

Styrning och kontroll inom Olof Palmes internationella centrum

Mars 2002



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för samverkan med enskilda
organisationer och humanitärt bistånd

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Genomförandet av systemrevisionen	6
2.1	Syfte	6
2.2	Uppdraget.....	6
2.3	Utgångspunkter	6
2.4	Studerade styrformer	7
2.5	Metod	9
2.6	Genomförande.....	9
2.7	Avrapportering	10
2.8	Åtgärdsplan.....	10
3.	Den bärande idén med organisationen (mission and vision).....	11
3.1	Palmecentrets mandat	11
3.2	Tydligheten i mandatfördelningen visavi medlemsorganisationerna	12
3.3	Förankringen av mandatet internt och externt.....	12
3.4	Slutsatser och rekommendationer	13
4	Omvärldsförändringar (kunskap om, behov av anpassning till, samt förmåga att möta förändringarna)	15
4.1	Nulägesbeskrivning	15
4.2	Slutsatser och rekommendationer	15
5	Resultatstyrningen	16
5.1	Verksamhetsplanering	17
5.2	Målformuleringar	17
5.3	Insatsbedömning.....	18
5.4	Insatsuppföljning.....	20
5.5	Kvalitetssäkring.....	21
5.6	Utvärdering	22
5.7	Slutsatser och rekommendationer	22
5.7.1	Verksamhetsplanering.....	22
5.7.2	Målformulering.....	22
5.7.3	Insatsbedömning.....	23
5.7.4	Uppföljning av insatser	23
5.7.5	Kvalitetssäkring.....	24
5.7.6	Utvärdering	25
5.7.7	Rekommendationer.....	26
6	Den finansiella styrningen (ekonomistyrningen)	27
6.1	Avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser	27
6.2	Attester.....	29
6.3	Medelsöverföring samt bank- och kassahållning	29
6.4	Budgetering.....	29
6.5	Projekthanteringssystem och kontoplan	29
6.6	Främjande av god administration, transparens i medelshantering och motverkande av korruption	30
6.6	Utbetalningsvillkor och andra villkor	31
6.8	Möjligheter till omfördelning mellan anslagsposter.....	31
6.9	Slutsatser och rekommendationer	31
6.9.1	Avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser	31
6.9.2	Attester.....	32

6.9.3	Medelsöverföring samt bank- och kassahållning.....	32
6.9.4	Budgetering.....	32
6.9.5	Projekthanteringssystem och kontoplan.....	32
6.9.6	Främjande av god administration, transparens i medelshantering och motverkande av korruption	33
6.9.7	Utbetalningsvillkor och andra villkor.....	33
7	Redovisning och kontroll	34
7.1	Öppenhet för insyn (transparens)	34
7.2	Kontinuerlig uppföljning och resultatredovisning	34
7.3	Övrig statistikproduktion	35
7.4	Årsredovisningen	35
7.5	Revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg.....	35
7.6	Palmeacentrets revisors syn på granskning av rambidrag från Sida.....	36
7.7	Slutsatser och rekommendationer	36
7.7.1	Öppenhet för insyn (transparens).....	36
7.7.2	Kontinuerlig uppföljning och resultatredovisning.....	36
7.7.3	Årsredovisningen.....	37
7.7.4	Revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg	37
8	Lagar och förordningar.....	37
8.1	Kort om nuläget	37
8.2	Slutsatser och rekommendationer	38
9	Palmeacentrets organisatoriska förutsättningar	39
9.1	Ansvarsfördelningen mellan Palmecentret och medlemsorganisationerna samt projektorganisationerna	39
9.2	Förankrings- och beslutsprocess gentemot medlemsorganisationerna samt projektorganisationerna	39
9.3	Associationsform.....	40
9.4	Val av samarbetspartners	41
9.5	Slutsatser och rekommendationer	41
9.5.1	Ansvarsfördelningen mellan Palmecentret och medlemsorganisationerna samt projektorganisationerna	41
9.5.2	Förankrings- och beslutsprocess gentemot medlemsorganisationerna samt projektorganisationerna	42
9.5.3	Associationsform.....	42
10	Utformningen av Palmeacentrets organisation.....	43
10.1	Palmeacentrets beslutsordning	43
10.2	Kansliets relation till Palmeacentrets styrelse	44
10.3	Ledningsform, inklusive styrelsen och dess roll.....	44
10.4	Kansliets organisation och arbetsformer.....	44
10.5	Kansliets relation till och funktion i förhållande till medlems- och projektorganisationerna	45
10.6	Initiativrätt	46
10.7	Personalpolitiken.....	46
10.8	Palmeacentrets diarieföringsrutiner	46
10.9	Slutsatser och rekommendationer	47
10.9.1	Palmeacentrets beslutsordning.....	47
10.9.2	Ledningsform, inklusive styrelsen och dess roll.....	47
10.9.3	Kansliets organisation och arbetsformer.....	47
10.9.4	Kansliets relation till och funktion i förhållande till medlems- och projektorganisationerna.....	48

10.9.5 Personalpolitiken	49
10.9.6 Palmecentrets diari förföringsrutiner	49
11 Dialog/samrådsformer mellan Palmecentret och Sida	50
11.1 Nulägesbeskrivning	50
11.2 Slutsatser och rekommendationer	51
12 Normer, värderingar och attityder.....	51
12.1 Nulägesbeskrivning	52
12.2 Slutsatser och rekommendationer	52
13 Den dagsaktuella agendan	53
13.1 Kort om nuläget.....	53
13.2 Slutsatser och rekommendationer	53
Underbilaga 1.1	55
Bilaga 1.....	57
Förteckning över granskad dokumentation	57
Bilaga 2.....	62
Förteckning över intervjuer	62
Bilaga 3.....	66
Kriterier för val av projekt.....	66
Bilaga 4.....	67
Systemrevision av Olof Palmes Internationella Centrum – Fältstudierna.....	67
Bilaga 5.....	108
Innehållsförteckning projektpärmar Palmecentret	108
Bilaga 6.....	109
Commitment Quality Management (CQM)	109
Bilaga 7.....	113
Underlag för riskhanteringsmodell för intern granskning på Palmecentret.....	113
Bilaga 8.....	115
Rekommendationer	115
Management audit of the Olof Palme International Center	119

1 Sammanfattning

Sida/SEKA har gett Professional Management AB i uppdrag att genomföra en systemrevision av Olof Palmes Internationella Centrum (Palmecentret). Föreliggande slutrapport beskriver följande styrområden och styrformer, vilka ingår i systemrevisionen:

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

Våra slutsatser är sammanfattningsvis följande: Det finns inom Palmecentret ett starkt individuellt ansvarstagande, kombinerat med både formella och informella stödstrukturer. Ambitionsnivån och arbetsbelastningen är hög. Projektorganisationerna anser att samarbetet med kansliet präglas av positiv anda, hjälpsamhet och flexibilitet. Rutinerna kring ansökningar och avrapporteringar fungerar tillfredsställande. Dock önskar många projektorganisationer en tydligare individuell feed-back på kvaliteten på ansökningarna och rapporterna. Palmecentrets utbildnings- och informationsverksamhet är mycket uppskattad. Det finns emellertid önskemål om att seminarier, kurser och konferenser i större utsträckning förläggs till andra orter än Stockholm.

Styrsystemen är generellt väl utvecklade, kända av personalen vid Palmecentret och oftast även i projektorganisationerna och de tillämpas i stor utsträckning i praktiken. Arbetet har under senare år strukturerats upp och vi bedömer att Palmecentret idag har en ändamålsenlig organisation.

Enligt vår uppfattning bör det fortsatta utvecklingsarbetet framförallt inriktas mot dels en ökad koncentration och fokusering (programmering) av projektportföljen, dels en tyngdpunktsförskjutning av arbetet i alla led mot mer av uppföljning, utvärdering och spridning av erfarenheter.

Insatserna i samarbetsländerna är mycket splittrade. En ökad samverkan mellan projektorganisationerna både i Sverige och i samarbetslandet skulle sannolikt både öka effektiviteten i projekten och bidra till en kapacitetsuppbyggnad som är stabilare och mer uthållig. En ökad koncentration både när det gäller val av samarbetsländer och insatsområden (projektsektorer) bör därför övervägas.

Det finns externa krav från riksdag, regering och Sida att successivt utveckla förmågan att redovisa effekterna av utvecklingssamarbetet och att sprida erfarenheterna av vilka insatser som fungerar bäst under olika omständigheter. Även internt inom medlems- och projektorganisationerna finns det önskemål om mer erfarenhetsutbyte både i Sverige och i samarbetsländerna.

Genom de förbättringsförslag som har framkommit under systemrevisionen pekas en färdriktning ut för det fortsatta utvecklingsarbetet. I avsnitt 2.8 föreslås ett systematiskt arbete för att genomföra förslagen. Vi rekommenderar där att Palmecentret utarbetar en långsiktig utvecklingsplan tillsammans med medlemsorganisationerna, för att ta tillvara de

identifierade förbättringsmöjligheterna. I detta arbete, som bör löpa över ca två år, är det första steget att ta fram en konkret arbets- och tidsplan. Denna bör fastställas under våren 2002. Därefter inleds en utvecklingsfas, som syftar till att successivt genomföra förbättringsförlagen. Vi föreslår också att Palmecentret åtar sig att följa upp resultatet av systemrevisionen – och det därpå följande förbättringsarbetet – genom att anordna ett uppföljningsseminarium på temat ”Ett år efter systemrevisionen”. Till detta uppföljningsseminarium bör medlemsorganisationerna och Sida inbjudas. Samtliga rekommendationer som vi har lämnat i övriga kapitel har samlats i punktform i bilaga 8.

2 Genomförandet av systemrevisionen

2.1 Syfte

Inom ramen för sitt kontrollansvar har Sida som uppdrag att följa upp att bistandsmedlen används effektivt för avsedda ändamål, oavsett hur medlen kanaliseras. Sidas grundläggande synsätt vad gäller ägarskapet till insatser innebär att samarbetspartnern har ansvaret för genomförandet. Detta har som konsekvens att samarbetspartnern i sin administration har ett ansvar även för kontrollen av verksamheten. Systemrevisionerna genomförs för att Sida skall kunna följa upp huruvida ramorganisationerna förmår uppfylla sina avtalsmässiga förpliktelser gentemot Sida.

Syftet med systemrevisionen är:

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

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 Palmecentret underlag i sitt interna förändringsarbete tillsammans med sina medlems- och projektorganisationer i Sverige.

2.2 Uppdraget

Systemrevisionen skall innefatta hela Palmecentrets organisationskedja, i såväl hemmaorganisationen – styrelse, verkställande utskott, kansli och projektorganisationer – som verksamheten i fält. I uppdraget ingår därför besök hos samarbetsorganisationer i minst två länder.

Rutiner och system för verksamhetsstyrning och ekonomistyrning skall analyseras. Därtill skall systemrevisionen komma med rekommendationer avseende förbättringar av Palmecentrets styrning av sin verksamhet. I uppdraget ingår inte att granska verksamheten i sig eller dess effektivitet.

2.3 Utgångspunkter

I systemrevisionen ska analysen fokuseras på *hur* organisationen arbetar genom att granska rutiner och system inom organisationen, som garanterar tillförlitligheten i arbetet och rapporteringen. Därigenom är systemrevision definitionsmässigt skild från (effekt-) utvärdering och skiljelinjen visavi kapacitetsstudie är också tämligen klar. Systemrevision är dock inte ett entydigt begrepp. För det första kan diskuteras vilka styrområden/styrformer som ska ingå. För det andra kan diskuteras vilket perspektiv/fokus som revisionen ska ha

inom de styrområden som systemrevisionen omfattar. I detta fall finns dessutom i uppdragsbeskrivningen önskemål om att vissa stödsystem ska ingå i systemrevisionen (diarieföring, upphandling).

Principiellt kan en systemrevision ha tre olika fokus

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

I uppdragsbeskrivningen anges att syftet med systemrevisionen i detta fall innefattar alla tre perspektiven. Det anges explicit att systemrevisionen ska ge Palmecentret underlag i dess interna förändringsarbete tillsammans med sina medlems- och projektorganisationer i Sverige.

Den allmänna utvecklingen av systemrevision går mer och mer mot att stärka fokus på utvecklingsperspektivet. Detta innebär dock inte att kontroll och säkring negligeras. I praktiken är kontroll och säkring förutsättningar för utveckling. Men ändå är det enligt vår uppfattning av central betydelse att ha fokus på utvecklingen av styrsystemen, snarare än att framförallt inrikta sig på kontroll. Systemrevisionen är ju i sig själv framtidsinriktad och förmågan hos organisationen att ställa om till förändrade förutsättningar på grund av olika omvärldsförändringar är erfarenhetsmässigt den mest avgörande faktorn för en organisations effektivitet (och ibland t o m dess överlevnad).

2.4 Studerade styrformer

De olika styrformernas betydelse varierar från organisation till organisation. Vår erfarenhet är att man även bör ta med de informella strukturerna och andra faktorer som påverkar organisationskulturen, även om dessa inte utgör formella styrsystem. I systemrevisionen bör även uppmärksamhet riktas mot den styrning som sker från andra finansieringskällor än Sida/Palmecentret, samt styrningen från de organisationer som är huvudmän för projekten.

Särskilt när det gäller en organisation som Palmecentret bedömer vi det som centralt att beakta den komplexitet som uppstår genom att det finns flera nivåer i den svenska strukturen och flera nivåer i samarbetsorganisationerna i samarbetslandet. "Mötena" (med risk för kollisioner) mellan styrningen av projekten och linjestyrningen både den svenska projektorganisationen och i samarbetsorganisationen i samarbetslandet blir osedvanligt många i detta fall.

Nedanstående styrområden och styrformer har ingått i systemrevisionen. Samtliga styrformer som har angivits i uppdragsbeskrivningen är inkluderade i nedanstående lista och har här markerats med kursiv stil. Vår analys avseende vart och ett av följande styrområden presenteras i kapitel 3-13.

- **Den bärande idén med organisationen (mission and vision)**
Tydligheten i *Palmecentrets mandat* (uppdraget)
Tydligheten i mandatfördelningen visavi medlemsorganisationerna
Förankringen av mandatet internt och externt
- **Omvärldsförändringar (kunskap om, behov av anpassning till, samt förmåga att möta förändringarna)**
EU
Den internationella utvecklingen i övrigt
Förändringar på "hemmamarknaden"

”Krockar” mellan mandat och omvärldsförändringar
Incitamenten till utveckling av verksamheten

- **Resultatstyrningen**

Verksamhetsplaneringen (planeringscykeln)

Målformuleringar (Abstraktionsnivån. Mängd och detaljeringsgrad. Anges genom inriktningsmål en klar viljeinriktning? Finns tydliga effektmål, som anger vilka resultat som förväntas? Hur är målen förankrade?)

Insatsbedömning

Uppföljning av insatser

Kvalitetssäkring

Utvärdering

Återrapporteringskrav

- **Den finansiella styrningen (ekonomistyrningen)**

Avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser

Attester

Medelsöverföring samt bank- och kassahållning

Budgetering

Projekthanteringssystem och kontoplan

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

Utbetalningsvillkor och andra villkor

Möjligheter till omfördelning mellan anslagsposter

- **Redovisning och kontroll**

Öppenhet för insyn (transparens)

Kontinuerlig uppföljning och resultatredovisning

Övrig statistikproduktion

Årsredovisningen

Revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg

Palmecentrets revisors syn på granskning av rambidrag från Sida

- **Lagar och förordningar**

Inom respektive sakområde

Övriga lagar och förordningar (arbetsrätt, LOU etc)

- **Palmecentrets organisatoriska förutsättningar**

Ansvarsfördelningen mellan Palmecentret och medlemsorganisationerna

Förankrings- och beslutsprocess gentemot medlemsorganisationerna

Associationsform

Val av samarbetspartners

- **Utformningen av Palmecentrets organisation**

Palmecentrets beslutsordning

Kansliets relation till Palmecentrets styrelse

Ledningsform, inklusive styrelsen och dess roll

Kansliets organisation och arbetsformer

Kansliets relation till och funktion i förhållande till medlems- och projektorganisationerna

Initiativrätt

IT-strategi

Personalpolitiken

Palmecentrets system och rutiner för upphandling

Palmecentrets diarieföringsrutiner

- **Dialog/samrådsformer mellan Palmecentret och Sida**

Avtalen

Formell dialog i övrigt

Informell dialog

Organisatorisk nivå för dialogen

Tillgänglighet

- **Normer, värderingar och attityder**

Inom Palmecentret

I medlemsorganisationerna

Hos samarbetspartners

I Palmecentrets målgrupp(-er)

Bland andra intressenter i "samhället"

- **Den dagsaktuella agendan**

Den aktuella (politiska) debatten i Sverige

Den aktuella (politiska) debatten i samarbetsländerna

Massmediakontakter

2.5 Metod

Vi har granskat dokumentation från Palmecentrets kansli i Stockholm, medlemsorganisationer, projektorganisationer (både i Sverige och i fält) och Sida. Fältstudier i Estland, Bosnien och Sydafrika har genomförts.

Initialt överlämnade vi en lista till Sida och en till Palmecentret med en precisering av vilken dokumentation vi önskade. Vi uppmanade Sida och Palmecentret att på eget initiativ överlämna dokument av vikt för systemrevisionen, även om vi inte explicit har begärt dessa. Vi kan dock inte utesluta att det finns annan – möjligen ytterst relevant – information som av tillfälligheter eller missförstånd inte kommit oss tillhanda.

En förteckning över granskade dokument finns i bilaga 1. Dessutom har vi genomfört intervjuer med personal vid Palmecentret och dess medlems- och projektorganisationer, berörda samarbetsorganisationer i syd och öst, Palmecentrets revisor samt Sida. En förteckning över genomförda intervjuer finns i bilaga 2.

2.6 Genomförande

Vi har delat upp genomförandet i fyra etapper enligt följande:

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

Under fältbesöken har studerats ett antal projekt i varje land, så att de valda projekten sammantaget utgör ett representativt tvärsnitt beträffande projektsektor, svensk organisation, samarbetsorganisation, målgrupp och projektstorlek. Principerna för urvalet framgår av bilaga 3.

En beskrivning av fältbesöken finns i bilaga 4. De slutsatser som vi har dragit utifrån fältbesöken och de rekommendationer dessa har lett till redovisas samlat i kapitel 3–13, där varje styrområde har ett eget kapitel.

2.7 Avrapportering

Slutrapporten får omfatta högst 50 sidor, exklusive bilagor. I syfte att ge möjlighet att kommentera sakfel och missförstånd har ett preliminärt utkast överlämnats till Palmecentret och Sida 2001-12-01.

Ett utkast till den slutliga rapporten har dessutom presenterats och diskuterats med Palmecentrets och Sidas gemensamma arbetsgrupp.

2.8 Åtgärdsplan

Genom de förbättringsförslag som har framkommit under systemrevisionen pekas en färdriktning ut för det fortsatta utvecklingsarbetet. Detta måste åtföljas av ett systematiskt arbete för att genomföra förslagen. Vi rekommenderar därför att Palmecentret utarbetar en långsiktig utvecklingsplan, för att ta tillvara de identifierade förbättringsmöjligheterna. I detta arbete, som bör löpa över ca två år, är det första steget att ta fram en konkret arbets- och tidsplan. Denna bör fastställas under våren 2002. Därefter inleds en utvecklingsfas, som syftar till att successivt genomföra förbättringsförslagen.

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

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

Steg 1 (april 2002):

Information till personal, styrelse och medlemsorganisationer om rekommendationerna
Diskussioner om vilka åtgärder som ska prioriteras

Steg 2 (maj-juni 2002):

Arbets- och tidsplan diskuteras och fastställs

Steg 3 (hösten 2002 och våren 2003):

Utvecklingsarbete genomförs enligt arbets- och tidsplanen

Steg 4 (senvåren 2003):

Uppföljningsseminarium

Ev revideringar av arbets- och tidsplanen

Steg 5 (hösten 2003 och våren 2004):

Fortsatt utvecklingsarbete enligt arbets- och tidsplanen

Utvecklingsarbetet bör så långt möjligt integreras i verksamhetsplaneringsprocessen. De åtgärder som kvarstår efter steg 5 bör helt integreras i verksamhetsplaneringen.

3. Den bärande idén med organisationen (mission and vision)

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Tydligheten i *Palmecentrets mandat* (uppdraget)
- Tydligheten i mandatfördelningen visavi medlemsorganisationerna
- Förankringen av mandatet internt och externt

3.1 Palmecentrets mandat

Palmecentret grundades 1992 av Socialdemokraterna, Landsorganisationen och Koooperativa Förbundet. Palmecentrets uppdrag är att vara en resurs för medlemsorganisationerna och dess medlemmar i hela landet vad gäller internationellt utvecklingssamarbete samt att väcka ett internationellt engagemang hos såväl redan etablerade medlemsgrupper som nya grupper. Palmecentrets och dess medlemsorganisationers utvecklingsinsatser syftar primärt till att stödja framväxten av fria demokratiska organisationer som verkar för frihet, demokrati, social rättvisa och fred i olika delar av världen. Vidare skall Palmecentret enligt stadgarna

- Stödja och stimulera uppbyggnaden av fria och demokratiska organisationer som verkar för frihet, demokrati, social rättvisa och fred i olika delar av världen.
- Skapa opinion för fred och internationell avspänning genom att framhålla den gemensamma säkerhetens grundläggande betydelse.
- Initiera och genomföra seminarier och andra opinionsbildningsinsatser för att inom arbetarrörelsen öka kunskapen och stimulera debatten om internationaliseringens ekonomiska, sociala och politiska konsekvenser, samt bidra till opinionsbildningen i för arbetarrörelsen viktiga internationella frågor.
- Förmedla kunskap om internationell debatt i för arbetarrörelsen väsentliga frågor.
- Till uppfyllandet av dessa ändamål initiera, samordna och organisera gemensamma aktioner, insamlingar etc.
- Skapa och upprätthålla sådana kontakter med samhället som kan underlätta och utveckla en samordnad internationell verksamhet.
- Samordna studiebesök och erfarenhetsutbyte.
- Initiera och inspirera till forskning och utredningsverksamhet som underlag för arbetarrörelsens internationella verksamhet.
- Genom Arbetarrörelsens Internationella Solidaritetsfond (I-fonden) ge stöd till uppbyggnaden av fria och demokratiska organisationer som arbetar för frihet, demokrati, social rättvisa och fred i olika delar av världen.

Palmecentret är dessutom en genomförandeorganisation med egna samarbetspartners i olika delar av världen. Palmecentret har också en informationsverksamhet i Sverige och ger ut en rad publikationer, samt arrangerar seminarier och utställningar.

Organisationen har expanderat fort och det finns framtidstro och utvecklingsvilja. Samtidigt upplevs en viss sårbarhet genom det starka ekonomiska beroendet av Sida-medel. Självfinansieringsgraden är idag låg men det finns ett intresse av att öka denna – kanske

genom att höja medlemsavgifterna, som legat still sedan 1987. Det uppfattas också som intressant att undersöka möjligheterna till andra finansieringsformer, t ex EU-stöd.

Palmecentrets insamlingsverksamhet sker genom I-fonden, som har funnits sedan 1979. Fondens övergripande syfte är att verka för en ökad medvetenhet om och engagemang kring internationella frågor i arbetarrörelsen. Intäkterna kommer från enskilda givare, jubileumsgåvor och särskilda insamlingar. I-fonden har fått in ca tre miljoner per år från ca 3 000 givare. Vissa medlemsorganisationer hjälper till genom att administrera löneavdrag. Dessa medel används till egeninsatser. Palmecentrets styrelse ansvarar för förvaltningen av fondens tillgångar och beslutar om mål och inriktning för fonden. En handläggare för I-fonden finns placerad på kansliet. Beslut om anslag upp till 50 000 kronor från I-fonden godkänns av Palmecentrets generalsekreterare. Beslut om anslag över 50 000 kronor godkänns av Palmecentrets styrelse.

3.2 Tydligheten i mandatfördelningen visavi medlemsorganisationerna

Palmecentret arbetar gentemot medlemsorganisationer av olika storlek som alla är självständiga juridiska personer. Uppgiften är att vara samarbetsorgan i internationella frågor för den svenska arbetarrörelsen och på uppdrag av medlemsorganisationerna stödja arbetarrörelsens internationella verksamhet.

Palmecentret upplevs som förankrat bland sina medlemsorganisationer och arbetar med väl uppbyggda nätverk. Medlemsorganisationerna ser Palmecentret som en stark kraft för opinionsbildning för internationell solidaritet.

Trots att Palmecentrets uppdrag framstår som ganska tydligt och väl inarbetat finns det ett behov av att utveckla de långsiktiga relationerna till medlemsorganisationerna. Palmecentrets uppdrag har en stor spännvidd som det ibland kan vara svårt att tydliggöra gentemot medlemmarna. Det finns önskemål om att Palmecentret ännu tydligare skall kommunicera och förankra sitt uppdrag. Medlemsnyttan upplevs kunna öka genom att Palmecentret ännu tydligare åtar sig rollen som think-tank och spjutspets.

Palmecentrets styrelse utgör genom sin sammansättning en viktig kontaktyta gentemot medlemsorganisationerna. De styrelseledamöter som vi har intervjuat bedömer generellt att Palmecentrets uppdrag är tydligt och väl avgränsat. Även internt bedöms uppdragets tydlighet som god, även om det alltid finns ett individuellt tolkningsutrymme. Detta omnämns dock av de intervjuade inte som någon nackdel utan anses som ett sundhets-tecken i en debattglad organisation.

3.3 Förankringen av mandatet internt och externt

Verksamhetsidén upplevs internt vid kansliet av en del som alltför allmän och bred men uppdraget som sådant uppfattas ändå som ganska tydligt i det dagliga arbetet. Sedan en tid tillbaka har verksamheten två huvudinriktningar – dels biståndsverksamheten och dels opinionsbildning. Denna delvis nya inriktning upplevs som positiv även om den också medfört en viss tvekan kring huvudinriktningen. Från Palmecentrets sida uttrycks också en viss osäkerhet kring vissa medlemmarnas engagemang i verksamheten. Det uppfattas vara svårt att få till stånd en breddning av verksamheten till de medlemsorganisationer, som inte tidigare bedrivit projekt.

Palmecentret bedriver en omfattande informationsverksamhet, som bidrar till förankringen. Den består bl a av

- Seminarier, konferenser och möten
- Tidning (10 000 ex, varav 8 000 personligt adresserade)
- Elektroniskt nyhetsbrev
- Palmecentrets webbtjänster (www.palmecenter.se och www.globalrespect.nu)

Medlemsorganisationernas förväntningar på Palmecentret varierar naturligtvis ganska mycket beroende på den egna organisationens kapacitet och resurser. Några påpekar det faktum att Palmecentret inte har något eget mandat att företräda den svenska arbetarrörelsen på den internationella arenan. Detta tillkommer istället de enskilda medlemsorganisationerna. Däremot lyfts Palmecentrets roll som kunskapsbank och koordinator fram. Här framkommer också uppfattningen att Palmecentret ibland tar initiativ som inte är riktigt förankrade i medlemsorganisationerna.

Andra lyfter fram Palmecentrets betydelse som arbetarrörelsens spjutspets med internationellt fokus. Palmecentret skulle kunna fungera mer i rollen som samordnare av arbetarrörelsens samlade resurser och aktiviteter på området, menar dessa bedömare. Palmecentret bedöms ha stor trovärdighet, inte minst tack vare sitt namn. Minnet av Olof Palmes gärning är fortfarande i hög grad levande både nationellt och internationellt. Det påpekas också att människor som kanske inte söker sig till direkt partipolitiska arrangemang däremot gärna tar del av Palmecentrets aktiviteter. Det finns också en synpunkt att Palmecentret borde renodla sin verksamhet till internationella frågor och inte engagera sig i inrikespolitiken. På vissa punkter uttrycks olika uppfattningar om Palmecentrets mandat. När det gäller t ex länderurvalet påpekas att Palmecentret ibland verkat vilja styra prioriteringarna i en riktning som inte alla medlemsorganisationer bedömt som riktig. Å andra sidan finns det en diskussion kring behovet av ökad fokusering (mindre splittring) av biståndsinsatserna, ”men vi kan och får ju inte styra medlemmarna”, som en intervjuad konstaterade. ”Arbetarrörelsen måste göra mer samlade insatser – nu är det väldigt duttigt” är en annan åsikt.

3.4 Slutsatser och rekommendationer

Medlemsorganisationerna bestämmer självständigt vilka projekt de vill söka medel för. I ett visst land finns därför flera medlemsorganisationer representerade med olika projekt. Palmecentrets (eller snarare medlemsorganisationernas sammantagna) projektportfölj i landet uppfattar vi som ”spretig”. Vårt intryck från fältstudierna är att projektorganisationerna som finns i landet arbetar helt åtskilda från varandra. Det finns inte något erfarenhetsutbyte mellan dem. I praktiken tycks de i allmänhet inte ens vara medvetna om varandras existens. Här torde det finnas en stor potential till utveckling. Ett organiserat erfarenhetsutbyte skulle naturligtvis vara av värde. Detta begränsas av att projekten är av så olika karaktär. En ökad styrning av projektportföljens sammansättning i respektive land skulle sannolikt öka effekten av insatserna. Detta förutsätter någon form av ökad fokusering (”programmering”) av insatserna i respektive land från Palmecentrets sida. Vi anser att det är angeläget att styrelsen aktualiserar frågan om förutsättningarna att stärka samordningen av medlemsorganisationernas insatser. Det skulle innebära att de enskilda projekten sätts in i ett större sammanhang och inte är isolerade företeelser.

I-fondens storlek och tillväxt kan ses som en värdemätare på hur Palmecentret lyckas nå ut och förankra sitt uppdrag. Resultatet är tämligen blygsamt jämfört med andra ramorganisationer (jfr t ex med Afrikagruppernas dryga fem miljoner eller Svenska kyrkans mångdubbla belopp). För att inte bli alltför beroende av Sida-medel för att kunna genomföra insatserna synes det vara en angelägen uppgift att vitalisera insamlingsarbetet. Här finns det många möjligheter exempelvis att fler medlemsorganisationer ställer upp med

löneavdrag, riktade insamlingar för specifika ändamål, ökad information om fonden, ett bättre namn på fonden etc.

Storleken på insamlade medel är dock ett trubbigt instrument att mäta Palmecentrets förankring hos sina medlemsorganisationer. Vi föreslår därför att Palmecentret regelbundet genomför en medlemsundersökning som efterfrågar medlemmarnas uppfattning om medlemsnyttan och bedömning av utvecklingsbehov. På motsvarande sätt bör det vara av intresse att regelbundet följa upp projektorganisationernas uppfattning om Palmecentret.

Det sker en intressant utveckling när det gäller de svenska folkrörelserna, såväl de partianknutna som de partipolitiskt obundna. Palmecentret besitter utan tvekan en kompetens som är intressant ur detta utvecklingsperspektiv. Palmecentret deltar tillsammans med övriga ramorganisationer och Sida/SEKA i fortlöpande diskussioner kring de enskilda organisationernas medverkan i utvecklingssamarbetet. Vi anser att det vore värdefullt med ett gemensamt initiativ att i ett utvecklingsprojekt tydliggöra och vidareutveckla det civila samhällets roll i utvecklingssamarbetet. Härvid kan resultatet av Glocoms arbete, som presenteras i början av mars 2002, komma att ha stor betydelse för den framtida inriktningen.

Vi rekommenderar att

- Palmecentrets styrelse aktualiserar frågan om förutsättningarna att stärka samordningen av medlemsorganisationernas insatser.
- Palmecentret inleder ett visionsarbete med syfte att ännu tydligare beskriva sitt uppdrag och medlemsnyttan ur ett framtidsperspektiv
- Palmecentret utarbetar en gemensam medlemsorienterad kommunikationsstrategi kring sitt uppdrag.
- Palmecentret regelbundet genomför en medlemsundersökning som efterfrågar medlemmarnas skattning av medlemsnyttan och bedömning av utvecklingsbehov.
- Palmecentret regelbundet undersöker projektorganisationernas bedömning av det stöd de får
- Palmecentrets styrelse fastställer en finansieringsstrategi, som innehåller överväganden beträffande en vitalisering av I-fonden och/eller andra instrument
- Palmecentret inom ramen för pågående dialog med övriga ramorganisationer och Sida/SEKA vidareutvecklar det civila samhällets roll i utvecklingssamarbetet, med utgångspunkt från bl a resultatet av Glocoms arbete.

4 Omvärldsförändringar (kunskap om, behov av anpassning till, samt förmåga att möta förändringarna)

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- EU
- Den internationella utvecklingen i övrigt
- Förändringar på "hemmamarknaden"
- "Krockar" mellan mandat och omvärldsförändringar
- Incitamenten till utveckling av verksamheten

4.1 Nulägesbeskrivning

Representanter för medlemsorganisationerna uppfattar Palmecentret som kompetent i sin omvärldsanalys. Organisationen uppfattas som flexibel och anpassningsbar. Man ställer snabbt om till ett ändrat världsläge. Ett positivt exempel som lyfts fram är hanteringen av katastrofbiståndet till Nicaragua häromåret. De personliga kontakterna med enskilda handläggare när det gäller omvärldskunskap beskrivs som mycket positiva och givande.

Under de två senaste åren har Palmecentret genomfört en kraftfull expansion av insatserna för information och opinionsbildning. Syftet har varit att höja kvaliteten och kvantiteten på idédebatten inom arbetarrörelsen. En allmän strävan är att nå en bred allmänhet. Seminarier och andra aktiviteter har också tillfört kansliet värdefull information. Palmecentret har genom sina breda internationella och nationella kontaktytor unika möjligheter till ett systematiskt organisatoriskt lärande. Flertalet av de vi har intervjuat menar att dessa kunskaper och erfarenheter skulle kunna tas till vara bättre. *"Vi är väldigt mycket individualister och den gemensamma kunskapsutvecklingen och informationen borde vara bättre"* säger en av intervjupersonerna.

Några av de intervjuade vid kansliet menar att det går åt mycket tid till administration av projekt på bekostnad av policydiskussioner, omvärldsanalys och bevakning av den biståndspolitiska debatten. Tiden medger inte ett erfarenhetsutbyte i alla frågor på medarbetarnivå. Det finns inte heller någon som har ett uttalat ansvar för en systematisk analys och kunskapsuppbyggnad samt spridning av erfarenheter och slutsatser.

Det finns därmed också begränsade möjligheter att på ett systematiskt sätt relatera den enskilda medarbetarens erfarenheter till andras erfarenheter. Om det interna lärandet sker ad hoc ökar också risken för en selektiv omvärldsbevakning, som snarare stärker den självupplevda bilden än ger en allsidig beskrivning av verkligheten utifrån olika perspektiv. För att säkerställa ett bra beslutsunderlag är det viktigt med en omvärldsanalys som är saklig och allsidig.

4.2 Slutsatser och rekommendationer

Expertkunskapen hos varje enskild medarbetare är stor, men den gemensamma kunskapen är inte större än summan av delarna. Vi uppfattar att detta beror på dels den höga arbetsbelastningen på varje enskild handläggare, dels att det inte finns ett uttalat ansvar på någon/några att svara för utveckling av system för omvärldsbevakning och omvärldsanalys. Enligt vår bedömning vore det ändamålsenligt om varje medarbetare hade ett visst utrymme för en systematisk omvärldsbevakning och -rapportering. Men därutöver behövs det också en metod för att sammanställa och sprida denna information vidare.

Den individuella kompetensen när det gäller omvärldsbevakning hos handläggarna är hög och det verkar finnas goda rutiner för omvärldsbevakning inom det egna ansvarsområdet. Däremot finns det en förbättringspotential när det gäller utvecklingen av gemensam kunskap och analys. Palmecentret arbetar utifrån en tydlig politisk värdebas och detta upplevs som en stor fördel. Samtidigt identifieras ett behov av att reflektera över omvärlden på ett förutsättningslöst sätt och utveckla Palmecentrets kapacitet som lärande organisation. Värde av att saker belyses från olika håll och att bedömningar är rationella och grundade på väl kommunicerade och förankrade bedömningskriterier lyfts fram. Grundläggande modeller för gemensam omvärldsanalys saknas idag.

Palmecentret gick 2000 med i Solidar, för att få en kanal till EU-medel. Vi bedömer att det finns möjlighet att vidga biståndsverksamheten genom att samarbeta med andra organisationer med motsvarande värderingar i andra länder inom EU.

Vi rekommenderar att

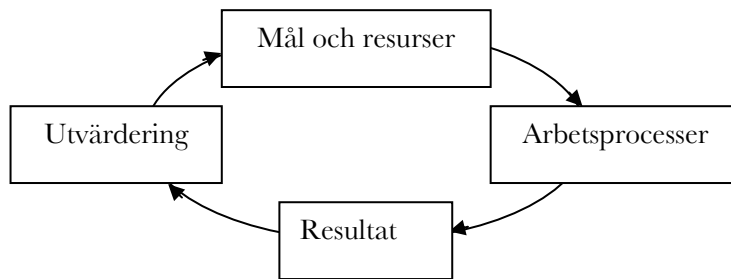
- Palmecentret utvecklar sin omvärldsbevakning och omvärldsanalys för att säkerställa att de prioriteringar som görs baseras på relevanta fakta och bredast möjliga bas.
- Det inom Palmecentret utses någon/några med ett uttalat metodansvar för omvärldsbevakning och omvärldsanalys.
- Palmecentret intensifierar sina kontakter med Solidar och andra presumtiva samsamarbetsorganisationer inom EU
- Palmecentret undersöker förutsättningarna för att bredda finansieringsbasen för de projekt som drivs t ex genom ökad grad av självfinansiering och finansiering genom EU-medel

5 Resultatstyrningen

Vi har i granskningen av resultatstyrningen bl a bedömt dels de projektdokument som avser att påverka (styra) projekten (ex-ante-dokumentationen), dels de dokument som avser att redovisa vad som åstadkommit i förhållande till vad som ställts i utsikt (ex-post-dokumentationen). Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

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

Utvecklingen och moderniseringen av den offentliga styrningen har genomgått ett antal faser, under vilka en rad olika metoder och koncept har kommit till användning. Gemensamt för dem alla är emellertid att de i princip beskriver samma, i teorin relativt enkla, process:



I en traditionell ramstyrningsprocess utgörs basen för styrningen av två faktorer: ett regelverk som definierar kraven på verksamheten, samt en budget som anger verksamhetens samlade resurser. I denna styrform beskrevs kraven på kvalitet i begränsad omfattning och uppföljningen fokuserades primärt på finansiell kontroll.

Några förändringar som påverkat styrningen:

- den ekonomiska avmattningen har tvingat fram ett optimalt utnyttjande av tillgängliga medel
- kombinationen av ökade krav och minskade resurser har skapat behov av en process, där beslut om omfördelning av resurser kan fattas snabbare
- ett förbättrat IT-stöd ökar möjligheten för beslutsfattare och andra intressenter att få tillgång till den information, som är nödvändig för att kunna värdera resultat och effekter
- en önskan om helhetssyn och möjligheter till strategisk styrning kräver ett bättre beslutsunderlag.

Konsekvensen har blivit att outputsidan (resultat och effekter) har kommit att fokuseras allt mer i styrningen av verksamheten.

5.1 Verksamhetsplanering

Medlemsorganisationerna och Palmecentret har under 2000 genomfört ca 250 biståndsprojekt i olika delar av världen. Antalet projektorganisationer har legat relativt konstant kring 100 under flera år.

Palmecentret karaktäriseras av stort engagemang bland medarbetarna. Flertalet anställda anser att arbetsbelastningen har blivit större under senare år och en del lever i ständig stress. Behovet av tydliga avgränsningar och prioriteringar kan förväntas öka ytterligare. Det finns därför ett behov av att i verksamhetsplaneringen stämma av den faktiska tidsanvändningen mot den planerade, för att hitta rätt ambitionsnivå i förhållande till förutsättningarna. Kopplingen mellan verksamhetsplaneringen och resursplaneringen är emellertid svag. Mål sätts utan "prislappar" för vad det kostar att förverkliga dem och/eller förslag till resursallokering.

Ett problem, som har tagits upp vid intervjuerna, är att ansökningstider och beslutsprocesser inom Sida inte är synkroniserade när det gäller de olika bidragsformerna. Detta försvårar planeringen och beslutsprocessen inom Palmecentret.

5.2 Målformuleringar

Målen i Palmecentrets verksamhetsplan tas fram i en bra dialog med ledningen och upplevs som tydliga. Verksamhetsmålen är dock ganska allmänt hållna och har mer karaktären av inriktningsmål än mätbara effektmål. Det handlar ofta om att "bättre samordna", "aktivt följa", "aktivt verka för". I något mål anges "öka" eller "flera", men

inget sägs hur många fler eller hur stor ökning som förväntas. Ett mål som ”att öka kvaliteten i biståndsverksamheten” kräver tydliga kvalitetsmål i projekten och en systematisk uppföljning av dessa om inte värderingen ska bli anekdotisk. Det finns en upplevelse bland personalen vid Palmecentret av att allt mer ambitiösa mål för verksamheten sätts upp, samtidigt som det yttre trycket på organisationen ökar.

Målformuleringarna i projekten är ofta allmänna. Det gäller inte minst de övergripande målen men också – vilket är värre – de mer direkta projektmålen. Det är då svårt att relatera målen i en effektkedja. Målen är sällan uppföljningsbara. Formuleringarna i motivtexterna svajar ibland genom att de uppträder snarlikt över åren med oklar förklaring till förskjutningen mellan de olika dokument i vilka de ingår. Har förändringar i omvärlden motiverat en revidering eller är det bara av ”litterära” skäl som förändringen skett?

I flera fall är de faktiska målen för ett visst projekt ganska klara när man diskuterar dem med de närmast berörda vid intervjuer. Men i de grundläggande dokumenten beskrivs målen i mycket allmänna termer. Är t ex målet för ett projekt att bilda ett kooperativ bland ett tiotal kvinnor och ge dem stöd att bygga ett växthus borde detta tydligare anges i ansökan, snarare än att ge sken av att projektet utgör ett större arbetslöshets- eller demokratiprojekt. Samma sak med att bygga en datastudio eller att bilda en grund för distansutbildning i IT. Även om projekten naturligtvis måste kunna härledas till t ex biståndsmålen, utveckling av demokratin, MR och/eller etnisk integration skulle möjligen en del samband kunna tas för givna och projekten beskrivas mer direkt och därmed enklare kunna följas upp.

Att genomföra en aktivitet och effekterna av denna aktivitet skiljs ibland inte åt i formuleringarna. Att verksamheten finns blir mål i sig. Indikatorer används ibland mer som en typ av måttstock eller mätmetod, inte en punkt som anger om ett mål har nåtts eller ej. ”Antalet deltagare” kan exempelvis anges som indikator, men det saknas mål för hur många deltagare man siktar på.

Tanken är att The Logical Framework Approach (LFA) ska kunna användas som stöd i arbetsprocessen. LFA upplevs som ett bra verktyg men det är oklart vilken ”status” LFA har som verktyg. En del av de vi har intervjuat uppfattar LFA som tvingande, medan andra ser det som ett rekommenderat arbetssätt. Vid intervjuerna efterlyses en modifierad, förenklad form av LFA, som kan användas i praktiken i dialogen med samarbetspartnern i samarbetslandet.

De flesta projekt saknar LFA-relaterade beskrivningssätt. Palmecentret utbildar också medlems- och projektorganisationerna i LFA genom ambitiösa projektledarutbildningar och särskilda redovisningsseminarier. Dessa utbildningar uppfattas positivt och organisationernas uppföljnings- och återrapporteringsförmåga upplevs ha ökat som ett direkt resultat av dessa. Det måste betecknas som en framgång för Palmecentret att förmågan till dokumentation och rapportering hos aktuella samarbetspartners har förbättrats jämfört med tidigare, även om det fortfarande finns stora brister. Orsaken till att det fortfarande finns stora brister står att finna i dels personella förändringar i projekten, dels den tidsbrist som är en realitet för många förtroendevalda. Många organisationer har bara ett projekt, vilket gör att det heller inte finns andra inom organisationen att byta erfarenheter med eller få stöd av.

5.3 Insatsbedömning

Det cykliska arbetet vid Palmecentret avseende behandling av ansökningar är välorganiserat och processen är noggrant beskriven. Den bärs upp av ett antal dokument som även

de är väl utvecklade. Palmecentret: s kommentarer till varje enskilt projekt finns dokumenterat i ramansökan till Sida.

Tidigare har det i styrelsen och på kansliet förts en diskussion kring hur olika projekt bedömdes, vilka som prioriterades och hur medelsfördelningen skedde. För att få större enhetlighet och långsiktighet i bedömningarna bildades den s k Biståndsreferensgruppen för ungefär ett år sedan. Den består av ledande företrädare från medlemsorganisationerna varav de flesta också har en roll i Palmecentrets styrelse. Biståndsreferensgruppen har haft ingående diskussioner kring Palmecentrets policy. Biståndsreferensgruppen tar fram beslutsunderlag för prioritering mellan olika projekt och insatser som sedan tas upp för formell diskussion och styrelsebeslut. Detta upplevs ha ökat styrelsens styrningsmöjligheter på ett positivt sätt. Det har funnits diskussioner om att formalisera Biståndsreferensgruppens roll i stadgarna. En av fördelarna med detta skulle vara att gruppen får ett tydligare mandat från Representantskapet. Men det finns också nackdelar med att i stadgarna ”låsa fast” styrelsens arbetsformer.

