

SADEV

SWEDISH
AGENCY FOR
DEVELOPMENT
EVALUATION

Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser

– en utvärdering av organisering, styrning och stöd

SADEV Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
Box 1902, 651 19 Karlstad

SADEV REPORT 2010:3
Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser
- en utvärdering av organisering, styrning och stöd

Copyright: SADEV
SADEV Rapporten är tillgänglig på www.sadev.se
Tryckt i Karlstad 2010

ISSN 1653-9249
ISBN 978-91-85679-21-8

Förord

Ett stort antal svenska myndigheter har kunskap av betydelse för systemmyndigheter i utvecklingsländer. Många av dem deltar också i det svenska internationella utvecklingssamarbetet och reformsamarbetet med Östeuropa. Det Sidafinansierade samarbetet är betydande räknat både i antal engagerade myndigheter och i kronor. Årligen kanaliserar Sida över en miljard svenska kronor till svenska myndigheter för verksamhet i andra länder.

Avsikten är att myndigheterna ska kunna bidra till utvecklingseffekter. Det ställer krav på bland annat ändamålsenlig organisation och effektivt utförande.

Trots den betydelse som svenska myndigheter ges inom det svenska internationella utvecklingssamarbetet har en systematisk utvärdering av Sidas och myndigheternas arbete på området länge saknats. Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) inledde därför hösten 2008 en utvärdering med arbetsnamnet ”icke-biståndsmyndigheters utvecklingssamarbete”. Fyra myndigheter identifierades som fallmyndigheter: Naturvårdsverket, Rikspolisstyrelsen, Statistiska Centralbyrån och Ekonomistyrningsverket. Insatser i Vietnam, Sydafrika, Serbien och Montenegro studerades.

Syftet med utvärderingen är framförallt att bidra till att Sida och genomförande myndigheter stärker sin förmåga att bidra till utveckling i samarbetsländerna. Utvärderingen behandlar bland annat former för samarbete, förväntningar, rapportering och andra krav. Samarbetsparternas behov, efterfrågan, ägarskap och perspektiv har utgjort grundbultar i utvärderingen.

Intresset för utvärderingen blev mycket stort och betydligt fler myndigheter än fallmyndigheterna hörde av sig till SADEV. Utvärderingen är därför resultatet av engagemanget hos flera på ett stort antal myndigheter. SADEV vill framföra sitt tack särskilt till Sida, utlandsmyndigheterna, Naturvårdsverket, Rikspolisstyrelsen, Statistiska Centralbyrån, Ekonomistyrningsverket, samarbetsparter och andra som bidragit till genomförandet av utvärderingen.

Förhoppningen är att utvärderingen ska bidra till vidareutvecklingen av utvecklings- och reformsamarbetet, men även till sådan aktörssamverkan som inte finansieras med biståndsmedel.

Utvärderingen har utförts av Mats Alentun och Fredrik Rakar.

Karlstad, juni 2010

Gunilla Törnqvist
Generaldirektör

Sammanfattning

I utvärderingen redogör SADEV för resultat och slutsatser av Sidas engagerande av svenska myndigheter som genomförandekanaler inom det internationella utvecklingssamarbetet. Syftet med utvärderingen har framförallt varit att ge bidrag till Sida och de genomförande myndigheterna att stärka sin kapacitet att uppnå utvecklingseffekter i samarbetsländerna, men även att de ska kunna följa allmänt accepterade former för samarbete, stärka sin rapportering och följa de förväntningar och formella krav som ställs på dem.

Inom det Sidafinansierade utvecklingssamarbetet utgör svenska myndigheter en betydande aktör som genomförandekanal, både räknat i antal engagerade myndigheter och i kronor. Varje år kanaliseras Sida över en miljard kronor av biståndsmedlen till ett hundratal svenska myndigheter för insatser i Sveriges samarbetsländer. Det område där svenska myndigheter ofta är verksamma gäller kapacitetsutveckling inom samarbetsländernas offentliga sektor.

I utvärderingen ingår ett urval av fyra svenska myndigheter: Naturvårdsverket, Rikspolisstyrelsen, Statistiska Centralbyrån och Ekonomistyrningsverket. Genom att välja att studera insatser i Vietnam, Sydafrika, Serbien och Montenegro som de varit genomförandekanaler för, blev det möjligt att studera hur myndigheterna anpassat sig till vitt skilda förvaltningstraditioner och system i samarbetsländerna.

Slutsatser

SADEV har konstaterat att de flesta av de granskade myndigheterna har utvecklats både organisatoriskt och policymässigt för att främja och förenkla deltagandet i det internationella utvecklingssamarbetet. Arbetet har i de flesta fall vuxit fram genom långvarigt deltagande i utvecklingssamarbetet och stöds i några fall av tydliga krav och förväntningar från regeringen att delta. Då externa krav på myndigheten saknas, och där ledningen inte heller prioriterat deltagande i det internationella utvecklingssamarbetet, har deltagandet minskat avsevärt och det har varit svårt för den internationella avdelningen att dra resurser från kärnverksamheten.

En stor utmaning för myndigheterna är att engagera personal som har rätt kompetens, det gäller särskilt de långtidsplacerade. En orsak kan vara att internationellt utvecklingssamarbete ännu inte på ett naturligt sätt knyter an till den ordinarie verksamheten, varken personal-, karriär- eller planeringsmässigt.

Det är svårt att se att det finns interna system för att ta tillvarata de kunskaper och den kompetens som utvecklas hos den individuella tjänstemannen under deltagandet i internationellt utvecklingssamarbete och institutionalisera dessa. Att skapa en internationell avdelning kan innebära att samarbetet med Sida går smidigare, men att förhållandet till den egna organisationen blir lidande. Information, återrapporering och uppföljning sluts in i enheten och blir därmed inte verksgemensam.

I de fall myndigheten bara fungerar som avtalspart och huvudsakligen hyr in underleverantörer för att bemanna insatser, särskilt långtidskonsulter, bör det enligt SADEV ifrågasättas om det kan ge ett institutionellt mervärde för respektive partner och därmed undgå upphandling. Mot bakgrund av att tjänsteexportförordningen inte utgår från rådande principer inom internationellt utvecklingssamarbete anser SADEV att förordningen varken är lämplig eller möjlig att applicera på detta område. Framförallt är kravet på lönsamhet (i finansiella termer) något främmande i de fall myndigheterna inte upphandlas, då de per definition inte tränger ut konkurrenter. Tjänsteexportförordningen beaktar inte heller att myndigheterna kan ha egenintressen av att delta i olika samarbeten.

SADEV har noterat att relativt lite gjorts under senare år för att utveckla stödet till de svenska myndigheterna, trots att behovet vuxit som ett resultat av ny biståndsarkitektur och nya spelregler. Trots att Sida har en manual som stöd för att arbeta med att stödja kapacitetsutveckling, och som också är tillämpbar för genomförandeparterna, har den inte utnyttjats nämnvärt. Sida har under senare tid utarbetat en kursmodul, till stor del som ett resultat av myndigheternas eget initiativ, men i modulen saknas specifika kurser som rör just kapacitetsutveckling.

SADEV har noterat att det kan vara komplicerat att utveckla en praxis inom Sida som klarar av att förhålla sig till alla gällande policyer, styrdokument, lagar och förordningar och svenska ingångna överenskommelser. Risk föreligger för uppfattad målkonflikt mellan t.ex. Parisdeklarationens tydliga ambition att avbinda utvecklingssamarbetet och att öka andelen programansatser och därmed upphandling - och ambitionen att fler svenska myndigheter ska vara delaktiga i det svenskfinansierade internationella utvecklingssamarbetet. Oklarheter förekommer även kring de svenska upphandlingsreglernas tillämpning och vad som åsyftas med unik kompetens hos myndigheter. SADEV anser emellertid att så länge som principerna om behov, efterfrågan och ägarskap utgör milstolpar i beredning, och att kontextuell analys görs, bör tillräckliga förutsättningar föreligga för Sida att utifrån de olika kraven agera ändamålsenligt. Tydligare riktlinjer och stöd för handläggarna för att förhålla sig till de olika kraven skulle behövas, annars kan kraven likväl uppfattas som motstridiga och omöjliga att hantera.

Rekommendationer till Sida

- SADEV rekommenderar att Sida studerar möjligheterna att tillämpa den modell som presenteras i rapporten. Modellen syftar till att främja ett ändamålsenligt engagemang av svenska myndigheter i samarbeten som fokuserar på kapacitetsutveckling och som förväntas uppfylla Paris/Accra-agendans krav på avbindning, ägarskap och ökad upphandling.
- Sida bör säkerställa en aktuell och tillförlitlig bild av de svenska myndigheternas kärnkompetens.
- Sida bör säkerställa att man i dialog med samarbetsparterna, utifrån en tillförlitlig och relevant bild av myndigheternas allmänna kärnkompetens och specifika kompletteringar till denna, så tidigt som möjligt bedömer kärnkompetensens relevans och eventuella unikheter i relation till vad som krävs för insatser under beredning.

- Sida bör säkerställa att bedömningarna av unik kompetens för eventuellt deltagande av svenska myndigheter, liksom annan kompetens och kapacitet, dokumenteras i bedömningspromemoriorna (BPM) för varje enskild insats. I riskanalysen i BPM bör eventuella osäkra antaganden gällande kompetens och kapacitet presenteras. Om unik kompetens inte kunnat fastslås i BPM, eller om sådan annan kompetens saknas som utgör ”*killling factor*”, bör tjänsterna upphandlas enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU). Om riskanalysen pekar på osäkra antaganden avseende kompetens och kapacitet bör Sida i samband med att beslutet fattas för insatsen fastställa former för att under genomförandet följa upp riskerna.
- För att Sida ska förmå att följa upp såväl enskilda insatser, enskilda myndigheter, och myndigheterna som grupp, och att uppföljningen ska leda till lärande som tillämpas på dessa tre nivåer, krävs systematik. Systematiken bör vidareutvecklas.
- SADEV vill särskilt betona betydelsen av att Sida säkerställer sitt aktiva deltagande under genomförandet av samarbetena, framförallt för att förmå följa upp utmaningar, framgångar och tillkortakommanden inom ett myndighets-samarbete och för att skapa dialog under insatsernas genomförande.
- Sida bör särskilt utveckla det stöd som erbjuds svenska myndigheter, men även andra genomförandekanaler, att stärka deras förmåga att främja kapacitets-utveckling inom samarbetena.
- Innan Sida, framförallt inom redan pågående samarbeten, ställer nya förväntningar på samarbetsparter och myndigheter bör man också försäkra sig om att man själv har en god förståelse för vad de nya förväntningarna innebär, att man för dialog med parterna kring de nya förväntningarna, och att man i rimlig grad också tillhandahåller vidare stöd i de fall som parterna inte har en full förståelse för att kunna följa dem.
- I ljuset av de förändringar som skett inom det internationella utvecklingssamarbetet under 2000-talet och som ställt nya krav på Sida och hur kapacitets-utveckling kan och bör främjas, anser SADEV att Sida bör genomföra en fördjupad studie där existerande kunskap och erfarenheter reflekteras mot de nya förutsättningarna och kraven.

Rekommendationer till regeringen och regeringskansliet

Regeringskansliet bör utifrån en översyn förtydliga förväntningar på svenska myndigheter att delta inom det internationella utvecklingssamarbetet. Särskild uppmärksamhet bör ges de myndigheter som idag saknar tydliga styrkrav. Eventuella behov av förtydliganden som översynen leder till bör reflekteras i instruktioner och/eller regleringsbrev.

Framgångsfaktorer för svenska myndigheter

SADEV har identifierat ett antal faktorer som i allmänna termer skapar goda förutsättningar för svenska myndigheter att framgångsrikt delta i det Sidafinansierade utvecklingssamarbetet.

- Tydliga krav och förväntningar från regeringen och regeringskansliet på myndigheterna att engagera sig i internationellt utvecklingssamarbete skapar förutsättningar för att organisera sig ändamålsenligt och att mer långsiktigt bygga upp den resursbas som krävs för att arbeta med frågorna.
- Signaler som myndigheternas ledningar ger avseende förväntningarna på att myndigheten engagerar sig i internationellt utvecklingssamarbete har stor betydelse för att skapa en god bas för att engagera resten av myndigheterna i det internationella utvecklingssamarbetet.
- En upplevd ömsesidig nytta hos både den svenska myndigheten och samarbetsparten skapar bättre förutsättningar för ett djupare, mer lika och mer äkta partnerskap. Egenintresset hos den svenska parten skapar också bättre förutsättningar för att samarbetet blir långvarigt och att man lyckas engagera en jämförelsevis större del av den egna myndigheten i samarbetet.
- Potentialen i de svenska myndigheternas deltagande i internationellt utvecklingssamarbete ligger i att de ordinarie verksamheterna inom de svenska myndigheterna och hos samarbetsparterna lär av och samverkar med varandra.
- Då chefen för det internationella utvecklingssamarbetet ingår i myndighetens ledningsgrupp är det lättare att föra fram synpunkter utifrån det internationella utvecklingssamarbetets perspektiv, göra verksamheten mer känd inom myndigheten, och generellt skapa förutsättningar för bättre samverkan med andra delar av myndigheten.
- Uppkomsten av synergieffekter mellan myndighetens engagemang inom det internationella utvecklingssamarbetet och övrig internationell verksamhet, underlättas genom att organisatoriskt föra dem nära varandra.
- Egna strategier på myndigheterna för arbetet med internationellt utvecklingssamarbete skapar inte bara en god bas och tydlighet för arbetet i sig, utan tydliggör också för resten av myndigheten vilken roll som den funktion som ansvarar för utvecklingssamarbetet har.
- Då myndighetens resursbas besitter den mångfacetterade kompetens som krävs för att verka inom internationellt utvecklingssamarbete ökar möjligheterna för framgångsrika engagemang. Då en avgörande del av samarbetena syftar till kapacitetsutveckling är pedagogisk kompetens som skapar möjligheter till att främja kapacitetsutveckling av särskild betydelse.
- Positiva signaler från myndighetsledning, god kännedom hos medarbetarna om vad samarbetena innebär och deras attityd till dem, framsynthet och integrering med den ordinarie verksamhetsplaneringsprocessen, hänsyn till personliga incitament, liksom förväntade mervärden för organisationens ordinarie verksamheter, är exempel på förhållanden som är viktiga att beakta och främja för att lyckas med att dra resurser från den ordinarie verksamheten.
- Kommunikationen med Sida underlättas av att en särskild internationell avdelning lär sig att anpassa språk, terminologi, arbetssätt och återrapportering till Sidas krav. Parallellt med detta finns emellertid uppenbara risker för att anknyt-

ningen till den egna organisationen kan försvagas. En medvetenhet kring dessa risker krävs för att både följa de spelregler som gäller inom det internationella utvecklingsamarbetet samtidigt som man åtnjuter förtroende inom den egna organisationen.

Förkortningar

| | |
|----------|---|
| AKTSAM | Avdelningen för Samverkan med Aktörer |
| BPM | Bedömningspromemoria |
| DFID | Department for International Development |
| ESV | Ekonomistyrningsverket |
| ECDPM | European Centre for Policy Development Management |
| EU | Europeiska Unionen |
| FISK | Förordning för intern styrning och kontroll |
| FN | Förenta Nationerna |
| GOVNET | Network on Governance |
| ICO | SCB:s internationella avdelning |
| ISAM | Rikspolisstyrelsens internationella avdelning |
| LOU | Lag om offentlig upphandling |
| NORAD | Norwegian Agency for Development Cooperation |
| NPO | National Programme Officer |
| OECD/DAC | Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee |
| OFS | Offentlig finansiell styrning |
| RBM | Results Based Management |
| RPS | Rikspolisstyrelsen |
| SADEV | Swedish Agency for Development Evaluation |
| SCB | Statistiska Centralbyrån |
| Sida | Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete |
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| UNDP | United Nations Development Programme |

Innehåll

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Inledning..... | 1 |
| 1.1 | Myndigheter som genomförandekanal..... | 1 |
| 1.2 | Utvärderingens syfte | 1 |
| 1.3 | Utvärderingsobjekt, avgränsning och urval | 2 |
| 1.4 | Metod | 4 |
| 1.4.1 | Icke-biståndsmyndigheter..... | 4 |
| 1.4.2 | Sida..... | 6 |
| 1.4.3 | Samverkan..... | 7 |
| 1.5 | Datainsamling | 8 |
| 1.6 | Rapportens disposition..... | 8 |
| 2 | Bakgrund – kapacitetsutveckling och institutionell samverkan | 9 |
| 2.1 | Omfattning och inriktning | 9 |
| 2.2 | Externa krav och förväntningar | 9 |
| 2.2.1 | Politiken för internationellt utvecklingssamarbete..... | 10 |
| 2.2.2 | Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra | 10 |
| 2.2.3 | Samarbetsstrategier..... | 11 |
| 2.2.4 | Sidas instruktion..... | 11 |
| 2.2.5 | Myndighetsförordningen och FISK..... | 12 |
| 2.2.6 | Tjänsteexportförordningen och Avgiftsförordningen | 12 |
| 2.3 | Upphandling och konkurrens..... | 12 |
| 2.4 | Kapacitetsutveckling | 14 |
| 3 | Myndigheternas organisering och genomförande | 17 |
| 3.1 | Organisation..... | 17 |
| 3.1.1 | Den internationella avdelningen..... | 17 |
| 3.1.2 | Organisation i fält | 18 |
| 3.2 | Krav och förväntningar | 19 |
| 3.3 | Myndigheternas egna resursbaser..... | 22 |
| 3.3.1 | Resursbasens storlek..... | 22 |
| 3.3.2 | Kompetens och funktion | 22 |
| 3.3.3 | Information och incitament | 23 |
| 3.4 | Resurser från kärnverksamheten..... | 24 |
| 3.4.1 | Ledningens ställningstagande..... | 24 |
| 3.4.2 | Myndighetens delaktighet..... | 25 |
| 3.4.3 | Ömsesidig nytta..... | 25 |
| 3.4.4 | Medarbetarnas intressen | 27 |
| 3.5 | Partnerskap..... | 28 |
| 3.5.1 | Relationen med Sida..... | 28 |
| 3.5.2 | Relationen med samarbetsparten | 29 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4 | Sidas organisering och genomförande..... | 30 |
| 4.1 | Organisation och bemanning..... | 30 |
| 4.1.1 | Fokalpunkter..... | 31 |
| 4.1.2 | Myndighetssamordnare..... | 32 |
| 4.2 | Ramavtal..... | 32 |
| 4.3 | Kapacitetsutveckling..... | 33 |
| 4.4 | Interna regelverk..... | 34 |
| 4.4.1 | Beslut om bedömning och beredning..... | 35 |
| 4.4.2 | Bedömning och beredning..... | 35 |
| 4.4.3 | Genomförande..... | 36 |
| 4.5 | Val av genomförandekanal..... | 37 |
| 4.6 | Tillhandahållande av stöd..... | 37 |
| 5 | Övergripande analys..... | 39 |
| 5.1 | Kapacitetsutveckling..... | 39 |
| 5.2 | Anlitande av svenska myndigheter..... | 39 |
| 5.2.1 | Specifika bedömningsgrunder..... | 41 |
| 5.2.2 | Kärnkompetens och dess unikheter..... | 41 |
| 5.2.3 | Kollegialitet..... | 42 |
| 5.2.4 | Samarbetspartens efterfrågan och ägarskap..... | 43 |
| 5.2.5 | ”Pedagogisk kompetens” för att främja kapacitetsutveckling..... | 44 |
| 5.3 | Sidas uppföljning..... | 45 |
| 5.3.1 | Enskilda insatser..... | 45 |
| 5.3.2 | Enskilda myndigheter..... | 46 |
| 5.3.3 | Modalitetsnivå..... | 47 |
| 5.3.4 | Sidas aktiva deltagande..... | 47 |
| 5.4 | Myndigheternas organisering och leveranskapacitet..... | 47 |
| 5.4.1 | Organisering..... | 47 |
| 5.4.2 | Leveranskapacitet..... | 48 |
| 6 | Slutsatser och rekommendationer..... | 50 |
| 6.1 | Utvärderingsfrågor..... | 50 |
| 6.1.1 | Myndigheterna som leverantör..... | 50 |
| 6.1.2 | Myndigheternas efterlevnad av krav..... | 50 |
| 6.1.3 | Sida som beställare..... | 51 |
| 6.1.4 | Sidas efterlevnad av krav..... | 52 |
| 6.2 | Rekommendationer till Sida..... | 53 |
| 6.3 | Framgångsfaktorer för svenska myndigheter..... | 55 |
| 6.4 | Rekommendationer till regeringen och regeringskansliet..... | 58 |
| | Referenser..... | 59 |
| | Dokument..... | 59 |
| | Intervjuer..... | 62 |
| | Bilaga - Förslag på möjlig modell..... | 65 |

1 Inledning

1.1 Myndigheter som genomförandekanal

Det svenska internationella utvecklingssamarbetet har under senare år uppgått till ca 30 miljarder kronor per år. För budgetåret 2009 har totalt 34 miljarder kronor allokerats till samarbetet. Av dessa förvaltas cirka hälften av Sida. Sida använder sig i sin tur av olika genomförare för att realisera utvecklingssamarbetet. Genomförare är svenska och internationella enskilda organisationer, multilaterala organisationer, samarbetsländernas nationella förvaltningar, konsultföretag och svenska statliga och kommunala myndigheter.

Inom det Sidafinansierade utvecklingssamarbetet utgör svenska myndigheter en betydande aktör som genomförandekanal, både räknat i antal engagerade myndigheter och i kronor. Varje år kanaliseras Sida över en miljard kronor av biståndsmedlen till ett hundratal svenska myndigheter för insatser i Sveriges samarbetsländer.

Kapacitetsutveckling inom samarbetsländernas offentliga sektor är ett område där svenska myndigheter ofta är verksamma. En av premisserna för att Sida ska använda svenska myndigheter som genomförandekanal inom utvecklingssamarbetet är att de har en unik kompetens.

För att myndigheterna ska kunna vara framgångsrika i att bidra till utvecklings-effekter, följa givna former för samarbete, rapportera ändamålsenligt, samt efterleva lagar och avtal m.m., måste deltagandet i det internationella utvecklingssamarbetet vara både ändamålsenligt organiserat och utfört.

Graden av framgång hänger dock inte bara på myndigheterna själva utan är även beroende av hur Sida är organiserat, styr och stöder myndigheternas samarbeten, och på vilka grunder som Sida låter engagera myndigheterna i samarbetena. Sida har i sin tur en rad lagar, förordningar och andra krav och förväntningar att följa. Ansvariga organisationsenheter på Sida bör därtill, liksom myndigheterna, tillhandahålla relevant rapportering till externa såväl som interna parter.

1.2 Utvärderingens syfte

Utvärderingens syfte är att bidra till att Sida och de genomförande myndigheterna kan stärka sin kapacitet att uppnå utvecklingseffekter i samarbetsländerna, följa allmänt accepterade former för samarbete, stärka rapportering, liksom följa de krav och förväntningar som ställs på dem.

Utvärderingens syfte preciseras i fyra utvärderingsfrågor:

- Är myndigheterna ändamålsenligt organiserade så att externa och interna regleringar, krav, förväntningar och även allmänt accepterade former för samarbetena som rör myndigheten i rollen som genomförare av utvecklingsinsatser, efterlevs?

- Är myndigheterna organiserade på ett ändamålsenligt sätt så att de kan bidra till relevanta, hållbara och avsedda utvecklingseffekter i samarbetsländerna?
- Är Sidas arbete med beredning, styrning, stöd, avtalsskrivning och uppföljning organiserat på ett ändamålsenligt sätt så att lagar, förordningar, föreskrifter, regeringsbeslut, instruktioner, regleringsbrev, ingångna avtal och interna regelverk, inklusive intern och extern rapportering som rör Sidas och den utförande myndighetens roll som genomförare av Sidafinansierade insatser, efterlevs?
- Är Sida organiserat på ett ändamålsenligt sätt så att partnerskap och dialog, beredning, styrning, stöd, avtalsskrivning och uppföljning av insatser med svenska myndigheter som genomförare bidrar till relevanta, hållbara och avsedda utvecklingseffekter i samarbetsländerna och att allmänt accepterade former för samarbetena efterlevs?

Mot bakgrund av att utvärderingsfrågorna är inriktade på att bedöma hur pass ändamålsenligt Sida och myndigheterna är organiserade, och inte på att utvärdera utvecklingsinsatserna i sig, fokuserar utvärderingens utvärderingskriterier på de interna organisatoriska aspekterna på de s.k. icke-biståndsmyndigheterna och på Sida. Begreppet ändamålsenlighet överbryggas därmed OECD/DACs utvärderingskriterier¹ för relevans, effektivitet (måluppfyllelse), effekter på lång sikt, och kostnads-effektivitet i den mening att Sidas och myndigheternas organisatoriska system kan betraktas som ändamålsenliga om de är konstruerade för att:

- generera relevanta, hållbara och avsedda utvecklingseffekter
- anpassa sig till förändrade förutsättningar så att möjligheter till oavsedda positiva utvecklingseffekter tillvaratas och att risker för negativa oavsedda effekter hanteras
- hjälpa aktörerna att kostnadseffektivt generera avsedda utvecklingseffekter
- generera adekvat extern och intern rapportering
- tillförsäkra efterlevnad av externa och interna krav och ingångna avtal
- tillförsäkra att formerna för att utföra internationellt utvecklingssamarbete följer sådana som är internationellt accepterade och som Sverige bekänner sig till.

Hållbarhet, det femte av OECD/DAC:s utvärderingskriterier, avser i detta fall stabiliteten i systemens utformning och de relationer mellan myndigheterna och Sida som kan byggas upp och behållas på sikt.

1.3 Utvärderingsobjekt, avgränsning och urval

Sida och svenska statliga myndigheter som engageras inom det internationella utvecklingssamarbetet utgör utvärderingsobjekt. De svenska myndigheterna har i sin tur samarbetspartner i utvecklingsländerna. Dessa samarbetspartner och insatserna i sig utgör inte utvärderingsobjekt. Samarbetsparternas behov, efterfrågan, ägarskap och perspektiv är däremot grundbultar för utvärderingen i den meningen att det åligger Sida att i insatshantering och i dialog utgå från och vara lyhörd för dem. Även de

¹ The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD/DAC, 1991

svenska myndigheterna måste förhålla sig till dem på ett korrekt sätt. Sådana allmänt accepterade former för samarbete, är fastställda bl.a. i den s.k. Parisdeklarationen och i Handlingsplanen från Accra². Svenska myndigheter förutsätts också arbeta för politiken för global utveckling.

Vad gäller avgränsningen av myndigheter har utvärderingen begränsats till svenska myndigheter som:

- är aktiva i det bilaterala utvecklingssamarbetet på uppdrag av Sida
- inte har egna anslag inom utgiftsområde 7.

