- Sidamedel (Projekt - rambidrag; Humanitära insatser - ex. vis katastrof)
- Insamlade medel (egen insats)
- Volontär- och praktikantbidrag (kan sökas separat, ej nödvändigtvis tillsammans med projekt)



Kostnadsredovisning

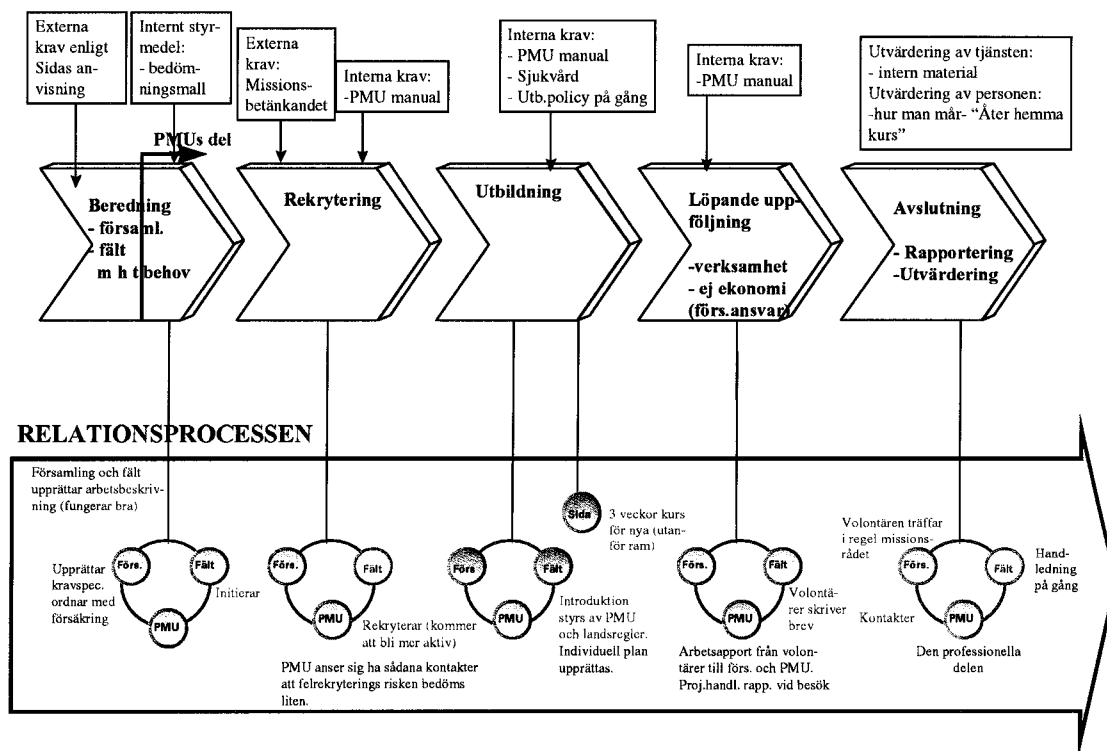
Kodplanen är ej kopplad till de olika delarna i projektprocessen genom att ingen koppling finns till enskilda aktiviteter.

Kommentar:
Möjlighet att redovisa alla projektkostnader med ev. uppdelning på egen insats?

