

Slutrapport

2002-01-20

SYSTEMREVISION AV SVENSKA KYRKAN

Arne Svensson (uppdragsansvarig)
Lena Furmark Löfgren
Sören Häggroth
Lennart Gustafsson
Håkan Jarskog
Stina Waern

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förkortningar	4
1. Sammanfattning	5
2. Genomförandet av systemrevisionen	6
2.1 Syfte	6
2.2 Uppdraget.....	6
2.3 Utgångspunkter	7
2.4 Studerade styrformer.....	7
2.5 Metod	9
2.6 Genomförande.....	10
2.7 Avrapportering	11
2.8 Åtgärdsplan	11
3. Den bärande idén (mission and vision)	12
3.1 Tre verksamhetsområden – en beskrivning	12
3.1.1 Verksamhetsområde Internationell diakoni/Lutherhjälpen.....	12
3.1.2 Verksamhetsområde Internationell mission/SKM	13
3.1.3 Verksamhetsområde EFS Utland	13
3.2 Svenska kyrkans mandat.....	14
3.2.1 Svenska kyrkans internationella uppdrag	14
3.2.2 Slutsatser och rekommendationer	15
4. Omvärldsförändringar	16
4.1 Svenska kyrkans system för omvärldsanalys	16
4.2 Slutsatser och rekommendationer	16
5. Resultatstyrningen	17
5.1 Målformuleringar	18
5.1.1 Inriktningsmål	18
5.1.2 Målformuleringsprocessen.....	18
5.1.3 Slutsatser och rekommendationer	19
5.2 Kvalitetssäkring	21
5.2.1 Slutsatser och rekommendationer	21
5.3 Utvärdering	22
5.3.1 Utvärderingen idag.....	22
5.3.2 Slutsatser och rekommendationer	23
6. Den finansiella styrningen (ekonomistyrningen)	25
6.1 Avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser.....	26
6.1.1 Avtalens innehåll.....	26
6.1.2 Uppföljning av avtalsenliga förpliktelser.....	27
6.1.3 Slutsatser och rekommendationer	27
6.2 Attester	28
6.2.1 Attestregler.....	28
6.2.2 Slutsatser	28
6.3 Medelsöverföring samt bank- och kassahållning.....	28
6.3.1 Gällande rutiner.....	28
6.3.2 Slutsatser	29
6.4 Budgetering.....	29
6.4.2 Slutsatser och rekommendationer	30
6.5 Projekthanteringssystem och kontoplan.....	31
6.5.1 Slutsatser och rekommendationer	31

6.6	Främjande av god administration, transparens i medelshantering och motverkande av korruption.....	32
6.6.1	Nuvarande insatser.....	32
6.6.2	Exempel från Tanzania.....	32
6.6.3	Slutsatser och rekommendationer.....	33
6.7	Möjligheter till omfördelning mellan anslagsposter.....	34
6.7.1	Gällande regler.....	34
6.7.2	Slutsatser.....	34
7.	Redovisning och kontroll.....	34
7.1	Kontinuerlig uppföljning och resultatredovisning.....	35
7.1.1	Nuvarande situation.....	35
7.1.2	Slutsatser och rekommendationer.....	35
7.2	Årsredovisningen.....	36
7.3	Övrig statistikproduktion.....	36
7.4	Revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg.....	36
7.4.1	Generellt.....	36
7.4.2	Iakttagelser vid fältstudierna.....	37
7.4.3	Slutsatser och rekommendationer.....	37
7.5	Svenska kyrkans revisors granskning av rambidrag från Sida.....	38
7.5.1	Genomförandet av revisionen.....	38
7.5.2	Slutsatser.....	38
8.	Lagar och förordningar.....	38
8.1	Svenska kyrkans system och rutiner för upphandling.....	39
8.2	Slutsatser.....	39
9.	Svenska kyrkans organisatoriska förutsättningar.....	39
9.1	Svenska kyrkans relation till Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd.....	39
9.1.1	Samarbetet med Kyrkornas världsråd (KV) och Lutherska världsförbundet (LVF).....	39
9.1.2	Slutsatser och rekommendationer.....	41
9.2	Val av samarbetspartners.....	43
9.2.1	Generellt.....	43
9.2.2	Exemplet Tanzania.....	44
9.2.3	Slutsatser och rekommendationer.....	44
10.	Utformningen av Svenska kyrkans organisation.....	46
10.1	Kyrkokansliets organisation och arbetsformer.....	46
10.1.1	Nuvarande organisation.....	46
10.1.2	Slutsatser och rekommendationer.....	48
10.2	Verksamhetsplaneringen.....	50
10.2.1	Slutsatser och rekommendationer.....	51
10.3	Personalpolitiken.....	51
10.3.1	Personalens syn på personalpolitiken.....	51
10.3.2	Slutsatser och rekommendationer.....	52
11.	Dialog/samrådsformer mellan Svenska kyrkan och Sida.....	52
11.1	Dialog/samrådsformer mellan Svenska kyrkan och Sida.....	52
11.2	Slutsatser och rekommendationer.....	53
12.	Normer, värderingar och attityder.....	53
12.1	Värdegrund.....	53
12.2	Slutsatser och rekommendationer.....	54
13.	Den dagsaktuella agendan.....	55

13.1	Biståndsdebatten	55
13.2	Slutsatser och rekommendationer	55
	Bilagor.....	56

Förkortningar

EFS	Evangeliska Fosterlandsstiftelsen
ELCT	Evangelical Lutheran Church in Tanzania
ELCT-NWD	Evangelical Lutheran Church in Tanzania North Western Diocese
KV	Kyrkornas Världsråd (engelsk förkortning WCC)
LFA	Logical Framework Analyses
LH	Lutherhjälpen
LVF	Lutherska Världsförbundet (engelsk förkortning LWF)
LWF	The Lutheran World Federation
LMC	Lutheran Mission Cooperation Tanzania
PHC	Primary Health Care
PHS	Projekthanteringssystem
PME	Planning, Monitoring, Evaluation
SKM	Svenska kyrkans mission
TSHS	Tanzanias valuta
WCC	The World Council of Churches

1. Sammanfattning

Sida/SEKA har gett Professional Management AB i uppdrag att genomföra en systemrevision av Svenska kyrkan. Följande styrområden och styrformer ingår i systemrevisionen:

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

Systemrevisionen innehåller för dessa områden en analys av systemens tillförlitlighet och relevans, samt en generell bedömning avseende Svenska kyrkans rapportering till Sida och kommunikationen inom den egna organisationen. Analysen innefattar även kyrkokansliets organisatoriska struktur och dimensionering i förhållande till sina funktioner och uppgifter.

Våra slutsatser är sammanfattningsvis följande: Styrsystemen är relevanta och tillförlitliga, generellt väl utvecklade, kända av personalen och tillämpade i praktiken. Det finns inom Svenska kyrkan ett starkt engagemang och ansvarstagande, kombinerat med både formella och informella stödstrukturer. Ambitionsnivån och arbetsbelastningen är hög. Vi bedömer att de uppgifter som lämnas till Sida beträffande projekten återspeglar verkliga förhållanden på ett rimligt sätt och därför kan anses fungera som ett gott beslutsunderlag för Sida i handläggningsprocessen.

Utvecklingen av projekthanteringssystemet ger mycket goda förutsättningar för en bättre styrning av projekten. Arbetet vid kyrkokansliet har under senare år strukturerats upp och vi bedömer att Svenska kyrkan är på väg att skapa en god bas för utvecklingsbiståndet. Vi bedömer dock att sårbarheten fortfarande är stor med nuvarande organisation och personaldimensionering.

Enligt vår uppfattning bör utvecklingsarbetet vid Svenska kyrkan framförallt inriktas mot att ta till vara fördelarna med en integrering av styrorganen, samt en tyngdpunktsförskjutning av arbetet i riktning mot mer av uppföljning, utvärdering och spridning av erfarenheter.

En programöversyn bör initieras i anslutning till integreringen av styrorganen. Omvärldsanalysen bör utvecklas, så att utvecklingsbiståndets inriktning kan baseras på ett allsidigt beslutsunderlag. Det är vidare angeläget med en utvärdering av nuvarande organisationsstruktur vid kyrkokansliet.

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 påbörja genomförandet av förslagen. Vi rekommenderar där att Svenska kyrkan utarbetar en långsiktig utvecklingsplan, för att ta tillvara de identifierade förbättringsmöjligheterna. I detta arbete, som initialt bör planeras för ca två år, är det första steget att ta fram en konkret arbets- och tidsplan. Denna bör fastställas inom ca 2 månader. Därefter inleds en utvecklingsfas, som syftar till att successivt genomföra beslutade åtgärder. Flera av dessa kan med fördel testas i liten skala innan de genomförs fullt ut. Vi föreslår därför att metoden Genombrott används i utvecklingsarbetet.

Vi föreslår också att Svenska kyrkan åtar sig att följa upp resultatet av systemrevisionen - och det därpå följande förbättringsarbetet - genom att anordna ett uppföljningsseminarium på temat "Ett år efter systemrevisionen". Efter två år bör det fortsatta genomförandet av rekommendationerna vara helt integrerat i verksamhetsplaneringen.

Samtliga rekommendationer som vi har lämnat i övriga kapitel har samlats i punktform i bilaga 9.

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 Svenska kyrkan;

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

att ge Svenska kyrkan underlag för sitt interna förändringsarbete.

2.2 Uppdraget

Sida har uppdragit åt Professional Management AB att genomföra systemrevisionen. Innan slutgiltig rapport föreligger skall ett utkast på rapporten presenteras på ett seminarium för Svenska kyrkan och Sida. Uppdraget påbörjades 2001-09-10 och utkast till slutrapport överlämnades 2001-12-04. Uppdraget har genomförts av ett konsultteam bestående av Arne Svensson (Team leader), Lena Furmark Löfgren, Sören Häggroth, Lennart Gustafsson, Håkan Jarskog och Stina Waern.

Systemrevisionen innefattar hela Svenska kyrkans organisationskedja, i såväl hemmaorganisationen som verksamheten i fält. Även samarbetet med Lutherska Världsförbundet (LVF) och Kyrkornas Världsråd (KV) innefattas i revisionen.

Uppdraget omfattar en kartläggning av rutiner och system för verksamhetsstyrning och ekonomistyrning. Därtill skall vi komma med rekommendationer avseende förbättringar av Svenska kyrkans styrning av sin verksamhet.

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.

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.

2.4 Studerade styrformer

Systemrevisionen skall täcka in de vanligaste styrformerna (samt vissa stödsystem). Nedanstående styrområden och styrformer har ingått i systemrevisionen. Samtliga som har preciserats i uppdragsbeskrivningen är inkluderade i nedanstående lista och har här markerats med kursiv stil. Vi har inledningsvis översiktligt studerat samtliga aspekter, för att sedan inför den fördjupade granskningen i etapp 2, i samråd med Sida och Svenska kyrkan valt ut vilka som ska ingå. Vår analys avseende vart och ett av följande styrområden presenteras i kapitel 3-13.

- **Den bärande idén med organisationen (mission and vision)**
Tydligheten i *Svenska kyrkans mandat* (uppdraget)
Tydligheten i mandatfördelningen visavi LVF och KV
Förankringen av mandatet internt och externt
- **Omvärldsförändringar (kunskap om, behov av anpassning till, samt förmåga att möta förändringarna)**
Den internationella utvecklingen
Förändringar i Sverige
”Krockar” mellan mandat och omvärldsförändringar
Incitamenten till utveckling av verksamheten

- **Resultatstyrningen**
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
Avvikelse rapportering
Utvärdering
Återrapportering

- **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
Svenska kyrkans revisors syn på granskning av rambidrag från Sida

- **Lagar och förordningar**
Inom respektive sakområde
Övriga lagar och förordningar

- **Svenska kyrkans organisatoriska förutsättningar**
Svenska kyrkans relation till Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd
Associationsform
Val av samarbetspartners

- **Utformningen av Svenska kyrkans organisation**
Beslutsordning
Ledningsform
Kyrkokansliets organisation och arbetsformer
Förbättringar och rationaliseringar föranledda av inrättandet av en gemensam styrfunktion för Svenska kyrkans Mission och Lutherhjälpen (som väntas träda i kraft under 2002 , genom en sammanslagning av nämnderna för SKM och LH)
Initiativrätt

Verksamhetsplaneringen
IT-strategi
Personalpolitiken
Svenska kyrkans system och rutiner för upphandling

- **Dialog/samrådsformer mellan Svenska kyrkan och Sida**
Ansökningarna
Formell dialog i övrigt
Informell dialog
Organisatorisk nivå för dialogen
Tillgänglighet
- **Normer, värderingar och attityder**
Inom Svenska kyrkan
Hos samarbetspartners
I Svenska kyrkans målgrupp(-er)
Bland andra intressenter i ”samhället”
- **Den dagsaktuella agendan**
Den aktuella debatten i Sverige
Den aktuella debatten i samarbetsländerna
Massmediakontakter

2.5 Metod

I kartläggningen av system och rutiner skall enligt uppdragsbeskrivningen ingå de styrområden och styrformer som är markerade med kursiv stil ovan. Initialt överlämnade vi en lista till Sida och en till Svenska kyrkan med en precisering av vilken dokumentation vi önskade. Samtidigt uppmanades även Sida och Svenska kyrkan att på eget initiativ överlämna dokument av vikt för systemrevisionen. Granskade dokument framgår av bilaga 1.

Kartläggning och granskning av dokumentation av system och rutiner har kompletterats med intervjuer med ett antal nyckelpersoner utifrån en intervjuguide, som utarbetats i samråd med arbetsgruppen¹.

I uppdraget har även ingått besök hos samarbetsorganisationer i Tanzania, El Salvador och Guatemala, samt vid Lutherska Världsförbundets och Kyrkornas Världsråds huvudkontor.

De förutsättningar och problem som samarbetsorganisationerna har att möta är naturligtvis väldigt olika i olika länder och varierar också över tiden. I vissa länder baseras samarbetet på hundraåriga traditioner, i andra är det i sin linda. Motiveringen till vårt förslag till urval av länder för fältbesöken var i korthet följande: En utgångspunkt

¹ Med ”arbetsgruppen” avses i rapporten den av Svenska kyrkan och Sida bildade gemensamma arbetsgruppen, bestående av Carin Gardbring, Peter Karlsson Sjögren och Maria Nordström från Svenska kyrkan samt Ylva Lindström och Kerstin Nordvaller från Sida.

för vårt urval av länder för fältstudierna har varit Svenska kyrkans val av samarbetspartners. Vi har också beaktat vilket utvecklingsskede landet befinner sig i och den politiska situationen. En annan utgångspunkt har varit att få en rimlig geografisk spridning. Det viktigaste urvalskriteriet har emellertid varit att de valda länderna ska utgöra ett representativt tvärsnitt av Svenska kyrkans verksamhet. Vi har bland annat utgått från Svenska kyrkans indelning av verksamheten i delprogram, samt de prioriterade områden som de tre styrorganen har fastställt för respektive verksamhet. De enda delprogram som innefattar samtliga tre verksamhetsområden är Afrika och Asien. EFS (Evangeliska Fosterlandsstiftelsen) koncentrerar sin delaktighet i dessa delprogram till östra Afrika och Afrikas horn respektive Indien. Eftersom tyngdpunkten i Svenska kyrkans verksamhet ligger på Afrika² var vårt första val ett land på denna kontinent. När det gäller valet av land för fältbesöket var vår preliminära bedömning att Tanzania och Etiopien hade bäst förutsättningar att ge en relevant bild av hur Svenska kyrkans styrsystem fungerar i praktiken. I båda länderna har Svenska kyrkan haft en omfattande verksamhet under lång tid. De prioriterade områdena är väl företrädda i projekten i dessa länder. Det finns problem redovisade i årsrapporten, som gör en närmare granskning intressant. I Etiopien bedrivs projekt inom bl a MR, livsmedelssäkerhet och hälsovård. I Tanzania bedrivs projekt avseende MR, hälsovård, utbildning och lokal resursmobilisering. Etiopien har sammantaget över tiden enligt uppgift varit det största biståndslandet och verksamheten där förefaller mera genomlyst. Då verksamheten i Tanzania dessutom synes vara något bredare föreslog vi att fältstudien skulle genomföras där.

Även i Asien har Svenska kyrkan en betydande verksamhet. Vi föreslog fältbesök i Indien, då Svenska kyrkan där har en bred verksamhet av olika karaktär. Detta fältbesök kunde dock inte organiseras på en långtidssjukskrivning vid Svenska kyrkan. Efter Afrika har Svenska kyrkan den mest omfattande verksamheten i Latinamerika. I samråd med arbetsgruppen valdes El Salvador och Guatemala i stället ut för fältbesök.

Under fältbesöken studerades ett antal projekt i varje land, så att de valda projekten sammantaget utgör ett representativt tvärsnitt beträffande sektor, prioriterade områden, partner, målgrupp och projektstorlek.

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

Systemrevisionen har innefattat fältstudier i Tanzania, El Salvador och Guatemala. Fältbesöket i Tanzania beskrivs kortfattat i bilaga 3 och de båda andra länderna i bilaga 4. Besöket vid Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd redovisas i bilaga 5. Våra iakttagelser under fältbesöken analyseras under respektive styrområde.

