

SADEV

SWEDISH
AGENCY FOR
DEVELOPMENT
EVALUATION

Utveckling av mål- och resultatstyrning inom det internationella utvecklingssamarbetet

– erfarenheter från Storbritannien, Norge, Danmark och Nederländerna

Fredrik Rakar

SADEV POLICY BRIEF

SADEV REPORT

SADEV STUDY

■ SADEV WORKING PAPER | 2007:3

Swedish Agency for Development Evaluation
P. O. Box 1902, SE-651 19 Karlstad, Sweden

SADEV WORKING PAPER 2007:3

Utveckling av mål- och resultatstyrning inom det internationella utvecklingssamarbetet
– erfarenheter från Storbritannien, Norge, Danmark och Nederländerna

Author: Fredrik Rakar

Copyright: SADEV

SADEV Reports are available at www.sadev.se

Printed in Karlstad, Sweden 2007

ISSN 164-045X

ISBN 978-91-85679-02-7

Innehåll

1. Inledning	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Syfte.....	4
1.3 Metod och Material	5
1.4 Avgränsningar	6
2. Mål- och resultatstyrning	8
2.1 Mål- och resultatstyrning i Sverige	9
2.2 Mål- och resultatstyrning inom utvecklingssamarbetet	10
2.3 PGU	11
2.4 Internationella trender	12
2.5 Kritiska röster.....	13
3. Erfarenheter från fältet.....	15
3.1 Att sätta mål och delmål i organisationen	15
3.2 Resultatredovisning	16
3.3 Förhållande mellan uppföljning och utvärdering	18
3.4 Omvärldsförändringar och externa aktörer	19
4. Slutsatser och rekommendationer.....	21
4.1 Årsrapport.....	21
4.2 Samspel utvärdering och uppföljning.....	21
4.3 Målsättning	22
5. Referenser.....	23

1. Inledning

SADEV är en statlig myndighet som initierar, genomför och sprider analyser och utvärderingar av internationellt utvecklingssamarbete. SADEVS övergripande mål är att bidra till att öka effektiviteten i svenskt utvecklingssamarbete. Vår ambition är att med hjälp av vetenskapliga metoder utvärdera relevanta och aktuella biståndsfrågor i syfte att förse regeringen med beslutsunderlag. SADEV strävar efter att förse beslutsfattare och andra intressenter med relevanta och begripliga analyser som rör organiseringen, strukturen och resultatet av det internationella utvecklingssamarbetet.

1.1 Bakgrund

Mål och resultatstyrning har blivit allt vanligare inom statsförvaltningen. Det finns idag ett pågående arbete inom alla departement och myndigheter att stärka mål- och resultatstyrningen för att kunna bryta ner de politiska målen till mätbara enheter och ta fram väl fungerande indikatorer på måloppfyllelse i verksamheterna. Detta är inte unikt för Sverige, utan är en internationell trend inom de flesta OECD-länderna som går tillbaka till 1980-talet, men som kanske först under 1990-talet blivit fullt märkbar inom utvecklingssamarbetet. I Sverige har system för mål- och resultatstyrning kommit att bli en allt viktigare del i arbetet med att förnya och förbättra utvecklingssamarbetet, något som accentuerats i och med antagandet av den nya politiken för global utveckling (PGU)¹.

Ökande krav på att kunna redovisa mätbara effekter ställer också ökande krav på systemen för uppföljning och utvärderingar av verksamheten, samt i nästa steg också på återkopplingen mellan resultat och styrning. Dessa system har enligt många bedömare hittills inte varit tillräckligt bra inom utvecklingssamarbetet, något som har försvårat för Sida och UD att visa resultat och att de varit på rätt kurs för att uppnå de mål som är uppsatta av regering och riksdag. I en intern rapport från Sida sägs bland annat att förutsättningarna för ett bra mål- och resultatstyrningssystem finns, men att det inte riktigt fått genomslag inom organisationen². Denna slutsats delas också av DAC:s "Peer Reviews" av Sida, både för år 2000 och i den senaste rapporten från 2005, där en stärkning av mål- och resultatstyrning förts fram som ett särskilt angeläget insatsområde inom det svenska utvecklingssamarbetet³.

1.2 Syfte

Denna rapport är en explorativ pilotstudie inom området intern effektivitet och ska fungera som ett stöd i den praktiska processen med att förbättra mål- och resultatstyrningen inom utvecklingssamarbetet. Studien går först kort igenom utvecklingen av mål- och resultatstyrningen inom området, för att sedan genom erfarenheter från fyra jämförbara organisationer i andra länder bidra till den fortsatta utvecklingen av mål- och resultatstyrning inom det internationella utvecklingssamarbetet. Rapporten är därför främst riktad till de delar av den svenska statsförvaltningen som idag arbetar med att utveckla dessa system.

¹ Prop 2002/03:122

² Sida Internrevisionen 2004

³ DAC 2000, 2005

1.3 Metod och Material

Rapporten bygger mestadels på besök och intervjuer hos aktörer i de berörda länderna, samt på dokumentstudier kring de olika aktörernas organisationer och styrverktyg. Urvalet av länder i fallstudien bygger på Centre for Global Development's "Commitment to Development Index" där Danmark, Norge och Nederländerna placerar sig högst upp (plats 1-4 tillsammans med Sverige, se diagram 1.1). Som fjärde land har vi valt Storbritannien, trots att länder som Finland, Österrike och Tyskland ligger högre i indexet. Detta för att Storbritannien är en stor givare och det land bland de 10 bästa som visat störst förbättring under 2003-2005 (se diagram 1.2).

Intervjuerna är mestadels gjorda med chefer och medarbetare vid enheter ansvariga för uppföljning och utvärdering vid de fyra ländernas motsvarighet till Sida: DFID i Storbritannien, Danida i Danmark, Norad i Norge och DGIS i Nederländerna. Även företrädare för andra enheter och relevanta företrädare för universitet, forskningsinstitut och större NGO:s har intervjuats för att komplettera bilden av mål- och resultat-systemen i de besökta länderna.

Förutom intervjuer har utvärderingar och redovisningar liknande "årsrapporter" granskats i varje land, samt beskrivningar av organisationernas uppbyggnad och institutionella förhållande till styrande departement, ministerier eller dylikt. Allmän litteratur kring utvecklingssamarbete och de internationella trenderna inom fältet har fungerat som bakgrundsmaterial, men förekommer sparsamt i form av citat eller referenser på grund av rapportens utformning och syfte.