Styrkedjan för utvecklingssamarbetet genom Palmecentret är lång. Den är både av policykaraktär och administrativ. Styrningen sker i flera led. Den bärs dessutom upp av olika dokument i Syd och Öst och olika dokument för olika typer av biståndsinsatser. Ibland är det inte så stor skillnad på de konkreta aktiviteterna i ett 80/20-projekt och ett som finansieras till 100 %, men det finns skillnader i anvisningar, redovisningskrav och ansökningsdatum, som kan vara nog så förvirrande för personer som inte arbetar med detta på heltid. Exempelvis kan olika projekt i Bosnien styras av bl a följande dokument, beroende på vilken typ av projekt det är fråga om:

1. *Riksdagens mål* för bistånd och samarbetet med Västra Balkan.
2. *Regeringens mål- och styrdokument* för Sida, särskilt regleringsbrevet.
3. *Sidas generella policydokument*, inklusive Landstrategin för Bosnien och Hercegovina, avseende perioden 2000–2002.
4. *Sidas generella styrdokument avseende enskilda organisationer*. Här kan särskilt nämnas följande:
 - Allmänna villkor för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer (juli 1999) som vi uppfattar vara det grundläggande dokumentet för stöd enligt 80/20-principen.
 - Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats (april 1998)
 - Anvisningar för stöd till MR- och demokratiprojekt på Västra Balkan (utfärdat av Sida Öst 2000-11-09)
 - Riktlinjer för partistödet
5. *Ramavtalet mellan Sida och Palmecentret*.
6. Följande normerande dokument av allmän art, utfärdade av *Palmecentret*, styr relationen till de svenska samarbetsorganisationerna:
 - Rubriker under vilken ansökan skall skrivas/ Headings which must be included in project reports (juni 2000)
 - Guidelines for project proposals (odaterat)
 - Standardavtal mellan Palmecentret och de svenska samarbetsorganisationerna där bl a hänvisning sker till en del av de nämnda Sida-dokumenterna.
 - Standardavtal mellan den svenska enskilda organisationen och organisationen i Bosnien.
 - Riktlinjer för projektens ekonomiska rapportering (uppdaterad november 1999).
 - Ett formulär som sammanfattar de viktigaste parametrarna i ett LFA-beskrivet projekt.

Det finns dessutom ibland ytterligare dokument som styr eller avser att styra dokumentflödet, dels inför beslut, dels som guidelines för fältets, dvs. den utländska samarbetspartners rapportering uppåt i styrkedjan. Denna mångfald är i sig kanske ett hinder för en enkel och tydlig styrning och återrapportering. Mångfalden av styrdokument kan vara kontraproduktiv. Under fältstudierna har det klart framgått att få har denna styrkedja klar för sig. Alla intervjuade har mer eller mindre betydande kunskapsluckor när det gäller dessa styrdokument. Vissa har inte ens tagit del av de mest centrala, som framgår av bilaga 4.

Här har vi nämnt dokument som avser att påverka de tre stegen Sida – Palmecentret, Palmecentret – den svenska samarbetspartnern och den svenska samarbetspartnern – den utländska samarbetspartnern. Det finns även andra dokument som styr relationen mellan den svenska samarbetspartnern och den utländska samarbetspartnern, t ex för att skapa en viss praxis inom resp. samarbetsorganisation.

De projekt som bedrivs initieras ofta genom lokala kontakter. Palmecentret skriver därefter kontrakt med sin svenska samarbetspartner. Särskilda arbetsrutiner finns utarbetade för såväl ansökningsstillfällen som redovisningsstillfällen. Rutinerna följer Sidas anvisningar. Verksamheten som finansieras via Palmecentret belastar olika Sida-anslag, som har olika regler och det är ibland svårt för projektorganisationen att veta vad som gäller. Exempelvis har partistödet egna regler men inget särskilt ansökningsdatum, medan informationsanslaget har annat ansökningsdatum än övriga. Detta blir rörigt både för Palmecentret och för de organisationer som ansöker. Vidare har inte skillnaden mellan öst- och sydbiståndet nått ut överallt. Att östbiståndet bli a syftar till att sprida svensk kompetens innebär att implementeringen ska ske genom en svensk organisation accepteras inte fullt ut i ett par av de projekt som vi har besökt under fältstudierna.

Sidas landstrategi är vägledande för Palmecentret när det gäller 100 % stöd (t ex Västra Balkan), men inte i övrigt.

5.4 Insatsuppföljning

Det åvilar de svenska projektorganisationerna att följa upp insatserna och projekten i samarbetsländerna. Denna uppföljning vidareberapporteras till Palmecentret dels löpande varje år och dels vid projektets avslut. Uppföljningen omfattar både finansiell rapport och hur projektet fortskrider genom bedömning av måluppfyllelse etc. Det förekommer också ibland direktkontakt mellan Palmecentret och projektorganisationerna.

De svenska projektorganisationerna uppfattar det ibland som svårt att få fram uppgifter från sina samarbetspartners. Kostnader för åtminstone ett fältbesök från den svenska projektorganisationens sida läggs som regel in i projektbudgeten. De flesta upplever dock att endast ett fältbesök är otillräckligt.

Värdet av uppföljningen bygger mycket på att det finns ett förtroendefullt utbyte mellan projektorganisationen i Sverige och i samarbetslandet. Oftast fungerar denna dialog bra men det finns en viss otillfredsställelse med att man ibland får basera sina bedömningar av hur projektet fortskrider på vad man hör av andra och mindre på egna uppföljningsinsatser. Om den lokala projektorganisationen lämnar undermåligt underlag för uppföljning har det hänt att utbetalningar av medel har stoppats. Detta sker då i samråd med Palmecentret och Sida. Både Palmecentret och Sida upplevs som flexibla och bra att samverka med när sådant inträffar.

Det är svårt att ibland i den skriftliga avrapporteringen veta vem som är den egentliga rapportören i de fall då den lokala partnern enligt samarbetskontraktet skall rapportera. Ibland synes det de facto vara den svenska samarbetspartnern som rapporterar till sig själv efter muntliga kontakter vid uppföljningsmöten på plats. Eftersom det primära

ansvaret för insatsuppföljning inte ligger på Palmecentret utan på de svenska projektorganisationerna är det särskilt viktigt att bevaka hur denna uppföljningskedja fungerar. Dokumenten i ett projekt slingrar sig framåt över tiden i en svårgenomtränglig serie, där målformuleringar och iakttagelser om vad som gjorts ibland blandas på ett osystematiskt sätt. Dokumentation i många projekt är omfattande med ett otydligt förhållande mellan dokumenten. Sällan är måldokumentet en explicit grund för jämförelse med utfallet. Ansökningar och rapporter under flera år upprepar ibland samma budskap med små förskjutningar. Årsrapporterna från ett projekt var exempelvis så när som på en beloppsuppgift identiska två år på varandra – med stavfel och annat bevarat. Det är svårt att veta vad som hänt under den aktuella perioden eller vad som hänt under en längre tid i projektet, kanske sedan dess start. Rapporterna är inte sällan var och en för sig en berättelse om det man vill förmedla om vad som hänt inom projektet, snarare än en värdering av uppnådda resultat i förhållande till måldokumentet. Detta beror delvis på att instruktionerna inte tillämpas. Det är inte ofta vi har kunnat lägga en plan bredvid en rapport och sett om planen verkligen infriats eller ej. För att göra en sådan jämförelse måste man oftast ägna mycken möda åt att tränga in i respektive dokument. Det är möjligt att det för projektledaren och den ansvariga handläggaren vid Palmecentret, som fortlöpande följer projektet, är tillfyllest. Men med detta underlag är det svårt att göra värderingar av projektresultaten på aggregerad nivå.

Varje projekt ska ha en slutrapport innan avslut är möjligt. Det finns 34 ej slutredovisade projekt av totalt ca 150 projekt på sydramen år 2000. Vissa av dessa projekt släpar efter sedan tidigare år och hänför sig inte till verksamheten år 2000. Det finns exempel på enstaka projekt som varit omöjliga att följa upp, t ex i södra Afrika, beroende på att människor har försvunnit från sina tidigare jobb, juridiska processer har gått mycket långsamt, etc. Ibland kan det av politiska skäl vara svårt att göra en öppen redovisning. Då sker en dialog med Sida och det uppfattas som att Sidas bemötande är mycket flexibelt i sådana lägen.

Ett viktigt steg i alla projekt är utfasningen. Ett bra exempel på detta är ETU i Sydafrika. Organisationen tillkom på svenskt initiativ och var under många år till största delen beroende av stödet från Palmecentret och Sida. Under 2001 kommer ungefär hälften av intäkterna från olika givare, medan den andra hälften kommer från lokala kunder. ETUs mål är att år 2004 till 90% vara finansierad av lokala kunder.

Vid styrelsemötena ges en övergripande redovisning av projektuppföljningen, oftast av den regionansvarige.

5.5 Kvalitetssäkring

Trots att Sidas anvisningar lyfter fram organisationernas kvalitetssäkrande ansvar finns en viss osäkerhet kring kraven på kvalitetssystemen. Det finns därför anledning för både Sida/SEKA och Palmecentret att förtydliga kraven på kvalitetssystem inom ramorganisationerna respektive inom medlems- och projektorganisationerna.

Arbetet med att säkerställa kvaliteten handlar om både Palmecentrets interna kvalitetssäkring av sitt eget arbete och om kvalitetssäkringen av projektorganisationernas arbete. En intressant diskussion i det sammanhanget är vilket ansvar Palmecentret ska ta för utvärdering och kvalitetssäkring av medlems- och projektorganisationernas arbete. Egentligen är det en fråga om rollfördelning. Ansvar för kvalitet och effektivitet ligger på projektorganisationerna, inte på Palmecentret. Palmecentret ger dem visserligen stöd i deras eget arbete på olika sätt, vilket är både önskvärt och möjligt. Palmecentrets roll är att utvärdera och följa upp projektorganisationernas kapacitet och styrning, men dessutom har Palmecentret initierat en rad insatser för att aktivt arbeta med att utveckla dem.

Palmecentrets biståndschef och controller, som har betydelsefulla roller i kvalitetssäkringen, är mycket uppskattade av medarbetarna. De har utvecklat viktiga delar av uppföljnings-, kontroll- och rapporteringssystemen. Inom Palmecentret är vidare utbildningsverksamheten en central funktion för kvalitetssäkring av projekten. Det finns emellertid vid Palmecentret inget sammanhållet kvalitetssystem. Däremot finns merparten av de beslut, dokument och processer som normalt bär upp ett kvalitetssystem. Dessa hänger dock samman på ett ganska löst sätt. I avsnitt 5.7.5 diskuteras en metod att skapa ett mer sammanhållet kvalitetssystem.

5.6 Utvärdering

Inom Palmecentret är fokus inte primärt riktat mot kvantiteten på tjänsteleveransen på kort sikt i det enskilda projektet i samarbetslandet. Det centrala är förmågan att bygga upp kapaciteten i samarbetslandet för en stabil långsiktig utveckling. Det lokala ägandet är fundamentalt.

Palmecentret är sannolikt den ramorganisation som, efter Forum Syd, har den mest diversifierade verksamheten inom sin ram. Även om varje projekt för sig följs upp av den enskilda projektorganisationen krävs ytterligare insatser för att säkerställa att de samlade resultaten sammanställs och analyseras och att erfarenheterna sprids.

Palmecentret förutsätts ha system för utvärdering av de projekt som bedrivs med anslag från Sida. I praktiken fungerar detta bara sporadiskt.

Det finns starka skäl att i framtiden fokusera på *effekterna* av utvecklingssamarbetet. Det finns dels ett internt intresse för detta inom medlems- och projektorganisationerna och Palmecentret, dels externa önskemål från Sida, UD, regering och riksdag.

Det finns en relativt stor skepsis mot effektutvärderingar, omfattande exempelvis alla insatser i ett visst land, då det är svårt att i en komplex omvärld identifiera sambandet mellan en insats och det mera långsiktiga resultatet.

Måluppfyllelsen är ibland subtil och svår att mäta. Hur mäter man t ex insatser som skall stärka demokratin. Här efterlyses metodutveckling.

5.7 Slutsatser och rekommendationer

5.7.1 Verksamhetsplanering

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

Verksamhetsplaneringen inom Palmecentret bör enligt vår uppfattning vidareutvecklas, så att det finns en tydligare koppling mellan val av ambitionsnivå (uttryckt i måltermer) och resursdimensionering. I arbetsplaneringen behöver även diskuteras och bestämmas hur mycket tid olika arbetsuppgifter får ta.

5.7.2 Målformulering

Vår bedömning är att målen i Palmecentrets verksamhetsplan inte är tillräckligt konkreta och uppföljningsbara. Planeringen tar sikte mot alltför abstrakta målsättningar och ideal.

Att utveckla tydligare mål, som dessutom logiskt hänger samman, handlar om ett interaktivt lärande över en längre tidsperiod. Möjligheterna att följa upp graden av måluppfyllelse ex post förutsätter att det utarbetas tydliga och uppföljningsbara mål ex ante. Vi före-

slår att måldialogen utvecklas, så att det för varje enskild medarbetare vid Palmecentret skapas tydliga åtaganden, som preciserar vilka effektmål som ska uppnås¹.

Vid fältbesök och intervjuer har det framgått att vissa uppfattar det som obligatoriskt att använda LFA i projektansökningar, medan andra ser det som en rekommendation. LFA är en metod, som fyller grundläggande krav på logik och struktur. I ljuset av nyare modeller framstår det dock som alltmer tydligt att LFA behöver utvecklas, förenklas och moderniseras. Det finns goda exempel (t ex Sida/HUMs anvisningar) på hur man har förenklat användningen av LFA genom att fokusera på ett antal nyckelfrågor. Vi rekommenderar att Palmecentret förtydligar vilken status LFA har som verktyg och även presenterar enklare alternativ som svarar mot samma syfte.

5.7.3 Insatsbedömning

Det är svårt att få en överblick över vad som egentligen sker i projekten endast genom att studera dokumenten. Även om man läser en serie av ansökningar och avrapporteringar rörande samma projekt är det svårt att bilda sig en uppfattning om vad som avses ske eller vad som redan har skett i ett visst projekt. Det är knappast så, att det finns för få dokument; det finns för många men för otydliga.

Också Palmecentrets styrande manualer/anvisningar tenderar att överlappa varandra och det finns en osäkerhet kring hur tvingande de egentligen är. En del har valt att arbeta helt efter eget huvud särskilt som detta ändå ofta synes kunna leda till framgångsrik finansiering. De olika tilltänkta mallarna verkar inte ha slagit igenom helt.

Ansökningar och rapporter följer inte alltid LFA-tänkandet även om detta anges vara norm. Riskanalyser är – om de förekommer – allmänt hållna liksom målformuleringarna. Förhållandet mellan mål, aktiviteter och indikatorer är ibland oklart.

Det finns en förbättringspotential när det gäller systematisk riskbedömning av projekttidér. Inom idéburna organisationer föreligger en viss risk för att projektbedömningar i allt för hög grad färgas av t ex emotiva band mellan utländska och svenska kontaktpersoner. Det finns mot denna bakgrund skäl att kontinuerligt överväga formerna för analys och kritisk granskning av projekt och projekttidér. En enkel riskhanteringsmodell kan vid behov användas för att få en enhetlig och gemensam bild av olika riskers sannolikhet och betydelse. Vi rekommenderar att en enkel riskhanteringsmodell införs. Ett exempel på en sådan bifogas (Bilaga 7). Metoden bygger på att sakområden och riskens innehåll definieras, varpå riskerna skattas på en skala med fyra steg vardera med avseende på omfattning, sannolikhet och kontroll.

Biståndsreferensgruppen bör kunna ha en viktig roll i diskussioner kring behovet av att öka koncentration och fokusering på projektportföljen genom någon form av programmering.

5.7.4 Uppföljning av insatser

Det finns en bred enighet om vikten av en bättre uppföljning av verksamheten. Idag sker uppföljningen projektvis. Det skulle vara av värde om de medlemsorganisationer som har många projekt gjorde en egen sammanställning, analys och värdering av det samlade resultatet från de enskilda projekten, så att det blir aggregerade resultat som redovisas till Palmecentret. Enligt vår uppfattning bör Palmecentret ställa tydligare krav på en sådan sammanfattande, övergripande redovisning av resultaten från åtminstone de organisationer som har den mest omfattande projektverksamheten. Detta förutsätter att medlemsorganisationen kan värdera sina projekt på aggregerad nivå.

¹ Se bland annat Arne Svensson: Målstyrning i praktiken (Liber, 1993 resp 1997)

Palmecentret kan sedan sammanställa och analysera resultatet från medlemsorganisationerna. För Palmecentret är det emellertid svårt att värdera resultatet på en aggregerad nivå, avseende hela centret då det inte finns för alla medlemsorganisationer gemensamma program att relatera resultaten till.

Det finns en omfattande projektdokumentation, som är vildvuxen och ofta överlappande. Det är svårt att förstå vad som " egentligen" sker i projekten. Styrdokumenterna är många och överlappande och ibland svårtillgängliga. Det gör att de har låg verkningsgrad. Det bör gå att förtydliga och förenkla dessa anvisningar och mallar – och därmed få ett väsentligt mer transparent flöde av information mellan de olika aktörsnivåerna.

Sannolikt är fältbesök den allra mest effektiva metoden för att förbättra uppföljningen. Fältresorna ska vara en del i både Palmecentrets och handläggarens arbetsprocess, varigenom verksamheten systematiskt penetreras både geografiskt och tematiskt. En bättre koordinering av planeringen av fältstudierna inom Palmecentret, samt en utveckling av redovisningen från fältbesöken, skulle kunna ge en mera effektiv återkoppling till alla medarbetare. Rapporterna bör ha en enkel och enhetlig struktur, som möjliggör aggregering till generella erfarenheter ("Vad har vi lärt oss i fält i år?"). Såväl fältbesök som slutrapporter kan med en mer systematisk bearbetning utgöra ett bättre underlag för projektbedömningen.

Kansliets 15 fältbesök är ett särskilt 80/20-projekt. Det finns dock inget krav från Sida/SEKA på ramorganisationerna att dessa ska göra egna fältbesök. En möjlighet är att i högre utsträckning redan i avtalet lägga in fältbesök även i enskilda projekt av särskilt stort intresse (dels egna, dels något tillsammans med Sida/SEKA). Inom EU används ett enhetligt minimikrav på att minst 5 % av alla finansierade projekt skall studeras genom fältbesök. I Palmecentrets fall bör det dock snarare handla om *organisationsbesök* än *projektbesök*, då syftet är att stärka organisationen. Med detta menar vi att även om det är naturligt att ha de aktuella projekten som ingång för studien, så bör denna fokusera på organisationen som helhet och hur utvecklingssamarbetet bidrar till kunskapsuppbyggnad och lokal organisationsutveckling.

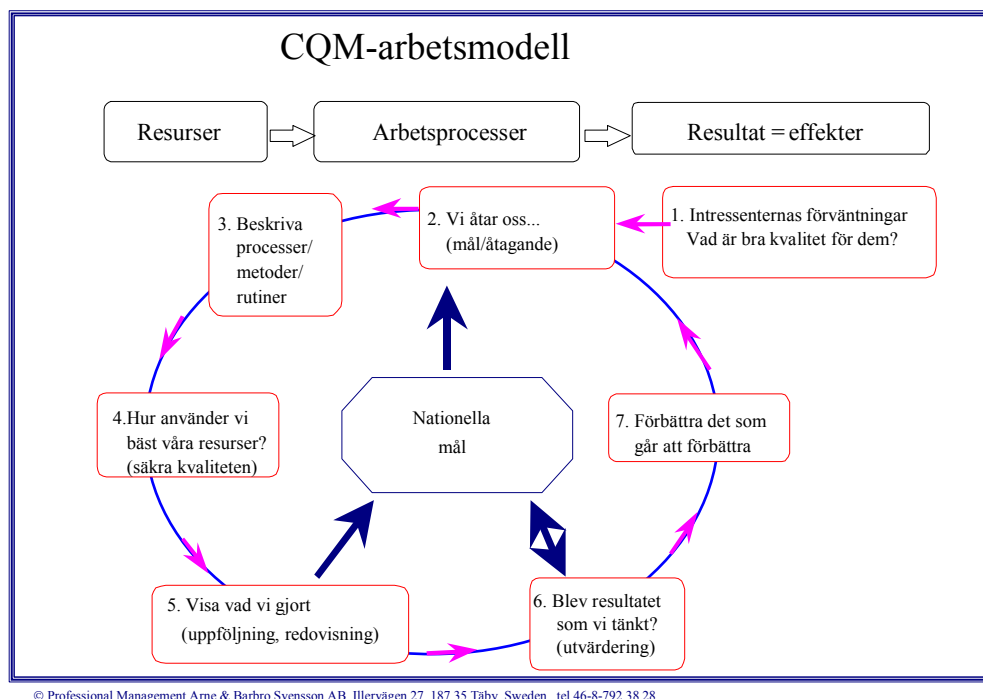
5.7.5 Kvalitetssäkring

Vår sammanfattande bedömning är att det görs omfattande insatser för kvalitetssäkring av arbetet inom Palmecentret. Det finns visserligen vissa saker som fortfarande kan bli bättre, vilket framgår av rekommendationerna i denna rapport. Men vi anser att kvalitetsarbetet har nått det stadium då det är fråga om att systematisera de olika inslagen och skapa en helhet, dvs ett sammanhängande kvalitetssystem. Allt fler organisationer utvecklar sammanhållna kvalitetssystem, där de olika delarna systematiseras på ett sådant sätt att den enskilde medarbetaren får en överblick och därmed blir engagerad. Två kvalitetsdimensioner lyfts särskilt fram

- *Professionell kvalitet*, som handlar om en yrkesmässig värdering av verksamheten: Klarar vi minst de krav som är fastställda i lagstiftningen och formella styrdokument? Motsvarar våra kunskaper och vårt agerande "vetenskap och beprövad erfarenhet"? Är den yrkesmässiga kvaliteten på verksamheten tillräckligt hög vid jämförelse med andra?
- *Kundupplevd kvalitet*, som handlar om i vilken utsträckning verksamheten förmår att tillgodose viktiga intressenters behov, förväntningar, önskemål och krav.

Figuren nedan beskriver sju naturliga steg i utvecklingsarbetet på den enskilda arbetsplatsen, vid implementering av verksamhetens mål, genom utveckling av väl fungerande kvalitetssystem (Commitment Quality Management eller CQM).

Metoden syftar till att skapa systematik och överblick för den enskilde medarbetaren. De olika momenten i utvecklingsarbetet inordnas i en logisk struktur, som inleds med att man utifrån de nationella målen och de förväntningar man möter från olika intressenter definierar tydliga åtaganden på alla nivåer. Där man ser att åtaganden inte möter en intressenters förväntningar är det särskilt viktigt att i dialogen tydliggöra åtagandet gränser. Därefter utarbetas (vidareutvecklas/kompletteras/justeras – beroende av hur långt man redan kommit tidigare) i steg 3 ett kvalitetssystem, som kan säkerställa att åtagandet uppnås. Under löpande år krävs det olika ledningsinstrument för att säkra kvaliteten (steg 4 i figuren). Resultaten följs upp och redovisas (steg 5), varefter de utvärderas (steg 6). Slutligen vidtas de förbättringsåtgärder som är motiverade utifrån utvärderingen (steg 7). Dessa påverkar i sin tur, jämte eventuellt förändrade mål och förväntningar från intressenter, de nya åtagandena. Det är således fråga om en cyklisk process, oftast uppbyggd utifrån ett verksamhetsårs naturliga arbetsrytm.



Vi föreslår att Palmecentret i det fortsatta utvecklingsarbetet utgår från en mer sammanhållen kvalitetsfilosofi, exempelvis CQM (Commitment Quality Management), som översiktligt beskrivs i bilaga 6.

5.7.6 Utvärdering

Beslut om prioriteringar och mål för olika verksamheter bör grundas på dokumenterade resultat och erfarenheter. Den ekonomiska styrningens planeringsfas, med beslut om mål och ramar, förutsätter därför en uppföljnings- och utvärderingsfas, där det samlade resultatet bedöms, dvs. såväl måluppfyllelsen (i resultatstyrningen) som resursförbrukningen (i den finansiella styrningen), samt sambandet dem emellan. Denna bedömning utgör ett underlag för beslut avseende såväl mål som resurser. Palmecentret skulle i detta sammanhang kunna ha fyra viktiga uppgifter:

1. Säkerställa att det inom medlems- och projektorganisationerna finns tillräcklig kunskap för utvärdering av projekten
2. Skapa ett system för rapporteringen från vissa av de större medlemsorganisationerna avseende de *sammantagna/aggregerade* resultaten och erfarenheterna av samtliga projekt som bedrivs inom organisationen
3. Sammanställa och analysera dessa erfarenheter

4. Sprida dessa generella erfarenheter till alla medlemsorganisationer, andra organisationer (svenska och internationella) och Sida

Palmecentret skulle vidare genom enkla guidelines kunna ge medlems- och projektorganisationerna viss vägledning i deras arbete med att utveckla system för uppföljning och utvärdering.

Palmecentret bör genomföra syntesstudier av de utvärderingar som har genomförts på olika nivåer för att få en indikation om värdet av ”projektportföljen”. Att genomföra seriösa effektvärderingar är en kvalificerad uppgift, som dessutom är relativt kostnadskrävande. Enligt vår uppfattning finns det anledning att diskutera någon form av partnerskap i utvärderingsarbetet mellan Palmecentret, Sida/SEKA och de övriga ramorganisationerna. Därigenom undviks dubbelarbete och säkerställs att utvärderingarna tillgodoser olika parter behov och intressen. Dessutom ökar möjligheterna att genom samordning genomföra metautvärderingar av t ex alla organisationers insatser i ett land, inom ett visst tema eller med en speciell metod.

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

5.7.7 Rekommendationer

Vi rekommenderar att

- Verksamhetsplaneringen inom Palmecentret vidareutvecklas genom bl a en operationalisering av målen och en tydligare koppling mellan ambitionsnivåer och resursdimensionering.
- Palmecentret förtydligar vilken status LFA har som verktyg och även presenterar enklare alternativ som svarar mot samma syfte.
- LFA vidareutvecklas så att det blir användarvänligt även för presumtiva samarbetspartners i samarbetsländerna
- Palmecentret initierar ett utvecklingsarbete tillsammans med medlemsorganisationerna i syfte att effektivisera dokumentflödet genom elektronisk överföring och minskad överlappning mellan olika dokument.
- Palmecentret inför en enkel riskhanteringsmodell, exempelvis Riskfönstret.
- Palmecentret internt skapar ett sammanhållet kvalitetssystem utifrån en lämplig kvalitetsfilosofi, exempelvis CQM (Commitment Quality Management).
- Fältbesöken som instrument för uppföljning och utvärdering vidareutvecklas
- Palmecentret preciserar kraven på en sammanfattande resultatredovisning och resultatanalys avseende samtliga projekt från de medlemsorganisationer som har den mest omfattande projektverksamheten.
- Palmecentret preciserar vilka krav som ställs på projektorganisationernas egenkontroll, uppföljning och utvärdering av verksamheten.
- Palmecentret utarbetar en enkel skrift, med en genomgång av olika metoders användningsområden, begränsningar, för- och nackdelar samt konkreta exempel som underlag för medlems- och projektorganisationernas arbete med att skapa system för uppföljning och utvärdering av projekten
- Palmecentret tar initiativ till ett metodutvecklingsarbete tillsammans med medlemsorganisationerna kring kvalitetssäkringssystem för projektverksamheten.
- Palmecentret årligen genomför minst en effektvärdering av verksamheten i ett visst land eller i en viss medlemsorganisation eller avseende ett visst tema

- Palmecentret utformar ett sammanhållet system för utvärdering av medlemsorganisationernas samlade verksamhet
- Palmecentret även genomför utvärderingar landsvis eller sektorsvis tillsammans med andra ramorganisationer
- Möjligheterna prövas att utveckla ett partnerskap mellan Palmecentret, Sida/SEKA och de övriga ramorganisationerna i utvärderingsarbetet
- Palmecentret initierar ett metodutvecklingsprojekt tillsammans med medlemsorganisationerna kring det lokala ägarskapet.

6 Den finansiella styrningen (ekonomistyrningen)

I vår granskning har vi gått igenom att de redovisnings- och rapporteringssystem som Palmecentret och projektorganisationerna etablerat är ändamålsenliga. Dessutom har vi granskat att det finns en väl fungerande intern kontroll som stöder verksamheten. Följande områden har granskats:

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

6.1 Avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser

Avtalsprocedurerna är väl definierade, dokumenterade och väl kända i organisationen. Avtalsmallar för avtalen såväl mellan Sida och den svenska projektorganisationen som mellan den svenska projektorganisationen och projektorganisationen i samarbetslandet har tagits fram i samråd med jurister. Dessa är väl kända och används generellt. Manualer för ansökan och återrapportering finns.

Varje projekt erhåller ett projektnummer och all dokumentation (ansökan, uppgifter om organisationen, rapporter m m) samlas i en särskild projektpärm som förvaras i god ordning i ett förråd. Rutinerna är väl fungerade och avtalsmetodiken är förankrad. Även projektpärmarna är ett bra system. De har en enhetlig uppläggning, med i princip samma innehållsförteckning, vilket gör det enkelt att hitta i dem. Innehållet i pärmarna beskrivs i bilaga 5.

I praktiken fungerar emellertid inte pärmsystemet fullt ut. Det är naturligtvis beroende av att de papper som ska finnas där verkligen sätts in. Därvidlag har vi kunnat konstatera att det finns betydande brister i de pärmar, som vi har gått igenom. Även vid fältstudierna har det visat sig att det material som finns vid Palmecentret är långt ifrån fullständigt ens när det gäller de dokument som enligt innehållsförteckningen ska finnas där. Tidigare fanns enligt intervjuerna ännu större problem med att hålla innehållet i pärmarna uppdaterat och komplett, men detta har dock enligt uppgift förbättrats successivt.

Avtalen undertecknas vid Palmecentret i mitten på januari. Men vi har kunnat konstatera att avtalen ofta inte undertecknas av den svenska projektorganisationen förrän väldigt sent under det år som avtalet gäller. Relativt ofta har det saknats avtal trots att insatsen redan befinner sig i genomförandefasen. Vi har i samband med våra fältbesök funnit avtal tecknade i oktober, där 70% av verksamheten redan är genomförd. Vi har funnit avtal undertecknade i februari året efter det år avtalet avser. Osv. I några av de svenska projektorganisationerna har vi mött attityden att de skriftliga avtalen inte är så viktiga. De uppfattas av en del som en onödig byråkratisk pålaga (*"vi fick ett muntligt löfte om pengarna i höstas och det räcker för oss, vi bryr oss inte om några papper"*, *"inom rörelsen måste det kunna räcka med ett handslag"*, *"vi litar på våra kamrater på Palmecentret att pengarna ska komma ändå"*). Projektorganisationerna utgår i sin planering från att de informella utfästelserna kommer att bekräftas formellt.

Sidas anvisningar tillämpas på denna punkt olika i olika ramorganisationer. Enligt Sidas anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats (1998-04-27) beviljas inte bidrag för redan avslutad verksamhet. Enligt de allmänna villkoren för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer (1999-06-22) skall organisation som förmedlar Sida-medel till annan enskild organisation/samarbetspart i Sverige eller utlandet ingå avtal med denna innan beviljade biståndsmedel kan rekvireras och utbetalas. Det framgår dock inte om denna rekvisition och utbetalning kan avse verksamhet som har bedrivits *innan* avtalet undertecknades. Reglerna har tolkats olika av olika organisationer. Det finns ramorganisationer som betalar ut beviljade medel för hela året, även om avtalet inte har undertecknats förrän under andra halvåret. Men det finns även exempel på att medel inte betalas ut för tiden före avtalets undertecknande, trots att verksamhet har bedrivits enligt ansökan.

Det finns också exempel på att projektorganisationerna i samarbetslandet möts av svår-förenliga administrativa krav från olika finansiärer. Varje finansiär har sina egna regler. Ibland sägs Sidas regler vara särskilt komplicerade, ibland framhålls att de tillhör de enklaste.

I den genomgång som gjorts av ramavtalet mellan Palmecentret och Sida, samt de avtals-enliga förpliktelser som framgår av ingångna avtal, har det inte framkommit något som indikerar att Palmecentret skulle ha åsidosatt dessa förpliktelser. Om avvikelser i ett projekt överstiger 1% av Palmecentrets totalram skall godkännande inhämtas från Sida. I den genomgång vi gjort har det inte i något fall framkommit indikationer på att Palmecentret brutit mot denna förpliktelse.

Palmecentret får ofta hitta okonventionella grepp för att se till att avtalen följs men det blir också formellt rätt på slutet. En vanlig kommentar är att det har blivit mycket bättre ordning på avtalen med projektorganisationerna jämfört med för några år sedan.

Det finns sannolikt strukturella aspekter bakom problemen med att få in slutrapporterna från vissa projekt. Redovisningen av vad som faktiskt har uträttats görs i allmänhet på fältet. I många projekt är det förtroendevalda som på fritiden arbetar med projektet. När tiden inte räcker till prioriteras projektets aktiviteter framför rapporteringen. De ekonomiansvariga, som sammanställer den ekonomiska rapporteringen, är ibland långt borta från fältet och har ibland många olika rapporteringskrav att ta hänsyn till. Vid intervjuerna har hävdats att en del medarbetare vid Palmecentret inte är tillräckligt påstridiga för att avrapporteringarna ska komma högst upp på projektansvarigas prioriteringslista. Detta sammanhänger med en organisationskultur, där inställningen till de nödvändiga kontrollaspekterna ibland är negativ.

6.2 Attester

Inom Palmecentret har respektive handläggare obegränsad attesträtt avseende de projekt denne ansvarar för. Attestrutinerna finns inte skriftligt dokumenterade. Innan utbetalning till ett projekt sker, skall dock fakturan kontrolleras och godkännas av Palmecentrets ekonomichef.

6.3 Medelsöverföring samt bank- och kassahållning

Palmecentret rekviderar kvartalsvis medel från Sida. Dessa medel sätts in på separata bankkonton för de olika ramarna. Utbetalningar till respektive projekt sker vanligtvis genom att hälften av det beviljade bidraget utbetalas under det första halvåret och den andra delen av bidraget betalas ut under det andra halvåret. Palmecentret kräver, i enlighet med Sidas anvisningar, att projektorganisationerna har separata bankkonton för de anslag som hänför sig till Sidas bistånd. Projektorganisationernas praxis beträffande detta krav varierar dock. Det finns exempel på att organisationer inte upprättar separata konton. Beviljade medel utbetalas till den svenska organisationen efter rekvisition. Rekvisition kontrolleras alltid av controller, som efter attest vidarebefordrar till handläggaren för godkännande och attest. Varje halvår ges Sida en kortfattad finansiell rapport med utfall och prognos för projekten.

6.4 Budgetering

Finansieringen av biståndsverksamheten sker genom 80–20 projekten med deras ramar, partistödet med ett mandatbundet anslag samt 100% finansierade demokrati/MR-projekt.

I Palmecentrets anslagsansökan till Sida ingår budgetar för såväl Palmecentrets egna projekt som medlemsorganisationernas projekt. I samband med att Palmecentret färdigställer den årliga projektansökningen till Sida analyseras budgetarna för både de egna projekten och övriga projekt. Eftersom den sammanlagda summan av alla ansökningar överskrider tillgängligt totalbelopp sker i budgetprocessen en noggrann prioritering mellan projektförslagen. För några år sedan användes därvid ”osthyveln” i stor utsträckning, vilket fick till konsekvens att alla projekt som berördes av nedskärningar blev tvungna att se över sina projektplaner. Idag används hellre ”tårtspaden”, där man i första hand analyserar förutsättningarna att t ex senarelägga projekt.

Budget för hela Palmecentret upprättas en gång per år, där såväl intäkter som kostnader budgeteras på en låg detaljeringsnivå. Första budgetuppföljningen sker efter sex månader och därefter varje månad.

Avvikelser i budget överstigande 10% kommenteras i redovisningen till Sida. Detta är emellertid inget krav från Sida. Under budgetåret skall den svenska projektorganisationen meddela centret om eventuella budgetförändringar genom att skicka en ansökan om revidering av budget som sedan granskas av respektive handläggare.

6.5 Projekthanteringssystem och kontoplan

Palmecentret använder idag ett projektredovisningssystem (BASCO), vilket är en databas som är anpassad till Palmecentrets krav på projektstyrning och projektuppföljning. Palmecentret använder bokföringsprogrammet Hogia Art för den löpande redovisningen. Bokföringsprogrammet är inte integrerat med projektredovisningssystemet.

BASCO är tämligen lätt att använda. Dock har det av tekniska skäl inte varit möjligt för handläggare att skriva ut vissa uppgifter ur systemet när vi har önskat det. Speciellt bra är möjligheten att avläsa ansvar handläggarvis, vilket är nödvändigt i ett decentraliserat system.

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

Palmecentret har etablerat en ansökningsprocess innebärande att den organisation som söker medel från Palmecentret skall beskriva vilka organisationer eller samarbetspartners, som skall engageras i projektet, samt vilken kompetens och erfarenhet från tidigare projekt organisationen har. Vidare skall det beskrivas hur organisationen eller samarbetspartnern finansierar sin verksamhet, samt hur de organiserar sin nuvarande verksamhet. Denna del i ansökningsprocessen skapar förutsättningar för Palmecentret att bedöma huruvida organisationen eller samarbetspartnern lever upp de krav som såväl Sida som Palmecentret ställer.

Gränsdragningen, mellan vad som är utvecklingsbistånd och vad som är administration av detta bistånd, är flytande och mycket svår att göra. Det finns en allmän inställning till "administration", som något "nödvändigt ont", som ska minimeras. Samtidigt kan en underdimensionerad personalstyrka resultera i en minskad inre effektivitet, om kvaliteten på beredningar, beslut, uppföljning etc inte är tillräckligt hög. Det är rimligt att befara att detta i sin tur leder till sämre effekter av utvecklingsbiståndet. Alla möjligheter att förbättra produktivitet och inre effektivitet ska självfallet tas till vara, under förutsättning att dessa åtgärder inte leder till minskad effektivitet i biståndet.

Genom bl a kraven på särskilda bankkonton för bidraget från Sida finns det goda möjligheter att följa överföringarna av medel. När medel används i strid med reglerna finns det goda möjligheter att upptäcka detta. Ett exempel är det personalkooperativa projektet i Estland som lånat ut projektmedel till en annan organisation.

Det saknas detaljerade instruktioner rörande redovisningens anpassning till de lokala förhållandena i samarbetslandet. All redovisning är baserad på de svenska kraven, vilka i vissa lägen kan stå i strid med de lokala reglerna. Exempelvis fann vi vid fältstudien i Estland en del sådana motstridiga krav såsom exempelvis var originalhandlingar ska arkiveras och på vilka grunder en utbetalning kan ske. I enlighet med estnisk lag ska redovisningen ske lokalt, samt basera sig på originalhandlingar. När en verksamhet påbörjas bör det finnas fastställda instruktioner över redovisningens organisering, vilka krav det finns beträffande registrering av arbetsgivaravgifter och källskatt, klargörande av om projektet ska vara momsredovisningspliktigt (oftast är det till fördel då intäkterna är låga medan kostnaderna höga) etc. I Estland finns det omfattande bestämmelser över för-månsbeskattning av erhållna ersättningar. Dokumentationskravet för affärshändelserna bör höjas, då ett flertal av de granskade transaktionerna inte uppfyller bokföringslagens krav. I gällande bestämmelser i Estland för sk non profit organisations krävs att dessa ska uppfylla bokföringslagens krav, vilka överensstämmer med den svenska bokföringslagen.

Palmecentret har etablerat rutiner och kontroller vilka skapar möjligheter för transparens i medelshanteringen, samtidigt som det skapar goda förutsättningar för motverkandet av korruption. Palmecentret kräver bland annat att respektive handläggare i projekten skall åka till samarbetsländerna för att på plats följa upp och kontrollera verksamheten. Vidare råder Palmecentret sina medlems- och projektorganisationer att inte överföra stora summor till samarbetsländerna, innan det är styrkt vad medlen har använts till eller kommer att användas till. Palmecentret har lämnat en rekommendation till medlemsorganisationerna att de bör välja en erkänd internationell revisionsfirma för granskningen av projekten enligt Sidas revisionsinstruktioner.

6.6 Utbetalningsvillkor och andra villkor

Palmecentrets riktlinjer för projektens ekonomiska rapportering innefattar instruktioner, av vilka det framgår att det för varje projekt skall lämnas en årlig rapport. Denna rapport skall omfatta det senaste årets utveckling i projektet, både verksamhetsmässigt och ekonomiskt. I det fall organisationen inte lämnar dessa delrapporter skall Palmecentret inte bevilja ytterligare medel, innan det att rapporten avlämnats.

När projektet avslutats skall dessutom en slutrapport över hela projektet lämnas. Slutrapporten ska innehålla en ekonomisk slutredovisning, samt en skriftlig verksamhetsrapport. I den genomgång som vi gjort har vi i ett par fall noterat att Palmecentret beviljat bidrag till organisationer, vilka inte till fullo slutrapporterat projekt, enligt de av Palmecentret fastställda instruktionerna.

Utbetalning av projektmedel förutsätter att Palmecentret har fått ett påskrivet avtal från den svenska projektorganisationen och även en kopia på avtalet mellan den svenska projektorganisationen och projektorganisationen i samarbetslandet. Det finns emellertid flera exempel på att pengar har utbetalats utan avtal. Medan andra ramorganisationer har valt att inte utbetala medel retroaktivt för verksamhet som har påbörjats innan avtalet har tecknats har Palmecentret regelmässigt betalat ut beviljade medel för hela den tid verksamheten har pågått även om avtalet inte formellt har undertecknats förrän senare under året. För Palmecentret är det väsentligaste kravet att beslutsbrevet ska vara undertecknat innan projektet kan få pengar.

6.8 Möjligheter till omfördelning mellan anslagsposter

I den genomgång som vi har gjort, noteras att det i vissa projekt har skett en omfördelning mellan olika kostnadsposter. I det avtal som Palmecentret och Sida har träffat finns det inget som förhindrar att det sker en omfördelning, så länge projektets totalbudget hålls.

6.9 Slutsatser och rekommendationer

Den finansiella delen i en systemrevision har som syfte att säkerställa att redovisningen blir riktig och fulländig samt att resurser används på det sätt som fastställts. En god intern kontroll minskar risken för avsiktliga och oavsiktliga fel i redovisning och resursanvändning. Denna åstadkoms genom en väl genomtänkt och fungerande ansvars- och arbetsfördelning samt ändamålsenligt attest- och rapporteringssystem med olika kontrollmoment inlagda i rutiner.

Vår sammanfattande bedömning om Palmecentrets finansiella styrning är att den är tillfredsställande. Vidare är vår uppfattning att Palmecentrets uppföljning och kontroll av den finansiella styrningen i projektorganisationerna skapar goda förutsättningar för en effektiv uppföljning av verksamheten.

6.9.1 Avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser

Att det har saknats avtal, mellan Palmecentret och den svenska projektorganisationen, trots att insatsen redan befinner sig i genomförandefasen, har redan uppmärksamats. Motsvarande gäller även avtalet mellan den svenska projektorganisationen och projektorganisationen i samarbetslandet. Det är naturligtvis mycket viktigt att det finns ett juridiskt giltigt underlag för insatserna och att avtalsenliga villkor följs.

Det finns sannolikt en kombination av strukturella och attitydmässiga aspekter bakom problemen med att få avtalen undertecknade i tid. I de flesta fall har avtalet skrivits under

på Palmecentret i mitten på januari och skickats till den svenska projektorganisationen. Vad som faktiskt utträttas, och när detta ska ske, bestäms i allmänhet på fältet – inte sällan av förtroendevalda eldsjälarna. De centrala befattningshavare som ska skriva på avtalen är ibland långt borta från fältet och har många olika uppgifter att arbeta med, varför ”papper blir liggande”.

Avtalsenliga förpliktelser i den finansiella rapporteringen skall följas utan undantag. Det finns en uppenbar risk med att tolerera brister i den finansiella rapporteringen. Vi föreslår ett särskilt uppdrag till Palmecentrets controller att vidta åtgärder som syftar till bättre uppföljning av rapporteringskrav.

De rapporteringsbrister som vi har identifierat hänför sig främst till två aspekter, nämligen dels innehållet i den finansiella rapporteringen, dels förlängningar av avtalstider. När det gäller den finansiella rapporteringen fyller den inte alltid de krav som anges i avtalet. Att få in rapporterna kräver ganska ofta en avsevärd arbetsinsats från handläggarna. Det framstår inte som ändamålsenligt att så mycket tid måste läggas ner på diskussioner, brev och vädjanden. Här finns det skäl för projektorganisationerna att självkritiskt granska hur man agerar. Det är ett gemensamt intresse att Palmecentret kan fungera effektivt och att personalresurserna används till rätt saker.

6.9.2 Attester

I vår genomgång konstaterades att Palmecentret inte har några skriftliga attestinstruktioner. Vidare noterades det att den person inom Palmecentret, som ansvarar för betalningarna över Internet, även har möjlighet att lägga in och registrera leverantörsfakturer. Då en god intern kontroll kräver att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan de personer som registrerar fakturer och de som utför betalningar, finns det skäl för Palmecentret att se över denna rutin.

6.9.3 Medelsöverföring samt bank- och kassahållning

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

Palmecentret kräver att projektorganisationerna har separata bankkonton för de anslag som hänför sig till Sidas bistånd. Det finns dock exempel på att organisationer inte upprättar separata konton. Vi rekommenderar att Palmecentret gör en översyn av hur detta krav på projektorganisationerna efterlevs i praktiken.