² Enligt den reviderade årsansökan för 2001 avser närmare 24 miljoner utvecklingsprojekt i Afrika, jämfört med drygt 12 miljoner i Latinamerika och drygt 10 miljoner i Asien. För 2000 utgjorde Sidas rambidrag till Afrika drygt 23 miljoner och egeninsatsen närmare 33 miljoner.

2.7 Avrapportering

En första muntlig presentation av iakttagelser och preliminära rekommendationer har skett för all personal vid Svenska kyrkan i december 2001. Ett preliminärt utkast till slutrapport överlämnas likaledes i december. Arbetsgruppen har gett oss värdefulla synpunkter på detta utkast inför rapportens slutliga utformning. Denna slutrapport avlämnas i januari 2002.

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 har i rapporten lämnat många rekommendationer, som avser utvecklingen på både kort och lång sikt. Alla dessa rekommendationer kan självfallet inte genomföras omedelbart och samtidigt. Vi rekommenderar därför att Svenska kyrkan utarbetar en långsiktig utvecklingsplan, för att ta tillvara de identifierade förbättringsmöjligheterna. I detta arbete, som initialt bör planeras för ca två år, är det första steget att ta fram en konkret arbets- och tidsplan. Denna bör fastställas inom ca 2 månader. Därefter inleds en utvecklingsfas, som syftar till att successivt genomföra beslutade åtgärder. Flera av dessa kan med fördel testas i liten skala innan de genomförs fullt ut. Detta gäller exempelvis de rekommendationer som syftar till att skapa en tyngdpunktsförskjutning av arbetet i riktning mot mer av uppföljning, utvärdering och spridning av erfarenheter.

En metod för kontinuerligt förbättringsarbete som kan användas är **Genombrott**. Hur denna metod kan användas vid genomförandet av våra rekommendationer beskrivs i bilaga 8. Där lämnas också i underbilagor exempel på hjälpmedel i utvecklingsarbetet.

Vi föreslår också att Svenska kyrkan 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 kan även Sida inbjudas.

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

Steg 1 (febr 2002):

Information till medarbetare och förtroendevalda om rekommendationerna
Diskussioner i ledningen om vilka åtgärder som ska prioriteras
Diskussion med personalen om vilka åtgärder som ska prioriteras

Steg 2 (mars 2002):

Ledningen utarbetar en arbets- och tidsplan
Arbets- och tidsplanen diskuteras inom kyrkokansliet
Arbets- och tidsplanen fastställs

Steg 3 (mars 2002 – febr 2003):

Utvecklingsarbete genomförs enligt arbets- och tidsplanen

Steg 4 (febr 2003):

Uppföljningsseminarium

Ev revideringar av arbets- och tidsplanen

Steg 5 (febr – dec 2003):

Fortsatt utvecklingsarbete enligt arbets- och tidsplanen

Utvecklingsarbetet bör så långt möjligt integreras i verksamhetsplaneringsprocessen. De åtgärder som kvarstår efter 2003 bör helt inlemmas i verksamhetsplaneringen.

3. Den bärande idén (mission and vision)

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Tydligheten i *Svenska kyrkans mandat* (uppdraget)
- Tydligheten i mandatfördelningen visavi LVF och KV
- Förankringen av mandatet internt och externt

3.1 Tre verksamhetsområden – en beskrivning

Det finns en lång tradition av internationellt arbete inom Svenska kyrkan. Detta är djupt förankrat. Följande tre verksamhetsområden är relevanta att studera i sammanhanget.

3.1.1 Verksamhetsområde Internationell diakoni/Lutherhjälpen

Lutherhjälpen(LH) är Svenska kyrkans organ för internationellt långsiktigt utvecklingssamarbete, flyktinghjälp och katastrofinsatser. Lutherhjälpen skall samordna Svenska kyrkans och dess församlingars arbete för internationell diakoni.

Lutherhjälpens arbete fokuseras på fyra prioriterade områden:

- Lokal resursmobilisering
- Ekologiskt hållbar utveckling
- Livsmedelssäkerhet
- Ekonomisk och social rättvisa

Verksamheten i utlandet initieras, planeras och genomförs i första hand av partners i samarbete med Lutherhjälpen. Sammanlagt i årets budget har Lutherhjälpen i utlandsprogrammet 107 partners.

Den största delen av Lutherhjälpens kostnader utgörs av anslag. För Lutherhjälpen är det multilaterala arbetssättet prioriterat varför det i huvudsak handlar om anslag till Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd.

3.1.2 Verksamhetsområde Internationell mission/SKM

Svenska kyrkans mission har allt sedan tillkomsten varit en kyrkomission och betonar att mission är hela kyrkans ansvar och en integrerad del av kyrkans verksamhet. SKM ska samordna Svenska kyrkans och dess församlingars arbete med internationell mission. Verksamheten är uppdelad i tre huvudprogram:

- Utlandsprogrammet
- Sverigeprogrammet
- Programmet för analys, policy och påverkan

I verksamheten återkommer sex prioriterade arbetsområden:

- Kyrko- och församlingsutveckling
- Teologisk utbildning och reflexion
- Hälso- och sjukvårdsarbete
- Utbildning för förändring
- Mänskliga rättigheter och demokrati
- Religionsmöten

Verksamheten initieras, planeras och genomförs i första hand av partners i samarbete med SKM. Sammanlagt i årets budget har SKM i utlandsprogrammet 127 partners som genomför verksamheten i 232 projekt. Inom Sverigeprogrammet har ett projekt ”*Vårt gemensamma uppdrag*” initierats. Detta sker i samarbete med Lutherhjälpen och syftar till att med varje stift utveckla samarbetsformer mellan den nationella och regionala nivån vad gäller Svenska kyrkans internationella arbete och på sikt få stiftet att bära ett ökat ansvar för detta arbete. Detta sker inte minst som ett resultat av remissvaren på utredningen ”*Frivillighetens former*”. Projektet beräknas pågå 2001-2002.

Intäkterna utgörs framför allt av insamlade medel och statliga medel via Sida. Det totala Sidabeloppet är ungefär detsamma som tidigare år, men tendensen är en procentuell ökning i takt med att insamlade medel minskar.

3.1.3 Verksamhetsområde EFS Utland

EFS Utlands övergripande mål är att tillsammans med partners i Afrika och Asien gestalta Guds evangelium i världen och fördjupa ömsesidiga relationer, samt att med öppenhet för nya utmaningar fullfölja EFS kallelse och uppgift. Inriktningsmålen är formulerade tillsammans med sex prioriterade områden:

- Kyrko- och församlingsutveckling
- Teologisk utbildning och reflexion
- Hälso- och sjukvård
- Integrerade utvecklingsprogram
- Katastrofarbete
- Missionärer

Verksamheten initieras, planeras och genomförs i första hand av partners i samarbete med EFS Utland. Sammanlagt i årets budget finns 28 partners som genomför verksamheten i 60 projekt.

Under de senaste åren har EFS Utland inte fullt ut kunnat använda de Sidamedel som funnits för projektverksamhet. Ambitionen har varit högre än vad de faktiska förhållandena, präglade av krig och katastrofer, medgivit. Partners kompetens och

kapacitet måste utvecklas och fördjupas för att de på ett effektivare sätt ska kunna genomföra sitt arbete. Därför fortsätter arbetet med att i samverkan med partners uppmuntra och stödja kompetens- och kapacitetshöjande insatser.

3.2 Svenska kyrkans mandat

3.2.1 Svenska kyrkans internationella uppdrag

Efter en lång process fastställdes 2000 ett program för Svenska kyrkans mission (SKM) och Lutherhjälpen (LH) med titeln ”Svenska kyrkans internationella uppdrag”. I detta beskrivs värderingsgrund och inriktningen på det framtida internationella arbetet. Tanken är att programmet ska tjäna som riktningssivare i arbetet med att prioritera inom och utveckla den internationella verksamheten.

Dokumentet har två delar, en gemensam text och en del med texter för SKM respektive LH. Den gemensamma texten innehåller för det första en omvärldsanalys av den värld, i vilken Svenska kyrkans internationella arbete tar form. Avsikten med denna analys är att ringa in centrala problemområden som arbetet måste relatera till och utgå ifrån. För det andra innehåller den gemensamma texten ett avsnitt om kyrkans roll och uppgift. Avsikten med detta avsnitt är att ge en teologisk bas för Svenska kyrkans internationella arbete bland annat genom att åstadkomma en gemensam bestämning av vissa centrala begrepp. I detta avsnitt finns en inledande del om kyrkans samlade uppdrag och dess olika delar och därefter en bestämning av Svenska kyrkans missions och Lutherhjälpens respektive uppgift utifrån den beskrivna helheten.

De texter som är separata för Svenska kyrkans mission respektive Lutherhjälpen fördjupar frågor om verksamhetens värderingsgrund och inriktning. De avslutas med ett gemensamt avsnitt kring arbetet med internationell solidaritet och opinionsbildning.

Det internationella arbetet drivs i huvudsak i samarbete med kyrkor och ekumeniska organisationer till vilka Svenska kyrkan har långvariga relationer. Det multilaterala arbetet sker i huvudsak genom KV och LVF.

De tre verksamhetsområdena SKM, LH och EFS Utland är indelade i olika huvudprogram³. Den del av verksamheten som direkt berörs av ramavtalet med Sida återfinns inom huvudprogrammet Utland, som i sin tur är indelat i ett antal delprogram. EFS internationella arbete är integrerat i kyrkokansliets övriga verksamhet och samarbetet regleras genom avtal med EFS. Kyrkostyrelsen har inrättat ett EFS-råd, som i princip är identiskt med EFS styrelse.

LH beslutade 1996 att aktivt söka biståndspengar från EU. EU sluter dock inte avtal med kyrkor. Därför har avtalet med EU slutits med Stiftelsen Lutherhjälpen.

Stiftelsen Lutherhjälpen har, liksom andra stiftelser, redan idag ett avtal med kyrkokansliet om att detta skall sköta verksamheten. Den nya Nämnden för Internationell Mission och Diakoni förutsätts erhålla samma uppdrag.

³ Från 2002 ändras huvudprogramindelningen för alla tre verksamhetsområdena. Den indelning i huvudprogram som avses i denna rapport är den som gällde under kartläggningsfasen under systemrevisionen hösten 2001.

En viktig förutsättning för Svenska kyrkans möjligheter att ge stöd till sina samarbetspartners är medlemmarnas ekonomiska stöd till verksamheten. Såväl LH som SKM har stark legitimitet och förtroendet för deras oegennyttiga insatser är stort bland medlemmarna. Flera av dem vi har intervjuat har poängterat hur viktigt det är ur insamlings synpunkt att behålla båda dessa ”varumärken”, som man uttrycker det, då de appellerar till olika grupper av människor. Vid intervjuerna konstateras att konkurrensen på ”insamlingsmarknaden” ökar, där lättbegripliga och kortsiktiga budskap lockar många. Det startas också internationella missions- och diakoniprojekt inom kyrkan vid sidan av SKM, LH och EFS. Analys av ”marknaden” och förfining av insamlingsmetoderna är en del av ett ständigt pågående arbete inom kyrkokansliet.

3.2.2 Slutsatser och rekommendationer

Tydligheten i Svenska kyrkans mandat och uppgift i biståndssammanhang har flera dimensioner. Mandatet och uppgiften tolkas både externt och internt. När det gäller den externa dimensionen bedömer vi att kyrkans roll, uppgift och mandat uppfattas som tydligt av svenska och internationella samarbetspartners. Denna iakttagelse gäller också för samarbetet med LVF och KV.

Den interna tolkningen av mandatet förefaller präglad av att tre delvis olika kulturer skall samarbeta inom den helhet som biståndsfrågorna utgör. Det finns olika kunskaper, traditioner och attityder kring bistånd inom LH, EFS och SKM. En ny gemensam organisationskultur tycks nu vara på väg att växa fram. Denna process kommer troligen att påverka tydligheten i uppdraget internt. Att ge bistånd som kyrka ställer särskilda krav och det pågår ett arbete för att definiera vilka dessa krav är. Processen att hitta balansen mellan verksamhetsområdenas historiska identitet och helheten i en gemensam organisation pågår.

I programmet ”Svenska kyrkans internationella uppdrag” presenteras värderingsgrund och inriktning för LH och SKM separat. En fråga man kan ställa sig är om det är möjligt och önskvärt att när verksamheterna samlas under samma nämnd även fortsättningsvis ha två skilda inriktningar för verksamheten. Vad betyder denna profilering för helheten?

Tillskapandet av ett gemensamt styrorgan bör enligt vår uppfattning som en naturlig konsekvens förutsätta att även verksamhetens inriktning bli tydligare och mera enhetlig. En översyn av programmet synes därför vara en naturlig åtgärd.

Om EFS väljer att ingå i den nya nämnden torde det vara självklart att ett gemensamt program måste utarbetas.

Vid ett par av intervjuerna har framförts farhågor om att en långtgående integrering av LH och SKM skulle kunna leda till en minskning av insamlade medel. En fråga som bör ställas är om denna uppfattning har sin grund i en faktiskt gjord riskbedömning eller om det är en mer hypotetisk föreställning om gåvogivarnas preferenser och värderingar. Detta bör enligt vår uppfattning också beaktas i diskussionen om förutsättningarna för att på sikt hitta en gemensam profil för LH, SKM och EFS i insamlingsarbetet.

Det påpekas ofta att de svenska församlingarnas arbete med de internationella frågorna måste bli en mer självklar del av församlingens liv. Ett medvetet arbete krävs för att

under kommande år motivera församlingarna att avsätta pengar ur sin budget för internationell diakoni och mission.

Vi rekommenderar att

- En programöversyn initieras i anslutning till integreringen av styrorganen.

4. Omvärldsförändringar

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Den internationella utvecklingen
- Förändringar i Sverige
- ”Krockar” mellan mandat och omvärldsförändringar
- Incitamenten till utveckling av verksamheten

4.1 Svenska kyrkans system för omvärldsanalys

Organisationen för omvärldsanalys har förstärkts genom att ansvaret för utveckling av området tydligt har lagts på tematiker/strateger.

Den generellt höga kompetensen hos organisationens medarbetare medför att kvaliteten i den löpande omvärldsbevakningen är hög. Varje medarbetares personliga nätverk är här av stor betydelse. Det är genom kontakter med dessa personer som mycket av den löpande bevakningen sker. Även de vanliga arbetsplatsmötena innehåller inslag av omvärldsbevakning och omvärldsanalys. Seminarier kring dagsaktuella frågor, utbildningar, resor och konferenser av olika slag är ett naturligt tillfälle för organisationens medarbetare att inhämta viktiga omvärldssignaler.

Svenska kyrkan har genom sitt breda internationella engagemang unika möjligheter till ett systematiskt organisatoriskt lärande. Flertalet av de vi har intervjuat menar att dessa kunskaper och erfarenheter ännu inte tas till vara på ett effektivt sätt. Det är svårt att hitta metoder för att bygga också gemensam kunskap.

4.2 Slutsatser och rekommendationer

Det är viktigt att det finns någon eller några som har ett uttalat ansvar för en systematisk omvärldsanalys och kunskapsuppbyggnad samt spridning av erfarenheter och slutsatser. Det är också mycket viktigt att skapa verkliga förutsättningar för dem som har detta ansvar att kunna fylla denna funktion.

Om det interna lärandet sker mera 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.

En omvärldsanalys som sker med utgångspunkt från ett starkt värdeperspektiv har också särskilda utmaningar att beakta. Svenska kyrkan är inte bara en professionell biståndsorganisation utan har också som kyrka ett uppdrag att betrakta verkligheten

utifrån den utsattes perspektiv. Detta utgör dock inget hinder för en saklig och allsidig omvärldsanalys.

Avsikten med programmet ”Svenska kyrkans internationella uppdrag” är att det ska ange inriktningen för biståndet och styra prioriteringarna. Som har framgått av redovisningen av fältstudierna i bilagorna 3 och 4 har det val av inriktning som görs, baserat på omvärldsanalysen, avgörande betydelse för vägvalen lokalt. Ett felaktigt vägval riskerar att leda in människor i samarbetslandet i ett långsiktigt bidragsberoende.

För Svenska kyrkan är det självfallet en huvuduppgift att ange en tydlig värdeprofil och att göra ställningstaganden utifrån sin kristna grundsyn. Värderingarna kan presenteras som slutprodukten av en kedja där faktabakgrund och överväganden beskrivs på ett så allsidigt sätt som möjligt. Enligt vår bedömning skulle den omvärldsanalys som t ex görs i skriften Svenska kyrkans internationella uppdrag vinna på att de värdegrundade ställningstagandena tydligare byggdes upp enligt en sådan struktur. Analysen skulle då kunna byggas upp enligt följande tankemodell:

- Faktabakgrund
- Överväganden mot bakgrund av fakta (dvs en beskrivning av möjliga infallsvinklar och tolkningsmöjligheter)
- Värdemässigt ställningstagande mot bakgrund av dessa överväganden

På detta sätt renodlas och förtydligas det värdemässiga perspektivet.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan fortsätter att utveckla sin omvärldsbevakning och omvärldsanalys, för att säkerställa att de prioriteringar som görs baseras på relevanta fakta och bredast möjliga bas
- Omvärldsanalys prioriteras resursmässigt och att de som har ett uttalat metodansvar för omvärldsbevakning och omvärldsanalys får reella möjligheter att utföra denna arbetsuppgift.