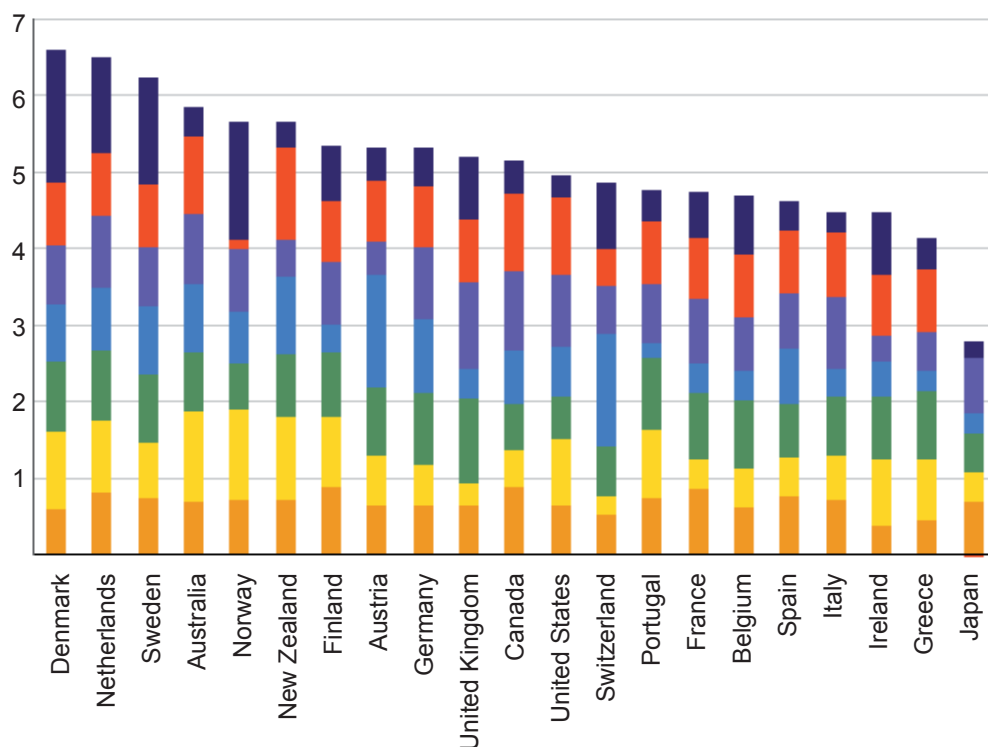


Diagram 1.1. Commitment to Development Index 2005⁴.

⁴ www.cgdev.org

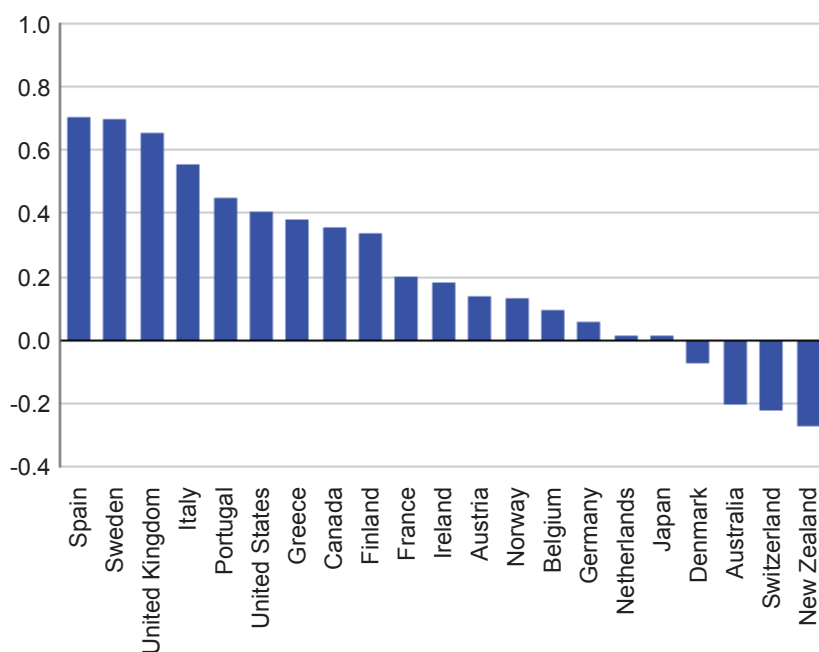


Diagram 1.2. Most improved 2003-2005⁵.

1.4 Avgränsningar

Att genomdriva omfattande förändringar av styrsystem inom statsförvaltningen är inte alltid lätt och implementering som forskningsområde innefattar teorimässigt allt från psykologi till makroekonomi. Mycket inom implementeringsforskningen har därför en stark empiriskt prägel och vi har i denna rapport valt att utgå ifrån observationer och intervjuer av de mest betydelsefulla aktörerna i de fyra olika länderna, istället för att göra en mer teoretisk analys av deras organisation och styrning. Denna rapport är främst skriven för att stödja UD och Sida i det pågående arbetet med att utveckla mål- och resultatstyrningen. Rapportens teoretiska ansats har fått stå tillbaka något för de mer praktiska erfarenheterna som gjorts inom förvaltningen i de fyra besökta länderna.

Rapporten fokuserar på de praktiska problem och erfarenheter av implementering som aktörerna i de olika länderna har upplevt, då dessa kan vara gemensamma oavsett hur systemen eller förvaltningarna ser ut. Genom att kartlägga de problemområden som organisationerna i de studerade länderna stött på i arbetet med att utveckla sina mål- och resultatstyrningssystem, kan vi bidra till att förenkla processen i Sverige, då det är rimligt att anta att vissa av dessa problem även kommer att dyka upp i Sverige. I vissa fall kan lösningarna till dessa problem likna de som tillämpats i andra länder, men de måste i detta fall ändå "översättas" till svenska institutionella förhållanden för att kunna fungera långsiktigt.

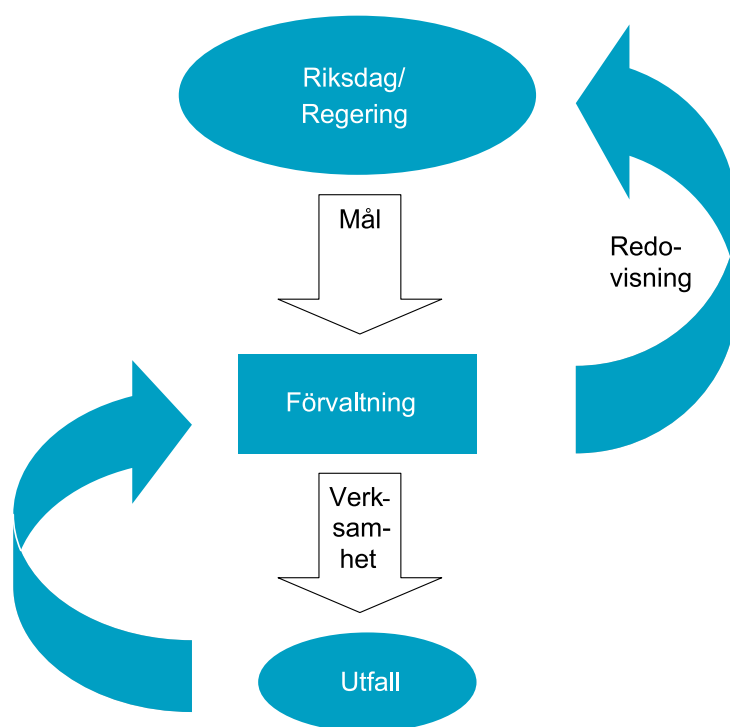
⁵ www.cgdev.org

På grund av det valda angreppssättet har vi inte heller granskat eller analyserat det svenska systemet som del av denna pilotstudie. För en mer komplett genomlysning av det svenska systemet, se till exempel Statskontorets rapport kring Sveriges internationella utvecklingssamarbete från 2005.⁶ Istället går rapporten i kapitel 2 igenom bakgrunden till mål- och resultatstyrning i Sverige i allmänhet och inom utvecklingssamarbetet i synnerhet, för att ge läsaren en bild av vilka inre och yttre krav som ställs på dessa system. I kapitel 3 tas sedan olika problemområden upp och hur olika länder valt att svara på dessa. Rapporten avslutas i kapitel 4 med en diskussion kring vilka lösningar som kan tänkas vara användbara i Sverige.

