

**Slutrapport
2002-03-13**

**SYSTEMREVISION AV
OLOF PALMES INTERNATIONELLA
CENTRUM**

Arne Svensson (uppdragsansvarig)
Thomas Forslund
Lena Furmark Löfgren
Sören Häggroth
Lennart Gustafsson
Jaan Kubja
Elina Lehto

Professional Management AB
Illervägen 27, 187 35 Täby, tel 08-792 38 28, fax 08-768 19 29,
e-mail svensson@professionalmanagement.se hemsida www.professionalmanagement.se

<u>1. SAMMANFATTNING</u>	5
<u>2. GENOMFÖRANDET AV SYSTEMREVISIONEN</u>	6
2.1 SYFTE	6
2.2 UPPDRAGET	6
2.3 UTGÅNGSPUNKTER	7
2.4 STUDERADE STYRFORMER	7
2.5 METOD	10
2.6 GENOMFÖRANDE	10
2.7 AVRAPPORTERING	10
2.8 ÅTGÄRDSPLAN	11
<u>3. DEN BÄRANDE IDÉN MED ORGANISATIONEN (MISSION AND VISION)</u>	11
3.1 PALMECENTRETS MANDAT	12
3.2 TYDLIGHETEN I MANDATFÖRDELNINGEN VISAVI MEDLEMSORGANISATIONERNA	13
3.3 FÖRANKRINGEN AV MANDATET INTERNT OCH EXTERNT	13
3.4 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	14
<u>4. OMVÄRLDSFÖRÄNDRINGAR (KUNSKAP OM, BEHOV AV ANPASSNING TILL, SAMT FÖRMÅGA ATT MÖTA FÖRÄNDRINGARNA)</u>	16
4.1 NULÄGESBESKRIVNING	16
4.2 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	17
<u>5. RESULTATSTYRNINGEN</u>	17
5.1 VERKSAMHETSPLANERING	18
5.2 MÅLFORMULERINGAR	19
5.3 INSATSBEDÖMNING	20
5.4 INSATSUPPFÖLJNING	22
5.5 KVALITETSSÄKRING	23
5.6 UTVÄRDERING	24
5.7 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	24
5.7.1 VERKSAMHETSPLANERING	24
5.7.2 MÅLFORMULERING	25
5.7.3 INSATSBEDÖMNING	25
5.7.4 UPPFÖLJNING AV INSATSER	26
5.7.5 KVALITETSSÄKRING	27
5.7.6 UTVÄRDERING	28
5.7.7 REKOMMENDATIONER	29

6. DEN FINANSIELLA STYRNINGEN (EKONOMISTYRNINGEN)	30
6.1 AVTAL OCH UPPFÖLJNING AV AVTALSENLIGA FÖRPLIKTELSE	30
6.2 ATTESTER	32
6.3 MEDELSÖVERFÖRING SAMTBANK- OCH KASSAHÅLLNING	32
6.4 BUDGETERING	32
6.5 PROJEKTHANTERINGSSYSTEM OCH KONTOPLAN	33
6.6 FRÄMJANDE AV GOD ADMINISTRATION, TRANSPARENS I MEDELSHANTERING OCH MOTVERKANDE AV KORRUPTION	33
6.7 UTBETALNINGSVILLKOR OCH ANDRA VILLKOR	34
6.8 MÖJLIGHETER TILL OMFÖRDELNING MELLAN ANSLAGSPOSTER	35
6.9 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	35
6.9.1 AVTAL OCH UPPFÖLJNING AV AVTALSENLIGA FÖRPLIKTELSE	35
6.9.2 ATTESTER	36
6.9.3 MEDELSÖVERFÖRING SAMTBANK- OCH KASSAHÅLLNING	36
6.9.4 BUDGETERING	36
6.9.5 PROJEKTHANTERINGSSYSTEM OCH KONTOPLAN	37
6.9.6 FRÄMJANDE AV GOD ADMINISTRATION, TRANSPARENS I MEDELSHANTERING OCH MOTVERKANDE AV KORRUPTION	37
6.9.7 UTBETALNINGSVILLKOR OCH ANDRA VILLKOR	37
7. REDOVISNING OCH KONTROLL	38
7.1 ÖPPENHET FÖR INSYN (TRANSPARENS)	38
7.2 KONTINUERLIG UPPFÖLJNING OCH RESULTATREDOVISNING	39
7.3 ÖVRIG STATISTIKPRODUKTION	39
7.4 ÅRSREDOVISNINGEN	39
7.5 REVISION I ALLA LED, KVALITET PÅ REVISIONSINTYG	40
7.6 PALMECENTRETS REVISORS SYN PÅ GRANSKNING AV RAMBIDRAG FRÅN SIDA	40
7.7 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	41
7.7.1 ÖPPENHET FÖR INSYN (TRANSPARENS)	41
7.7.2 KONTINUERLIG UPPFÖLJNING OCH RESULTATREDOVISNING	41
7.7.3 ÅRSREDOVISNINGEN	42
7.7.4 REVISION I ALLA LED, KVALITET PÅ REVISIONSINTYG	42
8. LAGAR OCH FÖRORDNINGAR	42
8.1 KORT OM NULÄGET	43
8.2 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	43
9. PALMECENTRETS ORGANISATORISKA FÖRUTSÄTTNINGAR	44
9.1 ANSVARSFÖRDELNINGEN MELLAN PALMECENTRET OCH MEDLEMSORGANISATIONERNA SAMT PROJEKTORGANISATIONERNA	44
9.2 FÖRANKRINGS- OCH BESLUTSPROCESS GENTEMOT MEDLEMSORGANISATIONERNA SAMT PROJEKTORGANISATIONERNA	45