Dessa kallar vi för *icke-biståndsmyndigheter* (i rapporten omnämns de oftast som ”myndigheterna”). Av praktiska skäl har det inte varit möjligt att inkludera alla typer av deltagande och alla typer av icke-biståndsmyndigheter. Utvärderingen har därför avgränsats till att omfatta statliga myndigheter som primärt genomför insatser som syftar till kapacitetsutveckling av samarbetsländers offentliga förvaltning, exklusive universitet och högskolor (då de sistnämnda har särskilda betingelser för sitt stöd).

Icke-biståndsmyndigheter, som inte innefattar statligt ägda företag, stiftelser, kommuner eller landsting, omfattar runt 60 myndigheter som tillsammans utför uppdrag för cirka 500 miljoner kronor årligen. Av dessa gjordes ett urval som avgränsades till myndigheter som haft en insatsportfölj på minst 20 miljoner kronor årligen under de senaste åren. För att säkerställa att myndigheterna haft tid och möjlighet att organisera sin internationella verksamhet begränsades också urvalet till myndigheter som haft ett regelbundet deltagande i utvecklingsinsatser under den senaste femårsperioden.

Av cirka 15 myndigheter som uppfyllde kriterierna valdes följande fyra ut, vars verksamhet inte är överlappande, utan täcker in olika delar i statsapparaten funktion:

- Naturvårdsverket
- Rikspolisstyrelsen
- Statistiska Centralbyrån
- Ekonomistyrningsverket

Genom att välja att studera insatser i Vietnam, Sydafrika, Serbien och Montenegro blev det möjligt att studera hur myndigheterna anpassat sig till vitt skilda förvaltningstraditioner och system i samarbetsländerna. I samtliga länder hade minst två av myndigheterna genomfört insatser i sådan omfattning att organisering och systemuppföljning var möjlig. Matrisen nedan visar schematiskt det urval som gjordes.

² The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005) and the Accra Agenda for Action (2008)

Figur 1 Utvärderingens fallmyndigheter och i vilka samarbetsländer de är verksamma i Vietnam, Sydafrika, Serbien och Montenegro.

| | Naturvårds- verket | Rikspolis- styrelsen | Statistiska Centralbyrån | Ekonomistyrnings- verket |
|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Sydafrika | | X | | X |
| Serbien & Montenegro | X | X | X | |
| Vietnam | X | | X | |

1.4 Metod

De fyra svenska fallmyndigheterna, Sida, samt ett antal utvecklingsinsatser per icke-biståndsmyndighet har analyserats i organisatoriska termer med stöd av en systemmodell där två schematiska analysverktyg sammanlänkas med varandra (se avsnitt 1.4.1 och 1.4.2). Det ena analysverktyget avser icke-biståndsmyndigheterna, det andra avser Sida.

Systemmodellen har som utgångspunkt att det primära målet för verksamheterna är att uppnå utvecklingseffekter, samtidigt som ändamålsenlig rapportering ska tillhandahållas, de interna och externa kraven efterlevs, och formerna för samarbete ska följa internationellt accepterade former. Systemmodellen täcker in utvärderingsfrågorna och möjliggör en bedömning av ändamålsenligheten i hur Sida och icke-biståndsmyndigheterna organiserat sina verksamheter.

Under den period som varit föremål för utvärderingen har Sida och de studerade myndigheterna i varierande omfattning omorganiserats, fått nya instruktioner, nya regleringsbrev, ny ledning, eller ändrat sina rutiner. Utvärderingsobjekten har alltså varit rörliga och varje förändring i delar av systemet har förändrat förutsättningarna för hela systemet. Utvärderingen presenterar en bild av hur systemets delar fungerar och identifierar på vilket sätt genomförda och framtida förändringar kan inverka på dess ändamålsenlighet. Utvärderingen avslutas med rekommendationer till förbättringar.

1.4.1 Icke-biståndsmyndigheter

Det första analysverktyget täcker in icke-biståndsmyndigheterna (se figuren nedan). Sifforna inom parentes anger i vilka stycken som de olika delarna hanteras i kapitel 3 i rapporten.

Rapportering och återkoppling till Sida

Figur 2 Statliga myndigheters bilaterala utvecklingssamarbete

| BILATERALT UTVECKLINGSSAMARBETE | MYNDIGHETERS ORDINARIE VERKSAMHET |
|--|--|
| <p>A. Mål:</p> <p>1) Utvecklingseffekter i samarbetslandet: relevans, effekter (avsedda och oavsedda) och hållbarhet.</p> <p>2) Adekvat extern och intern rapportering rörande internationellt utvecklingssamarbete.</p> <p>3) Efterlevnad av externa och interna krav och ingångna avtal inom det internationella utvecklingssamarbetet, bl.a. att samarbetena följt internationellt accepterade former.</p> | <p>Mål:</p> <p>1) Resultat i förhållande till myndighetens uppdrag och instruktioner</p> <p>2) Adekvat extern och intern rapportering</p> <p>3) Efterlevnad av externa och interna krav och ingångna avtal</p> |
| <p>B. Utförande: Partnerskap och genomförande av insats (dialog/partnerskap, förhandling, planering, genomförande och avslut):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Styrning och kontroll - Aktiviteter - Stöd | <p>Utförande av ordinarie verksamhet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Styrning och kontroll - Aktiviteter - Stöd |
| <p>C. Organisation och system: Partnerskap och genomförande av insats (3.1.1, 3.1.2, 3.5) (dialog, förhandling, planering, genomförande och avslut</p> <ul style="list-style-type: none"> - Styrning och kontroll - Aktiviteter - Stöd | <p>System och organisation för ordinarie verksamhet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Styrning och kontroll - Aktiviteter - Stöd |
| <p>D. Styrmiljö (3.3)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kompetens och incitament | <p>Styrmiljö (3.4)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Medarbetarnas intressen |
| <p>E. Resursbasen (3.3)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Storlek, funktion, information, m.m. | <p>Resursbasen (3.4)</p> <p>Ledningens ställningstagande, kärnverksamhetens delaktighet, ömsesidig nytta</p> |
| <p>F. Krav och förväntningar (3.2)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lagar, förordningar, föreskrifter, instruktioner, regleringsbrev, etc. - Interna styrdokument, arbetsordningar och policyinstrument - Ingångna avtal, ”svenska” åtaganden och förpliktelse | <p>Krav och förväntningar</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lagar, förordningar, föreskrifter, instruktioner, regleringsbrev, etc. - Interna styrdokument och policyinstrument - Ingångna avtal, ”svenska” åtaganden och förpliktelse |

Krav och förväntningar från Sida

Myndigheternas förväntade mål, utförande, system och organisation, styrmiljö, tillgänga resurser samt förväntningar och krav för bilateralt utvecklingssamarbete illustreras i den vänstra kolumnen. I den högra kolumnen av modellen illustreras myndigheternas övriga (ordinarie) verksamhet.

Modellen bygger på två antaganden. Det första antagandet är att delarna inom varje kolumn samverkar och påverkar varandra i båda riktningarna. En sådan påverkan, om den är ändamålsenlig, genererar lärande och främjar i slutändan måluppfyllelse (detta illustreras av den vänstra vertikala pilen). Vid ändamålsenlig samverkan bidrar de olika delarna till att stärka varandra, förutsatt att informationsflödena fungerar.

Det andra antagandet rör samverkan mellan den ordinarie verksamheten och myndighetens internationella utvecklingssamarbete. Denna samverkan har betydelse för hur pass väl insatserna förmår bidra till utvecklingseffekter i samarbetsländerna. Detta illustreras genom de horisontella pilarna i mittenkolumnen.

De krav och förväntningar som Sida och andra externa parter ställer på myndigheterna direkt eller indirekt genom avtal, policyer, m.m. illustreras genom den nedre pilen. Rapportering och återkoppling till Sida illustreras genom den övre pilen.

För att bedöma ändamålsenligheten i myndigheternas organisation och verksamheter har bedömningar gjorts av de olika nivåerna i den vänstra kolumnen, samt av samverkan dem emellan. En bedömning har också gjorts av hur pass väl möjligheterna att samverka med myndigheternas ordinarie verksamheter tas tillvara. Av särskilt intresse har här varit resursbas och styrmiljö, vilka framgår av separata nivåer i modellen.

1.4.2 Sida

Sida bör vara organiserad på ett sådant sätt att man i rimlig grad tillvaratar möjligheterna att skapa de önskade utvecklingseffekterna i samarbetsländerna. Viktiga delar i Sidas samverkan med myndigheterna omfattar beredning, avtalsskrivning, uppföljning, styrning och stöd. Samtidigt är dialog och främjande av samarbetsparternas ägarskap av högsta dignitet.

Figur 3 nedan ger en schematisk bild av Sidas mål, utförande, system och förutsättningar för samarbetet med icke-biståndsmyndigheter. Liksom när det gäller de fyra statliga myndigheterna bygger denna figur på antagandet att alla delarna i figuren samverkar med varandra och kan (bör) påverka varandra i båda riktningar (detta illustreras av den vänstra vertikala pilen). Vid ändamålsenlig samverkan bidrar delarna till att stärka varandra. Ett väl fungerande informationsflöde är av stor vikt. Av särskilt intresse är krav och förväntningar, system och organisation, samt utförande. Även i denna figur avser siffrorna inom parentes de avsnitt i vilka de olika delarna tas upp.

Figur 3 Sidas samarbete med statliga myndigheter som genomförare av utvecklingsinsatser

SIDA:s SAMARBETE MED SVENSKA STATLIGA MYNDIGHETER

A: Mål:

- 1) Utvecklingseffekter i samarbetslandet: relevans, effekter (avsedda och oavsedda) och hållbarhet.
- 2) Adekvat extern och intern rapportering
- 3) Efterlevnad av externa och interna krav och ingångna avtal, bl.a. att samarbetena följt internationellt accepterade former.

B. "Insatscykeln": Utförande inom "insatscykeln" (dialog, stöd, bedömning, beredning, genomförande och avslut):

- Styrning och kontroll
- Aktiviteter
- Internt stöd

C. "Insatscykeln": Organisation och system för partnerskap och arbete "insatscykeln". (4.1, 4.6) (dialog, stöd, bedömning, beredning, genomförande och avslut):

- Styrning och kontroll
- Aktiviteter
- Stöd

D. Styrmiljö

- Kompetens, incitament, m.m.

E. Tillgängliga resurser

- Interna
- Externa

F. Krav och förväntningar (2.2, 2.3, 4.4, 4.5)

- Interna styrdokument och policyinstrument (normativt och tvingande)
 - Externt styrande dokument (normativt och tvingande)
-

1.4.3 Samverkan

I ett samarbete där en svensk myndighet engagerats med Sida-medel ingår förenklat tre huvudpartner: samarbetsparten i utvecklingslandet, Sida och icke-biståndsmyndigheten (för enkelhetens skull bortsett andra givare). De aktiviteter där dessa tre huvudparter samverkar återfinns i analysverktygen i huvudsak i nivå B där det operativa arbetet utförs. Vissa undantag finns dock. Ett sådant är Sidas operativa arbete med att ge stöd (nivå B) till myndigheterna, vilket avser att stärka nivå D för myndigheterna, alternativt även nivå C. I den mån som Sida skulle välja att sekondera egen personal till strategiskt viktiga myndigheter skulle detta påverka nivå E.

Mer eller mindre icke förhandlingsbara krav och förväntningar som Sida ställer på myndigheterna ingår som en del i nivå F (krav och förväntningar). I det hypotetiska fall att Sida aktivt skulle verka för att påverka t.ex. myndighetsledningar och regeringskansliet, så att de krav som dessa ställer på myndigheternas engagemang inom det internationella utvecklingssamarbetet ändras, skulle även detta påverka nivå F.

Samtidigt som Sida har möjlighet att påverka och stärka olika nivåer vid myndigheterna gäller givetvis även det motsatta, inte minst mot bakgrund av att myndigheterna löpande gör viktiga erfarenheter inom utvecklingssamarbetena.

1.5 Datainsamling

Underlag för att ge svar på utvärderingsfrågorna har genererats genom:

- Dokumentstudier av regeringens styrdokument, Sidas vägledningar, regler och policyer, myndigheternas egna styrdokument och vägledningar, insatsrelaterade dokument och slagningar i PLUS, samt internationella överenskommelser och internationella studier m.m.
- Intervjuer med de genomförande myndigheterna och olika avdelningar och team på Sida i Stockholm.
- Djupstudier av de enskilda utvecklingsinsatsernas effektivitet, relevans, och hållbarhet utifrån intervjuer och genom att ta del av genomförda insatsutvärderingar, återrapportering och resultatrapportering.
- Bedömning av samverkan mellan Sida, genomförande myndighet och samarbetspartner genom besök i fält i Vietnam, Sydafrika, Serbien och Montenegro.
- Besök och intervjuer med samarbetspartner, myndigheternas representanter i fält, intressenter och ambassadpersonal.

1.6 Rapportens disposition

Rapporten är indelad i en inledning, kapitel 1, där utvärderingsfrågor, metod och genomförande beskrivs, följd av ett bakgrundskapitel kring kapacitetsutveckling och institutionell samverkan, kapitel 2. I de empiriska delarna, kapitel 3, som tar upp de utförande myndigheterna och kapitel 4, som behandlar Sida, har initiala reflektioner och analys av detaljer i materialet integrerats. Kapitel 5 innehåller en analys av systemet och i kapitel 6 presenteras rapportens slutsatser och rekommendationer. Referenser återfinns i bilagor.

2 Bakgrund – kapacitetsutveckling och institutionell samverkan

2.1 Omfattning och inriktning

Svenska myndigheter uppmuntras i enlighet med politiken för global utveckling till att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling och till att delta i utvecklings-samarbetet. Det reflekteras bl.a. i regeringens policy för aktörssamverkan³. Flera myndigheter deltar i det biståndsfinansierade internationella utvecklings-samarbetet och i reformsamarbetet med Östeuropa. Ett skäl till deltagande är att svenska myndigheter anses inneha specifika kunskaper, kompetenser och en förvaltningstradition som Sverige vill erbjuda samarbetsländerna. De svenska myndigheternas engagemang syftar ofta till reformering, effektivisering och kapacitetsutveckling av samarbets-ländernas offentliga sektor.

En genomgång av tillgänglig statistik på Sida visar att ett drygt hundratal myndigheter av olika slag har varit delaktiga i utvecklings-samarbetet under perioden 2005 – 2007. Sammantaget utförde svenska myndigheter tjänster för mer än 1,3 Miljarder kronor per år, med högskolorna som den största enskilda gruppen (ca 500 miljoner). Av myndigheternas insatser utfördes närmare 80 % inom Europa och Centralasien och endast en mindre del i Sveriges prioriterade samarbetsländer.

Deltagande av svenska myndigheter visar att spridningen inte har gått att isolera på något särskilt ämnesområde eller förvaltningsområde som Sverige fokuserat sina insatser på. Generellt sett är dock demokrati, mänskliga rättigheter och en fungerande förvaltning i medborgarnas tjänst ledord för svenska insatser, samtidigt som jäm-ställdhetsfrågor och hållbarhet förekommer i flera av insatsbeskrivningarna som tvär-sektoriella frågor.

2.2 Externa krav och förväntningar

Det internationella utvecklings-samarbetet som anförtros Sida styrs av olika externa krav och förväntningar i form av förordningar, regleringsbrev och andra regeringsbeslut. I Figur 2 och 3 i föregående kapitel illustreras de externa kraven, jämte interna krav, i nivå F. De externa kraven och förväntningarna styr Sidas samlade verksamhet och därmed också indirekt de svenska statliga myndigheter som Sida samarbetar med. För Sidas del har kraven och förväntningarna bl.a. bäring på Sidas samverkan med andra parter, insatshantering och inte minst för processerna för val av genom-förändekanaler.

Direkta krav kan också ställas på icke-biståndsmyndigheterna, dels generellt genom förordningar (t.ex. tjänsteexportförordningen), dels myndighetsspecifikt genom instruktion eller regleringsbrev. En genomgång av de myndighetsspecifika kraven per myndighet görs i kapitel 3.

³ Bilaga till regeringsbeslut 'Aktörssamverkan för global utveckling – policy för aktörssamverkan inom utvecklings-samarbetet' UD2007/46452/UP

Utifrån utvärderingens frågeställningar är följande externa krav av särskild vikt:

- Politiken för internationellt utvecklingssamarbete
- Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra
- Samarbetsstrategier
- Instruktioner och regleringsbrev
- Myndighetsförordningen och Förordningen för Intern Styrning och Kontroll (FISK)
- Tjänsteexportförordningen och Avgiftsförordningen
- Lagen om Offentlig Upphandling (LOU).

Nedan beskrivs i korthet några av dessa krav och förväntningar. LOU hanteras i ett särskilt stycke som även inbegriper Sidas interna regelverk för upphandlingsfrågor (stycke 2.3)

2.2.1 Politiken för internationellt utvecklingssamarbete

Sveriges övergripande mål för det internationella utvecklingssamarbetet är: ”*bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor*”. Detta mål för svenskt utvecklingssamarbete beslutades av Sveriges riksdag i december 2003⁴. Inom utvecklingssamarbetet har Sverige därefter förbundit sig att följa Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra.

2.2.2 Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra

Parisdeklarationen föreskriver att utvecklingssamarbetet ska vila på principerna om ägarskap, harmonisering, samstämmighet, resultatstyrning och ömsesidigt ansvarstagande. Sida är bl.a. ålagt att respektera att samarbetsparterna, i dialog med Sida och andra givare, leder och samordnar biståndet på alla nivåer. Sida ska därtill hjälpa samarbetsparterna att stärka sin kapacitet att utöva denna ledande och samordnande roll.

Av särskild betydelse för denna utvärdering är att undertecknarna av Parisdeklarationen kommit överens om att i allt högre grad använda sig av samarbetsländernas egna system för offentlig finansiell styrning (OFS), inte minst samarbetsländernas system för offentlig upphandling. Målen är satta på två nivåer. Det högsta målet innebär att varje givare senast 2010 ska ha reducerat den del av biståndsvolymen som inte använder samarbetsländernas egna upphandlingssystem med två tredjedelar. Det lägre målet innebär att reduktionen ska uppgå till en tredjedel. I praktiken innebär det att givar-samfundet förbundit sig att samordna en stor del av det internationella utvecklingssamarbetet i s.k. programansatser ledda av samarbetslandet. I programansatserna ska planering, budgetering, utförande, redovisning, upphandling, revision och rapportering samordnas under samarbetslandets ledning och ägarskap, men i dialog med givarna.

⁴ Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling Proposition 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr 2004/05:4.

I Handlingsplanen från Accra⁵, som fastställdes tre år efter Parisdeklarationen, betonas ytterligare betydelsen av samarbetsländernas ägarskap över sin egen utveckling:

- Givarna ska stödja initiativ att öka kapaciteten för samarbetslandets aktörer för utveckling så att de spelar en aktiv roll i utvecklingsdialogen och i vilken roll biståndet ska ha för att bidra till utvecklingsmålen (§13.b).
- Givarna ska stärka sin egen kapacitet avseende sin förmåga att vara lyhörd för samarbetsländernas behov (§14.a).
- Givarnas stöd till kapacitetsutveckling ska vara efterfrågestyrt och utformat så att det stödjer samarbetslandets ägarskap (§14.b).
- Samarbetsländerna och givarna ska gemensamt styra och förvalta det tekniska samarbetet. Parterna ska också främja engagerandet av lokala och regionala resurser, inklusive s.k. syd-syd samarbete (§14.b).
- Givarna ska utarbeta enskilda planer för att ytterligare avbinda biståndet - så långt som det är möjligt (§18.b).

2.2.3 Samarbetsstrategier

För samarbetena med respektive land eller region är samarbetsstrategier av grundläggande betydelse. Regeringen fattar beslut om dessa medan Sida i regel har att utarbeta förslag. Samarbetsstrategierna utgör strategiska instrument för styrningen av Sveriges utvecklingssamarbete med andra länder, men speglar också åtgärder som Sverige avser att genomföra inom andra områden. Specifika riktlinjer för utarbetandet av samarbetsstrategier skall följas. Riktlinjerna fastslår bakgrund, bedömningsgrunder och process för utarbetandet av strategierna.

2.2.4 Sidas instruktion

I Sidas instruktion⁶ ställs grundläggande krav på att Sida ska verka för att riksdagens och regeringens mål för det internationella utvecklingssamarbetet och reformsamarbetet i Östeuropa uppnås. Krav som är av relevans för Sidas samarbete med svenska myndigheter, och alternativa genomförandeparter, är att Sida särskilt ska (3§):

- samverka med och ge rådgivning till myndigheter, organisationer och näringsliv i frågor om utvecklingssamarbete samt samstämmighet för utveckling
- ta tillvara och samordna erfarenheter och kunskaper i utvecklingssamarbetet som finns inom svensk förvaltning, fackföreningsrörelse och övriga organisationer
- vid utbildningscentrum i Härnösand anordna utbildning och kompetensutveckling för myndighetens samarbetspartner inom utvecklingssamarbetet
- utveckla sin samverkan med näringslivet genom närmare dialog, erfarenhetsutbyte och ömsesidigt tillvaratagande av kompetens

⁵ "Accra Agenda for Action", Accra, 4 september 2008.

⁶ Förordning (2008:1442) om ändring i förordningen (2007:1371) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

Enligt 1§ ska Sida verka för att Sveriges åtaganden i enlighet med Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra uppnås.

2.2.5 Myndighetsförordningen och FISK

För Sidas tillämpning av Myndighetsförordningen⁷ framgår bl.a. att Sidas ledning ansvarar inför regeringen för sin verksamhet och skall se till att:

- verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU
- verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt
- Sida hushåller väl med statens medel.

Förordningen om intern styrning och kontroll (FISK)⁸ ställer krav på Sidas processer att säkerställa att de krav som framgår av myndighetsförordningen tillgodoses. Där ingår att göra riskanalyser, vidta kontrollåtgärder, systematiskt följa upp den interna styrningen och kontrollen, samt att dokumentera riskanalyser, kontrollåtgärder och uppföljning.

2.2.6 Tjänsteexportförordningen och Avgiftsförordningen

Tjänsteexportförordningen⁹, fastställd 1992, gäller för statliga myndigheter som bedriver tjänsteexport i enlighet med bemyndigande i Avgiftsförordningen¹⁰ eller beslut som regeringen meddelat. Både Sida som anlätande part och myndigheterna som utförare har att anpassa sig till den. Den fastslår bl.a. att myndigheterna skall bedriva tjänsteexportverksamheten utifrån en fastlagd marknadsstrategi med krav på lönsamhet.

I en utredning av tjänsteexporten (SOU 2000:27) föreslog utredaren att lönsamhetskravet slopas. Sida delade uppfattningen då man menade att svenska myndigheter inte bara konkurrerar med privata aktörer, utan också utländska myndigheter som ofta inte behöver prissätta sina tjänster utifrån varken kostnadstäckning eller lönsamhet¹¹. Enligt förordning beslutad i maj 2010 ska tjänsteexportförordningen upphöra att gälla vid utgången av september månad 2010.¹²

Avgiftsförordningen, även den fastställd 1992, kompletterar tjänsteexportförordningen och anger att om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, skall avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.

2.3 Upphandling och konkurrens

Den svenska offentliga sektorns upphandling styrs av Lagen om Offentlig Upphandling¹³ (LOU), som i huvudsak bygger på ett EG-direktiv. För köp inom staten (t.ex. då Sida anlitar en annan svensk statlig myndighet) är det Sidas uppfattning att statliga myndigheter inte utgör några självständiga juridiska enheter, och att upphandlings-

⁷ Myndighetsförordning (2007:515), 3§.

⁸ Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

⁹ Tjänsteexportförordning (1992:192)

¹⁰ Avgiftsförordning (1992:191)

¹¹ Promemoria 2005-01-17, Lennart Nordström, Sida

¹² Förordning om upphävande av tjänsteexportförordningen, SFS 2010:434

¹³ Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

lagstiftningen som en konsekvens inte är tillämplig vid dessa tillfällen¹⁴. För att inte tillämpa LOU menar dock Sida att det ändå i beredningen måste ha klargjorts att den efterfrågade kompetensen är unik för den aktuella myndigheten, och att ett sådant klargörande ska framgå av beslut. Om inte myndighetens kompetens kan bedömas som unik menar Sida att den efterfrågade kompetensen ska upphandlas enligt LOU. Sidans samlade ställningstagande framgår av den interna upphandlingsregeln¹⁵:

- Vid köp inom staten tillämpas inte LOU.
- Innan Sida köper en tjänst från en annan myndighet skall Sida klargöra att den efterfrågade kompetensen är unik för den aktuella myndigheten. Sådant klargörande ska framgå av beslutet om köp av tjänst.
- Om det inte kan klargöras att kompetensen är unik ska tjänsten upphandlas enligt LOU.

Under de senaste åren har en debatt förts, främst initierad av svenska konsultföretag och deras branschorganisation *Swedish Consultants*, om huruvida en större del av Sidans budget har kanaliserats via svenska myndigheter, istället för att lämnas till upphandling.

I debattartiklar, redaktionellt material och nyhetsartiklar växte en bild fram av att medan konsultupphandlingarna legat relativt stilla (runt 700 miljoner kronor) de senaste åren, hade beloppet för myndigheternas engagemang nästan fördubblats under 2000-talet. I ljuset av denna kritik begärde regeringen att Sida skulle undersöka frågan och en extern konsult, AffärsConcept, anlätades för uppdraget.

Rapporten ansåg sig varken kunna belägga eller vederlägga påståendet att en allt större andel av Sidans pengar gick till myndigheter utan upphandling, då Sidans statistik var alltför bristfällig. AffärsConcept granskade även Sidans regler och praxis när det gäller upphandlingar och fann att dessa kunde anses strida mot LOU och EUs direktiv på området. Sidans argument att alla statliga myndigheter är att betrakta som samma juridiska person, och att upphandling därför inte är nödvändig eller ens möjlig, bestrids av AffärsConcept som anser att det finns tillräckligt med vägledande domslut, både i Sverige och inom EU, för att förändra Sidans interna regler och praxis på området.

Denna diskussion kan komma att utmynna i vidare direktiv från regeringen, särskilt i ljuset av den nya konkurrenslagstiftningen som trätt ikraft i januari 2010. Sida har dessutom i 2009 års regleringsbrev fått i uppdrag att rapportera vidare åtgärder med anledning av slutsatserna i AffärsConcepts rapport.

Då Sida ser de svenska myndigheterna som naturliga genomförare för insatser inom samarbetsländernas offentliga förvaltning anlitas de i regel utan att konkurrensutsätts genom upphandling. De möjligheter som Sidans ordinarie procedurer för upphandling ger, då kraven på leverantörerna preciseras, utnyttjas som regel inte när myndigheter avropas. Bl.a. ska i konsultupphandlingar enskilda konsulter kompetens och erfarenheter preciseras. I de fall Sida fortsättningsvis väljer att inte precisera kraven närmare, bör Sida istället ställa högre krav på uppföljning och återrapportering.

¹⁴ "Sidans kommentar till oberoende parts utredning kring konkurrensneutralitet", sid 3, 2008-05-21, (dnr 2008-000883) och Eva Lindahl, Sida, 2009-09-16.