⁶ Statskontoret 2005

2. Mål- och resultatstyrning

Med mål- och resultatstyrning (MOR) syftar denna rapport på styrsystem inom modern statsförvaltning som bryter ner politiska mål uppsatta av riksdag och regering till verksamhetsmål för förvaltningens olika delar. Dessa ska sedan följa upp utfallet av förvaltningens verksamhet, för att i nästa led sedan justera de politiska och förvaltnings-tekniska prioriteringarna. Mål- och resultatstyrning skall ge politikerna förvisningen om att förvaltningen arbetar mot de mål som beslutats om och ge förvaltningen ett bra bedömningsunderlag om utfall, för att sedan kunna justera sin verksamhet i enlighet med måluppfyllelsegraden.

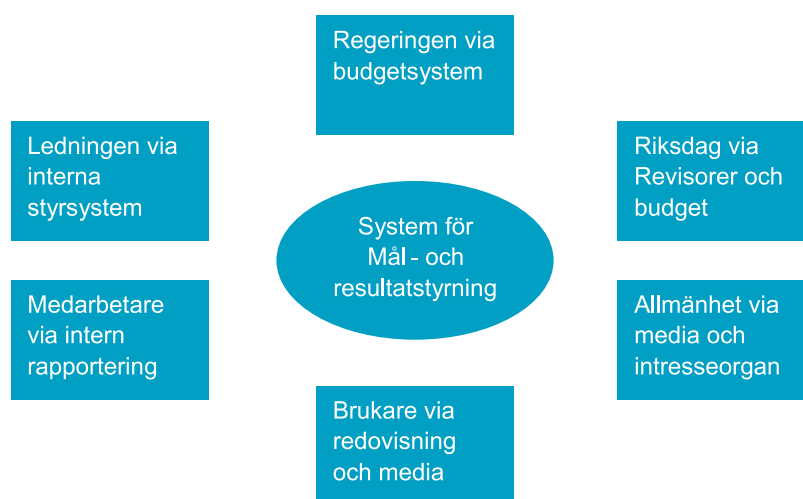


Figur 2.1.

Då de flesta styrformer mer eller mindre går ut på att nå uppsatta mål eller resultat kan begreppet mål- och resultatstyrning anses vara något av en tautologi, eller i alla fall inte i sig ge några ledtrådar till vad som egentligen menas. Istället får ofta de interna system och verktyg som organisationer använder sig av för att kunna redovisa resultat av sin verksamhet gestalta själva mål- och resultatstyrningen. Underförstått förutsätts att styrandet baseras på de fakta som återrapporteras, även om de delar av organisationen som redovisar resultaten inte nödvändigtvis kan påverka styrningen i sig. Mål- och resultatstyrning kan alltså ses som ett samlingsbegrepp för de arbetssätt inom en organisation som grundar sig på tankar om det rationella ledarskapet och som egentligen förutsätter att det mesta av vad en organisation företar sig är mätbart och därför kan återkopplas kvantitativt i styrningskedjan.

2.1 Mål- och resultatstyrning i Sverige

Systemen för mål- och resultatstyrning inom statsförvaltningen skall åstadkomma en mängd saker för en mängd olika intressenter. I den direkta styrningen behöver ledningen signaler från frontlinjebyråkrater för att kunna styra; regeringen vill ha återkoppling från ledningen för att kunna justera policy; media och en intresserad allmänhet för att se till att förvaltningen verkligen genomför det politikerna lovat i allmänna val; brukare vill se att resurserna till samhällsservice verkligen finns och används. Medarbetarna kan också ha ett intresse av att se vilken effekt deras arbete har, t.ex. i förhållande till andra avdelningar, i löneförhandlingar, eller helt enkelt som en överblick över vad man åstadkommer.



Figur 2.2. Exempel på intressenter vid mål- och resultatstyrning.

En viktig del av mål- och resultatstyrningen är att myndigheterna förmår bryta ner de av regeringen satta verksamhetsmålen till operativa mål och prestationer. Sedan skall indikatorer på uppfyllelse av målen arbetas fram för att kunna mäta eventuellt utfall av de planerade prestationerna. Detta gör att förhållandet och beslutsordningen mellan departement, myndighetsledning och operativ ledning (ner till mellancheftsnivå) måste vara tydligt och klar för alla inblandande. Enligt många bedömare är det just här Sverige har problem inom utvecklingssamarbetet, trots den relativt långa erfarenheten av mål- och resultatstyrning⁷.

Mål- och resultatstyrning har som så mycket annat inom modern statsförvaltning först utvecklats i USA och sedan via Europa letat sig upp till Skandinavien. Då förändringarna mot ökad mål- och resultatstyrning inom förvaltningen var väldigt markanta i de anglosaxiska länderna under mitten på 1980-talet, har mål- och resultatstyrning ibland kommit att förknippas med nyliberalism och "new public management". Denna bild är dock något förenklad då principerna bakom mål- och resultatstyrning i olika grad har tillämpats inom de mest skiftande politiska system under olika epoker i historien. I Sverige fanns till exempel redan på 1970-talet ett väl etablerat system för program-budgetering, som i mångt och mycket liknade ett mål- och resultatstyrningssystem⁸.

⁷ DAC 2005; Riksrevisionen 2004; Statskontoret 2005

⁸ ESV 1999

Startskottet för dagens mål- och resultatstyrningssystem i Sverige brukar dock anges vara en kompletteringsproposition till budgeten från regeringen Ingvar Carlsson 1988. I denna beskrevs mål- och resultatstyrning som det system som framöver skulle vara förhärskande inom svensk offentlig förvaltning. Då handlade mål- och resultatstyrning mer om att stärka budgetdisciplinen inom de olika departementen, då den offentliga sektorn inte ansågs ha något utrymme kvar att växa genom ökat skatteuttag. Att kräva en mer detaljerad återslagning skulle ge finansdepartementet en större kontroll över utgifterna och därigenom en större budgetdisciplin, utan att öka detaljstyrningen av departementens och myndigheternas verksamheter⁹.

Nästan tio år senare hade mål- och resultatstyrning befast sin position som övergripande styrssystem inom statsförvaltningen, men en hel del problem kvarstod. Den Förvaltningspolitiska Kommissionen radade i sin slutrapport från 1997 upp vissa av de allmänna problem som mål- och resultatstyrningssystem kan vara behäftade med¹⁰:

- systemen kan vara för oflexibla och inte passa den stora variation av verksamheter som skall följas upp
- informationen som tas fram är ibland för omfattande, detaljerad eller svåröverskådlig för att kunna användas som underlag för politiska beslut
- systemen behöver kompletteras med andra utvärderingsinstrument

Regeringen valde att ta kritiken som intäkt för att systemen behövde vidareutvecklas och slog i den efterföljande propositionen fast att mål- och resultatstyrning även i fortsättningen skulle vara det dominerande verktyget för att styra förvaltningen i Sverige¹¹.