6.9.4 Budgetering

För projektorganisationerna vore det av värde om beslutsprocessen kunde ge en bättre framförhållning. Detta skulle kunna ske genom en tidigareläggning av Sida/SEKAs beslut och/eller genom en fortsatt utveckling mot stabilare ”spelregler” genom fleråriga avtalsperioder. Så länge statsbudgeten är ettårig är det dock inte formellt möjligt att ange annat än indikativa belopp för exempelvis år 2 och 3 i ett treårigt projekt. Vi anser att det är viktigt att Palmecentret och Sida/SEKA fortsätter att diskutera hur framförhållning och förutsägbarhet i projektbesluten kan bli så bra som möjligt.

Projektorganisationen får reservera medel för ett kvartal för aktiviteter som påbörjats och som omfattas av avtalet. Avtalsförlängning måste ske skriftligen, diarieföras och föras in i BASCO.

6.9.5 Projekthanteringssystem och kontoplan

Projekthanteringssystemet BASCO ger Palmecentret ett bra stöd för att på ett effektivt sätt kunna analysera och följa upp projektansökningar och projektredovisningar. Vidare

ger systemet Palmecentret ett bra stöd för framtagandet av statistikinformation, ansökningshandlingar och årsrapporter. Enligt vår bedömning är det idag inte möjligt att tekniskt integrera BASCO och bokföringssystemet Hogia Art, med mindre än att i praktiken ett nytt system skapas. Kostnaderna skulle bli betydande. Vidare är det vår uppfattning att en integrering mellan de olika systemen inte skulle leda till en påtagligt effektivare styrning eller uppföljning av de olika projekten. För säkerställandet av att avstämningar sker av den finansiella informationen i de olika systemen har Palmecentret etablerat manuella rutiner, vilka enligt vår uppfattning fungerar tillfredsställande. Det är dock viktigt att tydligt använda samma beteckningar ("samma språk") i de båda systemen, så att det är lättare att följa hela kedjan.

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

I den genomgång som vi har gjort av Palmecentrets avtalshantering, rutiner kring bank- och kassahållning, budgetering, utbetalningsvillkor samt möjligheter till omfördelning mellan anslagsposter har det kunnat konstaterats att Palmecentret har etablerat rutiner vilka tillförsäkrar en i huvudsak god intern kontroll.

Handläggarnas delaktighet i och kunskap om finansiella aspekter i projekten verkar variera mycket. Det är inte ovanligt att det finns alltför mycket av "vattentäta skott" mellan finansiella frågor och sakfrågor i organisationer av Palmecentrets karaktär. I dessa lägen blir ofta controller- och redovisningsfunktioner överbelastade. Dessutom uppnås inte den potential som finns i att på ett framgångsrikt sätt integrera finansiella aspekter med verksamhetsaspekter. Här finns dock goda utvecklingsmöjligheter på Palmecentret.

Sammantaget är det vår bedömning att Palmecentret, så långt det går, har etablerat rutiner vilka tillförsäkrar en god kontroll av projekten, samtidigt som de etablerade rutinerna skapar goda förutsättningar för motverkande av korruption.

Vi föreslår att korrespondens och dokumentation så långt det är möjligt sker elektroniskt. Detta underlättar återrapportering, rättelser och kompletteringar samt minskar ställtider. Men en elektronisk hantering ställer ökade krav på handläggarna när det gäller att se till att diarieföring och arkivering av handlingarna verkligen fungerar.

6.9.7 Utbetalningsvillkor och andra villkor

Enligt vår uppfattning bör Palmecentret skärpa sina rutiner för beviljandet av nya bidrag till organisationer, som inte till fullo slutrapporterat projekt enligt de av Palmecentret fastställda instruktionerna.

Det finns ett visst missnöje med att beslut om exakt medelstilldelning t ex för partistödet blir klara för sent. Beslutsgången omfattar externa parter som är svåra att påverka tidsmässigt. När sedan beslutet väl är fattat skall allt gå väldigt fort. Detta leder till att den interna planeringsprocessen för att hitta bra projekt inom rätt tid blir hektisk. Detta utgör en potentiell kvalitetsrisk men det hanteras i dag i praktiken ganska bra.

Vi rekommenderar att

- Det ska vara ett ovillkorligt krav för att erhålla nya bidrag att tidigare projekt från organisationen är fullständigt avrapporterade i enlighet med vad som anges i avtalen för de gamla projekten
- Tillämpningen av Sida/SEKA:s anvisningar beträffande avtalens betydelse för utbetalning av medel diskuteras med Sida/SEKA
- Avtalsförlängning måste ske skriftligen, diarieföras och föras in i BASCO
- Avtalsenliga förpliktelser i den finansiella rapporteringen skall följas utan undantag.
- Att ett särskilt uppdrag ges till Palmecentrets controller att vidta åtgärder som syftar till bättre uppföljning av rapporteringskrav..

- Palmecentret utarbetar en skriftlig attestinstruktion
- Palmecentret gör en översyn på hur kravet på separata konton för Sida-medel efterlevs i praktiken.
- Palmecentret etablerar rutiner vilka tillförsäkrar att en och samma person inte kan registrera en faktura och samtidigt betala denna.

7 Redovisning och kontroll

I denna del av systemrevisionen ingår:

- Öppenhet för insyn (transparens)
- Kontinuerlig uppföljning och resultatredovisning
- Övrig statistikproduktion
- Årsredovisningen
- *Revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg*
- Palmecentrets revisors syn på granskning av rambidrag från Sida

7.1 Öppenhet för insyn (transparens)

I den årliga projektansökan och den årliga årsrapporten till Sida sammanställs beskrivningar och finansiell information om respektive projekt.

I systemrevisionen har vi, med ett par undantag, fått tillgång till den information vi önskat från Palmecentret, medlemsorganisationer och projektorganisationer. Vid fältbesöken har vi beretts möjlighet att granska den lokala projektorganisationens ekonomiska redovisning och även annan dokumentation som har kunnat styrka att lämnade uppgifter är korrekta. I de fall informationen inte har funnits tillgänglig har det oftast funnits acceptabla förklaringar (se rapporterna från fältbesöken i bilaga 4). Det finns dock ett undantag. Vid fältbesöket i Sydafrika på det projekt, som vid Palmecentret går under namnet MTP hävdades att all redovisning fanns hos revisorn och att det inte var tillgängligt under vår vistelse i landet. Företagsledningen kunde inte ens uppbringa en årsredovisning. Dock utlovades att den svenska projektorganisationens representant, som var där samtidigt, skulle få årsredovisningen med hem till oss. Efter flera påminnelser faxades fyra månader senare årsredovisningen för företagets första verksamhetsår, som slutade 2000-02-29, vilken dock inte är undertecknad av den ene av de två delägarna i företaget. Detta projekt är av flera skäl anmärkningsvärt ur systemrevisionssynpunkt, vilket utvecklas ytterligare i avsnitt 9.3.

7.2 Kontinuerlig uppföljning och resultatredovisning

Sidas anvisningar lyfter fram projektorganisationernas kvalitetssäkrande ansvar. Projektorganisationen i samarbetslandet skickar rapporterna till den svenska projektorganisationen. Därefter får Palmecentret en skriftlig rapport. Utdrag från den ekonomiska uppföljningen diskuteras regelbundet på kanslimötena.

Den finansiella insatsuppföljningen internt inom Palmecentret fungerar enligt de intervjuade bra. Det stöd som handläggarna får från Palmecentrets controller värdesätts mycket. Palmecentrets kontroll sker i övrigt bl a genom revisionsintyg och fältresor.

Det finns en bred enighet inom Palmecentret om att uppföljning och avrapportering från projektorganisationerna måste bli bättre. Erfarenheterna från det bistånd som finansierats under tidigare år behöver fångas upp, systematiseras och förmedlas till de nya projekten. Dessa kunskaper och erfarenheter är dessutom centrala vid bedömningen av nya projektförslag.

Palmecentret begär in utvärderingar som har gjorts av medlems- och projektorganisationerna själva. Dock saknas oftast dokumentation kring hur Palmecentret har resonerat utifrån utvärderingen från organisationen och vi har heller inte kunnat finna att det sker någon systematisk återkoppling från Palmecentret till organisationen ifråga.

7.3 Övrig statistikproduktion

Palmecentrets projekthanteringssystem Basco ger ett bra stöd för framtagandet av den statistikinformation som behövs för olika ändamål.

7.4 Årsredovisningen

Den årsredovisning som Palmecentret avgivit för räkenskapsåret 2000 uppfyller de krav som lagen ställer på ideella föreningar.

7.5 Revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg

Enligt Palmecentrets anvisningar skall både den svenska organisationen och organisationen/samarbetspartnern i mottagarlandet utse en revisor, som skall upprätta ett revisionsintyg, vilket skall bifogas delredovisning eller slutredovisning. Enligt Palmecentrets riktlinjer för ekonomisk rapportering skall revisionen i Sverige utföras av en auktoriserad revisor i det fall delrapporten överstiger 100 kkr och av en godkänd eller förtroendevald revisor i det fall delrapporten understiger 100 kkr. Samtliga redovisningar i utlandet måste enligt anvisningarna revideras av auktoriserad revisor eller motsvarande. I de kontroller vi gjort av upprättade delredovisningar samt revisionsintyg framkom att kvalitén på redovisningarna och revisionsintyg i allt väsentligt lever upp till såväl Palmecentrets som Sidas krav.

För bokföringen av projekten gäller god redovisningssed och att även Sidas anvisningar skall tillämpas. Samtliga redovisningar i utlandet skall revideras av revisor i enlighet med Sidas revisionsinstruktion. Den svenska projektorganisationens redovisning skall revideras i enlighet med revisionsinstruktionen. De intervjuade har många synpunkter på revisionsprocessen för projekten. Denna process är komplicerad och revision sker i flera led, vilket kostar både tid och pengar. Särskilt för de mindre projektorganisationerna är revisionskostnaden betungande. Frågan är om det är kostnadseffektivt och problemet har påtalats för Sida.

Kvaliteten på revisionsintygen bedöms ha förbättrats över tiden även om den reella kvaliteten alltid är svårbedömd. De revisionsintyg som upprättats följer i allt väsentligt Sidas instruktioner och krav på revisionen. Enligt Sidas instruktioner skall revisorn, vid revision av enskilda projekt eller insatser, granska att den bidragsmottagande organisationen i samarbetslandet har en tillfredsställande revision.

I den genomgång som vi har gjort har vi i vissa fall kunnat konstatera att den svenska projektorganisationens revisor har godkänt kostnader i samarbetslandet trots att endast en sammanställning över kostnaderna där har presenterats för den svenske revisorn.

I ett av de projekt som vi granskat framgår det att den lokala organisationen i samarbetslandet åtager sig ansvaret att tillställa den svenska projektorganisationen rapporter och

redovisning, inkluderande en revisionsrapport för hela projektet, trots att den lokala organisationen i samarbetslandet inte har någon som helst möjlighet att följa upp eller påverka den svenska projektorganisationens kostnader i projektet.

7.6 Palmecentrets revisors syn på granskning av rambidrag från Sida

Vi har gått igenom revisionsberättelserna från de senaste åren. Av dessa framgår inga synpunkter på granskningen av rambidrag från Sida.

7.7 Slutsatser och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning om Palmecentrets redovisning och kontroll är att den skapar relativt goda förutsättningar för en effektiv uppföljning av den egna verksamheten och biståndsverksamheten.

7.7.1 Öppenhet för insyn (transparens)

I den årliga projektansökan och den årliga årsrapporten till Sida sammanställs beskrivningar och finansiell information om respektive projekt. Detta skapar förutsättningar för en öppenhet om den verksamhet som bedrivs.

Det är viktigt att den svenska projektorganisationen kräver full insyn i projektets verksamhet i samarbetslandet. Det är också viktigt att den svenska projektorganisationen tar sitt kontrollansvar på allvar för att säkerställa att projektet svarar upp emot de regelverk som gäller.

7.7.2 Kontinuerlig uppföljning och resultatredovisning

Palmecentrets projektuppföljning och resultatredovisning fungerar tillfredsställande.

I de fältstudier som utförts har vi noterat att det oftast funnits en ändamålsenlig finansiell rapportering i hela kedjan från det att projekt har beviljats medel till det att projektet slutredovisats. Av olika skäl är den ekonomiska redovisningen i vissa projekt försenad. Det finns skäl att inta en tuffare attityd från Palmecentrets sida när det gäller vikten av att rapporteringstiderna hålls. I vissa mindre projekt är ett fåtal personer engagerade i den svenska projektorganisationen och om ingen av dessa är intresserad av eller duktig på redovisning krävs det ibland extra stöd från Palmecentret.

Den finansiella rapporteringen som skett har baserats på kontantprincipen, det vill säga att inkomster bokförs vid inbetalning och utgifter bokförs vid utbetalningstillfället. Kravet att följa bokföringslagen medför att Palmecentret och projektorganisationerna inte längre kan redovisa projekten enligt kontantprincipen utan redovisningen måste ske enligt redovisningsmässiga grunder. Detta kommer att ställa ökade krav på Palmecentret och projektorganisationerna.

Palmecentrets styrelse får regelbunden rapportering, som bedöms vara pedagogisk och lättillgänglig. Denna uppföljning är dock mycket övergripande. Enskilda projekt tas bara upp när det finns särskilda problem, som kräver att styrelsen är informerad. Styrelsens ledamöter upplever att man snabbt kan få fram de uppgifter man behöver. Styrelsen består emellertid av mycket upptagna människor. Det är inte alltid möjligt för dem att följa enskilda projekt på det sätt som man egentligen hade velat om man haft mer tid. Möjligen finns det skäl att se över styrelsens arbetsformer för att öka styrelsens uppföljningsmöjligheter. Detta har att göra med vilken roll styrelsen ska ha generellt och speciellt när det gäller uppföljning och utvärdering, som underlag för beslut om strategiska förändringar av biståndets inriktning och prioriteringar mellan olika typer av insatser.

7.7.3 Årsredovisningen

Den årsredovisning som Palmecentret avgivit för räkenskapsåret 2000 uppfyller de krav som lagen ställer på ideella föreningar. Det bör i detta sammanhang särskilt framhållas att Palmecentret från och med den 1 januari 2001 är tvungen att följa bokföringslagen, i vilken det framgår att upprättandet av årsredovisningen måste ske enligt årsredovisningslagens krav.

7.7.4 Revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg

Sida/SEKA har en mycket detaljerad revisionsinstruktion, vilken dock har tillämpats av revisorerna på olika sätt. Därigenom har det varit osäkert vad revisorerna har granskat och vad revisionsintyget egentligen är värt. En ny revisionsinstruktion håller på att utarbetas av SEKA.

I vissa fall har revisionsrapporter omfattat hela projektet trots att revisorn bara har haft tillgång till antingen bokföringen för den svenska projektorganisationens del av kostnaderna eller de lokala kostnaderna i samarbetslandet. Det är naturligtvis viktigt att det tydligt framgår att revisionsintyget endast omfattar den del av projektet som de facto har granskats.

Palmecentret kräver auktoriserad revisor vid belopp över 100 kkr. Motsvarande beloppsgräns i Sidas anvisningar är 200 kkr. Det kan finnas skäl att diskutera en anpassning av Palmecentrets krav till Sidas, eftersom revisionen är en kännbar kostnad för relativt små projekt.

I vår genomgång av de revisionsintyg som har upprättats av Palmecentrets revisor, har det inte på något sätt framkommit att Palmecentret skulle bryta mot Sidas krav på revision och revisionsintyg.

Vi rekommenderar att

- Palmecentret och projektorganisationerna tillser att redovisning och upprättandet av framtida årsredovisningar står i överensstämmelse med bokföringslagen och årsredovisningslagen.
- Palmecentret och projektorganisationerna följer upp att den revision som utförs av de lokala projekten står i överensstämmelse med Sidas revisionsinstruktioner.

8 Lagar och förordningar

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Inom respektive sakområde
- Övriga lagar och förordningar (arbetsrätt, LOU etc)
- *Palmecentrets system och rutiner för upphandling*

8.1 Kort om nuläget

Detta styrområde är enligt de intervjuade relativt fritt från problem. Det är egentligen endast tillämpningen av Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) som uppfattas som problematisk. Diskussionen gäller såväl Sida/SEKAs styrning via ramorganisationerna av

samarbetsorganisationernas upphandling, som Palmecentrets egen styrning av upphandlingarna.

Palmecentret följer LOU vid upphandlingar. Det finns däremot inget särskilt system eller fastställda rutiner för detta. Det är sällan fråga om större upphandlingar. När det gäller kontorsservice, som t ex växel, finns ett serviceavtal med SAP. Avtal finns när det gäller företagshälsovård och Amex. Vi upphandling av datorer görs en regelrätt upphandling. Konsulter används sparsamt och då endast vid speciella utredningar och utvärderingar, speciellt inom projekthanteringen. När det gäller I-fonden finns det en placeringsgrupp med förtroendevalda. Styrelsen har fastställt ett placeringsreglemente.

Diskussioner har under en längre tid förts bl a när det gäller tillämpningen av LOU vid användningen av KF Project Center AB i olika projekt inom konsumentkooperationen.

Sidas jurister följer kontinuerligt utvecklingen av rättspraxis på upphandlingsområdet. För närvarande diskuteras tillämpningen vad gäller de enskilda organisationerna. Sida/SEKA har dokumenterat vilka problem som samarbetsorganisationerna har med upphandlingsreglerna och arbetet med tillämpningsanvisningarna befinner sig i slutskedet.

8.2 Slutsatser och rekommendationer

Med undantag för tillämpningen av LOU uppfattar vi inte att det finns några allvarliga problem inom detta styrområde. För de enskilda organisationerna är det emellertid viktigt att det är klart hur LOU skall tillämpas. Det är därför angeläget att det pågående arbetet inom Sida leder till tydliga regler. Det är viktigt att Palmecentret noggrant analyserar dessa nya regler och vid behov av förändringar i policyn informerar medlems- och projektorganisationerna om detta.

I den genomgång som vi har gjort av Palmecentrets upphandlingsrutiner, har det inte framkommit något som indikerar att Palmecentret bryter mot LOU. Inte heller när det gäller medlems- och projektorganisationerna har vi funnit uppenbara brott.

Vi har enligt Sidas önskemål särskilt granskat användandet av KF Project Center AB. Företaget är ett av Kooperativa institutet helägt dotterbolag, i vilket konsumentkooperationen har valt att samordna internationella projekt. Enligt vår bedömning står detta inte i strid med LOU.

Det bör i detta sammanhang framhållas att om en organisation i sin projektansökan anger att ett angivet bolag inom koncernen kommer att användas för genomförandet av projektet, så står detta inte i strid med LOU. Om det däremot är fråga om en ren upphandlingssituation, sedan medel har beviljats ett projekt, måste LOU följas även om det finns önskemål om att utnyttja ett specifikt företag i den egna koncernen. Men det har det inte så vitt vi har kunnat finna varit fråga om här.

Vi rekommenderar att

- Palmecentret noggrant analyserar Sida/SEKAs tillämpningsanvisningar avseende LOU och informerar medlems- och projektorganisationerna om eventuella förändringar i policyn.

9 Palmecentrets organisatoriska förutsättningar

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- *Ansvarsfördelningen mellan Palmecentret och medlemsorganisationerna* samt projektorganisationerna
- *Förankrings- och beslutsprocess gentemot medlemsorganisationerna* samt projektorganisationerna
- Associationsform
- Val av samarbetspartners

9.1 Ansvarsfördelningen mellan Palmecentret och medlemsorganisationerna samt projektorganisationerna

De intervjuade anser att det finns en tillräcklig tydlig ansvarsfördelning mellan Palmecentret och medlems- respektive projektorganisationerna. Men det förs samtidigt en diskussion om en annan ansvarsfördelning skulle kunna vara möjlig och önskvärd. I en del medlemsorganisationer är det förtroendevalda som håller i de internationella frågorna. I takt med att ombudsmannakåren har minskat har de förtroendevalda fått ta över allt mer av de administrativa uppgifterna. Alla har inte samma intresse och fallenhet för detta. Ett alternativ som har förts fram är att Palmecentret skulle kunna ta hand om projektadministrationen åt projektorganisationer som så önskar. ”*Det skulle vara skönt att bara kunna skicka alla kvitton till Palmecentret, så fick dom sköta resten*”, som en intervjuad uttryckte det.

Kunskapen inom medlems- och projektorganisationerna om vad Palmecentret gör är inte alltid tillräckligt stor. Denna uppfattning förs fram både av medarbetare vid Palmecentret och av företrädare för några av medlems- och projektorganisationerna. Till en del är detta inte att förvånas över, då Palmecentret har unika uppgifter, som i många medlemsorganisationer är en marginell del av deras verksamhet. Å andra sidan är det beklagligt om därmed kunskapen om och erfarenheten av hur medlemsorganisationerna kan bidra till utvecklingen av det civila samhället i samarbetsländerna inte är tillräckligt spridd. I takt med att de enskilda organisationernas betydelse därvidlag har blivit alltmer accepterad och känd, har uppmärksamhet riktats mot de enskilda organisationernas kapacitet att även på andra sätt medverka i utvecklingssamarbetet.

Det finns också signaler om att Palmecentret av en del politiskt intresserade uppfattas framför allt som ett opinionsbildande organ, djupt involverat i strategiska globala frågor på hög politisk nivå. Ett par av de vi har intervjuat säger att man därför ibland tvekar att ”störa” med frågor kring enskilda projekt. Men den generella bilden är att Palmecentrets handläggare är mycket serviceinriktade.

9.2 Förankrings- och beslutsprocess gentemot medlemsorganisationerna samt projektorganisationerna

Från kansliets sida påpekas att det är relativt enkelt att engagera medlemsorganisationer och enskilda personer, som man har en långvarig relation till. Dessa ställer upp i olika sammanhang och deltar aktivt i diskussioner och beslutsprocesser. Däremot är det svårare att få med de medlemsorganisationer, som inte tidigare har engagerat sig i biståndet. Det är också svårt att få med nya personer, även i de organisationer som har varit engagerade tidigare.

Det har saknats policydokument kring Palmecentrets inställning i viktiga frågor som miljö, fattigdomsbekämpning etc. Där har man istället lutat sig mot Sidas styrdokument. I verksamhetsplanen för 2001 beskrivs policyutvecklingen. Detta är ett viktigt instrument

för förankringen av det arbete som bedrivs vid kansliet. En övergripande strategi tas fram med kriterier för vad som är bra bistånd. Palmecentrets verksamhet sätts därigenom in i ett större sammanhang. I strategin ska ingå

- Riktlinjer för hur projekt som bedrivs över Palmecentrets olika ramar ska mäta kostnadseffektivitet
- Praktisk handledning för bedömning av folkbildningsprojekt
- Guide för jämställdhet baserad på best practice
- Riktlinjer för den facklig-politiska biståndsverksamheten

Det finns inom kansliet önskemål om att få utrymme att ägna sig mer åt policyfrågor och metodutveckling. Ett av de områden som har nämnts som särskilt angeläget att satsa metodutveckling på är folkbildning.

9.3 Associationsform

Riksdagen har medborgarnas uppdrag att säkerställa att skattepengarna används på ett effektivt sätt. Av detta följer Sidas kontrollansvar. Den yttre legitimiteten förutsätter en transparent hantering av alla biståndsmedel oberoende av vilken kanal som används. Därför ställs samma krav på effektivitet när dessa kanaliseras genom enskilda organisationer, som för Sidas verksamhet i övrigt. Effektivitet är en relativ term, där resultatet måste relateras till målet. Ett mål med de enskilda organisationernas verksamhet beskrivs i *”Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats”* så här: *”Grunden för utvecklingssamarbetet med enskilda organisationer är att en svensk organisation ingår och utvecklar ett nära samarbete med en partner i mottagarlandet”*.

Enligt Sidas anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats (1998-04-27) är ett krav att *”den lokala samarbetspartnern skall vara en demokratiskt uppbyggd, inhemsk organisation med en ideell eller kooperativ inriktning”*.

I avtalen med Palmecentret identifieras samarbetsorganisationen ofta bara med ett namn på organisationen. Vilken juridisk person som avses framgår inte alltid. Ett exempel är Palmecentret egna projekt i Sydafrika tillsammans med ETU (Education and Training Unit). I verkligheten finns det två olika organisationer med samma namn – ETU. Den ena är en frivilligorganisation och den andra ett företag. Men utåt sett är det samma organisation, med samma personal, lokaler etc. Skillnaden är att pengar som kommer från internationella givare går till frivilligorganisationen, medan pengar från lokala kunder (som ANC, Kommunförbundet etc) går till företaget. Kostnaderna fördelas mellan frivilligorganisationen och företaget enligt bedömningar från fall till fall. ANC har säkerställt den samlade verksamhetens likviditet, när exempelvis bidragen från Palmecentret/Sida har dröjt. Detta har gjort att verksamheten i huvudsak har kunnat bedrivas enligt plan, även då avtal med Palmecentret har fördröjts eller vid osäkerhet om bidragets storlek. Det framgår inte av samarbetsavtalet mellan Palmecentret och ETU, vilken av de två juridiska personerna med samma namn – ETU – som är Palmecentrets samarbetspartner. Det framgår heller inte av revisionsintyg. I den ekonomiska redovisningen för det bokslutsår som slutar 2001-03-31 finns dock ett lån från företaget upptaget med 639 320 Rand. Det förefaller som att den mer kommersiella delen av verksamheten håller den givarfinansierade under armarna, åtminstone beträffande likviditeten. Samtidigt är det utifrån ETUs intressen viktigt att bibehålla ett internationellt stöd, inte minst på den betydelse detta har ur image-synpunkt.

Ett annat exempel är Broderskaps projekt i Sydafrika. Som samarbetspartner anges MTP (*”Mediation and Transformation Practise”*). I själva verket är samarbetspartnern ett aktiebolag (fämansbolag med 200 Rand i aktiekapital). Företagets namn är *”Conflict and*

Change Unit CC” och det inregistrerades fyra dagar innan ansökan sändes till Palme-centret.

Det är uppenbart att den sistnämnda organisationen inte uppfyller det grundläggande kravet på att den lokala samarbetspartnern skall vara en demokratiskt uppbyggd, inhemsk organisation med en ideell eller kooperativ inriktning. Ett annat krav är att organisationen skall ha bedrivit dokumenterad verksamhet under minst ett år. Inte heller detta krav uppfylls i det nämnda fallet. Palmecentret förde en diskussion med den svenska projektorganisationen kring den fortsatta hanteringen av frågan.

9.4 Val av samarbetspartners

Vi kan efter vår granskning inledningsvis konstatera att

- Val av samarbetspartners i Sverige styrs av historien i inte ringa omfattning. Det är i princip samma medlemsorganisationer som är mest aktiva år efter år, medan det är svårt att engagera de övriga.
- Det finns inget som formellt hindrar även icke-medlemmar att söka medel via Palme-centret, men de får alltid nej
- Det finns inom Palmecentret en stor respekt för medlemsorganisationernas kompetens och en bra dialog
- Inom Palmecentret finns det intresse av en ökad proaktivitet i valet av samarbetspartners, exempelvis genom att stimulera fler organisationer att söka medel och genom att öka engagemanget hos medlemsorganisationer med få projekt
- Det pågående arbetet vid Sida/SEKA med att utarbeta ramkriterier är av stor strategisk betydelse för Palmecentret, då det förbättrar förutsättningarna för alla organisationer att på ett tydligare och mera transparant sätt konkurrera om finansiellt stöd från Sida
- Medlemsorganisationernas/de svenska projektorganisationernas val av samarbetspartners i mottagarlandet är i många fall ”självkärl”, i den meningen att det finns en naturlig systerorganisation eller att initiativet till samarbetet har kommit från en viss organisation i samarbetslandet. Det är mindre vanligt att valet sker genom att ett antal kandidater jämförs utifrån ett antal urvalskriterier.

När det gäller valet av samarbetspartners finns bland vissa organisationer på regional eller lokal nivå en upplevelse av att vara i händerna på centralorganisationerna. *”I praktiken är det dom som väljer ut våra samarbetspartners i mottagarlandet”*, säger en intervjuperson.

Arbetet med att utveckla ramkriterier välkomnas av alla intressenter. Utvecklingen av en process för val av ramorganisationer, inklusive explicita, ex ante uttryckta kriterier för valet av ramorganisationer är av central betydelse för att säkerställa att enskilda organisationer används på effektivast tänkbara sätt. Samtidigt öppnar detta för nya organisationer att ta del av Sidas stöd. Detta kan komma att innebära en hårdare konkurrens om tillgängliga medel för Palmecentret. Det är därför viktigt att redan nu förbereda sig inför en sådan utveckling, genom att bl a bygga upp kapaciteten i medlems- och projektorganisationerna, initiera insatser för att säkerställa kvaliteten på projekten etc.

9.5 Slutsatser och rekommendationer

9.5.1 Ansvarsfördelningen mellan Palmecentret och medlemsorganisationerna samt projektorganisationerna

Vår bedömning är att det inte finns några allvarliga problem när det gäller ansvarsfördelningen visavi medlems- och projektorganisationerna. Denna är tydligt reglerad. Ansvarsfördelningen är väl känd bland Palmecentrets personal och även bland medarbetarna i medlems- och projektorganisationerna. Vi har dock i systemrevisionen kunnat konstatera

att denna kunskap tunnas ut i andra och tredje led, framför allt i projektorganisationen i samarbetslandet. Detta kan vara en av orsakerna till förseningar i undertecknande av avtal och insändande av rapporter, brister i uppföljningen av resultat etc. Men detta är den svenska projektorganisationens ansvar och beror inte på en otydlig ansvarsfördelning visavi Palmecentret. Däremot kan Palmecentret bidra till att dessa problem synliggörs och uppmärksammas. Medlems- och projektorganisationernas relation till Palmecentret är klart definierad och grundligt dokumenterad. Det kan alltid diskuteras vilken ansvars- och arbetsfördelning som är mest ändamålsenlig mellan Palmecentret och medlems- respektive projektorganisationerna. Enligt vår bedömning är nuvarande fördelning av roller och ansvar en pragmatisk avvägning mellan olika behov och principer, vilken har visat sig fungera väl i praktiken. Vi anser därför att det inte finns anledning att ifrågasätta den principiella uppdelningen. Däremot är det naturligtvis angeläget att kontinuerligt ”hålla ett öga på” hur det fungerar i verkligheten.

9.5.2 Förankrings- och beslutsprocess gentemot medlemsorganisationerna samt projektorganisationerna

Vi har inte identifierat några systemfel i förankrings- och beslutsprocessen. Det utvecklingsarbete som har initierats kring policy och strategier är av stor betydelse för att uppnå förankring bland medlems- och projektorganisationer. Det är viktigt att alla medlemsorganisationer är delaktiga i denna process.

9.5.3 Associationsform

Ovan har i avsnitt 9.3 beskrivits två exempel på projekt som vi har granskat i vår fältstudie i Sydafrika, där det finns skäl att närmare diskutera tillämpningen av Sidas regler. Det första exemplet visar på de problem som kan uppstå vid en utfasning av stödet, när organisationen ska stå på egna ben ekonomiskt. Det är angeläget att de svenska regelsystemen medger möjlighet för projektorganisationen i samarbetslandet att följa det egna landets lagar och samtidigt bygga upp den kapacitet som erfordras. Enligt vår uppfattning har ETU en hög professionell kompetens och organisationen bedriver en bra och kostnadseffektiv verksamhet. Våra synpunkter gäller således inte stödet som sådant, vilket vi uppfattar som väl motiverat och effektivt, utan betydelsen av tydlighet när det gäller relationen till samarbetspartnern och vikten av en öppenhet när det gäller formerna för utfasningen av stödet. Enligt vår bedömning kan det finnas skäl att bejaka en utfasning mot mer av kommersiellt motiverade organisatoriska lösningar, dvs ett accepterande av marknadslösningar även när det gäller t ex fortsatt kapacitetsuppbyggnad.

Det andra exemplet i avsnitt 9.3 visar på vikten av att valet av samarbetspartner i samarbetslandet följer de grundregler som gäller för stödet till enskilda organisationer. Eftersom utvecklingen av dess kapacitet och kompetens skall stå i fokus för insatsen är det självfallet ett oavvisligt krav att organisationen ifråga svarar upp emot det grundläggande syftet med stödet till enskilda organisationer och de förutsättningar som gäller för stöd till dessa.

Vi rekommenderar att

- Det i alla avtal framgår vilka juridiska personer som är samarbetspartners
- Palmecentret gör en genomgång av samtliga lokala projektorganisationer i samarbetslandet för att säkerställa att de svarar upp emot Sidas krav
- Palmecentret genom utbildning, avtalsmallar, granskning av ansökningar etc säkerställer en seriös bedömning av lokal samarbetspartner i samarbetslandet
- Palmecentret inför utfasningen av stödet till ett projekt medverkar till att samarbetsorganisationen i samarbetslandet utvecklar en medveten strategi för att finna andra intäktskällor
- Palmecentret tar initiativ till ett metodutvecklingsarbete där medlemsorganisationernas förutsättningar att kunna medverka i olika typer av utvecklingssamarbete vidareutvecklas och tydliggörs.

- Palmecentret upparbetar rutiner för systematiskt inhämtande av synpunkter från medlems- och projektorganisationerna t ex i form av återkommande enkäter.
- Dialogen mellan Palmecentret och medlemsorganisationerna fortsätter som hittills när det gäller gemensamma angelägenheter som metodutveckling, arbetsfördelningen, kompetensutveckling etc.

10 Utformningen av Palmecentrets organisation

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- *Palmecentrets beslutsordning*
- *Kansliets relation till Palmecentrets styrelse*
- Ledningsform, inklusive styrelsen och dess roll
- *Kansliets organisation och arbetsformer*
- *Kansliets relation till och funktion i förhållande till medlems- och projektorganisationerna*
- Initiativrätt
- IT-strategi
- Personalpolitiken
- Palmecentrets diarieföringsrutiner

10.1 Palmecentrets beslutsordning

Palmecentrets organ är Representantskapet, styrelsen och verkställande utskottet. Representantskapet är Palmecentrets högsta beslutande organ. Till representantskapet utser LO, SAP och KF vardera fem ombud. Övriga medlemsorganisationer utser vardera ett ombud.

Styrelsen består av 13 ledamöter, varav LO, SAP och KF föreslår två vardera och ABF en. Enligt delegationsordningen fattar styrelsen beslut om

- Övergripande mål, uppgifter och riktlinjer för verksamhet (verksamhetsplan)
- Organisation
- Anställning av generalsekreterare
- Resultatdisponering samt resultat- och balansräkning
- Årsbokslut och budget
- Delegations- och attestordning
- Placeringspolicy
- Fullmakter och firmateckning
- Viktigare frågor som av generalsekreteraren och VU hänskjutes till styrelsen.

Verkställande utskottet består av en ledamot (plus en suppleant) från vardera LO, SAP, KF och ABF, samt ytterligare en. Verkställande utskottet fattar beslut om

- Ramansökningar och redovisningar till Sida, demokrati och MR-ansökningar och redovisningar till Sida
- Organisationsstöds- och projektansökan och redovisning till UD
- I-fonden; egeninsats till ramprojekt, I-fondsansökningar över 50.000 SEK
- Hyreskontrakt.

Enligt delegationsordningen fattar generalsekreteraren alla beslut som inte uttryckligen angivits att de skall fattas av styrelsen eller VU eller är av särskild vikt för Palmecentrets verksamhet.

Vidare finns det i personalpärmen ett dokument som visar ansvarsfördelningen i centrets ledning mellan generalsekreterare, biståndschef och kontorschef. Dessa tre befattningshavare äger, liksom styrelsens ordförande, rätt att teckna Palmecentrets firma, var och en för sig.

Det verkställande utskottet har inte sammanträtt på ett och ett halvt år. De personer som ingår i VU är i regel med vid styrelsemötena och det har inte bedömts finnas skäl att ta upp samma frågor i båda organen.

10.2 Kansliets relation till Palmecentrets styrelse

Palmecentrets styrelse sammanträder 3–4 ggr per år. Styrelsen lägger fast planer och övergripande prioritering. Vårt intryck är att samarbetsklimatet mellan styrelsen och kansliet är mycket gott.

10.3 Ledningsform, inklusive styrelsen och dess roll

Styrelsens roll har beskrivits ovan. Vid intervjuerna har hävdats att styrelsen nu är betydligt mera aktiv än tidigare. För ett par år sedan hände det alltför ofta att styrelsen knappt var beslutsamässig. Ett av skälen till den ökade aktiviteten anses vara att den opinionsskapande rollen har förstärkts.

Palmecentret omorganiserades 1999. Carl Tham utsågs till generalsekreterare, med huvudansvar för centrets vidgade roll som opinionsbildare och informatör, särskilt inom områden som EU, EMU, säkerhetspolitik samt freds- och konfliktnfrågor. Carin Jämtin utsågs till biståndschef och Ann-Margret Näslund till kontorschef. Dessa tre utgör kansliets ledningsgrupp. Ledningsgruppen träffas vid behov, men har inga fastställda regelbundna mötestider.

10.4 Kansliets organisation och arbetsformer

Vid kansliet har utarbetats en mycket innehållsrik personalpärm, som ska finnas tillgänglig hos varje medarbetare. Innehållet är sorterat i bokstavsordning, vilket gör det lätt att hitta i pärmen. Här finns beskrivet arbetsformer, regler, rutiner mm. Torget på intranätet innehåller många värdefulla hjälpmedel för den enskilde medarbetaren.

Kansliet har vuxit kraftigt, från ca 12 personer år 1990 till 22 personer år 2001. Trots detta upplever flertalet av de anställda att kansliet är underbemannat. Särskilt vid arbetstoppar kring behandlingen av ansökningar och vid större evenemang räcker inte personalresurserna till. Detta drabbar framförallt assistenterna.

Fördelningen av ansvar och befogenheter är tydlig. Möjligen kan det finnas vissa oklarheter i arbetsfördelningen mellan ekonomifunktionen internt och controllerfunktionen. Om detta innebär ett dubbelarbete är svårt att bedöma, men det torde i så fall vara marginellt.

Det finns en god samstämmighet när det gäller innebörden av ansvaret för ett land, en region, ett tema etc. Hur den enskilde handläggaren fullgör ett tematiskt ansvar varierar beroende på vilket detta tema är och en rad omständigheter. Tilldelningen av ansvarsområden sker delvis efter intresse. När en handläggare anställs "ärver" vederbörande ofta föregångarens ansvarsområden, även om en rad omfördelningar har skett

under senare år. Mixen av ansvarsområden är inte alltid individuellt anpassad helt till varje handläggares kompetens.

Det system för information och samråd som finns inom Palmecentret uppfattas av de flesta som väl avvägt. Kansliet har möte varje måndag. Det finns en årlig verksamhetsplan som följs upp kontinuerligt vid kanslimöten. Detta fungerar väl. När det gäller organisatoriska frågor finns dock en upplevelse av att det är samma frågor som kommer upp gång på gång vid dessa möten. Det handlar om tidsbrist, överbelastning och om behovet av ytterligare administrativa resurser.

Arbetsituationen för enskilda medarbetare inom Palmecentret uppvisar stora variationer. De flesta arbetar mycket självständigt och gör sina prioriteringar helt på egen hand. Andra har mycket små möjligheter att göra egna prioriteringar, utan kan tilldelas arbetsuppgifter med kort varsel. Många upplever sig ha betydande svårigheter att leva upp till ens de högst prioriterade förväntningarna och lever i ständig stress. Andra har utrymme för egna initiativ och utvecklingsarbete. En del av medarbetarna vid Palmecentret upplever betydande problem med att få tiden att räcka till, att veta vad som ska prioriteras och att finna en lämplig ambitionsnivå i arbetet med olika frågor.

När det gäller dimensioneringen är en ständigt aktuell fråga det numeriska förhållandet mellan antalet handläggare och stödfunktionernas omfattning. Några handläggare upplever det som påfrestande ”att hålla på med allt”. Samtidigt uppfattas stödfunktionerna vid Palmecentret som underdimensionerade, vilket delvis kompenseras genom extrapersonal vid arbetstoppar. Hur lite stödfunktioner det kan finnas utan att effektiviteten blir lidande är en central fråga, som tagits upp vid intervjuerna.

10.5 Kansliets relation till och funktion i förhållande till medlems- och projektorganisationerna

I verksamhetsplanen för 2001 står det att *”Palmecentret har en dubbel uppgift, både att vara medlemsorganisationernas förlängda arm in i Sida och att vara Sidas förlängda arm in i medlemsorganisationerna. Båda uppgifterna är viktiga men den förstnämnda viktigast”*.

Av stadgarna framgår att Palmecentret är ett samarbetsorgan i internationella frågor för den svenska arbetarrörelsen. Det framgår vidare att *”uppgiften är att på uppdrag av medlemsorganisationerna stödja arbetarrörelsens internationella verksamhet”*. Kansliet verkar således på medlemsorganisationernas uppdrag och har därmed i förhållande till dessa en konsultativ roll. Detta präglar även förhållandet till projektorganisationerna.

Genom utbildning, rådgivning, spridning av erfarenheter, utarbetande av mallar för ansökningar, samarbetsavtal och rapporter etc bidrar kansliet till att säkra och utveckla kvaliteten på det bistånd som ges av projektorganisationerna.

De uppgifter för Palmecentret som framgår av stadgarna redovisas i avsnitt 3. I denna beskrivning av Palmecentrets uppgifter finns inslag som kan ge intryck av en något mera styrande roll (”skapa opinion”, ”initiera”, ”samordna”). Det har också vid intervjuerna med representanter för medlemsorganisationerna framförts önskemål om att Palmecentret får ett tydligt uppdrag att samordna arbetarrörelsens resurser, så att man får ut maximal nytta av insatserna.

Det har även vid intervjuerna och fältbesöken framkommit önskemål om ett förtydligande av Palmecentrets roll när det gäller kontroll och uppföljning av de projekt som bedrivs. Den konsultativa rollen förutsätter att medlems- och/eller projektorganisationen öppet kan ta upp problem med kansliet, utan att riskera att denna information i ett senare skede kan användas mot dem t ex när det gäller att få ytterligare finansiellt stöd.

Palmecentret bedriver även ett antal projekt själv i direkt samarbete med en projektorganisation i samarbetslandet, utan inblandning av någon svensk medlemsorganisation. Lämpligheten i detta har ifrågasatts av ett par av de intervjuade. Det anses leda till oklarheter beträffande kansliets objektivitet vid värderingen av ansökningarna. ”*Palmecentrets egna projekt åker i en egen gräddfil*”, som en intervjuad uttryckte det. Självfallet är det inte möjligt att vare sig vederlägga eller bevisa ett sådant påstående, men det visar på vikten av att tydliggöra vilken roll Palmecentret ska ha i dessa sammanhang.

I bilaga 4 finns en mer detaljerad redovisning av vilka synpunkter som har framkommit vid fältstudier och besök i svenska projektorganisationer. Det samlade intrycket är att projektorganisationerna är mycket nöjda med kansliets funktion och även relationerna med handläggarna vid kansliet. Sammanfattningsvis har följande idéer framkommit när det gäller utvecklingen av stödet till projektorganisationerna.

- Palmecentrets utbildningsinsatser (seminarier, kurser, konferenser) är mycket uppskattade, men de förläggs i alltför stor utsträckning till Stockholm. Det föreslås att dessa arrangemang sprids mera jämnt över landet och att de gärna genomförs som samarrangemang med medlemsorganisationerna regionalt eller lokalt.
- Utbildning och skriftlig information om hur man skriver ansökningar och rapporter är mycket bra, men dessa insatser borde kompletteras med en individuell återkoppling i varje enskilt fall. Enligt förslagsställarna skulle det räcka med ett email i retur när handläggaren hade läst texten i en rapport, med några korta synpunkter på vad som kunde förbättras till nästa gång.
- Palmecentret är en bra kunskapsbank, men det vore bra om inte alla erfarenheter bara ska samlas där. Erfarenhetsutbyte mellan svenska projektorganisationer som arbetar i samma land (eller samma region) efterlyses, liksom ett organiserat erfarenhetsutbyte mellan projektorganisationerna i åtminstone de viktigare samarbetsländerna. Att detta inte uppkommer spontant mellan projektorganisationerna beror inte på bristande intresse, utan på att var och en har fullt upp med sitt eget projekt. Det behövs någon som organiserar nätverken initialt och här är Palmecentret en lämplig nätverksbyggare. När nätverken väl är skapade bör det ligga ett ansvar på de som ingår i nätverken att själva ”hålla dem igång”.

10.6 Initiativrätt

Palmecentrets rätt att ta initiativ framgår av stadgarna. Det finns heller inga begränsningar för kansliets medarbetare på denna punkt.

10.7 Personalpolitiken

När det gäller personalpolitiken upplevs det som att den förbättrats över tiden. De intervjuade medarbetarna vid Palmecentret är idag överlag nöjda med personalpolitiken. Arbetsgivaren anses vara bra när det gäller utbildning och utveckling och lönepolitiken är OK. Utvecklingssamtal och andra uppföljningsformer förekommer, men behöver utvecklas ytterligare. Det har inte i övrigt framkommit synpunkter som motiverar förslag till förändringar.

10.8 Palmecentrets diarieföringsrutiner

Diariet omfattar all in- och utgående post, e-mail och fax, samt försändelser som kommer in med bud. Ansvariga för diariet är sekreterarna enligt fastställt schema. Allt registreras sedan 2001 elektroniskt. Tidigare fördes diariet manuellt i en loggbok.