¹⁵ Sidans Upphandlingsregel, 2008-07-08, punkt 25 och 26.

”Köp inom staten” innebär även andra viktiga skillnader mot t.ex. konsultupphandling. En sådan är att det mellan svenska statliga myndigheter, av juridiska skäl, inte går att upprätta avtal. Med anledning därav upprättas istället överenskommelser. Överenskommelserna har inte samma juridiska ställning och innebär en väsentlig skillnad mot de avtal som upprättas med andra aktörer. I Sidas standardavtal¹⁶ med de andra aktörerna ingår vite, skadeståndsansvar, prisavdrag och andra påtryckningsmedel.

Följande avsnitt återger vissa viktiga exempel på hur den internationella diskursen och de avtal Sverige skrivit på kan påverka beredning, beslut och uppföljning av myndigheter som genomförare inom utvecklingssamarbetet.

2.4 Kapacitetsutveckling

År 2006 gav OECD/DAC ut en skrift med riktlinjer för ett bra kapacitetsutvecklingsarbete¹⁷. I den konstateras att trots decennier av kapacitetsutvecklingsinsatser och att de utgör nästan en fjärdedel av allt bistånd (cirka 15 Miljarder US dollar per år) halkar området efter sett till bestående effekter. Det största problemet, och kanske orsaken till de uteblivna resultaten, har enligt skriften varit att Nord historiskt har exporterat sina egna lösningar till Syd, utan att ta hänsyn till om de var rätt för de specifika ländernas eller sektorernas kontext. En bättre förståelse för den lokala kontexten: sociala, politiska, ekonomiska och organisatoriska faktorer, är enligt OECD/DAC ett måste om samarbetena ska bära frukt.

När det gäller frågor kring ägarskap och harmonisering ska kapacitetsutveckling ses som en process där båda parter kan skifta ägarskap beroende på tid och omständigheter.

Grundläggande för all kapacitetsutveckling är enligt OECD/DAC att den kommer inifrån och att givarna ska stödja de processer som leder till ökad kapacitet, istället för att försöka skapa den utifrån och ovanifrån. För att kunna göra detta måste en genomgående analys av hela kontexten göras, helst gemensamt. Med hela kontexten avses den yttre omgivande miljön, organisationen i sig och individerna som befolkar den. Man menar vidare att givarna efter en noggrann och kontextspecifik analys gemensamt med mottagarländerna ska utarbeta stödjande insatser som är väl anpassade för den lokala kontexten. I det ingår att inte försöka skapa parallella strukturer för att leverera snabbare, eller för att markera revir som givare. Separata projektimplementeringsenheter nämns som särskilt problematiska, inte minst mot bakgrund av att de ofta drar resurser från statsförvaltningen i samarbetslandet och riskerar att skapa ohållbara, tidsbegränsade systemförändringar.

En god förståelse för kontexten är således fundamental enligt OECD/DAC. Hjälpen för att förstå den omgivande miljön (*enabling environment*), kan fås genom institutionsanalyser, maktanalyser och analyser av förändringsagenter, vilka i allt högre omfattning har kommit att utarbetas av givarna i samband med utarbetande av samarbetsstrategier eller liknande. Sådana studier blottlägger incitamentsstrukturen bakom den avsaknad av politisk vilja som ofta beskylls begränsa framgångarna inom kapacitetsutvecklingsprogrammen. På organisationsnivå menar man att standardmässiga

¹⁶ "Sidas handbok för konsultkontrakt", Sida 2004

¹⁷ The Challenge of Capacity Development – Working towards good practice, OECD 2006

bedömningar behöver kompletteras med djupgående diagnostiska analyser som täcker in både formella och informella aspekter.

Genom samverkan mellan inhemska aktörer och givare, kan kapacitetsutvecklingsinsatser generera antingen onda eller goda cirklar vad gäller samarbetspartens ägarskap. I allmänna termer bör därför givarna eftersträva att stödja policyer för kapacitetsutveckling som bygger på äkta åtaganden och utfästelser på en hög nivå – samt undvika att sätta igång parallella initiativ. I avsaknad av åtaganden och utfästelser ska uppmärksamhet ges till att bygga upp sådana genom att stärka kunders och medborgares efterfrågan.

OECD/DAC lyfter tydligt fram betydelsen av att kapacitetsbedömningar börjar med frågan ”kapacitet för vad?” I praktiken menar man att det ofta slarvas med att nå en överenskommelse om de kapacitetsutvecklingseffekter som förväntas. Dessutom är det viktigt att välja rätt åtgärder och rätt kanal, lika väl som programmen behöver tydliga mål behöver de också rätt inputs. Dessa ska ha valts utifrån kostnads-effektivitet.

För att komma vidare inom kapacitetsutvecklingsområdet vill OECD/DAC att det systematiska lärandet och uppföljningen förbättras. Ett omfattande utbyte av erfarenheter och *good practice*, gärna med lokal kontext som utgångspunkt istället för generella lösningar, rekommenderas. Under 2001 tog *United Nations Development Programme* (UNDP) initiativ till att se över det som kallades *Technical Assistance* i projektet ”*Reforming Technical Cooperation*”. DFID¹⁸ anslöt sig till initiativet under 2002 och gav *European Centre for Development Policy Management*¹⁹ (ECDPM) i uppdrag att förbereda ett forskningsprogram kring vad som skulle kunna förbättra effektiviteten inom detta område. Forskningen inkluderades under 2003 i OECD/DACs arbete inom nätverket ”*Network on Governance*²⁰” (GOVNET) och utmynnade i ”*Capacity, Change and Performance*”²¹.

ECDPM ger flera rekommendationer och listar fyra områden där mer kunskap behövs för det framtida arbetet:

- Hur ett systemtänkande kan komma att genomsyra det operativa arbetet inom utvecklingssamarbete.
- Utveckla nya former för uppföljning och utvärdering inom kapacitetsområdet.
- Inkludera makroperspektiv som statsbildning.
- Öka förståelsen för det kontextuella och hur t.ex. globalisering påverkar processerna.

ECDPM anser generellt att biståndsmyndigheters organisering på ett internt, organisatoriskt plan inte är anpassad till att hantera det komplexa och oberäkneliga förändringsarbete som kapacitetsutveckling innebär.

¹⁸ Department for International Development – Storbritanniens offentliga biståndsorgan.

¹⁹ ECDPM är en fristående stiftelse inom det internationella utvecklingsområdet som verkar från Nederländerna och Belgien.

²⁰ GOVNET är ett internationellt forum som för samman aktörer inom biståndet, t.ex. biståndsorgan och experter från samarbetsländerna.

²¹ ”Capacity, Change and Performance”, ECDPM 2008

På ett externt plan menar ECDPM att givarsamordning också innebär en starkt centraliserad byråkrati och att anställda vid givarorganisationerna riskerar att förlora avgörande kunskap om vilka lokala aktörer som kan driva på och främja förändringar i önskad riktning. Mycket tid läggs istället på att träffa andra givare och att förhandla med ”eliten” inom statsförvaltningen. Samtidigt är det hos underkonsulter och andra genomförandekanaler som lokalspecifik och operativ kunskap byggs upp, men att den därifrån inte samlas in och sprids till huvudfinansiärerna.

3 Myndigheternas organisering och genomförande

I detta kapitel presenteras hur fallmyndigheterna valt att organisera det internationella utvecklingssamarbetet. Bland annat görs en genomgång av de s.k. internationella avdelningarna, hur och i vilken grad myndigheterna tillförsäkrar en behövlig resursbas och hur de främjar partnerskap. Även de interna och externa krav och förväntningar som ställs på myndigheterna beskrivs.

3.1 Organisation

3.1.1 Den internationella avdelningen

Samtliga fyra myndigheter som studerats inom ramen för utvärderingen har en internationell avdelning, funktion eller enhet som är ansvarig för de Sidafinansierade insatserna (hädanefter benämnd *internationell avdelning*). Dessa har antingen bildats på myndigheterna efter ett medvetet beslut att undersöka möjligheterna att delta i utvecklingssamarbetet, eller vuxit fram efterhand som deltagandet i utvecklingssamarbetet vuxit.

En uppenbar fördel med att ha en internationell avdelning är enligt myndigheterna att det underlättar egen samordning. Mot bakgrund av att Sidafinansierade uppdrag kräver särskild rapportering, beredning och branschspecifikt språk för att myndigheterna ska kunna delta i det internationella utvecklingssamarbetet på ett adekvat sätt, underlättas arbetet genom en internationell avdelning. Sidapersonal uttrycker också gillande över att myndigheterna har en särskild avdelning som ägnar sig åt utvecklingssamarbete, då det säkerställer en viss professionalism, vana, samt institutionellt minne som minskar ”ställtider”, friktion och kostnader.

Då de flesta myndigheterna även har andra internationella åtaganden, som t.ex. att delta i internationella samarbetsorgan inom ramen för EU, OECD och FN, är dessa deltaganden och engagemang inom det internationella utvecklingssamarbetet ofta samordnade under samma avdelning. Ett undantag utgör Rikspolisstyrelsen där avdelningen som är ansvarig för utvecklingssamarbetet och avdelningen som är ansvarig för ”utrustade” polisiära missioner under FN eller EU-mandat är åtskilda. Detta kan riskera att medföra att organisationen i denna unika position kan gå miste om värdefull kunskap som rör övergången mellan akuta insatser och mer långsiktiga utvecklingsinsatser.

Sammantaget har avdelningar vuxit fram eller skapats med experter på det internationella utvecklingssamarbetet. I vissa fall arbetar de också med tjänsteexport till andra aktörer än inom det Sidafinansierade samarbetet. På samtliga myndigheter är den internationella avdelningen en knutpunkt för kontakter, erfarenhetsutbyte, återrapportering och uppföljning, vilket innebär att mycket information mellan insatserna och kärnverksamheten går via, eller ibland enbart till, den internationella avdelningen.

Det kan påverka flöden av kunskap och personella resurser mellan kärnverksamheten och den internationella verksamheten, samtidigt som avdelningens position i myndigheternas organisation kan avgöra dess återkoppling och påverkan på den ordinarie kärnverksamheten.

I flera fall ingår chefen för den internationella avdelningen i myndighetens ledningsgrupp och kan därför lättare föra fram synpunkter utifrån det internationella utvecklingsarbetets perspektiv, göra verksamheten mer känd inom myndigheten, och generellt skapa förutsättningar för bättre samverkan med andra delar av myndigheten. Det är rimligt att anta att det skapar bättre förutsättningar för att bemanna utvecklingsarbetet med resurser från den ordinarie verksamheten.

3.1.2 Organisation i fält

De fyra fallmyndigheterna har delvis organiserat sitt arbete i fält olika. En av myndigheterna, SCB, har förlagt en del av sin internationella avdelning (ICO) till Belgrad. Därifrån samordnas och administreras SCB:s regionala arbete på Västra Balkan, ett upplägg som visat sig värdefullt för det regionala arbetet, och som samtidigt ger särskilt stöd för det nationella programmet i Serbien. Det lokala kontoret i Belgrad är bemannat med en utsänd samordnare från ICO och två lokalanställda.

I samarbetet med sin systerorganisation i Vietnam har SCB en långtidsrådgivare som till stora delar har en samordnande roll, och RPS har i samarbetet med den serbiska polisen och polisen i Montenegro också en långtidsrådgivare placerad i Belgrad som övervägande har en samordnande funktion. I polisens samarbete med sin sydafrikanska motsvarighet hade RPS under en längre period en långtidsrådgivare på plats med en huvudsakligen samordnande roll. I den sista fasen av samarbetet överfördes den samordnande funktionen till den sydafrikanska samarbetsparten.

Naturvårdsverket arbetar i princip enbart med korttidsrådgivare och har av den anledningen inte haft någon särskild organisation i fält för de samarbeten som SADEV studerat.

ESV hade i sitt samarbete i Östra Kapprovinsen i Sydafrika sammanlagt fyra överlappande långtidsrådgivare, med högst två anställda samtidigt. En av långtidsrådgivarna benämndes *teamleader* med huvudsakligt ansvar för att samordna och säkerställa aktiviteterna på plats, men också för att arbeta operativt i insatserna.

Utifrån de granskade fallstudierna går det inte att dra några generella slutsatser kring när och i vilken omfattning som långtidsrådgivare eller korttidsrådgivare bör anlitas i samarbetena, och i vilken kombination. Det förefaller som att långtidsrådgivare har en särskilt viktig roll att spela för att initiera samarbeten där förutsättningarna är svår-bemästrade. Långtidsrådgivare ger också bättre samverkansmöjligheter, tid för ömsidigt lärande och en bättre kännedom om lokala förhållanden.

I två insatser verkar oklarheter ha rått kring rollerna för långtidsrådgivarna. Medan myndigheterna och deras långtidsrådgivare själva uppfattade att rollerna i huvudsak innebar att vara stödjande och rådgivande, uppfattades deras roller för samarbetsparterna i det ena fallet som administrativa och samordnande, i det andra fallet framförallt initialt som mer operativt (s.k. *gapfilling*).

Långtidsrådgivare innebär delvis också en ”låst” resurs mot bakgrund av att de har långtidskontrakt. Om en långtidsrådgivare visar sig inte passa för uppdraget kan det vara svårare att korrigera. Korttidsrådgivare ger däremot större flexibilitet, gör det lättare att dra experter från olika delar av den egna organisationen, men kan också leda till fragmentering och sämre koordinering.

Stöd av ett regionalkontor verkar fungera väl i områden där det finns vinster med att insatser i flera samarbetsländer koordineras med varandra för att effektivisera och utnyttja resurser maximalt. Därmed inte sagt att alla regionala insatser skulle kunna dra fördel av en sådan enhet, särskilt om länderna inte delar språk, förvaltningstradition, eller insatsfokus.

3.2 Krav och förväntningar

Nedan redovisas interna och externa regler, krav och förväntningar.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverkets instruktion slår fast att verket aktivt ska medverka internationellt, bl.a. inom utvecklingssamarbetet. Instruktionens 4§²² anger att: *”Naturvårdsverket ska medverka i det svenska internationella miljöarbetet. Naturvårdsverket ska även medverka i det miljöarbete som bedrivs inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och inom den svenska politiken för global utveckling. Naturvårdsverket ska svara för internationell rapportering inom sitt ansvarsområde”*.

Naturvårdsverket har en strategi för internationellt utvecklingssamarbete²³ som utarbetades under former som uppmuntrade engagemang från stora delar av verket. Processen att arbeta fram strategin var enligt uppgift även ett tacksamt tillfälle att engagera resten av myndigheten och att skapa kännedom, intresse och förståelse för det internationella utvecklingssamarbetet.

I strategin förtydligar Naturvårdsverket riktlinjerna för det internationella utvecklingssamarbetet. Strategin är utförligt skriven och hänvisar bl.a. till de biståndspolitiska målen, anger att målgruppen är hela Naturvårdsverket, slår fast mål, beskriver förutsättningar och riktlinjer för medverkan, anger kriterier för prövningar av insatser och beskriver verktygen för att genomföra strategin. I strategin lyfter även Naturvårdsverket fram de områden som verket anser utgöra dess unika kompetens. Som mål för utvecklingssamarbetet anges att samarbetet ska:

- bidra till att utveckla en effektiv miljöförvaltning i samarbetsländerna
- vara nära kopplat till verkets nationella och övriga internationella arbete – till ömsesidig nytta
- ha en inriktning som motsvarar verkets unika kompetens och resurser.

Strategin betonar vidare betydelsen av samarbetslandets ägarskap och politiska vilja, långsiktig kollegial och ömsesidig relation med samarbetsparterna, samt tydlig roll-

²² Förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket

²³ ”Strategi för Naturvårdsverkets internationella utvecklingssamarbete 2009-2011”, Naturvårdsverket Verksprotokoll Nr 19-09, 2009-02-25.

och ansvarsfördelning. I första hand anges att verkets egen personal ska användas, men att andra aktörer ska kunna engageras vid behov. Vidare presenteras kriterier och överväganden för prövning av insatser som återspeglar målsättningen att samarbetena ska vara till ömsesidig nytta.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsens instruktion²⁴ ställer inte krav på polisen att engagera sig i internationellt utvecklingsarbete. I 2009 års regleringsbrev²⁵ anges att Rikspolisstyrelsen ska redovisa:

- omfattningen, inriktningen och resultatet av det internationella utvecklingsarbetet
- hur det internationella arbetet bidrar till att förbättra verksamhetsresultatet
- hur det internationella arbetet bedrivs i samarbete med andra svenska myndigheter
- deltagandet i och utbildning inför freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande insatser
- hur polisanställda uppmuntras till internationell tjänstgöring samt hur erfarenheter av internationellt arbete tas tillvara, värderas i merithänseende och sprids inom polisorganisationen

Rikspolisstyrelsens internationella avdelning, ISAM, har i uppgift att leda och samordna den internationella strategiska polisverksamheten och dess integrering i den nationella polisverksamheten. ISAM engagerar på så sätt flertalet svenska polismyndigheter. Internationellt utvecklingsarbete utgör för ISAM ett av flera verksamhetsområden. Inom det internationella utvecklingsarbetet ägnar sig ISAM åt framtagande av utvecklingsinsatser, utveckling av arbetsmetoder, uppföljning, utvärdering, deltagande i styrgrupper, ekonomisk redovisning och budgetuppföljningar.

I en egen strategi²⁶, där internationellt utvecklingsarbete utgör en av tolv verksamheter med internationell anknytning, förtydligar ISAM arbetet med den samlade internationella verksamheten. Som övergripande mål för den internationella verksamheten anges att polisen ska bedriva en enhetlig och effektiv verksamhet som bidrar till att brottsligheten minskar och att tryggheten ökar både i Sverige och utomlands. Här, men även i andra dokument, och vad som framkommit vid intervjuer, klargör RPS att förväntningar finns att det internationella arbetet inte enbart ska leda till utveckling i samarbetslandet, utan också bidra till positiva verksamhetsresultat i den egna ordinarie verksamheten.

I en metodhandbok²⁷ för utvecklingsarbetet specificerar ISAM arbetsmetoderna och betonar bl.a. betydelsen av starkt ägarskap, politisk vilja i samarbetsländerna och att det finns ett intresse i samarbetsländerna att samarbeta med den svenska polisen.

²⁴ Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

²⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen, Justitiedepartementet, Ju2008/8581/PO m.fl. 2008-12-18

²⁶ "Internationell verksamhet – en del av kärnverksamheten", RPS-ISAM Dnr POA-061-6177/06 januari 2009.

²⁷ "International Development Cooperation of the Swedish Police – Visions, Objectives and Working Method", RPS-ISAM, april 2009

Även betydelsen av att kunna matcha ett eventuellt samarbete med en intresserad svensk polismyndighet lyfts fram.

Statistiska Centralbyrån

SCB:s instruktion fastslår att *”myndigheten får bedriva sådan tjänsteexport som är förenlig med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde”*. Ingen skrivning som direkt rör internationellt utvecklings-samarbete förekommer. I regleringsbrevet för 2009 anges att *”myndigheten får ta emot bidrag från statliga såväl som icke-statliga finansärer för sin uppdragsverksamhet”*, men inga krav eller förväntningar på att arbeta med internationellt utvecklings-samarbete uttrycktes.

SCB har fastställt egna strategier för internationellt arbete. De omfattar en rad olika prioriterade områden inom den internationella verksamheten, däribland internationellt utvecklings-samarbete. Strategierna anger att *”generellt är målet för det internationella statistiska samarbetet att öka tillgången till harmoniserad och jämförbar internationell statistik av hög kvalitet, att förstärka det internationella statistiksystemet samt att lära av varandra”*.

Ett uttalat prioriterat verksamhetsområde i strategierna är det som SCB betecknar som tjänsteexport, inom vilken det Sidafinansierade utvecklings-samarbetet ingår. Strategierna anger att målet för tjänsteexporten är att *”förstärka de nationella statistiska systemen i utvecklingsländer och övergångsekonomier samt att bidra till ökat kunnande vid SCB och till verkets internationella renommé”*²⁸. Strategin uttrycker vidare att *”SCB:s tjänsteexport också skall bidra till en rättvis och hållbar utveckling i världen i enlighet med Sveriges politik för global utveckling”*²⁹. Ingen åtskillnad görs mellan den Sidafinansierade tjänsteexporten inom utvecklings-samarbetet och övrig tjänsteexport.

I den internationella verksamhetsberättelsen för 2008 anges vidare att målet för verksamheten vid SCB:s internationella avdelning (ICO) är att *”under affärsmässiga former marknadsföra och inom ramen för SCB:s kompetens bedriva statistisk konsultverksamhet på den internationella marknaden”*³⁰.

Ekonomistyrningsverket

ESV:s instruktion³¹ fastslår i 3§, med samma lydelse som instruktionen för SCB, att *”myndigheten får bedriva sådan tjänsteexport som är förenlig med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde”*. Ingen skrivning som i egentlig mening rör internationellt utvecklings-samarbete förekommer. Instruktionen anger också att *”myndigheten får ta emot bidrag från statliga finansärer”*, men inga krav eller förväntningar på att engagera sig inom internationellt utvecklings-samarbete framställs.

ESV har inte fastställt några egna strategier, metodhandböcker eller andra riktlinjer för sitt internationella arbete. Tidigare fanns däremot ett resultatkontrakt upprättat mellan den ansvariga för den internationella verksamheten och den ställföreträdande generaldirektören. Resultatkontraktet³² angav följande:

²⁸ Internationell Verksamhetsberättelse 2008”, Bilaga 3, pkt 2 - SCB:s Internationella Strategier, SCB.

²⁹ Internationell Verksamhetsberättelse 2008”, Bilaga 3, pkt 2 - SCB:s Internationella Strategier, SCB.

³⁰ ”Internationell Verksamhetsberättelse 2008”, sid 11, SCB.

³¹ Förordning (2007:761) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

³² Resultatkontrakt, Funktionen för Internationell Verksamhet, ESV, 2009-02-04

”Den internationella verksamheten som ESV bedriver består av att ta emot utländska besök, samordna internationella kontakter samt bedriva tjänsteexportprojekt. De två förstnämnda aktiviteterna är i huvudsak anslagsfinansierade, medan den verksamhet som bedrivs inom ramen för ESV:s tjänsteexport finansieras med avgifter, antingen av Sida eller av EU”.

”När det gäller tjänsteexportverksamheten har ESV som utgångspunkt att verket åtar sig avgiftsfinansierade uppdrag som ligger inom verkets verksamhetsområde, som bidrar till verkets professionella utveckling och där ESV:s kompetens och arbetsmetodik kan tas tillvara. Tjänsteexporten ska drivas i anslutning till de av statsmakterna fastställda biståndspolitiska målen och då i synnerhet de som avser att utveckla ett gott offentligt styrelseskick och demokratiska förvaltningstraditioner”.

”Utgångspunkten är att samarbetet ska ske mellan likaberättigade parter och baseras på strävan efter långsiktig och bärkraftig institutionell kapacitetsupplyggnad”.

3.3 Myndigheternas egna resursbaser

Med myndigheternas egna resursbaser avser utvärderingen kompetens, erfarenheter, tillgänglighet och attityder hos medarbetarna inom myndigheterna som kan ställas till förfogande för möjlig medverkan i internationellt utvecklingssamarbete.

3.3.1 Resursbasens storlek

Den myndighet som är engagerad inom internationellt utvecklingssamarbete måste räkna med att antalet medarbetare vid myndigheten som har rätt färdigheter för specifika uppdrag och som har möjlighet att medverka i internationellt utvecklingssamarbete är begränsat. Det gäller även om man arbetar aktivt och ändamålsenligt med att bredda resursbasen och i synnerhet för långtidstjänster. En smal resursbas i en liten myndighet gör kompetensförsörjningen för det internationella utvecklingssamarbetet sårbar. SADEV konstaterar att ESV, som är en relativt liten myndighet, haft begränsade möjligheter att rekrytera egen personal för engagemang i internationellt utvecklingssamarbete.

3.3.2 Kompetens och funktion

Flera olika typer av kompetens hos myndigheterna och deras medarbetare krävs för att föra samarbetena framåt, bl.a. teknisk kompetens, social kompetens, strategisk kompetens, lärandekompetens och kontextspecifik kompetens såsom kulturell kompetens, land- och regionkunskap. Även tillgång till och kännedom om relevanta nätverk för kontakter är av betydelse. Då en avgörande del av samarbetena syftar till kapacitetsutveckling är pedagogisk kompetens som skapar möjligheter till att främja kapacitetsutveckling av särskild betydelse.

Ett viktigt begrepp är unik kompetens. Med det avses, att någon besitter kompetens som inte kan återfinnas hos någon annan aktör. Begreppet unik kompetens har bl.a. betydelse för frågeställningar som rör komparativa fördelar och val av genomförandekanal för insatserna, och följaktligen frågan om upphandling och LOU:s tillämplighet. SADEV har noterat att trots att begreppet kompetens är mångfacetterat är den kompetens som huvudsakligen berörs i myndigheters strategier begränsad till den tekniska. Från intervjuer med Sidamedarbetare framträder också där en betoning på den tekniska kompetensen. Grunderna för bedömning av kompetens, inte minst unik kompetens, riskerar att bli alltför snäv.

I princip bör det kunna avgöras om en myndighet och dess medarbetare har en viss teknisk kompetens eller inte, särskilt då den tekniska kompetensen rör myndighetens kärnverksamhet. Det kan dock inte tas för självklart att kompetensen därmed är unik. Andra kompetenser, som vana att arbeta i främmande miljöer, främja kapacitetsutveckling och social kompetens, kan vara svårare att bedöma, inte minst p.g.a. att de är kontextbundna.

SADEV menar att man i bedömningen av unikheter bör lyfta fram begreppet *funktion*. Funktion är en fråga om mandat och befogenheter att utföra en viss nytta, och i det avseendet kan en organisation, eller en annan aktör, anses besitta en *unik* funktion som skyddas av lag, förordning eller möjligtvis myndighetstradition. Denna unika funktion kan följa av myndighetens roll i Sverige (det finns t.ex. bara ett lantmäteriverk i Sverige som kan utöva en sådan myndighetsutövning), men det kan mycket väl finnas motsvarande myndigheter i andra länder. Om just de kompetenser som myndighetsutövningen ger inte är de som efterfrågas av samarbetsparten, även om myndighetsutövningen i sig är unik, då är det inte heller säkert att myndigheten verkligen besitter en unik kompetens ens i Sverige.

3.3.3 Information och incitament

För att åstadkomma ett väl fungerande internationellt utvecklingssamarbete inom en myndighet krävs att attityderna och incitamenten är ändamålsenliga på alla nivåer inom organisationen: hos den högsta ledningen, på mellanchefernivå och hos medarbetarna. SADEV har i sammanhanget noterat att myndigheterna generellt sett uppvisar en positiv attityd till utvecklingsfrågor och medverkan i internationellt utvecklingssamarbete.