Sakta men säkert tog därmed mål- och resultatstyrning steget från att till största delen vara ett ekonomistyrningssystem till ett redskap för att se till att de politiska målen och prioriteringarna fick genomslag¹². På så sätt har mål- och resultatstyrning vuxit fram som ett tänkt svar på två av de största utmaningarna i en modern statsförvaltning: hur de folkvalda politikerna kan styra en alltmer komplex förvaltning och hur kostnaderna för detta kan hållas nere medan kraven på förvaltningens serviceproduktion ständigt ökar.

2.2 Mål- och resultatstyrning inom utvecklingssamarbetet

Utvecklingssamarbetet är på många sätt ett speciellt område inom statsförvaltningen då målgruppen för insatserna inte på ett tydligt sätt kan återkoppla upplevelse av nytta eller missnöje genom opinionsbildning, lobbyverksamhet eller allmänna val, så som sker inom andra förvaltningsområden. Mångfalden av signaler från vad som kan betraktas som "brukare" av utvecklingssamarbetet finns helt enkelt inte i traditionell mening, eller har svårt att nå in i policyutvecklingsprocessen, då "brukarna" per definition befinner sig utanför Sverige.

⁹ Prop 1987/88:150

¹⁰ SOU 1997:57

¹¹ Prop 1997/98:136

¹² SOU 1997

När inga brukarsignaler når förvaltningen ökar betydelsen av interna system för planering, återkoppling och utveckling av verksamheten, både internt inom organisationen och i styrningen av den. Dessutom tycks utvecklingssamarbetet vara ett prioriterat område för många opinionsbildare, väljare och politiker. Att konkret kunna redovisa resultat av insatser kan därför anses som vitalt för att bibehålla legitimiteten för utvecklingssamarbetet i allmänhet och för 1 % – målet i synnerhet. Detta ställer sammantaget större krav på systemen för resultat och måluppfyllelse inom utvecklingssamarbetet än inom många andra delar av statsförvaltningen, där mångfalden av signaler och möjligheten till återkoppling är större.

Det finns även andra yttre faktorer som driver på utvecklingen av mål- och resultat-system inom området. I och med systemens framväxt genom budgetprocessen i Sverige, är finansdepartementet drivande i att förmå utrikesdepartementet att förbättra sin återrapporering. Riksrevisionen och liknande myndigheter som Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV) kan också för allmänheten eller riksdagens/regeringens räkning gå in och granska systemen för uppföljning och återrapporering. Internationellt deltar dessutom Sverige i en rad processer för en ökad resultatstyrning inom utvecklingssamarbetet, vilket ger impulser från organisationer som OECD/DAC, Världsbanken, EU och FN. Nedan tas förändringarna i den svenska politiken och det internationella samarbetet upp som bakgrund till de utmaningar ett mål- och resultat-system skall klara av.

2.3 PGU

Sveriges politik för utvecklingssamarbete har förändrats i grunden då den inte längre är en angelägenhet för ett enskilt departement eller myndighet. Det överordnade målet med politiken är att uppnå en rättvis och hållbar global utveckling, men fortfarande med fokus på de fattigaste människorna och länderna i världen. I detta arbete skall alla delar av statsförvaltningen och externa parter involveras och policyn spänner således över samtliga politikområden. Detta ställer oerhörda krav på styrningsprocesser och koordinering av olika former av verksamheter, framförallt i fastställande, prioritering och nedbrytning av mål.

I och med den nya politiken för global utveckling (PGU) har regeringen signalerat att mål- och resultatstyrningssystem ska vara en viktig del av utformningen av utvecklingssamarbetet¹³. Förutom att det interna arbetet skall stärkas för att effektivisera utvecklingssamarbetet, så skall partnerländernas interna mål- och resultatsystem stärkas. Detta är viktigt inte bara för att kunna få bättre kvantitativa mått på effekterna av utvecklingssamarbetet, utan också för att säkerställa transparens och återkoppling av biståndsformer som budgetstöd eller sektorprogramstöd, där partnerlandet är ansvarigt för utförandet.

Regeringen vill i propositionen själv föregå med gott exempel och lovar inkomma med en skrivelse till riksdagen varje år som följer upp och sammanfattar måluppfyllelsen inom alla berörda politikområden, vilket gjorts tre gånger sedan propositionen antogs av riksdagen¹⁴. I den årliga skrivelsen tas de viktigaste målen/delmålen under varje politikområde upp och regeringen återrapporerar vad som gjorts under året för att

¹³ Prop 2002/03:122

¹⁴ Skr 2004/05:4 ; 2004/05:161 , 2005/06:204

uppnå målen. Det finns dock ingen resultatredovisning kring effekter eller bieffekter av de insatser de olika myndigheterna gjort, vilket får till följd att redovisningen inom utvecklingssamarbetet ännu en gång blir helt inriktad på insatser och inte på utfall, något som enligt PGU ska undvikas.

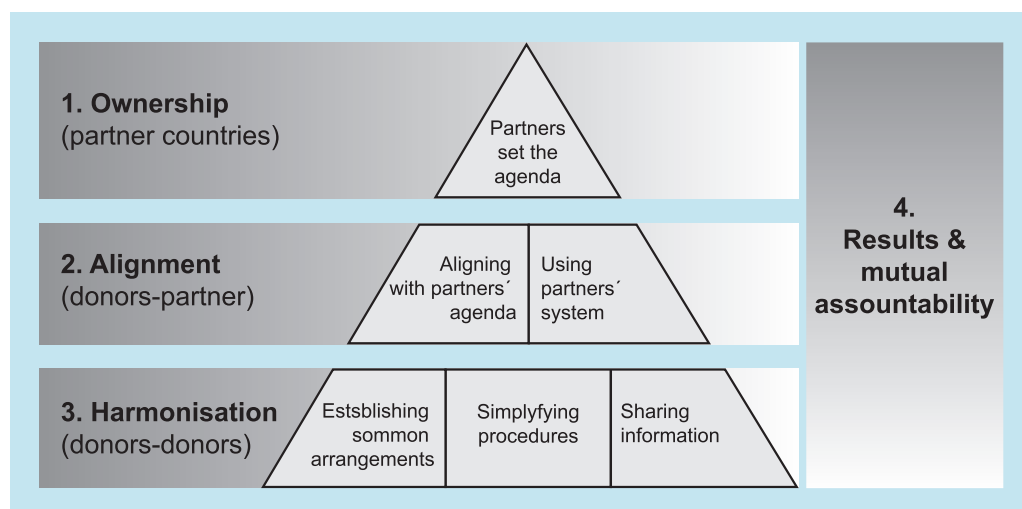
2.4 Internationella trender

De senaste åren har ett omfattande arbete inom utvecklingssamarbetets mål- och resultatstyrning utförts internationellt. Sverige har i PGU uttryckt ett kraftfullt stöd för denna utveckling och arbetar också aktivt inom bland annat EU och OECD för att stärka mål- och resultatstyrningen inom utvecklingssamarbetet. Mål- och resultatstyrning ses internationellt, precis som i PGU, inte bara som ett viktigt verktyg för att öka effektiviteten i givarländernas organisationer, utan också som en viktig del i utformandet av själva utvecklingssamarbetet i sig självt, så att partnerländernas kapacitet inom området kan stärkas.