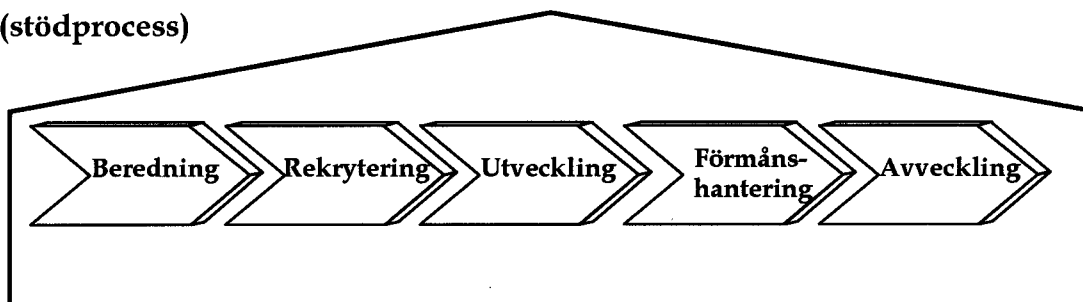


Figur B Projektprocess och ekonomistyrning

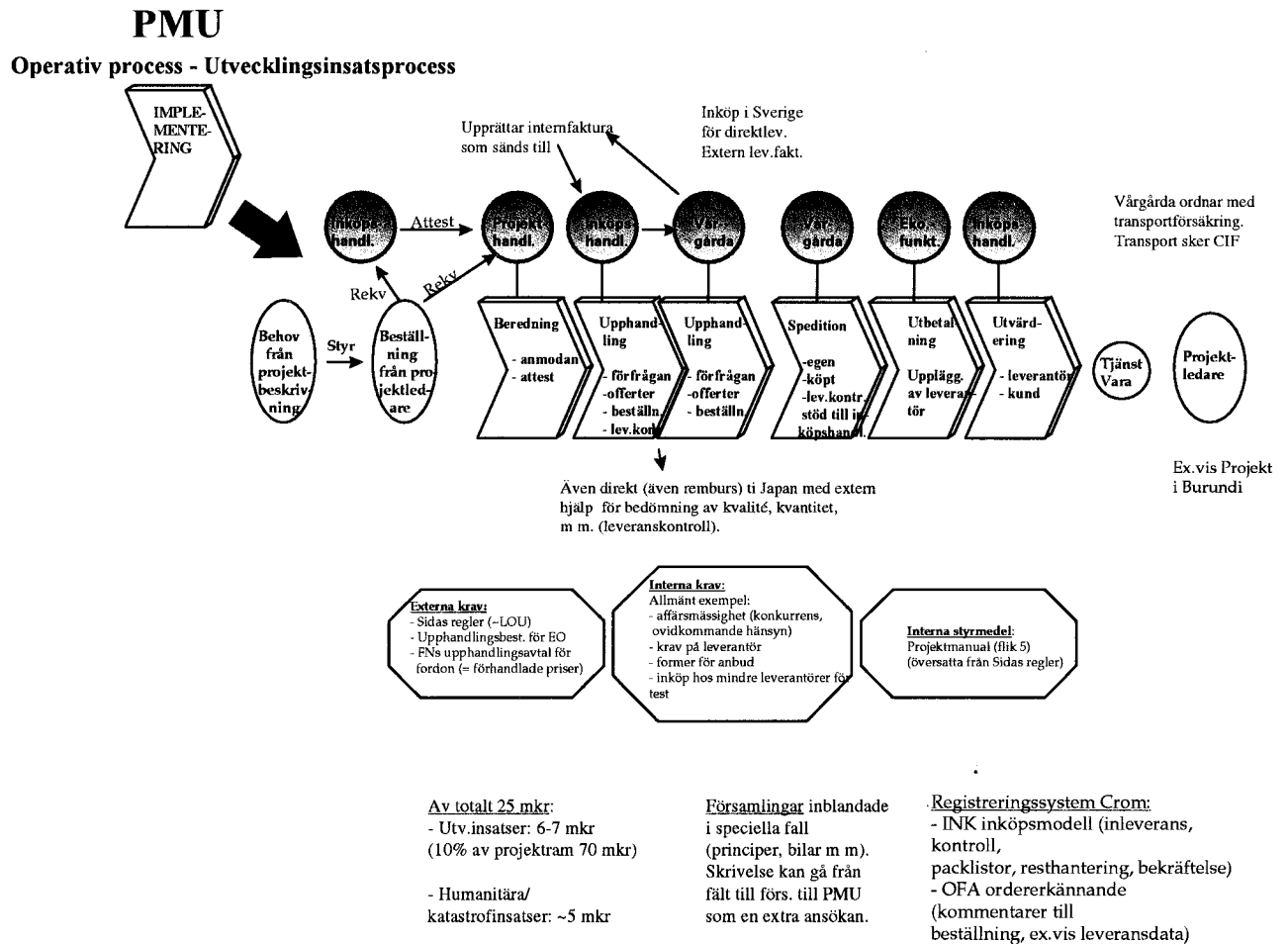