5. Resultatstyrningen

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- *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*
- *Avvikelsesrapportering*
- *Utvärdering*
- *Återrapportering*

5.1 Målformuleringar

5.1.1 Inriktningsmål

Inriktningsmålen för utlandsverksamheten är följande:

LH: Skapa förutsättningar för social utjämning och bärkraftiga ekosystem

SKM: Tillsammans med andra kyrkor och organisationer stärka det kristna vittnesbördet i ord och handling i internationell mission

EFS Utland:

- Medverka till fördjupning av kristen tro, ekumenisk samverkan, evangelisation och förnyelse
- Medverka till förbättrad utbildning av präster och ledare i kyrkan
- Medverka till en effektivare hälso- och sjukvård för utsatta grupper
- Medverka till att ge förutsättningar för fattiga människor att själva möta sina basbehov
- Ha beredskap att möta akuta basbehov i kris- och katastrofsituationer
- Kalla, förbereda och sända missionärer

Fältstudierna visar att inriktningen är känd i samarbetsländerna. I Guatemala och El Salvador fanns ingen kritik mot inriktningen, medan vissa synpunkter framfördes i Tanzania. Denna kritik gäller dock inte nytillkommande aktuella projekt utan den kvarvarande effekten av de prioriteringar som gjorts historiskt. Enligt samstämmiga uppgifter från Svenska kyrkans samarbetspartners i Tanzania har dock aldrig ett projekt misslyckats. Det händer att de blir försenade och att de ändrar inriktning, men det finns en uthållighet i Svenska kyrkans engagemang som uppskattas och som sägs vara unikt. Till skillnad från mycket av det övriga bistånd som har gått till statsmakterna i Tanzania hävdar ELCT och LMC att Svenska kyrkans inte har resulterat i en massa ”vita elefanter” (med ett undantag).

Den kritik som finns inom ELCT riktas mot att insatser och planering i huvudsak avser konsumtion (av sjukvård etc), men borde vara mera inriktad mot investeringar i program, som leder till att människor kan bli mera självförsörjande. Därför önskar man omprioriteringar för att möjliggöra ökade insatser till program som exempelvis SACCOs.

En likartad kritik är att ELCT har tillförts fasta tillgångar till ett värde av 50 miljarder TSHS, som kräver betydande underhåll för att undvika kapitalförstöring, men som inte duger som säkerhet för lån till nya produktiva investeringar. ELCT har därmed hamnat i ett ekorrhjul av bidragsberoende, vilket hade kunnat undvikas om stöd istället från början hade gått till att skapa förutsättningar för självförsörjning genom ett fungerande lokalt företagande samt alternativa icke-korrumperade distributionskanaler.

5.1.2 Målformuleringsprocessen

Inriktningsmålen anger en viljeinriktning. Utifrån dessa formuleras genom en dialog med nyckelaktörer mål för förväntat resultat i varje projekt. Det finns viss kritik inom

Svenska kyrkan och dess samarbetspartners mot LFA-metoden, som uppfattas som formalistisk, med långtgående krav på en detaljerad åiterrapportering. Detaljeringsgraden gör det svårt för fältpersonalen att engagera sig, varför det i vissa fall blir en skrivbordprodukt. I bilaga 4 beskrivs målarbetet i vissa av de organisationer i Latinamerika som studerats under fältbesöken. Målformuleringarna och processen att utarbeta dessa är i flertalet fall bra. Det finns också goda exempel på hur man har förenklat användningen av LFA genom att fokusera på ett antal nyckelfrågor. I Tanzania använder ELCT sedan 2000 den sk PME-modellen (Planning, Monitoring, Evaluation). Den har under några år dessförinnan utvecklats tillsammans med andra NGOs. Bakgrunden till detta utvecklingsarbete är framförallt avsaknaden av uppföljning och utvärdering. För att resultatet ska kunna värderas krävs att det preciseras tydliga mål under planeringsfasen. Angreppssättet är i flera avseenden likartat LFA, men modellen är enklare. Ändå har den mött samma typ av problem som LFA – svårigheter att finna lämpliga indikatorer, obehag hos ansvariga för projekten inför att prestationerna ska mätas och värderas etc. PME är också ett sätt att bredda synen på uppföljning och utvärdering genom att flera olika metoder presenteras – från självvärdering, som kan göras kontinuerligt på ett systematiskt sätt, till extern effektutvärdering av de långsiktiga effekterna. SWOT-analys har också genomförts centralt och vid flertalet av ELCTs stift, som underlag för prioriteringarna i det egna utvecklingsarbetet.

För 2001 baseras målen i verksamheten vid kyrkokansliet på den mål- och rambudget som förelades Kyrkomötet år 2000. Omfattningen av målen var stor och en direkt uppföljning av alla dessa är inte möjlig. Styrorganen har därför preciserat de mål som särskilt ska prioriteras och dessa kommenteras i respektive verksamhetsområdes rapport. Generellt genomförs verksamheten i enlighet med uppsatta mål, dock i flera fall med en förskjutning i tiden. Omständigheter hos samarbetspartners som krig, konflikter och interna förhållanden liksom bristande åiterrapportering har ibland försenat utbetalningen till projekten. Dessutom har det funnits vakanser bland såväl handläggare som internationella ekonomer. I tertialrapporterna sammanfattas viktiga punkter som redovisas i verksamhetsområdenas rapportering och som berör avvikelser från planerna.

Det finns bland de intervjuade litet olika uppfattningar om kvaliteten på målstyrningen genom mål- och rambeslutet. Å ena sidan anser många att det under senare år skett en klar förbättring och att det hela tiden går framåt. Vissa anser ändå att målen är svåra att relatera till, p g a att de inte är tillräckligt tydliga. Bland annat är det fortfarande oklart på vissa punkter vilken som är målgruppen för ett visst arbete.

När det gäller målfomuleringsprocessen finns det stora förväntningar på den nya gemensamma nämnden. Det finns idag vissa oklarheter när det gäller bärande principer, prioriterade områden och metoder/arbetsformer som härrör från de tre olika verksamhetsområdenas sätt att presentera sig och sina mål. Inga direkta målkonflikter har identifierats, men målen är många och otydliga. Det är en stor utmaning att foga samman dessa målhierarkier.

5.1.3 Slutsatser och rekommendationer

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 skapas tydliga åtaganden, som preciserar vilka

effektmål som ska uppnås. Det är viktigt att målen inte upplevs som så övergripande och urvattnade att målstyrningen endast blir en chimär. Det blir då i praktiken upp till den enskilde medarbetaren att själv efter bästa förmåga göra prioriteringarna och definiera vad som är rätt i varje fråga. I praktiken hanteras problemet genom att de enskilda medarbetarna utifrån sin kompetens och erfarenhet ser till att ”jobbet blir gjort”. Detta fungerar visserligen kortsiktigt, men tenderar långsiktigt att skapa en ohanterlig arbetssituation.

Det är enligt vår bedömning mindre ändamålsenligt att olika målhierarkier existerar parallellt för LH, SKM och EFS. Det är en komplikation för berörda inom Svenska kyrkan och dess samarbetspartners att hantera tre organ med skilda mål. Visserligen finns det historiska skäl till detta, men det är ändå av stor vikt att diskutera möjligheterna att få ut en större effekt av de samlade resurserna genom en samlad mål- och prioriteringsprocess.

Det ligger i sakens natur att inriktningsmålen är tämligen abstrakta. Dessa mål bryts ned till effektmål som styr projektbedömning och verksamhet. Vår bedömning är att en del av målen i Svenska kyrkans verksamhetsplan ännu inte är tillräckligt konkreta och uppföljningsbara. De synes vara för optimistiska och tar sikte mot alltför höga ideal. Att arbeta med verksamhetsplanering på ett långsiktigt, realistiskt och balanserat sätt ökar både planerbarheten och uppföljningsbarheten. Svenska kyrkan har goda förutsättningar för detta. Att utveckla tydligare mål, som dessutom logiskt hänger samman, handlar dock om ett interaktivt lärande över en längre tidsperiod. Att dessutom säkerställa att dessa mål är realistiska utifrån tillgängliga resurser och andra förutsättningar är en process som innefattar ett nät av kontakter och förhandlingar.

Verksamhetsplaneringen bör enligt vår uppfattning vidareutvecklas, så att det finns en tydlig koppling mellan val av ambitionsnivå (uttryckt i måltermer) och resurstilldelning. Det behövs ett bättre underlag för bedömning av resursdimensionering och resursfördelning i budget- och planeringsprocessen.

Det är viktigt att de mått som används för att beskriva den interna effektiviteten ger en rättvisande bild av verksamheten. Det är i en så komplex verksamhet som Svenska kyrkans inte möjligt att ge en heltäckande beskrivning av allt som görs. De indikatorer som väljs måste på ett rimligt sätt återspegla de viktigaste aktiviteterna och vad dessa leder till. Den viktigaste utgångspunkten för val av indikatorer är målen för verksamheten. Vilka mått som ska användas, som underlag i den interna styrningen och rapporteringen, måste därför diskuteras med dem som närmast berörs. Förändringar i målbilden måste kunna påverka valet av indikatorer, samtidigt som det för jämförbarheten över tiden är viktigt att få vissa tidserier av stabila indikatorer.

Vi rekommenderar att

- Nuvarande former för målstyrning inom Svenska kyrkan bibehålls och att ytterligare insatser görs för en fördjupad diskussion mellan styrorgan och kyrkokansliet genomförs i syfte att formulera realistiska och uppföljningsbara mål
- De mål som idag styr de olika verksamhetsområdena utvecklas mot mer gemensamma målformuleringar

- Svenska kyrkans metoder för målformulering i projekten vidareutvecklas och förenklas så att de blir användarvänliga även för presumtiva samarbetspartners i samarbetsländerna.

5.2 Kvalitetssäkring

Det cykliska arbetet avseende behandling av ansökningar är välorganiserat och processen är noggrant beskriven. Den bärs upp av ett antal dokument som även de är väl utvecklade. Det finns gemensamma granskningsmodeller för såväl ansökningarna som återrapporeringen. Dessa används på ett likformigt sätt av alla handläggare.

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

Svenska kyrkan har utvecklat viktiga delar av uppföljnings-, kontroll- och rapporteringssystemen. Det finns emellertid vid Svenska kyrkan 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 och utvecklingen av de olika delarna synes ibland ske ad hoc och utan koppling till övriga delar.

5.2.1 Slutsatser och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att det görs omfattande insatser för kvalitetssäkring av arbetet inom Svenska kyrkan. Det finns visserligen vissa saker som fortfarande kan bli bättre, 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. Vi föreslår därför att Svenska kyrkan i det fortsatta utvecklingsarbetet utgår från en mer sammanhållen kvalitetsfilosofi, exempelvis CQM (Commitment Quality Management) som översiktligt beskrivs i bilaga 6.

För de handläggare som, kanske helt utan egen förskyllan, tvingas lägga ner en stor del av arbetstiden ”på gamla surdegar”, kan otillräckligt med tid användas för de aktuella projekten. Det finns därför en viss risk för att hamna i en ond cirkel. Det finns en ambition inom Svenska kyrkan att bli mera proaktiva. Därför kan det vara ändamålsenligt att förenkla procedurerna när det gäller att avsluta en del av de gamla balanserna för att istället kunna arbeta framåtsyftande. Detta måste naturligtvis ske med beaktande av de formella krav som finns. När det gäller den finansiella redovisningen finns det inga ”genvägar”, utan den måste uppfylla avtalsenliga krav. Däremot är redovisningen av erfarenheterna från projekten i vissa fall inte längre av intresse då lång tid har förflutit, särskilt om förutsättningarna för verksamheten radikalt har förändrats genom konflikter, naturkatastrofer etc. Ibland finns inte längre de personer tillgängliga som skulle ha kunnat lämna erforderlig information. Svenska kyrkan har utarbetat en

plan för att komma till rätta med de tidigare problemen. I en överenskommelse med Sida (från december 2001) har beslutats om hur arbetet med slutrapportering av avslutade insatser före 1997 skall ske. Enligt vår bedömning är detta förfaringsätt ändamålsenligt.

Arbetet med att säkerställa kvaliteten handlar om både Svenska kyrkans interna kvalitetssäkring av sitt eget arbete och om kvalitetssäkringen av samarbetsorganisationernas arbete. Trots att Sidans anvisningar lyfter fram organisationernas kvalitetssäkrande ansvar finns en viss osäkerhet kring kraven på kvalitetssystemen. Det finns därför anledning att förtydliga kraven på kvalitetssäkringssystem inom samarbetsorganisationerna. En intressant diskussion i det sammanhanget är vilket ansvar Svenska kyrkan ska ta för utvärdering och kvalitetssäkring av samarbetsorganisationernas arbete. Egentligen är det en fråga om rollfördelning. Ansvaret för kvalitet och effektivitet ligger på samarbetsorganisationerna, inte på Svenska kyrkan. Svenska kyrkan ger dem visserligen stöd i deras eget arbete på olika sätt, vilket är både önskvärt och möjligt. Svenska kyrkans roll är att utvärdera och följa upp samarbetsorganisationernas kapacitet och styrning, men dessutom har Svenska kyrkan initierat en rad insatser för att aktivt arbeta med att utveckla dem.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan skapar ett sammanhållet kvalitetssystem utifrån en lämplig kvalitetsfilosofi, exempelvis CQM (Commitment Quality Management)
- Svenska kyrkan ställer tydliga krav på att samarbetsorganisationerna ska ha någon form av kvalitetssäkringssystem.

5.3 Utvärdering

5.3.1 Utvärderingen idag

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. I de Sidastödda projekten bör fokus inte primärt vara riktat mot kvantiteten på tjänsteleveransen i det enskilda projektet i samarbetslandet. Det centrala är förmågan att bygga upp kapaciteten lokalt i samarbetslandet. Det lokala ägandet är fundamentalt.

Svenska kyrkans uppföljning och kontroll sker bl.a. genom revisionsintyg och fältresor. Sidans anvisningar lyfter fram organisationernas kvalitetssäkrande ansvar. Det finns en bred enighet inom Svenska kyrkan om att uppföljning och avrapportering av det stöd som betalas ut måste bli bättre. Erfarenheterna från det bistånd som finansierats under tidigare år måste fångas upp, systematiseras och förmedlas till de nya projekten. Dessa kunskaper och erfarenheter är dessutom centrala vid bedömningen av alla nya projektförslag.

Svenska kyrkan förutsätts ha system för utvärdering av de projekt som bedrivs med anslag från Sida. I praktiken fungerar detta bara sporadiskt. Svenska kyrkan begär in utvärderingar som har gjorts av samarbetsorganisationerna själva. Dock saknas oftast dokumentation kring hur Svenska kyrkan har resonerat utifrån utvärderingen från organisationen och vi har heller inte kunnat finna att det sker någon systematisk återkoppling från Svenska kyrkan till organisationen ifråga.

Den finansiella insatsuppföljningen uppfattas som ändamålsenlig och genomarbetad. En kommentar som ofta återkommer är att man inom organisationen uppfattar sig som nästan överkontrollerande när det gäller de rent finansiella delarna medan innehållsdiskussionen, dvs utvärdering av effekter och innehåll får stå tillbaka. ”Vi har koll på alla kvitton men vi vet inte riktigt om det var ett bra projekt eller ej” säger en av de intervjuade.

Det finns en bred enighet om vikten av en bättre uppföljning av verksamheten. För att rapporteringen från samarbetsorganisationerna skall vara intressant för Svenska kyrkan och Sida/SEKA krävs att dessa gör en egen sammanställning, analys och värdering av resultatet från de enskilda insatserna, så att det blir aggregerade resultat som redovisas. Enligt vår uppfattning bör Svenska kyrkan ställa tydligare krav på en sådan sammanfattande, övergripande redovisning av resultaten från åtminstone de samarbetsorganisationer som har den mest omfattande verksamheten. Detta förutsätter att samarbetsorganisationen kan värdera ett resultat på aggregerad nivå.

5.3.2 Slutsatser och rekommendationer

Effektvärdering

Vår bedömning är att insatsuppföljningen fungerar tillfredställande vad gäller kontrollaspekterna. När det gäller förmågan att utvärdera insatsernas verkliga effekter är dock bilden mer oklar. Detta sammanhänger naturligtvis med att det är mycket mer komplicerat att mäta samlade effekter i ett land eller en region än att kontrollera att reglerna följs i ett enskilda projekt.

Även om varje projekt utvärderas av den enskilda samarbetsorganisationen krävs ytterligare insatser för att säkerställa att de samlade resultaten sammanställs och analyseras och att erfarenheterna sprids. Svenska kyrkan skulle i detta sammanhang kunna ha fyra viktiga uppgifter:

1. Genom att ta initiativ till systemrevisioner säkerställa att samarbetsorganisationerna har system för utvärdering av projekten (eventuellt tillsammans med andra finansiärer)
2. Skapa ett system för respektive samarbetsorganisationers rapportering av de sammantagna resultaten och erfarenheterna
3. Samla in, sammanställa och analysera dessa erfarenheter
4. Sprida erfarenheterna till samarbetsorganisationer, andra organisationer (svenska och internationella) och Sida

Svenska kyrkan skulle vidare genom enkla guidelines kunna ge de bilaterala samarbetsorganisationerna viss vägledning i deras arbete med att utveckla system för uppföljning och utvärdering.

Enligt vår uppfattning finns det alltså starka skäl att i framtiden fokusera på **effekterna** av utvecklingssamarbetet. Det finns dels ett internt intresse för detta inom Svenska kyrkan, dels externa önskemål från Sida, UD, regering och riksdag. Svenska kyrkan bör därför systematiskt utvärdera effekterna av samarbetsorganisationernas arbete. Det finns dock 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. Trots dessa invändningar menar vi att det är viktigt att genomföra denna typ av utvärderingar. Vidare kan det vara värdefullt att tillsammans med andra ramorganisationer göra utvärderingar landsvis eller sektorsvis.