Några av de viktigaste aktörerna och arenorna för detta internationella arbete är Världsbanken, OECD, FN och EU. I och med antagandet av FN:s Millenniedeklaration år 2000 så har många länder, däribland Sverige, förpliktigt sig att arbeta för att reducera fattigdom på ett mer mätbart sätt. Millenniedeklarationen är i sig utformad som ett traditionellt policydokument för att passa mål- och resultatstyrning, eller som regeringen uttrycker det: Genom tidsbundna, mätbara och internationellt överenskomna mål skall världens länder agera inom ramen för en mängd olika politikområden¹⁵.

En annan central internationell överenskommelse är Parisdeklarationen antagen 2005 som arbetats fram med strukturellt stöd av OECD:s samarbetsorgan DAC. Deklarationen hanterar egentligen inte utvecklingssamarbetets mål, där den hänvisar till Millenniedeklarationen, utan handlar primärt om hur utvecklingssamarbetet kan effektiviseras. Över hundra givare och partnerländer har skrivit på deklarationen för ett effektivare utvecklingssamarbete, med bland annat samordning, ansvarstagande och redovisning som ledord. En sektion av deklarationen, kallad "Managing for Results" är ägnad åt bättre system för mål- och resultatstyrning, vilket anses som en mycket viktig komponent i förbättringen av utvecklingssamarbetet. DAC lyfter till och med fram mål- och resultatsystem som en av de avgörande faktorerna till varför Parisdeklarationen kommer att göra en verklig skillnad inom utvecklingssamarbetet.

¹⁵ Skr 2004/5:161 sidan 7



Figur 2.3. "Aid Effectiveness: Three Good Reasons Why the Paris Declaration Will Make a Difference" OECD DAC 2005¹⁶.

Viktiga beståndsdelar av Parisdeklarationen har vuxit fram under flera rundor av internationella konferenser, bland annat i Monterrey, Rom och Marrakech, där just "Managing for Results" var i fokus. Under Marrakechkonferensen 2004 förband sig deltagarna i ett memorandum att arbeta för förbättrade mål- och resultatsystem efter överenskomna principer. Nätverket arbetar också fortlöpande fram en "Open Sourcebook" där goda exempel och analyser tas fram för att stödja alla intressenter i utvecklandet av egna system¹⁷.

2.5 Kritiska röster

Allt sedan mål- och resultatstyrning lanserades som den dominerande styrformen i Sverige har den kritiserats av både forskare, debattörer och ibland till och med delar av förvaltningen. En klassiker inom området är Björn Rombachs *Det går inte att styra med mål*¹⁸ från 1991, där Rombach avfärdar hela tanken på MOR som styrmodell då för mycket makt förflyttas från politiker till förvaltningen. Liknande kritik har också framförts av den framstående norske statsvetaren Johan P Olsen, som menar att processen med att skapa mål inte passar de nordiska förhandlingsdemokratierna. Ett ständigt kompromissande och förhandlingar för att nå konsensus riskerar att urholka de till slut fastlagda målen så mycket att de blir obrukbara för förvaltningen, som tvingas skapa prioriteringar själv och därmed tar politiska beslut.

Kritik som ofta upprepas inom förvaltningen är inriktad på bristande analys och icke-användandet av all information som myndigheter återrapporterar till regeringskansliet. En ständigt pågående debatt kring regeringskansliets kapacitet och utformning har följt i spåren av denna kritik. Kritiken går ofta ut på att regeringskansliet är underbemannat och saknar analytisk kompetens för att omvandla återrapporteringen till ett meningsfullt underlag för politiska beslut¹⁹. Omvänt så kritiserar också regeringskansliet för att sätta för många, för abstrakta och orealistiska mål för myndigheterna

¹⁶ www.oecd.org

¹⁷ www.mfdr.org

¹⁸ Rombach 1991

¹⁹ Se bland annat Molander et al 2002, SOU 1997

att hantera. Detta medför en överlastning av mål och till slut också till att myndigheterna själva måste bestämma vilka mål som ska prioriteras i verksamheten. Konsekvensen blir att myndigheterna ägnar sig åt politiska beslut och att detaljstyrningen ökar när regeringen försöker återta initiativet och sätta agendan.²⁰

På tjänstemannanivå uppstår ofta problem med att rent tekniskt översätta politiska mål till operativa mål och till slut bryta ner allting till indikatorer för att kunna mäta resultaten. Den moderna statsförvaltningen är ofta involverad i komplexa processer som förväntas åstadkomma förändringar utanför den institutionella miljön. Svårigheter att mäta dessa förändringar och att attribuera dem till förvaltningens insatser skapar misstro mot tillförlitligheten i systemen. Dessutom så riskerar "lättmätbara" aktiviteter och linjära processer att tränga ut "svårsmätbara" insatser och kvalitativa processer.

Inom utvecklingssamarbetet är dessa problem uppenbara då målen idag ofta är inriktade på processer snarare än konkreta projekt. Att öka demokrati, delaktighet, jämställdhet, institutionell kapacitet och politisk stabilitet är exempel på mål som är lovvärda, men väldigt svåra att mäta. Även när målen går att mäta så kan resultatredovisningen ge felaktiga signaler då många processer inte är linjära och därför svårigen kan delas in i etapp- eller delmål inom en redovisningsperiod.

Dessutom stjäl arbetet med indikatorer och resultatredovisning mycket tid och resurser från "ordinarie" eller utåtriktad verksamhet, som riskerar att "byråkratiseras". En organisationskultur kring mål- och resultatstyrningssystemen måste växa fram, annars riskerar de att bli ritualmässiga snarare än rutinmässiga, då de klistras på en redan befintlig organisation. I intervjuer med ESV²¹ har det t.ex. visat sig att många svenska tjänstemän varit oklara över om den ordinarie redovisningen av resultat varit till för Riksrevisionen eller Regeringskansliet. Uppenbarligen har medvetenheten eller tron på att styrningen baseras på resultat inte riktigt etablerats inom förvaltningen. Det finns således inga genvägar: bra system för mål- och resultatstyrning kräver organisatoriska förändringar, tar tid att bygga upp och de kostar²².

²⁰ ESV 2006:3, ESV 1999:20

²¹ ESV 1999

²² Se bland annat White 2005 på www.euforic.org, Mayne 2005, Binnendijk 2000, Sida 2004

3. Erfarenheter från fältet

För att se vilka frågor som andra, jämförbara organisationer arbetar med inom utvecklingen av mål- och resultatstyrningssystem, gjordes sammanlagt sju resor till Danmark, Norge, Storbritannien och Nederländerna. Enheterna ansvariga för mål- och resultatsystemen besöktes tillsammans med andra relevanta aktörer som utvärderingsenheterna, staben, representanter för ledningen, NGO's, forskare osv. Utifrån det analyserade intervjumaterialet, styrdokument och observationer i de besökta länderna har fyra olika problemområden kunnat lyftas fram som centrala i arbetet att implementera bra mål- och resultatsystem. Då de flesta besökta parterna arbetar inom eller med förvaltningen, kom eventuella problem med styrprocessen på den politiska nivån inte riktigt fram i intervjuunderlaget, mera än som spridda kommentarer.