10.9 Slutsatser och rekommendationer

10.9.1 Palmecentrets beslutsordning

Då VU inte har sammanträtt på 1,5 år bör Palmecentrets styrelse diskutera behovet av att ha kvar ett VU och vilken roll detta i så fall skall ha. I övrigt har vi inga synpunkter på Palmecentrets beslutsordning.

10.9.2 Ledningsform, inklusive styrelsen och dess roll

Medlemsorganisationerna finns representerade i styrelsen, vilket uppfattas som mycket bra. Dialogen mellan kansliet och styrelsen är öppen och konstruktiv. Det finns också en förväntan på att styrelsen skall ta en ännu mer aktiv och närvarande roll i Palmecentrets utveckling.

Vi har i det tidigare förordat att Palmecentret ska ha en något mera styrande roll även när det gäller utvecklingssamarbetet. Exempelvis har vi förordat en tydligare fokusering och koncentration ("programmering") av biståndsinsatserna, så att inte dessa blir så splittrade. Om detta skall realiseras är det ännu viktigare att Palmecentrets dubbla roll blir tydlig. Detta är emellertid ingen omöjlighet. Det tillhör snarare regel än undantag när det gäller "stabs- och serviceorgan", vilket Palmecentret skulle kunna betraktas som när det gäller arbetarrörelsens internationella verksamhet.

Ledningsgruppens arbete bör tydliggöras till form och innehåll.

10.9.3 Kansliets organisation och arbetsformer

Arbetet har under senare år strukturerats upp och vi bedömer att Palmecentret idag har en ändamålsenlig organisation. Enligt vår uppfattning bör utvecklingsarbetet framförallt inriktas mot en ökad samordning av medlemsorganisationernas biståndsverksamhet och en tyngdpunktsförskjutning av arbetet i riktning mot mer av uppföljning, utvärdering och spridning av erfarenheter.

Det finns inom Palmecentret ett starkt individuellt ansvarstagande, kombinerat med både formella och informella stödstrukturer. Ambitionsnivån och arbetsbelastningen är hög. Tempot är högt, stämningen god, klimatet kollegialt och samarbetet präglas av positiv anda, hjälpsamhet och flexibilitet. Styrsystemen är generellt väl utvecklade, kända av personalen och tillämpas i praktiken.

Många upplever att arbetsklimatet har förbättrats över tiden. Denna positiva utveckling behöver understödjas. Ett öppet klimat är en mycket viktig framgångsfaktor och en levande diskussion när det gäller att ifrågasätta projekt, arbetsplanering och resursplanering har stor betydelse för organisationens kvalitetssäkring.

Palmecentret har expanderat kraftigt såväl personalmässigt som verksamhetsmässigt på ganska kort tid. Vi rekommenderar nu en period av konsolidering och fokus på kvalitet.

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

Kontakterna med projektorganisationerna sker bl a via e-mail, telefon och fältbesök. Det kan finnas skäl för Palmecentret att överväga att öka sin närvaro i fält, genom att exempelvis ha en person stationerad i en prioriterad region.

Det är svårt för en utomstående (och ibland även för chef och arbetskamrater) att veta hur hög en persons arbetsbelastning är och om vederbörande arbetar effektivt. Därför är det

viktigt med en öppen atmosfär där initiativ till effektivisering uppmuntras och belönas. Vi uppfattar att denna öppenhet finns vid Palmecentret.

Enligt vår bedömning är arbetsbelastningen inom Palmecentret hög. Allt annat lika skulle det vara motiverat att utöka personalstyrkan för att ta tillvara den utvecklingspotential som finns. Men då det saknas individuella arbetsplaner och uppföljning kopplad till redovisning av tidsanvändningen, kan inte dimensioneringen bedömas på objektivet underlag.

I många verksamheter är det självklart att planera och redovisa hur tiden används. Ibland är tid det enda tillgängliga måttet på prestationen. Sålunda mäts den – och kunderna debiteras – vid professionella insatser som utförs av advokater, revisorer, konsulter m.fl. Detta sker ofta i timmar och minuter, trots att alla är medvetna om att använd tid är ett grovt mått på prestationen. Behovet av att använda arbetstiden effektivt är inte mindre i en icke-kommersiell verksamhet. Även om inte kostnaden för tiden ska debiteras någon kund är motiven desamma för ett rationellt utnyttjande av arbetstiden. Detta förutsätter en noggrann planering och prioritering av vad tiden ska användas till. Men det förutsätter också en uppföljning av den faktiska tidsanvändningen, som underlag för lärande, erfarenhetsutbyte och fortsatt planering.

Enligt vår bedömning saknas det inom Palmecentret idag ett tillfredställande sätt att följa upp hur arbetstiden används och därmed vilka prioriteringar som har gjorts. Det går därför inte att på ett bra sätt följa upp förändringar i balansen mellan beredningen av ansökningarna och uppföljningen av projekten.

Personalpärmen är en utmärkt ”uppslagsbok” för de anställda, när det gäller alla regler och rutiner vid kansliet. En brist är dock att dokumenten inte är daterade. Initialt är detta inget problem, men de ingående dokumenten kommer naturligtvis att behöva bytas ut efter hand och då kommer det i praktiken att bli svårt att hålla reda på vilket som är det aktuella.

10.9.4 Kansliets relation till och funktion i förhållande till medlems- och projektor- ganisationerna

De personer som representerar medlemsorganisationer i styrelsen, har projekt eller som på annat sätt arbetar nära Palmecentret har god kunskap om Palmecentret och dess roll, liksom övriga personer som jobbar med internationella frågor inom arbetarrörelsen. När det gäller den regionala och lokala nivån inom medlemsorganisationerna är kunskapen mer ojämn. Här uttrycks ett behov av att Palmecentret synliggörs genom t ex att seminarier och konferenser i större utsträckning förläggs till platser utanför Stockholmsområdet.

Den opinionsskapande rollen ger en ganska komplex extern bild av Palmecentret. Kansliet är i sitt arbete både normerande (i opinionsbildningen) och stödjande (i projekthanteringen).

Vi bedömer att kansliet i projekthanteringen har utformat ett tydligt konsultativt förhållningssätt till medlems- och projektororganisationer. Därför anser vi att beskrivningen i verksamhetsplanen, där det anges att Palmecentret är ”Sidas förlängda arm” in i medlemsorganisationerna, är problematisk. En ideell organisation bör inte ha en myndighetsroll (även om vi vet att det förekommer, men då med legalt stöd). Enligt vår uppfattning är det angeläget att rollen förtydligas och beskrivs i andra termer än som ”en förlängd arm till Sida”.

Vi bedömer det som angeläget att i detta sammanhang även diskutera om och i så fall när Palmecentret ska bedriva projekt i direkt samarbete med en organisation i samarbetslandet utan inblandning av en medlemsorganisation.

De förslag som under fältstudier och besök i svenska projektorganisationer framkommit när det gäller en vidareutveckling av kansliet i förhållande till medlems- och projektorganisationer är värda en seriös diskussion inom Palmecentret. Vi anser att de förslag som sammanfattas i avsnitt 10.5 bör genomföras i första hand.

10.9.5 Personalpolitiken

Det är viktigt att kontinuerligt utveckla former för att ge medarbetarna feed-back på deras arbete. Särskilt uppskattning för och bekräftelse av måluppfyllelse är väsentligt för att stärka resultatorienteringen. Verksamheter där det ideella inslaget traditionellt har varit stort behöver ofta ägna uppmärksamhet åt att hitta professionella former för att ge uppskattning och vägledning åt alla i personalgruppen.

Det finns också skäl att löpande utvärdera och utveckla rutinerna för introduktion av nyanställda. En väl genomförd introduktion av nyanställda är särskilt viktig när arbetspotent är högt.

10.9.6 Palmecentrets diarieföringsrutiner

Diarieföringen fungerar bra, med undantag för email-korrespondensen. Det synes vara svårt att få de enskilda medarbetarna att prioritera denna uppgift. Representanter för medlems- och projektorganisationer har vid intervjuerna påtalat svårigheterna, när de hänvisar till dokument som har skickats in via email. Dessa dokument kan då ibland inte återfinnas i projektpärmarna eller spåras upp via diariet. Om det ska vara möjligt att förverkliga vår tidigare rekommendation om en förenklad administration genom elektronisk överföring av ansökningar och rapporter är det en oavvislig förutsättning att diarieföringen av dessa dokument fungerar.

Vi rekommenderar att

- Det sker en tyngdpunktsförskjutning av arbetet vid kansliet i riktning mot mer av uppföljning, utvärdering och spridning av erfarenheter
- Palmecentret, efter att ha expanderat kraftigt såväl personalmässigt som verksamhetsmässigt, nu inriktar sig på en period av konsolidering och fokus på verksamhetens kvalitet.
- Medlemsorganisationerna tillsammans med Palmecentret tydliggör kansliets roll i styrningen och uppföljningen av vilka projekt som skall bedrivas
- Styrelsen fastställer en policy för om och i så fall när Palmecentret ska bedriva projekt i direkt samarbete med en organisation i samarbetslandet utan medverkan av en medlemsorganisation
- Palmecentrets styrelse diskuterar behovet av att ha kvar ett VU och vilken roll detta i så fall skall ha
- Ledningsgruppens arbete tydliggörs till form och innehåll
- Alla dokument i personalpärmen dateras
- Alla medarbetare respekterar kravet på diarieföring när det gäller email
- Det inom Palmecentret utses en handläggare med tematiskt ansvar för uppföljnings- och utvärderingsfrågorna
- Palmecentret överväger att öka sin närvaro i fält, genom att exempelvis ha en person stationerad i en prioriterad region
- Palmecentret utvecklar sin funktion i förhållande till medlems- och projektorganisationerna, i första hand beträffande spridning av utbildningsarrangemangen, nätverksbyggande och individuell återkoppling på ansökningar och rapporter

11 Dialog/samrådsformer mellan Palmecentret och Sida

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

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

11.1 Nulägesbeskrivning

Palmecentrets relationer till Sida beskrivs överlag som mycket goda. Palmecentret har kontinuerlig dialog med flera olika avdelningar på Sida. Sida uppfattas generellt som en kompetent samarbetspartner. Sidas expertkunskap uppskattas och myndighetsutövningen ses som ett naturligt inslag. Ibland upplevs Sida av naturliga skäl som litet fyrkantiga i vaktslåendet av generella regler, men å andra sidan efterlyses ibland till och med att Sida skall vara ännu tydligare i sin myndighetsroll.

Det ligger i sakens natur att Palmecentret inte alltid delar Sidas bedömningar när det gäller hur mycket medel som skall kanaliseras genom Palmecentret. ”Vi tycker förstås alltid att vi får för litet” säger en styrelseledamot.

Vi har funnit att de procedurer som är fastställda för dialogen mellan Palmecentret och Sida/SEKA används och fungerar. Några iakttagelser vill vi dock förmedla, även om dessa inte motiverar rekommendationer till förändringar av redan pågående utvecklingsarbete:

- Kulturskillnaderna mellan Sida som myndighet och den enskilda organisationen slår igenom ibland, t ex när det gäller vad som ska regleras i avtal.
- Det finns spår av en kvardröjande attityd att det är organisationerna som förstår gräsrotterna bäst, medan Sidas uppgift är att hålla ordning på ”byråkratin”. En mera nyanserad inställning är dock det vanligaste. Här har Palmecentret en viktig roll när det gäller att balansera dessa synsätt.
- En grundfråga som ständigt återkommer är hur mycket regler som är rimligt. Många anser att detaljeringsgraden är för hög idag och ansvarsfördelningen mera bör baseras på ett förtroendefullt partnerskap och en skyldighet att tydligare i efterhand visa på faktiska resultat.
- Sidas förhållningssätt till Palmecentret och övriga ramorganisationer har sin grund i principen att organisationerna själva skall ansvara för sina projekt. Detta ansvar innefattar planering, genomförande, kontroll, uppföljning och utvärdering av effekterna. Med andra ord skall de äga sin egen utveckling. Relationen kan beskrivas med orden decentralisering (ej centralisering), ramstyrning (ej projektstyrning), samt mål- och resultatstyrning (ej detaljstyrning). Värdemässigt kan man tala om ömsesidig respekt, förtroendefullt samarbete och goda personliga relationer.

Det förekommer ibland att man får motstridiga budskap t ex när det gäller procentsatsen för administrativt bidrag. Palmecentret får ekonomiskt stöd från flera avdelningar inom Sida. Dessa har olika regler, olika ansökningstider etc, vilket upplevs som ett problem för Palmecentret och dess medlems- och projektorganisationer. Förutom detta fungerar dialogen väl. Samarbetet med SEKA uppskattas särskilt.

11.2 Slutsatser och rekommendationer

Det är viktigt att de som företräder medlems- och projektorganisationerna förstår motiven bakom Sidas anvisningar och regler – och därmed Palmecentrets – även om den enskilde individen inte alltid har samma uppfattning om vad som är ändamålsenligt. På en punkt synes det finnas en attitydskillnad mellan Sida/SEKA och Palmecentrets medlems- och projektorganisationer. Sida präglas i mycket av ”det skrivna ordets kultur”, medan ansökningar och rapporter från projektorganisationerna inte sällan skrivs av människor, som inte har så stor vana av detta. Vi har i vårt arbete tagit del av många ansökningar och rapporter som är slarvigt skrivna och som ställer stora krav på handläggarna, när det gäller deras förmåga att tolka underlaget. De utbildningar som Palmecentret har om hur man skriver ansökningar och rapporter är mycket uppskattade och en viktig insats för att höja kvaliteten på beslutsunderlaget.

Sida får sin information om projekten i huvudsak genom Palmecentret. Kontakterna i de länder där projekten bedrivs mellan biståndsambassaderna och de lokala projektorganisationerna är mera sporadiska och ad hoc. Vi anser att det skulle vara av värde med ett ökat utbyte av information och erfarenheter.

Sidas kontrollansvar accepteras av Palmecentret och medlems- och projektorganisationerna. Samtidigt ska Sida vara stödjande i dialogen, metodutvecklingen o.s.v. Är det möjligt att förena en kontrollerande roll med en stödjande och rådgivande? Svaret på frågan är ja och så sker i många myndigheter, i revisionsbyråer etc. Däremot finns det inte någon färdig modell för hur detta ska ske, som passar alla organisationer. Den konkreta utformningen kan endast skapas i en kontinuerlig dialog mellan berörda organisationer.

Styrningen av och i en myndighet är baserad på ”Top-down”-principen, vilket är riktigt i en rättsstat. Organisationernas arbete är å andra sidan präglad av ”Bottom up”, vilket är viktigt för att skapa delaktighet och lokalt ägande. Hur formas ett samarbete, som kan karaktäriseras som ett partnerskap, ur dessa båda perspektiv?

Vi rekommenderar att

- Förutsättningarna för ett utvecklat informations- och erfarenhetsutbyte mellan Palmecentrets projektverksamhet och berörda ambassader undersöks.

12 Normer, värderingar och attityder

Denna del av systemrevisionen har innefattat normer, värderingar och attityder:

- Inom Palmecentret
- I medlemsorganisationerna/projektorganisationerna
- Hos samarbetspartners
- I Palmecentrets målgrupp(-er)
- Bland andra intressenter i ”samhället”

12.1 Nulägesbeskrivning

Palmecentrets arbete bärs upp av gemensamma normer, attityder och värderingar. De värderingar som genomsyrar arbetsplatsen präglas av en gemensam politisk grundsyn. Dessa värderingar är bl a demokrati, målmedvetenhet och solidaritet. Kollegialiteten förefaller vara mycket stark och det finns också ett gemensamt intresse för att förändra och förbättra Palmecentret.

Attityderna till Palmecentret från medlems- och projektorganisationerna måste beskrivas som mycket positiva. Palmecentrets medarbetare uppfattas som samarbetsorienterade och konstruktiva. De attityder till Palmecentret från projektorganisationerna i samarbetsländerna, som vi har mött under våra fältstudier, är också mycket positiva. Relationerna till Palmecentret beskrivs som konstruktiva och okomplicerade. Palmecentrets personal upplevs som flexibla, obyråkratiska, inte särskilt kritiska och mycket serviceinriktade.

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

En reflektion som gjorts under intervjuerna är att biståndet från arbetarrörelsen delvis bygger på ett kollektivt minne av fattigdom och utsatthet kombinerat med en stark önskan om att förhindra att medmänniskor ska uppleva detsamma. Denna emotionella grund ger en stark kraft och förankring.

12.2 Slutsatser och rekommendationer

Det bistånd som kanaliseras genom enskilda organisationer har en stark förankring i det svenska samhället genom folkrörelsekopplingen. Den tradition som finns i Sverige skapar värdesamband, som är lätta att motivera inom landet och även användbara internationellt. Generellt pekar också undersökningar just nu på att biståndsviljan är i ökande i Sverige, främst hos unga människor. Palmecentrets och medlemsorganisationernas engagemang i utvecklingsbiståndet måste bedömas ha stark legitimitet i samhället.

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

Vi rekommenderar att

- Palmecentret använder befintliga arbetsformer för att även i fortsättningen säkerställa att olika uppfattningar, värderingar och kreativa idéer får möjlighet att lyftas upp till diskussion
- Palmecentret initierar ett metodutvecklingsprojekt för att tillsammans med medlemsorganisationerna följa upp samarbetet med sikte på att tydliggöra den gemensamma värdegrunden i biståndssammanhang
- Palmecentret även fortsättningsvis aktivt medverkar i diskussionen kring innebörden av begreppen folkrörelse och civilt samhälle.

13 Den dagsaktuella agendan

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Den aktuella (politiska) debatten i Sverige
- Den aktuella (politiska) debatten i samarbetsländerna
- Massmediakontakter

13.1 Kort om nuläget

De intervjuade anser att Palmecentret har blivit mer känt bland allmänheten under de två senaste åren. Den nya inriktningen och inte minst de seminarier som anordnas uppges som orsaker till detta.

Huvudskälet synes vara att biståndet är en viktig politisk fråga. För det första står den högt på partiernas listor över prioriterade områden. För det andra finns det vissa åsiktskillnader mellan partierna när det gäller biståndets omfattning och inriktning. För det tredje omfattar biståndet flera centrala politikområden, där den nationella politiken i Sverige inte alltid överensstämmer med de insatser som genomförs i ett samarbetsland. För det fjärde sker det ständigt förändringar på den internationella arenan som har eller kan få implikationer på någon del av biståndet. För det femte skapar Palmecentrets opinionsbildande roll ett närmast symbiotiskt förhållande till media.

13.2 Slutsatser och rekommendationer

Det är enligt vår uppfattning oundvikligt – och dessutom önskvärt – att biståndet är en del av den aktuella politiska debatten. På det hela taget bidrar debatten till att intresset och engagemanget för dessa frågor hålls uppe och kanske t o m ökar. Men även om de positiva effekterna överväger långsiktigt kan debatten kortsiktigt påverka förutsättningarna på ett negativt sätt. Vad som kan diskuteras på styrelsenivå är vilken roll som Palmecentret respektive medlemsorganisationerna ska ha i samband med olika skeenden eller olika politiska utspel.

En annan viktig fråga är om och hur olika intressenter vill engagera sig i den biståndspolitiska debatten. Varje enskild medlemsorganisation har en självklar plats i denna. Det kan dock finnas anledning att närmare diskutera vad Palmecentret skulle kunna tillföra ytterligare när det gäller exempelvis generella erfarenheter av medlems- och projektorganisationernas bidrag i utvecklingssamarbetet.

I en organisation baserad på en politisk värdegrund följs naturligtvis de politiska svängningarna i samhället med stort intresse. Dessa svängningar har inte sällan praktiska implikationer för verksamheten. Ibland kan till exempel enskilda projekt fokuseras av politiska skäl, medan de i andra tider lever mer i skymundan. Detta gäller särskilt MR-området. Det ställer särskilda krav på professionalitet och framförhållning att arbeta under dessa ibland ryckiga förhållanden. Inom Palmecentret finns dock de kompetens- och erfarenhetsmässiga förutsättningarna att leva upp till dessa krav.

Vi rekommenderar att:

- Palmecentret även fortsättningsvis avsätter resurser för att kunna delta i den biståndspolitiska debatten nationellt och internationellt.

Bilagor

- Bilaga 1 Förteckning över granskade dokument
- Bilaga 2 Förteckning över intervjuer
- Bilaga 3 Principer för urval av projekt för fältstudier
- Bilaga 4 Fältstudierna
- Bilaga 5 Innehåll i projektpärmarna
- Bilaga 6 CQM-modellen
- Bilaga 7 Riskanalysmodell
- Bilaga 8 Rekommendationerna
- English Summary

Underbilaga 1.1

1. Material från Palmecentret

	Senaste	Senaste två åren	Antal exemplar ¹ /
Stadgar	X		3
Protokoll årsmöten		X	2
Styrelseprotokoll		X	2
Protokoll VU		X	2
Biståndspolicy	X		3
Biståndsstrategi	X		3
Andra policydokument	X		3
Årsrapporter		X	3
Verksamhetsberättelse		X	3
Workplan & Budget		X	3
Ansökan till Sida		X	3
Projektkatalog Slutredovisningar	X		3
Projektkatalog Delredovisningar	X		3
Arbetsordning	X		3
Revisionsrapport		X	2
Attest- och firmateckningslista	X		2
Projekthanteringsregler, checklistor etc	X		3
Reserapporter (fältstudieländerna)	X		1
Utredning kostnadseffektivitet			1

2. Material från Sida

	Senaste	Senaste två åren	Antal exemplar
Bedömningspromemoria och beslut		X	2
Samarbetsavtal		X	2
Allmänna villkor	X		3
Anvisningar (Västra Balkan, info, partistöd m.m.)	X		3
Tidigare systemrevisioner			3
Den granskning av samtliga ramorganisationer som gjordes av RRV 1998			3
Utvärderingar, där Palmecentrets projekt har ingått (Filippinerna, Indien, Bosnien, Baltikum)			3
Protokoll årsgenomgångar		X	1
Kapacitetsstudie av Palmecentrat 1992			1

Bilaga 1

Förteckning över granskad dokumentation

Nedan förtecknas det material, som vi har haft som underlag i systemrevisionen. Av underbilaga 1.1 framgår vilket material vi beställde från Palmecentret respektive Sida inför revisionens början.

Palmecentret

Personalpärmen

Årsrapport till Sida avseende biståndsinsatser i Central- och Östeuropa 2000

Årsrapport till Sida avseende demokrati- och MR-projekt i Västra Balkan 2000

Anvisningar för Sidas stöd till enskilda organisationers utvecklingssamarbete i Central- och östeuropa

Anvisningar för stöd till MR- och demokratiprojekt på Västra Balkan (2000)

Ansökan till Sida avseende biståndsinsatser i U-världen 2001 och 2002

Ansökan till Sida avseende Västra Balkan 2001

Riktlinjer för projektens ekonomiska rapportering (Palmecentret)

Allmänna villkor för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer

Verksamhetsplan Palmecentret 2001

Verksamhetsberättelse Palmecentret 2000

Budget Palmecentret 2000

Headings which must be included in project reports

LFA-matris för projekt

Stomme till avtal mellan Palmecentret och svenska samarbetsorganisationer

Stomme till avtal mellan svensk enskild organisation och utländsk organisation

Rubriker enligt vilken ansökan skall skrivas

Guidelines for project proposals

Sydafrika

ETU:

Constitution of the Voluntary Association known as the Education and Training Unit (1996)

Certificate of Incorporation, Memorandum and Articles of Association of Education and Training Unit (Association Incorporated under Section 21). Registration 2000/014669/08.

Paralegal Manual (3 pärmar) finns även på webben, kontinuerligt uppdaterad

Paralegal Manual update January 2000

Paralegal Manual update March 2001-11-12

HIV/AIDS Campaign Manual for the Alliance and MDM (March 2001)

A handbook for all South African Student Congress Branches (SALGA)

AIDS Campaign Report Form

Material från Workshops, inkl OH

ANC Election Campaign Manual (July 1998)

Party Agent Handbook 1999 Elections

Voter Educational Handbook (Febr 1999)

SALGA – Core Councillor Training Programme (Totalt 8 handböcker i olika ämnen)

Education and Training Guide

Community Organisations Toolbox (på webben)

Linköpings Universitet: Costing Policy in a South African NGO – a study made at Education and Training Unit (Björn Holmgren, Ekonomiska Institution, våren 2001)

ETU (project 75 011)

Cooperation Agreement between Palmecentret and ETU 2001-04-01—2002-03-31
(signed by ETU 2001-10-18, signed by Palmecentret, no date)
Project Proposal april 1998-march 2000
Proposal Surplus of Grant for 1999/2000
Project Proposal april 2000-march 2001
Project Proposal april 2001-march 2002
Budget and Proposal for use of Additional Funds from Palmecentret/Sida 2001 (Analysis of Achievements, Progress and Problems april 1998-march 2000
Report 1 april 1999-31 march 2000
Report Surplus of Sida Grant for 1999/2000
Final Report april 2000 to march 2001 Palmecentret/Sida Grant
Annual Financial Statements for the year ended 31 march 2001
Report of the independent auditors 1999/2000 (13 june 2001)
Financial Statement for the period 1 april 2001 to 31 may 2001
Report of the independent auditors 1999/2000 (17 august 2001)

ETU (project 01 2325)

Cooperation agreement between Palmecentret and ETU 2001-01-01—12-31 (signed by ETU 2001-09-14, but not yet signed by Palmecentret)
Avtal mellan Palmecentret och Palmecentret avs år 2001 (undertecknat januari 2001)
HIV/Aids Grassroots Awareness Campaign (odaterad)
Revised Budget HIV/Aids Mass Training (2001-02-02)
Revised Budget HIV/Aids Training april 2001- march 2002 (2001-09-27)
Support to Local Aids Initiatives – proposal to Palmecentret for 2002 (odaterad)

ETU (project 65 010)

Report Palmecentret Grant for Elections Training

SANCO:

Building a Revolutionary Social Movement to Conquer Challenges of the 21st Century- A
SANCO Study Circle Booklet
Crime- A SANCO Study Circle Booklet
Study Book for the Unemployed- A SANCO Study Circle Booklet
What is a Study Circle- A SANCO Study Circle Booklet

MTP (egentligen företaget "Conflict and Change Unit CC"):

Founding Statement for the Close Corporation "Conflict and Change Unit CC"
(1998-11-13)
Marknadsföringsmaterial för MTP
Pärm med kursmaterial
Projektet "Local Government Dispute Resolution Programme":
Proposal November 1998
Fax till Palmecentret 1998-11-17 med projektförslaget
Ansökan om bidrag 1999-09-09
Ansökan om bidrag 2000-08-14
Quarterly Progress Report January-March 2000
Mid-Yearly Progress Report January-June 2000
Annual Report 2000
Report from the Auditors 2001-03-07
Evaluation Report 2000
Delrapport 2001-02-28
Mid year Report 2001
Reviderad budget 2001
Overview of Intervention Teams Recruited for 2001

Conflict Interventions Activities of Intervention Teams in Calitzdorf, Ashton, Villiersdorf and Tulbagh

Proposal for 2002

Cooperation Agreement SKSF (Broderskapsrörelsen) – MTP avs 2000

Cooperation Agreement SKSF (Broderskapsrörelsen) – MTP avs 2001

Avtal Palmecentret – SKSF avs 2000

Avtal Palmecentret – SKSF avs 2001

Bosnien

ICFTU

Projektansökan 2000

Avtal Palmecentret ICFTU 2000

Ekonomisk uppföljning 2000

Annual report ICFTU 2000

Revisionsintyg 2000

Project description (för hela projektet)

Contract ICFTU-Palmecentret

FORUM OF TUZLA CITIZENS

Projektansökan 1999, 2000, 2001

Avtal Palmecentret Forum Of Tuzla Citizens 1999, 2000

Redogörelse av uppnådda mål 1999, 2000

Ekonomisk uppföljning 1999, 2000

Revisionsintyg 1999, 2000

Report of realisation of the project 2000-2001

Interview guide for the partners of Palmecentret in Western Balkans

DATASTUDIO

Projektansökan 2000, 2001, 2002, 2003

Avtal Palmecentret och ABF Göteborg 1998, 1999, 2000, 2001

Avtal ABF Göteborg Forum of Tuzla Citizens 2000

Avtal ABF Göteborg Forum of Tuzla Citizens 2001

Resume of reached goals in past three years (1998,1999, 2000)

Ekonomisk uppföljning 1998, 1999, 2000

Revisionsintyg 1998, 1999, 2000

Annual narrative report Forum of Tuzla citizens

Sammanfattande redogörelse för projektperioden 1998-2000

Annual activity report for ABF DATA STUDIO FTG project (01.01.2000–21.12.2000)

Lokalt demokratiseringsprojekt Kakanj

Projektansökan 1998, 1999, 2000

Avtal Palmecentret ABF Linköping 1998, 1999, 2000

Cooperation ABF-ROS agreement 2000, 2001

Samarbetsavtal ABF Linköping – UBSD i Kakanj 1998

Samarbetsavtal ABF Linköping – SDP BiH/Socialdemokraterna i Kakanj 1999

Ekonomisk uppföljning 1998, 1999, 2000

Revisionsintyg 1998, 1999, 2000

Ekonomisk uppföljning av lokal organisation 1998, 1999, 2000

Revisionsintyg 1998, 1999, 2000

Uppföljning av effektmål 2000

Redovisning Palmecentret projekt 98 170 år 1999, 2000

PM mars1999 om Demokratiseringsprojekt/Folkbildningsprojekt, Kakanj

Lokal demokratiutbildning i Zenica

Projektansökan 1998, 1999, 2000

Projektansökan för 2001–2003

Avtal Palmecentret ABF Luleå 1997, 1998, 1999, 2000

Avtal ABF Luleå ABF Centre i Zenica 1998, 1999, 2000

Ekonomisk uppföljning 1998, 1999, 2000

Revisionsintyg 1998, 1999, 2000

Verksamhetsberättelse för ABF Luleås projekt i Zenica 1999, 2000

Projekt Bildningscenter i Zenica (odaterat) avseende 1997–1999

CO-OPERATIVE ASSOCIATION OF B-H

Projektansökan 1999, 2000 samt 2001–2005

Avtal Palmecentret Kooperativa Förbundet 1999, 2000

Delrapport enligt LFA för 2000

Cooperation agreement KF-Co-operative association of BiH 2001

Ekonomisk uppföljning 1999, 2000

Revisionsintyg 1999, 2000

Sammanfattande rapport från nationell kooperativ konferens i B-H, 2000

KOOPERATIVE LIPNICA

Projektansökan 2001, 2002

Avtal Palmecentret Svenska Lantarbetarförbundet 2001

Estland

Kooperativa Institutet

Projektplan för 2001

Handbok för bostadskooperativ

Redovisningshandbok för bostadskooperativ

Elamu – bostadskooperationens tidskrift

S-Kvinnor i Stockholms län

Projektplan och budget samt planering för 1999-2001

Delrapport över verksamheten år 2000

Avtal mellan Palmecentret och S-Kvinnor för år 2000

Avtal mellan Palmecentret och S-Kvinnor för år 2001

Avtal mellan S-Kvinnor och Möödukad Kadri för 2001

Avtal mellan S-Kvinnor och Möödukad Kadri för 2000

ABF – Norra Halland

Avtal mellan Palmecentret och ABF Norra Halland för år 2000

Projektplan och budget för år 2000

Avtal mellan Palmecentret och ABF Norra Halland för år 2001

Avtal mellan ABF-Norra Halland och Folkbildning i Råpina 2000

Avtal mellan ABF-Norra Halland och Folkbildning i Råpina 2001

Rapport över verksamheten 2000

AHL – Folkhögskola i Estland

Delredovisning AHL-folkhögskola i Estland för 1999

Delredovisning AHL-folkhögskola i Estland för 1998

Avtal mellan AHL-folkhögskola och Estonian Amateur Association EHL för år 2000

Avtal mellan AHL-folkhögskola och Estonian Amateur Association EHL för år 1999

Avtal mellan AHL-folkhögskola och Estonian Amateur Association EHL för år 1998

Avtal mellan Palmecentret och AHL Folkhögskola för år 2000

Avtal mellan Palmecentret och AHL Folkhögskola för år 1999

Avtal mellan Palmecentret och AHL Folkhögskola för år 1998

Projektplan och budget för verksamheten
Slutredovisning för projektet

COOP Network Scandinavia/Koopi

Projektplan 1999–2000 med budget

Projektplan för år 2001 med budget

Avtal mellan Palmecentret och Koopi för år 2000

Avtal mellan Palmecentret och Koopi för år 2001

Avtal mellan Koopi och Estonian Center of Social and Health Care Co operatives 2000

Avtal mellan Koopi och Estonian Center of Social and Health Care Co operatives 2001

Delrapportering för 1999

Delrapportering för 2000

Kursdokumentation för seminarier

Kursutvärderingsdokument

Deltagarlistor

Stadgar för kooperativen i Estland

Bilaga 2

Förteckning över intervjuer

Palmecentret

Styrelsen/Biståndsreferensgruppen/Medlemsorganisationer/Revisor

Ulf Lundgren, ABF

Christer Gustavsson, Broderskap

Lars Hillbom, KF

Ragne Beiming, LO

Ann Linde, SAP

Anna Sundström, S-kvinnor

Martin Sandgren, SSU

Håkan Bystedt, Kooperativa Institutet

Nils Jacobsson, SEKO

Åke Danielsson, revisor

Personalen

Carl Tham

Carin Jämtin

Mats Elovsson

Julie Roy

Helen Perkiö

Sandra Fundeborg

Joakim Johansson

Ann-Margret Näslund

Svetlana Duric

Anna Ström

Kajsa Eriksson

Ted Birch

Sanna Johnsson

Ingrid Persson

Janne Hodann

Susanne Lif-Garitty

Birgitta Strömblad

Sida

Therese Borrman

Marie Barck

Sydafrika

ETU:

Ms Beattie Hofmeier, Manager

Ms Jill Pointer, Accountant

Mr Marius Fransman, Member of Western Cape Parliament, Provincial Dep Secretary, Western Cape ANC

Mr Shiraz Ebrahim, Political Education Secretary, Western Cape ANC

Mr Silulami Budaza, National Education and Training Officer, SASCO

Mr Jeremia Thuynsma, Councillor, City of Cape Town, Trainer of ETU

SANCO:

Mncedisi G Sitoto, responsible administrator of the project

Priscilla Hliso, Facilitator in the project

Kjell Arvedson, ABF Skåne
Evert Andersson, ABF Östergötland
Mr Noxolo Ngceku, Regional Executive
Mr Zonwabele Maruduki, Provincial Executive
Mr Bubele Stefana, Provincial Executive
Ms Magrieta Hendricks, Provincial Executive
Mr Alfred Stuurman, Provincial Executive
Ms Rose Sonto, Provincial Executive
Mr Andy Peterson, Provincial Secretary

Dessutom arrangerades ett antal möten med

- tio kvinnor som deltog i två olika studiecirklar och deras ledare. Dessa kvinnor skulle sedan själva genomgå träning som cirkelledare.
- tre yngre män och en kvinna, som deltog i två olika studiecirklar. De deltog i en workshop i mars 2001, med 30 deltagare, av vilka sedan ett antal fortsatt i olika former. Vi besökte vidare det hus där den ena cirkeln bedrev sin verksamhet, vilken bestod av skotillverkning.
- Representanter i en lokal kommitté

MTP (egentligen företaget Conflict and Change Unit CC):

Mr Craig Arendse, Director, owner (70%) of the company Conflict and Change Unit CC
Mr Quinton Arendse, Programme Manager
Mr Brian Redelinghuys, Project Officer
Ms Melanie February, Project Administrator
Mr Sedick Crombie, Co-director, owner (30%) of the company Conflict and Change Unit CC

Ms Johanna Stoffels, Mayor, Saldanha

Mr Christo Maarman, Community Development Officer, Saldanha

Members of the Intervention Team, Saldanha:

Ms Anthea Paulse, SAPS

Ms Ingrid Smith, DA

Ms Karin Vercuyl, SAPS

Ms Drieka Smith, Municipality Saldanhabaai

Ms Elize Petersen, Mas. Development Organisation

Ms Herna Adams, Gemeenskapjeug

Ms Adelle de Bruyn, Advies Kantoor

Labour Research Service:

Ms Sahra Ryklief, Director

Ms Alison Bullen, Head of Information Department

Vi hade även ett middagsmöte med volontärerna Caroline Waldheim, Tanya Nilsson och Stefan Fröding.

Bosnien

ICFTU

Mr Jurgen Buxbaum, General Manager of Regional Office-Sarajevo

Ms Svetlana Duric, Palmecentret

CO-OPERATIVE ASSOCIATION OF B-H

Mr Emir Omersehic, Member of Management Board

Mr Mehmed Osmanovic, Administrative Secretary

Ms Anette Engleryd, KF Project Center

CENTER ŽENICA

Mr Vinko Strbac, Project Coordinator
m fl.
Mr Mustafa Tokalic, ABF Luleå

ROS KAKANJ

Mr Mensur Jasarspahic, Vice-chairman of Management Board of ROS Kakanj
Mr Hajra Cobo, English language Instructor
Mr Imamovic Salem, Member of Management Board
Mr Olovic Samir, Computer Instructor
Mr Sejo Balesic, Authorized Bookkeeper
Mr Bo Nilsson, ABF Linköping

FORUM OF TUZLA CITIZENS, DATASTUDIO

Ms Cvjeta Novakovic, Forum of Tuzla Citizens Project Coordinator
Mr Mehmed Latifagic, Datastudio Project Coordinator
Mr Ermin Mustacevic, Forum of Tuzla Citizens Administrative Secretary
Ms Svetlana Duric, Palmecentret
Ms Inga-Britt Rosengren, projektoperatör, ABF Göteborg

KOOPERATIVE LIPNICA

Ms Senada Malkocecic, Chairman of Management Board
Ms Sefika Delic, Chairman of Assembly
Mr Lars Bergman, projektledare, Svenska Lantarbetarförbundet

Estland

AHL Folkhögskola/Mahtra kurscenter/ABF Skara

Mr Jaan Ulvert, ordförande
Ms Trunee Heinvars, ekonom
Mr Seppo Puolle, projektansvarig i Sverige

Bostadskooperationen Eesti Korterihistuse Liit (EKL)/Kooperativa Instituut

Mr Andres Jaadla, VD
Ms Inga Osbjer, projektansvarig i Sverige

Möödukad/S-kvinnorna i Stockholms län

Ms Heljo Pikhori, ordförande Möödukad
Ms Rea Raus, projektkoordinator, Möödukad
Ms Liselott Vahermägi, projektansvarig i Sverige
Ms Carina Bäcklund, projektansvarig i Sverige, ordförande S-kvinnorna i Stockholms län

Folkbildning Rāpina/AHL Estland/ABF Norra Halland

Mr Age Tekko, rektor
Mr Mati Kirotar, projektledare
Ms Kaja Reinvee, lärare vid folkhögskolan
Mr Nils-Göran Hååg, projektansvarig i Sverige

Personalkooperativ/KF Project Center (Co-op Network Scandinavia)

Dr Andrus Mägi, styrelseordförande
Mr Stefan Andersson, Koopi, projektansvarig i Sverige

Möten/intervjuer svenska projektorganisationer

Koopi/KF Project Center/(Coop Network Scandinavia)

Mr Håkan Bystedt, chef Kooperativa Instituutet
Mr Stig- Håkan Lindhé, chef KF Project Center

Ms Anette Engleryd, övergripande projektansvarig "Bostadskooperationen i Estland" mm
Mr Stefan Andersson, operativ projektledare "Personalkooperativ i Estland"

Broderskap

Mr Tomas Brundin, Internationell sekreterare
Ms Inger B Lundberg, Verksamhetssekreterare
Ms Maarit Kuivalainen, Koordinator
Mr Lars Kollberg, ekonomi/kultur

ABF Norra Halland

Mr Nils-Göran Hååg, ombudsman, projektansvarig

S-kvinnorna i Stockholms län

Ms Liselott Vahermägi, projektansvarig i Sverige

ABF Göteborg

Arne Hasselgren, projektledare, tidigare chef för ABF/Göteborg
Inga Britt Rosengren, operatör för projektet.

ABF Östergötland

Evert Andersson, projektansvarig,
Ann-Catrine Gerdin, ekonomiansvarig
Göran Nilsson, ombudsman, ABF, Linköping.

ABF Skåne

Kjell Arvedson, projektledare
Barbro Gunnarsson, studiesekreterare

Lantarbetareförbundet/Kommunalarbetareförbundet.

Lars Bergman, ombudsman, projektledare

Bilaga 3

Kriterier för val av projekt

Systemrevisionen skall innefatta hela Palmecentrets organisationskedja, i såväl hemmaorganisationen – styrelse, verkställande utskott, kansli och projektorganisationer – som verksamheten i fält. I uppdraget ingår fältbesök i tre länder:

- Estland
- Bosnien
- Sydafrika

Under fältbesöken studeras ett antal projekt i varje land, så att de valda projekten sammantaget utgör ett representativt tvärsnitt beträffande projektsektor, svensk organisation, samarbetsorganisation, målgrupp och projektstorlek.

I Bosnien har Palmecentret en bred verksamhet av olika karaktär, bl a 17 MR/demokratiprojekt. Det finns och planeras 80/20-projekt inom flera sektorer som folkbildning, demokratiutveckling, kooperativ utveckling, facklig utbildning, infrastruktur, miljö och hälsa. I partistödsarbetet ingår ett omfattande lokalt projekt i Bosnien, där minst 15 arbetarkommuner samarbetar med lika många lokala SPD organisationer.

I Sydafrika stöds folkbildningsstrukturer, ANC, fackföreningsrörelsen och ett konfliktlösninginstitut. Vi föreslår att fältbesöket koncentreras till Kapstaden med omnejd. En tillräckligt stor andel av projektens kan studeras och enligt uppgift har alla samarbetsorganisationer kontor där.

I Estland har Palmecentret varit verksamt under lång tid inom flertalet sektorer.

Vi föreslår att vi tillsammans med handläggarna för Estland, Bosnien respektive Sydafrika gör ett urval som innebär att vi sammantaget för de tre länderna får med

- Alla projektsektorer
- Minst tre svenska organisationer i varje land (inkl både centrala och lokala)
- Minst tre samarbetsorganisationer i varje land
- Även Palmecentrets egna projekt
- Alla målgrupper
- En representativ fördelning beträffande projektstorlekar
- Både pågående och avslutade projekt

Bilaga 4

Systemrevision av Olof Palmes Internationella Centrum – Fältstudierna

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning.....	68
2. Fältbesöket i Estland	68
2.1 KF Project Center/Personalkooperativ.....	68
2.2 Kooperativa institutet/Bostadskooperationen i Estland (EKL).....	70
2.3 S-kvinnorna i Stockholms län/KADRI (Möödukad)	71
2.4 ABF Norra Halland/Folkbildning Rápina/AHL Estland	72
2.5 ABF Skara/Axevalla folkhögskola/AHL-Folkhögskola/ Mahtra kurscenter 75	
3. Fältbesöket i Bosnien	76
3.1 Direktprojekt: Fackliga rådgivningscentrum	77
3.2 Direktprojekt: Forum of Tuzla Citizens	78
3.3 Egeninsatsprojekt: ABF Linköping/ROS Lokal demokratiseringsprojekt i Kakanj – folkbildningsverksamhet	79
3.4 Egeninsatsprojekt: Svenska Lantarbetarförbundet/Odlingsprojekt – uppförande av ett växthus	81
3.5 Egeninsatsprojekt: ABF Göteborg/Lokal demokratiutbildning i Tuzla – bildande av folkbildningsorganisation	82
3.6 Egeninsatsprojekt: ABF Luleå/Bildningscenter i centrala Bosnien.....	83
3.7 Egeninsatsprojekt Kooperativ utveckling	85
4. Fältbesöket i Sydafrika.....	86
4.1 Direktprojekt: Education and Training Unit (ETU)	86
4.2 Egeninsatsprojekt: ABF Östergötland och ABF Skåne/SANCO	87
4.3 Egeninsatsprojekt: Broderskap/MTP.....	88
4.4 Direktprojekt: Labour Research Service	89
5. Fördjupad analys av svenska projektorganisationer	89
5.1 Kooperativa institutet/KF Project Center	89
5.2 ABF Östergötland/Folkbildningsprojekt Western Cape Sydafrika.....	93
5.3 ABF Göteborg/Demokratiprojekt inom sektorn folkbildning i Tuzla.	96
5.4 Broderskap.....	100
5.5 Svenska Lantarbetarförbundet/Odlingsprojekt – uppförande av ett växthus.....	102
5.6 S-kvinnorna i Stockholms län/KADRI (Möödukad)	105

1. Inledning

I denna bilaga redovisas de fältstudier, som har genomförts inom ramen för systemrevisionen. Verksamheten i tre länder har studerats: Bosnien, Estland och Sydafrika. Bilagan inleds med rapporter från dessa fältstudier.

I samband med presentationen av ett första utkast av rapporten beslutade arbetsgruppen att kompletterande information skulle insamlas för sex av de svenska projektorganisationerna. Bilagan avslutas med en avrapportering av från dessa studier.

De generella slutsatser som har kunnat dras från fältstudierna återfinns i huvudrapporten.