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 Svenska kyrkan, 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. Ett problem i detta sammanhang är att målen är olika i olika ramorganisationer. Värderingen måste därför utgå från varje organisations mål.

Fältbesök

Sannolikt är fältbesök den allra mest effektiva metoden för att förbättra den kontinuerliga uppföljningen av projekten. Fältresorna ska vara en del i både Svenska kyrkans och handläggarens arbetsprocess, varigenom verksamheten systematiskt penetreras både geografiskt och tematiskt. En bättre koordinering av planeringen av fältstudierna inom Svenska kyrkan, samt en utveckling av redovisningen från fältbesöken, skulle kunna ge en mera effektiv återkoppling till alla medarbetare. I praktiken varierar ambitionsnivån ganska mycket mellan handläggarna. Valet av föremål för fältbesök förefaller mer utgå från den enskilde handläggarens prioriteringar än en gemensam strategi för Svenska kyrkan. Vad som beaktas vid valet varierar från handläggare till handläggare. Innehållet vid fältbesöken är i för sig säkert genomtänkt, men det är inte alltid relaterat till Svenska kyrkans behov i stort. Visserligen bevakas även vid behov kollegornas intressen vid fältbesöken och det finns en hög ambitionsnivå när det gäller återrapporteringen till alla som kan ha ett intresse av gjorda iakttagelser. Enligt vår uppfattning bör en tydligare policy utarbetas beträffande fältbesöken. Av denna bör framgå vilka krav som ställs på planeringen (syfte etc). Vi rekommenderar en mer systematisk styrning av informationsinsamlingen vid fältbesöken och även i rapporteringen, så att användbarheten ökar. 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.

Det finns inget krav från Sida/SEKA på Svenska kyrkan att göra fältbesök. Så sker emellertid ändå. En möjlighet är att i högre utsträckning redan i avtalet lägga in fältbesök (dels egna, dels något tillsammans med Sida/SEKA) så att dessa därigenom kan finansieras genom projektmedel. Inom EU används ett enhetligt minimikrav på att minst 5 % av alla finansierade projekt skall studeras genom fältbesök. I Svenska kyrkans fall bör det dock snarare handla om **organisationsbesök** än **projektbesök**, då syftet är att stärka organisationen. Med detta menar vi att även om det ofta är naturligt

att ha de aktuella projekten som ingång för studien, så bör denna fokusera på organisationen som helhet och hur utvecklingssamarbetet bidrar till kunskapsuppbyggnad och lokal organisationsutveckling.

Tematiskt ansvar för uppföljnings- och utvärderingsfrågorna

Ett tematiskt ansvar för en rad olika viktiga bevaknings- och utvecklingsfrågor har fördelats mellan handläggarna vid Svenska kyrkan. 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 Svenska kyrkan som följer dessa frågor och driver metodutvecklingen.

Spridning av erfarenheter

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 vill utveckla sin egen verksamhet. Ett sådant syfte kan vara att skapa ett underlag för bedömning av vilken typ av projekt som är mest effektiva i biståndet. Det gäller också att kunna utläsa vilket mervärde som har skapats genom att biståndet har kanaliserats via en viss enskild organisation.

En enkel riskhanteringsmodell kan vid behov användas för att få en enhetlig och gemensam bild av olika riskers sannolikhet och betydelse. Metoden bygger på att sakområden och riskens innehåll definieras (se bilaga 7) varpå riskerna skattas på en skala med fyra steg vardera med avseende på omfattning, sannolikhet och kontroll. Vi föreslår vidare att korrespondens och dokumentation så långt det är möjligt sker elektroniskt. Detta underlättar återrapportering, rättelser och kompletteringar samt minskar ställtiderna.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan utvecklar formerna för effektutvärdering och genomför effektutvärderingar i ökad omfattning
- Svenska kyrkan även genomför utvärderingar landsvis eller sektorsvis tillsammans med andra ramorganisationer
- Möjligheterna prövas att på sikt utveckla ett partnerskap mellan Svenska kyrkan, Sida/SEKA och de övriga ramorganisationerna när det gäller effektutvärderingar
- En tydlig policy utarbetas beträffande Svenska kyrkans fältbesök, med en mer systematisk styrning av informationsinsamling och rapportering
- Svenska kyrkan preciserar kraven på sammanfattande resultatredovisning och resultatanalys från de samarbetsorganisationer som har den mest omfattande verksamheten
- Svenska kyrkan utarbetar en enkel skrift, med en genomgång av olika metoders användningsområden, begränsningar, för- och nackdelar samt konkreta exempel som underlag för samarbetsorganisationernas arbete med att skapa system för uppföljning och utvärdering av projekten
- Det inom Svenska kyrkan utses en handläggare med tematiskt ansvar för metodutvecklingen vad gäller uppföljning och utvärdering.

6. Den finansiella styrningen (ekonomistyrningen)

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- *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*
- *Möjligheter till omfördelning mellan anslagsposter*

Granskningen av den finansiella styrningen i en systemrevision har till uppgift att säkerställa att redovisningen blir riktig och fullständig, samt att resurser används på det sätt som fastställts. En god intern kontroll minskar risken för fel i redovisning och resursanvändning. Denna åstadkoms genom en väl genomtänkt och fungerande ansvars- och arbetsfördelning, samt ett ändamålsenligt attest- och rapporteringssystem med kontroller inlagda i rutinerna. I vår granskning har vi gått igenom att redovisnings- och rapporteringssystem är ändamålsenliga. Dessutom har vi granskat att det finns en väl fungerande intern kontroll som stöder verksamheten. Vi har även studerat den granskning av samtliga ramorganisationer som gjordes av RRV 1998.

6.1 Avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser

6.6.1 Avtalens innehåll

Avtalet mellan Sida och Svenska kyrkan undertecknas skyndsamt, sedan erforderliga beslut föreligger. I avtalet framgår för vilken period medlen finns tillgängliga för ramorganisationen och för vilka insatser. Samma förhållningssätt gäller för avtalen mellan Svenska kyrkan och respektive samarbetspartner.

Ett samarbetsavtal skrivs mellan Svenska kyrkan och samarbetspartnern för varje projekt. Av detta framgår bidragets storlek, respektive parts ansvar, hur förändringar i projektet sker, regler för utbetalning, rapporteringsskyldigheter samt hur avtalet kan hävas. Avtalsmallar har tagits fram i samråd med jurister.

Avtalens utformning bedöms av de flesta handläggarna som ändamålsenlig. Avtalen undertecknas vid Svenska kyrkan i början på året. Men vi har kunnat konstatera det förekommer att vissa avtal inte undertecknas av samarbetsorganisationen förrän väldigt sent under året som avtalet gäller.

Det finns också exempel på att samarbetsorganisationerna möts av svårförenliga administrativa krav från olika finansörer. Varje finansör har sina egna regler. Ibland sägs Sidas regler vara särskilt komplicerade, ibland framhålles att de tillhör de enklaste.

Svenska kyrkan är noga med att kräva att det finns ett av båda parter undertecknat avtal innan det är möjligt att bidra till finansieringen av ett projekt. Det är naturligtvis mycket viktigt att det finns ett juridiskt giltigt underlag för insatserna och att avtalsenliga villkor följs. Enligt Sidas anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats (1998-04-27) beviljas inte bidrag för redan

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

Samarbetsorganisationen får reservera medel för ett kvartal för aktiviteter som påbörjats och som omfattas av avtalet.

6.1.2 Uppföljning av avtalsenliga förpliktelser

Respektive projekthandläggare och regionansvarig är sedan 1997 ansvariga för projektens slutrapportering. När det gäller resultatrapporteringen så är de kvalitativa delarna både i årsrapporteringen och i slutrapporteringen utformade i stort sett enligt reglerna. Avtalsuppföljning förefaller ske till ganska stor del genom personkontakter.

Det förekommer ofta att slutrapporterna kommer för sent. Att överhuvudtaget få in en rapport kräver ganska ofta en avsevärd arbetsinsats från handläggarna. Det framstår inte som ändamålsenligt att så mycket tid måste läggas ner på diskussioner, brev och vädjanden. Här finns det skäl för samarbetsorganisationerna att självkritiskt granska hur man agerar. Det är ett gemensamt intresse att Svenska kyrkan kan fungera effektivt och att personalresurserna används till rätt saker.

6.1.3 Slutsatser och rekommendationer

Vi bedömer att avtalsprocedurerna är väl definierade, dokumenterade och väl kända i Svenska kyrkan och i allmänhet även hos samarbetsorganisationerna. Trots detta brister det ibland, bl a när det gäller att utan onödiga dröjesmål underteckna avtalen eller skicka in slutrapporterna. Att göra avtalen kända för projektets personal åvilar den ansvarige inom samarbetsorganisationen som har undertecknat avtalet. Vi har vid fältbesöken kunnat konstatera att detta inte fungerar tillfredsställande. Detta ingår i Svenska kyrkans kontrollansvar. En noggrann uppföljning av att kraven uppfylls är ett viktigt inslag i organisationsutvecklingen. Som ett stöd i detta utvecklingsarbete kan det exempelvis krävas att även ansvarig projektledare med sin namnteckning bekräftar att denne är införstådd med innehållet i avtalet.

Det finns sannolikt strukturella aspekter bakom problemen med slutrapporterna. Redovisningen av vad som faktiskt har uträttats görs i allmänhet på fältet. De centrala finansavdelningar, som oftast är ansvariga för den ekonomiska rapporteringen, är ibland långt borta från fältet och har många olika rapporteringskrav att ta hänsyn till. Detta kan dock inte förklara varför Svenska kyrkan tidigare inte har varit tillräckligt krävande. Vid intervjuerna har hävdats att en del medarbetare vid Svenska kyrkan är ”för snälla” och att detta sammanhänger med en organisationskultur, där inställningen till de nödvändiga kontrollaspekterna ibland är negativ.

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.

För Svenska kyrkan vore det av värde om beslutsprocessen kunde ge en bättre framförhållning. Detta kan ske genom en tidigareläggning av Sida/SEKAs beslut och/eller genom en fortsatt utveckling mot stabilare ”spelregler” genom fleråriga avtalsperioder. Vi anser att det är viktigt att SEKA och Svenska kyrkan fortsätter att driva dessa frågor.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan säkerställer att lokala projektansvariga är medvetna om avtalets innehåll och villkor för utbetalningar, t ex genom att projektansvarig med sin namnteckning bekräftar att vederbörande är införstådd med avtalets krav, samt att muntlig information lämnas till samtliga berörda vid Svenska kyrkans besök.

6.2 Attester

6.2.1 Attestregler

Enligt Svenska kyrkans attestregler kan ansvarig verksamhetsområdeschef delegera attesträtt till annan person inom verksamhetsområdet. Beslut om attesträtt och namnteckningsprov på attestanter lämnas på särskild blankett till ekonomi- och finansavdelningen. Enligt "*Delegationsordning for de internationella verksamhetsområdena*" beslutas attestansvar/kostnadsställeansvar i särskild ordning vid varje budgetårs ingång.

Formellt ligger attesträtten hos ekonomerna. Det är således de som godkänner alla utgifter. Innan de attesterar utbetalningar utför de ett antal kontroller, bl a att

- budgetutrymme finns för utbetalningen
- giltigt avtal ligger till grund för utbetalningen
- mottagarorganisationen uppfyllt alla avtalsenliga förpliktelser.

6.2.2 Slutsatser

Svenska kyrkans attestregler är tydliga och klara. Att lägga attesträtten på ekonomerna är logiskt och funktionellt eftersom så gott som alla utbetalningar grundas på budget och avtal, varför attesten främst gäller den formella kontrollen.

6.3 Medelsöverföring samt bank- och kassahållning

6.3.1 Gällande rutiner

Utöver Sidas Allmänna villkor och samarbetsavtalen mellan Svenska kyrkan och samarbetsorganisationerna finns ett dokument från 1996 benämnt "*Föreskrifter för*

administration av anslag". Detta dokument är inte formellt beslutat, men enligt uppgift tillämpas större delen av innehållet. Andemeningen i dokumentet är den som gäller i praktiken.

Svenska kyrkan har ett underkonto på Nordbanken, som heter Sida. På detta bokförs alla transaktioner till och från Sida. Svenska kyrkan har många olika former av bidrag från Sida (rambidrag, programbidrag, informationsbidrag, SMHI-insatser, RELA-pengar samt särskild ersättning vid stora katastrofinsatser). Från det kontot överförs medel månadsvis i efterskott till Svenska kyrkan med det belopp som faktiskt har förbrukats under månaden.

I det multilaterala samarbetet överför Svenska kyrkan medel till KV respektive LVF, som i sin tur överför till den slutliga samarbetsorganisationen i mottagarlandet. I bilaterala projekt överför Svenska kyrkan direkt till samarbetsorganisationen i mottagarlandet.

Medelsöverföringen regleras i avtalet mellan Svenska kyrkan och samarbetsorganisationen. I vissa avtal finns en utbetalningsplan som dock kan ändras under året. Mindre avsteg från utbetalningsplanen beslutas av ekonomen. I avtalet framgår också ibland till vilket bankkonto medel ska utbetalas till. Enligt vissa avtal ska utbetalning ske mot rekvisition från mottagarorganisationen. Mottagandet skall kvitteras, med uppgift om mottaget belopp i lokal valuta. För vissa projekt finns det ett bankkonto avsett enbart för medel från Svenska kyrkan.

Ekonomerna förbereder utbetalningsunderlaget efter vissa kontroller. Därefter attesterar enhetschefen utbetalningsunderlaget. Först därefter kan en utbetalningsorder genereras ur systemet. Redovisningsenheten gör själva utbetalningen efter kontroll av attestbehörighet. Utbetalningarna förbereds i projekthanteringssystemet. I realiteten är projekthanteringssystemet spärrat för alla andra än behöriga.

6.3.2 Slutsatser

Svenska kyrkans rutiner för medelsöverföring tar erforderlig hänsyn till behoven av kontroll över medelsflödet, bland annat genom uppdelning av ansvar och arbetsuppgifter, samt genom behörighetsspärrar i systemen. Vi bedömer också att Svenska kyrkan uppfyller Sidas krav inom området.

6.4 Budgetering

De internationella verksamhetsområdenas budgetering är integrerad med kyrkans övriga budgetarbete och består av "*Mål- och rambudget*" (M&R) och "*Detaljbudget*". Styrdokument är främst Kyrkoordningen, Instruktion för mål- och rambudget, Detaljbudgetinstruktion samt Delegationsordning för de internationella verksamhetsområdena.

M&R är en flerårsplanering av verksamheten uttryckt genom mål kopplade till ekonomiska ramar. I M&R äskar verksamhetsområdena ekonomiska och personella resurser för planerade aktiviteter. Detta sker genom beslut av respektive styrande organ.

Sedan M&R fastställts utgör den ramen för ett verksamhetsområdes verksamhet och för den detaljbudget som lämnas till Kyrkostyrelsen.

För M&R är huvudprogram den lägsta budgetnivån. Därefter sammanställs en M&R för vart och ett av de tre verksamhetsområdena SKM, LH och EFS.

Detaljbudgeten innebär i stor utsträckning att de idéer och planer som beskrivits i den långsiktiga M&R förtydligas och aktualiseras. Det första steget i det omfattande arbetet med detaljbudget är att samarbetsorganisationen i mottagarlandet upprättar en budget för projektet, som ligger till grund för budgeten på projektnivå. Därefter sammanställs budgeten på respektive organisatorisk nivå: delprogram, huvudprogram och verksamhetsområde.

Registrering av budget sker i projekthanteringssystemet (PHS), fördelat på baskonto, kostnadsställe, projekt, finansieringsslag och kategori.

	Internationell diakoni LH	Internationell mission/SKM	EFS Utland
Intäkter 2001			
Insamlade medel	91 500	47 200	
Övriga anslag	5 249	338	22 208
Anslag, Sida	66 277	32 577	3 961
Finansiellt netto	7 800	5 850	
S:a Intäkter	170 826	85 965	26 169

I samband med budgetarbetet inför 2002 har även utarbetats ett alternativ där bara 75 % är bundet, medan 25 % inte läggs ut. Förutsättningarna för detta alternativ uppfattades dock i flera avseenden som oklara. Det som kunde varit en bra övning i kreativt tänkande upplevdes i stället som en extra pålaga vid fel tidpunkt.

6.4.2 Slutsatser och rekommendationer

Budgetarbetet inom Svenska kyrkan är omfattande och tidskrävande, med budget sammanställd på alla nivåer från projekt till verksamhetsområde och all personal från regionansvarig och regionekonom till verksamhetsområdeschef inblandade.

Budgetprocessen är å andra sidan strukturerad och logiskt uppbyggd, samt synes vara väl förankrad genom hela organisationen. Vi anser därför att budgetarbetet inom Svenska kyrkan är av hög klass och att styrningen av processen är god.