3.1 Att sätta mål och delmål i organisationen

En av de svåraste uppgifterna inom mål- och resultatstyrning är att bryta ner de politiska målen till verksamhetsmål inom förvaltningen och operativa mål ute på fältet. Av de besökta länderna utgör Storbritannien det mest särpräglade fallet av tydliga och koherenta hierarkier av mål, kanske en effekt av Labourpartiets långtgående ansträngningar att omforma brittisk statsförvaltning. Förfarandet underlättas också av att man valt att använda sig av s.k. Public Service Agreements eller resultatkontrakt, något som även finns i Danmark.



Figur 3.1. Fritt efter DFID departmental report 2006.

Då ansvarsutkrävandet tydliggörs genom kontrakt och andra avtalsformer, riskerar dock den engelska modellen att bli väldigt toppstyrd, då till och med de operativa målen sätts uppifrån för att säkerställa att de är koherenta med de övergripande målen. Metoden att använda resultatkontrakt har även diskuterats i Sverige och försök har gjorts inom bland annat Tullverket och Försäkringskassan. För en genomgång av dessa försök och med jämförelser med just Danmark och Storbritannien, se ESV 2001.

I Danmark och Nederländerna har man sökt mildra denna "top-down" effekt genom att i större utsträckning be utförare som t.ex. ambassader inkomma med verksamhetsförslag eller anbud, som sedan godkänns eller justeras centralt. Dessa planer spänner oftast över flera år och har årliga "kontrollstationer", där avstämning sker för eventuella korrigeringar. Då kan kunskap om lokala förhållanden och behov på ett tydligare sätt komma in i processen att sätta relevanta och realistiska mål. Annars riskerar målsättningsprocessen att bli ett elfenbenstorn, där koherensen i målsättningarna blir överordnade de upplevda behoven i utvecklingsländerna.

En annan viktig faktor i upprättandet av mål är avgränsningen av vad förvaltningen förväntas utföra. Vissa länder har valt att avgränsa både målen för hela utvecklingssamarbetet till att sammanfalla med FNs Millenniemål och implementeringen av dem till ett hanterbart antal länder/regioner. Nederländerna har till exempel 20 officiella partnerländer dit det mesta av biståndet går. Genom att välja partnerländer utifrån objektiva kriterier blir bilden av vad som skall uppnås (och i vilka länder) tydligare både för förvaltningen, partnerländer, beställare (politiker) och allmänheten. I och för sig verkar de besökta länderna fortfarande ha "favoriter" bland mottagare oavsett de objektiva kriterierna, men en tydlig officiell status som partnerland verkar ändå tydliggöra målen med partnerskapet för förvaltningen och ökar chanserna till stabilitet i urvalet av mottagarländer över regeringsskiften.

En reservation måste dock göras då jämförelsen mellan ländernas stabilitet och tydlighet i målen kan i viss mån också vara påverkad av den politiska kontinuitet som länderna har haft de senaste åren. Medan Storbritannien och Danmark inte har haft något maktskifte detta millennium, så har Norge precis bytt regering, något som framskymtade under vårt besök då den nya biståndspolitikern presenterades under pågående intervjuer. I Nederländerna hade regeringen precis avgått under de dagar intervjuerna hölls, något som troligtvis påverkade svaren under intervjusituationen. Detta gör att vårt empiriska material kan ha påverkats av de aktuella politiska händelserna.

3.2 Resultatredovisning

Även inom detta område har Storbritannien och till viss del Danmark kommit längst med ett väl fungerande koncept, vars främsta kännetecken är en publik årsrapport. Inom DFID är det Corporate Group som har ansvar för att resultaten sammanställs och analyseras. Analyserna av måluppfyllelsen inom de olika områdena presenteras kvartalsvis direkt till ledningsgruppen och årsvis till en bredare allmänhet genom Departmental Report, en slags årsrapport över insatsernas effekter. Rapporten redovisar både utfallet av insatserna utifrån FNs Millenniemål och utifrån det resultatkontrakt DFID skrivit med regeringen. Innehållet är grafiskt och pedagogiskt upplagt, och rapporten vänder sig till allmänheten, opinionsbildare och parlamentariker inte bara inom Storbritannien, utan också i partnerländer och generellt till det internationella utveck-

lingssamarbetssamfundet. Inom alla områden så graderas måluppfyllelse med tvåfärgade rutor, en för det nuvarande läget och en för det förväntade läget två år framåt. De fyra färgkoderna som används är:

- Grön – målen, delmålen uppfylls
- Gul – målen/delmålen är inte riktigt uppfyllda
- Röd – processen verkar inte alls leda till måluppfyllelse
- Grå – adekvat data saknas

På så vis så framträder en väldigt tydlig bild av hur verksamheten för att uppnå mål/delmål utvecklas över tid och inom vilka områden organisationen har varit framgångsrik. Rapporten görs av Corporate Group, men använder sig av resultatredovisning framtagen av andra avdelningar, bland annat DFIDS utvärderingsavdelning. Tack vare de tydliga målen och återrapporteringskraven för årsrapporten så underlättas kommunikationen inom organisationen kring vad mål- och resultatsystemen är till för och hur de presenteras uppåt i hierarkin. Allmänheten och de folkvalda i parlamentet kan också på ett lättöverskådligt sätt ta del av verksamhetens resultat och kontrollera att den är på rätt väg.

Den danska motsvarigheten, som också är skriven på engelska, ligger nära Storbritanniens i fråga om upplägg och presentation, även om färgskalorna används i stapeldiagram istället för rutor vilket inte har samma pedagogiska effekt. Att publikationen är på engelska signalerar att den också riktar sig till en intresserad allmänhet och det internationella givar/mottagarsamhället.

Nederländerna har försökt att presentera något liknande efter ett parlamentariskt beslut förra året. Dock kunde organisationen inte riktigt hantera uppgiften under det första året, då den ansvarige för att sammanställa resultaten endast fick några månader på sig att utföra arbetet efter det politiska beslutet att producera en publik årlig rapport togs i parlamentet. Inga befintliga system var uppbyggda för uppgiften, så enheten fick själv ligga på ambassader och annan fältpersonal för att överhuvudtaget få fram några data, vilket i många fall inte lyckades. De data som skaffades fram kom ibland från icke-verifierbara källor, var anpassade för andra återrapporteringsystem eller helt enkelt för dåligt underbyggda för att vara entydiga. Därför blev det också svårt att i nästa steg attribuera eventuella förändringar till nederländska satsningar. Det följande året hade dock de värsta bitarna rättats till, men fortfarande kvarstår en hel del arbete med att få rapporteringen i nivå med den danska eller engelska versionen. Trots detta har årsrapporten fungerat väl som drivande i att förmå organisationen att ta fram bra och attribuerbara data.

Det är också uppenbart att de flesta av de besökta länderna de närmsta åren satsar mycket på att utveckla IT-baserade resultatredovisningssystem för att förenkla datainsamlingen. Alla har redan system för att lägga in projektbeskrivningar och dylikt, men dessa måste utvecklas för att kunna tillgodose framtida behov. Danmark har därvidlag bra förutsättningar, då deras system till viss del redan idag rymmer både enklare textdokument och möjligheten att kvantifiera måluppfyllelse. Många poängterade vikten av att systemen inte bara designades för vertikal användning inom organisationen, utan också för att information och erfarenheter kan spridas horisontellt.