9.3	ASSOCIATIONSFORM	45
9.4	VAL AV SAMARBETSPARTNERS	46
9.5	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	47
9.5.1	ANSVARSFÖRDELNINGEN MELLAN PALMECENTRET OCH MEDLEMSORGANISATIONERNA SAMT PROJEKTORGANISATIONERNA	47
9.5.2	FÖRANKRINGS- OCH BESLUTSPROCESS GENTEMOT MEDLEMSORGANISATIONERNA SAMT PROJEKTORGANISATIONERNA	48
9.5.3	ASSOCIATIONSFORM	48
10.	<u>UTFORMNINGEN AV PALMECENTRETS ORGANISATION</u>	49
10.1	PALMECENTRETS BESLUTSORDNING	49
10.2	KANSLIETS RELATION TILL PALMECENTRETS STYRELSE	50
10.3	LEDNINGSFORM, INKLUSIVE STYRELSEN OCH DESS ROLL	50
10.4	KANSLIETS ORGANISATION OCH ARBETSFORMER	50
10.5	KANSLIETS RELATION TILL OCH FUNKTION I FÖRHÅLLANDE TILL MEDLEMS- OCH PROJEKTORGANISATIONERNA	51
10.6	INITIATIVRÄTT	53
10.7	PERSONALPOLITIKEN	53
10.8	PALMECENTRETS DIARIEFÖRINGSRUTINER	53
10.9	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	53
10.9.1	PALMECENTRETS BESLUTSORDNING	53
10.9.2	LEDNINGSFORM, INKLUSIVE STYRELSEN OCH DESS ROLL	53
10.9.3	KANSLIETS ORGANISATION OCH ARBETSFORMER	54
10.9.4	KANSLIETS RELATION TILL OCH FUNKTION I FÖRHÅLLANDE TILL MEDLEMS- OCH PROJEKTORGANISATIONERNA	55
10.9.5	PERSONALPOLITIKEN	56
10.9.6	PALMECENTRETS DIARIEFÖRINGSRUTINER	56
11.	<u>DIALOG/SAMRÅDSFORMER MELLAN PALMECENTRET OCH SIDA</u>	57
11.1	NULÄGESBESKRIVNING	57
11.2	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	58
12.	<u>NORMER, VÄRDERINGAR OCH ATTITYDER</u>	59
12.1	NULÄGESBESKRIVNING	59
12.2	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	59
13.	<u>DEN DAGSAKTUELLA AGENDAN</u>	60
13.1	KORT OM NULÄGET	60
13.2	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	60
BILAGOR		61

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 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. 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 biståndsmedlen används effektivt för avsedda ändamål, oavsett hur medlen kanaliseras. Sidas grundläggande synsätt vad gäller ägarskapet till insatser innebär att samarbetspartnern har ansvaret för genomförandet. Detta har som konsekvens att samarbetspartnern i sin administration har ett ansvar även för kontrollen av verksamheten. 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 handlägningsprocessen;

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 framåtsyftande 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 Kooperativa 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 utarbetade 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 sundhetstecken i en debattglad organisation.

3.3 Förankringen av mandatet internt och externt

Verksamhetsidéen 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 kunskapsupbyggnad 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. Värdet 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 samarbetsorganisationer 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

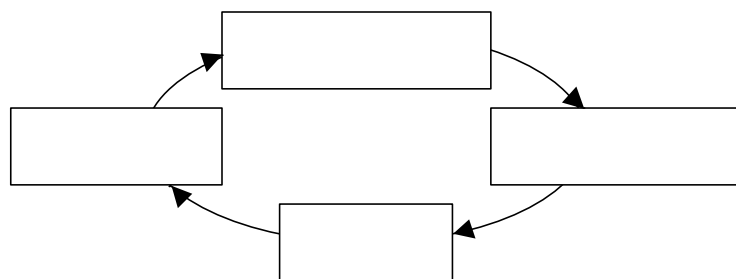
5. Resultatstyrningen

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)
- Insatser i Central- och Östeuropa – information till svenska parter (Sida-Öst, sept 1999)
- Anvisningar för stöd till enskilda organisationer i samarbetet i Central- och Östeuropa (september 1998)
- Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingsarbete i syd
- 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 samarbetspartnerns 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 ansökningstillfällen som redovisningstillfällen. 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 en 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 projekten 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. Dokumentationen 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. Ansvaret 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 utvecklingsarbetet. 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 måldermer) 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 föreslår 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 projektidéer. 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

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

Professional Management AB

Illervägen 27, 187 35 Täby, tel 08-792 38 28, fax 08-768 19 29,

e-mail svensson@professionalmanagement.se hemsida www.professionalmanagement.se

granskning av projekt och projektidéer. 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.