Det har framkommit synpunkter på att Svenska kyrkan borde gå över från tertial- till halvårsrapportering. Rapporten avseende tertial 2 upplevs ligga några veckor för sent för att det ska finnas riktig nytta av den i budgetarbetet. Den är färdig i början av oktober, ungefär samtidigt som första budgetförslaget skall läggas. En halvårsrapport som är färdig i början av september skulle vara ett bra verktyg inför budgetarbetet som sätter igång på allvar i denna månad. Med två rapporter per år istället för tre skulle organisationen bli av med en relativt tung administrativ process och enligt vår bedömning ändå ha kvar tillräckligt antal uppföljningstillfällen för att få en bra uppföljning/styrning av verksamheten.

Vi rekommenderar att

- Möjligheterna att gå över från tertial- till halvårsrapportering undersöks ytterligare.

6.5 Projekthanteringssystem och kontoplan

I Svenska kyrkans ekonomisystem samlas alla ekonomiska transaktioner i huvudboken, avstämning och kontroll sker, månadsrapporter över utfall kontra budget framställs och i ekonomisystemet görs också årsbokslutet. I ekonomisystemet registrerar endast redovisningsavdelningen transaktioner, men alla avdelningar har tillgång till informationen.

En vidareutveckling av det projekthanteringssystem (PHS), som infördes 1996, har pågått sedan våren 2000. Under perioden oktober 2001 till mars 2002 sker en acceptanstestning av den nya versionen, vilken skall implementeras i april 2002. Utvecklingsarbetet har för Svenska kyrkans del ianspråktagit ca två heltidstjänster under två års tid. PHS är ett verksamhetsstödande system där projektförutsättningar registreras, projekt följs upp och beslut om utbetalningar registreras. Detta görs av personalen i de internationella verksamhetsområdena.

En mängd information överförs mellan systemen, eftersom händelser i PHS ofta skapar ekonomiska transaktioner som ska registreras i ekonomisystemet. Denna kommunikation kräver gemensam kodsättning. Ekonomisystemet och PHS använder därför samma kontoplan. Koderna är tredimensionella, vilket innebär att man registrerar på konto, kostnadsställe och projekt. Avstämning sker regelbundet mellan ekonomisystemet och PHS.

För PHS finns ett omfattande utbildningsmaterial och alla som använder systemet har gått utbildning. Ingen får behörighetskod till PHS utan utbildning. Utbildningen varierar med behörighetsnivån.

6.5.1 Slutsatser och rekommendationer

Genom PHS uppbyggnad och funktion skapas stor säkerhet och god kontroll inom de finansiella delarna av projekthanteringen. Registreringen i systemet släpar dock efter. Till stor del beror det på den otydliga ansvarsfördelningen mellan ekonomer och regionansvariga. Användandet av PHS brister också i viss utsträckning hos en del sällananvändare bland regionansvariga.

Ibland är texterna i projektkatalogen föråldrade: Exempelvis står det för ett av projekten under projektstatus för 2001 att ”den utvärdering av projektet som skulle ha gjorts under 1998 har fördröjts och planeras nu äga rum under 1999”. I själva verket är utvärderingen genomförd (under 2000).

Vi rekommenderar att

- Ansvarsfördelningen mellan ekonomer och regionansvariga förtydligas när det gäller PHS
- Sällananvändarna uppmuntras att använda PHS i större utsträckning och att de ges stöd, till exempel genom återkommande utbildning i systemet.

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

6.6.1 Nuvarande insatser

Svenska kyrkan arbetar aktivt för att främja god administration, transparens i medelshantering och motverkande av korruption i samarbetsorganisationerna. Detta gör man genom att ställa krav, kontrollera och ge stöd. De följande punkterna är exempel på detta:

- Man ställer minimikrav för rapporters utformning.
- Man kontrollerar att rapporter är av godtagbar standard och är reviderade.
- Man kontrollerar samarbetsorganisationernas administration vid besök och ger stöd och råd.
- Ofta finns stöd i styrning och kontroll inlagda i projekten.

Ofta har Svenska kyrkan samarbetat under mycket lång tid med sina samarbetsorganisationer och man känner dem därför mycket väl. Man ser arbetet som långsiktigt och inställningen är att ställa tydliga krav och att inte ge upp i kravställandet om detta möter motstånd. Personalen upplever inte bristfällig administration och korruption som något stort problem. Störst är problemet vid katastrofinsatser. Enligt samarbetsavtal med The World Council of Churches (WCC) ska WCC redovisa enligt internationellt accepterade redovisningsprinciper. Svenska kyrkan har också enligt avtalet rätt att göra närmare undersökningar av WCCs medelsanvändning.

Sida/SEKA har tidigare haft en mycket detaljerad revisionsinstruktion, som har tolkats på litet olika sätt. Det har därigenom ibland funnits en viss oklarhet beträffande vad revisorerna faktiskt har granskat och vad revisionsintyget egentligen varit värt. För att lösa detta problem utarbetas för närvarande en ny revisionsinstruktion.

6.6.2 Exempel från Tanzania

I Tanzania använder ELCT en treårsbudget. Tack vare de långvariga relationerna med Svenska kyrkan upplever man att det finns hyggliga planeringsförutsättningar. Planeringen av nya projekt sker oftast stegvis under en ganska lång tidsperiod, där man tycker att man får tydliga indikationer från Svenska kyrkan beträffande möjligheterna till finansiering.

Vi har jämfört Svenska kyrkans redovisning av projekten i Tanzania med dokumentationen på plats i Bukoba (ELCT-NWD). Bokföringen görs manuellt, men det mesta bokförs även maskinellt. Verifikationerna finns insatta i pärmar i nummerordning efter när de inkommit. Samtliga verifikationer sedan 1972 finns sparade. Som exempel redovisas här Primary Health Care Programme. I den redovisning som diarieförts 2001-06-21 vid Kyrkokansliet⁵ anges bidraget från Svenska kyrkan till 200.000 SEK (16 332 096,50 TSHS). Den enda inkomst som redovisats på projektet (som har nummer 371) i Bukoba är detta bidrag⁶. På projektets kostnadssida redovisas detaljerat varje

⁵ Primary Health Care Programme: Balance Sheet and Accounts as at 31st December 2000.

⁶ North West Diocese: Financial Report 2000

kostnadsslag t ex varje enskild anställds lön, transporter, malariaprevention, möten etc. En post utgörs av kommission till den centrala administrationen (i detta exempel 80 000 TSHS). Dessa kommissioner är bokförda som inkomst under ett särskilt inkomstslag (903) på den centrala administrationen.

I Financial Report finns vidare specificerat varje enskild medarbetares förskott, enskilda medarbetares sparande hos arbetsgivaren, lån till bil/MC/cykel, bankkonton, kontanter på varje enskild arbetsplats, bokfört lager på varje enskild institution, fonderingar etc. Allt är mycket noggrant redovisat och hela medelshanteringen är transparent.

Det sammanlagda beloppet kontanter vid samtliga institutioner var 1 404 212,75 TSHS. Det högsta beloppet vid någon enskild institution låg på strax över 2 000 SEK. Totalt fanns per den 31 dec 2000 drygt 112 miljoner TSHS på bankkonton eller i kontanter. Av detta var drygt 2,6 miljoner TSHS kontanter.

När det gäller allowances fann vi i Tanzania att deltagarna i olika workshops och seminarier hade fått mellan 2 000 och 10 000 TSHS per dag. Vid förfrågan hävdade medarbetare att även högre belopp hade betalats ut (20 000-50 000), men detta har vi inte kunnat verifiera. Lokalt hävdas att detta är en förhandlingsfråga, där bl a tillgången till medel har betydelse. Enligt kyrkokansliet regleras allowances statligt med utgångspunkt i vederbörandes lön och Svenska kyrkan kan inte påverka detta. Eftersom vi har fått olika uppgifter anser vi att det finns anledning för Svenska kyrkan att tillsammans med ELCT närmare granska policyn för allowances.

Kontantprincipen har använts, dvs inkomster bokförs när de inkommer (inte när rätten till dem har uppkommit) och utgifter bokförs när de har betalats (inte när kostnaden har uppkommit). Detta innebär exempelvis att fordringar på patientavgifter inte bokförs. Endast de avgifter som betalas dokumenteras och de bokförs på betalningsdatum. Intäkter från givare har hänförs till det år som bidraget avser. Detta innebär att det dröjer innan slutligt bokslut kan upprättas och revideras.

6.6.3 Slutsatser och rekommendationer

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 administration resultera i en lägre effektivitet, om kvaliteten på beredningar, beslut, uppföljning etc försämras. Alla möjligheter att förbättra produktiviteten ska självfallet tas till vara, under förutsättning att dessa åtgärder inte leder till minskad effektivitet i biståndet.

Enligt vår uppfattning är det stora problemet trögheten i den finansiella styrningen. Det går ibland alldeles för långsamt att efter Sidas beslut om tilldelning av resurser implementera den verksamhet som resurserna är avsedda för. Ibland beror detta på att förutsättningarna har förändrats, rekryteringsprocesser tar tid och andra oundvikliga företeelser. Men alltför ofta beror det på att samarbetspartnern inte tillräckligt skyndsamt förser Svenska kyrkan med erforderligt underlag. Även i fleråriga projekt som PHC-programmet i Tanzania kan halva året passera innan underlag för utbetalningar presenteras. En betydande del av anslaget för bl a detta projekt har återgått till Sida p g a att man inte under andra halvåret har kunnat förbruka de medel som var avsedda för 12 månader. Ett annat exempel är SACCOS i Tanzania, där 250 000 SEK

(21 750 000 TSHS) var avsatta för 2001, vilket måste reduceras till en tredjedel (7 miljoner TSHS) p g a att underlaget inte sändes till Svenska kyrkan förrän i september samma år. En bidragande orsak till den långsamma handläggningen är den hierarkiska strukturen hos samarbetsorganisationen. På projektledarnivå är kunskapen om Sidas och Svenska kyrkans bidragsvillkor mycket ojämn.

Vår bedömning är att transparensen i såväl Svenska kyrkans system som dess samarbetspartners är god. Genom bl.a. krav på särskilda bankkonton för bidraget från Sida finns det goda möjligheter att följa överföringarna av medel. Vi har inte funnit någon indikation på korruption i något led. Transparensen i medelshanteringen kan ytterligare förbättras. Vi anser att det är angeläget att Svenska kyrkan särskilt uppmärksammar avgiftshanteringen hos sina samarbetspartners. Det är här de största riskerna finns för oegentligheter. Vi vill dock betona att vi inte har funnit några indikationer på sådana.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan i granskningen av projekten särskilt uppmärksammar avgiftshandtering, samt policy för och utbetalning av allowances.

6.7 Möjligheter till omfördelning mellan anslagsposter

6.7.1 Gällande regler

Enligt avtalet med Sida har Svenska kyrkan rätt att göra omfördelningar understigande 0,5 procent av ramen, utan tillstånd från Sida. Om avvikelsen i ett projekt uppgår till över 0,5 % av totalramen för Svenska kyrkan skall godkännande inhämtas eller – om t ex ett projekt inte blir av – en faktaredovisning lämnas. Den totala budgeten i många projekt är emellertid lägre än detta belopp, varför uppgiften inte är så betungande.

Internt reglerar "*Delegationsordning for de internationella verksamhetsområdena*" vem som beslutar om omdisponeringar

- inom kostnadsställe
- inom delprogram
- inom huvudprogram
- mellan huvudprogram.

På lägsta nivå beslutar kostnadsställeansvarig, därefter delprogramansvarig, huvudprogramansvarig och slutligen verksamhetsområdeschef.

6.7.2 Slutsatser

Befogenheterna att besluta om omfördelningar är tydligt angivna, både mellan Sida och Svenska kyrkan och internt inom kyrkan. Vi har inte funnit några indikationer på att dessa befogenheter överträds.

7. Redovisning och kontroll

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Kontinuerlig uppföljning och resultatredovisning
- Övrig statistikproduktion
- Årsredovisningen
- *Revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg*
- *Svenska kyrkans revisors granskning av rambidrag från Sida*

7.1 Kontinuerlig uppföljning och resultatredovisning

7.1.1 Nuvarande situation

Inom Svenska kyrkan sker intern rapportering och uppföljning per tertial enligt ”Instruktion till tertialrapportering”. Arbetet med tertialrapporteringen omfattar fyra rapporteringssteg:

1. kostnadställerappport
2. delprogramrapport
3. huvudprogramrapport
4. verksamhetsområdesrapport.

Kostnadsstälernas och delprogrammets rapporter är steg på vägen och dessa rapporter ligger till grund för rapporteringen på nästa nivå. Huvudprogrammets och verksamhetsområdenas rapporter delges styrorganet. För var och en av dessa rapporter gäller att föra vidare information avseende verksamhetens utförande och måluppfyllelse samt ekonomiskt utfall. Avvikelsesrapportering sker av väsentliga avvikelser från budget. Som tumregel gäller att avvikelser på mindre än 10 procent inte kommenteras.

Svenska kyrkan har avsatt betydande personella resurser för att avrapportera gamla projekt till Sida. För alla projekt påbörjade före 1997 skall verifikationerna tas fram, bokslut fastställas och revideras samt en slutrapport skrivas. Den plan som har överlämnats till Sida synes vara tillfyllest. Det är naturligtvis viktigt, och har redan uppmärksammat, att arbetet inom Svenska kyrkan kvalitetssäkras så att motsvarande problem inte uppstår igen.

Enligt det nya ramavtalet mellan Svenska kyrkan och Sida ska de Sidastödda projekten särredovisas.

I regel rapporterar samarbetsorganisationerna årsvis. Endast i några fall sker rapportering halvårsvis. Detta regleras i samarbetsavtalen. När en årsrapport inkommer kontrollerar regionekonomerna att rapporten uppfyller kyrkans krav. En avstämning sker mellan projekthandläggare och regionansvarig. Därefter registreras rapporten i PHS. I den nya versionen av PHS finns en "varningsflagga" som kan användas för att indikera rapporter med brister.

7.1.2 Slutsatser och rekommendationer

Vid fältstudierna har visserligen framkommit att det skapar ganska mycket extraarbete att varje bidragsgivare har specifika krav på hur redovisningen skall utformas, men att problemet är hanterligt. De krav som Sida ställer anses inte vara större än andra bilaterala givares. Dock hävdas det att kraven har skärps betydligt, jämfört med för

några år sedan, då det aldrig blev någon reaktion om man redovisade för sent eller på hur redovisningarna gjordes.

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.

7.2 Årsredovisningen

Svenska kyrkans årsrapportering omfattar enligt ”Instruktion till årsredovisning” samma fyra steg som tertiärrapporteringen, vilka redovisades i föregående avsnitt. För var och en av dessa rapporter gäller att föra vidare information avseende verksamhetens utförande och måluppfyllelse samt ekonomiskt utfall. Särskilt viktigt är att rapportera vilka avvikelser som uppstått under året i förhållande till de planer som angivits i detaljbudgeten. De ekonomiska avvikelser som ska avrapporteras är sådana som överstiger 10 procent av årsbudget.

Den rapport som presenteras till styrorganet innehåller verksamhetsområdesrapport och huvudprogramrapport. Trots att den officiella rapporten till styrorganet inte inkluderar delprogram och kostnadsställe sammanställs dessa rapporter och ligger till grund för rapporten till styrorganet.

Grunden för en tillförlitlig årsredovisning är kostnadsställerapporten. Denna utgör underlag för delprogram- och huvudprogramrapporter, vilka i sin tur utgör grunden för den rapport som avges för verksamhetsområdena.

Förutom denna officiella årsrapport avger Svenska kyrkan årsrapport till Sida avseende de tre verksamhetsområdena SKM, LH och EFS. Denna benämns ramrapport och styrs av samarbetsavtalet med Sida.

7.3 Övrig statistikproduktion

Statistikredovisningen till Sida i början av året vållar problem, då underlag ännu inte har hunnit komma in från samarbetspartners. Tidspressen är stor och uppgifterna till Sida blir mindre tillförlitliga. Denna tidsplan kan dock inte påverkas av Svenska kyrkan.

7.4 Revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg

7.4.1 Generellt

De krav Svenska kyrkan ställer på revisionen hos sina samarbetsorganisationer varierar något. I vissa fall, särskilt när stödet avser generellt organisationsstöd, godtas organisationens ordinarie revisionsberättelse. I andra fall kräver man ett separat revisionsintyg för det enskilda projektet. Behovet och situationen styr vilka krav som ställs.

I bilaterala samarbeten kräver man alltid in revisionsintygen. I multilaterala samarbeten får man inte alltid in revisionsintyg från den lägsta nivån, men i de flesta fall får man det. Värdet av revisionsintygen ifrågasätts vid många av våra intervjuer. Den sammanlagda kostnaden är betydande och anses svår att motivera. Kontrollen blir för ytlig. Istället föreslås att fördjupade insatser görs i ett urval av projekten och att resurserna i övrigt används till att följa upp resultatet.

7.4.2 Iakttagelser vid fältstudierna

Svenska kyrkan ställer inte krav på kvalificerad revisor i sina avtal med samarbetsorganisationerna, men uppger att de flesta ändå har kvalificerad revisor. I exempelvis Tanzania används auktoriserad revisor (*"Chartered Certified Public Accountants/Auditors"*) för revisionen av varje enskilt projekt. Revisionen genomförs enligt internationell standard. Revisorn har intygat att bokföringen har skett enligt internationell standard. Revisionen sker enligt *"Standard accounting practices"* och *"Standard guidelines for NGOs in Tanzania"*, som utfärdas av NBAA (National Board of Accounting and Auditing). ELCTs revisionsenhet har gett ELCT-NWD revisionsstatusen *"unqualified"* (dvs utan anmärkning) för 1999. För 2000 finns ännu inget reviderat bokslut.