3.3 Förhållande mellan uppföljning och utvärdering

Det står klart att resultatredovisningssystemen har byggts upp parallellt med utvärderingssystemen i alla de besökta länderna. Systemen har från början legat ur fas med varandra och varit inriktade mot olika avnämare, men successivt närmat sig både i form och tänkt publik. Båda har gått från att vara interna, lärande, kontroll- och kvalitetssystem, till att producera öppna publikationer ämnade åt en intresserad allmänhet. Bägge systemen har gått från att enbart vara anpassade till de egna och i bästa fall nationella systemen, till att arbeta utifrån internationella riktlinjer och ibland i samverkan med andra länders organisationer.

Märkbart är att medan utvärderingsverksamheten i många fall har kämpat sig till en position där den blir mer publik för att bibehålla ett oberoende mot den egna organisationen, så har de nya publikationerna inom resultatredovisningen direkt fått i uppdrag att vara mer publika i enlighet med den nya internationella samstämmigheten efter Monterrey, Marrakech och Parisdeklarationen. Det har blivit viktigt att inte bara för departementet utan också för en bredare publik i omvärlden signalera vad som görs och vilka resultat som uppnås. Därför är både Danmarks och Nederländernas årsrapporter skrivna på engelska, uppenbarligen utvecklingssamarbetets lingua franca.

Samma gäller idag för många av de större utvärderingarna, som tematiskt behandlar mer övergripande områden än de forna projektutvärderingarna. I många länder lanseras de dessutom till allmänheten snarare än att rapporteras till den egna ledningen. Nederländerna har sedan några år tillbaka fastställt praxis att utvärderingar skickas direkt till parlamentet, men att DGIS direktör har rätt att skicka med ett foljebrev, där eventuell avvikande uppfattning kan redogöras. I Danmark publiceras utvärderingsresultat i rikstäckande media så att hela allmänheten direkt får tillgång till slutsatserna, utan att de behöver "läckas" till vissa tidningar som var brukligt innan den nuvarande arbetsordningen arbetats fram.

När utvärderings- och uppföljningssystemen har närmat sig varandra både i form och målgrupp, vore det logiskt att de integrerades såtillvida att datainsamling och frågeställningar kunde koordineras. Att bygga upp parallella datainsamlingssystem för resultatredovisning och utvärdering verkar oekonomiskt och på sikt går man miste om synergieffekter systemen kan ge varandra. I Storbritannien och Danmark kan man skönja ett fruktbart samarbete när det gäller datainsamling, men det är som i de andra länderna långt kvar till ett mer strukturellt samarbete när det gäller tema och fokus för utvärderingar. Norge har precis påbörjat denna process, då utvärdering låg på departementsnivå innan den stora omorganiseringen av utvecklingssamarbetet 2004, genom vilken NORAD transformerades från ett utförande organ till en expertmyndighet. Även där verkar samlandet av utvärdering och resultatredovisning under samma tak logiskt i och med den nya expertrollen.

Påskyndande i denna process kan vara det faktum att utvecklingssamarbetet i samtliga besökta länder har börjat granskas mer intensivt av andra aktörer som till exempel ländernas respektive revisionsmyndighet. Denna revisionsrapporter gäller inte längre bara den interna effektiviteten inom respektive utförarmyndighet, utan granskar även aktiviteter och effekter i mottagarländerna. I samtliga besökta länder har förvaltningen varit kritisk mot denna externa granskning med argumenten att dessa externa aktö-

rer inte har sakkunskap nog för att kunna tolka eventuella observationer. Många intervjuade ansåg att de interna systemen för uppföljning och utvärdering måste bli ännu bättre utvecklade, integrerade och publika för att återta initiativet på området.

3.4 Omvärldsförändringar och externa aktörer

Upprättandet av mål- och resultatsystem sker inte i ett institutionellt vakuum och berör heller inte bara förvaltningens interna arbete. Alla system påverkar och påverkas av externa faktorer. Ovan har vi beskrivit hur det internationella arbetet inom området påverkat framväxten och utformningen av resultatredovisning inom de flesta besökta ländernas utvecklingssamarbete. Publiken och arenan har de senaste åren blivit större och mer mångfacetterad, där numera också beslutsfattare, opinionsbildare och en allmänhet i mottagarländerna kan delta.

De delar av förvaltningen som handhar utvecklingssamarbetet måste nu finna sig i att bli granskade och bedömda efter resultat och inte bara efter insatser eller goda föresatser som under tidigare år. De har blivit en del av den (välfärds-) tjänsteproducerande sektorn, med allt större del av budgeten samordnad med andra länders eller internationella organisationers. Detta ställer allt större krav på harmonisering och öppenhet, då fler aktörer också blir medansvariga och intresserade av hur pengarna används. Mål- och resultatsystem blir då inte bara en intern angelägenhet, utan också en viktig beståndsdel av utvecklingssamarbetet.

Men kraven på att baka in resultatredovisningssystem och att arbeta efter centralt satta mål påverkar handlingsutrymmet och initiativförmågan både inom och utom förvaltningen. Den hierarkiska brittiska modellen för målformulering är ett exempel på detta, men också de mer decentraliserade nederländska och danska modellerna kan ha en byråkratiserande effekt. När beslutsfattande och budget flyttas ut i förvaltningen så stärks ofta systemen för kontroll och utvärdering. Detta ger en effekt av "autonomi med handfängsel" som en norsk forskare inom området beskrev det som under en intervju.

Tydligast blir detta i samarbetet mellan förvaltning och enskilda organisationer. Den fria och kompletterande roll olika ideella hjälpororganisationer har haft till de nationella organen inom utvecklingssamarbetet förändras snabbt när större och större krav på redovisning och utvärdering ställs från myndigheternas sida i förbindelse med resursöverföring. Detta leder till en byråkratisering av de enskilda organisationerna och enligt många bedömare till allt större skalfördelar för de stora NGO jättarna. Den ideella biståndsvärlden industrialiseras helt enkelt och följer samma mönster som den globala ekonomin med fusioner och professionalisering som följd vilket har kunnat observeras t ex i fallet Oxfam international (Novib).

Många av de besökta enskilda organisationerna kritiserade denna utveckling, som tvingade fram en mer stelbent organisation inom deras verksamhet. Den institutionella överbyggnaden har tvingats att bli större för att kunna delta i upphandlingar, utveckla interna resultatredovisningssystem och göra kvalificerade utvärderingar. Detta innebär större kostnader som tas direkt från verksamheten och till viss del minskar de komparativa fördelar dessa organisationer haft gentemot de statliga aktörerna. Dessutom har det skapat problem inom organisationen, då en utpräglad ideell organisationskultur krockat med en mer förvaltningsteknisk/byråkratisk.