De förutsättningar och problem som projektorganisationerna har att möta är naturligtvis väldigt olika i olika länder och varierar också över tiden. En utgångspunkt för vårt urval av länder för fältstudierna har varit i vilket utvecklingsskede landet befinner sig. En annan utgångspunkt har varit att få en rimlig geografisk spridning. Det viktigaste urvalskriteriet har emellertid varit att de valda länderna ska utgöra ett representativt tvärsnitt av Palme-centrets verksamhet. Vi har utgått från Palme-centrets geografiska prioriteringar i verksamhetsplaneringen och vilka länder som man där lägger betoning på. Eftersom tyngdpunkten i Palme-centrets verksamhet ligger i Baltikum var vårt första val Estland, där Palme-centret har varit mest verksamt och under lång tid. Även på Västra Balkan har Palme-centret en betydande verksamhet. Bl a genomförs ett omfattande MR- och demokratiprogram på Västra Balkan. Vi har därför valt Bosnien, då Palme-centret där har en bred verksamhet av olika karaktär. I Afrika söder om Sahara har Palme-centret den mest omfattande verksamheten i Sydafrika. Där stöds bl a folkbildningsstrukturer, ANC och fackföreningsrörelsen.

2. Fältbesöket i Estland

Fältbesöket i Estland, som genomfördes den 8–12 oktober 2001, innefattade sex projekt, vilka kortfattat beskrivs i detta avsnitt.

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

2.1 KF Project Center/Personalkooperativ

Projektet Center för hälsa, idrott och turism startade 1999 av Co-op Network Scandinavia i samarbete med Eesti Korteriuhistuse Liit (EKL). Sedermera har vissa förändringar gjorts i projektets inriktning och organisationsformer, vilka kommer att närmare beröras nedan.

Projektbeskrivningen

Efterfrågan på alternativa lösningar inom vården i Estland växer. Under de senaste åren har intresset för Kooperationen inom social- och hälso-/sjukvårdssektorn ökat. Den offentliga sektorn har starkt begränsade resurser och de privata alternativen är få och riktar sig till välbeställda personer. I maj 1998 grundades The Estonian Centre of Social and Health Care Co-operatives, det estniska centret för social- och hälsokooperativ.

Projektets övergripande mål var ursprungligen att utveckla kooperativa lösningar inom social- hälso- och sjukvårdsområdet. Tillsammans hoppades de svenska och estniska parterna att kunna bygga upp ett center för rehabilitering. Genom olika gemensamma aktiviteter i form av kurser och seminarier skulle det ske en ständigt kunskapsöverföring mellan Co-op Network Scandinavia/Koop och EKL. I framtiden planerades ett komplett kooperativt ägt och drivet hälso-sport-rekreatiionscenter finnas i Pärnu.

Kurser och seminarier genomförs av Koopi i samarbete med EKL. Syftet med dessa utbildningar är att sprida kunskap om kooperativt företagande. Ett huvudmål är att finna svenska medaktörer med erfarenhet inom personal- och/eller brukardriven hälso- och sjukvård, till utvecklandet av hälso- och sjukvårdskooperationen i Estland.

Projektet kommer även att främja behandling av rehabilitering inom psykiatri, psykologi och psykoterapi, samt inom handikappområdet och Estonian Medical Groups verksamhetsområde, patienttransporter.

Granskning av projektet

Inriktningen för projektet har förskjutits till att enbart omfatta hälso- och sjukvård, med tyngdpunkten på rehabilitering inom psykiatri, psykologi och psykoterapi samt inom handikappområdet, medan idrott har fått en begränsad betydelse. Den ändrade inriktningen finns dokumenterad i korrespondens med Palmecentret.

Verksamheten har byggts upp via Estonian Medical Group (EMA) som driver fyra mindre kooperativ i Tallinn. Dessa är idag emellertid inte officiellt registrerade utan drivs av EMA. Därutöver har det bildats två andra kooperativ, ett i Pölva samt det andra i Pärnu, Marjakodu.

Verksamheten i Tallinn består av följande verksamhetsområden:

- Hemhjälp till äldre personer i form av hjälp med städning, tvätt, att handla mm
- Läkarlag som medverkar vid transporter av svårt sjuka till Helsingfors för specialistvård
- Liten läkarpraktik som ger specialistvård
- Utbildningscenter för hälso- och sjukvård till specialister

Pölva koncentrerar sig på psykiatrisk vård av mentalt handikappade personer som fortsatt bor kvar i hemmet.

Marjakodu har tyngdpunkten på psykiatrisk vård av förståndshandikappade personer.

Av ovanstående verksamhetsgrenar är det Pölvas verksamhet som är bäst utvecklad. Den har idag 11 medlemmar medan de övriga är i ett utvecklingsstadium. I Pölva finns

fn exempelvis 3 medlemmar som sköter vården. I de övriga kooperativen sker idag verksamheten i begränsad omfattning.

Enligt uppgift har det skett en utbildning av ca 350 personer, medan antalet aktiva uppgår till ca 35 personer. Viss kursdokumentation har studerats, som utvisar att kurser har utförts, men deltagarlistor finns i begränsad omfattning. Kursutvärderingar har utarbetats och genomförts (på estniska). Den svenska projektledningen har fått muntlig redovisning av resultatet.

Vid intervjuer med berörda personer i Estland framkom det viss förvirring beträffande svensk samarbetspartner. Detta förklaras av att Co-op Network Scandinavia har avvecklats och verksamheten övertagits av Koopi. Inom Koopi bedrivs projektet numera av KF Project Center. Denna organisatoriska förändring har sedermera återkopplats till berörda i projektet i Estland på ett tydligare sätt.

Ekonomi

Granskning av utgifterna i projektet och dess dokumentation föranleder följande kommentarer:

- Alla utlägg är inte korrekt dokumenterade i enlighet med den lokala bokföringslagens krav.

- Utbetalning har skett på bristfälliga underlag, dvs organisationsnummer framkommer inte från fakturan. Ibland är utbetalningen enbart dokumenterad med ett bankkvitto.
- Projektmedel har lånats ut till andra närstående parter (EKL). Två lån är bokförda 1999-02-05. Återbetalning har skett uppdelat på tre tillfällen (1999-03-09, 1999-04-22 och 1999-07-29)
- Verifikationerna i Estland består enbart av kopior – originalen finns i Sverige, vilket inte är tillåtet enligt lokala lagar.
- En hög andel av utbetalningarna har skett kontant.
- Erhållna ränteintäkter på bankkontot i Estland har inte återbetalats.
- Det saknas dokumentation över om räkenskaperna har reviderats av lokal auktoriserad revisor.
- Projektredovisningen har skett i ett sidoordnat redovisningssystem och därigenom inte reflekterats i den lokala organisationens räkenskaper.

Det finns emellertid inget som tyder på att medlen inte har använts i enlighet med den reviderade projektplanen, med undantag av utlåning av projektmedel till EKL.

Det saknas detaljerade instruktioner rörande redovisningens organisering för anpassning till de lokala förhållandena. All redovisning är uppbyggd baserad på den svenska samarbetsorganisationens krav, vilken i vissa lägen kan stå i strid med de lokala reglerna. Enligt estnisk lag ska redovisningen ske lokalt samt basera sig på originalhandlingar.

När en verksamhet påbörjas bör det finnas fastställda instruktioner över redovisningens organisering, varav det framgår om det krävs registrering för arbetsgivaravgifter och källskatt, samt om projektet ska vara momsredovisningspliktigt (oftast är det till fördel då intäkterna är låga medan kostnaderna höga). I Estland finns det omfattande bestämmelser över förmånsbeskattning av erhållna ersättningar.

Dokumentationskravet för affärshändelserna bör höjas då ett flertal av de granskade transaktionerna inte uppfyller bokföringslagens krav. I gällande bestämmelser för skatteinnehavare i icke-kommersiella organisationer i Estland krävs att dessa ska uppfylla bokföringslagens krav, som överensstämmer med den svenska bokföringslagen.

Den svenska projektorganisationen har efter systemrevisionen gjort en mycket noggrann genomgång av de förhållanden som berörs ovan. Enligt vår bedömning är de åtgärder som KF Project Center vidtagit sedan man där övertog ansvaret för projektet tillfredsställande.

Den svenska projektorganisationen

En redovisning av besöken vid Kooperativa institutet/KF Project Center 2002-02-06 respektive 2002-02-11 finns i avsnitt 5.1 i denna bilaga.

2.2 Kooperativa institutet/Bostadskooperationen i Estland (EKL)

Detta är ett nystartat projekt som på grund av organisationsförändringar i den svenska projektorganisationen kommit igång först under hösten 2001 och som skall fullföljas under 2002. Projektet genomförs genom samarbete mellan experter från HSB och Kooperativa institutet och experter som arbetar för bostadskooperationen i Estland, EKL. I juni 2001 hade EKL (Estonian Union of Cooperative Associations) 647 medlemmar (av vilka ca 5 500 kooperativa bostadsföretag i Estland). Unionen bildades av sex medlemmar, varav tre var små lokala kooperativ.

Projektet består av fyra olika delar;

1. Att förbereda bildandet av en lånegarantifond (låneförsäkring) för bostadskooperativ, ett finansinstitut med syfte att garantera merparten av de lån som ett bostadskooperativ tar upp hos banker eller andra kreditinstitut för finansiering av renovering av byggnader. I förberedelserna ingår att undersöka lämpliga associationsformer och hur finansiering av institutets eget kapital skall åstadkommas.
2. En modell / ett dataprogram för fördelning av gemensamma kostnader i kooperativen, skall tas fram för att effektivisera debiteringen av avgifter för kommunala tjänster så att de upplevs som rättvisa av de boende.
3. En enkätundersökning skall genomföras för att finna ut vilka brister och behov som bostadskooperativen har och goda exempel skall kartläggas. Undersökningen skall ligga till grund för utarbetandet av en utvecklingsplan.
4. En handbok för att lösa juridiska problem i bostadskooperativen skall sammanställas. I boken skall ingå lagtexter, avtalsformulär och praktiska råd. Den skall kontinuerligt uppdateras och förnyas med information om ny lagstiftning, rättsfall och råd. Uppdatering av handboken skall ombesörjas av EKLs jurister.

Endast en aktivitet hade genomförts i Estland före vårt besök i oktober 2001. Det var fyra svenska experter, som representerar de fyra olika delarna i projektet, som besökte Estland för inledande möten om arbetsplanen och diskussioner med representanter för myndigheter och nyckelpersoner inom finanssektorn.

Ansökan är ofullständig och innehåller en rad felaktigheter. Det är svårt att förstå att medel har kunnat beviljas på detta underlag. Totalt har beviljats 927 276 SEK i Sida-stöd, varav 193 000 går till lokala kostnader i Estland.

Ansökan sändes in den 15 augusti 2000 och medel beviljades för projektet. Den operationellt ansvarige projektledaren vid HSB fick den grundläggande utbildningen inför projektstart i början av februari 2001, men ingenting hände under hela våren. KF Project Center tog över projektet från Co-op Network Scandinavia under sommaren 2001 och bytte då ut projektledaren. Eftersom det saknades projektplan med mål och aktiviteter fick KF Project Center starta från grunden och vid ovan nämnda resa till Estland samla in erforderligt underlag för en arbetsplanering. Projektplanen beräknas vara klar den 15 februari 2002. Detta innebär att projektet är ca ett år försenat.

Den svenska projektorganisationen

En redovisning av besöken vid Kooperativa institutet / KF Project Center 2002-02-06 respektive 2002-02-11 finns i avsnitt 5.1 i denna bilaga.

2.3 S-kvinnorna i Stockholms län/ KADRI (Möödukad)

Projektet

Projektet bedrivs i samarbete med KADRI, som är kvinnoorganisationen inom det politiska partiet Möödukad i Estland. KADRI startade 1996 och fick för fyra år sedan kontakt med S-kvinnorna i Stockholms län. Detta ledde till att ett åttaårigt projekt startade 1999. Projektidéen kom från Sverige. Antalet medlemmar är nu 900 (vid projektets start 251). Verksamheten styrs av S-kvinnorna i Stockholms län. Det lokala ägarskapet upplevs som begränsat. Särskilt de båda första åren togs i stort sett alla initiativ från Sverige. F.n. pågår dock en process att gå från ren kunskapsöverföring till mer av erfarenhetsutbyte. Huvudaktiviteten är deltagande i Gotlandsveckan (sju kvinnor från Estland deltog i somras), där planerna dras upp för kommande år. KADRI deltar som medarrangör av verksamheterna i Estland på uppdrag av den svenska samarbetspartnern. Verksamheten består av sommarläger för mödrar och deras barn, seminarier om pensionärernas problem i Sverige jämfört med i Estland samt kurser för kvinnor i politiken, för att öka dess självförtroende.

Det saknas dokumenterad utvärdering av hur kurserna och seminarierna har uppfattats av deltagarna.

Ekonomi

Palmecentret har för 2001 ställt 464 100 SEK till förfogande för projektet. Ett flertal aktiviteter sker i Estland, men all ekonomisk redovisning för detta sker i Sverige. Det finns en stor risk att myndigheterna i Estland betraktar KADRI som utförare i Estland, varför denna organisation också ska ansvara för den löpande redovisningen av verksamheten i Estland.

Det finns inget som tyder på att medlen inte har använts till i målen fastställda ändamål.

Den svenska projektorganisationen

En redovisning av mötet med S-kvinnorna 2002-02-07 finns i avsnitt 5.6 i denna bilaga.

2.4 ABF Norra Halland/ Folkbildning Rāpina/AHL Estland

Projektbeskrivning

Projektet syftar till att ge AHL Rāpina en bredare folkbildningsgrund för framtida verksamhet genom att utbilda cirkelledare och folkhögskollärare i pedagogik och ämneskunskap. Projektets mål innebär också utbildning av politiker från Rāpina i demokrati och utbyte av kulturinformation. Det övergripande målet är att förbättra de vuxnas möjligheter att förbättra sina kunskaper.

Studiecirklar och kurser ordnas i engelska, EU-kunskap, ekologisk odling, heminredning och dekoration och i många andra ämnena. Konstkurser ordnas också för barn.

Projektets målgrupper är tre och antalet deltagare i respektive målgrupp är fördelat enligt följande:

Cirkelledare/folkhögskollärare Förtroendevalda/politiker Cirkelledarekulturutbyte

År 2000	30	30	8
År 2001	30	30	8

Könsfördelningen bland deltagarna och kursledarna skall vara så jämn som möjligt. För varje målgrupp har det planerats 2 kursdagar med 20, 30 och 10 deltagare.

Enligt revisionsintyg uppgår det totalt beviljade Sida-bidraget för år 2000 till 233 700 SEK. Egeninsatsen var 57 000 SEK. Budgeterade kostnader för 2000 var enligt delredovisningen 285 000 SEK, men faktiska kostnaderna var bara 195 694 SEK. Administrationskostnaderna var budgeterade till 11 400 SEK, men blev 7 063 SEK. Projektbudget för ABF Halland att använda i Folkbildningen Rāpinā för året 2001 är 200 000 SEK, med en egeninsats av 40 000 SEK. Totalt beviljade Sida-medel är 168 000 SEK, varav 8 000 SEK är administration i Sverige.

En knapp tredjedel av de totala intäkterna för verksamheten i Rāpina folkhögskola kommer från Palmecentret/ABF Halland. Enligt projektledaren Mati Kirotar kommer en tredjedel av intäkterna från staten och en tredjedel från deltagaravgifter.

Erfarenheter

Uppdraget är klart och väl definierat av projektansvarig: *"I Estland finns det mycket lite vuxenutbildning, därför behöver vi den idéen som den svenska folkhögskolan ger. Vi har också hög arbetslöshet och det är viktigt att människorna inte tappat sin förmåga till aktivitet. Skolan och utbildningen av lärare och ledare samt politiker ökar kunskaper, och ger självförtroende, uppmuntrar till aktivitet"*

Samarbetet mellan ABF Halland och AHL Rápina fungerar bra och har längre rötter än projektets ålder. Aktiviteterna är väl förankrade i det lokala samhället. Projektansvarig har haft flera artiklar i lokaltidningen Maaleht, där också annonser har införts regelbundet. Lokala politiker är starkt engagerade i projektet. Aktiviteter är öppna för olika grupper, från barn till äldre, fast största andelen av deltagarna är medelålders. Deltagarlistorna visar att ungefär hälften av deltagarna är kvinnor, med undantaget för politikerkurser, där de är färre.

Projektchefen är väl medveten om EUs utmaningar för Estland. I kursutbudet har EU redan nu en roll, men enligt projektledaren borde EU-frågor och information om dessa i framtiden vara mera framträdande.

AHL Rápina har lång samarbetstradition med tre närområdena och deras AHL-föreningar; Saarenmaa, Tartu och Võru. Under våren har samarbete etablerats angående utbildningsfrågor och diskussioner har förts om att utvidga projektet till andra föreningar.

De här fyra områdena har även diskuterat att utvidga samarbetet till Lettland. Språket har hittills varit det största hindret.

Arbetslösheten är hög, 15–20%, ungdomsarbetslösheten (18–35 år) är 24%. Unga mammor som har varit hemma länge är en av riskgrupperna.

Resultatstyrningen

Målen är tydliga och de beskrivs också på ett mätbart sätt. Av de projekt vi har granskat i Estland är detta projekt det enda som i planen anger kvantitativa, lätt mätbara mål för varje målgrupp. Uppföljningen visar att målen har nåtts med små avvikelser. Det händer på varje kurs, att några inte kommer, fast de har anmält sig. Deltagarlistorna visar att andra elever då har tillfrågats, så att antalet deltagare ändå är ungefär detsamma som planerat.

Kursutvärderingarna har samlats från varje kurs. De är handskrivna, i fritt format, utan givna ramar. Bland 26 utvärderingar fanns inte en enda som anförde kritik mot kurserna. I en liten avlägsen by upplever folket utbildningen som en möjlighet, alla som deltar har en positiv inställning.

Rapporteringen är i gott skick. Alla rapporter finns i kopior arkiverade i god ordning.

Projektet hade en stor välordnad fotografisamling, som berättar om projektet och om olika samarbetsformer mellan ABF Halland och AHL Rápina även före projekt.

Projektets styrning uppfyller alla krav som Sida ställer. Rápinas sätt att styra och administrera projektet är ett gott exempel som andra projekt kunde följa. Rapporterna, kvitton och annat material skickas enligt Palmecentrets modell till Sverige också här. Men projektledaren tar kopior av allt (inklusive kvitton) och sätter dem i sin egen pärm. Han har också en bokförare som hjälper honom. Det här rekommenderar vi också till andra projekt. Den som ansvarar för projektets styrning och innehåll lokalt borde känna till ekonomin.

Den finansiella styrningen

Avtalet är välkänt och finns arkiverat i pärmen. Projektet har bara ett bankkonto, dit alla medel kommer. Budgeteringen baserar sig på uppföljningen av medelsförbrukning. Pengarna som har använts är mindre än budgeterat, tack vare god uppföljning. Budgeteringen görs tillsammans med ABF Halland, vilket kan följas via i pappersform sparad e-post.

Bra koppling mellan uppföljning och budgetering, som sker också på projektnivå och inte bara i Sverige (jmf med andra projekt). Detta ger en realistisk bas för planering och öppnar en möjlighet att lära av erfarenheterna på projektnivå. På sikt borde man överväga möjligheten att uppmuntra ett lokalt ägande av projekt även avseende administration och ekonomi. Att ha det ekonomiska ansvaret på den nivå där aktiviteterna händer, leder till en sammankoppling av pengar och aktivitet, som är basen för riskhantering i långa kedjor.

Redovisning och kontroll

Alla redovisningar och revisioner finns i enlighet med Sidas och Palmecentrets anvisningar.

Ur kontrollsynpunkt är det bra att ha kopior arkiverade och på basis av detta skaffa sig en löpande bild av projektets ekonomi.

Den svenska projektorganisationen

Initiativet till projektet togs ursprungligen genom ett projekt för arbetslösa som bedrevs av Lo och Varbergs kommun. Inom detta projekt reparerades bl a cyklar, som togs över till Estland. Den ansvarige projektledaren från Lo föreslog i samband därmed ett utökat samarbete. Den första kontakten var med en annan ort, men efter det att första bidraget beviljats utökades antalet orter till tre, varav Rāpina var en. Rāpina visade sig vara den mest intresserade.

Projektplanen har utarbetats i samarbete mellan AHL Rāpina och ABF Halland. Detta är det enda internationella projekt som ABF Halland bedriver, varför intresset är stort. Styrelsen är inblandad dels genom formella beslut kring projektet och dess finansiering samt regelbunden avrapportering ett par gånger per år, dels genom att ordföranden och några ledamöter besökt projektet. Alla anställda skall på sikt få besöka Rāpina. Förra året hade ABF Halland två studiecirklar om Estland och i år har en ny startat. I slutet av juli 2002 kommer en bussresa till Rāpina med 40 deltagare i studiecirklar och kortkurser att genomföras.

I samarbetet ingår även Löftadalens Folkhögskola, som stöder utbildningen med kunskap och metodik. Utbytet har gått i båda riktningarna – lärare från den svenska folkhögskolan har medverkat i Estland och estniska deltagare har åkt till Sverige. För två år sedan hade Löftadalens folkhögskola en bussresa till Rāpina för deltagarna i kortkurserna.

Ansvaret för projektet ligger på ombudsmannen vid ABF Halland. Den f d rektorn vid Löftadalens folkhögskola svarar för allt det praktiska arbetet kring kurser etc.

ABF Halland har intervjuat Kirotar och Reinvee i sin tidning. Intressanta artiklar lyfter fram Rāpina folkhögskolan som ett lyckat exempel också här i Sverige.

Bland kringeffekterna kan nämnas att en skola utanför Rāpina kommer att ha ett utbyte med en skola utanför Varberg.

Det har inte funnits några kontakter med andra projekt i Estland. Detta skulle dock vara bra, för att få ut mer för pengarna, speciellt efter det att det ekonomiska stödet från Palmecentret upphör. Tidigare hade ABF centralt en uppskattad årlig konferens för de som jobbar med internationella frågor. Något fora för utbyte av erfarenheter behövs. Här skulle Palmecentret kunna spela en betydelsefull roll. Ett problem är att Palmecentrets seminarier och konferenser är i Stockholm. Dessa borde spridas bättre över landet.

2.5 ABF Skara/Axevala folkhögskola/AHL-Folkhögskola/Mahtra kurscenter

Projektet

Vuxenutbildning finns det mycket litet av i Estland. Vissa ungdomsskolor ger vuxna en möjlighet att komma till kurser efter skolan, men det räcker inte till. Det är lätt för äldre människor att känna sig onödiga. Mahtra kurscenter har skapats som ett forum för vuxenutbildning. För stadsborna skall det dessutom vara en port till naturen.

Verksamheten bedrivs idag i en folkhögskola i Mahtra, som ligger ca 40 km utanför Tallinn på landsbygden. Mahtra har en stark historia, människor är aktiva, de har stark identitet. Kurscentret ska ge dem idéer och vara ett andligt centrum för lokalbefolkningen. Antalet personer i det närmaste upptagningsområdet är emellertid ytterst begränsat.

Verksamheten leds via amatörteaterförbundet i Tallinn. Syftet med projektet är att få igång en rikstäckande folkhögskoleverksamhet och i ett första steg främst för amatörteaterförbundets egna korta kurser i Estland.

Ekonomi

Medlen från Sverige kanaliseras till amatörteaterförbundet, som sedan använder dessa till verksamheten i Mahtra. Det noterades att amatörteaterförbundet gör avdrag för egna administrativa kostnader från anslaget. Avdraget motiveras med att man införskaffar viss utrustning till kontoret, som även krävs för att administrera Mahtra.

Verifikationsgranskningen utvisade att ur anslagen betalas även löpande driftskostnader för folkhögskolan i Mahtra.

Verifikationernas kvalitet uppfyller inte bokföringslagens krav med avseende på korrekta leverantörsfakturer, innehållande uppgifter om leverantörens organisationsnummer mm. Detta beror huvudsakligen på bristande kunskaper om vilka dokument som ska krävas från leverantören. När utgifter betalas mot bristfälliga underlag finns en risk att dessa utbetalningar ska förmånsbeskattas i Estland.

Det finns inget som tyder på att medel har använts felaktigt. Emellertid framkommer det inte direkt från projektbeskrivningen om direkta driftskostnader för folkhögskolans drift i Mahtra ska belasta projektet. Detta innebär att en precisering av målet hade varit önskvärd.

Erfarenheter

Mahtra kurscenter har tidigare fått Sida-pengar under byggnadstiden. Detta projekt avslutades år 2000. Slutredovisningen visar att projektet har nått sina mål. Den enda kritik som finns gäller försenade tidtabeller, som berodde på att den estniska staten gav bidrag i långsammare takt än planerat. För 2001 har projektet inte fått Sida-finansiering. Enligt EHL i Tallinn, kommer de att lämna en ansökan till Palmecentret för året 2002.

I den slutrapport avseende 2000, som vi tagit del av (på finska) framgår att det har varit 335 kursdeltagare, som vardera studerat 250 timmar. Av dessa var 261 kvinnor och 74 män. Kurserna ordnades för regionala organisationer, nationella organisationer och för Juuru kommun. Därtill finns det internationella kurser, lokala kurser, internationellt samarbete och kurser som ordnas i samarbete med ABF Skara och Axevala folkhögskola.

Redovisningen och kontrollen avseende det avslutade projektet är i gott skick. Det samma kan man inte säga om löpande aktiviteter, men dessa är inte finansierade av Sida. Om en ny ansökan kommer till Palmecentret för 2002, bör krav ställas på kvalitetssäkring och uppföljning.

I slutrapporten konstateras att projektet inom tre år kommer att kunna klara sig utan utländsk stöd (rapporten är gjord på våren 2001).

Antalet kurser är 20 för nästa halvår enligt planen, men i verkligheten blir det enligt rektorn 17. Det finns deltagarlistor, fast inte systematiskt för varje kurs. Under förra halvåret saknades 1–3 deltagare/kurs i förhållande till målen.

Den viktigaste styrningen av utbildningarnas innehåll sker genom kursplanerna, där mål definieras för varje kurs. Man kan också på kort varsel ordna en kurs, som inte finns i planen.

Rektorn hade gjort en blankett för kursvärderingar, som tagits i bruk hösten 2001.

Avtalet med Palmecentret finns i Tallinn och bokföringen med kvitton i Sverige. Rektorn hade vid vårt besök i Mahtra ingen information om avtal, ekonomi eller kontakterna med Palmecentret eller Sida.

Den svenska projektorganisationen

Projektet bedrivs av ABF Skara och Axevalla folkhögskola. Initiativet togs av rektorn vid Axevalla folkhögskola.

När ombudsmannen vid ABF-avdelningen slutade i oktober 2000 togs ansvaret över av den nuvarande verksamhetsansvarige för ABF Skara. Det är han och rektorn för folkhögskolan som handhar projektet. Någon särskild projektorganisation finns inte.

I praktiken genomförs projektet av rektorn vid Axevalla folkhögskola. Han sköter även ekonomin.

Den verksamhetsansvarige vid ABF Skara har ännu ej besökt projektet i Estland.

Samarbetet med Axevalla folkhögskola har däremot varit mycket intensivt. Under 11 år har det varit ca 25 besök, framför allt av folkhögskolans rektor.

Styrelsen beslutar i budgeten om egeninsatsens storlek. I övrigt är styrelsen endast involverad i form av de rapporter som ges vid styrelsens möten. Ingen i styrelsen har varit direkt involverad i projektet och inte heller besökt projektet i Estland. Det har heller inte anordnats studiecirklar, studieresor eller andra aktiviteter i anslutning till projektet.

Avdelningen har utöver projektet i Estland även ett projekt i Ryssland. Det är mycket för en ABF-avdelning, men hittills har man lyckats klara det.

3. Fältbesöket i Bosnien

Fältbesöket i Bosnien, som genomfördes den 15–19 oktober 2001, innefattade sju projekt, vilka kortfattat beskrivs i detta avsnitt. Den skriftliga dokumentation som har granskats framgår av bilaga 1. Vilka personer som har intervjuats framgår av bilaga 2.

Två av de projekt som granskades var skdirektprojekt, dvs de drevs direkt i samarbete med Palmecentret. Det innebär att Palmecentret hade ansvar för dem utan någon mellanliggande svensk samsarbetsorganisation. De studerade projekten ligger alla inom det extensivt tolkade området Demokrati/MR. De finansieras med ett 100-procentligt bidrag till respektive organisation via Palmecentret.

Fem projekt är sk egeninsatsprojekt, där den svenska samarbetsorganisationen svarar för 20 procent av verksamhetskostnaden (till vilket dock kommer ett administrationsbidrag som något förändrar relationen 80/20).

I det följande kommer vi att kortfattat ange projektens huvudsakliga inriktning. Detta dock bara som en bakgrund för att kunna värdera styrningen. Därefter beskriver vi

- dels de styrdokument som ligger till grund för projekten
- dels de rapporter som emanerar från fältet till centrum rörande genomförda insatser.

Projektbeskrivningarna innehåller i allmänhet:

- Background and context
- Project justification
- Project objectives
- Project organisation
- Evaluation
- Contribution of executing agency
- Budget

3.1 Direktprojekt: Fackliga rådgivningscentrum

Samarbetsorganisation i Bosnien är International Confederation of Free Trade Unions. Bakgrunden gäller privatiseringen. Det övergripande målet är att etablera en fungerande och effektiv fackföreningsrörelse. Det direkta målet är att förbereda fackliga medlemmar för privatisering genom att öppna ett antal centra för rådgivning i frågor som arbetsrätt, fackliga rättigheter och andra lagar i samband med privatiseringen.

Beskrivningen i Palmecentrets årsrapport till Sida ger en bild av vad vi kan se rättvisande bild av projektets ställning, svårigheter och möjligheter.

Ex ante

Vi har tagit del av kontraktet mellan Palmecentret och ICFTU daterat januari 2001 avseende samma år. Där regleras att en rapport skall finnas tillgänglig senast mars 2002 som skall korrespondera mot kraven i projektbeskrivningen.

Alla mål är relevanta men inte i någon del formulerade så att de kan följas upp i kvantitativa termer. Indikatorer för uppfyllande av målen saknas. Flera av de delfrågor som nämns i dokumentet "Rubriker under vilken ansökan skall skrivas (juni 2000)" är obehandlade. Detta kan möjligen förklaras av att detta är ett direktprojekt. Dokumentet avspeglar inte explicit den LFA-matris som Palmecentret tillhandahåller.

Ex post

I årsrapporten refereras projektdokumentets mål. I anslutning till detta förs ett konkret resonemang om den fackliga situationen. Men det är svårt att i mer än allmänna ordalag se relationen mellan målen och de analyser som redovisas – hur relevanta dessa senare än må vara. Inga referenser till indikatorer sker.

Ledningen för projektet hade tillställts manualen *Headings which must be included in project reports*. Projektleddningen hade framfört att det skulle krävas orimliga insatser att följa dessa mycket detaljerade instruktioner. Projektleddaren hade då fått besked att dessa krav endast skulle följas i lämplig grad. Rapporten som är fyllig och på ca sex sidor behandlar relevanta aspekter på projektet och dess omvärld och beskriver de aktiviteter som genomförts, men ansluter inte till helt manualen eller dess rubriker. Vissa kvantitativa uppgifter förekommer. IFCTU har enligt uppgift till oss fått en positiv muntlig återföring på sin rapport, såväl i sak som form.

Projektet är ett samfinansierat projekt mellan olika givare som var för sig begär olika rapporter. Detta är tidskrävande och tar energi ur den egentliga verksamheten. Palmecentret är ”bara” en av flera medfinansierare, men man har i praktiken underhand kommit överens om att vissa funktioner i verksamheten skall anses vara ”svenska”. Dessa delar redovisas noga ekonomiskt.

En reflexion man kan göra är att ett projekt där Palmecentret ”bara är en” bidragsgivare i ett större sammanhang knappast kan ställa krav på särskilda redovisningar/styrinstrument. Palmecentret har aldrig begärt kompletterande information (trots de uppenbara avstegen från manualerna).

I vår genomgång av den finansiella styrningen och uppföljningen kunde vi konstatera att det etablerats rutiner vilka skapar förutsättningar för en effektiv uppföljning av det projekt som Palmecentret är med och delfinansierar. Det har vidare inom organisation skapats rutiner vilka tillförsäkrar en god intern kontroll med undantag för att det revisionsintyg som upprättats för räkenskapsåret 2000 ej undertecknats av en behörig revisor utan av organisationens centrala finansdirektör.

3.2 Direktprojekt: Forum of Tuzla Citizens

Syftet med projektet är att bidra till att skapa ett mångkulturellt samhälle genom stöd av Forum Tuzla Citizens och frivilligorganisationer som arbetar för att skapa samförstånd mellan etniska organisationer i Bosnien. Forum Tuzla bedrivs som direkt samarbete mellan Palmecentret och Forum. Projektmålet är att Bosnien skall utvecklas till en demokratisk, decentraliserad och mångetnisk stat.

Projektet planerades 1999 och startade 2000. Det bedrivs som en samverkan mellan frivilligorganisationer och har formen av en serie workshops, inte minst kring ”human rights”.

Projektet synes ha nära samband med det projekt som bedrivs genom ABF Göteborg.

Ex ante

Någon projektbeskrivning för hela projektet har vi inte tagit del av och lär inte finnas enligt den lokala projektledningen. Projektet finns bl.a. sammanfattat i Palmecentrets *Ansökan till Sida för 2001*. Styrningen av projektet synes bestå av att en representant för Palmecentret besöker verksamheten två à tre gånger per år och därvid kontrollerar de ekonomiska förhållandena och verksamhetens utveckling.

Vi har inte sett något kontrakt mellan Palmecentret och aktuell organisation. Det uppges att ett sådant finns för ett år i taget, men bara på bosniska. Förslag till fortsatt verksamhet formuleras i augusti resp. år för processande genom Palmecentret. Det sluts i januari för det aktuella verksamhetsåret, men de ekonomiska förutsättningarna anses utklara underhand några månader tidigare.

Projektet anser sig ha goda förutsättningar att bedöma den ekonomiska framtiden oavsett att den formella regleringen bara avser ett år i taget. Ett samförstånd föreligger mellan Palmecentrets representant och projektledningen om medel för det kommande året. Projektet uppfattas av projektledningen pågå t o m 2002. Efter detta förväntas en utvärdering inför en ev. fortsättning.

Ex post

Rapport har lämnats på bosniska till Palmecentret från den ansvarige lokalt. USP skriver årlig rapport enligt muntliga instruktioner från Palmecentrets representant. Den bosniska projektledaren hade ej sett den engelska ”manualen” (Headings...) för att skriva projekt-rapporter.

Vi har tagit del av en rapport för 2000 och delar av 2001, daterad oktober 2001 och skriven på engelska. Den redovisar på en konkret och ganska utförlig nivå vilka aktiviteter som genomförts under projektiden. Den behandlar även vissa svårigheter i projektet och hur man sökt komma till rätta med dem. Projektledningen gör också där en sammanfattande värdering av hur projektet fortskridit. Den löpande uppföljningen sker genom att Palmecentrets representant besöker projektet 2 à 3 gånger per år.

En norsk konsult har utvärderat vissa aspekter av verksamheten på uppdrag av Sida.

I genomgången av den finansiella styrningen och uppföljningen kunde vi konstatera att det etablerats rutiner vilka skapar förutsättningar för en effektiv uppföljning av projektet. Det har vidare inom organisation skapats rutiner vilka tillförsäkrar en god intern kontroll.

3.3 Egeninsatsprojekt: ABF Linköping/ROS Lokal demokratiseringsprojekt i Kakanj – folkbildningsverksamhet

Svensk samarbetsorganisation är ABF Linköping, som sedan 1998 är engagerat i Kakanj. En motsvarighet till ABF benämnd ROS har etablerats. Målet med projektet är att bidra till demokratisering med hjälp av folkbildningsverksamhet.

Ex ante

Vi har tagit del en framställning, troligen ansökan till Palmecentret (odaterad, men troligen tillkommen 1999, under alla omständigheter avseende verksamhet år 2000). I den ges en allmän bakgrund till projektet. Detta syftar till att skapa eller vidareutveckla cirklar i främst språk och sömnad samt demokrati.

Målen anges i antalet deltagare i cirklar och annan folkbildningsverksamhet. Avläsning skall ske terminsvis. I övrigt är målen mycket allmänt formulerade.

Enligt ansökan skall en utvärdering av verksamheten ske ”för 2000 samt för den gångna treårsperioden”.

Vi har tagit del av kontrakt mellan ABF och SDP Kakanj för åren 1998, 1999, 2000 och 2001. Övergripande projektmål enligt kontrakten är att bidra till demokratisering med hjälp av folkbildningsverksamhet, facklig verksamhet, politisk och föreningsverksamhet och att bilda och utveckla en folkbildningsorganisation på plats. Enligt kontrakten skall den bosniska samarbetsorganisationen avlämna rapport om verksamheten senast i februari året efter verksamhetsåret där ”uppnådda resultat skall jämföras med mål och projektplan”.

Kontrakten för de senaste åren (2000 och 2001) är väsentligt mer specificerade i mål- och aktivitetsbeskrivningar. Man är överens om att skaffa kompetens för att tillämpa LFA-modellen i framställningar för kommande perioder. I stort är målen för de båda senaste åren lika, även då det gäller aktiviteter.

Enligt intervjuerna sker verksamhetsplaneringen vid besök från ABF Linköping i november resp. år.

Det är oklart om den ursprungliga ansökan alltså är det huvudsakliga styrdokumentet eller om en senare ansökan med anslutande överenskommelse mellan Palmecentret och ABF finns.

Ex post

Vi har ej sett någon rapport enligt kontraktsåtagandena, dvs rapporter från ROS till ABF. Sådana lär dock finnas på engelska överlämnade till ABF Linköping. Inom projektorganisationen har man ej sett någon instruktion (”manualen”) om hur rapporten skall utformas. Man får muntliga informationer om detta. Det är okänt om den utbildning i LFA som nämns som en aktivitet i ett kontrakt kommit till stånd och om detta i så fall påverkat

rapporterna. Man säger att det vore bra om det fanns en enkel guideline för hur rapporter skulle utformas (t ex i form av ett formulär).

Någon samlad utvärdering har enligt våra intervjuer inte skett trots att projektet pågått sedan 1998 och att detta ställts i utsikt (jämför ovan). Den årliga avstämningen har mer karaktär av uppföljning för att besvara vad som har genomförts i planen. I ansökan från Palmecentret till Sida sägs dock att folkbildningsarbetet i Kakanj är mycket framgångsrikt.

Vi har tagit del av rapporter från ABF Linköping sannolikt ställda till Palmecentret avseende 1999 resp. 2000. Den första sidan i dessa rapporter är identisk så när som på att en antalsuppgift ändrats. De innehåller kvantitativa uppgifter motsvarande mål- och aktivitetsbeskrivningen i kontrakten.

Vid tillfället för vår revision fanns det inte heller tillräcklig information för att vi skulle kunna bedöma huruvida den finansiella styrningen inom den lokala organisationen i Kakanj var ändamålsenlig eller ej. Det bör dock framhållas att den lokala organisation genom bland annat framläggandet av en undertecknad årsredovisning kunde visa att det fanns ett system för finansiell styrning och uppföljning.

Vid tillfället för vår revision fanns det ej tillräcklig information för att vi skulle kunna bedöma huruvida det etablerats rutiner vilka tillförsäkrar en god intern kontroll.

Det bör framhållas att det revisionsintyg som upprättats för projektets delredovisning granskats och godkänts av en revisor i Sverige, som inte haft tillgång till underlag som styrker de kostnader som bokförts hos den lokala parten i detta projekt. I detta fall har den svenska revisorn förlitat sig på den sammanställning som den lokala parten tillställt den ansvariga ABF-avdelningen i Sverige.

Den svenska projektorganisationen

Projektet i Kakanj initierades av cirkeldeltagare med ursprung i BiH och som ville att ABF Linköping skulle göra något för deras f d hemland. ABF Linköping hade kontakt med Palmecentrets kontaktperson (Svjetlana Durik) samt SDP och USBD i Kakanj. Några flyktingar från BiH var verksamma vid ABF och medverkade i kontakterna i Kakanj. En begäran om utbildningsinsatser kom därefter ganska snart. ABF genomförde dessa utbildningsinsatser med egna medel, på plats i Kakanj. Ansökan till Palmecentret växte fram i dialog med samarbetsparterna i Kakanj under 1997. Genom kontakterna mellan parterna, i form av två besök i Kakanj och ett i Sverige, blev det uppenbart för de berörda att man skulle försöka genomföra folkbildningsinsatser som ett medel för att bidra till en demokratisering i BiH.

Inom ABF diskuterade man även Zenitza och andra orter men kunde konstatera att inga flyktingar från BiH i Linköping kom därifrån. USBD och SDP slogs samman så att de därmed blev en samarbetspartner. Den s k presidenten för SPD var till att börja med helt ointresserad av projektet och utsåg två andra personer som projektledare. Dessa genomförde studiecirkelverksamheten. Projektledaren i Sverige hade till att börja med full kontroll över hela verksamheten. Presidenten för SDP i Kakanj upptäckte dock vartefter ”att det fanns pengar i projektet” och hans intresse för att styra projektet ökade därmed. Detta ledde till vissa problem för den svenska organisationen. Presidenten ville bli koordinator för projektet och uppfattades vilja genomföra någon slags låtsasverksamhet vilket dock avvisades av ABF. Till slut bestämde ABF tillsammans med cirkelledare, deltagare i cirklar och projektledarna och några stora blivande medlemsorganisationer att bilda ROS (ABF) vilket också skedde. Dess styrelse och projektledare har fått mer och mer frihet att utveckla verksamhet och genomföra verksamhet efter sina egna och styrelsens beslut.

ABF vände sig till Palmecentret därför att de båda organisationerna är delar av den svenska arbetarrörelsen. ABF anser sig ha fått all hjälp i form av utbildningar, rådgivning och engagemang för att lösa konflikter. Palmecentrets kontaktperson har hjälpt till mycket och också följt med och tittat på projektet och visat ABFs projektledare andra delar av BiH som resulterat i fortsatt samarbete. Palmecentrets utbildningar anses bra och nyttiga.

ABF har kontakt med Palmecentret varje vecka; ibland oftare. Initiativet till kontakterna växlar, båda parter tar kontakt. Palmecentret stöttar med utbildning, rådgivning, granskning av ansökningar, liksom i genomförandet av projektet och dess redovisning. Palmecentret hjälper till med vidareutveckling av projektet. Projektledaren anser sig ha fått all hjälp av Palmecentret vilket även anses gälla för sidoorganisationerna (i detta sammanhang bl.a. SAP och Unga Örnar).

Projektledaren i Sverige har alla "svenska" befogenheter. Inom ABF Linköping finns en ledningsgrupp i form av projektledaren, ABFs ekonomichef och en data-sakkunnig. Det finns också en större projektgrupp med företrädare för SAP, LO och Unga Örnar. Det finns ca fem personer inom ABF som skulle kunna driva projektet vidare och därutöver ett tiotal personer utanför ABF som är involverade i projektet.

ABFs lokala styrelse får varje månad rapport om hur projektet fortlöper, Personalen får på fredagsmöten ca en gång i månaden information om projektet. Avsteg från projektplanen beslutas av projektledaren i Sverige, i viktigare frågor efter att höra styrelsen. Vid stora förestående förändringar sker konsultationer med Palmecentrets kontaktperson.

Det finns ett nätverk i BiH och ett i Sverige mellan projektledarna och Palmecentrets kontaktperson. Det finns även ett nära samarbete med de projekt våra sidoorganisationer genomför.

Det synes inte finnas några särskilda behov av förändringar i styrsystemet för projektet eller projektorganisationens relation till Palmecentret.

3.4 Egeninsatsprojekt: Svenska Lantarbetarförbundet /Odlingsprojekt – uppförande av ett växthus

Svensk samarbetsorganisation är Svenska Lantarbetarförbundet (Ship to Bosnia är engagerat i projektet på ett mer informellt sätt).

Ex ante

Ansökan följer Palmecentrets anvisningar från juni 2000. De övergripande målet är att ge instrument och kunskap till intresserade bybor att starta alternativ, inkomstbringande odling för att skapa arbetstillfällen i ett område med hög arbetslöshet.

Det direkta målet enligt ansökan till Palmecentret för Svenska Lantarbetarförbundet anges vara att bidra med kunskap i frågor om demokrati, odling och facklig verksamhet för att på sikt medverka i skapandet av ett grönt center för utbildning och framtidsstro.

Det framgår dock av ansökan att det direkta målet snarast är att "*medverka till att starta ett kvinnokooperativ som driver odling i huvudsak i växthus som ger mat och vitaminer till barn och vuxna i byn*". I en senare komplettering har projektmålet specificerats: Bilda kooperativ mellan nio kvinnor, ge dem utbildning att sköta ett kooperativ, bl.a. sköta ekonomin, samt skapa växthusodling genom att bidra till uppförandet av 2–4 växthus. Ansökan är visserligen allmän i sina övergripande målformuleringar men det framgår dock klart vad projektet egentligen består av.

Ett kontrakt för första året lär finnas, dock endast på bosniska. I vår intervju säger man sig ha en underhandsöverenskommelse om stöd under tre år.

I ett utdrag från Lantarbetarförbundets styrelse framgår att förbundet har fått besked om medel för 2001 och att indikativa belopp för 2002 och 2003 finns angivna.

Ex post

Projektet är nytt. Någon rapport finns ej ännu. De ansvariga på plats har inte fått några mer bestämda uppgifter om hur man skall rapportera. Man räknar med att klara ut detta då den Svenska projektorganisationens representant är på plats vid ett av sina regelbundna besök.

Då projektet var nystartat fanns det ingen möjlighet att bedöma huruvida det etablerats rutiner för finansiell styrning och uppföljning.

Den svenska projektorganisationen

En redovisning av besöket vid Lantarbetarförbundet 2002-02-13 finns i avsnitt 5.5 i denna bilaga.