I Guatemala använder revisorn för FUNCEDESCRI sig inte av vedertagna formuleringar avseende referens till god revisorssed och till gällande lagar och förordningar i landet. Verksamheten bedrivs dock enligt vår bedömning (bilaga 4) enligt rapportering och det finns manualer för den finansiella hanteringen, liksom delegationsordning, attesträtter, konto- och kassahantering, samt regler för uppföljning och kontroll.

Enligt samarbetsavtal med The World Council of Churches (WCC) revideras de projekt som Svenska kyrkan stöder av WCCs revisor som en del av WCCs årliga revision.

Enligt samarbetsavtal med The Lutheran World Federation ska revisionsrapporter avges av kvalificerade revisorer årligen för alla projekt.

7.4.3 Slutsatser och rekommendationer

Kvaliteten på revisionsintygen är svår att bedöma. Vi har dock inte vid fältbesöken funnit några indikationer på att revisionsintygen är direkt felaktiga. Värdet av dem kan emellertid ifrågasättas.

Sida kräver i Allmänna villkor att insatser över SEK 200 000 revideras av kvalificerad revisor. Svenska kyrkan ställer inte det kravet i sina avtal med samarbetsorganisationerna. Även om flertalet samarbetsorganisationer ändå anlitar kvalificerad revisor rekommenderar vi att Svenska kyrkan inkluderar kravet på kvalificerad revisor i samarbetsavtalen när årsbidraget överstiger SEK 200 000.

Vi föreslår att Svenska kyrkan vid ELCT-NWD i Tanzania ställer krav på revisionsstatus *"unqualified"* och motsvarande hos övriga samarbetspartners.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan inkluderar kravet på kvalificerad revisor i samarbetsavtalen när årsbidraget överstiger SEK 200 000
- Svenska kyrkan vid ELCT-NWD i Tanzania ställer krav på revisionsstatus ”unqualified”, och motsvarande hos övriga samarbetspartners.

7.5 Svenska kyrkans revisors granskning av rambidrag från Sida

7.5.1 Genomförandet av revisionen

De tre verksamhetsområdena SKM, LH och EFS är helt integrerade i Svenska kyrkans organisation och inkluderas därför i Svenska kyrkans nationella nivåns revisionsberättelse avseende årsredovisningen. Dessutom har Svenska kyrkans valda revisorer, inklusive den auktoriserade revisorn, skrivit separata revisionsintyg för SKM och LH. Enligt de uppgifter vi har fått kommer inte dessa separata revisionsintyg att förekomma i fortsättningen.

Utöver den officiella årsredovisningen lämnar Svenska kyrkan även en årlig ramrapport till Sida. Denna styrs av samarbetsavtalet med Sida. Ett separat revisionsintyg lämnas avseende denna rapport. Detta intyg avges inte av Svenska kyrkans valde auktoriserade revisor utan av den granskningsansvarige på samma revisionsfirma, Öhrlings Pricewaterhousecoopers.

På revisionsintyget avseende rapporten till Sida anges att revisionen har utförts både enligt god revisionssed och enligt Sidas revisionsinstruktion. I intyget anges också att redovisning och rapportering har skett enligt Sidas Allmänna villkor samt gällande anvisningar.

7.5.2 Slutsatser

Det faktum att den granskningsansvarige – och inte organisationens valde revisor - skriver revisionsintyget avseende rapporteringen till Sida är ovanligt, men vi anser inte att det finns något att invända mot detta eller att Sidas Allmänna villkor ställer några krav i den riktningen.

8. Lagar och förordningar

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Inom respektive sakområde
- Övriga lagar och förordningar
- *Svenska kyrkans system och rutiner för upphandling*

8.1 Svenska kyrkans system och rutiner för upphandling

Detta styrområde är enligt de intervjuade relativt fritt från problem. Det är egentligen endast tillämpningen av LOU som uppfattas som problematisk. Sidas jurister följer kontinuerligt utvecklingen av rättspraxis på området. För närvarande diskuteras tillämpningen vad gäller de enskilda organisationerna. Ett problem är svårigheterna att hävda att det är svensk lagstiftning som ska tillämpas vid upphandlingar där Sverige endast bidrar med en del av de resurser som används för inköpet. Ett annat problem är när värdet av varje inköp av varor och tjänster som görs inom ramen för ett enskilt projekt är litet, men det sammanlagda värdet av alla inköp inom organisationen av produkten ifråga är omfattande.

Sida/SEKA har dokumenterat vilka problem som samarbetsorganisationerna har med upphandlingsreglerna och arbetet med tillämpningsanvisningarna befinner sig i slutskedet.

8.2 Slutsatser

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 angeläget att det tydliggörs hur LOU skall tillämpas. Det är därför viktigt att det pågående arbetet inom Sida leder till tydliga regler. Svenska kyrkan är beroende av dessa tillämpningsanvisningar för en översyn av sina system och rutiner. Eftersom Sidas arbete befinner sig i slutskedet finns det inte skäl att här föregripa detta med konkreta rekommendationer i dagsläget.

9. Svenska kyrkans organisatoriska förutsättningar

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- *Svenska kyrkans relation till Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd*
- Associationsform
- Val av samarbetspartners

9.1 Svenska kyrkans relation till Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd

9.1.1 Samarbetet med Kyrkornas världsråd (KV) och Lutherska världsförbundet (LVF)

Kyrkornas världsråd (KV) och Lutherska världsförbundet (LVF) har beskrivits i bilaga 5. Där beskrivs även den avtalsmässiga relationen mellan Svenska kyrkan och dessa organ.

Det finns ett avtal mellan KV och Svenska kyrkan avseende 2001, undertecknat i februari 2001, som innefattar en redovisning av samtliga projekt som erhåller stöd från

Svenska kyrkan under året. Kyrkornas världsråd (KV) högsta beslutande organ är årsmötet (Assembly), som sammanträder vart sjunde år. Det finns en Central Committee, Executive Committee, Programme Committee och Finance Committee som styr organisationen under mellantiden. Vidare finns det en rad rådgivande organ. Sekretariatet består av en generalsekreterare och fyra clusters.

De viktigaste styrdokumenterna är visionen, "Vision to Action" samt APD (Activity Planning Documents). Visionen fastställdes av Assembly 1998. Detta föregicks av en åtta år lång process i hela organisationen.

LVF har ett standardavtal med kyrkorna i de nordiska länderna och några till. I detta regleras noggrant ansvarsfördelningen mellan Svenska kyrkan, LVF och implementerande medlemsorganisation. Även Reporting Requirements är noggrant preciserade. I en bilaga till avtalet återfinns specificerade Reporting Procedures. Standardavtalet skall utvärderas av extern utvärderare 2004. Mellan Svenska kyrkan och LVF finns ett ramavtal för perioden 2001-2005, undertecknat i mars 2001. Detta avtal ersatte ett tidigare avtal för 1998-1999, vilket hade förlängts till att även gälla år 2000. Årligen fastställs ett avtal för aktuella insatser. LVF har en treårsplanering, vilket ger en god framförhållning när det gäller de ekonomiska ramarna. För första gången genomfördes 1998 en omfattande process kring Aims and Goals. I 1999 års programplan är alla aktiviteter länkade till dessa mål. En medlemsenkät planeras genomföras inom kort. Det finns ett väl fungerande system för spridning av guidelines till medlemmarna och andra intressenter. Vidare håller ett internetbaserat Monitoring and Reporting system på att utvecklas. I detta skall alla som är behöriga kunna gå in för att få aktuell information om pågående och avslutade projekt.

Vid LVF finns två avdelningar:

- **The Department for Mission and Development (DMD)** arbetar tillsammans med medlemmarna i ca 450 projekt. DMD är inte operationella. De flesta projekten är treåriga, med krav på återrapportering halvårsvis. För varje projekt finns det ett Project Agreement och ett Audit Agreement. Projekten följs upp genom att LVFs personal gör fältbesök och externa utvärderingar. Capacity Building Workshops är ett viktigt verktyg. F n finns det bara ett projekt med Sida - finansiering (FAAP i Brasilien).
- **The Department of World Service (WS)** består av 5 000 lokalanställda, 52 internationella experter i fält samt 21 anställda i Genève. Budgeten är på 90 miljoner USD, exklusive mat och materiel. Nyligen genomfördes en kapacitetsstudie av WS, som visar på behovet av en förstärkt beslutsstruktur och en något självständigare ställning. Vidare har en omfattande manual utarbetats. En Procurement Policy har utarbetats, vilken bedöms uppfylla rimliga internationella krav. Det finns en omfattande och detaljerad återrapportering av genomförda aktiviteter. Under hösten 2002 skall WS utarbeta en strategisk plan för en treårsperiod och Svenska kyrkan skall delta i detta arbete.

Dessutom har vi studerat Action by Churches Together (ACT), även om denna organisation inte ingår i systemrevisionen direkt.

Inom de ekumeniska och multilaterala nätverken pågår ett långsiktigt arbete med att tydliggöra rollfördelningen mellan KV och LVF. Samtalen har intensifierats genom att en arbetsgrupp tillsatts för att finna vägar till ökad samverkan inom olika områden. Bland annat har problematiken kring HIV/AIDS skapat förutsättning för en gemensam ekumenisk agenda för att aktualisera behovet av preventiva åtgärder.

Vidare har ACTs roll gentemot KV och LVF klargjorts och inom LVFs Departement for World Service (WS) diskuteras rollen av en internationell, operativ och professionell katastrof- och utvecklingsorganisation.

9.1.2 Slutsatser och rekommendationer

Varje enskild samarbetsorganisationens relation till Svenska kyrkan är klart definierad och grundligt dokumenterad. Det som komplicerar bilden är mångfalden relationer, som inte löper parallellt utan som går in i varandra. Sålunda kan Svenska kyrkan i utvecklingsbiståndet samtidigt ha både en bilateral relation med en systerkyrka i ett land och en indirekt multilateral relation med samma kyrka genom en ekumenisk paraplyorganisation. Det finns fördelar med både det bilaterala och det multilaterala arbetssättet. Båda bygger på långvariga relationer och ett förtroende mellan parterna. Generellt har LH arbetat till större delen multilateralt. Det finns ett mervärde i att samla flera kyrkors resurser och göra gemensamma prioriteringar.

Det finns i detta sammanhang skäl att beröra frågan om användandet av en multilateral organisation som kanal för en del av ramorganisationens insatser. I anvisningarna för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats beskrivs ett av målen för EO:s verksamhet så här: "*Grunden för utvecklingssamarbetet med enskilda organisationer är att en svensk organisation ingår och utvecklar ett nära samarbete med en partner i mottagarlandet*". När just denna fråga i en tidigare systemrevision ställdes på sin spets visade det sig att samarbetet med en svensk organisation vägde tyngre än effektiviteten i projektgenomförandet i en mer traditionell mening⁷.

Vår bedömning är emellertid att Svenska kyrkans inflytande över de projekt som bedrivs genom LVF och KV är tillräckligt stort för att motivera att utbetalning av bidrag kan anses vara förenligt med kraven i anvisningarna. Den information Svenska kyrkan erhåller i den process som föregår ett beslut om medverkan i finansieringen av ett projekt är mycket omfattande. Vår bedömning är att detta beslutsunderlag är av minst samma kvalitet som beslutsunderlagen i det bilaterala samarbetet. Svenska kyrkan är dessutom djupt involverat sedan mycket lång tid i utvecklingen av KV och LVF. Därigenom finns det en utvecklad relation och ett nära samarbete med partnern i samarbetslandet. Att denna relation utvecklas inom ramen för internationella nätverk är enligt vår bedömning snarare en fördel än en nackdel. Uppföljning och utvärdering synes också fungera väl så bra i det multilaterala samarbetet jämfört med det bilaterala och ambitionsnivån i utvecklingsarbetet på detta område är hög. Problemet ligger främst i möjligheterna att påverka implementeringen av beslutade projekt. Här finns det flera led mellan den svenska parten och partnern i samarbetslandet. Utökade kontakter i

⁷ I systemrevisionen av LO-TCO Biståndsmyndighet påtalades att den multilaterala verksamheten inte uppfyller Sidas krav på utvecklingssamarbete genom folkrörelsesamarbete, då de svenska förbundens roll i multilaterala projekt inte uppfyller Sidas krav avseende ansvar, involvering och relation. Internationalernas professionalitet och effektivitet som projektgenomförare ansågs inte kunna motivera att Sidas krav åsidosattes.

förening med de planerade systemen för Internetbaserad fortlöpande uppföljning torde dock kunna innebära avsevärda förbättringar på denna punkt.

Det blir i detta perspektiv allt viktigare för Svenska kyrkan att kontinuerligt delta i LVFs rådförsamling och i KVs centralkommitté samt i de ekumeniska fora som behandlar innehålls- och strukturfrågor. För att stärka Svenska kyrkans närvaro och deltagande i dessa fora pågår inom kyrkokansliet ett arbete med att skapa en gemensam och samlad förståelse av ett bilateralt respektive multilateralt förhållningssätt. Detta arbete innebär också möjligheter till att långsiktigt höja kvaliteten på utvecklings- och katastrofarbetet.

Lutherska Världsförbundet

Planeringsprocessen har utvecklats i positiv riktning. Den synes ge goda möjligheter till väl avvägda prioriteringar. Den manual som har utarbetats är mycket ambitiös. Enligt vår bedömning är avrapporteringen från projekten bra. Det finns dock brister i den finansiella insatsuppföljningen. Vidare är transparensen i systemen mindre god. Ett utvecklingsarbete har påbörjats för att ändra bokföringsprogrammet och förenkla kontoplanen. Budgetstrukturen ska därigenom bli mera transparent. Det var vid vårt besök oklart för LVFs representanter på vilken nivå revisionsinstruktionerna hade fastställts. Vidare har redan tidigare föreslagits att revisionen skall genomföras enligt internationell standard i stället för som nu enligt schweizisk, som inte är lika strikt. Det finns dessutom en del poster som är felklassificerade i balansräkningen. Detta utvecklingsarbete när det gäller den finansiella styrningen beräknas ta uppemot två år. Målet är att det skall vara klart till LVFs Assembly 2003. Det är viktigt att Svenska kyrkan noggrant följer detta utvecklingsarbete och utvärderar erfarenheterna utifrån Svenska kyrkans perspektiv med hänsyn till de krav som Sida ställer. En värdering kan ske i anslutning till utvärderingen av standardavtalet med LVF 2004.

Kyrkornas Världsråd

Styrningen inom KV är väl utvecklad. De olika styrdokumenterna är anpassade till varandra och inordnade i en genomtänkt cyklisk process.

Även den finansiella insatsuppföljningen är välorganiserad. Det finns en fastställd "Audit Approach", som tydliggör sambanden i den finansiella informationen mellan de enskilda projekten och summeringar per givare och region samt totalt. Hela det finansiella systemet och rapporteringen är därmed helt transparent.

Den finansiella rapporten till Svenska kyrkan, i vilken samtliga aktiviteter redovisas, där Svenska kyrkan är medfinansierad, är heltäckande.

Resultatrapporteringen är komplicerad och det finns en strävan att förenkla den och göra den mer tillgänglig för olika intressenter. Det är fortfarande svårt att avläsa vilka projekt som har lyckats väl eller inte. Det finns inte heller idag någon bra koppling mellan den finansiella styrningen och uppföljningen å ena sidan och resultatstyrningen och utvärderingen av uppnådda effekter å den andra.

Det kan finnas upp till 15 givare i ett och samma program, vilket gör styrningen komplicerad. Det går då av naturliga skäl inte för projektansvariga att ta hänsyn till alla de policydokument som givarna har. Åtagandet skulle sannolikt bli tydligare om antalet

begränsades till maximalt 3-4. Det synes dock finnas en god överensstämmelse mellan de kriterier som KV använder i urvalsprocessen när projekten väljs ut och Sidas krav.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan mycket aktivt medverkar i styrningen av LVF och KV, genom deltagande i LVFs rådförsamling och i KVs centralkommitté samt i de ekumeniska fora som behandlar innehålls- och strukturfrågor, i syfte att uppfylla de krav som ställs från Sida
- Svenska kyrkan i anslutning till utvärderingen av standardavtalet med LVF 2004 utvärderar erfarenheterna utifrån Svenska kyrkans perspektiv av det utvecklingsarbete som bedrivs inom LVF vad gäller den finansiella styrningen.

9.2 Val av samarbetspartners

9.2.1 Generellt

Vi kan efter vår granskning inledningsvis konstatera att

- Svenska kyrkans val av samarbetspartners styrs av tradition i inte ringa omfattning. Många relationer till systerkyrkor har funnits i decennier.
- Det finns inom Svenska kyrkan en stor respekt för samarbetsorganisationernas kompetens och en bra dialog
- Inom Svenska kyrkan finns det intresse av en ökad proaktivitet i valet av samarbetspartners, men samtidigt vill man inte att det ska gå ut över de traditionella relationerna
- Det pågående arbetet vid Sida/SEKA med att utarbeta ramkriterier är av stor strategisk betydelse för Svenska kyrkan, då det förbättrar förutsättningarna för alla organisationer att på ett tydligare och mera transparent sätt konkurrera om finansiellt stöd från Sida.