Incitamenten för enskilda medarbetare att delta i samarbetena kan däremot ofta vara splittrade. Stort intresse för det internationella utvecklingssamarbetet och utmaningen skapar möjligheter att engagera medarbetare, men skapar också osäkerhet kring karriärutveckling och personlig säkerhet. Dessutom kan omställningen för eventuell familj, framförallt vid långtidstjänster, hämma intresset.

En viktig fråga för medarbetarna är vad som väntar när de återvänder från en utlandstjänst. SADEV har noterat att SCB under senare tid tagit sig an frågan på ett systematiskt sätt och initierat en rutin att i myndighetens ledningsgrupp, cirka fyra månader innan en långtidsrådgivare återvänder till Sverige, diskutera dennes inplacering på hemmamyndigheten med syfte att finna en lämplig tjänst.

I en övergripande bedömning av myndigheterna, har SADEV inte kunnat finna att vikten av att återkoppla erfarenheter och kompetenser som medarbetarna utvecklat inom internationell tjänstgöring uppmärksammats på ett systematiskt sätt. Snarare har det i intervjuer framkommit att personal vid hemkomsten inte har fått delge eller på annat sätt kunnat dra nytta av sina nya erfarenheter, kunskaper och kompetenser. Istället har de kunnat ha en känsla av att vara förbigångna i befordringar, och t.o.m. upplevt att de behandlats som om de varit på en ”längre semester” istället för att ha utvecklat en kompetens som kan vara till fördel och nytta för myndigheten.

3.4 Resurser från kärnverksamheten

Eftersom de internationella avdelningarna funktionellt sett främst är samordnande, förmedlande och rapporterande funktioner inom de egna myndigheterna, har de oftast inga egna medarbetare att skicka ut på insatsuppdrag. Det vore i sig inte heller önskvärt, då det fundamentala i myndigheternas deltagande i internationellt utvecklingssamarbete ligger i att de ordinarie verksamheterna inom de svenska myndigheterna och hos samarbetsparterna lär av och samverkar med varandra. De internationella avdelningarna behöver därför engagera resurser från myndigheternas kärnverksamheter för att myndigheterna ska kunna delta i utvecklingssamarbetena. De internationella avdelningarna blir därför interna beställare och uppföljare, men de får även en funktion att i samverkan med samarbetsparterna samla in och återrapportera information kring insatserna till Sida.

Styr signaler från myndighetsledningen, kännedom hos medarbetarna om vad arbetena innebär och deras inställning till dem, ”låga trösklar”, planering och integrering med den ordinarie verksamhetsprocessen, enskilda personers incitament, liksom förväntat mervärde för organisationens ordinarie verksamheter, är några exempel på förhållanden som har betydelse för i vilken grad som myndigheterna kan lyckas med att dra resurser från den ordinarie verksamheten.

SADEV har funnit att graden av bemanning med egna resurser vid de fyra myndigheterna varierat från ytterst lite, ända upp till full bemanning från den egna myndigheten. Att bemanna insatser är inte bara en fråga om att tillhandahålla personal, utan också att säkerställa personal med rätt kompetens, kapacitet och incitament, som kan utgöra en fungerande länk mellan den egna hemmyndigheten och samarbetsparten.

För att kunna locka till sig resurser från andra delar av organisationen och få mellanchefer att ställa erfarna och duktiga medarbetare till förfogande så arbetar de internationella avdelningarna med information och intresseskapande aktiviteter, både gentemot medarbetarna och gentemot ledningen.

SADEV har noterat att förutsättningar för att engagera egen personal delvis skiljer sig åt. Nedan diskuteras några av de faktorer som påverkar myndigheternas möjligheter att engagera sin personal i utvecklingssamarbetet.

3.4.1 Ledningens ställningstagande

I två fall, vilket belysts tidigare i utvärderingen, ställer den externa styrningen tydliga krav på myndigheterna att engagera sig i internationellt utvecklingssamarbete. Vid RPS och Naturvårdsverket har man under senare tid också utarbetat tydliga interna styr- och stödinstrument för verksamheten. Det har gett viktiga signaler till övriga delar av organisationen att myndighetens ledning välkomnar och förväntar sig ett engagemang inom det internationella utvecklingssamarbetet.

Vad gäller, SCB, är styrningen inte lika stark, trots att ledningen, i olika konstellationer, länge verkat för att engagera SCB inom det internationella utvecklingssamarbetet. De interna styrdokumenterna är inte lika utförliga som i de två fallen ovan, men genom SCB:s mångåriga engagemang har det internationella utvecklingssamarbetet närapå blivit institutionaliserat inom myndigheten, och därmed bidragit till att skapa förbättrade möjligheter att lita till resurser i kärnverksamheten. Det faktum att SCB är

en s.k. uppdragsmyndighet och finansierar en stor del av sin verksamhet med avgifter torde ha haft betydelse för SCB att utan alltför stor omställning ha funnit sig tillrätta med att även ta uppdrag inom biståndet och bemanna insatserna med passande personal.

Gällande ESV är bilden av ledningens ställningstagande inte lika entydig. ESV bildades för drygt tio år sedan i samband med en omorganisering av ett antal myndigheter och tog därmed över vissa internationella samarbeten från Riksrevisionsverket. SADEVs bedömning är att ledningens signaler till organisationen inte varit lika starka som i de tre myndigheterna ovan beträffande det internationella utvecklingssamarbetet, varken formellt eller informellt. Interna styr- och stöddokument har därtill varit knapphändigt utarbetade. De externa signalerna har också, framförallt i jämförelse med RPS och Naturvårdsverket, varit svaga.

3.4.2 Myndighetens delaktighet

Myndigheternas engagemang i ett tidigt skede av ett samarbete, redan vid dialog och den gemensamma planeringen av en insats, är av vikt för att hantera frågor som bl.a. rör bemanning. SADEV har noterat att myndigheterna i relativt hög grad integrerar planeringen av bemanningen för utvecklingsinsatserna i den ordinarie verksamhetsplaneringen – vilket skapar bättre förutsägbarhet och större möjligheter att säkra kompetensförsörjningen i samarbetena.

Men det är inte bara i planeringen av det internationella utvecklingssamarbetet som myndighetens delaktighet har betydelse för bemanningen. På Naturvårdsverket, men också vid RPS, har SADEV noterat att man medvetet utnyttjat processerna att skapa de interna styrdokument till att också engagera organisationen i övrigt. Jämte de möjligheter som detta förfarande ger att stärka de interna styrdokument i sig, skapar det möjligheter att få den övriga delen av organisationen att bli mer delaktig i, känna mer ansvar för, och bättre känna till myndigheternas engagemang inom internationellt utvecklingssamarbete.

3.4.3 Ömsesidig nytta

Flera av de personer som SADEV intervjuat under utvärderingen har betonat att en upplevd ömsesidig nytta hos bägge parterna inom ett utvecklingssamarbete skapar bättre förutsättningar för ett djupare, mer lika och mer äkta partnerskap. Egenintresset hos den svenska parten skapar bättre förutsättningar för att engagera större delar av den egna myndigheten i det internationella utvecklingssamarbetet, och därmed öka möjligheterna att dra resurser från kärnverksamheten. I vissa fall kan det t.o.m. vara så att medverkandet i sig, utifrån myndighetens perspektiv, förväntas ha en relevant kompetensutvecklande effekt på enskilda medarbetare och på verksamheten i stort, bl.a. genom de kontakter som skapas.

I en återblick har emellertid ömsesidig nytta inte alltid ansetts som okontroversiellt inom utvecklingssamarbetet, framförallt mot bakgrund av att en oro funnits, och alltså finns, att svenska intressen skulle få företräde på samarbetslandets bekostnad. En av förutsättningarna för att hantera risken på myndighetsnivå, menar SADEV, är att man öppet kan tala om ömsesidig nytta inom myndigheten, och att man gör det både utifrån samarbetspartnerns efterfrågan och perspektiv samt den egna ordinarie

verksamhetens målsättningar. Myndigheternas medarbetare bör erbjudas god inblick i den internationella verksamheten.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverkets strategi uttrycker förväntningar på att engagemangen i internationellt utvecklingssamarbete även ska skapa ett mervärde för den egna organisationen att utföra sitt myndighetsuppdrag. Strategin anger att engagemanget ska vara nära kopplat till verkets nationella och övriga internationella arbete – till ömsesidig nytta. I ett särskilt stycke preciserar Naturvårdsverket exempel på den strategiska nyttan. Strategin anger samtidigt att de egna personella resurserna är den kritiska faktorn trots stort intresse bland medarbetarna, framförallt p.g.a. av begränsad tillgång på experter inom efterfrågade områden. Strategin anger vidare att externa resurser ska kunna anlitas vid behov. Det är för tidigt att bedöma i vilken grad Naturvårdsverkets strategi (från februari 2009) och det tydligt uttalade ställningstagandet om ömsesidig nytta, påverkar möjligheterna till intern rekrytering. Fram till att strategin antogs, har Naturvårdsverket anlitat både egen och extern personal i insatserna, vilket de studerade insatserna också utgör exempel på.

Andra organisationer såsom Kemikalieinspektionen och dåvarande Räddningsverket har anlitats av Naturvårdsverket som underleverantörer och i ett fall har en tidigare anställd engagerats i konsultform. En delförklaring till att Naturvårdsverket i de studerade insatserna uppvisar denna delade bild mellan egen personal och externa resurser, består enligt SADEV bl.a. i att de uppgifter som Kemikalieinspektionen och dåvarande Räddningsverket tagit på sig inom samarbetena inte fullt ut är samstämmiga med Naturvårdsverkets egna verksamhetsområden i termer av teknisk sakkunskap. Å andra sidan är Naturvårdsverket, genom sin roll som central förvaltningsmyndighet på miljöområdet, den myndighet i Sverige som förmodligen har bäst överblick, kännedom och upparbetade kontaktnät inom miljöförvaltningsområdet i landet, vilket i sig kan ses som en unik kapacitet/kompetens, och att denna unika kompetens utnyttjas då andra aktörer engageras.

Rikspolisstyrelsen

RPS uttrycker förväntningar på att engagemangen i internationellt utvecklingssamarbete ska skapa ett mervärde för den egna organisationen, däribland de olika polismyndigheterna. Detta har tydligt framkommit i intervjuer, och bekräftas i målformuleringen i polisens metodhandbok som uppger att ett av tre mål för engagemanget inom internationellt utvecklingssamarbete är ”*individuellt och organisatoriskt lärande med syfte att förbättra brottsbekämpning i Sverige*”. Inom RPS framträder en tydlighet och öppenhet med att engagemanget förväntas generera positiva effekter inom myndigheten – och uppgifter pekar på att de uppstår i praktiken. Enligt redovisningskraven i RPS regleringsbrev ska polisanställda uppmuntras till internationell tjänstgöring och polisen ska redogöra för hur erfarenheter av internationellt arbete tas tillvara, värderas i merithänseende och sprids inom polisorganisationen. Dessa redovisningskrav underlättar polisens öppenhet kring egenintresse.

Statistiska Centralbyrån

Enligt SCB:s strategier är målet för tjänsteexporten dels att förstärka de nationella statistiska systemen i utvecklingsländer och övergångsekonomier, dels att bidra till ökat kunnande vid SCB. SCB:s engagemang inom internationellt utvecklingssamarbete är väl förankrat inom organisationen – och man rekryterar övervägande egen personal till utvecklingssamarbetena, långtidspersonal såväl som korttidspersonal. P.g.a. ”institutionaliseringen” av det internationella utvecklingssamarbetet på myndigheten är förmodligen värdet av ett uttalat ställningsstagande som ännu starkare fastställer SCB:s egenintresse inte lika avgörande för att säkra den interna rekryteringen som för RPS och Naturvårdsverket som ännu befinner sig i en fas av mer etablerande karaktär.

Ekonomistyrningsverket

Förväntade positiva effekter på den egna verksamheten framställdes i ESV:s resultatkontrakt som angav att en av utgångspunkterna för engagemanget var att det skulle ”bidra till verkets professionella utveckling”. Trots detta ställningstagande, om än i ett resultatkontrakt och därmed inte i ett verksgemensamt dokument, har ESV rekryterat samtliga fyra långtidsrådgivare externt i den studerade insatsen. Även för andra utvecklingsinsatser uppger ESV att de har anlitat extern personal för långtidstjänster. SADEV bedömer att en möjlig anledning till att ESV rekryterat externt kan vara svårigheter att identifiera egna intressen på myndighetsnivå för att starkare engagera sig i samarbeten i framförallt utvecklingsländer.

I sammanhanget antar SADEV att Sida måste ha förutsatt att ESV i första hand skulle rekrytera internt, bl.a. för att kunna motivera varför just ESV engagerats.

ESV:s egna uppgifter motsäger emellertid detta. Man hänvisar till samarbetspartens ägarskap och menar att ”samarbetsparten valde de som de bäst tyckte skulle passa för uppdraget” och att ESV ”inte hade som policy att försöka få in egen personal - utan lät partnern stå för det slutliga valet”. Med hänvisning till ESV:s professionella utveckling som de internationella engagemangen förväntas leda till, menar ESV att det institutionella samarbetet inte enbart främjas av långtidsrådgivare, utan till stor del också av övrig personal, både som korttidskonsulter och i projektledning.

Gemensamt för de fyra myndigheterna

RPS, SCB och Naturvårdsverket framträder som myndigheter med ordinarie verksamheter som i generella termer är tydligt internationaliserade. Undantaget är ESV där de internationella kontakterna har en mindre framträdande betydelse, framförallt kontakter med utvecklingsländer. Detta kan vara en indirekt orsak till ESV:s begränsade omfattning av intern rekrytering på området. I en mer internationaliserad verksamhet är det lättare för myndigheternas ledningar att identifiera egenintressen för att medverka i internationellt utvecklingssamarbete. Rikspolisstyrelsen och Naturvårdsverket har dessutom tydligt synliggjort detta.

3.4.4 Medarbetarnas intressen

De studerade myndigheterna upplever att det ofta finns ett brett intresse bland medarbetarna att delta i det internationella utvecklingssamarbetet, men långt ifrån alla medarbetare har tillräckligt med erfarenhet eller efterfrågad kompetens. Det kan vara

svårt att locka till sig personer med ”rätt” kompetensprofil, särskilt som dessa ofta innehar nyckelpositioner inom den egna myndigheten. För att kunna locka till sig resurser från andra delar av organisationen och få mellanchefer att släppa till erfarna medarbetare, arbetar flera av de internationella avdelningarna med information och intresseskapande aktiviteter, både mot medarbetarna och mot ledningen.

Trots myndigheternas generellt sett positiva inställning till medverkan i internationellt utvecklingssamarbete är det ett stort steg för enskilda medarbetare att anmäla sitt intresse för medverkan framförallt vad gäller långtidstjänster. Förutom allmän osäkerhet kring allt vad en flytt till ett annat land innebär, inte minst för eventuellt medföljande make/maka och barn, föreligger också ett risktagande karriärmässigt. Långt ifrån alla som SADEV träffat under utvärderingen är övertygade om att myndigheterna lyckas fånga upp nya färdigheter som medarbetarna bär med sig när de återvänder hem igen. Det är inte självklart att de nya färdigheterna å andra sidan med automatik kan förväntas leda till en karriärutveckling på hemmamyndigheten.

3.5 Partnerskap

För en svensk myndighet som medverkar i ett Sidafinansierat samarbete uppstår två primära partnerskap, dels med samarbetspartnern i mottagarlandet, dels med Sida.

3.5.1 Relationen med Sida

För de svenska myndigheterna är relationen med Sida mångfacetterad. Sida är finansierad, står till stor del bakom ramarna och ”spelreglerna” för hela samarbetet, ställer specifika villkor genom skriftliga överenskommelser, följer upp genomförandet, förväntas vara en dialogpartner i samarbetet – samtidigt som man till viss del tar på sig en stödjande roll. I praktiken är det ofta Sida som låter utvärdera de enskilda insatserna. Hur Sida hanterar detta behandlas vidare i kapitel 4 och 5.

Till stor del har myndigheterna förståelse för Sida och kännedom om Sidas uppdrag, samt respekterar Sida som partner. Flera av myndigheterna har under senare år utarbetat interna styr- och stöddokument som väl anpassar sig till och harmoniserar med Sidas vokabulär och syn på utvecklingssamarbete. Flera av myndigheterna har under de senaste åren på ett ambitiöst och målinriktat sätt försökt, och till stora delar lyckats med, att anpassa sig till de spelregler som gäller inom internationellt utvecklingssamarbete.

Trots detta uttrycks en viss irritation över bristande förutsägbarhet. Förutsättningarna för att inleda eller förlänga samarbeten kan vara oklara och sent i beredningsprocesserna kan Sida ställa nya önskemål och krav. Myndigheterna uppger också att nya generella krav kan ställas på dem utan att Sida kan specificera vad de innebär. Ett exempel är lanserandet av s.k. *Results Based Management* (RBM), som i vissa sammanhang tolkats som ersättare till LFA-metoden. Det har också förekommit att Sida i sin dialog med partnerlandets förvaltning (ofta utfört av personal på utlandsmyndighet) påverkat insatsernas innehåll i ett sent skede av beredningsprocessen, utan att Sida fullt ut diskuterat eventuella ändringar med kontaktad svensk myndighet.

Från intervjuer har i övrigt framgått att vissa skillnader funnits i uppfattningen om myndigheternas och Sidas syn på vilken roll som inte bara myndigheterna bör ha, utan också vad samarbetena syftar till. Medan myndigheterna gärna sett sin roll som

framförallt tekniskt stödjande, har det hos Sida i högre grad funnits förväntningar att insatserna ska leda till ett lands institutionalisering av demokratiskt styre eller liknande. Sådana mål framgår inte alltid av projektdokumentet. I Sidas ögon behöver därför inte nödvändigtvis enbart ett samarbets uppfyllande av överenskomna projektmål nödvändigtvis ha infriat de förväntningar som Sida, enligt sin egen bedömning, kan ha ställt på samarbetet.

3.5.2 Relationen med samarbetsparten

Ett fungerande partnerskap inbegriper att skapa goda förutsättningar för att bejaka samarbetspartens rätt till ägarskap. Förutsättningar för att få till ett partnerskap som bygger på ömsesidighet och samarbetspartners ägarskap är delvis beroende av vilka grundförutsättningar som Sida skapat, men är också starkt beroende av myndigheternas och medarbetarnas attityder, och inte minst förståelsen för den egna rollen.

I de samarbeten där den svenska parten och samarbetsparten i hög grad är varandras motsvarigheter är grundförutsättningarna goda för att skapa en kollegial gemenskap – och därmed fungerande partnerskap.

Polisens och SCB:s samarbetsparter har i intervjuer uppgett att de högt värderar det kollegiala samarbetsklimat som råder emellan parterna. I flera fall har samarbetsparterna, i synnerhet polisens samarbetsparter, menat att det inte skulle ha varit möjligt att få till ett så förtroligt och dynamiskt samarbete med någon annan part som det varit med sina yrkesmässiga motsvarigheter. Emellertid är dessa möjligheter inte nödvändigtvis unika hos svensk polis eller hos en svensk statistikmyndighet då motsvarande myndigheter även finns i tredje land.

I Naturvårdsverkets samarbeten har det varit svårare att fastställa en lika stark kollegial samverkan som hos RPS och SCB, även om uppskattning framförts av samarbetsparterna att myndigheten är just en myndighet för central miljöförvaltning. Den lägre graden av kollegialitet kan åtminstone delvis ha sin förklaring i att Naturvårdsverket haft fler externa parter engagerade, samt att samarbetsparterna inte varit Naturvårdsverkets direkta motsvarigheter i samarbetsländerna. I ESV:s studerade insats har det varit svårt att se spår av kollegialitet överhuvudtaget, bland annat på grund av extern rekrytering till långtidstjänster, svagt ägarskap och att samarbetsparten och ESV långtifrån kan påstås ha motsvarande funktion inom förvaltningen.

SADEV har under utvärderingen noterat en stark gemensam yrkesidentitet mellan polisväsendena, men även mellan statistiker. Dessa yrkeskårer sammanfogas av ett visst språk och framtoning som förmodligen ger dem gemensamma identiteter. Detta ger enligt SADEV goda förutsättningar för att lyckas etablera förtroendefulla samarbeten myndighetsparterna emellan och att främja kollegialitet. Överlag har SADEV noterat att Sida har ett alltmer positivt förhållningssätt till detta.

Gällande relationen mellan den svenska myndigheten och samarbetsparten för den formella återrapporteringen har SADEV noterat att det ofta är myndigheten som sammanställer information och återrapporterar. Detta äventyrar inte bara ägarskap och Parisdeklarationens krav på ”*alignment*” med samarbetslandets egna OFS-system. Det kan också leda till att insatserna hanteras genom parallella budget- och rapporteringssystem på de svenska myndigheterna.

4 Sidas organisering och genomförande

Sida har att säkerställa att alla insatser, med eller utan myndigheter som genomförare, och utifrån förutsättningarna, blir så framgångsrika som möjligt. Med framgång menas här att utvecklingseffekter uppstår i samarbetsländerna, att internationella överenskommelser efterlevs, att insatserna blir utförda enligt avtal och överenskommelser samt uppfyller andra krav och förväntningar. Det är även av vikt att säkerställa tillgången till relevant information så att det är möjligt att följa insatsernas genomförande och bedöma deras resultat. Sida behöver informationen för planering och styrning, för analys och lärande, men även för intern och extern rapportering. För att tillgodose de samlade förväntningarna ställs krav på Sida hur man väljer att organisera sitt arbete.

Specifikt rörande myndighetssamverkan uppger Sida att man i sin roll som central biståndsmyndighet ”har ett särskilt ansvar att samordna svenska myndigheters bidrag till utvecklingssamarbetet”. I ansvaret ingår att ”få ut största möjliga nytta” och att ”bistå myndigheterna med relevant information och kompetens”. I sin tur ställer det ”stora krav på tydlighet, konsistens och effektiv hantering på Sida”³³.

I detta kapitel ges en beskrivning av organisation och bemanning, genomgång av relevanta frågor inom kapacitetsutvecklingsområdet och hur Sida valt att hantera dem internt. Därefter presenteras delar av Sidas interna regelverk som är av särskilt intresse för denna utvärdering. I särskilda stycken hanteras hur Sida organiserat sitt arbete med beredning, uppföljning och styrning, samt avslutningsvis hur Sida erbjuder stöd till de anlitate myndigheterna.

4.1 Organisation och bemanning

Sidas organisation är sedan oktober 2008 uppbyggd i tre delar *Policy*, *Operations* och *Management*. Under varje del ligger avdelningar, och under dem olika *team* (enheter). *Policy* ansvarar för bl.a. kunskapsutveckling och rådgivning inom Sida. Den ska ha tematisk överblick och ansvarar samtidigt för viss kompetensförsörjning i *Operations*, som i sin tur har ansvar för att genomföra det internationella utvecklingssamarbetet. På avdelningarna i *Operations* finns *team* med personal utomlands (på ambassader och sektionskontor) samt i Sverige. Viss personal utomlands är lokalt anställd. I *Operations* ansvarsområden ingår att utveckla stöd för aktörssamverkan. *Management* ansvarar bl.a. för upphandlingsfrågor, utvärdering, resultatstyrningsfrågor, kompetensförsörjning och metodutveckling, juridisk rådgivning rörande avtal och överenskommelser, och metodik inom kapacitetsutvecklingsområdet.

Avdelningarna och *teamen* under *Policy* har inte ansvar för någon insatshantering och är i huvudsak stödfunktioner gentemot *Operations*. *Teamen* under *Operations* ansvarar för att initiera, bereda, följa upp och avsluta samarbeten. Där ingår att föra dialog och ingå avtal eller andra överenskommelser med samarbetsparter, genomförandeparter

³³ "Arbetsbeskrivning - Fokalfunkt för svenska myndigheter", GD-beslut, Sida, 2009-03-16.

och andra givare. Ansvarig medarbetare på *Operations* för specifika insatser är vanligtvis en programhandläggare i fält eller i Stockholm. De programhandläggare i fält som är lokalt anställda benämns vanligtvis *National Programme Officer* (NPO).

*Policy*s organisationsindelning innebär en tematisk indelning, medan *Operations* organisatoriska indelning främst är baserad på landkategorier (avdelningsnivå) och land eller en grupp av länder. Insatser som engagerar svenska statliga myndigheter (och även insatser som engagerar samma svenska myndighet) kan handläggas av olika team på *Operations*. I vissa fall är teamchefen placerad på en utlandsmyndighet i samarbetslandet, i andra fall på huvudkontoret i Stockholm. Då insatser som involverar myndigheterna kan ligga inom en rad olika tematiska områden kan olika team i *Policy* ansvara för att stödja *Operations* med ämnesmässig kunskap och rådgivning.

4.1.1 Fokalpunkter

Ett system med s.k. fokalpunkter för olika svenska myndigheter har funnits på Sida under en tid, men stärktes och formaliserades i mars 2009. Fokalpunkterna kan antingen vara medarbetare placerade på *Policy* eller i *Operations*, men i de flesta fall är de hemmahörande på *Policy*. Ingen av fokalpunkterna är placerade på utlandsmyndighet. Syftet med att införa fokalpunktsansvar är enligt arbetsbeskrivningen att ”varje myndighet ska ha en huvudingång till Sida”. De huvuduppgifter som räknas upp för fokalpunkterna visar att syftet måste betraktas som bredare än så. Hösten 2009 hade Sida ett 30-tal medarbetare som var fokalpunkter. Alla fokalpunkter delar fokalpunktsansvaret med andra arbetsuppgifter, men i olika grad. Varje myndighet har en hemvist på ett visst *team* under *Policy*.

Fokalpunkternas faktiska arbete är för tidigt att utvärdera, men SADEV konstaterar att arbetsbeskrivningen täcker många viktiga områden, bl.a. ingår det i fokalpunkternas ansvarsområden och huvuduppgifter att:

- Medverka till att berörd myndighets kärnkompetens kommer det svenska biståndet tillgodo.
- Ha överblick över hela Sidas samarbete och insatser med berörd myndighet samt dess prioriteringar och strategiska överväganden med fokus på myndighetens utvecklingsrelaterade verksamhet.
- Stödja och ge rådgivning till Sidas operativa arbete med relevant myndighet.
- För Sidas räkning svara på myndighetens frågor av allmän karaktär, som Sidas verksamhet, regelverk, m.m.

För samarbetet med myndigheterna förväntas fokalpunkterna etablera en löpande kontakt på tjänstemannanivå. Fokalpunkten förväntas föra dialog med myndigheterna kring Sidas erfarenheter av myndigheternas effektivitet och resultat samt identifiera behov av kapacitets- och kompetensstöd vid myndigheten.

Inom Sida förväntas fokalpunkterna medverka till utarbetande av avtal, inhämta projekthandläggarnas och ämnesexperternas erfarenheter av myndigheternas effektivitet och resultat, genomföra årliga portföljanalyser av Sidas stöd till myndigheten, ansvara för en samlad bedömning av myndighetens relevans och effektivitet i biståndet.

det, samt bidra till Sidas normativa arbete med myndigheter. Då det är projekthandläggarna som i första hand samverkar och för dialog med samarbetsparten ingår sådana uppgifter inte i fokalpunkternas arbetsbeskrivning.