3.5 Egeninsatsprojekt: ABF Göteborg / Lokal demokratiutbildning i Tuzla – bildande av folkbildningsorganisation

Svensk samarbetsorganisation är ABF Göteborg. Enligt kontraktet skall rapportera om verksamheten varje månad, vilket uppfattats som besvärande. Man är nu överens om att detta skall ske bara kvartalsvis.

Projektet synes vara mycket närliggande Palmecentrets projekt Tuzla Citizen Forum (FTG). Det är svårt att se var gränserna mellan projekten går och se deras historiska sammanhang. Vår tolkning är att projekten från början var sammanflätade, men att ABF-projektet numera renodlats till en cirkelverksamhet inom främst IT, medan den mer demokratiuppbyggande verksamheten koncentrerats till Forumprojektet. Dokumentationen lämnar dock viss osäkerhet om dessa samband.

Ex ante

I projektansökan (odaterad, oklart för vilken period, troligen 1998–2000) anges att det övergripande målet är att ge Medborgarforum och dess organisationer kunskap om hur utbildnings- och bildningsverksamhet kan stärka den demokratiska utvecklingen. Det sägs vidare att ”*det direkta projekt målet är att skapa ett utbildningscentrum och via det genomföra utbildningar enligt svensk folkbildningsmodell. Projekt målet är att skapa ett aktivt föreningsliv och att kooperativ verksamhet/”starta eget” kommer igång.*”

I en ansökan för perioden 2001–2003 sägs att syftet med projektet är att stödja en utveckling som leder till ett multietniskt samhälle och ett samhälle i demokratisk utveckling. Målbekrivningen synes i stort överlappa projektbeskrivningen för Forum.

I fortsättningen visar dock projektbeskrivningen att det konkreta målet synes vara att med utgångspunkt i den etablerade IT-studien i Tuzla skapa en distansutbildning i tre orter. I denna del av ansökan är målformuleringen klar och kvantitativ.

Vi har tagit del av kontraktet mellan ABF och Medborgarforum (som är partner för detta projekt) som innehåller mål för verksamhetsåret (2000). I vissa fall är dessa uppföljningsbara. När indikatorer anges är dessa dock inte av den arten att de alltid kan ligga till grund för en bedömning huruvida målen nåtts (har mer karaktär av strävanden än mått).

Ex post

Projektets första tre år, 1998–2000, finns redovisade i en rapport daterad 010128. Det framgår att de allmänna målen efterhand fokuserats på att utbilda ungdomar i IT. Kvantitativa uppgifter om verksamheten lämnas.

En engelskspråkig rapport för år 2000 finns också. Det är dock svårt att skaffa sig en uppfattning om de tydliga målen i kontraktet för samma år verkligen behandlas i rapporten och om rapporten relaterar till målformuleringarna. Rapporten verkar mer skriven utifrån vad man vill redovisa som framgångar och viktiga aktiviteter än att följa upp och ansluta till målformuleringarna. Detta betyder inte att verksamheten skulle ha brister, bara att styrande dokument och rapporter inte synes relatera.

Det är organisationen Forum of Tuzla Citizens som ansvarar för projektets genomförande och för projektets finansiella styrning och redovisning och kontroll.

I vår genomgång av den finansiella styrningen och uppföljningen kunde vi konstatera att det etablerats rutiner vilka skapar förutsättningar för en effektiv uppföljning av det projekt som Palmecentret är med och delfinansierar. I den genomgång som gjordes av projektets redovisning och interna kontroll noterades att det inom organisation skapats rutiner vilka tillförsäkrar en god intern kontroll.

Det bör dock framhållas att det revisionsintyg som upprättats för projektets delredovisning granskats och godkänts av en revisor i Sverige som inte haft tillgång till underlag som styrker de kostnader som bokförts hos den lokala parten i detta projekt. I detta fall har den svenska revisorn förlitat sig på den sammanställning som den lokala parten tillställt den ansvariga ABF-avdelningen i Sverige.

Den svenska projektorganisationen

En redovisning av besöket vid ABF Göteborg 2002-01-22 finns i avsnitt 5.3 i denna bilaga.

3.6 Egeninsatsprojekt: ABF Luleå / Bildningscenter i centrala Bosnien

Svensk samarbetsorganisation är ABF Luleå.

Ex ante

Vi har tagit del av Palmecentrets projektbeskrivningar för de båda perioderna samt ansökan för perioden 2001–2003 från ABF Luleå. Under perioden 1997–99 handlade samarbetet om att initiera och starta en bildningsverksamhet i Zenica.. I projektansökan från Palmecentret till Sida för den andra perioden sägs att målet är att förbättra miljön i Zenica-området ”som är enormt förorenat”. Det direkta målet anges vara att utveckla miljötänkandet genom en miljöskola.

I ABF:s ansökan till Palmecentret i augusti 2000 nämns inte miljöskolan. Där beskrivs målet som att hjälpa till med utvecklingen av demokratin på orten med hjälp av folkbildningsinsatser (som bl.a. kommit till stånd under den tidigare perioden) och att förstärka den organisation som man medverkat till att bilda.

Denna ansökan följer de frågor som anges i dokumentet ”Rubriker under vilken ansökan skall skrivas”. Dock är man ganska allmän i beskrivningen av mätmetoder för att kontrollera om det direkta projektmalet har nåtts (”verksamheten följs upp med statistik när det gäller deltagarantal och aktiviteter”).

Vi har sett ett kontrakt mellan Palmecentret och ABF för år 1997. Detta är av standard-typ. Vi har också sett ett kontrakt mellan ABF och den lokala projektorganisationen. Det avser år 1999. Andra ettårskontrakt uppges finnas men bara på bosniska.

Vi har även tagit del av ett dokument Projekt Bildningscenter i Zenica (odaterat) som behandlande verksamhet under åren 1997 och 1998. I detta anges ett antal aktiviteter som skall genomföras under resp. år. Av detta framgår att projektet skall avslutas i och med utgången av 1998. Utvärdering ”av hela verksamheten” inför fortsatt arbete skall presenteras.

Ex post

Vi har inte sett några rapporter från den lokala projektorganisationen till ABF eller från ABF till Palmecentret. Rapporter från den lokala organisationen skrivs enligt muntliga instruktioner från den svenska projektledaren. Den engelska manualen för hur projektredovisning skall ske var inte känd av de lokala företrädarna.

Med de underlag vi har går det inte att se hur verksamheten utvecklats. De årliga rapporterna skrivs på bosniska till den bosnisktalande projektledaren i Luleå. Denne deltar också i de årliga fullmäktigemötena i den lokala organisationen då uppföljning och framtidsplanering avhandlas. Det är oklart hur dessa och andra besök omsätts i projektstyrande eller rapporterade dokument, tillgängliga på svenska eller engelska.

Det kontrakt som vi sett mellan ABF Luleå och den lokala organisationen (som alltså avser 1999) avviker från andra liknande eftersom det anger att det är den svenska organisationen som skall avge den årliga deskriptiva och ekonomiska redovisningen (standardavtalets punkt 6).

Vi har inte tagit del av någon utvärdering enligt det odaterade dokumentet beskrivande verksamheten under 1997 och 1998 (se ovan). I ansökan för den nya perioden (2001–03) finns dock beskrivningar av hur verksamheten utvecklats invävda i beskrivningen av målen mm för framtiden.

I vår genomgång av den finansiella styrningen och uppföljningen kunde vi konstatera att det etablerats rutiner vilka skapar förutsättningar för en effektiv uppföljning av det projekt som Palmecentret är med och delfinansierar. I genomgången av projektets redovisning och interna kontroll noterades att det inom den lokala organisation skapats rutiner vilka tillförsäkrar en god intern kontroll.

Det bör dock framhållas att det revisionsintyg som upprättats för projektets delredovisning granskats och godkänts av en revisor i Sverige som inte haft tillgång till underlag som styrker de kostnader som bokförts hos den lokala parten i detta projekt. I detta fall har den svenska revisorn förlitat sig på den sammanställning som den lokala parten tillställt den ansvariga ABF-avdelningen i Sverige.

Den svenska projektorganisationen

Projektets ursprung är en studieresa som genomfördes våren 1997 tillsammans med Palmecentret. Under denna resa träffade man Fria Dalmatien i Split och SPD-UBSD Medborgarforum i Zenica. Man besökte även Mostar och den svenska ambassaden i Sarajevo. Projektet vilar på övertygelsen att folkbildning är ett viktigt inslag i demokratiseringsprocessen och i att etablera värdet om alla människors lika värde. Med den bakgrunden var det naturligt att välja SPD-UBSD och Metallfacket som samarbetspartner och därmed bidra till att skapa en motvikt mot de nationalistiska partier som dominerade i BoH efter kriget.

Palmecentret var med som en av initiativtagarna. Palmecentret anses vara nära tillhands vid uppkommande behov. Palmecentret följer utvecklingen av projektet.

Inom ABF Luleå är man mycket nöjd med det stöd – praktiskt och moraliskt – som lämnas av Palmecentret. Bl.a. tack vare det har projektet utvecklats ”över alla förväntningar”.

ABF Luleå betraktar sig som ”projektägare”. ABF Luleå är en organisation med 92 års erfarenhet. Projektledaren kommer från Zenica och är medlem av ABF:s styrelse sedan 1979. Han är projektets ”eldsjäl”. Hela styrelsen är dock engagerad i projektets verksamhet och utveckling och stödjer projektledaren. Det finns inga särskilt anställda för projektet i Luleå.

I Zenica har man bildat en styrelse med fastställda stadgar mm. Organisationen ABF Center Zenica har 20 medlemsorganisationer, med 16 representanter i styrelsen.

ABF Luleå följer arbetet i projektet genom att ta del av protokoll från styrelsemöten och genom löpande ekonomiska rapporter. ABF Luleå medverkar också direkt i verksamheten genom att delta i utbildning av cirkelledare och i demokratiseminarier mm. Informationsflödet sker via fax, telefon och personliga besök av den svenska projektledaren, vilket sker en à två gånger per år. Den svenska projektledaren försöker förlägga sina besök så, att han kan övervara årsmötet i centret. Initiativ till kontakter sker av båda parter i samarbetet. Det tillhör undantagen att projektet avviker från planerna men då så har skett har medgivande om den ändrade inriktningen inhämtats från Palmecentret.

Ett nätverk mellan de projekt som är engagerade i folkbildningsinsatser i BoH är under bildande (olika ABF-projekt) med syfte att underlätta erfarenhetsutbyte. Som ett led i detta har man medverkat i ett Folkbildningsseminarium i november 2001. I detta arbete har man fått stöd av Palmecentret.

Det finns inga särskilda förändringsbehov i styrsystemet för projektet och dess relation till Palmecentret.

3.7 Egeninsatsprojekt Kooperativ utveckling

Svensk samarbetsorganisation är KF. Det övergripande målet är att utveckla den kooperativa rörelsen som en demokratisk och affärsmässigt viktig del av samhället. Direktmål anges som att utveckla en demokratiskt stark organisation med inflytande på regionala, nationella och internationella policies av intresse för medlemmar i kooperativa organisationer i Bosnien.

Ex ante

Vi har tagit del av flera ansökningar från KF till Palmecentret, och särskilt analyserat den senaste avseende perioden 2001–2005. Detta dokument är väl genomarbetat, följer de manualer som Palmecentret tillhandahåller och bygger i princip på LFA-modellen. Aktiviteter med kvantitativa uppgifter är specificerade och schemalagda. Ämnen i seminarier mm är preciserade. Flera förstudier omnämns i ansökan. De har redovisats för Palmecentret som underlag för ansökan och synes inarbetade och väl beaktade i denna ansökan.

Kontraktet mellan KF och den lokala partnern för 2001 har studerats. Det är ovanligt fylligt vad avser målbeskrivningar och indikatorer för att bedöma om resultaten uppnåtts. I övrigt följer kontraktet standardmodellen.

Ex post

Vi har tagit del av ”Delrapport för år 2000”. Den följer helt manualen för hur rapporter skall skrivas. Det aktuella året var i allt väsentligt ett förberedelseår och insatserna syftade till att lägga en grund för kommande period. Detta skedde genom seminarier och konferenser. Dessa har enligt rapporten redovisats separat till Palmecentret. KF säger sig få tillfredsställande rapportering från den lokala samarbetsorganisationen.

I sin avslutande sammanfattning i rapporten för 2000 framhåller KF att framgång för denna typ av projekt skapas genom grundlig ”project identification study” med besök inom den operativa verksamheten, geografiskt spridda och på alla organisatoriska nivåer.

Detta synes vara det enda granskade projektet i Bosnien där Palmecentrets handledningar för anslagsansökan och rapportering följs. Ansökan för den kommande perioden har lagt en grund för en uppföljning under förutsättning att den årliga rapporteringen verkligen ansluter till de angivna målen.

I vår genomgång av den finansiella styrningen och uppföljningen kunde vi konstatera att det etablerats rutiner vilka skapar förutsättningar för en effektiv uppföljning av det projekt som Palmecentret är med och delfinansierar. I genomgången av projektets redovisning och interna kontroll noterades att det inom den lokala organisation skapats rutiner vilka tillförsäkrar en god intern kontroll.

4. Fältbesöket i Sydafrika

Fältbesöket i Sydafrika som genomfördes den 27 oktober–3 november 2001, innefattade sex projekt, vilka kortfattat beskrivs i detta avsnitt. Den skriftliga dokumentation som har granskats framgår av bilaga 1. Vilka personer som har intervjuats framgår av bilaga 2.

Tre av de granskade projekten är direktprojekt, där Palmecentret således utgör den svenska samarbetspartnern.

4.1 Direktprojekt: Education and Training Unit (ETU)

ETU bildades på initiativ av ANC och socialdemokraterna/Palmecentret 1992. Uppgiften var att genomföra en bred utbildning inför det första allmänna valet i Sydafrika 1994. Till en början finansierades verksamheten till 100% av Sida, nu är andelen ca 20%. Idag domineras verksamheten av tre huvudaktiviteter:

- a. Utbildning av lokala politiker
- b. Information till lokala ledare angående HIV/aids
- c. Ledarskaps- och organisationsutveckling inom civila organisationer. Varje år utbildas ca 100 000 personer under en till två dagar.

ETU har ett mycket nära samarbete med ANC och det sydafrikanska kommunförbundet (SALGA). Genom sin långsiktiga och strategiska inriktning kan ETU, enligt företrädare för ETU, inte utan vidare ersättas med andra utbildningsarrangörer. ETU har i sin rapportering till Palmecentret varit mycket öppen om mindre lyckade satsningar och har också visat god förmåga att utveckla och förbättra sin arbetsmetodik. Utvärderingar av enskilda kurser och hela program är mer regel än undantag². Både lärare, elever och samarbetande organisationer medverkar vanligen i utvärderingsprocessen. Verksamheten är storskalig och kostnadseffektiv³. ETU har goda relationer till Palmecentret och för en ständig dialog om verksamhetens inriktning. Handböcker och undervisningsmaterial är lättillgängliga. Sidas mål och riktlinjer är kända av ETU:s ledning, men har inte haft någon avgörande betydelse för igångsättningen av enskilda projekt. Trots detta anser ledningen att verksamheten ligger väl i linje med Sidas inriktning för den svenska biståndsverksamheten. Dokumentationen av ETU:s verksamhet var i god ordning.

Som helhet anser ledningen för ETU att relationerna till Palmecentret fungerar mycket bra. Umgänget är väl etablerat och fungerar till stor del informellt. Byten av handläggare vid Palmecentret har emellertid inneburit att ibland även skriftlig dokumentation från ETU till Palmecentret har försvunnit. Ledningen påvisar ett behov av ett mer centraliserat och strukturerat system för dokumenthantering i Palmecentret. Idag förekommer det att inkommande dokument inte registreras, kommunikation via Internet diarieförs och sparas inte, vissa rapporter och skrivelser från ETU till Palmecentret besvaras inte.

² En utvärdering av ETU genomfördes 1997 av Palmecentret (Annika Lysén, oktober 1997)

³ Linköpings Universitet: Costing Policy in a South African NGO – a study made at Education and Training Unit (Björn Holmgren, Ekonomiska Institutionen, våren 2001)

4.2 Egeninsatsprojekt: ABF Östergötland och ABF Skåne/SANCO

South African National Civic Organisation (SANCO) bildades 1992 som en nationell organisation av medborgarrättsorganisationer (Civics) som förenas av ett brett arbete för bättre levnadsvillkor på många områden såsom bostäder, utbildning, hälsovård, infrastruktur och konsumentpolitik. SANCO är organiserat från gatunivå och uppåt och har en mycket stark anslutning i de fattigaste bostadsområdena.

Det aktuella projektet i västra Kap-provinsen är en fortsättning på ett femårigt samarbete mellan SANCO och ABF i Östergötland och Skåne i den östra Kap-provinsen där ca 1000 cirkelledare har utbildats⁴. Projektet handlar om att använda studiecirklar som metod för att höja kunskapsnivån och förbättra levnadsvillkoren. Initiativet till att fortsätta projektet i västra Kap-provinsen togs av SANCO och projektet har en god förankring i SANCO:s regionala ledning. De studiecirklar som hittills satts igång i västra Kap-provinsen har en tydlig inriktning på inkomstskapande aktiviteter såsom skotillverkning, omhändertagande av föräldralösa barn och matlagning. Projektet har redan fått praktisk betydelse i några förstäder till Kapstaden där arbetslösheten är extremt hög (sannolikt runt 40%).

Vissa förseningar i projektets genomförande har fått tillfredställande förklaringar och ses inte som något problem av den lokala projektledningen. Det är däremot mindre tillfredställande att avtalen mellan Palmecentret och de båda ABF-distrikten har undertecknats så sent i förhållande till verksamhetsåret. Avtalen för 1999 undertecknades både av Palmecentret och av ABF Östergötland respektive ABF Skåne först i början av 2000. Avtalet för 2001 undertecknades av Palmecentret i januari 2001, men av ABF Skåne först i juli 2001. Några förklaringar till det sena undertecknandet av ABF Skåne har inte kunnat ges.

Representanterna för ABF har vissa kritiska synpunkter på den s k LFA-metoden. De anser att den är alltför detaljerad och att den egentligen kräver ca en veckas vistelse i samarbetslandet innan en projektplan kan formuleras.

Samarbetet med Palmecentret fungerar bra, även om det var trögt i starten. Palmecentrets krav på dokumenten känns betungande, t ex uppfattar man det som onödigt att rapporterna skall översättas till svenska.

Den svenska projektorganisationen

En redovisning av besöket vid ABF Östergötland 2002-02-05 finns i avsnitt 5.2 i denna bilaga.

ABF Skåne betonar vikten av att ha en stark organisation på hemmaplan för biståndsverksamheten och denna sätts in i ett sammanhang tillsammans med andra aktiviteter. Exempelvis hade man i sitt Zimbabweprojekt över 300 deltagare i 20 studiecirklar runt om i Skåne. Detta engagemang resulterade sedan i en särskild organisation till stöd för Zimbabwe samt studieresor, vänskolor mm.

Motsvarande utvecklas nu för Sydafrika. En vänskapsförening mellan ABF Skåne och Östra Kap har bildats, som bl a anordnar fördjupningsseminarier. Varje år bedrivs ca 10 studiecirklar om Sydafrika i Skåne. Projektledaren i Sydafrika har besökt Sverige och bl a talat på flera skolor. Detta har gett stora spridningseffekter i form av vänskolor och vänklasser. F n planeras nya studiecirklar och studieresor för deltagarna i dessa till Sydafrika.

Ett särskilt team har bildats för genomförandet av Sydafrikaprojektet. Det består av fem personer som träffas regelbundet minst 3–4 gånger per år. Dessutom har man nästan

⁴ En utvärdering ("Sex biståndsprojekt om folkbildning i samverkan mellan ABF i Sverige och SANCO i Sydafrika") genomfördes 1997 (Lars Jederlund, juni 1997)

daglig emailkontakt. ABF Skåne och ABF Östergötland träffas för gemensam planering av Sydafrikaprojektet 1–2 gånger per år.

Styrelsen garanterar egeninsatsen, vilken dock i praktiken samlas in inom ramen för de samlade aktiviteterna samt att de medverkande efterskänker sina arvoden. Styrelsen fattar beslut om projektet, genom att det finns med i VP och budget, men behandlar inte själva ansökan till Palmecentret, vilken bara anmäls i efterhand i styrelsen.

ABF Skåne, som är ett av de största distrikten, bedömer att det inte går att klara mer än två projekt åt gången med den ambitionsnivå man har valt. Det är t o m kontroversiellt att bedriva två.

Kontakterna med Palmecentret fungerar numera bra sedan man har upparbetat en personlig relation. Det var svårare i början. Då tycktes Palmecentret inte ha tillräcklig kompetens när det gäller att bedöma hur folkbildning bör bedrivas. Mycket hänger på relationen till den enskilde handläggaren. Nu bemöts man med mer respekt och ”behöver inte längre känna sig som kusinen från landet”.

Förväntningarna på Palmecentret är framförallt att förenkla hanteringen. LFA upplevs som omständlig och resurskrävande. En förenklad metod efterlyses. Avrapporteringskraven behöver förenklas. Det behövs också bättre metoder för att avläsa effekter, i stället för lätt mätbara kvantitativa resultat som leder till fel prioriteringar. Exempelvis är antal utbildade cirkelledare mindre intressant som mått än vilka effekter som uppstår genom deras arbete.

Vidare vill man få en återkoppling på ansökningar och rapporter, för att kunna förbättra dessa. Nu finns en stor osäkerhet om vad som egentligen behövs.

Ett exempel på ett bra stöd var när en handläggare åkte ner till Skåne för att diskutera en ansökan till Colombia. Över huvud taget borde Palmecentret bli mindre Stockholmsfixerat och förlägga seminarier och kurser till andra orter i landet. ABF Skåne samarrangerar gärna aktiviteter tillsammans med Palmecentret. Det kostar mycket för alla deltagare som ska åka till Stockholm. Det är bättre att Palmecentret åker ut. Dessutom är det svårt för förtroendevalda, som har andra jobb att sköta, att åka till Stockholm på seminarier. Men det finns ett stort intresse.

Palmecentret borde också sammanföra de personer som har projekt i samma land eller region, så att man får möjlighet att lära av varandra och skapa fler kontakter.

4.3 Egeninsatsprojekt: Broderskap/MTP

Mediation and Transformation Practice (MTP) är ett företag aktiebolag (fåmansbolag med 200 Rand i aktiekapital) som bildades 1998 för att syssla med konfliktlösning. Företaget är registrerat under annat namn (Conflict and Change Unit CC). Företagets huvudägare (70%) och chef, Craig Arendse, tog kontakt med Palmecentret i november 1998 och föreslog därvid ett program för att underlätta lösningen av konflikter mellan kommunala myndigheter och enskilda. MTP ville etablera 36 s k Intervention Teams i 36 städer.

Hittills har programmet genomförts i 10 kommuner omfattande 20 städer och 136 Intervention Team-medlemmar. Enligt en utvärdering har dessa team hittills i begränsad utsträckning sysslat med att lösa konflikter mellan kommunala myndigheter och enskilda. Teamens roll och legitimitet hos de kommunala myndigheterna är oklar. Utbildningskostnaderna måste i sammanhanget betraktas som mycket hög (ca 12 000 per utbildad). Inför år 2002 har MTP föreslagit att programmet ska konsolideras genom att inte nya Intervention Team bildas. Istället vill man satsa resurser på de redan etablerade teamen bl.a. genom att köpa teknisk kommunikationsutrustning m.m. Man vill också söka ekonomiskt stöd hos privata företag. Projektet går därmed in i ett skede som är av mer per-

manent karaktär. Trots detta finns en stor osäkerhet om vilken roll dessa Intervention Teams kommer att spela i fortsättningen.

Det är uppenbart att organisationen inte uppfyller det grundläggande kravet på att den lokala samarbetspartnern skall vara en demokratiskt uppbyggd, inhemsk organisation med en ideell eller kooperativ inriktning. Ett annat krav är att organisationen skall ha bedrivit dokumenterad verksamhet under minst ett år. Inte heller detta krav uppfylls i det nämnda fallet. Palmecentret för f n en diskussion med den svenska projektorganisationen kring den fortsatta hanteringen av frågan. Palmecentret har även uppdragit åt ett lokalt företag att genomföra en utvärdering av projektet.

Den svenska projektorganisationen

En redovisning av besöket vid Broderskap 2002-02-06 finns i avsnitt 5.4 i denna bilaga.

4.4 Direktprojekt: Labour Research Service

Labour Reseach Service (LRS) är en non-governmental organisation med stark koppling till den Sydafrikanska fackföreningsrörelsen. Dess företrädare bildades i början av 1980-talet. LRS bedriver tillämpad forskning och utvecklingsverksamhet i fackliga – arbetsmarknadsmässiga frågor samt upprätthåller ett bibliotek. Den årliga omsättningen är ca 4 miljoner SEK. Ett flertal internationella organisationer och biståndsmyndigheter bidrar ekonomiskt till verksamheten.

Med stöd från Palmecentret har LRS hittills startat fyra projekt. Workers Communication Centre (inköp av datorutrustning), en global studiecirkel, en utbildning av kvinnor inom fackliga organisationer i IT-teknik samt ett projekt om dokumentation av den Syd-afrikanska arbetarrörelsens historia. I samtliga fyra projekt har investeringar i datorutrustning en avgörande betydelse.

De fyra projekten är väl integrerade i LRS verksamhet och de har genomförts på ett effektivt sätt i enlighet med överenskommelserna med Palmecentret.

Samarbetet med Palmecentret fungerar bra, men det bör övervägas om inte det fortsatta samarbetet, särskilt det som gäller uppbyggandet av ett arbetarrörelsearkiv bör överföras till någon av Palmecentrets medlemsorganisation. En annan iakttagelse är att datorutrustningen bör kunna utnyttjas i betydligt större utsträckning bl.a. för utbildning.

Ledningen för LRS känner inte till Sidas policydokument och program men vill gärna få information om detta hos Palmecentret.

5. Fördjupad analys av svenska projektorganisationer

Sex av de svenska organisationerna har av arbetsgruppen valts ut för en fördjupad analys. Vid möten med företrädare för dessa organisationer har vi tagit upp ett antal frågor som i huvudsak rör den svenska projektorganisationen och dess relation till Palmecentret. Inför besöken utarbetades en intervjuguide, vilken tillställdes arbetsgruppen för synpunkter. Dessa frågor har markerats med fet stil i redovisningarna nedan.

5.1 Kooperativa institutet/KF Project Center

Vem eller vilka kan ta initiativ till ett projekt? Hur initierades det aktuella projektet? Beskriv processen fram till ansökan. Vilka var involverade i processen? Hur sker prioriteringarna mellan olika projektidéer? Hur ser beslutsprocessen ut? Vem/vilka har rätt att teckna avtal? Hur följs avtalsenliga förpliktelser upp?

Initiativet kan tas från många olika håll, men vanligast är att det kommer ifrån den blivande samarbetspartnern, ibland via någon av Kooperativa institutets medlemsorganisationer. Men det händer också att initiativet tas av Palmecentret eller av Internationella Kooperativa Alliansen (Ica). De projekt som för närvarande bedrivs i Estland har sitt ursprung i de kontakter som togs i samband med Estlands självständighet. Dessa kontakter har sedan utmynnat i olika typer av samarbeten, varav en del bedrivs i projektform, med ekonomiskt stöd från Palmecentret. Processerna har sett olika ut, men det finns alltid representanter för samarbetspartnern med under hela tiden. Dessutom är det av central betydelse att engagera den av Kooperativa institutets medlemsorganisationer som är den naturliga samarbetspartnern långsiktigt. Om det inte finns ett intresse och praktiska möjligheter för denna att engagera sig saknas förutsättningar för ett projekt.

Kooperativa institutet/KF Project Center har årligen ca dubbelt så många konkreta projektidéer jämfört med det antal som sedan sänds till Palmecentret i form av ansökningar. Prioriteringarna sker utifrån en bedömning av bl a projektens potential, lämplig tidsplan och tillgången på erforderlig kompetens. Eftersom Palmecentret inte beviljar finansiellt stöd för hela projektportföljen sker även under beslutsprocessen en fortsatt prioritering. Denna sker i en dialog. Förr användes ofta "osthyveln", vilket inte var en bra metod, eftersom det gjorde att alla berörda projekt fick planeras om. Numera försöker man istället i första hand att senarelägga vissa projekt om resurserna inte räcker till. I andra hand tas hela projekt bort.

Chefen för Kooperativa institutet och chefen för KF Project Center har rätt att teckna avtalen. De följer också upp de avtalsenliga förpliktelserna.

Varför valdes just den aktuella samarbetspartnern i samarbetslandet? Vilka alternativ diskuterades? Vilka kriterier använder ni för val av samarbetspartner? Hur etablerades kontakten med samarbetspartnern i det aktuella projektet? Beskriv interaktionen mellan organisationerna under arbetet med ansökan. Vem "äger" projektet? Hur ser ansvarsfördelningen ut?

Progressiva krafter i Estland har utvecklat den Kooperation som fanns under Sovjettiden, men då i andra former. Valet av samarbetspartner har varit naturligt och därför har inga andra alternativ diskuterats. Kriterierna är framförallt samarbetspartnerns långsiktighet i utvecklingsarbetet på hemmaplan och genuina intresse för en långsiktig relation med den svenska partnern. I andra länder har Kooperativa institutet avbrutit samarbetet på grund av att samarbetspartnern bara var ute efter de svenska pengarna, men inte särskilt intresserad av det långsiktiga ideologiska samarbetet.

Projektet "ägs" av samarbetspartnern. Initiativen till olika aktiviteter kommer därifrån. Denne ansvarar för projektets genomförande och Kooperativa institutet/KF Project Center för kunskapsöverföring och annat stöd som partnern efterfrågar.

Det finns sedan 5–6 år tillbaka en policy för förankring av projekt gentemot KF Project Centers samarbetsorganisationer. I den senaste versionen, daterad 2001-10-05, slås det bl a fast att förutsättningen för ett framgångsrikt projekt är att samtliga berörda parter är överens om målet och att det finns en tydlig rollfördelning i projektet.

Förankringen skall påbörjas i samband med att en problemanalys genomförs eller när en ny ansökan skrivs.

I samband med första besöket avsätts minst en dag för att grundligt gå igenom målen och samtliga steg i projektet. Då diskuteras och fastställs ansvarsfördelningen i projektet. Protokoll skrivs från projektgenomgången.

Varför vände ni er med en ansökan till Palmecentret? Vilka förväntningar hade ni på Palmecentret när det gäller finansiering, stöd, information, medverkan i processen etc? I vilken utsträckning har dessa förväntningar infriats?

Kooperativa institutet är medlem i Palmecentret, varför Palmecentret är en självklar finansör i dessa sammanhang. Vilka förväntningar som finns har inte uttryckts explicit, men Kooperativa institutet/KF Project Center är nöjda med det stöd de får. Palmecentrets handläggare är flexibla och tillmötesgående. Tillgängligheten är god. Informations- och utbildningsverksamheten är också mycket bra.

Hur ser den svenska projektorganisationen ut? Vilket mandat har projektledare, projektgrupp etc?
I vilken utsträckning var bemanningen klar när ansökan sändes in? Hur fungerar projektorganisationen i praktiken? Har projektet en bred förankring eller är det beroende av någon enskild eldsjäl?

För varje projekt fastställs vem som har det övergripande projektansvaret, det operativa projektansvaret respektive det ekonomiska ansvaret för projektet vid KF Project Center. Dessa roller är klara när projektansökan lämnas in. Av olika skäl händer det att bemanningen ändras. Exempelvis har den operativa projektansvarige bytts ut i det ena av de två projekt som ingick i fältstudien i Estland, på så sätt att denne inte drev projektet på avsett sätt, vilket fick till följd att projektet har blivit kraftigt försenat. Just i samband med projektstart är projekten av naturliga skäl extra känsliga för personella störningar. Sedan ett projekt väl har kommit igång är det i allmänhet enklare att vid behov ändra i bemanningen. Ett problem är dock att det inom flera specialområden finns endast ett fåtal experter i Sverige. Det går därför ibland inte att undvika att man blir beroende av enskilda personer.

Vilka är fortlöpande involverade i projektet på den svenska sidan? Hur informeras de om vad som sker i projektet? Hur är de delaktiga i beslut om utvecklingen i projektet? Hur fattas beslut om ev. steg från projektplanen?

Nyckelpersonerna vid KF Project Center är involverade kontinuerligt och håller varandra informerade fortlöpande. Medverkande i olika aktiviteter eller delprojekt hålls informerade av den operativa projektansvarige. Vid större projekt utses projektgrupper.

Avvikelser från ursprunglig plan skall beskrivas i den ”Progress Report”, som skrivs för varje projektsteg. Där skall också framgå vilka konsekvenser detta får för det fortsatta projektarbetet.

Progress Report skall så långt möjligt utarbetas tillsammans med samarbetspartnern, eftersom detta är en viktig länk i förankringsprocessen. Vid varje besök skall genomgående av tidigare skriven Progress Report.

Vilka kontakter har ni haft med projektorganisationen i samarbetslandet under genomförandet? Vem tar initiativ till kontakt?

Kontakter tas regelbundet minst 1–2 gånger per vecka per telefon eller email. Båda parter tar initiativ till kontakt vid behov. Besök planeras in i projektplanen.

Vad gör ni för att motverka korruption? Hur kontrollerar ni att er samarbetspartner uppfyller ställda krav? Hur regleras attesträffen och hur följs den upp? Hur genomförs revisionen? Kvaliteten på revisionsintygen?

Kooperativa institutet arbetar medvetet för att eliminera alla källor till en felaktig hantering av ekonomin. Detta syftar bl.a. till att motverka korruption, men också till att ha en så tydlig ansvars- och arbetsfördelning att inte det inte uppstår oavsiktliga misstag. KF

Project Center har utarbetat en särskild ”Instructions for Verification of Local Expenses” (den senaste versionen är daterad juni 2000, men motsvarande instruktion har funnits i ca fem år). Denna tillsammans med Palmecentrets Guidelines for the Financial Accounting of Cooperation Projects” gås igenom med samarbetsorganisationen. När det gäller de båda aktuella projekten i Estland har dessutom de båda projektledarna på den estniska sidan fått en särskild utbildning i ekonomiadministration, p g a de brister som konstaterades i 1999 års redovisning. Instruktionerna innebär bl a att samarbetsorganisationen vid årets slut ska överlämna dagboken över de lokala kostnaderna jämte samtliga originalkvitton till KF Project Center..

En särskild revision på plats av samtliga projekt i Estland kommer under våren att genomföras av Kooperativa institutets revisor KPMG.

Vilken roll anser ni att Palmecentret bör ha under genomförandet? Vilket behov av stöd har ni haft från Palmecentret? Motsvarar Palmecentret förväntningarna? Har ni någon gång framfört behov av stöd, men inte fått det? Är återrapporteringskraven rimliga? Vad kan Palmecentret göra ytterligare för att underlätta projektets genomförande enligt ansökan?

KF Project Center är en stor och professionell organisation. Det innebär att det inom organisationen finns förutsättningar att ge det stöd som erfordras i de enskilda projekten. Dessutom anordnas varje år i v 35 ett seminarium för de ca 20 projektledare, som arbetar mest för KF Project Center. I samband med integreringen av verksamheterna vid Kooperativa institutet, KF Project Center och Co-op Network Scandinavia anordnades en utbildning för projektledarna i syfte att åstadkomma gemensamma rutiner.

Kooperativa institutet/KF Project Center har aldrig nekats stöd från Palmecentret. Information och utbildning kring hur man skriver ansökningar och rapporter har varit bra. Man får dock ingen återkoppling på eventuella förbättringsmöjligheter i de enskilda ansökningarna eller rapporterna.

Vilket samarbete finns idag i Sverige mellan ert projekt och andra likartade projekt? Är det önskvärt med ett ökat erfarenhetsutbyte och/eller annat samarbete i Sverige mellan svenska projektorganisationer, som arbetar med likartade projekt och/eller i samma land? Hur skulle ett sådant samarbete kunna se ut? Vilken roll kan Palmecentret ha i sammanhanget? Vilka incitament finns det till ett sådant samarbete?

Erfarenhetsutbytet mellan Palmecentret och de projektorganisationer som är verksamma i Filippinerna var värdefullt. Denna typ av erfarenhetsutbyte mellan projektorganisationer också i andra länder skulle vara av värde.

Ambitionsnivån i ett sådant erfarenhetsutbyte är beroende av intresset från projektorganisationerna. Ett första steg kunde vara att skapa en kontakt landsvis mellan de som har projekt där. Filippinerna är en bra modell för hur ett nästa steg i samarbetet skulle kunna se ut.

Incitamentet skulle kunna vara de samordningsvinster, som eventuellt kan uppstå.

Vilket samarbete finns det idag mellan ert projekt i samarbetslandet och andra projekt där, som också finansieras från Sida/Palmecentret? Är det önskvärt med ett ökat erfarenhetsutbyte och/eller annat samarbete i samarbetslandet mellan projektorganisationer, som arbetar med likartade projekt? Hur skulle ett sådant samarbete kunna se ut? Vilken roll kan Palmecentret ha i sammanhanget?

Det finns ett samarbete mellan de projekt som KF Project Center driver, men inte med andra projekt, åtminstone inte på ett systematiskt sätt. Det har dock hänt att man genom personkontakter har fått information om annat som pågår. Även samarbetspartners i samarbetslandet skulle emellertid ha nytta av ökade kontaktytor på motsvarande sätt som beskrivits ovan.

Finns det utifrån era erfarenheter av det aktuella projektet och tidigare genomförda projekt anledning att genomföra några förändringar i följande avseenden:

- a. Ansvarsfördelningen mellan Palmecentret och projektorganisationerna
- b. Förankrings- och beslutsprocessen gentemot projektorganisationerna
- c. Kansliets (Palmecentret) relation till och funktion i förhållande till medlems- och projektorganisationerna.

Kooperativa institutet och KF är medlemmar i Palmecentret. KF är en av medlemmarna i Kooperativa institutet. KF Project Center är sedan hösten 2000 ett av Kooperativa institutet helägt aktiebolag. Ågarna har inget vinstkrav på bolaget.

Inom Kooperationen har den väsentliga förändringen varit det arbete som under senare år pågått för att samordna verksamheterna vid Kooperativa institutet, KF Project Center och Co-op Network Scandinavia (CNS). De internationella projekten, med finansiering från Palmecentret, har fr o m 2001 sammanförts inom KF Project Center.

Kooperativa institutet, som är en ekonomisk förening, bildades 1975 och ägs av de stora konsumentkooperativa företagen. CNS startade i början av 90-talet. Det var en ideell organisation, med ungefär samma funktion som KF Project Center har haft inom KF. Kooperativa institutet var då medlem i CNS, liksom HSB, Folksam m fl. CNS var medlem i Palmecentret. Under 1999 avvecklades CNS och verksamheten fördes in under Kooperativa institutet. Fr o m 2001 är även KF Project Center en del av Kooperativa institutet.

Styrelsen för KF Project Center sammanträder 4–5 ggr per år. På dagordningen är aktuella projekt en stående punkt. Dessutom presenteras vanligen erfarenheterna från ett land eller ett projekt varje gång för en fördjupad diskussion.

Det finns vidare två informella arbetsgrupper, med representation även från styrelsen. Den ena är en bostadskooperativ grupp, i vilken diskuteras utvecklingen av internationella aktiviteter inom detta område. Den andra gruppen arbetar med att överföra de erfarenheter som finns inom Kooperativa institutets kompetensområden till en internationell projektverksamhet. Det gäller t ex sociala kooperativ och nykooperativ utveckling.

F n finns det inga förslag till förändringar i ansvarsfördelningen etc.

5.2 ABF Östergötland/ Folkbildningsprojekt Western Cape Sydafrika.

Vem eller vilka kan ta initiativ till ett projekt? Hur initierades det aktuella projektet? Beskriv processen fram till ansökan. Vilka var involverade i processen? Hur sker prioriteringarna mellan olika projekttidéer? Hur ser beslutsprocessen ut? Vem/vilka har rätt att teckna avtal? Hur följs avtalsenliga förpliktelser upp?

Projekttidén växte fram efter det att företrädare för ANC besökt Sverige. Oliver Tambo från ANC fick ett starkt intresse för den svenska folkbildningstanken och frågan om stöd på olika sätt väcktes direkt från ANC. Flera ABF-distrikt träffades och olika projekt diskuterades på olika orter i Sydafrika. ABF Östergötland kom att inledningsvis söka stöd för ett projekt i Eastern Cape som nu är självgående och där man trappat ned sitt engagemang. Sedermera väcktes idén om ett liknande projekt i Eastern Cape. Projekten i provinsen har också möjliggjorts genom att det funnits engagerade människor med erfarenhet av biståndsarbete som jobbat som lärare på Marieborgs folkhögskola. Dessa personer skapade en rad kontakter i Afrika som ledde till utbyte av olika slag.

När apartheidfrågan var som mest brännande på 80-talet intensifierades kontakterna med Sydafrika och flera medlemmar i ANC gick kurser på Marieborgs folkhögskola. Det globala perspektivet har alltid funnits med som en viktig del i ABF:s solidaritetsarbete. Man har också bedrivit fackliga samarbetsprojekt i Ungern och Polen. Initiativet till

projekt kommer från engagerade människor med erfarenheter av och kontakter i det aktuella området. Prioriteringarna växer fram som ett resultat av att olika vägar provas och man ser vad som är möjligt att åstadkomma. I samband med Afrikaprojekten har ett stort antal studiecirklar bedrivits på hemmaplan av typen Läs-spar-res och kunscirk-lar.

Formellt fattas beslut om ansökan av ABF-distriktets styrelse. Varje år tas ett nytt beslut både i denna styrelse och av Palmecentret. Formellt skall avtalet skrivas under av den lokale projektledaren innan pengar kan betalas ut från Palmecentret. Medel från Palme-centret skall hållas på ett separat konto och projektutgifter skall belasta detta konto. Detta fungerar dock inte i praktiken. För att förhindra onödig väntan på projektstart har ABF istället lagt ut projektmedel i förskott ur egen kassa så att projektet får ett rörelsekapital och kan komma igång. Detta förfaringssätt upplevs minska krånglet avsevärt, men det bygger på att det finns en solid ekonomi hos den svenska samarbetspartnern, vilket inte är fallet för alla organisationer. Enlig ABF bör reglerna för de ekonomiska transaktionerna ses över. Enligt deras uppfattning borde det räcka med att projekten särredovisades i bokföringen utan att ett särskilt konto behövde läggas upp.

För det aktuella projektet sker all ekonomiadministration i Sverige av den ekonomiansva-riga på ABF-kansliet. Projektekonomi sköts alltså helt från Sverige. Detta upplevs funge-ra väl. Projektledaren i Western Cape har en handkassa och redovisar den med kvitton och andra verifikationer som sänds till den ekonomiansvariga per post eller fax. Projektle-dararvode betalas ut från Sverige. De kostnader som finns för projektet är främst arran-görskostnader för 2–3 seminarier per år, dvs expertmedverkan och resor från Sverige, kost och logi för dessa. Inga kostnader betalas för övriga seminariedeltagare utan det är bara seminariet som är kostnadsfritt för dem och ibland resan dit. Revisionen av projektet sker likaledes på hemmaplan av svensk auktoriserad revisor.

Varför valdes just den aktuella samarbetspartnern i samarbetslandet? Vilka alternativ diskuterades? Vilka kriterier använder ni för val av samarbetspartner? Hur etablerades kontakten med samarbets-partnern i det aktuella projektet? Beskriv interaktionen mellan organisationerna under arbetet med ansökan. Vem "äger" projektet? Hur ser ansvarsfördelningen ut?

SANCO har successivt kommit att utvecklas till ANC:s folkbildningsorganisation . Repre-sentanter för SANCO var med på de resor som ANC gjorde till Sverige då projektidéerna först diskuterades. Det har därför fallit sig helt naturligt att samarbeta med SANCO och inga andra alternativ har varit aktuella.

SANCO har varit delaktigt i projektet redan under projektansökan och projektbeman-ning. Erfarenheterna av att samarbeta på provinsnivå med SANCO är mycket goda. Däremot vet man att det förekommit problem i umgänget mellan SANCO och ABF centralt. Det har rört sig om pengar som ej betalats igen etc. Men av detta märker man inget i det aktuella projektet. SANCO är starka i Western Cape. Organisationen har vuxit ur en separat befrielseorganisation med starka lokala kopplingar och allt mer integrerats med ANC trots tidigare motsättningar mellan de båda organisationerna.

Det tidigare projektet i Eastern Cape ägs idag helt av SANCO. ABF Östergötland hade där ett femårigt åtagande.

När det gäller det pågående projektet beskrivs ägarskapet som gemensamt. Man har en gemensam planering och ett delat ansvar. Utbyte sker genom att företrädare för den svenska projektorganisationen regelbundet reser ned till Sydafrika. Den lokale projekt-le-daren har också gjort studiebesök i Sverige. Förtroendet för den lokale projektledaren är stort.

Varför vände ni er med en ansökan till Palmecentret? Vilka förväntningar hade ni på Palmecentret när det gäller finansiering, stöd, information, medverkan i processen etc? I vilken utsträckning har dessa förväntningar infriats?

Det upplevdes som naturligt att vända sig till Palmecentret med projektansökan. (*"Palmecentret är en del av familjen"*). Tidigare förutsattes sådana här projekt gå beslutsvägen över ABF centralt men ABF Östergötland valde att istället gå direkt till Palmecentret. Denna direktkontakt upplevs som en väsentlig förenkling och effektivisering av arbetet och som en viktig del bakom projektets framgångar. När pengar väl beviljats till en förstudieresa har man kunnat känna sig relativt säker på att få resten av projektansökan beviljad också. Man har förväntat sig stöd och hjälp, kultur- och expertkunskap från Palmecentret och detta har uppfyllts väl.

