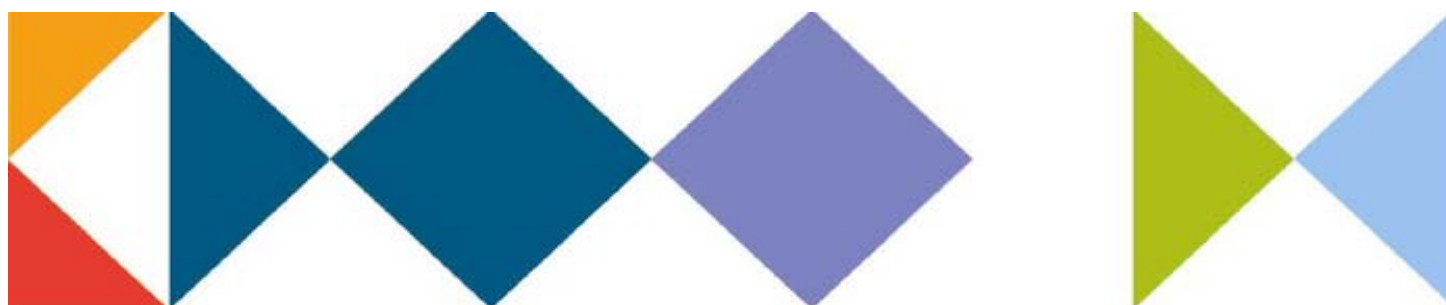




2011:25

Styrning av svensk biståndspolitik

En utvärdering





MISSIV

DATUM
2011-10-06
ERT DATUM
2011-03-17

DIARIENR
2011/84-5
ER BETECKNING
UF2011/16055/
UD/USTYR

Regeringen
Utrikesdepartementet
103 39 Stockholm

Uppdrag att utvärdera tillämpningen av regeringens modell för resultatstyrning inom det internationella utvecklingssamarbetet

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera tillämpningen av regeringens modell för förstärkt resultatstyrning inom det internationella utvecklingssamarbetet. Den centrala frågan för utvärderingen är om modellen har bidragit till en effektiv, tydlig, långsiktig, strategisk och resultatinriktad styrning av utvecklingssamarbetet. I uppdraget ingår även att lämna förslag på hur styrningen av utvecklingssamarbetet kan förbättras.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Styrning av svensk biståndspolitik – en utvärdering (2011:25)*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Gunnar Gustafsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Gunnar Gustafsson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Bakgrund	11
1.2	Statskontorets uppdrag	11
1.3	Avgränsningar	16
1.4	Genomförande och metoder	17
2	Svenskt utvecklingssamarbete	19
2.1	Svenskt utvecklingssamarbete i siffror	19
2.2	Samarbetsländer, samarbetsformer och huvudsektorer	19
2.3	Statliga aktörer	21
3	Styrning av svenskt utvecklings- samarbete	27
3.1	Inledning	27
3.2	Målstruktur	27
3.3	Mål- och styrdokument	32
3.4	Modell för förstärkt resultatstyrning	36
3.5	Mål- och resultatstyrning av svenskt bistånd	39
4	Statskontorets iakttagelser om styrning av utvecklingssamarbetet	53
4.1	Inledning	53
4.2	Styrmodellens konstruktion	53
4.3	Styrdokument	56
4.4	Finansiell styrning	68
4.5	Uppföljning, redovisning och analys av resultat	71
4.6	Konsekvenser för aktörer i styrkedjan	80
4.7	Kompetens och lärande	95
5	Jämförelser med styrning på andra områden	101
5.1	Internationell jämförelse med tre andra biståndsgivare – Kanada, Storbritannien och Norge	101
5.2	Styrning av svenskt utvecklingssamarbete jämfört med två andra politikområden	106

6	Statskontorets analys, slutsatser och förslag	115
6.1	Utgångspunkter för regeringens resultatstyrning	115
6.2	Har modellen bidragit till en mer effektiv styrning?	117
6.3	Är styrdokumentet tydliga?	121
6.4	Är styrningen strategisk?	124
6.5	Är styrningen tillräckligt långsiktig?	126
6.6	Är styrningen resultatriktad?	129
6.7	Har berörda aktörer den kompetens som krävs?	132

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	135
2	Styrmodeller för biståndet i Kanada, Storbritannien och Norge – GOHAB-Konsult HB, Gunilla Hesselmark	139
3	Ny modell för resultatstyrning i utvecklingssamarbetet – ramorganisationer, kapacitetsutveckling och jämförande perspektiv – Sweco Eurofutures AB	167

Sammanfattning

Statskontoret har utvärderat regeringens modell för förstärkt resultatstyrning av internationellt utvecklingssamarbete. En central fråga har varit huruvida en stärkt resultatstyrning har bidragit till en mer effektiv, tydlig, strategisk, långsiktig och resultatriktad styrning av verksamheten. Enligt uppdraget ska Statskontoret också lämna förslag på hur styrningen av utvecklingssamarbetet kan förbättras.