4.1.2 Myndighetssamordnare

Avdelningen för Samverkan med Aktörer (AKTSAM) ligger under *Operations* och har ett övergripande ansvar för Sidas relationer med svenska myndigheter. En s.k. myndighetssamordnare inom AKTSAM har som huvuduppgift att utveckla Sidas samverkan med svenska myndigheter som aktörsgrupp och se till att Sida bidrar med relevanta kompetenshöjande insatser. Myndighetssamordnaren ska också föra dialog med myndigheterna om hur de kan utvecklas enligt politiken för global utveckling. I detta ingår att skapa praxis kring myndigheters medverkan i aktörssamverkan. Myndighetssamordnaren ska därtill ”stimulera till ökade och fördjupade kontakter mellan parter i Sverige och i samarbetsländerna³⁴”.

Myndighetssamordnaren har också ansvar för att samordna fokalpunkterna och att utveckla fokalpunktfunktionen. Möten och gemensam kommunikation med fokalpunkterna leds av myndighetssamordnaren inom ”myndighetsgruppen”. Gruppens syfte är informations- och erfarenhetsutbyte mellan fokalpunkterna, samt central information till fokalpunkterna från AKTSAM. En av avsikterna med detta samarbete är att utveckla praxis för att Sidas olika landteam behandlar myndigheterna lika.

4.2 Ramavtal

För att underlätta och förenkla svenska myndigheters medverkan i internationellt utvecklingssamarbete, liksom Sidas förfarande att engagera dem, har Sida tagit fram ramöverenskommelser med myndigheterna. Under 2004 undertecknades de två första överenskommelserna (RPS och SCB). Ramöverenskommelser har sedan undertecknats med bl.a. ESV och Naturvårdsverket. Hösten 2009 hade Sida 14 gällande ramöverenskommelser.

Ramöverenskommelserna är fleråriga och undertecknas av myndighetscheferna. De utgör ett övergripande ramverk, men utan volymgarantier eller skyldigheter för Sida att anlita myndigheterna. Ramöverenskommelserna innebär samtidigt att myndigheterna tar på sig ett ökat ansvar för genomförandet av utvecklingssamarbetet, bl.a. ska de bygga upp och underhålla kompetens och kapacitet för utvecklingssamarbetet inom sitt sakområde.

Ramöverenskommelser är avsedda att komma ifråga för de myndigheter som har lång erfarenhet av utvecklingssamarbete, och där det bedöms finnas en omfattande efterfrågan på deras kompetens från samarbetsländerna. För varje enskild insats inom ramavtalen gör Sida och myndigheterna en särskild överenskommelse. Ansvarig för beredningen av dessa är programhandläggaren, som också ansvarar för att insatsspecifika genomgångar görs med inblandade parter.

Sidas uppföljning av ramavtalssamarbetena görs genom årliga genomgångar som rör övergripande frågor för myndighetens hela åtagande inom avtalet. På Sida är fokal-

³⁴ Intresseanmälan - Handläggare aktörssamverkan och samverkan med svenska myndigheter, Sida, våren 2009.

punkterna ansvariga för dessa genomgångar. En översyn av mallarna för ramöverenskommelserna pågår.

4.3 Kapacitetsutveckling

Myndighetssamarbete syftar primärt till kapacitetsutveckling. Efter att år 1995 ha slagit fast att kapacitets- och institutionsutveckling är centralt för hela Sidas verksamhet, utformades år 2000 en Policy för Kapacitetsutveckling³⁵. I den betonas betydelsen av kapacitetsutveckling inom utvecklingssamarbetet och att lärandet på systemnivå bör genomsyra alla de insatser som Sida initierar. Genom att analysera kapacitetsbehov hos samarbetspartners, genomförandekanaler och samarbetslandet i stort ökar chanserna för framgång.

År 1998 genomfördes en studie av det framväxande ”Twinningkonceptet” (främst mellan organisationer inom offentlig förvaltning) av externa konsulter³⁶. Studien slog fast att det var svårt att se fördelarna med att använda sig av svenska myndigheter som systerorganisationer. Tvärtom, ansåg studien, kunde det vara riskfyllt att ta det för givet att de ”twinnade” myndigheterna är så lika varandra att de gemensamt delar intressen av att samarbeta. Enligt studien delar samarbetsparterna ofta inte syn på expertisens roll eller vad det institutionella lärandet innebär, utom möjligtvis i de faktiska tjänster som ska produceras. Författarna ansåg att ”den svenska sidan i praktiken ofta bara har en modell att erbjuda - sin egen”.

Sedan 2000 har en rad vägledande dokument inom främst metodområdet tagits fram. Av särskild betydelse är manualen från 2005 om kapacitetsutveckling³⁷. Manualen ger en mer uttömmande beskrivning än policyn av vad som är viktigt att beakta för att främja kapacitetsutveckling.

I samband med framtagandet av policyn för kapacitetsutveckling utarbetades år 2000 ett relativt enkelt analysverktyg för medarbetare ”*Analysis of Needs for Capacity Development*”³⁸. En uppföljande analys av Sidas arbete med att utforma kapacitetsutvecklingsinsatser gjordes 2002³⁹. I den slogs fast att det i stort sett saknades analyser av kapacitet och kapacitetsutvecklingsbehov i Sidas insatspromemorior och att policyn (och följaktligen användandet av analysverktyget ”*Analysis of Needs for Capacity Development*”) tycktes stå helt för sig själva i förhållande till beredningsprocessen.

År 2003 finansierade Sida och NORAD en genomgång av kapacitetsutvecklingsprogram särskilt inriktade på att utveckla system för offentlig finansiell styrning (OFS) i partnerländer.⁴⁰ Den pekade främst på svårigheterna att bibehålla systemtänkandet i implementeringsfasen. Genomgången menar att det är bra att både Sida och NORAD i allt högre grad fokuserar på frågor som rör kapacitetsutveckling och att systemtänkande bör helst begränsas till den initiala analysen och långsiktiga planeringen, och bör inte styra de aktiva insatserna som annars riskerar att bli allt för abstrakta för de inblandade parterna.

³⁵ Sida's Policy for Capacity Development, Sida 2000

³⁶ Twinning as a Method of Capacity Building, Sida 1998

³⁷ Manual for Capacity Development, Sida, 2005

³⁸ Analysis of Needs for Capacity Development, Sida Working Paper No 4, 2000.

³⁹ Kartläggning av Sidas olika former av analys av kapacitet och behov av kapacitetsutveckling, Sida Working Paper 11/02

⁴⁰ Best practise in Building capacity for Public Financial Management, Sida 2003

I ett seminarium år 2006 som resulterade i *Working Paper: "Time for Rethinking"*⁴¹ framhölls att det saknades systematiska och tillförlitliga granskningar av insatser på området som kunde bidra till ett institutionellt lärande på Sida. Dessutom framhöll man att analysverktygen och kompetensen på området behöver stärkas. Man konstaterade att politiken för global utveckling och Parisagendan delvis drar åt olika håll i frågan, och menade att målet för att använda svenska aktörer bör redas ut och lägga grunden för en gemensam hållning inom Sida.

Året innan, 2005, hade samma fråga varit i fokus. I en promemoria⁴² beskrivs utmaningarna med att använda svenska myndigheter som genomförare av utvecklingsinsatser. Bl.a. hanteras förenligheten med LOU, Tjänsteexportförordningen och EU:s regelverk, och man gör jämförelser med t.ex. PHARE:s "Twinningssamarbeten"⁴³. Följsamkonceptet uppmärksammades i allt högre grad som ett tänkt svar på de nya utmaningar som politiken för global utveckling och de ovanstående kraven innebar för Sidas arbete. Framförallt frågan om upphandling och balansen mellan att rusta myndigheterna för deltagande på kort varsel och att inte binda upp sig vid en icke-upphandlad leverantör på juridiskt tveksamma grunder, var central. Även utbudstyrningen diskuterades. Det framkommer att Sida insett att det finns risker för att alltför långtgående kontrakt med utförande myndigheter kan leda till utbudsstyrda insatser.

4.4 Interna regelverk

Sidas upphandlingsregel och regeln för insatshantering, men även Sidas korruptionsregel bör ges uppmärksamhet.

Sidas upphandlingsregel har som mål bl.a. att bidra till att målen för Sveriges utvecklingssamarbete uppfylls, att upphandlingar som finansieras av Sida leder till kostnadseffektivitet och kvalitet i upphandlade tjänster, och att upphandling alltmer görs av Sidas samarbetsparter.

Sidas regel för insatshantering ("insatsregeln") syftar till att säkerställa att Sidas stöd går till utvecklingsinsatser som är relevanta, effektiva, genomförbara, uppföljnings- och utvärderingsbara, samt hållbara. För de insatser som SADEV studerat har till största del en tidigare version gällt, men innehållsmässigt sammanfaller de två versionerna i stor utsträckning med varandra. Sidas huvudprocess benämns "insatscykel" och består enligt insatsregeln av tre faser:

- Beslut om bedömning och beredning
- Bedömning och beredning
- Genomförande

Korruptionsregeln slår fast att Sidas förhållningssätt gällande korruption är att alltid agera och att alltid informera. Enligt regeln kan korruption aldrig accepteras. Sida ska

⁴¹ Time for Rethinking, POM Working Paper 2006:3, Sida 2006

⁴² Sida och svenska myndigheter som partners vid genomförandet av PGU, Promemoria, Sida 2005-01-17

⁴³ Phare (Phareprogrammet) är EU:s organ för att hjälpa de nya medlemsländerna att anpassa och stärka sina offentliga förvaltningar och organ till EU:s krav. Det syftar i slutändan till att kunna tillämpa EU:s gemenskapslagstiftning och att stödja investeringar inom områdena näringsliv, sociala åtgärder och infrastruktur. Det är ett så kallat föranslutningsstöd och bildades 1989.

enligt regeln aktivt förebygga korruption genom att identifiera, uppmärksamma och beakta korruptionsrisker i all verksamhet, både i strategiarbete och i insatscykeln.

4.4.1 Beslut om bedömning och beredning

Den första fasen i insatshandlingen är att bedöma och fatta beslut om huruvida en föreslagen utvecklingsinsats ska beredas eller inte. Beslutet ska beakta relevans, genomförbarhet och revisionshistorik. Insatsregeln säger att *”en kortfattad beredningsplan som anger kritiska och strategiska frågor samt vägval som förutses i bedömningen och beredningen ska biläggas beslutet”*⁴⁴.

Innan Sida mottar den föreslagna utvecklingsinsatsen har förslaget vanligtvis föregåtts av dialog där bl.a. samarbetsform och typ av genomförandekanal har diskuterats med samarbetsparten och eventuella andra intressenter. SADEV noterar att inget specifikt i regeln om insatshandling, för den första fasen, sägs om att Sida ska ta ställning till föreslagen kanal (d.v.s. om och hur en bedömning ska göras av en eventuellt föreslagen genomförandekanal eller specifik organisation). Enligt SADEV bör val av genomförandekanal och eventuell myndighetssamverkan ingå bland de *”kritiska och strategiska frågor samt vägval”*, som ska omfattas av beredningsplanen.

I den dialog som föregår förslag om en utvecklingsinsats kan Sida verka för att en öppen och konstruktiv dialog förs med samarbetsparten, samt med andra intressenter (t.ex. redan involverad svensk myndighet) kring förutsättningarna för eventuell samverkan.

En bokstavlig tolkning av upphandlingsregeln är att Sida före köpet ska ha bedömt unik kompetens. Bedömningen av unikheter kan då göras i den första fasen men lämnar också möjligheterna öppna för att göra den i den andra fasen. Enligt SADEV vore det önskvärt att redan i den första fasen eller allra helst redan i dialogen innan den föreslagna utvecklingsinsatsen formellt mottas, kunna utgå från en kvalificerad men preliminär bedömning av en myndighets eventuella unika kompetens. Inte minst för att samarbetsparten ska kunna utöva sin rätt till ägarskap är det rimligt att så tidigt som möjligt i beredningsprocessen klargöra vilka ramar och spelregler som gäller för Sidas agerande.

För att underlätta en sådan bedömning förutsätts att en föreslagen myndighets kärnkompetens och unikheter så långt som möjligt redan är kända och beskrivna. Myndigheternas strategier för medverkan i internationellt utvecklingssamarbete, och processerna för att utarbeta dem, är enligt SADEV ett lämpligt instrument för att fastställa det som myndigheterna själva bedömer vara deras kärnkompetensområden. Det bör åligga Sida att i dialog med samarbetsparten bedöma unikheter i denna kärnkompetens.

4.4.2 Bedömning och beredning

I andra fasen, bedömning och beredning, sker en bedömning utifrån ett antal kriterier⁴⁵ och en eventuell svensk insats utformas. En löpande dialog med samarbets-

⁴⁴ Regel för insatshandling, stycke 4.1, Sida, 2010-01-27

⁴⁵ Relevans, förväntad måluppfyllelse, resultat och kostnadseffektivitet, genomförbarhet, hållbarhet, samordning och samråd, samt risker och riskhantering.

parten och andra intressenter ska utgöra en central del av arbetet. Även en riskanalys ska genomföras, bl.a. ska risker för korruption bedömas.

I en bedömningspromemoria (BPM) ska Sida sammanställa ett underlag inför beslut om att ge stöd. BPM ska inriktas på analys enligt bestämda kriterier och ska beskriva utformningen av den svenska insatsen (inklusive resursinsats) och styrformer. I BPM ska även frågor för strategisk dialog tas upp. Ett förslag till avtal ska ingå i underlaget till BPM.

Insatsregeln anger att Sida i valet av samarbetsform ska använda sig av en programansats⁴⁶, t.ex. sektorprogramstöd eller liknande, då så är tillämpligt. Avsteg från detta ska enligt regeln särskilt motiveras. Programansatserna innebär att ett flertal givare samordnar sitt stöd till ett visst område eller sektor i samarbetslandet, och att samarbetsparten jämte sina egna resurser även förvaltar och administrerar de finansiella medel som givarna tillför. Oftast följer programmen nationella fattigdomsstrategier eller liknande. I praktiken innebär det att det är samarbetsparten som upphandlar de tjänster som även finansieras av givarnas medel. Ingen av de insatser som SADEV studerat har emellertid fallit helt inom ramen för programansatser, även om en av insatserna ingår inom ramen för ett större program.

Inte heller för den andra fasen sägs något specifikt om Sidas ställningstagande i förhållande till föreslagen genomförandekanal eller specifik organisation. Frågan om val av typ av genomförandekanal, bör enligt SADEV, åtminstone ha identifierats i den första fasen i insatscykeln och därmed ha omfattats av beredningsplanen (som ska hantera kritiska och strategiska frågor samt vägval). Kännedomen om Sidas ram för agerande är en viktig del i samarbetets förutsägbarhet, inte bara för samarbetsparten, utan även för andra intressenter såsom andra givare, svensk myndighet, alternativa genomförare, etc.

Vad gäller upphandlingsregeln ska Sida, före köp inom staten, ha klargjort att den efterfrågade kompetensen är unik. Även om köpet görs efter det att BPM hanterats och beslut fattats om insatsen, bör klargörandet om unik kompetens framgå redan i BPM. Om det inte kan klargöras att kompetensen är unik ska tjänsten upphandlas.

4.4.3 Genomförande

För genomförandefasen regleras parternas mellanhavanden av upprättade avtal.

Regeln om insatshantering fastslår att uppföljning och dialog under genomförandet syftar till att uppnå bästa möjliga utvecklingsresultat och att uppföljning tjänar som ”... *underlag för lärande och beslutsfattande och ska ske systematiskt och kontinuerligt ... i syfte att ge ledning och huvudintressenter en indikation på framsteg, grad av måluppfyllelse och resursanvändning*”⁴⁷.

Dialog ska enligt regeln ”... *utgå från förväntade resultat och vara strategisk*”. Regeln fastslår vidare att Sidas uppföljning och dialog ska ”... *struktureras, sammanfattas och dokumenteras*”.

⁴⁶ På engelska “Programme Based Approach (PBA). Som programansats räknas enligt Sidas definition: 1) generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning eller 2) organisationsstöd (basstöd/core support) samt sektorprogramstöd som finansieras genom 3) sektorbudgetstöd eller 4) sektorprogramstöd med poolfinansiering och 5) stöd till specifikt program genom en organisation.

⁴⁷ Regel för insatshantering, stycke 4.3.2, Sida, 2010-01-27

Även FISK (se stycke 2.2.3), stipulerar att myndigheter under genomförandet ska följa upp den riskanalys som gjorts under den föregående fasen (beredning och beslut). Om man i riskanalysen identifierat särskilda risker (t.ex. korruption) eller gjort osäkra antaganden (t.ex. rörande en myndighets unika kompetens) bör också dessa följas upp.

Enligt regeln om insatshantering ska Sida i god tid komma överens med samarbetsparten om samarbetet ska fortsätta eller avslutas. Samarbetsparten ska också alltid lämna en slutrapport från samarbetet till Sida. Till denna ska Sida lägga en egen slutbedömning som avhandlar genomförande, resultat, lärdomar samt hantering av eventuella utestående frågor. Sammantaget utgör dessa Sidas avslutsrapport. För vissa bidrag ska Sida och samarbetsparten, med utgångspunkt i avslutsrapporten, genomföra en avslutsutvärdering. SADEV menar att om valet av genomförandekanal varit svårt, eller varit avgörande för insatsens utvecklingseffekter, bör detta hanteras i dokumentationen.

4.5 Val av genomförandekanal

För att säkerställa att Sidas stöd går till utvecklingsinsatser som bygger på samarbetspartens perspektiv och efterfrågan, och blir så framgångsrika som möjligt, krävs således att den utifrån faktiska förhållanden och omständigheter mest lämpade typen av samarbetsform tillämpas, samtidigt som man beaktar förväntningarna på att i hög grad tillämpa programansatser.

I de fall som samarbetsformen inte är en programansats (vilket varit fallet för de samarbeten som studerats i utvärderingen) krävs att den bäst lämpade formen av genomförandekanal väljs. Valet av genomförandekanal ska bygga på äkta dialog med samarbetsparten och utgå från samarbetspartens verkliga efterfrågan av tjänster. Samarbetspartens rätt till ägarskap ska utgöra en grundbult. Samtidigt ska allt detta ske inom de ramar som externa krav och förväntningar ställer på Sida. Unikhet, ”teknisk” kärnkompetens, annan behövlig kompetens, korruptionsrisker, kapacitet (framförallt resurser) och möjligheter till kollegialitet är av avgörande betydelse för bedömningen av en svensk statlig myndighet som möjlig genomförandekanal.

Sidas regelverk ger visst stöd för att i dialog med samarbetsparten stödja processen att identifiera den mest lämpade typen av genomförandekanal, men inte tillräckligt. Inte heller metodhandboken ”*Sida at Work*”⁴⁸ ger enligt SADEV tillräckligt med metodstöd. Även i de myndighetssamarbeten som SADEV studerat har en systematik saknats för att säkerställa att valet av genomförandekanal bygger på de ovan nämnda premisserna.

4.6 Tillhandahållande av stöd

Genom att erbjuda stöd har Sida hos potentiella genomförare möjlighet att bidra till att stärka både kompetensen och tillgängligheten. Stöd kan ges på flera olika sätt, t.ex. genom kurser, utbildningar, dialog, förmedling av kontakter, manualer, vägledning, mallar, checklistor, mm. Ett annat sätt är givetvis att engagera myndigheterna i internationella utvecklingssamarbeten så att de utvecklas genom att praktiskt arbeta med utvecklingsfrågor.

⁴⁸ Sida (2003) *Sida at Work – A guide to Principles, Procedures and Working Methods*

SADEV har under utvärderingen noterat att det är långt ifrån självklart vilken typ av stöd som varje enskild myndighet skulle behöva. Under utvärderingens gång planerade AKTSAM att genomföra en kartläggning av myndigheternas stödbehov, men blev ”förekomna” av att en informell sammanslutning av elva myndigheter lät göra en egen kartläggning med hjälp av en enkät. Enkäten gav en övergripande bild av myndigheternas behov och önskemål om stöd. Med enkäten som grund har Sida planerat en kursmodul för 2010. I sammanhanget har SADEV noterat att kapacitetsutveckling inte ingår i det preliminära programmet, men att kursmodulen eventuellt kommer att kompletteras med sådana kurser. Samtidigt, anser SADEV, att det inte självklart att just Sida är den part som bör tillhandahålla allt behövligt stöd.

Enkäter är självklart inte det enda tillvägagångssättet att identifiera stödbehov. Genom att ta del av information från de enskilda programhandläggarna, genom löpande dialog med myndigheterna, och inte minst vid de årliga genomgångarna, har fokuspunkterna flera tillfällen att själva skaffa sig en bild av stödbehoven. Det är av vikt att etablera ett samarbetsklimat så att fokuspunkten i förtrolighet kan diskutera stödbehoven med myndigheten och lämna förslag.

Ett särskilt område för Sida att överväga stödinsatser på är de områden där Sida väljer att skärpa kraven på myndigheterna och deras samarbetsparter. Under utvärderingen noterade SADEV exempelvis att skärpta krav ställts på samarbetsparterna och myndigheterna beträffande att planera arbetet och rapportera till Sida enligt principerna för resultatstyrning (*Results Based Management* - RBM). Särskilt samarbetena på Balkan upplevde dessa skärpta krav utan att de ansåg att Sida kunde precisera kraven och mer ingående förklara vad de innebar. Andra områden som kan härledas till Sidas skärpta förväntningar är t.ex. anti-korruption, *mainstreaming* (t.ex. HIV/AIDS, jämställdhet, miljö) och Parisdeklarationen. Till viss del täcks de nu av Sidas kursmodul för 2010.

Ett särskilt område för stödåtgärder har sin bakgrund i att en stor del av myndigheternas samarbeten syftar till att stärka samarbetsparternas kapacitet. Stöd för att stärka de särskilda förmågor som krävs av myndigheterna för att främja kapacitetsuppbyggnad är därför av särskild vikt. Sidas manual för kapacitetsutveckling hanterar många viktiga frågor att ta hänsyn till inom kapacitetsutvecklingsinsatser, och riktar sig bl.a. till genomförandeparterna. SADEV har noterat att manualen varit obekant för så många som tre av de fyra studerade myndigheterna. Sidas stöd inom området uppfattas av myndigheterna som otillräckligt.

5 Övergripande analys

5.1 Kapacitetsutveckling

Sidas manual för kapacitetsutveckling förefaller inte vara ett levande dokument i programhandläggarnas insatshanteringsarbete. Inte heller den interna policyn förefaller vara allmänt känd hos myndigheterna, trots att den även riktar sig till genomförare av Sidafinansierade insatser.

I flera av Sidas dokument nämns att bristen på systematiserad aktuell kunskap kring kapacitetsutveckling uppfattas som ett problem⁴⁹. SADEV har inte kunnat finna att något mer omfattande initiativ tagits på senare år för att komma tillrätta med problemet. Dock finns enskilda analyser, rapporter från seminarier och konferenssammanfattningar. I en av de mest ambitiösa rapporterna, ”*Best Practises in Building African Capacity for PFM*⁵⁰” (2003), skriver konsulterna att deras material och tidigare metod egentligen inte kan säga något om vad som fungerat bäst, trots rapportens lovande titel⁵¹.

Av särskild betydelse är att det inte under senare tid gjorts någon mer omfattande studie av det omfattande arbete med kapacitetsutveckling som bl.a. utförs med svenska myndigheter som genomförandekanal. Kunskap och erfarenheter som genererats under årens lopp återfinns primärt hos enskilda medarbetare, men har inte getts möjlighet att bli analyserade och systematiseras. Existerande kunskap riskerar därför att förloras och i alltför begränsad omfattning födas in i dialog, beredning, uppföljning och analys av framtida insatser.

SADEV bedömer att det är av särskild vikt att genomföra en studie där existerande kunskap och erfarenheter reflekteras i förhållande till gällande förutsättningar.

5.2 Anlitande av svenska myndigheter

SADEV har inte funnit att analyser som grund för val av typ av genomförandekanal och övrig utformning av samarbetena alltid föreligger. Även där partnerskapen under genomförandena visat sig fungera ganska väl verkar insatserna i relativt hög grad ha varit präglade av vad de svenska myndigheterna anser sig kunna erbjuda. Ett val av genomförare utan föregående analys riskerar att begränsa ramen för möjliga och av samarbetsparterna efterfrågade aktiviteter inom insatserna.

SADEV har noterat att anlitade myndigheter i två av de studerade insatserna fått i uppdrag att göra förstudierna till insatser på egen hand, sedan förankra dem på Sida, och till sist få uppdraget att genomföra insatser. Samarbetsparterna har varit delaktiga i processerna, men inte i den grad att det går att hävda att ägarskapet låg hos dem. I ett fall igångsattes dessutom insatsen utan att ett regelrätt projektdokument utarbetats. Istället fick en förstudie utarbetad av den svenska myndigheten utgöra projektdoku-

⁴⁹ Det finns dock en mer aktuell intern policy inom det tangerande fältet för offentlig finansiell styrning (2005).

⁵⁰ PFM är en förkortning av ”Public Financial Management”, på svenska ”Offentlig Finansiell Styrning” – OFS.

⁵¹ ”The material studied does not provide the information necessary to draw firm conclusions as to what constitutes best practice in providing support for the development of PFM in Africa”. S.13 Sida 2003

ment. Förfarandet är tvivelaktigt, främst avseende samarbetspartens rätt till ägarskap, men lägger också ett alltför stort ansvar på den genomförande myndigheten eller för litet på Sida att förbereda en eventuell insats. Möjligheterna för Sida att följa upp och granska insatserna kan försvåras. SADEV anser att det är viktigt, inte minst för insatser som inte upphandlas och regleras av bindande kontrakt, att säkerställa att projektdokument och överenskommelser är framtagna i verklig dialog med samtliga parter.

Policyn för aktörssamverkan och Sidas instruktion förespråkar att den svenska resursbasen, bland annat svenska myndigheter, engageras i det internationella utvecklingsarbetet. Samtidigt ska engagerandet av lokala och regionala resurser främjas enligt Handlingsplanen från Accra. Även avbindningen av biståndet ska öka. Det begränsar Sidas möjligheter att motivera engagerandet av svenska myndigheter utan att det föregås av konkurrensutsatt internationell upphandling. Kombinationen ökad andel programansatser, ökad avbindning inom biståndet, leder till att även kapacitetsutvecklingsinsatser i all större omfattning ska bli föremål för upphandling.

Olika meningar presenteras huruvida LOU är tillämpbar eller inte för Sida vid köp inom staten. I samstämmighet med åtminstone myndighetsförordningen anger Sidas upphandlingsregel att *unik kompetens* måste föreligga för att Sida utan att tillämpa LOU ska kunna anlita en svensk myndighet. Utan att försöka bedöma det rent juridiska läget menar SADEV att skrivningen om unik kompetens, men endast i kombination med efterlevnad av myndighetsförordningen och FISK, kan anses som ändamålsenlig.