Det finns en upplevelse av att det ibland verkat litet rörigt på Palmecentrets kansli. Man har ej riktigt vetat till vilken handläggare man skulle vända sig. Omsättningen på personal har upplevts som hög.

Hur ser den svenska projektorganisationen ut? Vilket mandat har projektledare, projektgrupp etc? I vilken utsträckning var bemanningen klar när ansökan sändes in? Hur fungerar projektorganisationen i praktiken? Har projektet en bred förankring eller är det beroende av någon enskild eldsjäl?

Den svenska projektorganisationen består av projektledare, ekonomiansvarig och ytterligare 7–8 personer som är involverade som idégivare m m. Projektorganisationen var i stort sett given när projektansökan sändes in och den har fungerat mycket väl. Det finns ingen permanent svensk personal i Sydafrika som arbetar med projektet. Projektet bedöms ha bred förankring i SANCO och det förväntas att en avtrappning av engagemang- et skall löpa lika problemfritt som beträffande det tidigare projektet i Eastern Cape.

Vilka är fortlöpande involverade i projektet på den svenska sidan? Hur informeras de om vad som sker i projektet? Hur är de delaktiga i beslut om utvecklingen i projektet? Hur fattas beslut om ev avsteg från projektplanen?

Projektledare och ekonomiansvarig är fortlöpande involverade i projektet från svensk sida. Man reser till Sydafrika ungefär två gånger per år och har regelbundna och täta kontakter via telefon och fax. I praktiken är det dessa personer som har stort inflytande över projektarbetets utformning från svensk sida. Behov av ev större avsteg från projektplanen uppmärksammas lokalt och/eller av projektledare som lämnar förslag till styrelse och Palmecentret om detta behov. För det nuvarande projektet har inga större avsteg från planeringen behövt göras. Det har dock förekommit viss tidsförskjutning av vissa aktiviteter.

Vilka kontakter har ni haft med projektorganisationen i samarbetslandet under genomförandet? Vem tar initiativ till kontakt?

Projektledare och cirkelledare från Sydafrika har gjort studiebesök i Sverige. Detta har finansierats inom projektets budget. Den lokala Afrikagruppen i Linköping har också varit involverad och ibland betalat resan för vissa besökare. Kontakter per telefon eller fax sker minst varje månad. De initieras av den lokale projektledaren.

Vad gör ni för att motverka korruption? Hur kontrollerar ni att er samarbetspartner uppfyller ställda krav? Hur regleras attesträtten och hur följs den upp? Hur genomförs revisionen? Kvaliteten på revisionsintygen?

Vilken roll anser ni att Palmecentret bör ha under genomförandet? Vilket behov av stöd har ni haft från Palmecentret? Motsvarar Palmecentret förväntningarna? Har ni någon gång framfört behov av stöd, men inte fått det? Är återrapporteringskraven rimliga? Vad kan Palmecentret göra ytterligare för att projektet ska genomföras enligt ansökan?

ABF har inte eftersökt så mycket stöd utan uppfattat sig som relativt självgående. Palme-centret borde i högre utsträckning kunna bevilja medel för förberedelsearbete i Sverige, något som oftast idag sker på ideell basis. Det skulle bli mer effektivt genomförande av projektet om möjligheterna till kvalificerade förberedelser ökade. Palme-centret kan utveckla sin kunskapsförmedlande roll t ex genom att på sin hemsida ha en region eller land- länk där alla aktuella ABF-projekt finns listade och med aktuell info/kunskap om länder, historia, aktuella förhållanden, etc.

Vilket samarbete finns idag i Sverige mellan ert projekt och andra likartade projekt? Är det önskvärt med ett ökat erfarenhetsutbyte och/eller annat samarbete i Sverige mellan svenska projektorganisationer, som arbetar med likartade projekt och/eller i samma land? Hur skulle ett sådant samarbete kunna se ut? Vilken roll kan Palme-centret ha i sammanhanget? Vilka incitament finns det till ett sådant samarbete?

Ett utökat samarbete i Sverige skulle kunna bidra till en mer kvalificerad metoddiskussion, något som bedöms som mycket viktigt. Palme-centret borde kunna finansiera projektsamarbete i Sverige i högre utsträckning och också bidra med kunskapsförmedling enligt förslag ovan. Man har även efterlyst att ABF centralt skall ta på sig en samordnande roll men detta har inte skett hittills.

Vilket samarbete finns det idag mellan ert projekt i samlarbetslandet och andra projekt där, som också finansieras från Sida/Palme-centret? Är det önskvärt med ett ökat erfarenhetsutbyte och/eller annat samarbete i samlarbetslandet mellan projektorganisationer, som arbetar med likartade projekt? Hur skulle ett sådant samarbete kunna se ut? Vilken roll kan Palme-centret ha i sammanhanget?

Det finns en nybildad studiekommitté med SANCO- representanter från både Eastern och Western Cape – projekten. Detta samarbete måste i första hand växa fram lokalt och Palme-centret bedöms inte ha någon egentlig roll i detta, möjligen ABF centralt.

Finns det utifrån era erfarenheter av det aktuella projektet och tidigare genomförda projekt anledning att genomföra några förändringar i följande avseenden:

- Ansvarsfördelningen mellan Palme-centret och projektorganisationerna
- Förankrings- och beslutsprocessen gentemot projektorganisationerna
- Kansliets (Palme-centret) relation till och funktion i förhållande till medlems- och projektorganisationerna.

En tydligare kansliorganisation efterlyses så att man hittar rätt på en gång, en helpdesk kanske. Palme-centret bör jobba ännu mer med information och opinionsbildning i Sverige kring de projekt som medlemsorganisationerna bedriver.

5.3 ABF Göteborg/Demokratiprojekt inom sektorn folkbildning i Tuzla.

Vem eller vilka kan ta initiativ till ett projekt? Hur initierades det aktuella projektet? Beskriv processen fram till ansökan. Vilka var involverade i processen? Hur sker prioriteringarna mellan olika projektidéer? Hur ser beslutsprocessen ut? Vem/vilka har rätt att teckna avtal? Hur följs avtalsenliga förpliktelser upp?

Ursprungligen initierades projektet genom en idé från Gunnar Lassinanti om att arbetarrörelsen i Göteborg skulle stödja demokratiutvecklingen i Tuzla-området. Tuzla hade gjort sig känt genom bl a borgmästarens medvetna strategier för att undvika etnisk splittring. ABF tillfrågades så småningom om intresse men ett drygt år förflöt innan projektledaren hade tid och möjlighet att lägga tid på att utveckla projektidén. Vid denna tidpunkt formulerades en ansökan till Palme-centret. SAP i Göteborg hade formulerat en liknande ansökan men drog sig ur när det stod klart att ABF skulle engagera sig. Initiativ till projekt tas oftast genom olika personer som fått kunskap om goda projektidéer.

Prioriteringar mellan olika projekt ”växer ofta fram organiskt”. De som var tillskyndare av projektet i Tuzla och ville att ABF skulle engagera sig var främst människor som tidigare besökt platsen och sett möjligheterna till ett långsiktigt utvecklingssamarbete. Det som så småningom möjliggjorde projektstart var att projektledaren fick tid att satsa på projektuppbyggnaden när andra arbetsuppgifter omdisponerades.

Det är formellt ABF Göteborgs styrelse som fattar beslut om projektengagemang. Som beslutsunderlag får de dels en projektbeskrivning dels en beskrivning av det aktuella ekonomiska åtagandet. Detta beslut förnyas löpande i samband med ekonomisk redovisning och projektredovisning i styrelsen. Styrelsen har ytterligare involverats i Tuzla-projektet genom att styrelseledamöter har inbjudits att resa med till Tuzla.

Avtalet med Palmecentret skrivs under av ombudsmannen som också är firmatecknare. Det finns sammanlagt tre personer med rätt att teckna firma för ABF Göteborg. Det är ombudsmannen, ordföranden och vice ordföranden. Avtalet följs upp noggrant och samarbetet fungerar bra. Det uppfattas som positivt att det finns en stram avtalskontroll från Palmecentrets sida. ” *Det känns tryggt att veta att vi gemensamt har ordentlig koll*”.

Varför valdes just den aktuella samarbetspartnern i samarbetslandet? Vilka alternativ diskuterades? Vilka kriterier använder ni för val av samarbetspartner? Hur etablerades kontakten med samarbetspartnern i det aktuella projektet? Beskriv interaktionen mellan organisationerna under arbetet med ansökan. Vem ”äger” projektet? Hur ser ansvarsfördelningen ut?

Svetlana Djuric på Palmecentret hade kännedom om Medborgarforum som är aktuell samarbetspartner i samarbetslandet. Vid ett initialt studiebesök i Tuzla år 1997 träffade ABF Göteborg ett antal organisationer för att bedöma deras potential som samarbetspartners. Medborgarforum valdes ut dels därför att det var en paraplyorganisation för en mängd andra organisationer och dels redan var väletablerad med en viss infrastruktur. Detta beslutades efter grundliga överväganden. De kontakter och kunskaper som förmedlats av Palmecentrets handläggare beskrivs som ovärderliga och helt avgörande för projektets framgång hittills. Det uppfattas som att det är Medborgarforum som i första hand äger projektet och att ABF Göteborg finns i bakgrunden som stöd. Den ursprungliga projektidén att stärka föreningslivet och därigenom demokratin har utvecklats mot utbildningssatsningar i data och engelska och uppbyggnad av datastudios. Detta för att skapa verktyg för demokratiprocessen över huvudtaget.

Man kan säga att verktygen för att nå målen ändrades från att först inrikta sig på ren demokratiutveckling till att skapa förutsättningar för en sådan utveckling över huvudtaget. I dagsläget är datastudio självgående och det finns nu ett önskemål från ABF sida att återigen återknyta till de ursprungliga projektmålen med demokratiutveckling och stimulans av det sociala kapitalet på multietnisk grund. Projektet har engagerat 100-tals människor i Tuzla och varit mycket uppmärksammat i lokala media.

En utfasning av ABF:s engagemang är planerad och självfinansieringsgraden för datastudioverksamheten har hela tiden ökat. Ursprungligen var tanken att insatsen redan skulle vara avslutad, men ABF:s engagemang har kvarstått för att sprida verksamheten och bygga upp datastudios i ytterligare tre städer. Det har också skett ett samarbete med Dataföreningen i Sverige för att bereda människor i Tuzla möjlighet att ta datakörkort. Detta samarbete håller också på att fasas ut och avsikten är att uppmuntra till kontakter med mer språkmässigt och geografiskt näraliggande länder för denna typ av examinationer.

Varför vände ni er med en ansökan till Palmecentret? Vilka förväntningar hade ni på Palmecentret när det gäller finansiering, stöd, information, medverkan i processen etc? I vilken utsträckning har dessa förväntningar infriats?

Palmecentret var ett självklart val och något annat diskuterades inte. Denna direktkontakt upplevs som en väsentlig förenkling jämfört med tidigare då projekt skulle gå via ABF centralt. Man har förväntat sig stöd och expertkunskap från Palmecentret och detta har uppfyllts över förväntan. Kontakterna med Svetlana Djuric på Palmecentret uppskattas särskilt. *”Det har varit ett väldigt bra stöd att ha Palmecentret i ryggen, men de har samtidigt lämnat oss stor frihet att själva utforma vårt arbete.”*

Det finns önskemål om att Palmecentret skulle ta på sig en än mer kunskapsförmedlande roll t ex genom att anordna seminarier om historisk utveckling och nuläge i de regioner där Palmecentret samverkar i projekt. Det finns ett rent kunskapsbehov att fylla.

Hur ser den svenska projektorganisationen ut? Vilket mandat har projektledare, projektgrupp etc? I vilken utsträckning var bemanningen klar när ansökan sändes in? Hur fungerar projektorganisationen i praktiken? Har projektet en bred förankring eller är det beroende av någon enskild eldsjäl?

Den svenska projektorganisationen består av en projektledare och en operatör Göteborg. I vissa ekonomifunktioner ha man stöd av den centrala ekonomiorganisationen för ABF Göteborg. Projektorganisationen var i stort sett given när projektansökan sändes in och den har fungerat mycket väl. Projektet bedöms ha mycket bred förankring i Tuzla och bygger inte endast på eldsjälarna även om det finns sådana också. Men själva projektiden står inte och faller varken med enskilda människor eller enskilda organisationer.

Vilka är fortlöpande involverade i projektet på den svenska sidan? Hur informeras de om vad som sker i projektet? Hur är de delaktiga i beslut om utvecklingen i projektet? Hur fattas beslut om ev avsteg från projektplanen?

Projektledare och operatör är fortlöpande involverade i projektet från svensk sida. Man reser till Tuzla minst två gånger per år och har regelbundna och täta kontakter via telefon och email. I praktiken är det dessa två personer som har stort inflytande över projektarbetets utformning från svensk sida. Behov av ev större avsteg från projektplanen uppmärksammas lokalt och/eller av projektledare/operatör som lämnar förslag till styrelse och Palmecentret om detta behov. För det aktuella projektet har det nyligen fattats beslut om en utvidgning av datastudioverksamheten till ytterligare tre orter.

Vilka kontakter har ni haft med projektorganisationen i samarbetslandet under genomförandet? Vem tar initiativ till kontakt?

Det finns två utsedda kontaktpersoner i Tuzla, en projektledare och en operatör. Projektledningen i Sverige är i kontakt med dessa personer minst en gång i veckan och kontakterna initieras från båda håll.

Det har förekommit svenska initiativ att bjuda över grupper av personer som är engagerade i projektet från Tuzla till Sverige för att skapa kontakter och ge möjlighet till kunskapsutbyte. Styrelseledamöter från ABF Göteborg och projektledningen från Sverige har besökt Tuzla vid ett flertal tillfällen.

Vad gör ni för att motverka korruption? Hur kontrollerar ni att er samarbetspartner uppfyller ställda krav? Hur regleras attesträtten och hur följs den upp? Hur genomförs revisionen? Kvaliteten på revisionsintygen?

Vid ett tillfälle tyckte ABF Göteborg att de ekonomiska rapporterna som erhöles inte höll tillräckligt hög klass. Detta tog projektledaren i Tuzla tag i och bytte ut personen som var ansvarig för den ekonomiska redovisningen. När ABF är i Tuzla gör de stickprovskontroller av verifikationer och annat. Det har aldrig funnits skäl att misstänka oegentligheter under projektarbetets gång och den gången när synpunkter fanns på rapporteringens kvalitet åtgärdades problemet genast av den lokale projektledaren.

Vilken roll anser ni att Palmecentret bör ha under genomförandet? Vilket behov av stöd har ni haft från Palmecentret? Motsvarar Palmecentret förväntningarna? Har ni någon gång framfört behov av stöd, men inte fått det? Är återrapporteringskraven rimliga? Vad kan Palmecentret göra ytterligare för att projektet ska genomföras enligt ansökan?

Palmecentret bör ha ungefär den roll de har idag men inrikta sig ännu mer på att ge kunskapsuppbyggnad till svenska samarbetspartners kring regioner och länder där projekten bedrivs. T ex ett Bosnien-seminarium som handlar om allt från historia och kultur till det snabbt skiftande dagsläget. I övrigt har Palmecentret alltid givit bra stöd som överträffat våra förväntningarna.

Vilket samarbete finns idag i Sverige mellan ert projekt och andra likartade projekt? Är det önskvärt med ett ökat erfarenhetsutbyte och/eller annat samarbete i Sverige mellan svenska projektorganisationer, som arbetar med likartade projekt och/eller i samma land? Hur skulle ett sådant samarbete kunna se ut? Vilken roll kan Palmecentret ha i sammanhanget? Vilka incitament finns det till ett sådant samarbete?

Det finns kontakter med andra Bosnienprojekt och sker även träffar i Bosnien och ibland Sverige. Flera ABF-projekt har samverkan idag och det finns ett samverkansnätverk som sökt pengar till sin verksamhet av Palmecentret. Det är lätt att på svenskt folkrörelsemanér överorganisera en samverkan som kanske har litet oklart syfte. Palmecentret bör finansiera enstaka projekt snarare än uppbyggnaden av svenska nätverkskontakter, anser ABF Göteborg.

Vilket samarbete finns det idag mellan ert projekt i samarbetslandet och andra projekt där, som också finansieras från Sida/Palmecentret? Är det önskvärt med ett ökat erfarenhetsutbyte och/eller annat samarbete i samarbetslandet mellan projektorganisationer, som arbetar med likartade projekt? Hur skulle ett sådant samarbete kunna se ut? Vilken roll kan Palmecentret ha i sammanhanget?

Som ovan nämnts finns visst samarbete men ABF Göteborg har inte velat organisera fram det från Sverige utan det måste grundas i de lokala behoven.

Finns det utifrån era erfarenheter av det aktuella projektet och tidigare genomförda projekt anledning att genomföra några förändringar i följande avseenden:

- Ansvarsfördelningen mellan Palmecentret och projektorganisationerna
- Förankrings- och beslutsprocessen gentemot projektorganisationerna
- Kansliets (Palmecentret) relation till och funktion i förhållande till medlems- och projektorganisationerna.

Det verkar som om förankrings- och beslutsprocessen kring projektmedel från Sida leder till flaskhalsproblematik och tidvis överbelastning av Palmecentrets kansliresurser. ABF Göteborg lämnar oftast ansökan den 15 augusti och hör sedan ingenting förrän i januari när pengarna betalas ut. *"Innan vi har "säkra pengar" törs vi inte köra igång något men sedan ska allt hända på en gång. Detta betyder att vi först måste ligga i startgroparna länge och sedan att det lätt blir flaskhalsar också i projektarbetet så att det inte kommer igång ordentligt förrän kanske i mars. Redan i augusti skall vi lämna ansökan för nästa år och det säger sig självt att det inte alltid hunnit med så mycket under sommaren. Men dessa resultat läggs ändå till grund för nästa års beslut."*

Palmecentret har en viktig opinionsbildande roll. Intresset för internationella frågor och det solidariska engagemanget har minskat jämfört med på 60-talet. Det skulle vara mycket bra om Palmecentret visade sig som opinionsbildare också i Göteborg, t ex genom att medverka i seminarier o dyl.

5.4 Broderskap

Vem eller vilka kan ta initiativ till ett projekt? Hur initierades det aktuella projektet? Beskriv processen fram till ansökan. Vilka var involverade i processen? Hur sker prioriteringarna mellan olika projektidéer? Hur ser beslutsprocessen ut? Vem/vilka har rätt att teckna avtal? Hur följs avtalsenliga förpliktelser upp?

Vem som helst kan i princip ta initiativ till ett projekt. En del förfrågningar kommer direkt ifrån ett visst land, andra kommer från kyrkan, åter andra via Palmecentret. När det gäller det aktuella projektet i Sydafrika så togs initiativet av Palmecentret, där Carin Jämtin hade haft kontakt med den blivande projektledaren. Projektet diskuterades sedan inom Broderskap, med Palmecentret och projektledaren. Styrelsen fattar de avgörande besluten om prioriteringar. Problemet är egeninsatsen. Den gör att inte alla viktiga projekt kan genomföras. Inom Broderskap genomförs därför en utbildning i syfte att förbättra förmågan att samla in pengar till verksamheten. Beslutet om vilka projekt som ska bedrivas tas alltid i styrelsen i samband med budgeten. VU beslutar om varje enskilt projekt. Inom styrelsen finns dessutom en internationell grupp, som består av tre personer. Den aktuella situationen i projekten presenteras regelbundet både i styrelsen och dess VU. Senast vid VU-sammanträdet 2002-01-29 togs frågan upp. En substantiell genomgång av alla projekten gjordes av den internationella gruppen senast vid förbundsstyrelsens sammanträde i november 2001.

Varför valdes just den aktuella samarbetspartnern i samarbetslandet? Vilka alternativ diskuterades? Vilka kriterier använder ni för val av samarbetspartner? Hur etablerades kontakten med samarbetspartnern i det aktuella projektet? Beskriv interaktionen mellan organisationerna under arbetet med ansökan. Vem "äger" projektet? Hur ser ansvarsfördelningen ut?

Det var den blivande projektledaren som tog kontakten. Något annat alternativ diskuterades inte. Projektet drivs helt och hållet av samarbetspartnern i Sydafrika.

Varför vände ni er med en ansökan till Palmecentret? Vilka förväntningar hade ni på Palmecentret när det gäller finansiering, stöd, information, medverkan i processen etc? I vilken utsträckning har dessa förväntningar infriats?

Det var Palmecentret som vände sig till Broderskap. Förväntningarna har infriats i alla avseenden.

Hur ser den svenska projektorganisationen ut? Vilket mandat har projektledare, projektgrupp etc? I vilken utsträckning var bemanningen klar när ansökan sändes in? Hur fungerar projektorganisationen i praktiken? Har projektet en bred förankring eller är det beroende av någon enskild eldsjäl?

För Sydafrika finns det en projektgrupp, som består av tre personer. En av dessa är Broderskaps ordförande. Förankringen har tidigare varit lite si och så. Den förre internationelle sekreteraren skötte det mesta. Nu försöker man bredda kunskapen och ansvaret inom kansliet. Dessutom finns det projektgrupper för Lettland, Litauen, Amman, Tunisien, Somalia, Kongo Brazzaville och Mellanöstern. Dessutom finns det ett säkerhetspolitiskt forum och en grupp kring ny u-landspolitik.

Vilka är fortlöpande involverade i projektet på den svenska sidan? Hur informeras de om vad som sker i projektet? Hur är de delaktiga i beslut om utvecklingen i projektet? Hur fattas beslut om ev avsteg från projektplanen?

Broderskaps internationelle sekreterare har regelbundet besökt projektet. Därvid har han fått fortlöpande information om projektet och också deltagit i många aktiviteter. Eventuella avsteg från projektplanen fattas i samråd.

Vilka kontakter har ni haft med projektorganisationen i samarbetslandet under genomförandet?
Vem tar initiativ till kontakt?

Utöver besöken på plats i Sydafrika har det funnits en kontinuerlig kontakt via email och telefon. Båda parter har tagit sådana kontakter.

Vad gör ni för att motverka korruption? Hur kontrollerar ni att er samarbetspartner uppfyller ställda krav? Hur regleras attesträtten och hur följs den upp? Hur genomförs revisionen? Kvaliteten på revisionsintygen?

Broderskap har genom skriften "Makt åt maktlösa" givit ett värdefullt bidrag till att lyfta denna fråga till en fråga om hur ett partnerskap kan utvecklas trots ojämlika villkor. I skriften diskuteras hur man i ett globalt samhälle kan skapa gemensamma värden och respekt för mångfalden och olikheten.

Det är uppenbart att kontrollen har varit bristfällig. Man har helt enkelt litat på samarbetspartnern och aldrig bett om att få se på några papper. Palmecentret har emellertid beslutat genomföra en utvärdering av Sydafrikaprojektet och en utvärderingsrapport har redan inlämnats till Palmecentret. Broderskap ska utifrån denna utarbeta en handlingsplan.

Kravet på revisionsintyg är slöseri med skattepengar. Det kostar Broderskap ca 6 000 SEK per projekt eller ca 40 000 SEK per år till ingen nytta. För små organisationer och små projekt är detta mycket pengar som skulle komma till bättre användning i projektverksamheten.

Vilken roll anser ni att Palmecentret bör ha under genomförandet? Vilket behov av stöd har ni haft från Palmecentret? Motsvarar Palmecentret förväntningarna? Har ni någon gång framfört behov av stöd, men inte fått det? Är återrapporteringskraven rimliga? Vad kan Palmecentret göra ytterligare för att underlätta projektets genomförande enligt ansökan?

Broderskap har en mycket bra relation till Palmecentret. Handläggaren ställer alltid upp och ger Broderskap den tid som behövs. Det finns bra riktlinjer för hur ansökningar och rapporter ska vara utformade. Broderskap har alltid fått det stöd som önskas. Dock för man fram synpunkter på fördelningen av administrationsbidraget mellan Palmecentret och Broderskap. En alltför stor del hamnar hos Palmecentret.

Vilket samarbete finns idag i Sverige mellan ert projekt och andra likartade projekt? Är det önskvärt med ett ökat erfarenhetsutbyte och/eller annat samarbete i Sverige mellan svenska projektorganisationer, som arbetar med likartade projekt och/eller i samma land? Hur skulle ett sådant samarbete kunna se ut? Vilken roll kan Palmecentret ha i sammanhanget? Vilka incitament finns det till ett sådant samarbete?

Palmecentrets seminarier är utmärka. De är kunskapshöjande och förmedlar erfarenheter från projekten. Det skulle vara intressant med möjligheter till erfarenhetsutbyte.

Vilket samarbete finns det idag mellan ert projekt i samarbetslandet och andra projekt där, som också finansieras från Sida/Palmecentret? Är det önskvärt med ett ökat erfarenhetsutbyte och/eller annat samarbete i samarbetslandet mellan projektorganisationer, som arbetar med likartade projekt? Hur skulle ett sådant samarbete kunna se ut? Vilken roll kan Palmecentret ha i sammanhanget?

Det finns för närvarande inget sådant samarbete. Det är den lokala projektorganisationen som i så fall får ge uttryck för ett intresse att samarbeta med andra.

Finns det utifrån era erfarenheter av det aktuella projektet och tidigare genomförda projekt anledning att genomföra några förändringar i följande avseenden:

- Ansvarsfördelningen mellan Palmecentret och projektorganisationerna
- Förankrings- och beslutsprocessen gentemot projektorganisationerna

- Kansliets (Palmecentret) relation till och funktion i förhållande till medlems- och projektorganisationerna.

Förbundskongressen beslutade 2001 i verksamhetsplan 2001-2003 att förbundet skall inrikta verksamheten på tre huvudområden, varav "Världens värde – solidaritet och ansvarstagande" är ett. De internationella frågorna har således högsta prioritet inom Broderskap. Detta framgår även av "Sällskap sökes", där Broderskaps verksamhet presenteras. För Broderskap är därför Palmecentret en viktig samarbetspartner. Några konkreta förslag till förändringar i relationen finns inte.

5.5 Svenska Lantarbetarförbundet /Odlingsprojekt – uppförande av ett växthus

Svensk part: Svenska Lantarbetarförbundet (sedan den 1 januari 2002 en del av Svenska Kommunalarbetareförbundet)

Vem eller vilka kan ta initiativ till ett projekt? Hur initierades det aktuella projektet? Beskriv processen fram till ansökan. Vilka var involverade i processen? Hur sker prioriteringarna mellan olika projekt-idéer? Hur ser beslutsprocessen ut? Vem/vilka har rätt att teckna avtal? Hur följs avtalsenliga förpliktelser upp?

Projektet initierades genom Lantarbetarförbundets kontaktperson, projektledaren Lars Bergman, som av privata skäl besökte byn Lipnica för ca två år sedan. Han fick kontakt med de boende, bl.a. gruvarbetarna som befann sig i en utsatt situation med brist på mat. Han blev tillfrågad om han kunde medverka i tillkomsten av ett växthus som kunde förbättra matstandarden (tillgång till vitaminer) och möjligen också som en källa till inkomster från försäljning. Efter ett visst funderande nalkades han Palmecentret och fick medel till en förstudie som resulterade i ett nytt besök varvid fördjupade diskussioner inleddes. Resonemanget och analyserna pekade mot att det fanns förutsättningar att bygga ett växthus och att odla vissa grönsaker med framgång. Det framkom snart att kvinnorna i byn var mer intresserade av idén med ett växthus än männen. Men de saknade vissa förutsättningar för att ta sig an projektet, bl.a. i form av svag utbildning, ovana att driva projekt och att ta ansvar för "kommersiell" verksamhet. Bergman hade även kontakt med byrådet som en potentiell samarbetspartner men småningom visade det sig bäst att skapa ett kvinnokollektiv för att driva projektet.

En fråga som övervägdes gällde associationsformen för projektet – ideell förening eller bolag. Invändningar restes mot bolagsformen eftersom den kändes kulturellt främmande för de aktiva kvinnorna – "ingen ville bli direktör". Man undersökte därför formen med kooperativ som ansågs mer jämlik, låt vara att man idag kan notera att ordföranden i kooperativet kommit att bli mer dominerande (bland de kvarvarande åtta kvinnorna) än vad som ligger i den kooperativa tanken.

Det administrativa tillskapandet av kooperativet var besvärligt med bl.a. omfattande byråkratiskt krångel för att få kooperativet registrerat.

Varför valdes just den aktuella samarbetspartnern i samarbetslandet? Vilka alternativ diskuterades? Vilka kriterier användes ni för val av samarbetspartner? Hur etablerades kontakten med samarbetspartnern i det aktuella projektet? Beskriv interaktionen mellan organisationerna under arbetet med ansökan. Vem "äger" projektet? Hur ser ansvarsfördelningen ut?

Det tedde sig naturligt att välja kvinnogruppen som part; de var engagerade i det tilltänkta projektets resultat. Som nämnts ansågs de traditionella manliga strukturerna (byråd, mm) inte tillräckligt målinriktade för ett projekt av denna art. Det var dessutom ett extra värde att projektet kom att stärka just de av tradition förtryckta kvinnorna. Lars Bergman var på plats i diskussionerna med kooperativet när projektet växte fram.

Ägare får anses vara Lantarbetarförbundet. Förbundet driver projektet, pengarna kommer från Sida via Palmecentret. Ansvarig är Lars Bergman med uppbackning av förbundsstyrelsen.

Varför vände ni er med en ansökan till Palmecentret? Vilka förväntningar hade ni på Palmecentret när det gäller finansiering, stöd, information, medverkan i processen etc? I vilken utsträckning har dessa förväntningar infriats?

Projektets ändamål faller utanför traditionell facklig utbildning och ansågs därför inte kunna finansieras av förbundet. Palmecentret var den enda lämpliga finansieringskällan; som medlem i Palmecentret var detta det naturliga valet för förbundet.

Förväntningarna på Palmecentret var enkelt uttryckt att få en vettig lösning på finansieringen av ett projekt som man gärna ville engagera sig i – redan de 20 procenten egenfinansiering ansågs tillräckligt krävande för förbundet.

Hur ser den svenska projektorganisationen ut? Vilket mandat har projektledare, projektgrupp etc? I vilken utsträckning var bemanningen klar när ansökan sändes in? Hur fungerar projektorganisationen i praktiken? Har projektet en bred förankring eller är det beroende av någon enskild eldsjäl?

Det finns ingen särskild projektorganisation i Sverige. Lars Bergman är nyckelfunktionen. Man har i enlighet med förbundets traditioner försökt lägga ut projektet på en avdelning inom förbundet men det har ej visat sig möjligt. Det betyder att projektet hålls samman på central nivå.

Projektet är beroende av projektledaren som eldsjäl men det har ändå en bred förankring och uppbackning i förbundet genom att medverkan i projektet vilar på ett styrelsebeslut. Verksamheten är helt i linje med förbundets stadgar.

Palmecentrets kontaktperson kan ses som en viktig länk i den svenska projektstrukturen eftersom hon löpande kan hjälpa till vid uppkommande frågeställningar och gärna medverkar i att lösa eventuella problem.

Vilka är fortlöpande involverade i projektet på den svenska sidan? Hur informeras de om vad som sker i projektet? Hur är de delaktiga i beslut om utvecklingen i projektet? Hur fattas beslut om ev avsteg från projektplanen?

I praktiken är Bergman den enda person som är fortlöpande involverad på den svenska sidan. Han håller löpande kontakt via telefon och fax. Man har informellt och underhand stöd av "Ship to Bosnia", som har verksamhet i samma by, i praktiska kommunikationsfrågor, såsom användning av fax. Bergman besöker projektet ett par gånger per år.

Projektet är nytt och smärre avsteg från de ursprungliga planerna har skett under det första året men bara inom ramen för det beslutade ändamålet och den avsatta finansiella ramen. Man redovisar förekommande smärre avvikelser och de bakomliggande skälen i efterhand för Palmecentret. Som en sådan avvikelse kan nämnas att man inte var medveten om att en arbetsgivaravgift skulle betalas vid uppförandet av växthusen; avgiften var ej budgeterad men kunde finansieras inom den ekonomiska ramen.

Vilka kontakter har ni haft med projektorganisationen i samarbetslandet under genomförandet? Vem tar initiativ till kontakt?

Bergman besöker projektet ett par gånger per år. Han känner stor tilltro till de ansvariga kvinnorna och ser inget behov av ytterligare "kontroll". Bägge parter tar kontakt vid behov.

Kontakterna är vänskapliga och förtroendefulla. Ett problem är att besöksresorna tar en stor del av budgeten trots att man köper de billigaste biljetterna.

Man räknar med att, efter det nuvarande inledningsskedet, kunna begränsa besöken till en resa per år och så småningom fasa ut besöksresorna och lita till andra former för kontakt och rapportering.

Ett problem kan vara tolkning. Hittills har det gått bra med "social" engelska, men i fortsatta professionella kontakter (kunskapsförmedling om organisationsutveckling mm) måste man ha en djupare diskussion som förutsätter tolk. Detta ökar också kostnaderna och det kan vara svårt att hitta en lämplig tolk.

Vilken roll anser ni att Palmecentret bör ha under genomförandet? Vilket behov av stöd har ni haft från Palmecentret? Motsvarar Palmecentret förväntningarna? Har ni någon gång framfört behov av stöd, men inte fått det? Är återrapporteringskraven rimliga? Vad kan Palmecentret göra ytterligare för att underlätta projektets genomförande enligt ansökan?

Palmecentret har genom sin kontaktperson spelat en stor roll i att informera om områdets historia och kultur.

Förbundet har aldrig aktualiserat en fråga som man inte fått hanterad eller besvarad av Palmecentret.

Däremot är det ett problem med de omfattande kraven på utformning av styrdokumentet. De anses onödigt krångliga i förhållande till projektens storlek och de relativt konkreta mål som det avser att uppnå. Den fullständiga LFA-modellen anses onödigt detaljerad och överdrivet komplex för sitt sammanhang. Å andra sidan har Palmecentret varit hjälpsamt i att förklara exempelvis de ekonomiska redovisningssystemen när praktiska problem dyker upp.

Vilket samarbete finns idag i Sverige mellan ert projekt och andra likartade projekt? Är det önskvärt med ett ökat erfarenhetsutbyte och/eller annat samarbete i Sverige mellan svenska projektorganisationer, som arbetar med likartade projekt och/eller i samma land? Hur skulle ett sådant samarbete kunna se ut? Vilken roll kan Palmecentret ha i sammanhanget? Vilka incitament finns det till ett sådant samarbete?

Mycket skulle stå att vinna om man hade haft bättre kontakt med svenska företrädare för andra projekt. En träff på Bommersvik förde visserligen samman olika projekt men genomgångarna var helt inriktade på att förmedla kunskap om LFA och närliggande "administrativa" frågor. Utanför det egentliga programmet vid detta seminarium fick man dock i informella kontakter värdefull information om praktiska erfarenheter i andra projekt. Mer av denna form av erfarenhetsutbyte välkomnas – det skulle ge förutsättningar att slippa göra misstag som andra redan gjort. Man skulle alltså vilja ha organiserad kontakt med andra projekt också utöver gemensam utbildning i administrativa och ekonomiadministrativa frågor.

Vilket samarbete finns det idag mellan ert projekt i samarbetslandet och andra projekt där, som också finansieras från Sida/Palmecentret? Är det önskvärt med ett ökat erfarenhetsutbyte och/eller annat samarbete i samarbetslandet mellan projektorganisationer, som arbetar med likartade projekt? Hur skulle ett sådant samarbete kunna se ut? Vilken roll kan Palmecentret ha i sammanhanget?

Det finns inget organiserat samarbete med andra projekt på plats i Bosnien. Även där skulle man välkomna ökat samarbete.

Projektet lokalt, dvs. de berörda kvinnorna i kooperativet, deltar inte heller för sin del i något systematiskt samarbete med andra Palmecenter-projekt eller med andra internationella projekt med samma inriktning (odlingsprojekt). Som en idé skulle t ex kvinnorna i detta projekt kunna ta del av den utbildning i kooperativa frågor som sker inom andra projekt med finansiering av Palmecentret. Avgifterna för sådant deltagande har dock varit för höga.

Finns det utifrån era erfarenheter av det aktuella projektet och tidigare genomförda projekt anledning att genomföra några förändringar i följande avseenden:

- Ansvarsfördelningen mellan Palmecentret och projektorganisationerna
- Förankrings- och beslutsprocessen gentemot projektorganisationerna
- Kansliets (Palmecentret) relation till och funktion i förhållande till medlems- och projektorganisationerna.

Ansvarsfördelningen mellan förbundet och Palmecentret uppfattas som klar. Förbundet är projektägare. Palmecentret är finansiär och anses som sådan har delegerat verksamhetsansvaret till förbundet. Denna rollfördelning anses helt i sin ordning och naturlig.

Palmecentret gör "besiktningar" på plats genom Palmecentrets Bosnienansvariga. Detta är naturligt och återföringen har bara varit uppmuntrande eftersom projektet anses vara framgångsrikt och nå målen.

Kansliet är hjälpsamt och någon förändring är inte erforderlig.

5.6 S-kvinnorna i Stockholms län/KADRI (Möödukad)

Vem eller vilka kan ta initiativ till ett projekt? Hur initierades det aktuella projektet? Beskriv processen fram till ansökan. Vilka var involverade i processen? Hur sker prioriteringarna mellan olika projekt-idéer? Hur ser beslutsprocessen ut? Vem/vilka har rätt att teckna avtal? Hur följs avtalsenliga förpliktelser upp?

Vem som helst kan ta initiativ till ett projekt. F n har distriktet bara detta projekt i Estland, men ett eventuellt engagemang i Vitryssland diskuteras. Estlandsprojektet initierades i samband med en av de projektansvarigas vistelse i Estland för ca åtta år sedan. Under de närmaste åren diskuterades samarbetet både i Sverige och Estland och så småningom ledde det fram till en ansökan till Palmecentret. Men det är klart uttalat att det är fråga om ett långsiktigt samarbete på i första hand åtta år, vilket inte är avhängigt finansiellt stöd från Palmecentret. Beslutet om att sätta igång fattades av distriktets styrelse 1999-08-16.

Avtal tecknas av de båda projektansvariga, varav den ena dessutom är ordförande i distriktets styrelse. Uppföljning sker regelbundet genom avrapportering i styrelsen.

Varför valdes just den aktuella samarbetspartnern i samarbetslandet? Vilka alternativ diskuterades? Vilka kriterier använder ni för val av samarbetspartner? Hur etablerades kontakten med samarbetspartnern i det aktuella projektet? Beskriv interaktionen mellan organisationerna under arbetet med ansökan. Vem "äger" projektet? Hur ser ansvarsfördelningen ut?

Att de två kvinnoförbunden är naturliga samarbetspartners är självklart. Det som kanske är lite ovanligt är att den svenska organisationen är ett distrikt medan den estniska är en riksorganisation. Men Stockholmsdistriktet har 800 medlemmar och KADRI har ca 700. Vart och ett av KADRI:s 16 distrikt har ungefär lika många medlemmar som en svensk klubb.

Ansökan arbetades fram i samarbete. Ett seminarium anordnades inledningsvis i september 1999 som en form av förstudie. Stockholmsdistriktet föreslog vilka typer av mål som kunde vara tänkbara, medan KADRI satte målnivåerna. Många av aktiviteterna har genomförts i Sverige, men KADRI har beslutat vad de ska innehålla.

KADRI äger projektet. Ekonomin sköts i Sverige. S-kvinnorna svarar för bokföring och redovisning även av de lokala kostnaderna i Estland.

Varför vände ni er med en ansökan till Palmecentret? Vilka förväntningar hade ni på Palmecentret när det gäller finansiering, stöd, information, medverkan i processen etc? I vilken utsträckning har dessa förväntningar infriats?

Det var naturligt att vända sig till Palmecentret. Kontakten med handläggarna har varit mycket god. Men projektet har inte haft behov av så mycket stöd. Palmecentrets seminarier har dock varit mycket värdefulla.

Hur ser den svenska projektorganisationen ut? Vilket mandat har projektledare, projektgrupp etc? I vilken utsträckning var bemanningen klar när ansökan sändes in? Hur fungerar projektorganisationen i praktiken? Har projektet en bred förankring eller är det beroende av någon enskild eldsjäl?

Det finns två projektansvariga, som har varit med från början. Projektet avrapporteras på varje styrelsemöte. Ca 70 av de ca 800 medlemmarna har haft någon form av direktkontakt med projektet genom olika slags aktiviteter. Alla medlemmar är informerade om projektet och i stort sett alla har bidragit ekonomiskt.

Vilka är fortlöpande involverade i projektet på den svenska sidan? Hur informeras de om vad som sker i projektet? Hur är de delaktiga i beslut om utvecklingen i projektet? Hur fattas beslut om ev avsteg från projektplanen?

Styrelsen har varit i Estland flera gånger. Enskilda styrelseledamöter har också deltagit flitigt i olika aktiviteter. Ev avsteg från projektplanen fattas av styrelsen.

Vilka kontakter har ni haft med projektorganisationen i samarbetslandet under genomförandet? Vem tar initiativ till kontakt?

Det finns fortlöpande kontakter, ofta flera gånger i veckan. En lång rad aktiviteter har genomförts. I oktober 2001 genomfördes en träff i Sverige med representanter för alla distrikt i Estland samt alla klubbar i Stockholmsdistriktet. Totalt deltog ett sjuttioal person. Där skapades en del kontakter mellan distrikt i Estland och klubbar i Stockholmsdistriktet, som kan komma att leva vidare och generera aktiviteter även på denna nivå.

Vad gör ni för att motverka korruption? Hur kontrollerar ni att er samarbetspartner uppfyller ställda krav? Hur regleras attesträtten och hur följs den upp? Hur genomförs revisionen? Kvaliteten på revisionsintygen?

Ekonomi sköts helt i Sverige. En av projektledarna är kassör. Attesträtten regleras av styrelsen och följs upp i revisionen. Eftersom all ekonomi är samlad är detta inget problem. En halvtidsutvärdering genomförs i år, där diskussioner också förs om hur projektet skall bedrivas i fortsättningen. Sex personer från Estland och Sverige ska mötas sommaren 2002 för att sammanställa denna utvärdering.

Vilken roll anser ni att Palmecentret bör ha under genomförandet? Vilket behov av stöd har ni haft från Palmecentret? Motsvarar Palmecentret förväntningarna? Har ni någon gång framfört behov av stöd, men inte fått det? Är återrapporteringskraven rimliga? Vad kan Palmecentret göra ytterligare för att underlätta projektets genomförande enligt ansökan?

S-kvinnorna har inte fått någon direkt återkoppling på vare sig ansökningar eller rapporter. Detta har tagits som tecken på att de är OK. Men det vore värdefullt att få en återkoppling även på detaljer som kan förbättras, ambitionsnivån i redovisningen etc.

Vilket samarbete finns idag i Sverige mellan ert projekt och andra likartade projekt? Är det önskvärt med ett ökat erfarenhetsutbyte och/eller annat samarbete i Sverige mellan svenska projektorganisationer, som arbetar med likartade projekt och/eller i samma land? Hur skulle ett sådant samarbete kunna se ut? Vilken roll kan Palmecentret ha i sammanhanget? Vilka incitament finns det till ett sådant samarbete?

Det finns inga direktkontakter med andra projekt i Estland. S-kvinnorna har inte haft så stort behov av det, eftersom den ena projektledaren är gift med en estländare, som fungerar som tolk, även kulturellt. Men det finns en förväntan på att Palmecentret ska kunna fungera som en kunskapsbank.

S-kvinnorna har en internationell konferens varje år, med deltagande från alla distrikten. En dag ägnas åt en genomgång av alla projekt och en dag åt ett speciellt tema. Ett problem är att förbundet har bytt internationell sekreterare flera gånger. Förbundet har inbjudit distrikten att delta i flera projekt, men Stockholmsdistriktet anser att man inte klarar fler. Klubbarna har dock informerats om möjligheten.

Vilket samarbete finns det idag mellan ert projekt i samarbetslandet och andra projekt där, som också finansieras från Sida/Palmecentret? Är det önskvärt med ett ökat erfarenhetsutbyte och/eller annat samarbete i samarbetslandet mellan projektorganisationer, som arbetar med likartade projekt? Hur skulle ett sådant samarbete kunna se ut? Vilken roll kan Palmecentret ha i sammanhanget?

Det finns inget samarbete med andra projekt. Ett samarbete kan vara värdefullt, men det förutsätter dels att man vet vilka de andra projekten är, dels att någon organiserar det. Vem skulle i så fall se till att erfarenhetsutbytet kommer till stånd? Alla har ju fullt upp med sina egna projekt och har knappast resurser till det också.

Finns det utifrån era erfarenheter av det aktuella projektet och tidigare genomförda projekt anledning att genomföra några förändringar i följande avseenden:

- Ansvarsfördelningen mellan Palmecentret och projektorganisationerna
- Förankrings- och beslutsprocessen gentemot projektorganisationerna
- Kansliets (Palmecentret) relation till och funktion i förhållande till medlems- och projektorganisationerna.

Det stora problemet är egeninsatsen. I stort sett alla medlemmar har bidragit till projektet ekonomiskt. Om det ska vara möjligt för en organisation som S-kvinnorna att engagera sig i fler projekt är det nödvändigt att finna en ansvarsfördelning som bygger på en lägre egeninsats.