Personalbistandsprocessen



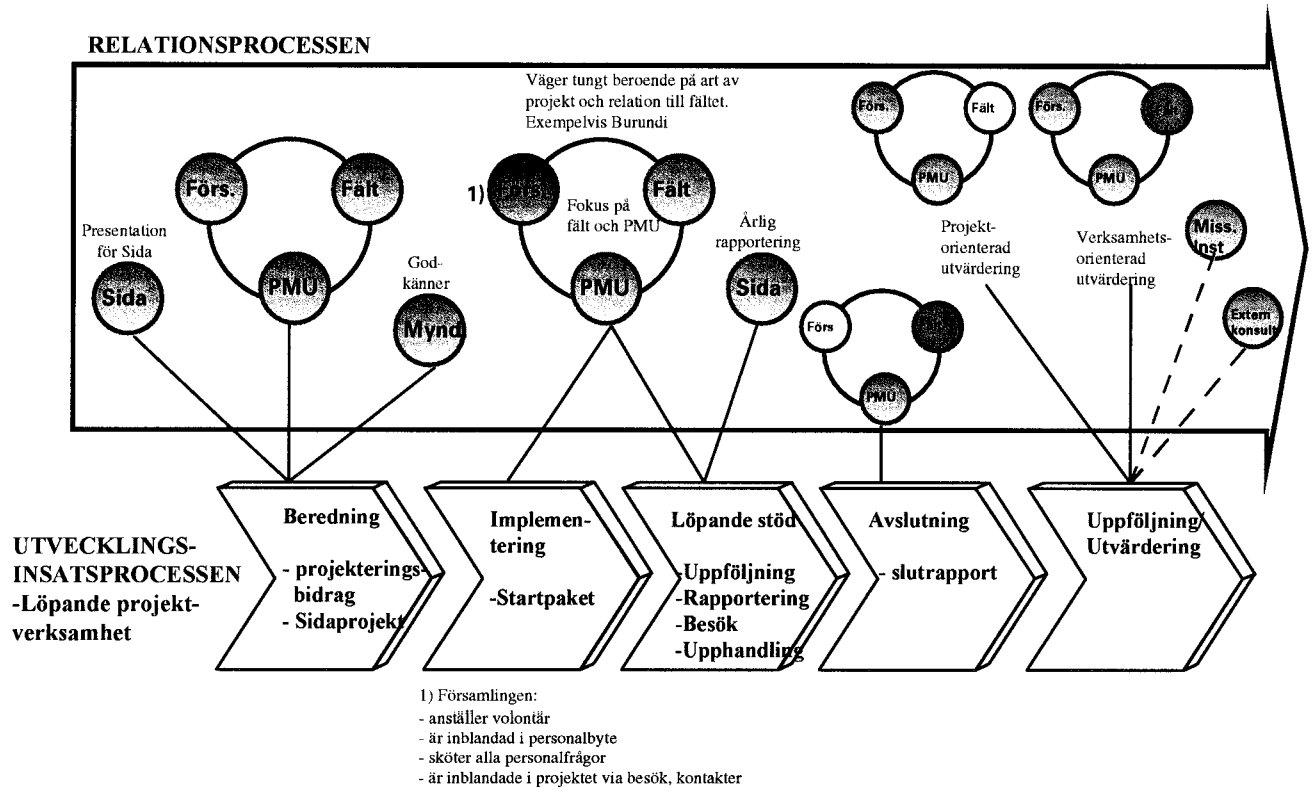
PERSONALRESURSHANTERING (stöddprocess)