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 utvecklingsarbetet bidrar till kunskapsuppbyggnad och lokal organisationsutveckling.

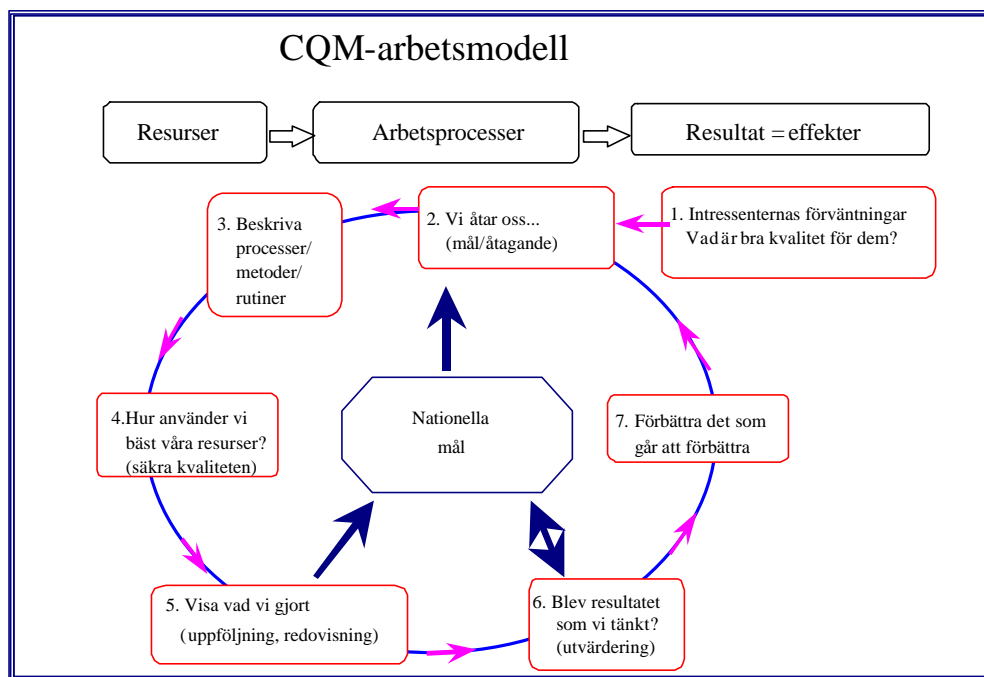
5.7.5 Kvalitetssäkring

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 kanaliserats 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 effektutvärdering 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 pärnarna 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 utvecklingsamarbete 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 svårförenliga administrativa krav från olika finansiärer. Varje finansiär har sina egna regler. Ibland sägs Sidas regler vara särskilt komplicerade, ibland framhålles att de tillhör de enklaste.

I den genomgång som gjorts av ramavtalet mellan Palmecentret och Sida, samt de avtalsenliga förpliktelser som framgår av ingångna avtal, har det inte framkommit något som indikerar att Palmecentret skulle ha åsidosatt dessa förpliktelser. Om avvikelsen 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 utträttats 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 påtridiga 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 Sidans anvisningar, att projektorganisationerna har separata bankkonton för de anslag som hänför sig till Sidans 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 handläggarris, vilket är nödvändigt i ett decentraliserat system.

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

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 förmånsbeskattning 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 Sidans revisionsinstruktioner.

6.7 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 uppmärksammats. 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 uträttas, och när detta ska ske, bestäms i allmänhet på fältet – inte sällan av förtroendevalda eldsjälar. 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 värdjanden. 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 leverantörsfakturor. Då en god intern kontroll kräver att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan de personer som registrerar fakturor 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 ställtiderna. 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 medelstilleddning 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 kontorstjänster, 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 det 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 (fåmansbolag med 200 Rand i aktiekapital). Företagets namn är “Conflict and Change Unit CC” och det inregistrerades fyra dagar innan ansökan sändes till Palmecentret.

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 Palmecentret, 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 transparent sätt konkurrera om finansiellt stöd från Sida
- Medlemsorganisationernas/de svenska projektorganisationernas val av samarbetspartners i mottagarlandet är i många fall "självkänt", 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 tunnast 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 utvecklar 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 personalpärmerna 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 beslutsmässig. 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 konfliktfrågor. 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 mötetider.

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 t.ex. 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 t ex 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 objektiva 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-

Professional Management AB

Illervägen 27, 187 35 Täby, tel 08-792 38 28, fax 08-768 19 29,

e-mail svensson@professionalmanagement.se hemsida www.professionalmanagement.se

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 projektorganisationerna

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 förläggas 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 stödande (i projekthanteringen).

Vi bedömer att kansliet i projekthanteringen har utformat ett tydligt konsultativt förhållningssätt till medlems- och projektorganisationer. 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 feedback 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 arbetstempot 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 gräsrötterna 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 åsiktsskillnader 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 opinionsskapande 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