Bilaga 5

Innehållsförteckning projektpärmar Palmecentret

1. Ekonomi: rekvisition och protokollsutdrag – år I 2000
2. Ekonomi: rekvisition och protokollsutdrag – år II 2001
3. Ekonomi: rekvisition och protokollsutdrag – år III 2003
4. Korrespondens
5. Ansökning och beslutsbrev/avtal med Palmecentret – år I 2000
6. Ansökning och beslutsbrev/avtal med Palmecentret – år II 2001
7. Ansökning och beslutsbrev/avtal med Palmecentret – år III 2002
8. Kontrakt med samarbetsorganisationen
9. Delredovisning – år I 2000
10. Delredovisning – år II
11. Delredovisning – år III
12. Slutredovisning
13. Bakgrundsmaterial
14. Reserapporter
15. Idé- ej färdigplanerad ansökan
16. I-fondsansökan (eventuell)
17. Tidningsklipp
18. Producerat material

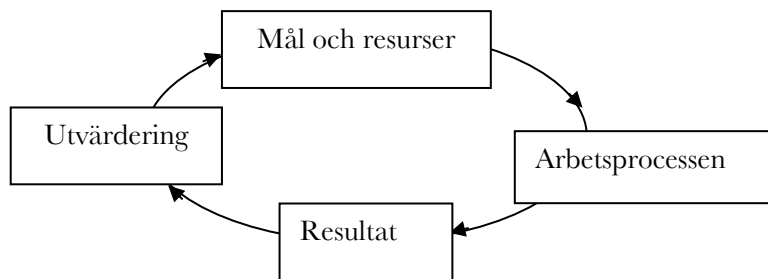
Bilaga 6

Commitment Quality Management (CQM)

Den offentliga styrningen har utvecklats markant under de senaste decennierna från en traditionell regel- och ekonomistyrning till en allt mer utvecklad mål- och resultatstyrning. Detta finns utförligt analyserat i följande böcker

- Målstyrning – 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet (Arne Svensson och Gunnar Pihlgren, 1989)
- Målstyrning i praktiken (Arne Svensson, 1993 resp 1997)
- Public Sector Reform in Sweden (Arne Svensson och Lennart Gustafsson, 1999)

Utvecklingen och moderniseringen av den offentliga styrningen har genomgått ett antal faser, under vilka en rad olika metoder och koncept har kommit till användning. Gemensamt för dem alla är emellertid att de i princip beskriver samma, i teorin relativt enkla, process:

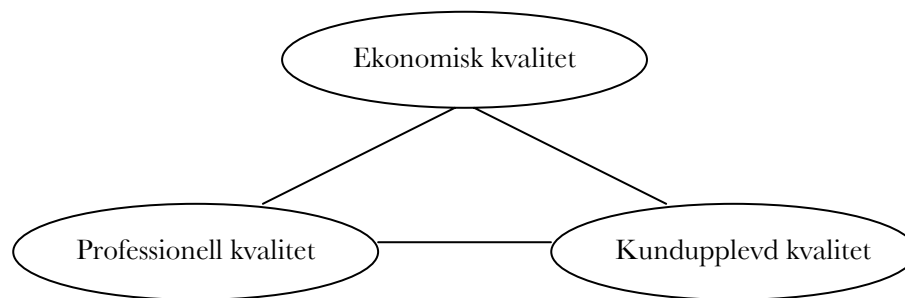


I en traditionell ramstyrningsprocess utgörs basen för styrningen av två faktorer: ett regelverk (lagar m.m.) som definierar kraven på verksamheten, samt en budget som anger verksamhetens samlade resurser. I denna styrform beskrevs kraven på kvalitet i begränsad omfattning och uppföljningen fokuserades primärt på finansiell kontroll.

De stora förändringarna av den strategiska styrningen i Sverige under 90-talet har motiverats av en rad förändringar

- den ekonomiska avmattningen har tvingat fram ett optimalt utnyttjande av offentliga medel
- kombinationen av ökade krav och minskade resurser har skapat behov av en process, där politiker, chefer och andra medarbetare snabbt kan fatta beslut om omfördelning av resurser
- ett förbättrat IT-stöd ökar möjligheten för beslutsfattare och andra intressenter att få tillgång till den information, som är nödvändig för att kunna värdera resultat och effekter
- en politisk önskan om helhetssyn och möjligheter till strategisk styrning kräver ett bättre beslutsunderlag.

Konsekvensen har blivit att outputsidan (resultat och effekter) har kommit att fokuseras allt mer i styrningen av verksamheten. Man kan idag identifiera tre viktiga kvalitetsdimensioner i den moderna styrningen:



- I den traditionella ekonomistyrningen fokuserades ensidigt på vad man beteckna som ”*ekonomisk kvalitet*”: att hålla budgeten, produktivitetsförbättringar etc. Denna kvalitetsdimension är naturligtvis alltid central, inte minst som ett led i den samlade finanspolitiken.
- *Professionell kvalitet* handlar om en yrkesmässig värdering av verksamheten: Klarar vi minst de krav som är fastställda i lagstiftningen och formella styrdokument? Motsvarar våra kunskaper och vårt agerande ”vetenskap och beprövad erfarenhet”? Är den yrkesmässiga kvaliteten på verksamheten tillräckligt hög vid jämförelse med andra?
- *Kundupplevd kvalitet* handlar om i vilken utsträckning verksamheten förmår att tillgodo- se eller överträffa kundernas (eller andra intressenters) behov, förväntningar, önske- mål och krav.

En fungerande styrning ska i princip innefatta alla dessa tre kvalitetsdimensioner och en samlad värdering av verksamhetens effektivitet innefattar alla tre dimensionerna. De hänger naturligtvis inbördes nära samman – kundernas (intressenternas) förväntningar handlar t.ex. också om professionell kvalitet, liksom ekonomisk kvalitet i stor omfattning också handlar om att etablera en tillräckligt hög professionell kompetens.

Styrningen utgör i realiteten en kontinuerlig process, som tar sin utgångspunkt i formulerade mål, uppföljningen av resultat i förhållande till de uppställda målsättningarna och en eventuell justering av målsättningarna mot bakgrund av de erfarenheter som kommer till uttryck i resultatuppföljningen. Det är tydligt att en sådan styrning ställer andra krav på varje enskilt led i kedjan:

- Målsättningar formuleras på både politisk nivå och verksamhetsnivå. Denna process handlar överordnat om att välja balanspunkterna mellan de tre ovannämnda kvalitetsdimensionerna (hur hög professionell kvalitet vill vi ha, hur hög kundupplevd kvalitet vill vi ha, vilka är resurserna). En väl fungerande mål- och resultatdialog är central för att denna del av kedjan ska fungera.
- När dessa strategiska val har gjorts skall målen konkretiseras och operationaliseras, så att åtagandena blir realistiska, tydliga, meningsfulla och uppföljningsbara på samtliga nivåer.
- Verksamheten måste säkerställa att åtaganden/kvalitetsgarantier kan uppnås. Detta förutsätter utveckling av kvalitetssystem som täcker hela verksamheten.
- Uppföljning och utvärdering måste utformas på ett sådant sätt, att beslutsfattare på alla nivåer tillförsäkras erforderlig information om resultaten och måluppfyllelsen i alla tre kvalitetsdimensionerna. En väl fungerande uppföljning och utvärdering handlar naturligtvis till en del om att ledningsinformationssystemet är väl utbyggt, men det handlar också om att säkerställa sambandet mellan åtaganden och uppnådda resultat, så att man rent faktiskt kan värdera graden av måluppfyllelse.

Under 90-talet har det utvecklats en rad olika metoder och modeller för hur principerna om mål- och resultatstyrning ska få genomslag på samtliga nivåer i organisationen. Inom offentlig sektor har det prövats olika typer av resultatkontrakt, interna "avtal", kvalitetsgarantier osv, för att säkerställa att de politiska målen omsätts i tydliga åtaganden. Exempel på sådana konkreta verktyg, metoder och modeller återfinns i de tidigare nämnda böckerna.

Professional Management har under 80- och 90-talen genomfört en lång rad analyser av styrsystemen i offentlig sektor. Vår erfarenhet är, att verksamhetsutvecklingen bör ta sin utgångspunkt i en inledande analys av de överordnade strategiska målsättningarna inom varje enskilt verksamhetsområde, i förhållande till de tre kvalitetsdimensioner, som har nämnts tidigare.

Det är också vår erfarenhet att mål- och resultatstyrning bör uppfattas som en integrerad process: Om de uppställda målsättningarna inte är realistiska, om de inte kan implementeras i organisationen, eller om det inte är möjligt att säkerställa en fungerande uppföljning och utvärdering av resultaten, så faller hela kedjan.

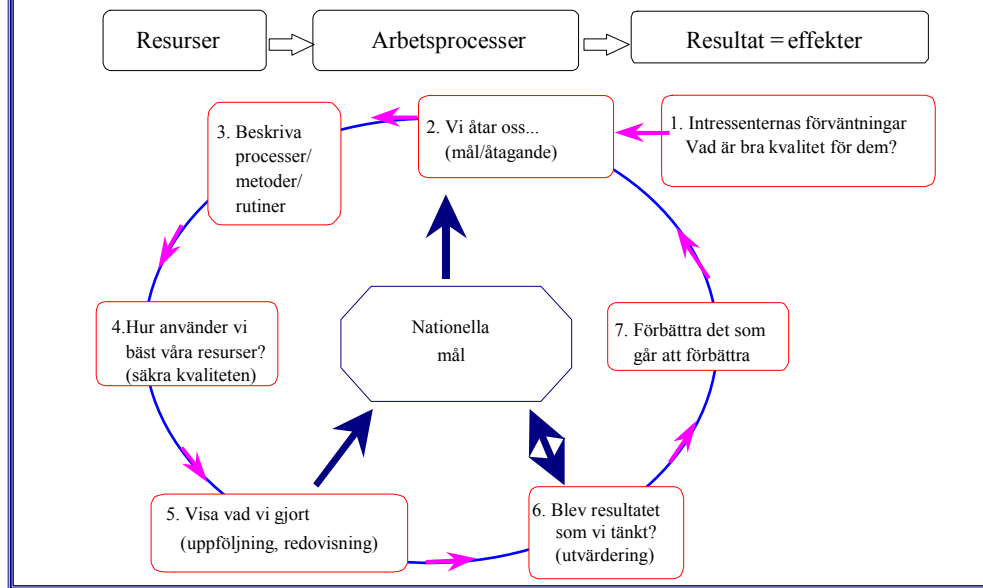
Utmaningen för personalen är att tillgodose ökande behov och krav, med tillgängliga resurser, så att kvaliteten säkerställs och förbättras, åtaganden fullgörs och utvecklingsmöjligheter tillvaratas. En framgångsrik strategi för offensiv verksamhetsutveckling måste vara enkel att tillämpa, och innehålla följande delar:

- ❖ Ett ledarskap baserat på tydliga åtaganden/kvalitetsmål
- ❖ Effekterna för kunderna/medborgarna sätts i centrum
- ❖ Aktivt engagemang från all personal
- ❖ Systematisk uppföljning, utvärdering och utveckling
- ❖ Ett genomtänkt och förankrat program för ständig kvalitetsförbättring

Ett problem med de vanligaste teknikerna för kvalitetsarbete är att de är utformade för industriella behov och svåra att anpassa till offentlig tjänsteproduktion. De kan därför upplevas som komplicerade och resurskrävande. Vår idé är att – utifrån en helhetssyn på verksamheten och medvetenhet om dess komplexitet – identifiera tillämpningar som är enkla, men ändå bra. Vi förenar det bästa av modernt kvalitetstänkande med filosofin bakom målstyrning, till en syntes helt utformad utifrån offentliga sektorns perspektiv och förutsättningar. Figuren på nästa sida beskriver sju naturliga steg i utvecklingsarbetet på den enskilda arbetsplatsen, vid implementering av verksamhetens mål, genom utveckling av väl fungerande kvalitetssystem (Commitment Quality Management eller CQM).

Metoden syftar till att skapa systematik och överblick för den enskilde medarbetaren. De olika momenten i utvecklingsarbetet inordnas i en logisk struktur, som inleds med att man utifrån de nationella målen och de förväntningar man möter från olika intressenter definierar tydliga åtaganden på alla nivåer. Där man ser att åtaganden inte möter en intressenters förväntningar är det särskilt viktigt att i dialogen tydliggöra åtagandet gränser. Därefter utarbetas (vidareutvecklas/kompletteras/justeras – beroende av hur långt man redan kommit tidigare) i steg 3 ett kvalitetssystem, som kan säkerställa att åtagandet uppnås. Under löpande år krävs det olika ledningsinstrument för att säkra kvaliteten (steg 4 i figuren). Resultaten följs upp och redovisas (steg 5), varefter de utvärderas (steg 6). Slutligen vidtas de förbättringsåtgärder som är motiverade utifrån utvärderingen (steg 7). Dessa påverkar i sin tur, jämte eventuellt förändrade politiska mål och förväntningar från intressenter, de nya åtagandena. Det är således fråga om en cyklisk process, oftast uppbyggd utifrån ett verksamhetsårs naturliga arbetsrytm.

CQM-arbetsmodell



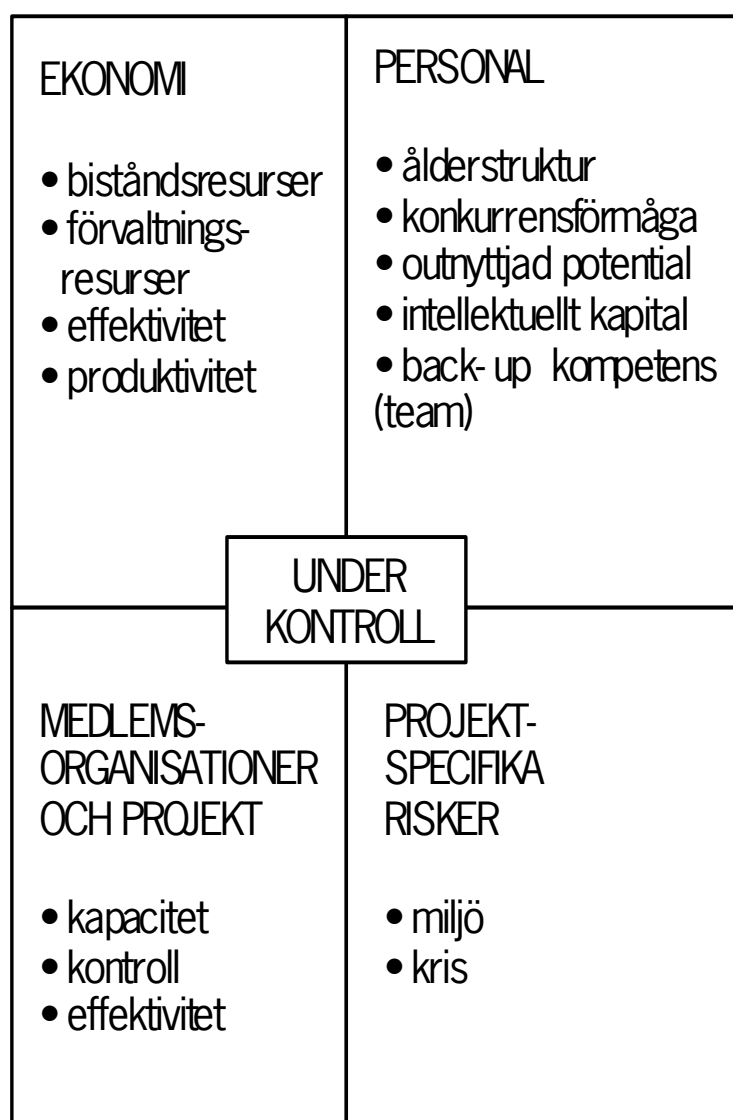
© Professional Management Arne & Barbro Svensson AB, Illervägen 27, 187 35 Täby, Sweden, tel 46-8-792 38 28

Bilaga 7

Underlag för riskhanteringsmodell för intern granskning på Palmecentret

En enkel riskhanteringsmodell kan vid behov användas för att få en enhetlig och gemensam bild av olika riskers sannolikhet och betydelse. Metoden bygger på att sakområden och riskens innehåll definieras (se figur 1), varpå riskerna skattas på en skala med fyra steg vardera med avseende på omfattning, sannolikhet och kontroll.

Figur 1: EXEMPEL PÅ RISKFÖNSTER FÖR OPC



Skattningsskalor:

Omfattning

- 1 = obetydlig risk
- 2 = måttlig risk
- 3 = stor risk
- 4 = katastrof risk

Sannolikhet

- 1 = ytterst sällan (1 gång/200 år)
- 2 = ganska sällan (1 g./10 år)
- 3 = stor (ca 1 g./år)
- 4 = allmän; många gånger under året

Risk kontroll

- 1 = risken är okänd
- 2 = risken är uppfattad men inte förebyggd
- 3 = risken är identifierad och plan finns för hur den ska hanteras
- 4 = risken är under kontroll

EXEMPEL PÅ SKATTNINGSPROTOKOLL

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

Bilaga 8

Rekommendationer

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

Vi rekommenderar att.....

Kap 3 Den bärande idén med organisationen

1. Palmecentrets styrelse aktualiserar frågan om förutsättningarna att stärka samordningen av medlemsorganisationernas insatser.
2. Palmecentret inleder ett visionsarbete med syfte att ännu tydligare beskriva sitt uppdrag och medlemsnyttan ur ett framtidsperspektiv
3. Palmecentret utarbetar en gemensam medlemsorienterad kommunikationsstrategi kring sitt uppdrag.
4. Palmecentret regelbundet genomför en medlemsundersökning som efterfrågar medlemmarnas skattning av medlemsnyttan och bedömning av utvecklingsbehov.
5. Palmecentret regelbundet undersöker projektorganisationernas bedömning av det stöd de får
6. Palmecentrets styrelse fastställer en finansieringsstrategi, som innehåller överväganden beträffande en vitalisering av I-fonden och/eller andra instrument
7. Palmecentret inom ramen för pågående dialog med övriga ramorganisationer och Sida/SEKA vidareutvecklar det civila samhällets roll i utvecklingssamarbetet, med utgångspunkt från bl a resultatet av Glocoms arbete.

Kap 4 Omvärldsförändringar

8. Palmecentret utvecklar sin omvärldsbevakning och omvärldsanalys för att säkerställa att de prioriteringar som görs baseras på relevanta fakta och bredast möjliga bas.
9. Det inom Palmecentret utses någon/några med ett uttalat metodansvar för omvärldsbevakning och omvärldsanalys.
10. Palmecentret intensifierar sina kontakter med Solidar och andra presumtiva samarbetsorganisationer inom EU
11. Palmecentret undersöker förutsättningarna för att bredda finansieringsbasen för de projekt som drivs t ex genom ökad grad av självfinansiering och finansiering genom EU-medel

Kap 5 Resultatstyrningen

12. Verksamhetsplaneringen inom Palmecentret vidareutvecklas genom bl.a. en operationalisering av målen och en tydligare koppling mellan ambitionsnivåer och resursdimensionering.
13. Palmecentret förtydligar vilken status LFA har som verktyg och även presenterar enklare alternativ som svarar mot samma syfte.
14. LFA vidareutvecklas så att det blir användarvänligt även för presumtiva samarbetspartners i samarbetsländerna
15. Palmecentret initierar ett utvecklingsarbete tillsammans med medlemsorganisationerna i syfte att effektivisera dokumentflödet genom elektronisk överföring och minskad överlappning mellan olika dokument.
16. Palmecentret inför en enkel riskhanteringsmodell, exempelvis Riskfönstret.

17. Palmecentret internt skapar ett sammanhållet kvalitetssystem utifrån en lämplig kvalitetsfilosofi, exempelvis CQM (Commitment Quality Management).
18. Fältbesöken som instrument för uppföljning och utvärdering vidareutvecklas
19. Palmecentret preciserar kraven på en sammanfattande resultatredovisning och resultatanalys avseende samtliga projekt från de medlemsorganisationer som har den mest omfattande projektverksamheten.
20. Palmecentret preciserar vilka krav som ställs på projektorganisationernas egenkontroll, uppföljning och utvärdering av verksamheten.
21. Palmecentret utarbetar en enkel skrift, med en genomgång av olika metoders användningsområden, begränsningar, för- och nackdelar samt konkreta exempel som underlag för medlems- och projektorganisationernas arbete med att skapa system för uppföljning och utvärdering av projekten
22. Palmecentret tar initiativ till ett metodutvecklingsarbete tillsammans med medlemsorganisationerna kring kvalitetssäkringssystem för projektverksamheten.
23. Palmecentret årligen genomför minst en effektutvärdering av verksamheten i ett visst land eller i en viss medlemsorganisation eller avseende ett visst tema
24. Palmecentret utformar ett sammanhållet system för utvärdering av medlemsorganisationernas samlade verksamhet
25. Palmecentret även genomför utvärderingar landsvis eller sektorsvis tillsammans med andra ramorganisationer
26. Möjligheterna prövas att utveckla ett partnerskap mellan Palmecentret, Sida/SEKA och de övriga ramorganisationerna i utvärderingsarbetet
27. Palmecentret initierar ett metodutvecklingsprojekt tillsammans med medlemsorganisationerna kring det lokala ägarskapet.

Kap 6 Den finansiella styrningen

28. Det ska vara ett ovillkorligt krav för att erhålla nya bidrag att tidigare projekt från organisationen är fullständigt avrapporterade i enlighet med vad som anges i avtalen för de gamla projekten
29. Tillämpningen av Sida/SEKA:s anvisningar beträffande avtalens betydelse för utbetalning av medel diskuteras med Sida/SEKA
30. Avtalsförlängning måste ske skriftligen, diarieföras och föras in i BASCO
31. Avtalsenliga förpliktelser i den finansiella rapporteringen skall följas utan undantag.
32. Att ett särskilt uppdrag ges till Palmecentrets controller att vidta åtgärder som syftar till bättre uppföljning av rapporteringskrav..
33. Palmecentret utarbetar en skriftlig attestinstruktion
34. Palmecentret gör en översyn på hur kravet på separata konton för Sida-medel efterlevs i praktiken.
35. Palmecentret etablerar rutiner vilka tillförsäkrar att en och samma person inte kan registrera en faktura och samtidigt betala denna.

Kap 7 Redovisning och kontroll

36. Palmecentret och projektorganisationerna tillser att redovisning och upprättandet av framtida årsredovisningar står i överensstämmelse med bokföringslagen och årsredovisningslagen.
37. Palmecentret och projektorganisationerna följer upp att den revision som utförs av de lokala projekten står i överensstämmelse med Sidas revisionsinstruktioner.

Kap 8 Lagar och förordningar

38. Palmecentret noggrant analyserar Sida/SEKAs tillämpningsanvisningar avseende LOU och informerar medlems- och projektorganisationerna om eventuella förändringar i policyn.

Kap 9 Palmecentrets organisatoriska förutsättningar

39. Det i alla avtal framgår vilka juridiska personer som är samarbetspartners
40. Palmecentret gör en genomgång av samtliga lokala projektorganisationer i samarbetslandet för att säkerställa att de svarar upp emot Sidas krav
41. Palmecentret genom utbildning, avtalsmallar, granskning av ansökningar etc säkerställer en seriös bedömning av lokal samarbetspartner i samarbetslandet
42. Palmecentret inför utfasningen av stödet till ett projekt medverkar till att samarbetsorganisationen i samarbetslandet utvecklar en medveten strategi för att finna andra intäktskällor
43. Palmecentret tar initiativ till ett metodutvecklingsarbete där medlemsorganisationernas förutsättningar att kunna medverka i olika typer av utvecklingssamarbete vidareutvecklas och tydliggörs.
44. Palmecentret upparbetar rutiner för systematiskt inhämtande av synpunkter från medlems- och projektorganisationerna t ex i form av återkommande enkäter.
45. Dialogen mellan Palmecentret och medlemsorganisationerna fortsätter som hitills när det gäller gemensamma angelägenheter som metodutveckling, arbetsfördelningen, kompetensutveckling etc.

Kap 10 Utformningen av Palmecentrets organisation

46. Det sker en tyngdpunktsförskjutning av arbetet vid kansliet i riktning mot mer av uppföljning, utvärdering och spridning av erfarenheter
47. Palmecentret, efter att ha expanderat kraftigt såväl personalmässigt som verksamhetsmässigt, nu inriktar sig på en period av konsolidering och fokus på verksamhetens kvalitet.
48. Medlemsorganisationerna tillsammans med Palmecentret tydliggör kansliets roll i styrningen och uppföljningen av vilka projekt som skall bedrivas
49. Styrelsen fastställer en policy för om och i så fall när Palmecentret ska bedriva projekt i direkt samarbete med en organisation i samarbetslandet utan medverkan av en medlemsorganisation
50. Palmecentrets styrelse diskuterar behovet av att ha kvar ett VU och vilken roll detta i så fall skall ha
51. Ledningsgruppens arbete tydliggörs till form och innehåll
52. Alla dokument i personalpärmerna dateras
53. Alla medarbetare respekterar kravet på diarieföring när det gäller email
54. Det inom Palmecentret utses en handläggare med tematiskt ansvar för uppföljnings- och utvärderingsfrågorna
55. Palmecentret överväger att öka sin närvaro i fält, genom att exempelvis ha en person stationerad i en prioriterad region
56. Palmecentret utvecklar sin funktion i förhållande till medlems- och projektorganisationerna, i första hand beträffande spridning av utbildningsarrangemangen, nätverksbyggande och individuell återkoppling på ansökningar och rapporter

Kap 11 Dialog/samrådsformer mellan Palmecentret och Sida

57. Förutsättningarna för ett utvecklat informations- och erfarenhetsutbyte mellan Palmecentrets projektverksamhet och berörda ambassader undersöks.

Kap 12 Normer, värderingar och attityder

58. Palmecentret använder befintliga arbetsformer för att även i fortsättningen säkerställa att olika uppfattningar, värderingar och kreativa idéer får möjlighet att lyftas upp till diskussion
59. Palmecentret initierar ett metodutvecklingsprojekt för att tillsammans med medlemsorganisationerna följa upp samarbetet med sikte på att tydliggöra den gemensamma värdegrunden i biståndssammanhang
60. Palmecentret även fortsättningsvis aktivt medverkar i diskussionen kring innebörden av begreppen folkrörelse och civilt samhälle.

Kap 13 Den dagspolitiska agendan

61. Palmecentret även fortsättningsvis avsätter resurser för att kunna delta i den biståndspolitiska debatten nationellt och internationellt.

Management audit of the Olof Palme International Center

Summary

Professional Management AB was commissioned by Sida/SEKA to carry out a management audit of the Olof Palme International Center. The audit covered the following areas and structures of management:

- Mission and vision.
- Changes in the operational setting.
- Management by results.
- Financial management.
- Accounting and auditing.
- Laws and regulations.
- Organisational premises of the Olof Palme International Center.
- Organisational structure of the Olof Palme International Center.
- Forms of dialogue/consultation between the Olof Palme International Center and Sida.
- Norms, values and attitudes.
- The day-to-day political agenda.

Briefly, we arrived at the following conclusions. Within the Olof Palme International Center there is a strong individual assumption of responsibility, coupled with supportive structures both formal and informal. The level of aspiration and the workload are high. The project organisations find co-operation to be characterised by a positive spirit, helpfulness and flexibility. The routines surrounding applications and debriefing function satisfactorily, though many project organisations would like to see a clear individual feedback on the quality of their applications and reports. The education and information activities of the Olof Palme International Center are highly appreciated, though desires exist for a greater proportion of seminars, courses and conferences to be held in other places than Stockholm.

The steering systems in general are well developed, familiar to the staff of the Olof Palme International Center, and most often to the project organisations as well, and extensively applied in practice. The structure of activities has been firmed up in recent years, and we find that the Olof Palme International Center today has an appropriate organisation.

Development work, in our opinion, should above all be aimed at greater concentration/focusing (programming) of project activities, with a shift of emphasis at all operational levels in favour of more follow-up, evaluation and dissemination of experience.

Initiatives in the partner countries are very inchoate. Increased co-operation between the project organisations, both in Sweden and in the partner country, would probably both enhance the efficiency of the projects and help to build up a more stable, sustainable capacity. Greater concentration should therefore be considered, as regards the selection both of partner countries and of initiative areas (Project sectors).

External demands exist from the Riksdag (parliament), government and Sida for successive development of the capacity for declaring the results of development co-operation and for disseminating experience as to which initiatives work best in different circumstances. Internally too – within the member and project organisations – more interchange of experience is desired both in Sweden and in the partner countries.

The suggestions for improvement emerging in the course of the management audit serve to indicate a course to be followed in subsequent development work. We recommend that the Olof Palme International Center, together with its member organisations, draw up a long-term development plan for acting on the opportunities for improvement which have now been identified. This process should run for about two years, and the first stage will be to draw up a concrete working plan and timetable, which should be finalised in the spring of 2002. A development phase will then follow, aimed at successively implementing the proposed improvements. We also recommend that the Olof Palme International Center commit itself to following up the results of the management audit – and the ensuing process of improvement – by convening a follow-up seminar on the theme of “The management audit – one year on”. The member organisations and Sida should be invited to this seminar. All the recommendations made in the other chapters of this report are itemised in App. 8.

Audit procedure

As part of its controlling responsibility, Sida is tasked with verifying that development assistance monies, however channelled, are efficiently applied to their intended purposes. Sida’s basic view regarding the ownership of development co-operation initiatives is that implementing responsibility devolves on the partner. Accordingly, the partner is also administratively responsible for controlling the activity. Management audits are designed to enable Sida to establish whether the frame organisations are capable of meeting their contractual obligations to Sida.

It is the purpose of the management audit:

to examine the reliability and relevance of the systems of operational and financial management existing within the Olof Palme International Center.

to determine, on the basis of this examination, whether the documentation which Sida receives under current agreements reflects actual conditions and can therefore be regarded as a sound basis for Sida’s decision-making in the handling process, and

to furnish the Olof Palme International Center with input data for the internal process of change it undertakes together with its member and project organisations in Sweden.

Basically, a management audit can have three different focal points:

- Control. (Do firm systems and routines exist? How are they documented?)
- Assurance. (How is it ensured that systems and routines are applied by everyone in the organisation? How does this work in practice?)
- Development. (How can systems and routines be improved? How can changes be successfully introduced?)

Management auditing show a general tendency to focus more and more on the developmental perspective, and it is crucially important, to our way of thinking, that the main focus of attention should be on developing the management systems, rather than on control.

For this audit we examined documentation from the offices of the Olof Palme International Center in Stockholm, from member organisations, from project organisations (both in Sweden and in the field) and from Sida. Field studies were undertaken in Estonia, Bosnia and South Africa.

Mission and vision

The Olof Palme International Center was founded in 1992 by the Social Democratic Party (SAP), the Swedish Trade Union Confederation (LO) and the Swedish Co-operative Union (KF). Its mission is that of a resource for its member organisations and for its members nationwide, with reference to international development co-operation, and to awaken the international involvement of established membership groups and new groups. The development initiatives of the Olof Palme International Center and its member organisations are primarily aimed at supporting the emergence of free democratic organisations promoting liberty, democracy, social justice and peace in different parts of the world.

Although the mission of the Olof Palme International Center is seen to be quite clear and firmly established, long-term relations with the member organisations are in need of development. The wide span of the Centre's mission can sometimes make it hard to communicate to the members. desires have been expressed for the Centre to communicate and establish its mission still more clearly. It is felt that the Palme Centre can be of more benefit to its members by still more clearly taking upon itself the role of think-tank and spearhead.

We recommend that

- the governing body of the Olof Palme International Center moot the feasibility of closer co-ordination of initiatives by the member organisation,
- the Olof Palme International Center inaugurate a visionary process aimed at describing its mission and benefit to members still more clearly in a futures perspective,
- the Olof Palme International Center draw up a common member-oriented communication strategy for its mission,
- the Olof Palme International Center carry out regular membership surveys to canvass the members' estimation of member benefit and their assessment of development needs,
- the Olof Palme International Center regularly investigate the project organisations' opinion of the support they receive,
- the governing body of the Olof Palme International Center adopt a funding strategy which includes deliberations concerning a vitalisation of the I-fund and/or other instruments,
- the Olof Palme International Center, as part of its ongoing dialogue with other frame organisations and Sida/SEKA, further develop the role of civil society in development co-operation, partly in the light of the results of the work done by Glocom.

Changes in the operational setting

Representatives of the member organisations find the Olof Palme International Center competent in its analysis of the operational environment. The organisation is found to be flexible and adaptable, adjusting rapidly to changes in the world situation. One positive instance quoted is its handling of disaster relief to Nicaragua a year or so ago. Personal contacts with individual handling officers are described as highly positive and rewarding where knowledge of the outside world is concerned.

During the past two years the Olof Palme International Center has greatly expanded its information and opinion-formation activities, with a view to raising the quality and quantity of debate on ideas within the labour movement. The Centre operates from a distinct body of basic political values. This is seen to be a great advantage, but at the same time a need is identified for open-ended reflection on the outside world and for development of the Centre's capacity as a learning organisation.

We recommend that

- the Olof Palme International Center develop its monitoring and analysis of world affairs, so as to ensure that the priorities made are based on relevant facts and the broadest possible foundation,
- one or more persons within the Centre be made expressly responsible for the methods aspect of the monitoring and analysis of world affairs,
- that the Centre intensify its contacts with Solidar and other prospective partner organisations within the EU,
- that the Centre investigate the feasibility of broadening the funding base of the projects undertaken, e.g. through a higher level of self-financing and EU funding.

Management by results

The following changes, among others, have affected the mode of management:

- The economic downturn has necessitated optimum use of the available funding.
- The combination of increasing demands and dwindling resources has created a need for a process whereby resource reallocation decisions can be made more rapidly.
- Improved IT support augments the possibilities of decision-makers and other interested parties gaining access to the information necessary for the evaluation of results and effects.
- A desire for holistic perspective and opportunities of strategic management calls for improvement of the input data for decision-making.

In consequence, operational management has come to focus more and more on the output side (results and effects).

During 200 the member organisations and the Olof Palme International Center carried out some 250 development co-operation projects in different parts of the world. The number of project organisations has for several years been relatively constant – about 100.

The Logical Framework Approach (LFA) is envisaged as a support for the working process. LFA is regarded as a good tool, but its “status” is unclear. Some of the people we interviewed regarded it as mandatory, while others think of it as a recommended working approach. Most projects do not have LFA-related modes of description.

The follow-up of initiatives and projects in the partner countries devolves on the Swedish project organisations. This follow-up is relayed to the Olof Palme International Center both continuously, on a year-by-year basis, and at the end of each project. It includes both a financial report and a progress report in terms of target achievement etc. The Swedish project organisations sometimes experience difficulty in obtaining data from their co-operation partners. The cost of a field visit by the Swedish project organisation is usually included in the project budget. The majority, however, find that one field visit is not enough. Quite often the reports received are narrative accounts of the project rather than an evaluation of the results achieved in relation to the target document. This is partly due to the instructions not being followed. It is seldom we have been able to tell, from putting plan and report side by side, whether or not the plan has actually been accomplished.

There is uncertainty regarding the requirements for quality systems. Both Sida/SEKA and the Olof Palme International Center, therefore, have cause to elucidate those requirements within the frame organisations and within the member and project organisations. Responsibility for quality and efficiency rests, however, with the project organisations, not with the Centre.

The Olof Palme International Center is assumed to have systems for evaluating the projects conducted with funding support from Sida, but this is a principle “more honoured in the breach than in the observance”.

We feel that operational planning within the Olof Palme International Center should be further developed so as to establish a clearer connection between the choice of aspiration level (expressed in target terms) and the scale of funding. The targets in the Centre’s operational plan, in our opinion, are insufficiently concrete and verifiable. Planning is made to focus on excessively abstract aims and ideals. LFA is a method which meets basic requirements of logic and structure, but it is becoming increasingly clearer, in the light of more recent models, that LFA needs to be developed, simplified and modernised.

The manuals/directions issued by the Olof Palme International Center tend to overlap, and there is uncertainty as to how mandatory they really are.

Applications and reports do not always comply with LFA thinking, even if the latter is said to be the norm. Risks analyses – if any – are couched in general terms, as are target descriptions. The relationship between targets, activities and indicators is sometimes unclear.

There is widespread agreement concerning the importance of better follow-up of activities. Follow-up today is project-based. It would be an advantage if the member organisations with many projects were to compile their own conspectus, analysis and valuation of the aggregate results of the individual projects, so that aggregate results would be communicated to the Olof Palme International Center.

Great efforts are being devoted to quality assurance in the work of the Olof Palme International Center, and quality management has now come to the point where its different elements need to be systematised into a holistic entity, i.e. a coherent quality system. Two qualitative dimensions are specially highlighted, namely *professional quality* and *customer-perceived quality*, and a figure is presented, describing seven natural stages of development work at the individual workplace when implementing the operational targets through the development of effective quality systems, under the heading of Commitment Quality Management (CQM).

We recommend that

- Operational planning at the Olof Palme International Center be further developed, partly through an operationalisation of the targets and a clearer connection between levels of aspiration and scale of funding,
- the Olof Palme International Center clarify the status of LFA as a tool, while at the same time presenting simpler alternatives appropriate to the same purpose,
- LFA be further developed, so that it will also be user-friendly to potential partners in the partner countries,
- the Olof Palme International Center initiate development work together with the member organisations, with a view to streamlining the flow of documents by means of electronic transmission and reduced overlap between different documents,
- the Olof Palme International Center introduce a simple risk management model, such as the Risk Window,
- the Olof Palme International Center create in-house a coherent quality system based on an applicable quality philosophy, e.g. Commitment Quality Management (CQM),
- field instruments be further developed as an instrument of follow-up and evaluation,
- the Olof Palme International Center define more closely the requirements for a concise presentation and analysis of results for all projects by the member organisations with the most wide-ranging project activities,

- the Olof Palme International Center define more closely the requirements applying to the project organisations' own control, follow-up and evaluation of activities,
- the Olof Palme International Center produce a simple publication reviewing the applications, limitation, advantages and drawbacks of different methods, with concrete examples, as a basis for work by member and project organisations to create systems for following up and evaluating projects,
- the Olof Palme International Center initiate methods development work together with the member organisations, concerning QA systems for project activities,
- the Olof Palme International Center carry out, annually, at least one effect evaluation of activities in a certain country or member organisation or with reference to a particular theme,
- the Olof Palme International Center construct an integral system for evaluating the aggregate activities of the member organisations,
- the Olof Palme International Center also carry out evaluations at country or sector level, together with other frame organisations,
- the possibilities be investigated of developing a partnership between the Olof Palme International Center, Sida/SEKA and the other frame organisations in connection with evaluation work,
- the Olof Palme International Center initiate a methods development project together with member organisations concerning local ownership.

Financial management

Contractual procedures are clearly defined, documented and well-known within the organisation. Templates for agreements between Sida and the Swedish project organisation, and also between the Swedish project organisation and the project organisation in the partner country, have been devised in consultation with legal experts. These templates are well-known and commonly used. Manuals of application procedure and feedback reporting exist.

The agreements are signed at the Olof Palme International Center in mid-January, but we have been able to establish that often they are not signed by the Swedish project organisation until very late in the year to which an agreement refers. Very often, an agreement has been lacking in spite of the initiative already having entered the implementation phase.

Our overall verdict on financial management at the Olof Palme International Center is that we find it satisfactory, and we have the impression that the Centre's follow-up and control of financial management in the project organisations creates good prospects of effective operational follow-up. The Centre has, as far as is possible, established routines ensuring good control of projects, at the same time as the routines established provide good prospects of combating corruption.

We propose that correspondence and documentation be conducted electronically as far as possible. This will facilitate feedback reporting, corrections and additions, as well as reducing switching times.

We recommend that

- new grants be made absolutely conditional on earlier projects being completely reported by the organisation, as laid down in the agreements for the old projects,
- application of Sida/SEKA's directions concerning the importance of agreements for the release of funding be discussed with Sida/SEKA,
- agreement extensions be made in writing, recorded and entered in BASCO,
- contractual obligations of financial reporting be unfailingly respected,
- the Olof Palme International Center's controller be specially tasked with taking measures aimed at improving the follow-up of reporting requirements,
- the Olof Palme International Center draw up written instructions on attestation,
- the Olof Palme International Center review actual compliance with the requirement of separate accounts for Sida funds,
- the Olof Palme International Center establish routines ensuring that one and the same person cannot record an invoice and at the same time settle it.

Accounting and auditing

There is widespread agreement within the Olof Palme International Center that follow-up and debriefing by the project organisations will have to be improved. Experience of the assistance funded in earlier years needs to be pinned down, systematised and passed on to the new projects.

Our overall assessment of the Olof Palme International Center's accounting and auditing is that it creates relatively good prospects of effectively following up the Centre's own activities and development co-operation activities.

It is important that the Swedish project organisation should demand full insight in project activities in the partner country, and also that the Swedish project organisation should take its control responsibilities seriously, so as to ensure that the project measures up to the rules which apply.

The annual report presented by the Olof Palme International Center for the 2000 fiscal year meets the requirements of Swedish law for voluntary associations. In this connection it should be specially noted that, as from 1st January 2001, the Olof Palme International Center is obliged to comply with the Book-Keeping Act, which makes clear that the annual report has to be compiled in compliance with the stipulations of the Annual Accounts Act.

We recommend that

- the Olof Palme International Center and the project organisations ensure that accounting records and the compilation of future annual reports comply with the Book-Keeping Act and the Annual Accounts Act,
- the Olof Palme International Center and the project organisations verify that the audit of local projects complies with Sida's auditing instructions.

Laws and regulations**We recommend that**

- the Olof Palme International Center carefully analyse the directions issued by Sida/SEKA on implementation of the Public Procurement Act (LOU) and that it inform the member and project organisations of any policy changes.

Organisational premises of the Olof Palme International Center.

This part of the management audit covered:

- *the allocation of responsibilities between the Olof Palme International Center and its member organisations* on the one hand and the project organisations on the other,
- *the process of establishment and decision-making vis à vis the member organisations* and the project organisations,
- the form of association
- the choice of partners.

The interviewees find the allocation of responsibilities between the Olof Palme International Center and the member and project organisations to be clear enough, though there is discussion as to whether a different allocation of responsibilities might be possible and desirable.

Head office finds it relatively easy to involve member organisations and individual persons within whom there is a longstanding relationship, but less easy to get member organisations on board if they have not previously been involved in development co-operation.

As regards the form of association, there may be cause to accept a trend towards more commercially justified organisational solutions, i.e. acceptance of market solutions, e.g. for ongoing capacity build-up.

We recommend that:

- all agreements make clear which legal persons are partners,
- the Olof Palme International Center carry out a review of all local project organisations in the partner country, to ensure that they measure up to Sida's requirements,
- the Olof Palme International Center ensure, through training, template agreements, examination of application papers etc., that a local partner in the partner country will be seriously assessed,
- the Olof Palme International Center ensure, before phasing out a project, that the partner organisation in the partner country develop a deliberate strategy for finding other sources of income,
- the Olof Palme International Center initiate methods development work in which the capacity of the member organisations for taking part in development co-operation of different kinds is further developed and articulated,
- the Olof Palme International Center develop routines for systematically canvassing the views of member and project organisations, e.g. through regularly recurrent questionnaires,
- the dialogue between the Olof Palme International Center and the member organisations continue as hitherto regarding such matters of common concern as methods development, the allocation of tasks, competence development and so on.

Organisational structure of the Olof Palme International Center

The executive Committee not having met for 18 months, the governing body of the Olof Palme International Center should discuss its role and *raison d'être*, if any. Otherwise we have no comment to make on the Centre's decision-making procedure.

The work of the Management Group (*ledningsgruppen*) should be made clearer, as regards both form and content.

As regards the organisation and working procedures of head office, we find the Centre's organisation today to be appropriate to its purpose, and there is a widespread feeling that the working climate has improved with the passage of time. On the other hand, the Centre has expanded heavily in a relatively short time, as regards both personnel strength and diversity of activities, and we now recommend a period of consolidation and of focusing on quality. In our belief, the Olof Palme International Center today does not have an adequate way of following up the use made of working time and, accordingly, the priorities chosen. This precludes a good follow-up of changes in the balance between the processing of applications and further planning.

We recommend that:

- a handling officer be appointed within the Olof Palme International Center to assume thematic responsibility for matters of follow-up and evaluation,
- the Olof Palme International Center consider increasing its field presence, e.g. by having someone stationed in a minority region,
- the Olof Palme International Center develop its function in relation to the member and project organisations, primarily as regards the distribution of training arrangements, networking and individual feedback on applications and reports.

Forms of dialogue/consultation between the Olof Palme International Center and Sida.

Relations between the Olof Palme International Center and Sida are invariably described as very good. The Centre maintains a continuous dialogue with several Sida divisions, and Sida is generally perceived as a competent partner. Its expertise is appreciated and its exercise of public authority viewed as a natural ingredient.

We recommend that:

- An inquiry be made concerning the feasibility of developing the interchange of information and experience between the Forms of dialogue/consultation between the Olof Palme International Center's project activities and the embassies concerned.

Norms, values and attitudes

The work of the Olof Palme International Center rests on shared norms, attitudes and values. The shared values permeating the workplace include democracy, sense of purpose and solidarity.

We recommend that:

- the Olof Palme International Center use existing working norms to continue ensuring that different views, values and creative ideas can be raised for discussion,
- the Olof Palme International Center initiate a methods development project in order, together with the member organisations, to follow up co-operation with a view to articulating the common value base in the development co-operation context,
- the Olof Palme International Center continue to play an active part in discussing the implications of the concepts of popular/mass movement and civil society.

The day-to-day political agenda

We find it both inevitable and desirable for development co-operation to be a part of current political debate. By and large, that debate helps to sustain, perhaps even augment, interest and involvement where these matters are concerned.

We recommend that:

the Olof Palme International Center continue to set aside resources for participation in the debate on development co-operation, at both national and international levels.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm, Sweden

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

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