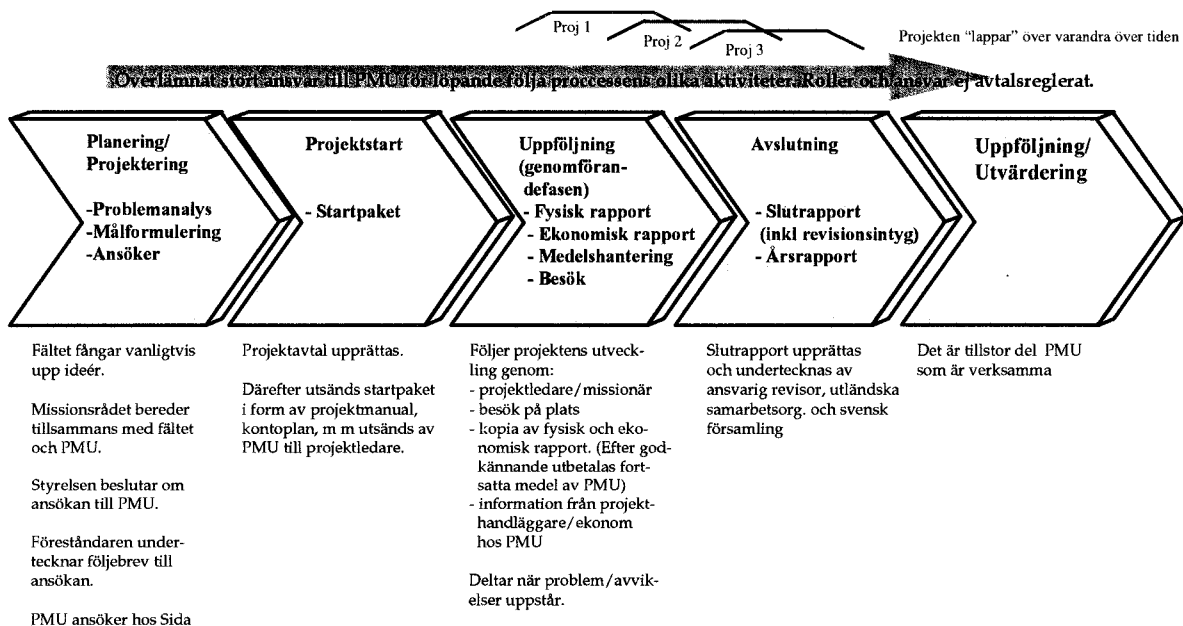
Upphandlingsprocessen



Utvecklingsinsatsprocessen - löpande projektverksamhet på PMU



Projektprocessen - svenska församlingar



UPPDRAGSBESKRIVNING - SYSTEMREVISION AV PMU INTERLIFE

1 BAKGRUND

Sida ställs inför ökade krav bl.a. vad avser effektivitet och resultatredovisning i utvecklingssamarbetet. Inom ramen för sitt kontrollansvar har Sida som uppdrag att följa upp att 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 och resultatuppföljning, 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. Den första systemrevisionen genomfördes oktober-december 1998 och gällde Diakonia. Systemrevisioner av ytterligare två organisationer görs under 1999.

PMU InterLife (PMU) är en ideell förening (fram tills 1998 en stiftelse) som företräder 272 lokala, svenska pingstförsamlingar som i sin tur bedriver utvecklingssamarbete med församlingar i Syd. Församlingarna är självständiga och PMU fungerar därför främst – förutom att kanalisera Sidas medel - som ett samordnande, rådgivande och stödjande organ inom pingströrelsen. PMUs samarbetspartner i Syd är lokala pingstförsamlingar, samfund och samfundsnära organisationer som täcker ett spektrum från små minoritetskyrkor med ringa möjlighet och kapacitet att påverka, till stora kyrkosamfund som i sig utgör den del av den samhällsbärande strukturen.

Då PMU befinner sig i en intern förändringsprocess och den svenska pingströrelsen är inne i ett skede av utveckling mot ett mer strukturerat missionssamarbete, samtidigt som Sida beslutat sig för öka antalet årliga systemrevisioner har en överenskommelse träffats om att låta PMU bli en av de första organisationerna att dra nytta av detta instrument.

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 biståndverksamheten* som organisationen bedriver.
- Systemrevisionen har ett smalare och mer djuplodande fokus och analyserar *hur* organisationen arbetar (istället för *med vad*) genom att granska rutiner och system inom organisationen som garanterar tillförlitligheten i arbetet och rapporteringen.

2 SYFTE

Syftet med systemrevisionen är;

att granska tillförlitligheten och validiteten i de system för verksamhets- och ekonomistyrning som existerar inom PMU InterLife och;

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

att ge PMU underlag i sitt fortsatta förändrings- och utvecklingsarbete tillsammans med sina olika samarbetspartner i Sverige och i Syd.

3 UPPDRAGET

Systemrevision skall innefatta hela PMU InterLifes organisationskedja, i såväl hemmaorganisationen – huvudkontor och församlingar – som verksamheten i fält. I uppdraget ingår därför fältbesök i ett eller flera länder.

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

3.1 Kartläggning och dokumentation

3.1.1 Verksamhetsstyrning

System och rutiner för, samt dokumentation av;

- förankrings- och beslutsprocess gentemot medlemsförsamlingarna;
- val av samarbetspartners;
- verksamhetsplanering;
- målformuleringar;
- insatskvalificering och -bedömning;
- resultatmätning;
- avvikelse rapportering;
- uppföljning av insatser;
- utvärdering;
- återrapportering
- beslutsfattande och delegationsordning;

3.1.2 Ekonomistyrning

System och rutiner för, samt dokumentation av;

- avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser;
- attester;
- anläggningstillgångar och inventarier;
- medelsöverföring samt bank- och kassahållning;
- budgetering;
- revision;
- befrämjande av god administration, transparens i medelshanteringen och motverkande av korruption.