Styrsystemet försvårar genomslag för regeringens prioriteringar

Regeringen har under senare år vidtagit ett flertal åtgärder för att förbättra styrningen av utvecklingssamarbetet. Som ett led i denna ambition beslutade regeringen år 2007 om en modell för förstärkt resultatstyrning. Införandet av modellen syftade till att stärka och förtydliga regeringens styrning på området. Statskontorets utvärdering visar dock att styrsystemet fortfarande är mycket komplext och svårt att överblicka.

Svenskt utvecklingssamarbete styrs genom en mängd internationella och nationella mål som kommer till uttryck i ett stort antal styrdokument. Målen ska omsättas i insatser i enskilda samarbetsländer. Ett övergripande problem är att styrdokumenterna sammantaget bildar ett mycket komplext styrsystem utan tydlig målhierarki med prioriteringar mellan olika mål. Detta innebär att det är svårt att utläsa vad som är regeringens vilja och ambition i utvecklingssamarbetet. Statskontorets slutsats är att styrsystemet försvårar möjligheterna för regeringens prioriteringar att slå igenom. Statskontorets utvärdering visar också att berörda aktörer i styrkedjan har svårt att förstå och ta till sig styrsystemet.

Regeringen bör reducera antalet styrdokument

För att åstadkomma en mer effektiv, tydlig, strategisk, långsiktig och resultatriktad styrning bör regeringen väsentligt reducera antalet styrdokument. Styrdokumenterna måste också bli tydligare och innehålla uppföljningsbara mål. I samarbetsstrategier måste det tydligare framgå hur övergripande mål och prioriteringar är avsedda att omsättas i konkreta insatser i enskilda samarbetsländer. Strategierna måste också i

högre grad innehålla krav på förväntade resultat utifrån en given referenspunkt. För att åstadkomma detta bör en samlad strategi tas fram för det bilaterala utvecklingssamarbetet, motsvarande den som finns för det multilaterala utvecklingssamarbetet.

För att minska antalet styrdokument föreslår Statskontoret att regeringen tar fram en plattform som uttrycker en samlad politik för utvecklingssamarbetet. En sådan plattform bör enligt Statskontoret till stora delar kunna ersätta den uppsättning mål och styrdokument som finns idag. I plattformen bör regeringen klargöra hur olika mål förhåller sig till varandra samt vilka mål regeringen prioriterar. Vidare bör det klargöras hur de många avsiktsförklaringar som anges i bl.a. politiken för global utveckling och i de övergripande målen för utvecklingssamarbetet, är avsedda att omsättas i den konkreta verksamheten.

Plattformen bör vara utformad så att den kan utgöra en vägledning för olika aktörer beträffande hur regeringens mål och prioriteringar ska omsättas i konkreta biståndsinsatser.

Regeringen bör utveckla den långsiktiga och strategiska styrningen

Enligt Statskontoret är styrningen alltför fokuserad på att redovisa kortsiktiga prestationer och effekter, något som många gånger inte låter sig göras. Större fokus bör läggas på att utveckla den mer långsiktiga styrningen. Det kan enligt Statskontoret åstadkommas genom bl.a. fler förutsättningslösa analyser av mervärdet av svenskt utvecklingssamarbete i olika miljöer och situationer. Vidare bör utvärderingar användas mer systematiskt som ett instrument för att analysera resultat på längre sikt, dvs. på tio år eller mer.

Statskontorets rapport visar att regeringen styr Sida och andra aktörer genom särskilda beslut och uppdrag i regleringsbrevet samt genom tämligen detaljerade krav på processer och metoder. Enligt Statskontoret bör regeringen i högre grad fokusera på strategisk styrning av utvecklingssamarbetet och vara mer återhållsam med styrsignaler till Sida och andra berörda aktörer vid sidan av den ordinarie styrningen.

Regeringen bör minska kraven på årlig redovisning och utveckla resultatanalysen

Statskontorets utvärdering visar att det i styrningen finns en obalans mellan resultatredovisning och resultatanalys. Regeringen ställer mycket långtgående krav på årlig redovisning av resultat av det svenska utvecklingssamarbetet. Samtidigt omfattar denna redovisning endast en begränsad del av alla de insatser som genomförs under året. Redovisningen är också resurskrävande och behäftad med stor osäkerhet. Värdet av den årliga resultatredovisningen i dess nuvarande form kan enligt Statskontoret därmed ifrågasättas.

Samtidigt anser Statskontoret att resultatanalysen är underutvecklad. Resultatuppföljning i form av resultatanalyser på både kort och lång sikt används i liten utsträckning som underlag för den strategiska styrningen. Statskontorets bedömning är också att resultat i liten utsträckning ligger till grund för omprioriteringar och omprövningar inom utvecklingssamarbetet. Statskontoret förslår att regeringen minskar ambitionerna beträffande årlig resultatredovisning och ser över styrprocesserna så att underlag från resultatanalyser i större utsträckning kan användas som input i den strategiska styrningen.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Det svenska biståndet har under de senaste åren ökat med mer än 100 procent i nominella termer och uppgår idag till drygt en procent av BNI. Sverige tillhör därmed de länder som ger störst andel bistånd. Den svenska biståndsbudgeten uppgick år 2010 till 30,5 miljarder kronor.