Arbetet med att utveckla ramkriterierna välkomnas av alla intressenter. Utvecklingen av en process för val av ramorganisationer, inklusive explicita, ex ante uttryckta kriterier 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 innebär en hårdare konkurrens om tillgängliga medel för Svenska kyrkan och övriga enskilda organisationer som idag har ramavtal. Det är därför viktigt att Svenska kyrkan redan nu förbereder sig inför en sådan utveckling, bl a genom att bygga upp kapaciteten, initiera ytterligare insatser för att säkerställa kvaliteten på projekten etc. Av särskild vikt för Svenska kyrkan är arbetet kring vidgade kriterier.

I flertalet fall kommer Svenska kyrkan in tidigt i förberedelsearbetet i ett projekt. En aktiv dialog med samarbetspartnern säkerställer att det finns en gemensam bild av vilka resultat som projektet förväntas leda till och vilka förutsättningarna är. I enstaka fall är valet av samarbetspartner och/eller val av projekt ett resultat av speciella omständigheter. Ett av projekten i Guatemala, som startats och från början finansierats av annan biståndsgivare, har exempelvis inte varit tillräckligt underbyggt från starten. Detta ger organisationen problem i nuläget, eftersom ytterligare resurser fordras för att om möjligt få projektet konkurrenskraftigt och operativt. Organisationen i Guatemala är oerhört engagerad i de fattiga mottagarna av stödet. Däremot tycks den brista när det gäller att ta vara på de egna resurserna och säkerställa personalens möjligheter att stanna

kvar. I de båda andra studerade länderna mötte vi samma engagemang, men utan motsvarande negativa effekter.

9.2.2 Exemplet Tanzania

I Tanzania samarbetar Svenska kyrkan ända sedan starten under andra världskriget med ELCT. ELCT har visat sig vara en stabil samarbetspartner, med mycket hög professionell kompetens. Ett förtroendefullt samarbete har utvecklats baserat på ömsesidig respekt. Flertalet på ledande nivå centralt och i stiftet har hög formell utbildning genom studier både i Tanzania och vid utländska universitet. Genom egna internationella relationer och ELCTs omfattande internationella nätverk har de en god kunskap om utvecklingen inom den egna professionen.

Systemet för koordinering av planering, beslutsfattande och resursallokering genom LMC är mycket ambitiöst. Ansvars- och arbetsfördelning mellan LMC, ELCT centralt och stiftet är emellertid inte tydlig och planeringsprocessen är alltför byråkratisk. Det finns skäl att tydliggöra roller, minska försöken till centralstyrning och förenkla processer.

Inom ELCT samarbetar Svenska kyrkan av historiska skäl främst med det nordvästra stiftet. Detta sker genom direktkontakt mellan det nordvästra stiftet och Svenska kyrkan. Inom ELCT finns det olika uppfattningar om detta. Åsikterna kan delas in i tre grupper:

1. Detta är det mest effektiva sättet. Vill man få ut synliga effekter av begränsade insatser är det bäst att koncentrera dessa till ett ställe. Eftersom långvariga förtroendefulla relationer leder till bättre resultat är det mest ändamålsenligt att hålla fast vid detta stift.
2. Samtliga resurser bör kanaliseras genom den gemensamma korgen, så att planeringen verkligen kan omfatta alla insatser. Men genom att destinera pengarna till enskilda projekt kan det ändå i huvudsak fungera som i punkt 1. Resurser för kapacitetsuppbyggnad bör dock användas till gemensamma workshops och seminarier för hela ELCT.
3. Samtliga resurser bör läggas i den gemensamma korgen och fördelas rättvist efter behoven, så att de "sämsta" stiftet kommer ikapp de "bästa".

Den exakta innebörden av begreppet "den gemensamma korgen" (common basket) är oklar inom LMC. Vidare förs en diskussion om vilka roller ELCT respektive LMC ska ha bland annat i planeringsprocessen.

9.2.3 Slutsatser och rekommendationer

Vår bedömning är att det inte finns några allvarliga problem när det gäller ansvarsfördelningen visavi samarbetsorganisationerna. Denna är tydligt reglerad och väl känd bland Svenska kyrkans medarbetare och ledningen i samarbetsorganisationerna. Vi har dock kunnat konstatera att denna kunskap tunnas ut i andra och tredje led i samarbetsländerna. Detta kan vara en av orsakerna till förseningar i avtalstecknande, projektstart och avrapporteringar etc. Men detta är samarbetsorganisationens ansvar och beror inte på en otydlig ansvarsfördelning visavi Svenska kyrkan. Däremot kan Svenska kyrkan bidra till att dessa problem synliggörs och uppmärksammas.

I de länder som vi har besökt finns väl fungerande partnerskap mellan Svenska kyrkan och dess samarbetspartners. Dessa baseras på gemensamma grundläggande värderingar och en ömsesidig respekt. Detta ger bästa möjliga förutsättningar för en effektiv verksamhet. Vi bedömer att det största problemet är en bristande resultatorientering. Ett harmoniskt och konfliktfritt umgänge har högre prioritet än de faktiska effekterna av samarbetet. Denna prioritering är förståelig utifrån kyrkans gemensamma mission och det finns ingen anledning att ha synpunkter på detta så länge som det handlar om kyrkans egna pengar. Men ett statligt stöd är förknippat med ett ansvar för hur resurserna används och det är därför motiverat att ställa större krav på resultatorientering och återrapportering från dessa projekt.

En bedömning av valet av samarbetspartner är en komplex fråga, där förutsättningarna ser olika ut från land till land. Vi har valt att här ta Tanzania som exempel. Enligt vår bedömning är ELCT den naturliga samarbetspartnern i Tanzania. Samarbetet fungerar väl, varför det inte finns skäl till förändring. När det gäller fördelningen av insatserna inom ELCT anser vi att Svenska kyrkan har gjort de ur effektivitetssynpunkt bästa valen mellan generella insatser genom ELCT-CW och riktade insatser till det stift som det finns en långvarig relation till. Detta stift är enligt samstämmiga uppgifter ett av de som fungerar allra bäst och det är lätt att inse att om skillnaderna mellan stiftet blir alltför stora så kommer detta att skapa spänningar inom organisationen. Svenska kyrkan har dock genom sin närvaro i de centrala samarbetsorganen möjlighet att på nära håll följa utvecklingen och när det bedöms nödvändigt göra en annan fördelning av insatserna. I detta sammanhang vill vi påminna om hur viktigt det är att Svenska kyrkan har tillräckliga personella resurser för medverka i dessa sammanhang. Det kan också vara värt att notera att graden av inflytande är beroende av personliga relationer upparbetade under lång tid.

Svenska kyrkan prioriterar ett fortsatt samarbete med de samarbetspartners där det finns en väl fungerande relation. Vi anser att partnerskapet med dessa samarbetspartners bör vidareutvecklas i riktning mot en ökad resultatorientering. Det finns även skäl att vara öppen för nya samarbetspartners vars kapacitet är viktig för ett visst lands utveckling. Vi rekommenderar vidare att Svenska kyrkan även i fortsättningen aktivt arbetar för en utveckling av samarbetet mellan Syd och Nord genom tex den typ av organ som LMC i Tanzania representerar. Som en konsekvens av detta rekommenderar vi att Svenska kyrkan avsätter erforderliga resurser för ett sådant engagemang.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan prioriterar ett fortsatt samarbete med de samarbetspartners där det finns en väl fungerande relation
- Nya samarbetspartners väljs utifrån samarbetslandets behov av uppbyggnad av specifik kompetens, t ex när det gäller att förbättra möjligheterna till självförsörjning
- Svenska kyrkan utarbetar en riskhanteringsmodell för den inre granskningen av presumtiva och befintliga samarbetspartners
- Partnerskapet med dessa samarbetspartners vidareutvecklas i riktning mot en ökad resultatorientering
- Svenska kyrkan även i fortsättningen aktivt arbetar för en utveckling av samarbetet mellan Syd och Nord genom t ex den typ av organ som LMC i Tanzania representerar, samt att erforderliga resurser avsätts för ett sådant engagemang.

10. Utformningen av Svenska kyrkans organisation

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Beslutsordning
- Ledningsform
- *Kyrkokansliets organisation och arbetsformer*
- *Förbättringar och rationaliseringar föranledda av inrättandet av en gemensam styrfunktion för Svenska kyrkans Mission och Lutherhjälpen genom en sammanslagning av nämnderna för SKM och LH)*
- Initiativrätt
- *Verksamhetsplaneringen*
- IT-strategi
- Personalpolitiken

10.1 Kyrkokansliets organisation och arbetsformer

10.1.1 Nuvarande organisation

Svenska kyrkan har sedan 1997 en avancerad matrisorganisation. I samband med denna omorganisation fick alla anställda söka jobb på nytt i den nya organisationen. Omorganisationen skapade en del bitterhet som fortfarande kan anas, om än i mindre omfattning. Den nya organisationen har inte utvärderats. Vissa förändringar har dock gjorts. Exempelvis kommer det tidigare delprogrammet Katastrofer att bli ett huvudprogram 2002. Huvudorsaken uppges vara att det medialt mer intressanta katastrofbiståndet ska lyftas fram.

Under långa perioder har det funnits vakanser på flera nyckelbefattningar. Det gäller t ex utrikeschef och chef för strateger/tematiker. Den senare chefsstolen har stått tom sedan omorganisationen tills helt nyligen. Det har också länge funnits vakanser på befattningarna som tematiker för utbildning respektive hälso- och sjukvård.

Svenska kyrkan hade 2001 på nationell nivå 14 verksamhetsområden (VO), varav LH, SKM och EFS Utland var tre. För vart och ett av dessa verksamhetsområden skall enligt instruktion en egen budget och ett eget resultat redovisas. Samtidigt som alla verksamhetsområden är mer eller mindre självständiga enheter är de också en del av Svenska kyrkans nationella nivå och betraktas genom detta som en helhet. Det betyder att Kyrkostyrelsen och Kyrkomötet har det samlade och yttersta ansvaret för all verksamhet. De instruktioner som givits av Kyrkomötet och de avtal som till följd av den historiska situationen slutits medför att gränserna mellan de tre verksamhetsområdena är tydliga. Medel inom en del av organisationen är att betrakta som ändamålsdestinerade för viss verksamhet och kan endast disponeras i enlighet därmed.

Kyrkomötet beslutade i september 2001 att slå ihop nämnderna för LH och SKM till en gemensam nämnd (Nämnden för Internationell Mission och Diakoni). Förändringen träder i kraft om ett år. Även EFS har inbjudits att ingå i nämnden. Det finns stora

förväntningar inom kansliet på att den nya nämnden skall bidra till ökad tydlighet i styrningen.

Kansliet är uppdelat i tio avdelningar, som var och en i olika omfattning betjänar ett eller flera verksamhetsområden. En av dessa är avdelningen för internationell mission och diakoni samt ekumenik.

Kostnaderna från Kyrkokansliet fördelas på respektive verksamhetsområde efter utnyttjande, vilket har fastställts genom analys av varje tjänst inom kansliorganisationen. Denna analys har avdelningscheferna gjort i samråd med de verksamhetsområdeschefer som berörs av utfördelningen av respektive tjänst, varefter Förvaltningsdelegationen har fastställt fördelningen.

För verksamhetsområdet gemensamma intäkter, kanslikostnaderna samt vissa andra kostnader, som inte på ett rättvisande sätt kan fördelas direkt till huvudprogram, samlas under ett redovisningsbegrepp som kallas Verksamhetsområdesgemensamt. Under varje huvudprogram kan ett eller flera delprogram definieras.

Till kanslikostnader räknas löner, lagstadgade sociala avgifter och andra lönebikostnader, kostnader för datorer och ADB-stöd, lokaler. Lokalservice, inventarier, telefoni, kopiering, vissa porto- och distributionskostnader, reception och vaktmästeritjänster, utbildning, rekrytering, avveckling m.m.

Arbetsituationen för enskilda medarbetare inom Svenska kyrkan uppvisar stora variationer. De flesta arbetar mycket självständigt och gör sina prioriteringar helt på egen hand. 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. Många av de vi har intervjuat har tagit upp likartade problem och frågeställningar:

- Hur göra rätt prioriteringar, när tiden inte räcker till?
- Hur kan balansen mellan beredningsarbete och uppföljning förbättras?
- Hur kan man jämna ut arbetsbelastningen över året?
- Hur kan man få en jämnare arbetsbelastning mellan medarbetarna?
- Hur omsätta den enskildes kunskap till gemensam kunskap?
- Personaldimensioneringen – vilken är den rätta?
- Hur ska vi få tid till metodutveckling?

Det finns också exempel på oklarheter när det gäller tematikernas roll och ansvar i förhållande till regionansvariga och projekthandläggare. Ansvar och befogenheter är inte tydligt uttryckta. Både tematiker och strateger har önskemål om att utveckla samarbetet i matrisorganisationen, så att deras bidrag kommer till större nytta och att deras ansvar och befogenheter tydliggörs. Det finns bland dem en upplevelse av att regionansvariga ”slår vakt” om att kontakter med bl a missionärerna går via dem. Regionansvariga har en arbetsgivarroll gentemot missionärerna så det är självklart att regionansvariga behöver ha full information. Detta hindrar dock inte att även tematiker/strateger bör bygga upp egna kontakter med samarbetspartners i fält utifrån sitt tematiska ansvar.

Det system för information och samråd som finns inom Svenska kyrkan uppfattas som mycket tidskrävande. En del av de intervjuade framhåller vikten av att möten genomförs mer effektivt. Bland annat har vid intervjuerna påpekats vikten av att:

- Mötena är väl förberedda
- Tid används till information endast om ingen annan möjlighet finns att informera (skriftlig information är att föredra om alla berörs och om få berörs är det bättre att tala direkt med dessa)
- Möten startar punktligt även om alla inte är där och avslutas senast vid utsatt tid
- Var och en har ett ansvar för att disciplinera sig när det gäller ovidkommande kommentarer, stickspår eller att upprepa sig
- Den som inte var med har skyldighet att själv informera sig om innehållet.

10.1.2 Slutsatser och rekommendationer

Det senaste året har ledningen prioriterat att stärka kansliet och dess struktur i ett långsiktigt perspektiv. Förslaget om en samlad nämnd för det internationella arbetet ökar påtagligt förutsättningarna för en strategisk styrning av verksamheten samtidigt som det ger en administrativ avlastning. Detsamma gäller för de planerade förändringarna i huvudprogram. Verksamhetskritiska nyckelfunktioner har inrättats och rekryterats. Styrsystemen är generellt väl utvecklade, kända av personalen och tillämpade i praktiken.

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 kyrkokansliet.

Vår övergripande bedömning är att utvecklingsklimatet är mycket bra och att många tilltalas av den spännande potential som finns i matrisorganisationen. Det finns också en stark förväntan på fortsatt organisationsutveckling. Ambitionen att upprätthålla all verksamhet med minskade resurser samtidigt som nya arbetssätt skall utvecklas har dock skapat en ansträngd kansliorganisation. En mycket kompetent och erfaren personal håller verksamheten uppe trots vakanser och långtidssjukskrivningar. Tempot är högt, stämningen god, klimatet kollegialt och samarbetet präglas av positiv anda, hjälpsamhet och flexibilitet.

Matrisorganisationen är inte helt renodlad och vårt intryck är att den verkar ha vuxit fram som en pragmatisk ”bästa – möjliga” lösning för att tillgodose så många intressen som möjligt. Detta medför vissa nackdelar när det gäller effektivitet och tydlighet. Alla kuggar i kugghjulen taggar inte i varandra riktigt optimalt. Det finns luckor och oklarheter i samverkan mellan tematiker, regionansvarig och verksamhetsanknutna direktorer. Kommunikationen mellan organisationens olika delar verkar oklar. Dessa frågor är centrala i det fortsatta organisationsutvecklingsarbetet.

Vi rekommenderar att Svenska kyrkan i samband med framtagandet av en handlingsplan för integreringen av LH och SKM även beaktar möjligheten till en tydlig linjerektion mellan nämnden och den personal som ska förverkliga nämndens beslut, samt att dimensioneringen av personalen anpassas till verksamhetens krav

Med den stora arbetsbörda regionansvariga har är det föga förvånande att de inte hinner ägna varje arbetsuppgift den omsorg de skulle önska. Det är enligt vår bedömning inte

rationellt att den regionansvarige har en så splittrad arbetssituation som nu är fallet. Det räcker inte att angripa symptomen med t ex stresshanteringskurser, hur vällovliga dessa än må vara. Vi anser det nödvändigt att lösa frågan om avlastning för de regionansvariga eller en utökning av funktionen. Detta kan ske exempelvis genom en supportfunktion som kan avlasta administrativt och praktiskt arbete kring nya missionärer och andra stödfunktioner där det är mera rationellt att dessa hanteras av personal med annan kompetens. Vad vi förstår inrättades ursprungligen tematikertjänsterna som en stödfunktion till regionansvariga. Frågan är om denna rollfördelning i någon mån har spelat ut sin roll och behöver omdefinieras.

Tematikerna/strategerna anser att de tydligare bör vara delaktiga i prioriteringar av projekt. Vi delar denna bedömning. Det finns vidare en viktig dimension i att ännu mer kunna tänka i ”program” som omfattar flera projekt inom samma temaområde i olika regioner. Detta är ett exempel på ett område där metodutvecklingsfrågor lyfts fram som särskilt viktiga.

Vi förespråkar också att organisationen i större utsträckning jobbar i arbetsgrupper där såväl tematiker som regionansvariga och projekthandläggare ingår. Ansatser till ett sådant arbetssätt finns redan tex när det gäller Mellanöstern.