3.1.3 Övriga områden vilka Sida önskar få belysta

System och rutiner för, samt dokumentation av;

-upphandling;

-säker förvaring av viktiga handlingar och andra handlingar av stort värde.

3.2 Analys och bedömning

Analys och bedömning av kartlagda områden med avseende på tillförlitlighet och validitet, samt generell bedömning med avseende på PMUs rapportering till Sida och kommunikationen inom den egna organisationen. Analysen skall även omfatta PMUs organisatoriska struktur och dimensionering.

3.3 Rekommendationer

Uppdraget skall utmynna i rekommendationer och åtgärdsplan rörande ovannämnda punkter. Systemrevisionens klara fokus är PMUs rutiner, organisationsstruktur och system. 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 PMU godkänd konsult. Konsulten skall ha stöd av kontaktpersoner från PMU och Sida.

5 METOD

Uppdraget skall genomföras genom studier av tillgänglig dokumentation vid PMUs huvudkontor i Stockholm, kontaktförsamlingar och Sida, samt intervjuer med personal vid PMU Stockholm, svenska församlingar, fältpersonal finansierad via PMU, representanter för församlingar i syd, samt Sida och kontakter med PMUs revisor. Att i övrigt definiera metoden för genomförandet överlämnas till konsulten.

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

6 TIDPLAN

Ett preliminärt utkast till slutrapporten skall vara Sida tillhanda **senast den 20 januari, år 2000.**

Slutrapporten skall inlämnas till Sida senast två veckor efter det att PMU och Sida kommenterat utkastet.

7 AVSTÄMNING OCH RAPPORTERING

7.1.1. Avstämning

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

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

7.1.2 Rapporteringsrutiner

Uppdraget skall redovisas i en skriftlig rapport och överlämnas till Sida i form av en diskett.

I syfte att ge möjlighet att kommentera eventuella sakfel och missförstånd skall ett preliminärt utkast till slutrapporten vara Sida tillhanda senast den 20 januari år 2000.

Slutrapporten skall inlämnas till Sida senast två veckor efter det Sida och PMU inkommit med sina kommentarer och synpunkter.

Uppdraget innefattar även produktion av ett sammanfattande nyhetsblad i enlighet med riktlinjer givna i "*Sida Evaluation Newsletter – Guidelines for Evaluation Managers and Consultants*" (bilaga 1) och utförandet av "*Sida Evaluations Data Work Sheet*". Det separata sammanfattande nyhetsbrevet och det färdigställda Data Work Sheet skall lämnas till Sida tillsammans med den slutgiltiga rapporten.

7.1.3 Slutrapportens format och disposition

Slutrapporten skall i huvudsak disponeras i överensstämmelse med uppdragsbeskrivningen, punkt 3. Den skall skrivas på svenska och omfatta max 50 sidor exklusive bilagor.

Rapporten skall skrivas på ordbehandlare i programmet Word 6.0 (eller senare versioner). I syfte att förenkla korrigering och tryckning skall författarna förse Sida med en diskett innehållande endast en fil.

Formatmässigt skall rapporten, i största möjliga mån, följa riktlinjer angivna i *"Sida Evaluation Report - a Standardised Format"* (Se Bilaga 2).

7.1.4 Presentation/avrapportering

Konsulten skall – som en del av uppdraget – göra två presentationer av slutresultatet.

- Dels för PMUs och Sidas gemensamma arbetsgrupp¹ under vecka 8, år 2000.
- Dels i form av ett endags-seminarium för PMU:s anställda och styrelsemedlemmar under vecka 10, år 2000.

8 ÖVRIGT

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

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

Bifogas;

Bilaga 1; Sida Evaluation Newsletter – Guidelines for Evaluation Managers and Consultants

Bilaga 2; Sida Evaluation Report - a Standardised Format

¹ Arbetsgruppen består av de personer inom PMU och Sida som gemensamt arbetat med Systemrevisionen. (uppdragsbeskrivning, fältbesök, kontakter etc...)



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

ISBN 91-586-0236-4
ISSN 1403-9389