SADEV konstaterar att de olika kraven och förväntningarna av många uppfattas stå i konflikt med varandra. Krav och förväntningar kan förefalla som oförenliga om man har i sikte att skapa en enkel modell på hur man som programhandläggare förväntas agera i en beredningsprocess och där ska främja alla kraven samtidigt. Så länge som principerna om behov, efterfrågan och ägarskap utgör milstolpar i beredning, samt att möjligheterna för kontextuell analys främjas, bör tillräckliga förutsättningar föreligga för Sida att utifrån de olika kraven agera ändamålsenligt.

Svenska myndigheter utgör en resursmöjlighet, inte en förutbestämd genomförare. För att vara trovärdig i sitt tillhandahållande krävs att Sida har god kännedom om svensk statlig förvaltning och potentiella myndigheter för samarbete. Genom stöd- jande åtgärder riktade till de svenska myndigheterna kan Sida ha stärkt myndigheternas kapacitet.

Det skulle kunna ifrågasättas om inte de processmål och liknande som satts (t.ex. avbindning, graden av resurser som kanaliseras genom programansatser, främjandet av den svenska resursbasen, m.m.) äventyras med ett resonemang och förfarande enligt ovan. SADEV menar att ett genomtänkt främjande av den svenska resursbasen i sig innebär att kraven på främjande av den svenska resursbasen tillgodoses, samtidigt som det inte äventyrar efterlevnaden av andra krav. Undantag kan, teoretiskt sett, vara Parisdeklarationens processmål (indikator) att reducera andelen stöd som inte går genom programansatser. I den händelse ett alltför omfattande myndighetssamarbete utanför ramen för programansatser skulle hota det åtagandet skulle Sida få in en viss återhållsamhet med följd att samarbetsparterna skulle erbjudas (tillhandahållas) färre möjligheter till direkt myndighetssamarbete än annars, möjligtvis med prioriteringar på Sida som följd (utifrån t.ex. land, region eller sektor). För att förmå upprätthålla en

sådan balans skulle aktuell och tillförlitlig statistik underlätta, liksom god samverkan mellan olika *team* på *Operations*.

5.2.1 Specifika bedömningsgrunder

En av nyckelfrågorna i Sidas beredning är bedömningsgrunden för att erbjuda en svensk myndighet som möjlig genomförare. Mot bakgrund av ovan är några specifika frågor av särskilt intresse för bedömning av en svensk myndighets kapacitet som genomförandekanal och bör ligga till grund för Sidas erbjudande och sedermera beslut:

- kärnkompetens och dess unikhet
- kollegialitet
- samarbetspartens efterfrågan och ägarskap
- ”pedagogisk kompetens” för att främja kapacitetsutveckling.

Utöver dessa ska även en rad andra frågor bedömas under beredningen, delges samarbetsparten, och ligga som grund för insatsbeslut. Delvis rör det sig om annan kompetens än kärnkompetens, tillgängliga resurser, samt frågor och kriterier som enligt Sidas regler generellt gäller för alla insatser.

SADEV anser att Sida har ett stort ansvar att ge samarbetsparten en så pass korrekt och uttömmande bild av den svenska myndigheten som möjligt. Av naturliga skäl har samarbetsparterna ofta inte samma möjligheter att lika enkelt som Sida göra en bedömning av en svensk myndighets kapacitet i egenskap av genomförandekanal (såvida man inte har samarbetat tidigare), och är därför i stark beroendeställning till Sida och den bedömning som Sida gör. Enligt SADEV är det ansvar som Sida följaktligen tar på sig förpliktigande och innebär att Sida måste göra ett så gediget bedömningsarbete som möjligt, och föra dialog med både samarbetsparterna och de svenska myndigheterna kring bedömningarna.

5.2.2 Kärnkompetens och dess unikhet

Att anlita en svensk myndighet utan upphandling och utan att myndigheten har konstaterats ha något unikt att erbjuda vore att förneka samarbetsparten ett optimalt resursutnyttjande och följaktligen inte ligga i linje med den s.k. effektivitetsagendan enligt Parisdeklarationen. Det skulle enligt SADEVs bedömning också strida mot den svenska myndighetsförordningen.

Utifrån intervjuer på Sida framträder en bred uppfattning om att svenska myndigheter endast bör anlitas vid de tillfällen då de anses besitta en kompetens som inte går att finna annorstädes. I första hand avses då teknisk kompetens. Annan viktig kompetens ges inte samma uppmärksamhet. För de insatser som SADEV studerat har det likväl varit svårt att se att explicita bedömningar av myndigheternas kompetens verkligen har gjorts. Det gäller för teknisk kompetens, men i än högre grad för annan kompetens.

Vad gäller ramavtalen, som föregår beredningsarbetet för enskilda insatser, har SADEV noterat att myndighetsspecifika verksamheter vanligen beskrivs genom att ansvars- och sakområden omnämns, t.o.m. utförligt, men någon mer exakt bild av

vad kärnkompetensen mer konkret består av framgår inte. I beredningsdokumenten, framförallt i BPM, omnämns ofta den svenska samarbetsmyndigheten och beskrivning av myndighetens styrkor och relevans som genomförare ges, men inte heller här har SADEV funnit någon regelrätt bedömning av kärnkompetens. Bedömning av annan kompetens än teknisk kompetens saknas nästan helt. Detsamma gäller för kompetensens unikheter i jämförelse med andra eventuella alternativ.

SADEV menar att underlagen för att kunna bedöma i vilken grad som efterfrågad kompetens finns hos myndigheterna är svag. Därigenom kan inte heller bedömningarna av de eventuella unikheter i myndigheternas kompetens göras. Samtidigt kan SADEV inte utesluta att vissa mer utförliga bedömningar av kompetens kan ha gjorts utan att de dokumenterats.

Mot bakgrund av bedömningarnas betydelse för att inför samarbetsparten säkerställa att den myndighet som erbjuds är den främsta, att öppenhet kan garanteras och för att Sida ska kunna följa upp och lära av de antaganden som gjorts i beredningsarbetet, anser SADEV att en tydligt dokumenterad bedömning av relevant kompetens och unikheter är av betydelse, men att den idag saknas.

5.2.3 Kollegialitet

Samarbetsparter ser i många fall stora värden i potentialen att få till stånd kollegiala samarbeten. I vissa fall har samarbetsparterna mycket starkt betonat det närpå ”ovärderliga” i att samarbeta med just en svensk ”systerorganisation”. I några kontrasterande fall menar samarbetsparterna att möjligheterna till kollegialitet inte är av större vikt. I några intervjuer har samarbetsparter t.o.m. jämfört de svenska myndigheterna med andra konsulter – och sett dem närpå som ”vilka konsulter som helst”, trots att förutsättningarna till kollegialitet både kan ha varit goda och kan ha utvecklats i viss grad. I dessa fall förefaller Sidas medarbetare ha behållit en bild av att kollegialiteten spelat en viktigare roll i samarbetet än vad samarbetsparterna kunnat bekräfta.

Även om kollegialitet måste vägas in i bedömningarna av ett möjligt samarbete kan det inte för alla insatser tas för givet att samarbetsparterna efterfrågar det, att möjligheter till kollegialitet verkligen föreligger, och att kollegialiteten är av avgörande betydelse för val av en viss myndighet, eller av modalitet.

SADEVs bedömning är att Sida i alltför hög grad tagit både efterfrågan och möjligheterna till kollegialitet som närpå självklart i sina bedömningar. Det behöver inte ha varit självklart att just den svenska myndigheten varit den enda parten som kunnat erbjuda kollegialitet. Det skulle också ha kunnat vara en myndighet i ett tredje land, en annan organisation i Sverige, etc.

Sammantaget bedömer SADEV att Sida, för de enskilda insatserna, inte på ett systematiskt sätt reflekterat över:

- Samarbetspartens faktiska efterfrågan på kollegialitet.
- Kollegialitetens betydelse.
- Hur möjligheterna till kollegialitet ser ut.

Att kollegialitet och institutionellt samarbete nämns som en unik kompetens är ett relativt vanligt inslag i beredning, något som riskerar att leda till ett cirkelresonemang:

”Myndighet A presenteras för samarbetsparten. Samarbetsparten blir påtalad om betydelsen av kollegialitet, och myndigheten anlitas som genomförandekanal utan upphandling mot bakgrund av att den just är en myndighet - och att detta är en unik kompetens i sig. Samarbetet förväntas leda till ett ömsesidigt utbyte i form av kollegialitet då båda parter är myndigheter”.

Resonemanget bygger på ett antagande att bara för att en myndighet är genomförandekanal, så kommer det att uppstå kollegialitet. I resonemanget utgår man implicit ifrån att denna förmodade kollegialitet är av avgörande betydelse för att uppnå resultat, och att samarbetsparten efterfrågar den.

Även om SADEV anser att möjligheterna till kollegialitet utgör en viktig bedömningsgrund är det ingalunda självklart att samarbetsparten efterfrågar den, eller att möjligheterna till kollegialitet är så betydelsefulla att andra bedömningskriterier ska behöva stå i bakgrunden.

Bland de studerade insatserna har SADEV funnit exempel på samarbeten där de anlidade myndigheterna i endast begränsad omfattning engagerat egen personal i insatserna, något som undanröjt alla möjligheter till att kollegialitet ska kunna uppstå mellan myndigheterna. Å andra sidan är det inte självklart att kollegialitet uppstår i de fall som egen personal engageras.

Ett aktivt deltagande från de delar av myndigheten som ansvarar för kärnverksamheten har stor betydelse för att skapa förutsättningar för kollegialitet. Bland de samarbeten som SADEV studerat har sådan kollegialitet i viss mån kunnat konstateras, framförallt i polisens samarbeten.

5.2.4 Samarbetspartens efterfrågan och ägarskap

I flertalet studerade beredningar har SADEV funnit att samarbetsparterna uttryckt önskemål om att samarbeta med viss svensk myndighet. Det har framförallt skett i samband med förlängningar av insatser. SADEV bedömer att samarbetspartens önskemål, då de har uttryckts, beaktats i Sidas beredningsarbete. Ändå menar SADEV att Sida i vissa bedömningar tagit det mer eller mindre för givet att samarbetsparten efterfrågar samarbete med en svensk myndighet, trots att det nödvändigtvis inte behövt vara så. I de fall möjligheterna till samarbete med en svensk myndighet uttryckligen har efterfrågats har Sida fått bekräftelse på sin egen uppfattning om vad som är betydelsefullt, men i de fall som denna efterfrågan inte uttryckts förefaller Sida ändå ha tagit efterfrågan som given.

I ett fall har SADEV ställt sig frågan vem i samarbetslandet som kunde ha ansett sig äga rätten att företräda samarbetsparten och efterfråga en viss modalitet. Den aktuella insatsen genomfördes på provinsnivå, men riktlinjerna för samarbetet var på central nivå. Under genomförandet visade sig både ägarskapet och kollegialiteten vara svaga. Det kan inte uteslutas att frånvaro av dialog med den faktiska samarbetsparten i inledningen av beredningsarbetet kan ha haft betydelse.

Om Sida ensidigt introducerar andra bedömningsgrunder är ägandet äventyrat. En sådan bedömningsgrund kan presumtivt vara egenintresse. Emellertid finns en positiv dynamisk potential i egenintresse som kan leda till djupa och äkta partnerskap. Risk finns att ett egenintresse blir statiskt och enkelriktas – därav vikten av att samarbetsparten redan så tidigt som möjligt fullt ut deltar i och helst leder beredningsarbetet, och därigenom ges möjlighet att utöva sin rätt till ägarskap.

Det är den köpande parten, i dessa fall Sida, som i hög grad i praktiken övertar ansvaret för att beakta de formella krav som rör förfarandet för köpet, och att samarbetsparten i dessa fall således inte nödvändigtvis (formellt sett) behöver rätta sig efter dem. Under andra omständigheter, om samarbetsparten varit den köpande parten hade samarbetsparten haft andra regelsystem att följa. Landets egna medborgare, liksom revisorer och tillsynsorgan, hade då teoretiskt sett haft större möjligheter till ansvarsutkrävande. Även andra givare hade haft större insyn i valet av genomförandekanal. SADEV menar att öppenhet och korrekthet ska tillförsäkras. Mot bakgrund av att Sverige prioriterar stöd inom området för demokratisk samhällsstyrning är det dessutom extra betydelsefullt att Sida agerar som en god förebild när genomförandekanal anlitas.

SADEV har funnit att ägarskapet inom flera, men inte alla, utvärderade insatser varit relativt starkt. Då ägarskapet varit starkt har samarbetsparternas egna prioriteringar fått stå i första rummet, de har varit väl medvetna om vad de vill få ut av samarbetena och har haft kontroll över aktiviteterna. I framförallt en insats bedömer däremot SADEV att ägandeskapet varit svagt, och att de uppnådda resultaten p.g.a. detta påverkats negativt.

Som exempel på starkt ägarskap och partnerskap kan nämnas de studerade polis-samarbetena. För ett av polissamarbetena var ägarskapet så starkt att Sida t.o.m. uttryckte oro över att inte längre ha tillräcklig kontroll över samarbetet. SADEV bedömer emellertid att detta starka ägarskap i grunden bör ses som positivt och att det snarare ligger i Sidas ansvar att våga släppa ifrån sig styrningen mer så länge samarbetet förefaller fungera. Samtidigt konstaterar SADEV att Sida inte hade tillräcklig inblick i samarbetet, men menar att lösningen inte är att strama åt, utan att det snarare är brister i formerna för uppföljning som bör åtgärdas. Med ett robustare och mer förutsägbart system för uppföljning underlättas möjligheterna för Sida att med gott samvete släppa till ägarskapet för allt mer dynamiska myndighets-samarbeten.

SADEV bedömer att Sida ofta lyssnar på samarbetspartens önskemål, vilket är positivt utifrån ägarskapsperspektivet, men att det är viktigt att alltid klargöra för alla parter, inklusive samarbetsparterna, att det är möjligheterna till ett effektivt samarbete utifrån en faktisk problem- och behovsbild som måste vara utgångspunkten – inte en given genomförare eller ett givet upplägg. Partnern bör inte tvingas använda en svensk myndighet för att insatsen ska genomföras.

5.2.5 ”Pedagogisk kompetens” för att främja kapacitetsutveckling

Att främja kapacitetsutveckling kräver specifik kompetens, närmast pedagogisk kompetens. Det gäller att förstå vad kapacitetsutveckling innebär och vad som krävs i praktiken för att främja de processer som leder till sådan utveckling. Samtidigt som

krav ställs på konkreta resultat måste också det lärande som kapacitetsutveckling innebär ha möjlighet att mogna och etableras under den tid som krävs för utvecklingen. Grunden för kapacitetsutveckling är att den kommer inifrån – vilket ställer stora krav på samliga parter. I praktiken kan det också innebära för genomförandepartnern att vara lyhörd och förstående, ha en förmåga att etablera förtroendefulla samarbeten, samt vara ödmjuk. Det kan innebära att aktivt tänka om – i nya banor.

5.3 Sidas uppföljning

SADEV menar att kärnkompetens och annan kompetens, unikhet, kapacitet, kollegialitet, dialog och samarbetsparternas efterfrågan är bedömningsfrågor som bör ha gällt vid beredningen. Om antaganden uppfattats som väsentliga risker bör de också ha ingått i beredningens riskanalys.

Syftet med uppföljningen är inte enbart att förstå genomförandet av enskilda insatser. Syftet är också att ge underlag till en samlad bild av hur enskilda myndigheter mer generellt förhåller sig till frågorna, och i ett sista steg även ge underlag till hur de svenska myndigheterna som grupp förhåller sig till dem.

Genom att systematiskt följa upp myndighetssamarbetena på myndighetsnivå kan Sida erhålla en samlad bild av de utmaningar, framgångar och tillkortakommanden som karaktäriserar de enskilda myndigheternas deltagande i Sidafinansierat utvecklingsarbete. Utifrån den samlade bilden underlättas Sidas egen förståelse för den enskilda myndighetens kapacitet som samarbetspartner, vilket i sin tur lägger grunden till en dialog med myndigheten rörande dess styrkor, eventuella komparativa fördelar och utvecklings- och stödbehov. SADEV bedömer att detta är av stor betydelse. Den samlade bilden är vidare behövlig vid beredningen av nya enskilda utvecklingsarbeten där en viss myndighet kan ha kommit i fråga som eventuell genomförare.

5.3.1 Enskilda insatser

Mekanismerna för uppföljning av genomförandet av enskilda insatser är i allmänhet flera: formell rapportering, styrgruppsmöten (*steering committees*), informell dialog, fältbesök, revision, särskilda uppföljningar, utvärderingar, m.m. SADEV har för de studerade insatserna noterat att i princip samtliga mekanismer använts av Sida, men att uppföljningarna visar betydande variation. Bl.a. har styrgruppsmöten i vissa insatser haft en högst central roll i att jämka ihop parterna och föra samarbetet framåt, medan de i andra fall haft en svag uppslutning och närmast varit av rituell karaktär.

Ett fall där SADEV bedömt att potentialen med styrgruppsmöten utnyttjats väl rör polisens samarbete med sin systerorganisation i Sydafrika, där mötena efter en trevande inledning, inte bara kom att fungera som ett reellt instrument för att följa upp samarbetet, utan också för en rakare kurs framåt. Bidragande faktorer var bl.a. ett öppet och rakt samarbetsklimat mellan samtliga parter, hög grad av kollegialitet, tydliga roller samt gemensamma mål. Av stor vikt var även att Sida öppnade för möjligheten att löpande revidera program och aktivitetsplaner så länge som det kunde motiveras utifrån uppställda och överenskomna mål, samt inte minst att revideringarna dokumenterades.

SADEV bedömer att Sidas fortsatta aktiva deltagande genom dialog är en viktig förutsättning för att förmå följa upp utmaningar, framgångar och tillkortakommanden

inom ett myndighetssamarbete. Skriftlig rapportering (finansiell- och verksamhetsmässig) har en viktig funktion för insatsuppföljningen och andra intressenters möjligheter till ansvarsutkrävande. Det aktiva deltagandet, t.ex. genom styrgrupper, har en avgörande betydelse för att relevant och komplett uppföljning av insatserna ska kunna göras. Därigenom är det möjligt för Sida att få en djupare förståelse för samarbetena.

Genom Sidas s.k. fältvision med ökad bemanning i fält, och att ansvaret för genomförandet av utvecklingsarbetet i allt högre grad ges till utlandsmyndigheterna, har goda förutsättningar skapats för ett mer aktivt deltagande genom dialog. Avståndet mellan dialog och beslutsfattande har förkortats. Av de samarbetsländer som ingår i utvärderingen har Sydafrika och Vietnam sådant delegerat samarbete. I framförallt polisens insats i Sydafrika, har SADEV sett hur dessa möjligheter utnyttjats med ett dynamiskt samarbete som följd. I ESV:s samarbete i Sydafrika har den geografiska närheten och de ökade lokala befogenheterna inte utnyttjats på motsvarande sätt.

Varje enskilt samarbete är unikt, men SADEV har vad gäller samarbetena i Vietnam och Sydafrika inte kunnat finna några definitiva skäl till att graden av aktivt deltagande varierat mellan de olika insatserna. En möjlig förklaring kan vara att Sida inte tog tillvara möjligheterna till dialog under beredningen av insatserna, och att det ledde till begränsade möjligheter till aktivt deltagande under genomförandefasen. En annan förklaring kan vara att förutsättningarna för dialog och Sidas möjligheter till aktivt deltagande varit allmänt begränsade i dessa samarbeten, vilket följaktligen visat sig under beredning såväl som under genomförande.

För insatserna i Serbien, vilka inte varit delegerade till utlandsmyndigheten, noterade SADEV att ansvaret för uppföljning i praktiken var delat mellan myndigheterna i Stockholm och utlandsmyndigheten. Det skapade oklarheter inte bara för Sidas och utlandsmyndighetens handläggare om roller och uppföljningsansvar, utan även för andra parter. Under perioden för utvärderingen blev emellertid ansvaret för uppföljningen tydliggjort, med resultat att utlandsmyndigheten fick ökat ansvar och ökade befogenheter. Det torde ha stärkt möjligheterna till aktivt deltagande, dialog och beslutsfattande.

5.3.2 Enskilda myndigheter

Genom systematisk uppföljning av samarbetena på myndighetsnivå kan Sida få en samlad bild av de utmaningar, framgångar och tillkortakommanden som karaktäriserar de enskilda myndigheternas deltagande. Utifrån den samlade bilden underlättas Sidas egen förståelse för myndigheternas kompetens och kapacitet som samarbetspartner, vilket i sin tur lägger grunden för en djupare dialog med myndigheterna rörande deras styrkor, eventuella komparativa fördelar och utvecklings- och stödbehov. Den samlade bilden behövs också i dialogen med samarbetsparter och i beredningen av nya enskilda utvecklingsarbeten.

SADEV har noterat att uppföljningssystemet för de myndigheter som Sida har ramöverenskommelser med under senare tid kretsat kring de avtalsmässiga överläggningar som hålls en gång per år. Systemet har dock nyligen förtydligats och utvecklats i samband med att Sida under våren 2009 bl.a. fattade beslut om en arbetsbeskrivning för fokalpunkterna. SADEV bedömer därför att grundförutsättningarna för att saml

in och bearbeta myndighetsspecifik information har blivit mer fördelaktig. Likväl finns beroende av att relevant information på insatsnivå genereras och sammanställs. Fokalpunkternas faktiska arbete utifrån arbetsbeskrivningen är för tidigt att utvärdera, men SADEVs bedömning av arbetsbeskrivningen i sig är att den överlag är ändamålsenlig.

5.3.3 Modalitetsnivå

Idag tillförsäkras sig Sida inte systematiskt relevant information så att uppföljning och bedömning av modaliteten att anlita svenska myndigheter kan göras. Förtydligandet av fokalpunktsfunktionerna under våren 2009 etablerade system med årsvisa överläggningar med myndigheterna, samt faktum att myndighetssamordnaren getts ett övergripande ansvar för att samordna fokalpunkterna gör att grundförutsättningar föreligger för att skapa en sådan systematik.

5.3.4 Sidas aktiva deltagande

Samtidigt som formell rapportering (finansiell- och verksamhetsmässig) och andra mekanismer har en viktig funktion att fylla för Sidas uppföljning visar utvärderingen att Sidas deltagande i samarbetet, inte minst i väl fungerande *Steering Committees*, men även på andra sammanlänkande vis, är av stor betydelse för att relevant uppföljning av insatserna ska kunna göras.

För att kunna anpassa sig till förändrade förutsättningar behövs ett forum, lämpligast samma som för det aktiva deltagandet i uppföljningen där frågorna kan diskuteras, ändamålsenliga beslut fattas, och frågorna och besluten dokumenteras. Utöver den mer formella uppföljningen av aktiviteter kan styrkommittéer eller liknande mekanismer etableras och användas. Enligt SADEV erbjuder sådana mekanismer goda möjligheter att låta samarbetsparten utöva sin rätt till ägarskap genom att leda samarbetet med hjälp av dessa. Samtidigt skapas en plattform för dialog med andra parter.

Vid mötena bör alla parter kunna presentera frågeställningar som rör revideringar eller andra viktiga frågor gällande insatserna, diskutera planer och utmaningar, förankra idéer och fatta beslut. Styrkommittén blir till ett öppet och levande forum där alla nyckelparter kan hantera och ta ställning till viktiga frågor. En sådan anpassning till kända och verkliga förhållanden är ett uttryck för flexibilitet, men är strukturell då den följer vissa givna former då förändringarna kanaliseras genom, beslutas om, och dokumenteras. Det är olyckligt när styrkommittémöten blir till en ritual. Det kan ge en falsk bild av att dialog och uppföljning ägt rum.

5.4 Myndigheternas organisering och leveranskapacitet

5.4.1 Organisering

När det gäller de utförande myndigheternas organisering har de flesta utvecklat en modell med en internationell avdelning som har hand om kontakterna med Sida. Som exempel kan nämnas att samarbetet mellan Sida och polisen varit otydligt under vissa perioder, men SADEV bedömer att man från Sidas håll kände osäkerhet om den svenska polisen fullt ut anammat den ”värdegrund” som svenskt internationellt utvecklingsarbete vilar på. Den internationella avdelningen på RPS har emellertid under de senaste åren utvecklat sin egen funktion och aktivt arbetat fram egna styr-

och stöddokument som slår fast principerna för polisens deltagande. Samtidigt har ytterligare åtgärder vidtagits, till exempel rekrytering av civil personal.

I kombination med detta har Sida aktivt sett till att lära sig mer om polisarbete och dess roll för utveckling, och Sida har nu en bättre förståelse för förutsättningarna för polissamarbete, och vilken roll internationell poliskollegialitet spelar. Genom att samarbetena varit relativt framgångsrika och lett till fortsatt samarbete i rent operativa frågor utanför biståndet, har fler och fler handläggare på Sida fått upp ögonen för vad RPS kan leverera i termer av utvecklingssamarbete. RPS och Sida har med andra ord genom initiativ från båda håll kunnat närma sig varandra.

En uppenbar risk med att skapa en separat enhet som går väldigt långt för att anpassa språk, arbetssätt och återrapportering till Sidas krav, är att anknytningen till den egna organisationen försvagas. Tjänsteexporten och utvecklingssamarbetet kan då ses som en säregen verksamhet som inte riktigt underställs samma krav, administrativa system och strategier som den ordinarie verksamheten. Ett exempel är när en av de granskade myndigheterna uttryckte stor frustration över Sidas nya krav på mål- och resultatstyrning (RBM) inom ramen för insatserna. Utförarna upplevde att de saknade kunskap om detta och begärde konsultstöd för att förstå hur RBM skulle kunna integreras arbetet.

Mål- och resultatstyrning borde inte vara ett nytt eller främmande element för en svensk myndighet men de krav som Sida ställer på myndigheterna för mål- och resultatstyrning inom det internationella utvecklingssamarbetet upplever myndigheterna närapå som väsensskilda från de allmänna krav som ställs på myndigheterna inom resultatområdet. Sidas krav ses som mycket mer detaljerade och Sida förutsätter användandet av indikatorer på lägre nivåer. Ett par av de studerade myndigheterna har menat att den tekniska kompetens som krävs för att arbeta med RBM-frågor inom biståndet därför inte funnits tillgänglig inom myndighetens egen organisation. Istället för att vända sig till sin egen administrativa resursbas för att få stöd till att stärka mål- och resultatstyrning i det internationella utvecklingssamarbetet ansågs det därför nödvändigt att be Sida om experthjälp inom ett område där Sida egentligen inte har större kompetens än de flesta andra myndigheter.

SADEV menar att detta indikerar två problem:

- Att verksamheten inom ramen för utvecklingssamarbetet anses som väsensskild från den ordinarie verksamheten.
- Att den internationella avdelningens anpassning till Sidas krav och förväntningar kan fjärma den internationella avdelningen från den ordinarie verksamheten, också i termer av terminologi, administration, styrning och strategi.