Eftersom flera tematiker/strateger är relativt nya i organisationen är det viktigt att ta tillvara den utvecklingspotential som detta erbjuder när det gäller att se på etablerade verksamheter med nya och kompletterande perspektiv. Genom att i större uträkning knyta kontakter med fältet genom resor, seminarier och andra kontakter skulle tematiker/strateger kunna avlasta regionansvariga.

Arbetsformer som bygger på att enskilda personer håller alla trådar i sin hand tenderar att bli otillräckliga när organisationer ”växlar upp” i storlek och professionaliseringsgrad. Att fortsätta med den mindre organisationens arbetssätt i en större och mer mångdimensionell miljö skapar lätt frustration och trötthet. Det finns en tendens till detta idag.

Ovanstående resonemang är också giltigt för den ”stormötes-kultur” som några av de intervjuade tar upp. Att samlas ofta och lösa frågor runt sittande bord är en vanlig arbetsform i små idéburna verksamheter, men ju större och mer komplex organisationen blir desto ineffektivare är detta arbetssätt. Vid intervjuerna har framkommit att många tycker att för mycket tid går åt till långa möten som tar mer energi än de ger. Möten måste finnas då och då, bland annat för att kunna fördjupa diskussionen kring särskilda ämnen. Korta och väl förberedda möten är att föredra och många informationsbehov kan i en stor organisation fyllas genom emailkommunikation utan att det för den skull behöver bli opersonligt.

Vi anser att det finns skäl att se över frågor om delegation, ansvar och befogenheter. Det är viktigt att tydliggöra vilket budget- och beslutsansvar som är kopplat till respektive chefsfunktion, inte minst för att cheferna själva ska få goda arbetsförutsättningar. Det är bra om ansvar och befogenheter sammanfaller, så att chefer har ett delegerat eller eget budgetansvar för t ex lönekostnader och resekostnader. En annan fråga som lyfts fram är samspelet mellan regionansvarig och projekthandläggare. Det uppfattas som att det finns oklarheter när det gäller vem som skall fatta beslut i vilka frågor. Den chef som har ansvaret för lönesättning, utvecklingssamtal och arbetsplanering med den enskilde

medarbetaren bör också ha ekonomiskt ansvar för en avgränsad lönepott och gruppens resebudget. Det är rimligt att det ekonomiska ansvaret finns så nära den faktiska arbetsplaneringen som möjligt.

Svenska kyrkan har genom sin närvaro i samarbetsorgan på olika nivåer haft möjlighet att på nära håll följa utvecklingen och när det bedöms nödvändigt göra omprioriteringar av insatserna. Som framhölls i det föregående kapitlet är det viktigt att ha tillräckliga personella resurser för medverkan i dessa sammanhang. Vi vill även återigen understryka att graden av inflytande är beroende av personliga relationer upparbetade under lång tid. Mot denna bakgrund är det synnerligen angeläget att Svenska kyrkan sätter värde på erfarenhet och kompetens.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan i samband med framtagandet av en handlingsplan för integreringen av LH och SKM även beaktar möjligheten till en tydlig linjerelation mellan nämnden och den personal som ska förverkliga nämndens beslut, samt att dimensioneringen av personalen anpassas till verksamhetens krav
- Svenska kyrkan initierar en utvärdering av nuvarande organisationsstruktur för bistånds- och utlandsfrågorna vid kyrkokansliet, som särskilt fokuserar på följande områden:
 - medarbetartillfredsställelse
 - resursplanering samt avrops- och beställningsmekanismer
 - regionansvarigas roll och arbetsbelastning
 - ansvar och befogenheter, särskilt när det gäller chefsbefattningarna
 - arbetsformer och innehåll i interna möten
 - hur den faktiska arbetstiden används
- Att tematikernas/strategernas roll och ansvar utvecklas och att ansvarsfördelningen gentemot regionansvarig tydliggörs
- Att organisationen i ökad utsträckning bildar arbetsgrupper kring aktuella uppgifter där regionansvarig, ekonom och tematiker/strateg samarbetar.

10.2 Verksamhetsplaneringen

Planeringsprocessen inom Svenska kyrkan uppfattas av många som oklar. Delvis hänger detta samman med matrisorganisationen. ”*Det är flera händer på samma roder och det är den som råkar vara sist på rodret som styr*” och ”*Det gäller att aldrig göra något förrän i sista minuten, för instruktioner görs alltid om ett par gånger*” är belysande citat från intervjuerna.

Fler redskap håller på att arbetas fram för bedömning av måluppfyllelsen. Dessa förändringar bör successivt bära frukt. Kortsiktigt innebär det att förutsättningarna ökar att kunna vidta åtgärder för att nå en bättre balans mellan verksamhetsambitioner och tillgängliga kansliresurser. Detta arbete har fått prioritet i samband med budgetarbetet för 2002.

10.2.1 Slutsatser och rekommendationer

Matrisorganisationen leder ibland till svårigheter i resursplaneringen. Det finns ingen riktigt väl fungerande avrops- och beställningsmekanism. Det händer till exempel att man oroar sig för om det ska gå att få hjälp tillräckligt snabbt av olika specialistkompetenser. Det finns vidare ibland svårigheter att säkra resurser till de samlande och långsiktiga strategier som beslutats.

Flertalet anställda anser att arbetsbelastningen har blivit större under senare år. Behovet av tydliga avgränsningar och prioriteringar kan förväntas öka. 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. Men då det saknas individuella arbetsplaner och uppföljning kopplad till redovisning av hur arbetstiden används kan inte dimensioneringen bedömas på objektivet underlag.

I många verksamheter är det självklart att planera och redovisa hur tiden används. Ibland är tid det enda tillgängliga måttet på prestationen. Sålunda mäts den - och kunderna debiteras – vid professionella insatser som utförs av advokater, revisorer, konsulter m.fl. Behovet att använda arbetstiden effektivt är inte mindre i en icke-kommersiell verksamhet. Även om inte kostnaden för tiden ska debiteras någon kund är motiven desamma för ett rationellt utnyttjande av arbetstiden.

Svenska kyrkan har ett väl fungerande tidregistreringssystem. Det saknas dock ett tillfredställande sätt att följa upp *hur* arbetstiden används och därmed vilka prioriteringar som de facto har gjorts. Det går därför inte att på ett bra sätt exempelvis följa upp förändringar i balansen mellan beredning och uppföljning.

Vi rekommenderar att

- Personaldimensioneringen inom kyrkokansliet ses över
- Det sker en tyngdpunktsförskjutning av arbetet i riktning mot mer av uppföljning, utvärdering och spridning av erfarenheter
- Att individuella arbetsplaner utformas mellan chef och medarbetare
- Utvecklingsarbetet fortsätter inom organisationen för att bättre kunna stämma av faktisk tidsanvändning

10.3 Personalpolitiken

10.3.1 Personalens syn på personalpolitiken

Svenska kyrkan är en utvecklande och intressant arbetsplats och medarbetarna bedömer generellt sina utvecklingsmöjligheter som goda. Men det finns en del av de intervjuade medarbetarna vid kyrkokansliet som inte är särskilt nöjda. Detta kan delvis förklaras av de stora förändringar som organisationen har genomgått. Arbetsmiljön skapar en hel del stress. Personalomsättning och arbetsrelaterade långtidssjukskrivningar talar sitt tydliga språk. Det upplevs som svårt att veta när man gör ett tillräckligt bra jobb. Belöningsystemen, lönepolitiken och lönekriterierna anses behöva utvecklas så att de blir tydligare.

10.3.2 Slutsatser och rekommendationer

Personalpolitiken är nyckeln till att göra kyrkokansliet till en attraktiv arbetsplats. Personalens betydelse för effektiviteten i kyrkans biståndsarbete kan inte nog betonas. Därför har personalpolitiken stor betydelse även utifrån Sidas perspektiv.

Vi rekommenderar att

- Löne- och andra belöningskriterier ses över och görs mer transparenta
- Svenska kyrkan söker nya vägar när det gäller att förebygga stress och överbelastning och provar nya metoder för arbetslivsinriktad rehabilitering

11. Dialog/samrådsformer mellan Svenska kyrkan och Sida

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

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

11.1 Dialog/samrådsformer mellan Svenska kyrkan och Sida

För Svenska kyrkan är det av intresse att få finansiellt stöd från Sida för att därigenom kunna öka närvaron hos sina samarbetspartners. Men Svenska kyrkan vill inte bli alltför beroende av stöd från Sida. Bidraget från Sida motsvarar ca 30 % av Svenska kyrkans utvecklingsbistånd. Vidare anser Svenska kyrkan det vara av stort värde att få ta del av de kunskaper och erfarenheter av utvecklingsbistånd som finns inom Sida. På motsvarande sätt är Svenska kyrkan en intressant partner för Sida, genom det långvariga och omfattande engagemanget i många länder. Även när det gäller idé- och metodutveckling är Svenska kyrkan en värdefull samarbetspartner till Sida. Svenska kyrkan har ambitionen att ännu mera aktivt ta del i biståndsdebatten.

Samarbetet mellan Svenska kyrkan och Sida präglas av ömsesidig respekt. Båda parter anser att man har funnit en arena där samarbete är möjligt utan att ge avkall på Svenska kyrkans identitet respektive Sidas ansvar för att biståndet ges inom ramen för de biståndspolitiska målen. Av särskilt intresse i detta sammanhang är arbetet med de vidgade kriterierna. Detta utvecklingsprojekt, inklusive de tre pilotprojekten, ska utvärderas inom ramen för nästa årsrapportering. Vid fältstudierna har det klart framgått vilken avgörande betydelse biskopars och pastorers ledarskap har även för den del av verksamheten som finansieras genom utvecklingsbiståndet. Det är svårt att i utvecklingsarbetet och kapacitetsuppbyggnaden exkludera de främsta ledningsfunktionerna i organisationsstrukturen. Sannolikt skulle utvecklingsbiståndets effektivitet kunna förbättras avsevärt om medel från Sida även kunde användas för att säkerställa ett gott ledarskap på alla nivåer i organisationen.

11.2 Slutsatser och rekommendationer

Vårt intryck är att samarbetet mellan Svenska kyrkan och Sida fungerar bra. Även kyrkans samarbetspartners har en positiv inställning till Sida. Sålunda anser exempelvis ELCT att Sida är den minst byråkratiska av alla biståndsorganisationer som man har kontakt med. De som har intervjuats har dock den grundläggande uppfattningen att utvecklingsamarbete ska baseras på ömsesidigt förtroende och en tydlig ansvarsfördelning. Som en konsekvens av detta menar man att om en samarbetsorganisation får förtroendet att genomföra en viss verksamhet så skall inte Svenska kyrkan och/eller Sida kontrollera detta i detalj utan lita på sina samarbetspartners. Här krävs det lyhördhet för att hitta en bra balans.

Vi rekommenderar att

- Det i arbetet med de vidgade kriterierna särskilt beaktas möjligheterna till att i kapacitetsuppbyggnad inkludera utvecklingen av ledarskapet på samtliga nivåer hos samarbetspartnern.

12. Normer, värderingar och attityder

Denna del av systemrevisionen har innefattat normer, attityder och värderingar

- Inom Svenska kyrkan
- Hos samarbetspartners
- I Svenska kyrkans målgrupp(-er)
- Bland andra intressenter i "samhället"

12.1 Värdegrund

Svenska kyrkans arbete bärs upp av gemensamma normer, attityder och värderingar. Kollegialiteten vid kyrkokansliet förefaller vara stark och det finns ett gemensamt intresse för att förbättra verksamheten. Det finns också en stark värdegemenskap mellan Svenska kyrkan och dess samarbetspartners. Attityderna till Svenska kyrkan från de samarbetsorganisationer som vi har träffat vid fältstudierna är mycket positiva. Svenska kyrkans medarbetare uppfattas som professionella, samarbetsorienterade, prestigelösa och konstruktiva. Av tradition har gåvor/bidrag förmedlats utan krav på resultat eller motprestation. Avrapportering från samarbetsländerna har inte varit en prioriterad uppgift. Tid och kraft har ägnats åt att stödja verksamhetens genomförande och utveckling. Eftersom inte heller samarbetsorganisationen i allmänhet har varit resultatorienterad, har det tidigare saknats system för uppföljning och kontroll. Att införa ökad kontroll i ett samarbete som präglas av en stark gemensam värdegrund är inte oproblemiskt. Det kan lätt uppfattas som att givaren inte längre litar på sin samarbetspartner.

Vårt intryck är att det bilaterala biståndet mellan stater traditionellt har ansetts som en mer självklar form för statligt 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 långsiktigt mera uthålligt än att ekonomiskt stöd ska gå via samarbetslandets statsförvaltning. Därför finns det ett ökat intresse att ta till vara de enskilda organisationernas kompetens. Vi bedömer att attityden till enskilda organisationer har förbättrats under senare år.

Det bistånd som kanaliseras genom enskilda organisationer har en stark förankring i det svenska samhället. Generellt pekar också undersökningar just nu på att biståndsviljan är i ökande i Sverige, främst hos unga människor. Svenska kyrkans 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 speglar aktuella värderingar och samhällsförändringar.

12.2 Slutsatser och rekommendationer

Svenska kyrkan har ett stort försprång gentemot många andra verksamheter, genom att verksamhetens identitet och bas utgörs av det gemensamma upprätthållandet av goda normer, attityder och värderingar. Detta försprång kan utnyttjas till att bygga vidare på en organisation, som kännetecknas av en unik delaktighet och respekt för den enskilda människan. Det är en utmaning att bevara de goda traditionerna i denna folkrörelsekultur och samtidigt förnya den.

En stark gemensam värdegrund är ett utmärkt ”kitt” i en organisation. Den leder ofta till hög effektivitet och förhindrar missbruk bland dem som delar dessa värderingar. Men om det inte finns formella styr- och kontrollsystem är det lätt att missbruka förtroendet för dem som mer eller mindre medvetet vill utnyttja bristerna.

Vid intervjuerna har framkommit att det finns en del grundläggande värderingar kring vilka biståndsinsatser som prioriteras, som inte alltid är grundade på utvärderingar och forskning utan mera på ideologi och attityder. Det är viktigt att denna typ av frågor kan diskuteras på ett öppet och förutsättningslöst sätt och att det finns forum i organisationen för detta som har formell tyngd.

Den viktigaste styrningen inom Svenska kyrkan har traditionellt skett genom skapandet och upprätthållandet av denna gemensamma värdegrund. Utvecklingen av professionella planerings- och budgetsystem har kommit i andra hand. En ökad resultatorientering har skett under senare år, men fortfarande krävs insatser för att tydliggöra mål och följa upp resultat.

Det är viktigt att ansvariga vid samarbetsorganisationerna förstår motiven för Sidas anvisningar och regler – och därmed Svenska kyrkans – även om den enskilde inte alltid tycker att de är bra. På en punkt synes det finnas en attitydskillnad mellan Sida/SEKA och Svenska kyrkans samarbetsorganisationer. Det handlar om byråkratins kärna. Sida präglas i mycket av ”det skrivna ordets kultur”, medan ansökningar och rapporter från Svenska kyrkans samarbetsorganisationer i fält sällan skrivs av människor, som har samma professionella erfarenhet. Svenska kyrkans handläggare hamnar här i en svår

”sammanjämkande” roll, där de dels har en förståelse för svårigheterna i fält, dels har respekt för att Sidas regelverk ska följas.

Sidas kontrollansvar accepteras av både Svenska kyrkan och samarbetsorganisationerna. Samtidigt ska både Sida och Svenska kyrkan 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 och även i andra sammanhang. 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 samtliga berörda. 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

- Ett metodutvecklingsprojekt genomförs, med deltagande av Sida/SEKA, Svenska kyrkan och andra ramorganisationer, för att följa upp samarbetet med sikte på att tydliggöra vad ett partnerskap innebär.
- Svenska kyrkan även fortsättningsvis aktivt medverkar i diskussionen kring innebörden av begreppen folkrörelse och civilt samhälle för att säkerställa att de värderingar kyrkan bygger på införlivas i de prioriteringar som styr biståndspolitikerna.

13. Den dagsaktuella agendan

Denna del av systemrevisionen har innefattat följande:

- Den aktuella debatten i Sverige
- Den aktuella debatten i samarbetsländerna
- Massmediakontakter

13.1 Biståndsdebatten

Biståndet är en viktig politisk fråga. För det första står den högt på alla partiers lista över prioriterade områden. För det andra finns det skilda åsikter 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.

13.2 Slutsatser och rekommendationer

Det är enligt vår uppfattning oundvikligt - och dessutom önskvärt - att biståndet är en del av den aktuella politiska debatten. Debatten bidrar 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. En sak som kan diskuteras är vilket förhållningsätt som Svenska kyrkan ska inta 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 organisation har en självklar plats i denna. Det kan dock finnas anledning att närmare diskutera vad Svenska kyrkan skulle kunna tillföra när det gäller generella erfarenheter av utvecklingssamarbetet och hur denna kunskap kan ges plats i den aktuella debatten.

Vi rekommenderar att

- Svenska kyrkan 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 Fältstudien i Tanzania
Bilaga 4 Fältstudien i El Salvador och Guatemala
Bilaga 5 Besöket vid Lutherska Världsförbundet och Kyrkornas Världsråd
Bilaga 6 CQM-modellen
Bilaga 7 Riskanalysmodell
Bilaga 8 Genombrott
Bilaga 9 Rekommendationerna

English Summary