Denna utveckling har dock försvarats av en del intervjuade inom det civila samhället då den på sikt leder till att de organisationer som levererar resultat får en större del av de statliga pengarna och inte bara "de gamla vanliga organisationerna" som alltid har fått. Detta minskar politisering och risk för korruption eller orättvisa fördelar som vissa organisationer har haft av historiska eller andra band till sittande regering. Effektiviteten ökar på sikt och godtycket minskar vilket leder till effektivare utvecklingssamarbete, även om idealismen och den friare rollen till viss del kan påverkas negativt under en övergångsfas.

4. Slutsatser och rekommendationer

Mål- och resultatstyrningen kan delas in i tre olika komponenter; att sätta mål, att visa resultat och att kunna använda redovisade resultat för att styra. Ett bra uppföljningssystem för att rapportera in och sammanställa resultat verkar vara själva grundbulten för att få dessa komponenter att samverka. Samtidigt så är det tydligt att den mer kvantifierade uppföljningen kopplas ihop med förklarande utvärderingar för att kunna ge ett fullgott underlag för beslut. Istället för att försöka suboptimera dessa system finns enligt vår undersökning vissa konkreta saker som kan göras inom biståndsorganisationen för att styra in dessa två system på rätt spår och låta dem utvecklas samtidigt som de integreras.

4.1 Årsrapport

Det enskilt främsta verktyget i denna process verkar vara framtagandet av en bra och pedagogiskt upplagd årsrapport, riktad mot en bred internationell publik. Fokus i denna rapport skulle i Marrakech- och Parisdeklarationens anda vara effekter och utfall av utvecklingssamarbetet, snarare än utförande och storlek på insatserna, som i dagens återrapportering till riksdagen av PGU. Rätt utförd skulle framtagandet av en sådan årsrapport strama upp hela resultatredovisningsprocessen och på längre sikt även leda till att den politiska nivån behövde bryta ner de mer övergripande målen till konkreta, redovisbara enheter, för att kunna redovisa begripliga resultat.

Arbetet med en mer publik årsrapport liknande den engelska eller danska skulle också snabbt identifiera eventuella brister i de befintliga resultatredovisningssystemen och internt klargöra för olika delar av biståndsorganisationen vad all information samlas in för. Det framgår tydligt i intervjuerna att det praktiska arbetet med en publik årsrapport som skall möta en internationell standard har konkretiserat ett för många abstrakt och svåröverskådligt arbete med att ta fram fungerande mål- och resultatsystem. Årsrapporten som projekt har helt enkelt tvinnat samman lösa trådar till en bärande enhet.

4.2 Samspel utvärdering och uppföljning

För att inte utvärderingsväsendet skall hamna utanför processen med att stärka resultatredovisningen, så borde det tidigt kopplas in i arbetet. Att gemensamt ta fram indikatorer, datasystem för återrapportering och statistik, säkerställer genom utvärderingsavdelningens medverkan metodologisk stringens och gör att de basfakta som behövs inför varje utvärderingsuppdrag kan samlas in genom befintliga resultatredovisningssystem, vilket avlastar frontlinjebyråkrater från att behöva samla in information flera gånger. Hittills har utvärderarna i de flesta länderna varit till hjälp för resultatgruppen genom att stödja dem metodologiskt och uttrycka önskemål kring vad systemen borde förse dem med i fråga om data. Men omvänt har nästan inga steg gjorts för att använda resultatsystemen för att få igång utvärderingar genom t.ex. ett flaggningssystem eller liknande. Ett närmare samarbete mellan utfallsorienterad uppföljning och förklarande utvärderingar borde därför väsentligt förbättra den årliga resultatredovisningen.

En bra årsrapport behöver ett väl fungerande resultatsystem och många länder har börjat utveckla dessa och göra dem IT-baserade. Enligt de intervjuade är det lätt att äska pengar för dessa inom förvaltningen och då mycket resurser satsas på denna tekniska process riskerar klassiska utvärderingar att hamna lite i bakvatten. Bra resultatredovisningssystem svarar dock inte på de frågor en utvärdering gör och även om det kvantitativa arbetet med att samla in nyckeldata underlättas av ett bra och öppet IT-baserat resultatsystem, så kvarstår de mer hantverksmässiga delarna av utvärderingsprocessen för att svara på varför resultaten ser ut som de gör.

4.3 Målsättning

När det gäller sättandet av mål och prioriteringar inom förvaltningen så är det tydligt att FN:s Millenniedeklaration har rensat floran av mål och att många länder valt att på ett tydligare sätt konkretisera eventuella underliggande mål genom kontraktsliknande former mellan politiker och förvaltning. Inom detta område är det enligt vår uppfattning tydligt att den danska eller nederländska modellen med anbudsliknande förfarande torde vara att föredra framför den mer toppstyrda engelska, då de stimulerar signaler underifrån. Vidare så verkar det nederländska systemet med ett avgränsat antal partnerländer, utvalda genom objektiva och klart definierade kriterier, skapa en tydlighet inom och utom organisationen kring vart pengarna går och varför. Istället för att tvinga in existerande mottagarländer i nya mål, väljs mottagare utifrån objektiva kriterier som sammanfaller då med större sannolikhet med de politiskt satta målen. Ett långsiktigt arbete med mottagarländer möjliggörs då för förvaltningen även under perioder av politiska maktskiften.

Sammanfattningsvis kan vi utifrån denna studie rekommendera ett praktiskt orienterat angreppssätt för att stärka mål- och resultatstyrningen i Sverige genom att ta fram en publik årsrapport liknande den engelska eller danska. Arbetet med en publik årsrapport skulle även kunna koppla resultatredovisningen till förklarande utvärderingar och även innebära en möjlighet till perspektivförskjutning inom hela organisationen, från redovisning av insatser till uppnådda resultat.

5. Slutsatser

Publikationer

Binnendijk, A RBM in the development co-operation agencies DAC 2000
DAC Journal 2000 Volume 1:4, Peer Review Sweden, OECD 2005
DAC Journal 2005 Volume 6:3, Peer Review Sweden, OECD 2005
DFID Departemental Report 2006, DFID 2006
ESV 1999:20, Myndigheternas syn på resultatstyrning, ESV 1999
ESV 2001:19 Resultatkontrakt?, ESV 2001
ESV 2006:3 Effektiv styrning?, ESV 2006
Mayne, J, Challenges and lessons in RBM, Paper, August 2005
Molander, Nilsson & Schick Vem styr?, SNS Förlag, Stockholm 2002
Proposition 1987/88:150
Proposition 1997/98:136
Proposition 2002/03:122
Riksrevisionen 2004:10 Bistånd via Ambassader, Riksrevisionen 2004
Rombach, B Det går inte att styra med mål!, Studentlitteratur, Lund 1991
Sida Internrevisionen 04/06, Resultatstyrningen inom Sida, Sida 2004
Skr 2004/05:4
Skr 2004/5:161
Skr 2005/06:204
SOU 1997:57, I medborgarens tjänst, Fritzes 1997
Statskontoret 2005:31, Sveriges internationella utvecklingssamarbete, Statskontoret 2005

Internet

www.cgdev.org
www.euforic.org
www.oecd.org
www.mfdr.org

Intervjuer

Chr Michelsen Institute, Danida, DFID, DGIS, ESV, Forum Syd, IDS, INTRAC, Human Rights House, Minbuza, Norad, NUPI, ODI, Oxfam, Oslo Universitet, Sida mfl.