Kopplingarna mellan den internationella avdelningens arbete, rapportering, styrning och kunskapsförmedling till den ordinarie verksamheten, kunde förtjäna närmare studier.

5.4.2 Leveranskapacitet

För att samarbetspartens behov och efterfrågan ska tillmötesgå måste myndigheterna ha tillgång till rätt kompetens. Den internationella avdelningen fungerar som

ingångsport och måste i sin tur säkerställa att den kan dra dessa resurser från myndighetens kärnverksamhet.

Då den internationella avdelningen inte har egna resurser för detta, måste den via påverkansarbete och uppmuntran förmå den övriga organisationen att utveckla och behålla relevanta resurser och kompetenser. Stora delar av myndigheten måste involveras för att säkerställa att de internationella insatserna har tillgång till det institutionella mervärde som myndigheterna bör kunna erbjuda.

För att bl.a. säkerställa denna kapacitet har vissa av myndigheterna valt att utarbeta strategier eller policyer för deltagande i det internationella utvecklingssamarbetet, och hur det är kopplat till den ordinarie verksamheten. SADEVs bedömning är att de strategier och liknande som utarbetats under senare tid vid t.ex. RPS och Naturvårdsverket är välformulerade och ändamålsenliga utifrån perspektivet att fastställa grundbultarna för engagemang inom utvecklingssamarbetet. Det reflekteras i stora drag i de ambitioner och arbetssätt som myndigheterna uppvisar i praktiken.

I olika länder har funktioner i den offentliga sektorn organiserats olika. ESV har t.ex. inte många motsvarigheter i partnerländerna, trots att ESV:s funktion och kompetens uppenbarligen är efterfrågade. Ett annat fall kan vara att den svenska förvaltningsmodellen bygger på små departement och stora, självständiga myndigheter, något som är ovanligt i andra delar av världen. Därför kan det som är rena myndighetsfunktioner i Sverige ligga under mer direkt politiska ministerier i andra länder.

Skäl till att myndigheterna engagerar annan personal än sin egen rör frågor som resursbasens storlek, information och kunskap, och att man av olika orsaker inte kan locka egen personal att flytta utomlands (bl.a. incitament). Om ett verkligt intresse finns hos myndighetsledningarna för det internationella utvecklingssamarbetet bör ledningarna fråga sig vad de kan göra för att öka incitamenten för medarbetare att engagera sig - samt genom tydliga ställningstaganden öka villigheten bland mellanchefer att frigöra personal, i vissa fall nyckelpersonal.

6 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel ges en återkoppling på de utvärderingsfrågor som presenterades i kapitel 1. I kapitlet lämnas rekommendationer främst riktade till Sida. Rekommendationer till de svenska myndigheterna presenteras i form av generella ”framgångsfaktorer”. Sist presenteras rekommendationer till regeringen och regeringskansliet.

6.1 Utvärderingsfrågor

Nedan återges utvärderingsfrågorna i något förenklad form, samt svaren på dem.

6.1.1 Myndigheterna som leverantör

Är de svenska myndigheter som Sida använder sig av som genomförare av utvecklingsinsatser organiserade på ett ändamålsenligt sätt, så att de kan ta tillvara möjligheterna att genom insatserna bidra till utvecklings effekter i samarbetsländerna?

De flesta av de granskade myndigheterna har utvecklats både organisatoriskt och policymässigt för att främja och förenkla deltagandet i det internationella utvecklings-samarbetet. I de flesta fall har det vuxit fram genom långvarigt deltagande i utvecklings-samarbetet och stöds i några fall av tydliga krav och förväntningar från regeringen att delta. Då externa krav på myndigheten inte funnits i någon större utsträckning, och där ledningen inte heller prioriterat deltagande i det internationella utvecklings-samarbetet, har deltagandet minskat avsevärt. Då har det varit svårt för den internationella avdelningen att dra resurser från kärnverksamheten.

En stor utmaning är att kunna tillhandahålla personal med rätt kompetens från den ordinarie verksamheten för att utföra insatser, särskilt långtidsplacerade. En orsak kan vara att internationellt utvecklings-samarbete ännu inte på ett naturligt sätt knyter an till den ordinarie verksamheten, varken personal-, karriär- eller planeringsmässigt.

Utvärderingen ser inte att det finns interna system för att ta tillvarata de kunskaper och den kompetens som utvecklas hos den individuella tjänstemannen under deltagandet och institutionalisera dessa. Att skapa en internationell avdelning kan innebära att arbetet med Sida går smidigare, men att förhållandet till den egna organisationen blir lidande - information, återrapportering och uppföljning sluts in i denna enhet och blir därmed inte verksgemensam.

I de fall myndigheten bara fungerar som avtalspart (eg. överenskommelsepart) och huvudsakligen hyr in underleverantörer för att bemanna insatser, särskilt långtids-konsulter, bör det enligt SADEV ifrågasättas om det kan ge ett institutionellt mer-värde för respektive partner och därmed undgå upphandling.

6.1.2 Myndigheternas efterlevnad av krav

Är myndigheterna organiserade på ett ändamålsenligt sätt så att krav och förväntningar som rör myndigheten i sin roll som genomförare av utvecklingsinsatser kan efterlevas?

Då tjänsteexportförordningen⁵² inte utgår från rådande principer inom internationellt utvecklingssamarbete och inte bejakar de skrivningar i Sidas instruktion som förespråkar engagerandet av den svenska resursbasen, anser SADEV att förordningen varken är lämplig eller möjlig att applicera då svenska myndigheter ska engageras i utvecklingssamarbetet. Framförallt är det kravet på lönsamhet (i finansiella termer) något främmande i de fall där myndigheterna inte upphandlas, då de per definition inte tränger ut konkurrenter (de får bara anlitas när det inte finns någon annan med samma kompetens). Om myndigheterna däremot deltar i upphandlingar bör denna princip appliceras så att myndigheter inte tränger ut andra leverantörer genom osund konkurrens.

Tjänsteexportförordningen beaktar inte att myndigheterna kan ha egenintressen av att delta i olika samarbeten, och därmed kan vara beredda på att den verksamhetsmässiga nyttan kan vara större än den eventuella finansiella nettokostnaden. Det är möjligt att de svenska myndigheterna i många fall siktar mot full kostnadstäckning, även om en sådan målsättning kan distrahera myndigheterna bort från möjliga strävanden mot partnerskap och egennyttan. Trots detta är det SADEVs bedömning att SCB i sin operativa verksamhet är väl anpassad till dagens biståndsarkitektur och strävar efter att tillvarata de värden som deltagandet kan innebära i verksamhetsmässiga termer, samtidigt som förordningens krav bejakas. Även vid RPS och Naturvårdsverket har SADEV noterat att värden för den ordinarie verksamheten tillförts genom det internationella utvecklingssamarbetet. Dessa två myndigheter har till skillnad mot SCB inte haft tjänsteexportförordningen inskriven som krav i de externa styrdokumenterna.

När det gäller den formella återrapporteringen anser SADEV att området kan utvecklas. Det är ofta den internationella avdelningen som samlar in, sammanställer och återrapporterar myndighetens insatser. Det äventyrar inte bara ägarskap och Parisdeklarationens krav på ”*alignmen*” med samarbetslandets egna OFS-system. Det kan också leda till att insatserna hanteras genom parallella budget- och rapporteringssystem på de svenska myndigheterna.

6.1.3 Sida som beställare

Är Sida organiserat på ett ändamålsenligt sätt så att beredning, styrning, stöd, avtalskrivning och uppföljning av insatser med svenska myndigheter som genomförare bidrar till utvecklingseffekter i samarbetsländerna?

Under tiden de granskade samarbetena initierades och utfördes utvecklade Sida en modell med s.k. följsamavtal där samarbetet med de mest anlidade myndigheterna fick en organisatorisk och administrativ överbyggnad för att förenkla samarbetet. Dessa har nu setts över och en ny form för ramöverenskommelser håller på att etableras, samtidigt som omorganiseringen av Sida hösten 2008 inneburit att ett system med fokalpunkter har utvecklats.

De anlidade myndigheterna har anpassat sig organisatoriskt för att förenkla samarbetet, vilket gör det svårt att urskilja framgångsfaktorer av Sidas tidigare arbetsätt för att hantera denna form av stöd. SADEV anser att systemet med fokalpunkter och en myndighetssamordnare kan och bör förbättra återrapporteringens kvalitet, så att kunskapsinhämtandet på området blir mer systematiskt.

⁵² Enlig SFS 2010:434 upphör Tjänsteexportförordningen att gälla vid utgången av september månad 2010.

Beredningsprocessen, områdets aktualitet, det institutionella tänkandet kring kapacitetsutveckling och Sidas generella principer kring frågor som ägarskap, delaktighet och partnerskap har inte förändrats i någon större utsträckning under samma tid. Genomgående finns en tanke att den svenska statsförvaltningen, nästan med automatik, har något värdefullt att erbjuda partnerländerna, att detta värdefulla innehåller en unik kompetens just för att det rör sig om en svensk myndighet, och att denna kompetens kommer att utveckla en systerorganisations kapacitet via ett samarbete. Ett sådant resonemang riskerar att leda till tre huvudsakliga problem:

- En läsning kring genomförandekanalen som binder biståndet och begränsar samarbetspartens möjligheter att utöva ägarskap, vilket i förlängningen också minskar möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande för samarbetslandets medborgare
- En beredning som inte utgår från reella behov och som inte utgår från genomförandekanalens faktiska kompetens och kapacitet
- En uttalad eller outtalad förväntan hos Sida att ett högre syfte ska uppnås genom att använda sig av en myndighet som genomförandekanal, utan att detta kopplas till konkreta insatser eller aktiviteter.

Gällande stöd till de svenska myndigheterna har SADEV noterat att relativt lite gjorts för att utveckla stödet under senare år, trots att behovet vuxit på grund av ny biståndsarkitektur och nya spelregler. Trots att Sida har en manual som stöd för arbetet med att stödja kapacitetsutveckling, och som är tillämpbar också för genomförandeparterna, har den inte utnyttjats nämnvärt. Sida har nu utarbetat en kursmodul för 2010, till stor del resultatet av myndigheternas eget initiativ, men i modulen saknas specifika kurser som rör just kapacitetsutveckling.

6.1.4 Sidas efterlevnad av krav

Är Sidas beredning, styrning, stöd, avtalskrivning och uppföljning organiserat på sådant sätt så att det främjar att krav som rör Sidas och den utförande myndighetens roll som genomförare av Sida-finansierade insatser, blir efterlevda?

Det kan vara komplicerat att utveckla en praxis inom Sida som klarar av att förhålla sig till alla gällande policyer, styrdokument, lagar och förordningar och svenska ingångna överenskommelser. Risk föreligger för uppfattad målkonflikt mellan t.ex. Parisdeklarationens tydliga ambition att avbinda utvecklingssamarbetet och att öka andelen programansatser och därmed upphandling - och ambitionen att fler svenska myndigheter ska vara delaktiga i det svenskfinansierade internationella utvecklingssamarbetet. Oklarheter förekommer även kring de svenska upphandlingsreglernas tillämpning och vad som åsyftas med unik kompetens hos myndigheter.

SADEV anser att så länge som principerna om behov, efterfrågan och ägarskap utgör milstolpar i beredning, och att kontextuell analys görs, bör tillräckliga förutsättningar föreligga för Sida att utifrån de olika kraven agera ändamålsenligt. Undantag kan vara att en allt större andel av biståndet ska ges med programansats.

Tydligare riktlinjer och stöd för handläggarna för att förhålla sig till de olika kraven skulle behövas, annars kan kraven uppfattas som motstridiga och omöjliga att han-

tera. Generellt är ledningen för en organisation ytterst ansvarig för att rangordna, uttolka och översätta externa krav så att de kan införlivas i organisationens operativa vardag och inte skjuta eventuella problem med målkonflikter nedåt i organisationen. Enligt SADEVs mening åligger det i detta fall Sidas ledning att ge bättre vägledning i denna fråga.

6.2 Rekommendationer till Sida

Nedan lämnas tolv specifika rekommendationer till Sida. Den första rekommendationen rör SADEVs förslag till ”ny modell”, se bilaga. De övriga rekommendationerna utgår från ”gällande modell”, men skulle också vara tillämpbara i ljuset av en introduktion av en mer explicit tillämpning av de tre faserna.

Rek 1: Förslag på möjlig modell

SADEV rekommenderar att Sida studerar möjligheterna att tillämpa den modell, eller delar av den modell, som presenteras i bilaga.

Rek 2: God kännedom om myndigheternas allmänna kärnkompetens

Sida bör säkerställa en aktuell och tillförlitlig bild av de svenska myndigheternas kärnkompetens. Det förutsätter bl.a. att Sida uppmanat myndigheterna att göra objektiva kartläggningar av sin kärnkompetens, och att de dokumenterats i t.ex. myndigheternas egna strategier för medverkan i internationellt utvecklingssamarbete, eller i ramöverenskommelser med Sida. Det förutsätter också att Sida genom sitt eget uppföljningssystem säkerställt att ny information genererats så att en aktuell och tillförlitlig bild av myndigheternas förmåga finns, och att den informationen tillåtits föda in i beredningen av de nya insatser där myndigheterna ses som potentiella genomförare.

Rek 3: I dialog bedöma kärnkompetens och unikheter

Sida bör säkerställa att man i dialog med samarbetsparterna, utifrån en tillförlitlig och relevant bild av myndigheternas allmänna kärnkompetens och specifika kompletteringar till denna, så tidigt som möjligt bedömer kärnkompetensens relevans och eventuella unikheter i relation till vad som krävs för insatser under beredning. Att denna bedömning görs gemensamt med samarbetsparten, och att den görs tidigt, är inte minst viktigt för att säkerställa att samarbetspartens efterfrågan ställs i första rummet och att ägarskapet därmed respekteras. Den gemensamma bedömningen krävs för att så tidigt som möjligt kunna göra en preliminär bedömning av om tjänsterna kommer att bli föremål för upphandling eller inte. Då samarbetet inbegriper flera komponenter, och olika kompetenser krävs för de olika komponenterna, bör Sida säkerställa att den svenska myndigheten endast anlitas för de komponenter som motsvarar det egna kompetensområdet. Bedömningarna förutsätter att en fullgod bild av behov och samarbetspartens efterfrågan på stöd redan föreligger, vilket långtifrån är självklart då ett samarbete inleds.

Rek 4: I dialog bedöma andra kompetenser

Sida bör i sin dialog med samarbetsparten, och generellt i sin beredning, även säkerställa att andra kompetenser än kärnkompetens och unikheter vägs in i bedömningarna. Kärnkompetens består ofta av teknisk kompetens, vilken kan vara unik genom den funktion som en svensk myndighet har, men även andra kompetenser, liksom kapa-

citet, krävs för att myndigheten ska kunna utgöra den mest fullgoda parten i samarbetet. Dessa kan utgöra ”*killling factors*” trots att unik kompetens enligt ovan kunnat fastställas. Bland dessa ingår t.ex. ”pedagogisk kompetens” för att främja kapacitetsutveckling, tillgängliga personalmässiga resurser vid myndigheten för att delta i samarbetet, land- och regionkunskap, kulturell kompetens, egen lärandekompetens och möjligheter till att kollegialitet uppstår. Möjligheterna till kollegialitet är särskilt kontextbundna, framförallt vad avser samarbetspartens faktiska efterfrågan på möjligheterna till kollegialitet.

Rek 5: Dokumentation, riskanalys och beslut

Sida bör säkerställa att bedömningarna av unik kompetens för eventuellt deltagande av svenska myndigheter, liksom annan kompetens och kapacitet, dokumenteras i bedömningspromemoriorna (BPM) för varje enskild insats. I riskanalysen i BPM bör eventuella osäkra antaganden gällande kompetens och kapacitet presenteras. Besluten om insatser måste vara konsistenta med bedömningarna i BPM. Om unik kompetens inte kunnat fastslås i BPM, eller om sådan annan kompetens saknas som utgör ”*killling factor*”, bör tjänsterna upphandlas enligt LOU, vilket också Sidas upphandlingsregel förespråkar. Om riskanalysen pekar på osäkra antaganden avseende kompetens och kapacitet, men att beslut ändå fattas att engagera den svenska myndigheten, bör Sida i samband med att beslutet fattas fastställa former för att under genomförandet följa upp riskerna.

Rek 6: Uppföljning av riskanalyser

Sida bör säkerställa att man under genomförandena av de enskilda insatserna följer upp de riskanalyser som gjorts under beredningsfasen och säkerställa att uppföljningarna dokumenteras. Att detta görs, liksom att man under beredningen gör riskanalyser, är både naturligt och ändamålsenligt, men förespråkas även av Förordningen om Intern Styrning och Kontroll (FISK) som Sida har att följa.

Rek 7: Uppföljning i tre nivåer

För att Sida ska förmå att följa upp såväl enskilda insatser, enskilda myndigheter, och myndigheterna som grupp, och att uppföljningen ska leda till lärande som tillämpas på alla tre nivåer, krävs viss systematik. SADEV konstaterar att systematiken bör vidareutvecklas. SADEV föreslår att Sida med skrivningarna i stycke 5.3 som utgångspunkt vidareutvecklar sitt uppföljningssystem för myndighetssamarbete.

Rek 8: Aktivt deltagande

SADEV vill särskilt betona betydelsen av att Sida säkerställer sitt aktiva deltagande under genomförandet av samarbetena, framförallt för att förmå följa upp utmaningar, framgångar och tillkortakommanden inom ett myndighetssamarbete och för att genom dialog skapa positiv dynamik under insatsernas genomförande. Styrgrupper eller liknande utgör för detta syfte ett forum med potential, men även en rad andra instrument står till förfogande beroende på förutsättningarna kring de enskilda insatserna. I den mån som det aktiva deltagandet kräver att parterna är överens om formerna bör Sida redan under beredningsfasen, i dialog och eventuellt i avtal, säkerställa att de är förankrade och överenskomna.

Rek 9: Slutbedömningar

Sida bör säkerställa att man i sina slutbedömningar av insatser i enlighet med Sidas regel om insatshantering säkerställer att man, jämte andra viktiga frågor, avhandlar de osäkra antaganden som gjordes i riskanalyserna under beredning.

Rek 10: Stöd till myndigheternas arbete med kapacitetsutveckling

Sida bör särskilt utveckla det stöd som erbjuds svenska myndigheter, men även andra genomförandekanaler, att stärka förmågan att främja kapacitetsutveckling inom samarbetena.

Rek 11: Föra dialog kring nya förväntningar och ge stöd till att följa dem

Innan Sida, framförallt inom redan pågående samarbeten, ställer nya förväntningar på samarbetsparter och myndigheter (och även andra genomförandekanaler) bör Sida försäkra sig om att myndigheten själv har en god förståelse för vad de nya förväntningarna innebär, att myndigheten för dialog med parterna kring de nya förväntningarna, och att i rimlig grad tillhandahålla vidare stöd i de fall parterna inte har full förståelse för att kunna följa dem.

Rek 12: Studie kring kapacitetsutveckling med utgångspunkt i dagens biståndsarkitektur

I ljuset av förändringarna inom det internationella utvecklingssamarbetet under 2000-talet, som ställt nya krav på Sida och hur kapacitetsutveckling kan och bör främjas, anser SADEV att Sida bör genomföra en fördjupad studie där existerande kunskap och erfarenheter reflekteras mot de nya förutsättningarna och kraven. Studiens slutsatser bör vara vägledande för Sidas såväl som för Sidas genomförandeparters arbete med kapacitetsutvecklingsinsatser.

6.3 Framgångsfaktorer för svenska myndigheter

SADEV har identifierat ett antal faktorer som i allmänna termer skapar goda förutsättningar för svenska myndigheter att framgångsrikt delta i det Sidafinansierade utvecklingssamarbetet.

1. Regeringen och Regeringskansliets styrning

Tydliga krav och förväntningar från regeringen och regeringskansliet på myndigheterna att engagera sig i internationellt utvecklingssamarbete skapar förutsättningar för att organisera sig ändamålsenligt och att mer långsiktigt bygga upp en resursbas för att arbeta med frågorna. Allra viktigast är det för myndigheter som normalt sett inte tar externa uppdrag i någon större omfattning. Störst genomslag har kraven om de redan framgår av myndighetens instruktion. SADEV menar att budgetdialogen är ett instrument som myndigheterna kan använda sig av för att åtminstone i den årliga budgetcykeln föra fram synpunkter till respektive departement som rör myndighetens önskade engagemang inom internationellt utvecklingssamarbete.

2. Myndighetsledningens ställningstagande

Signaler som myndigheternas ledningar ger avseende förväntningarna på att myndigheten engagerar sig i internationellt utvecklingssamarbete har stor betydelse för att skapa en god bas för att engagera resten av myndigheten i det internationella utveck-

lingsamarbetet. Dessa signaler kan vara formella, t.ex. i form av olika styrdokument, men kan också utgöras av att ledningen i många andra sammanhang, inte minst verbalt, manifesterar sitt intresse och lyfter fram verksamhetens betydelse.

3. Ömsesidig nytta

En upplevd ömsesidig nytta hos både den svenska myndigheten och samarbetsparten skapar bättre förutsättningar för ett djupare, mer lika och mer äkta partnerskap. Egenintresset hos den svenska parten skapar också bättre förutsättningar för att samarbetet blir långvarigt och att man lyckas engagera en jämförelsevis större del av den egna myndigheten i samarbetet.

4. Den internationella avdelningens funktion

En potential i de svenska myndigheternas deltagande i internationellt utvecklingsarbete ligger i att de ordinarie verksamheterna inom de svenska myndigheterna och hos samarbetsparterna lär av och samverkar med varandra. Inom de svenska myndigheterna bör en av de främsta föresatserna därför vara att främja uppkomsten av dessa broar mellan de ordinarie verksamheterna. Den internationella avdelningen bör därför se det som en av sina främsta funktioner att ha en sådan ”faciliterande” funktion gentemot resten av myndigheten, och själv inte utgöra en genomförande funktion. Den internationella avdelningens interna arbete bör därmed kretsa kring samordning, erfarenhetsutbyte, återrapportering, uppföljning, administration och att agera knutpunkt för kontakter. Däri ingår ett utåtriktat arbete inom myndigheten och ett aktivt deltagande i myndighetens årliga verksamhetsplanering för att säkerställa resurser från den ordinarie verksamheten. Självklart har avdelningen därtill en primär ställning som kontaktpart gentemot Sida.

5. Chefens formella ställning

Då chefen för det internationella utvecklingsarbetet ingår i myndighetens ledningsgrupp är det lättare att föra fram synpunkter utifrån det internationella utvecklingsarbetets perspektiv, göra verksamheten mer känd inom myndigheten, och generellt skapa förutsättningar för bättre samverkan med andra delar av myndigheten. Det är rimligt att anta att detta skapar bättre förutsättningar för att bemanna utvecklingsarbetet med resurser från den ordinarie verksamheten.

6. Organisatorisk närhet till övrig internationell verksamhet

Uppkomsten av synergieffekter mellan myndighetens engagemang inom det internationella utvecklingsarbetet och övrig internationell verksamhet, underlättas genom att organisatoriskt föra dem nära varandra.

7. Myndighetsspecifika strategier

Egna strategier på myndigheterna för arbetet med internationellt utvecklingsarbete skapar inte bara en god bas och tydlighet för arbetet i sig, utan tydliggör också för resten av myndigheten vilken roll som den funktion som ansvarar för utvecklingsarbetet har. Genom att engagera resten av myndigheten under processen att utarbeta strategin utnyttjas dessutom möjligheter att skapa ytterligare kännedom, intresse och förståelse för utvecklingsarbetet inom myndigheten. Med fördel fastslås strategin genom beslut av generaldirektören och gäller hela myndigheten.

Strategin är ett utmärkt instrument för att fastsälla och kommunicera vilka kärnkompetenser man anser sig ha.

8. Resursbasens storlek

En viss storlek på myndigheterna i termer av antalet sakkunniga medarbetare skapar bättre förutsättningar för att lyckas engagera egen personal inom det internationella utvecklingsarbetet. Genom aktivt arbete kan resursbasen breddas, bl.a. genom intresseskapande aktiviteter, bejakande av medarbetarnas incitamentsstruktur, ledningens aktiva deltagande, etc.

9. Resursbasens kompetens

Då myndighetens resursbas besitter den mångfacetterade kompetens som krävs för att verka inom internationellt utvecklingsarbete ökar möjligheterna för framgångsrika engagemang. De kompetenser som krävs, utöver en teknisk kärnkompetens, är social kompetens, strategisk kompetens, lärandekompetens och kontextspecifik kompetens såsom kulturell kompetens och land- och regionkunskap. Även tillgång till och kännedom om relevanta nätverk för kontakter är av betydelse. Då en avgörande del av samarbetena syftar till kapacitetsutveckling är pedagogisk kompetens som skapar möjligheter till att främja kapacitetsutveckling av särskild betydelse.

10. Tillgång till resursbasen

Flera faktorer styr myndigheternas möjligheter att lyckas engagera den egna resursbasen för internationellt utvecklingsarbete. Det räcker inte med att kompetensen finns vid myndigheten, den måste också frigöras. Positiva signaler från myndighetsledningen, god kännedom hos medarbetarna om vad samarbetena innebär och deras attityd till dem, framsynthet och integrering med den ordinarie verksamhetsplaneringsprocessen, hänsyn till personliga incitament, liksom förväntade mervärden för organisationens ordinarie verksamheter, är några exempel på förhållanden som är viktiga att beakta och främja för att lyckas med att dra resurser från den ordinarie verksamheten. En viktig fråga är också att medarbetarna kan känna trygghet i att ett accepterande av ett uppdrag åtminstone inte kommer att få negativa konsekvenser för den egna karriärutvecklingen, helst att det kan innebära ett steg framåt i karriären. Även hänsyn till medarbetarna familjesituationer kan vara avgörande för att lyckas med de interna rekryteringarna och för att lyckas behålla personalen i fält, framförallt vid långtidsuppdrag.

11. Balansgången mellan utvecklingsarbete och den ordinarie verksamheten

Fördelarna är flera med att skapa en särskild organisatorisk enhet för att ansvara för frågor kring internationellt utvecklingsarbete. Huvuddelen av de ansvarsområden som nämns under punkt två skulle vara svåra för myndigheten att ta sig an utan att förlägga ansvaret till en särskild organisatorisk enhet. Kommunikationen med Sida underlättas också av att en särskild internationell avdelning lär sig att anpassa språk, terminologi, arbetssätt och återrapportering till Sidas krav. Parallellt med detta finns emellertid uppenbara risker för att anknytningen till den egna organisationen kan försvagas. Arbetet inom internationellt utvecklingsarbete kan då ses som en säregen verksamhet som inte riktigt underställs samma krav och verksamhetslogik som den ordinarie verksamheten. Man kan successivt komma att uppfattas som en ”främ-

mande fågel” inom organisationen. En medvetenhet kring dessa risker, god synlighet inom myndigheten, och en öppen dialog med Sida för att öka förståelsen för denna svårighet, ökar möjligheterna att klara av balansgången mellan spelregler för det internationella utvecklingssamarbetet och förtroendet inom den egna organisationen.

6.4 Rekommendationer till regeringen och regeringskansliet

Översyn av instruktioner och regleringsbrev

Regeringskansliet bör utifrån en översyn förtydliga förväntningar på svenska myndigheter att delta inom det internationella utvecklingssamarbetet. Översynen bör göras i samråd med respektive myndigheter och Sida. Särskild uppmärksamhet bör ges de myndigheter som idag saknar tydliga styrkrav på området. Eventuella behov av förtydliganden som översynen leder till bör reflekteras i instruktioner och/eller regleringsbrev.

Referenser

Dokument

Sida

- Sida's Policy for Capacity Development, Sida 2000
- Manual for Capacity Development, Sida, 2005
- Twinning as a Method of Capacity Building, Sida 1998
- Best practise in Building Capacity for Public Financial Management, Sida 2003
- Analysis of Needs for Capacity Development, Sida, Working Paper No 4, 2000
- Kartläggning av Sidas olika former av analys av kapacitet och behov av kapacitetsutveckling, Sida Working Paper 11/02
- Time for Rethinking, POM Working Paper 2006:3, Sida 2006
- Utredning om konkurrensneutralitet i Sidas upphandlingar, Affärskoncept, 2008-03-04
- Sidas kommentar till oberoende parts utredning kring konkurrensneutralitet, 2008-05-21, (dnr 2008-000883)
- Rapport angående tillämpning av gällande regelverk och riktlinjer vid myndighetssamarbete samt upphandling av konsulttjänster vid Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete, Sida, 2008-05-27
- Sidas Upphandlingsregel, 2008-07-08
- Regel för insatshantering, Sida, 2010-01-27 och tidigare versioner
- Sidas handbok för konsultkontrakt, Sida 2004
- Sida och svenska myndigheter som partners vid genomförandet av PGU, Promemoria, Sida 2005-01-17
- Promemoria 2005-01-17, Lennart Nordström, Sida
- Arbetsbeskrivning - Fokalpunkt för svenska myndigheter, GD-beslut, Sida, 2009-03-16.
- Intresseanmälan - Handläggare aktörssamverkan och samverkan med svenska myndigheter, Sida, våren 2009.
- Åtterrapporering avseende Sidas bredare samarbete, Sida, 2007-06-12
- Promemoria - Sidas Handlingsplan för Biståndsfinansierad Aktörssamverkan, utkast, 2008-04-10
- Promemoria – Sida och Svenska myndigheter som partners vid genomförandet av Sveriges politik för global utveckling (PGU), Lennart Nordström, Avdelningen för Demokrati och Social Utveckling, 2005-01-17
- Promemoria – Sidas förhållningssätt till svenska aktörer, inklusive grundläggande principer för stöd till bredare samarbete, Ulrika Lång, GD-Stab, 2006-09-21
- Åtterrapporering av Sidas arbete med genomförandet av Policyn för aktörssamverkan inom utvecklingssamarbetet, Sida, 16 Juni 2009
- Principles for guiding the assessment and decisions regarding bilateral contributions within the framework of Partner Driven Cooperation, Sida, Department for Development Partnerships, 28 April 2009
- Promemoria - Sidas handlingsplan för aktörssamverkan, Sida, 2008-06-30
- Sida at Work – A guide to Principles, Procedures and Working Methods, Sida 2003

Externa styrdokument, etc

- Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling Proposition 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr 2004/05:4.
- Myndighetsförordning (2007:515)
- Tjänsteexportförordning (1992:192)
- Avgiftsförordning (1992:191)
- Lag (2007:1091) om Offentlig Upphandling (LOU)
- Förordning (2008:1442) om ändring i förordningen (2007:1371) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
- Bilaga till regeringsbeslut 'Aktörssamverkan för global utveckling – policy för aktörssamverkan inom utvecklingssamarbetet' UD2007/46452/UP
- Förordning (2007:761) med Instruktion för Ekonomistyrningsverket
- Förordning (2009:1476) med Instruktion för Naturvårdsverket
- Förordning (2009:1277) med Instruktion för Rikspolisstyrelsen
- Förordningen (2007:762) med Instruktion för Statistiska centralbyrån
- Modell för Förstärkt Resultatstyrning i Utvecklingssamarbetet, Promemoria, Utrikesdepartementet, Regeringskansliet, 2009-01-21
- Aktörssamverkan för global utveckling – Policy för aktörssamverkan inom utvecklingssamarbetet, Regeringskansliet, UD2007/46452/UP, 2007-12-19
- Promemoria - Riktlinjer för främjande av trepartssamarbete inom utvecklingssamarbetet, Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, 2006-05-19
- Promemoria, Astrid Nensén Ugglå, Avdelningen för Offentlig Förvaltning, Finansdepartementet, 2009-11-02

Myndigheterna

- Strategi för Naturvårdsverkets internationella utvecklingssamarbete 2009-2011, Naturvårdsverket Verksprotokoll Nr 19-09, 2009-02-25.
- Allmänna villkor för Samarbetet mellan Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete och Naturvårdsverket, 2005-12-08
- Naturvårdsverkets konsultanvändning och hantering av bidragsmedel, Statskontoret, rapport 2007/231-5, 2007-11-22
- Decision on functions, duties, powers and organizational structure of the institute of strategy and policy on natural resources and environment, Ministry of Natural Resources and Environment, No: 1362/QD-BTNMT, Socialist Republic of Viet Nam, 2 juli 2008
- Evaluation of Sida's Support to the Swedish Environmental Protection Agency's co-operation with environmental authorities in Western Balkan 2005-2009. Draft, SIPU International, Juni 2009
- Internationell verksamhet – en del av kärnverksamheten, RPS-ISAM Dnr POA-061-6177/06 januari 2009.
- International Development Cooperation of the Swedish Police – Visions, Objectives and Working Method", RPS-ISAM, April 2009
- Polisens Internationella Utvecklingssamarbete – Vision, Mål och Arbetssätt, ISAM/RPS, Januari 2009

- External Evaluation of the Tripartite Programme for Democratic Policing (PDP) between the Rwanda National Police (RNP), the Swedish National Police Board (SNPB) and the South African Police Service (SAPS), COWI, 10 juli 2009
- What difference has it made – Review of the development co-operation programme between the South-African Police Service (SAPS) and the Swedish National Police Board (SNPB), SIPU International, December 2004
- Development Cooperation Programme Between the South African Police Service and the Swedish National Police Board, 199-2008, InDevelop-IPM, Februari 2009
- Internationell Verksamhetsberättelse 2008, - SCB:s Internationella Strategier, SCB Sida-supported Projctcs at the General Statistics Office of Vietnam, 1995-2005, Ole Stage, Poul Henning Larsen and Pham Thi Bich Hoa, Sida Evaluation 06/44
- Evaluation of Support to Statistical Capacity Building, Oxford Policy Management, Second Draft, Sida Donor Case Study, DFID Ref: EVD: 051, Juli 2008
- Review of Statistics Sweden´s support to the statistical Office of Serbia, Ramböll Management, utkast, odaterat
- Review of Statistics Sweden´s Regional Balkan Programme, Ramböll Management, juni 2007
- PM - Statistiska centralbyråns bidrag till genomförandet av den svenska politiken för global utveckling, SCB, 2006-10-30
- Resultatkontrakt, Funktionen för Internationell Verksamhet, ESV, 2009-02-04
- Financial Management Cooperation Project in the Eastern Cape Provincial Administration through Support from the Swedish National financial Management Authority (ESV), Sida Evaluation 2008:12, Department for Africa, Sida, September 2007
- ESV comments to Albertyn report, ESV, Bengt Andersson och Bo Dahlström, 2008-04-14
- Åtterrapportering Politik för global utveckling, Bo Dahlström, ESV, 2006-10-26

Övrigt

- The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD/DAC, 1991
- The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005)
Accra Agenda for Action, Accra, 4 september 2008.
- Capacity, Change and Performance, ECDPM 2008
- The Challenge of Capacity Development – Working Towards Good Practice, OECD/DAC 2006.
- Yttrande över rapporten Utredning om Konkurrensneutralitet i Sidas upphandlingar, Swedish Consultants, 2008-04-11

Insatsdokumentation

- Projekt- och programdokument
- Sida, Bedömningspromemorior
- Sida, Beslut
- Insatsavtal
- Kvartals-, halvårs- och årsrapporter
- Protokoll från uppföljningsmöten, etc.

Intervjuer

Sida Stockholm

| | |
|------------------------|--|
| Emanuel, Anders | Teamchef, Demokrati, Mänskliga Rättigheter och Jämställdhet |
| Danielsson, Christina | Development Analyst |
| Janson Landin, Susanna | Fokalkpunkt för Rikspolisstyrelsen |
| Kanter, Elenor | F.d. Programhandläggare, Actor Driven Cooperation |
| Kjellsson, Thomas | Fokalkpunkt för ESV och SCB |
| Kullman, Anne | Senior Programkoordinatör och Myndighetssamordnare |
| Liljesson, Lars | F.d t.f. Teamchef, Team Lån och Garantier |
| Lindahl, Eva | F.d. Avdelningschef, Avd. för Juridik och Upphandling |
| Ljung, Anne | Handläggare, Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet |
| Nilsmo, Ola | Senior Rådgivare, Actor Driven Cooperation |
| Nyström, Tomas | Handläggare, Miljö, klimat och samhällsbyggnad |
| O'Donnell, Lena | Controller, Globala Program |
| Otterstedt, Annika | Fokalkpunkt för Naturvårdsverket |
| Rasmusson, Klas | Country Director, Serbia and Turkey |
| Salomonsson, Camilla | Rådgivare (kapacitetsutveckling) |
| Sancho, Helena | Handläggare, Västra Balkan |
| Selin, Maria | Country Director, South Africa, Namibia & Botswana |
| Tenger, Johan | Upphandlingsrådgivare, Juridik och Upphandling |

Utlandsmyndigheter

| | |
|----------------------|--|
| Arwidsson, Lars | Detective Superintendent and Liaison Officer (Western Balkan), Serbien |
| Bascarevic, Svetlana | Programhandläggare, Serbien |
| Bergman, Rolf | Ambassadör, Vietnam |
| Hålstad, Elsa | Programandläggare, Vietnam |
| Jovic, Nela | Programhandläggare, Serbien |
| Milligan, Marianne | Programhandläggare, Sydafrika |
| Mossberg, Björn | Counsellor, Serbien |
| Nenadovic, Snezana | Programhandläggare, Serbien |
| Ottosson, Marie | Country Director, Vietnam |
| Ottosson, Mats | Programhandläggare, Vietnam |
| Ramaema, Victor | Programhandläggare, Sydafrika |
| Thi Huyen, Do | Programhandläggare, Vietnam |

Svenska myndigheter

| | |
|------------------|--|
| Andersson, Bengt | Stf. Generaldirektör, Ekonomistyrningsverket (ESV) |
| Bergstrand, Jan | F.d. Långtidsrådgivare (Sydafrika), ESV |
| Brederman, Ewa | Programsamordnare, Internationella Sekretariatet, Naturvårdsverket |
| Brun, Sara | Handläggare, Internationellt Utvecklingssamarbete, ISAM, RPS |

| | |
|-------------------------|--|
| Carlsson, Niclas | Kommissarie, ISAM, RPS |
| Cronholm, Per | Area manager, ICO/SCB |
| Dahlström, Bo | Chef Internationell Verksamhet, ESV |
| Dunér, Karin | F.d. Programsamordnare, Internationella Sekretariatet, Naturvårdsverket (NV) |
| Filopovic, Vojkan | Regional Project Coordinator for Western Balkan, RPS |
| Hertzman, Cecilia | Senior Advisor (Government Statistics Office - Vietnam), ICO/SCB |
| Ignjatovic, Dragan | Project Coordinator, Balkan Project Office, SCB |
| Lindgren, Hans Roland | Programsamordnare, Internationella Sekretariatet, Naturvårdsverket (telefon) |
| Lindh, Torbjörn | Senior Advisor, Kemikalieinspektionen |
| Nordin, Mats | Controller, ICO/SCB |
| Olsson, Berit | Director, International Consulting Office (ICO), Statistiska Centralbyrån (SCB) |
| Orrenius, Ylva | F.d. Långtidsrådgivare, RPS, Sydafrika (telefon) |
| Ottosson, Katrin | Programsamordnare, Internationella Sekretariatet, Naturvårdsverket |
| Palm, Camilla | Bilateral Associate Expert, Balkan Project Office, SCB |
| Protic, Jasmina | Project Administrator, Balkan Project Office, SCB |
| Sjöstrand, Johan | Chief Advisor (Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina), ICO/SCB |
| Tegman, Marianne | Enhetschef, Enheten för Internationella Projekt, Internationella Sekretariatet, Naturvårdsverket |
| Tham Lindell, Magdalena | Sakkunnig säkerhetssektorreform ISAM, RPS |
| Thege, Per | Avdelningschef, Internationella Sekretariatet, Naturvårdsverket |
| Zivanovic, Maja | Assistant to Regional Project Coordinator for Western Balkan, RPS |
| Öberg, Håkan | Direktör, Enheten för Internationell Samordning (ISAM), Rikspolisstyrelsen (RPS) |

Serbien och Montenegro; samarbetsparter

| | |
|-------------------------|---|
| Kapuran, Slavko | Assistant Director, Republican Statistical Office |
| Djokovic Papic, Dragana | Head, Division for Social Standards and Indicators, Republic Statistical Office |
| Mladenovic Dr. Marina | Director, Department for River Engineering, Institute for the Development of Water Resources "Jaroslav Cernin Institute" |
| Ninkovic', Dragana | Lead Research Engineer, "Jaroslav Cerni Institute" |
| Pavlovic, Radovanka | Head of Flood Protection Department, Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management |
| Milovanovic, Dragana | Head of Department for Strategic Planning, Management and International Cooperation, Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management |
| Jokanovic, Slavica | Head, Operational Analysis Department, Criminal Police Directorate, Ministry of Interior |

| | |
|---------------|---|
| Ilic, Mladena | Operational Analyst, Operational Analysis Department, Criminal Police Directorate, Ministry of Interior |
| Nesic, Lasar | Center Head, Forensic Center, Criminal Police Department, Ministry of Interior |
| Zama, M. | Coordinator, National Police Academy, Montenegro |

Sydafrika; samarbetsparter

| | |
|-------------------|---|
| Nchwe, Manoko | Divisional Commissioner, Career Management, South African Police Service (SAPS) |
| Mokholwane, M. P. | Director, Career Management, SAPS |
| Griesel, Johan D. | Director, Career Management, SAPS |
| Koen, Johan | Superintendent, Career Management, SAPS |
| Cooks, C. | Superintendent, Career Management, SAPS |
| Singh, Dr. Mala | Former Divisional Commissioner, Career Management, (SAPS) |
| Dukada, Ms. | F.d. program Director, Provincial Treasury, Province of the Eastern Cape |
| Kalimashe , Qonda | F.d. Program Director Provincial Treasury, Province of the Eastern Cape |
| Nqadolo, Bulelwa | Chief Financial Officer, Provincial Treasury, Province of the Eastern Cape |

Vietnam; samarbetsparter

| | |
|----------------------|--|
| Nguyen Van Lieu | Deputy Director General, General Statistics Office |
| Tran Thi Hang | Director, Trade, Services & and Prices Department, General Statistics Office |
| Nguyen Anh Tuan | Director, Department of International Cooperation, General Statistics Office |
| Dr. Nguyen The Chinh | Deputy General Director, Institute of Strategy and Policy on Natural Resources and Environment (ISPONRE) |
| Huynh Thi Mai | Acting Head, Department of Natural Resources and Biodiversity, (ISPONRE) |
| Kim Thi Thuy Ngoc | Officer, International Cooperation Department, (ISPONRE) |
| Duong Thanh An | Vice Director, Biodiversity Conservation Agency |

Övriga

| | |
|------------------|---|
| Bengtsson, Björn | Ordförande, Swedish Consultants (telefon) |
| Bertilsson, Per | Chief Technical Adviser (Strengthening Environmental Management and Land Administration Programme - Vietnam), Ramboll Natura AB |

Bilaga - Förslag på möjlig modell

En möjlig modell för ett effektivt och ändamålsenligt engagemang av svenska myndigheter, där samarbetet fokuserar på kapacitetsutveckling och uppfyller Paris-agendans och Accras krav på avbindning, ägarskap och ökad upphandling inom eller utanför ramarna för programansatser presenteras nedan.

Utgångspunkten för modellen är att kapacitetsutveckling kommer inifrån, och att Sida, liksom andra givare, därför måste stödja de processer som leder till ökad kapacitet. SADEV menar, i samstämmighet med OECD/DAC:s slutsatser⁵³, att en genomgående analys av hela kontexten ska göras. Den genomgående analysen kan göras gemensamt med flertalet intressenter, i ledning av samarbetsparten. Förutsättningarna för att få till stånd en ”god cirkel” som ytterligare stärker ägarskapet förväntas därmed uppstå.

I de fall en genomgripande kontextuell analys inte är möjlig att genomföra på ett fullgott sätt utan ett mer omfattande arbete, menar SADEV att en etableringsfas är behjälplig. SADEV menar att svenska myndigheter där kan ha en viktig roll att spela.

Svenska myndigheter kan även vara aktuella som genomförandeparter i den s.k. aktivitetsfasen som följer av en etableringsfas, men att nya och ”förutsättningslösa” bedömningar måste ligga till grund för valet av genomförandekanal. Av stor vikt är vilken samarbetsform som samarbetsparten väljer för att genomföra aktivitetsfasen. En möjlig tredje fas, och i vilken ett institutionellt partnerskap förväntas ha uppstått mellan samarbetsparten och en svensk myndighet, benämns partnerskapsfasen.

Modellen bör ses som en systematisering av befintlig kunskap och rutiner som delvis tillämpas inom myndighetssamarbete.

Etableringsfasen

Ett viktigt syfte med etableringsfasen är att ge samtliga parter, framförallt samarbetsparten, tid och möjlighet att sätta sig in i faktiska behov. För samarbetsparten kan etableringsfasen vara av stor vikt för att skaffa sig en bättre bas att stå på för att senare, inför aktivitetsfasen, med större säkerhet efterfråga passande lösningar. Sammantaget bör därigenom goda förutsättningar ha skapats för reellt ägarskap. Som exempel kan det innebära att samarbetsparten blir förberedd på att leda det fortsatta utvecklingssamarbetet inom ramen för en programansats, eller att tillräckligt med information genereras för att som en del av ett projekt eller mindre program upphandla de efterfrågade tjänsterna. Men, det kan inte uteslutas att det också innebär att man drar slutsatsen att ett fortsatt samarbete med den svenska myndigheten kan vara aktuellt.

Att försöka genomföra sådana genomgripande analyser och samtidigt främja ägarskap och samsyn kan i många fall vara komplicerat. Ett vanligt alternativ är att upphandla

⁵³ "The Challenge of Capacity Development – Working Towards Good Practice", OECD/DAC 2006.

experter som låter göra den kontextuella analysen. Risk finns då för att analysen inte tillåts mogna och inte blir tillräckligt genomgripande och kontextuell, samtidigt som ägarskapet riskerar att inte ges full möjlighet att etableras.

Etableringsfasen kan med fördel utformas kring konkreta insatser och aktiviteter, då dessa säkerställer att ett samarbete som främjar analysen uppstår och att ny kunskap och nya insikter genereras. Under tiden kan ett partnerskap byggas upp som möjliggör en ännu djupare och mer svåråtkomlig analys av behov, möjligheter och hinder inom organisationen.

Inom ramen för en etableringsfas är det centralt för samarbetsparten, Sida och andra intressenter att etablera grunden för samarbetet och parallellt med de praktiskt inriktade aktiviteterna använda tiden till att gemensamt och i dialog med varandra göra en fördjupad analys av behov, hinder och möjligheter (inte minst alternativ) för kapacitetsutveckling. Däri kan det ingå att introducera samarbetsparten till internationella nätverk.

Analysen bör helst även behandla ”svåra” frågor som skeva incitamentsstrukturer, politiska dimensioner och maktstrukturer inom myndigheten, organisationskultur, klientskap, korruptionsrisker och andra faktorer som påverkar förvaltningens möjligheter att fungera för medborgarnas bästa. Då en analys av detta slag kräver öppenhet och tillit, är det viktigt att etablera detta på ett ömsesidigt sätt, något svenska myndigheter är bra på, även i internationell jämförelse.

En viktig grund för att bedöma ändamålsenligheten med att engagera en svensk myndighet i etableringsfasen är att en särställning, helst unikhet, finns gällande myndighetens funktion. Denna funktion kan handla om mandat och befogenheter att utföra en viss nytta och kan skyddas av lag, förordning eller möjligtvis myndighetstradition. Givetvis bör andra viktiga kompetenser vägas in. Anledningen till att en mer strikt bedömning av kompetens kan göras inför aktivitetsfasen är att man då ska ha en klarare och mer fastställd bild av den kompetens som behövs och som efterfrågas.

Då vissa aktiviteter skulle äga rum i etableringsfasen, utan att ha upphandlats, kan det ses som ett avsteg från Parisdeklarationens intentioner avseende kravet på ökad upphandling. SADEV finner emellertid förfarandet motiverat mot bakgrund av att det i dessa fall skulle ha varit omöjligt att på förhand genomföra de analyser som krävs för att utforma kapacitetsutvecklingsinsatser på ett tillräckligt konkret sätt så att det är möjligt att upphandla dem. Utan den kontextuella analysen skulle genomförandet helt enkelt inte vara upphandlingsbart. Tillräckligt med information för att kunna upprätta tillfredsställande anbudsunderlag skulle inte finnas tillgänglig. Att myndigheter används i etableringsfasen utan att upphandlas torde därför vara förenligt med både Parisagendans intentioner och den svenska upphandlingslagstiftningen.

Inför aktivitetsfasen kan det mycket väl bli klart att ett framtida samarbete mellan just den svenska och samarbetslandets myndigheter inte är ändamålsenligt. Det fortsatta samarbetet kanske föreslås ske inom ramen för en programansats eller upphandlas inom ramen för ett projekt, i vilket fall det formella samarbetet upphör.

Val av genomförare

Etableringsfasen avlöses av aktivitetsfasen som utgår från insikter under etableringsfasen som fastställts i programdokument eller liknande. Under denna fas eftersträvas mer eller mindre konkreta och förväntade utvecklingseffekter. De motsvarar mer eller mindre det som vanligtvis benämns ”insats”. Utformningen av aktivitetsfasen är i detta fall ett resultat av etableringsfasen där alltså en genomgripande och gemensamt ägd analys av partnerorganisationens behov, hinder och möjligheter har gjorts med stöd av en svensk myndighet. Ägarskapet bör där ha stärkts, och den genomgripande analysen bör ha skapat goda förutsättningar för samarbetsparten att ytterligare utöva och säkra sitt ägarskap under aktivitetsfasen.

Analysen under etableringsfasen måste ha varit förutsättningslös i den mening att samarbetspartens behov och efterfrågan stått i fokus, inte det som Sverige eller ännu snävare; den svenska myndigheten, har kapacitet att leverera. Det innebär att man med analysen som grund mycket väl kan ha identifierat en rad förslag på aktiviteter som inte ligger inom den svenska myndighetens kompetensområde. I sådana fall är en svensk myndighet givetvis inte aktuell som genomförare under aktivitetsfasen.

I andra fall kan analysen däremot ha pekat på att det är möjligt att den svenska myndigheten har en unik, efterfrågad och behövd kärnkompetens för aktivitetsfasen. I sådana fall kan den svenska myndigheten vara en potentiell genomförarekanal, men ändå inte nödvändigtvis den enda, utan kanske bara en bland flera. Om samarbetsparten samtidigt inte utesluter ett eventuellt engagemang av den svenska myndigheten, och öppnar upp för möjligheten att engagera den, bör Sida bistå samarbetsparten med att göra en genomgripande bedömning av myndigheten, bl.a. dess unika kompetens, ”pedagogisk kompetens”, kontextspecifik kompetens, resurser, etc.

Att Sidas underlag för bedömning är korrekt och fullständigt är av stor betydelse, inte minst mot bakgrund av att samarbetsparten är i beroendeställning till Sida för underlaget. En annan anledning är att bedömningen i princip ersätter det som annars hade varit ett upphandlingsförfarande. Utarbetandet av underlaget bör heller inte i onödan dra ut på tiden. Sida bör därför redan innan ha en god bild den svenska myndighetens kärnkompetens och övriga kapacitet. Det förutsätter att myndigheten kartlagt och dokumenterat den kärnkompetens som kan vara aktuellt inom internationellt utvecklingssamarbete, t.ex. genom strategier och/eller i ramavtalsöverenskommelser med Sida, liksom att Sida har en aktuell och tillförlitlig bild av myndighetens förmåga att verka inom internationellt utvecklingssamarbete vilket bl.a. ställer krav på Sidas uppföljningssystem- För att förutsättningar ska finnas att överväga att engagera en svensk myndighet under aktivitetsfasen bör förfarandet både ha godkänts av samarbetsparten utifrån sina premisser, och av Sida utifrån de krav som bör ställas i sin egen beredningsprocess.

SADEV vill lyfta fram möjligheten att dela upp en insats i olika komponenter med olika genomförandeparter aktiva i en eller flera komponenter. Under samarbetspartens ledning, och möjligtvis med en av genomförandekanalerna som huvudsaklig dialogpart till samarbetsparten, kan olika genomförare engageras inom olika komponenter. Formerna för anlåtande kan t.o.m. vara olika för de olika komponenterna, vilket kan innebära att en upphandlad genomförandepart är aktiv i en komponent

medan en svensk statlig myndighet anlitas enligt en korrekt och fullständig process enligt ovan är aktiv i en annan.

Väljer samarbetsparten att lägga aktivitetsfasen inom ramen för en programansats blir genomförandet likväl föremål för upphandling, oavsett hur pass väl en svensk myndighet kan ha bedömts av Sida och samarbetsparten att passa som genomförandekanal. Utrymmet för direkt anlitan av svenska myndigheter i aktivitetsfasen krymper därför, men en betydande efterfrågan bör även på lång sikt finnas på den typ av samarbete med svenska statliga myndigheter som etableringsfasen innebär.

Partnerskapsfasen

I de fall en svensk myndighet blivit engagerad för aktivitetsfasen (och därmed en längre tid varit stödjande part i samarbetet), bör den svenska myndigheten då aktivitetsfasen avslutas ha etablerat ett institutionellt partnerskap med sin motpart i samarbetslandet. Förutsättningar kan då finnas för den svenska myndigheten att bibehålla en stödjande och rådgivande roll, men utan att vara kontraktsmässigt bunden som leverantör av tjänster. Om en av grunderna för den svenska myndighetens engagemang i samarbetet redan från början (under etableringsfasen) var egenintresse, att förutsättningarna till kollegialitet varit stora och utnyttjats, och att samarbetspartens ägarskap respekterats, kan man anta att förutsättningarna för en levande och dynamisk partnerskapsfas blir starka.