Regeringen har genomfört ett antal reformer i syfte att skapa bättre förutsättningar för ett mer effektivt och resultatorienterat bistånd. Reformeringen av biståndet ska enligt regeringen fortsätta för att möjliggöra en kraftsamling, framför allt för jordens allra fattigaste. Samtidigt bör biståndets och biståndsförvaltningens ändamålsenlighet och målfyllelse enligt regeringen kontinuerligt prövas. Tydligare resultat ska prioriteras och ett arbete har också inletts för att göra biståndet mer transparent.

Som ett led i denna reformering beslutade regeringen år 2007 om en ny modell för förstärkt resultatstyrning. En ambition är att åstadkomma en tydligare politisk styrning med ett ökat helhetsgrepp, en stärkt och systematiserad uppföljning och redovisning av resultat och effekter samt en tydligare ansvarsfördelning mellan Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (UD) och berörda myndigheter (i första hand Sida).

1.2 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har av regeringen fått i uppdrag att utvärdera tillämpningen av modellen för förstärkt resultatstyrning inom utvecklingsarbetet och lämna förslag på hur styrningen kan förbättras.¹

Syftet med uppdraget är att ge underlag för fortsatt utveckling av regeringens styrning av det svenska biståndet. Den centrala frågan för Statskontorets utvärdering är huruvida modellen har bidragit till en effektiv, tydlig, långsiktig, strategiskt och resultatinriktad styrning av verksamheten.

¹ Se bilaga 1

Statskontoret ska i första hand fokusera sin analys på hur regeringen har tillämpat modellen i styrningen av de myndigheter, i första hand Sida och Regeringskansliet, vilka ansvarar för genomförandet av biståndet.

I uppdraget anges att Statskontoret bör analysera följande frågor:

- Möjliggör modellen ett genomslag för regeringens långsiktiga och kortsiktiga prioriteringar?
- Är modellens tillämpning förenad med särskilda svårigheter vilka inte beaktades i beslutet?
- Är de av regeringen beslutade styrdokument tydligt utformade och avgränsade i förhållande till varandra på det sätt som modellen anger?
- Medger styrdokument rimliga möjligheter att omprioritera och ompröva verksamheter?
- Hur har tillämpningen av modellen påverkat genomförandet av utvecklingssamarbetet?
- Är antalet styrdokument rimliga?
- Är styrdokumentens benämningar och de begrepp de innehåller tillräckligt tydliga?
- Medför modellens tillämpning en tydlig ansvarfördelning mellan berörda parter?
- Är kopplingen mellan strategier och anslagsposter ändamålsenlig?
- Används uppföljningar och utvärderingar på det sätt som avsetts?
- Har berörda parter den kompetens som krävs för att tillämpa modellen på avsett sätt?
- I vilken utsträckning är den årliga resultatredovisningscykeln ändamålsenlig?

Statskontoret ska i analysen beakta regeringens generella ställningstaganden till formerna för styrning av statligt finansierad verksamhet. Jämförelser med hur man inom andra politikområden utformat liknande styrmodeller och hur dessa tillämpas bör därför göras. Statskontoret

kan också, om man finner det relevant, göra internationella jämförelser med andra aktörer inom det internationella utvecklingssamarbetet. I analysen ska Statskontoret också beakta eventuella konsekvenser av regeringens politik för global utveckling (PGU) för tillämpningen av modellen.

I genomförandet ska Statskontoret utgå från de regeringsbeslut som fattats sedan modellen infördes, i första hand policyer, strategier och metodriktlinjer.

1.2.1 Statskontorets tolkning av uppdraget

Som framgår ovan handlar Statskontorets uppdrag om tillämpningen av styrmodellen och förekommande styrdokument. Uppdraget är tämligen omfattande och komplext. I det följande redovisas hur Statskontoret har valt att tolka uppdraget.

1.2.2 Effektiv styrning

Enligt uppdraget är den centrala frågan för utvärderingen huruvida modellen ”bidragit till en effektiv, tydlig, långsiktig, strategisk och resultatriktad styrning av utvecklingssamarbetet.”

Nyckelbegreppet här är *effektivitet* i styrningen genom styrmodellen. Vad menas med effektivitet? Det avser inte huruvida utvecklingssamarbetet i sig är effektiv utan om styrningen enligt den beslutade modellen fungerar. Inte heller avses Sidas interna effektivitet.² Viss hjälp i tolkningen av begreppet effektivitet får vi genom uppdragets formulering om att vi ska belysa ”modellens bidrag till genomslag för såväl långsiktiga som kortsiktiga prioriteringar”.

Effektiviteten i styrningen kan, för det första, bedömas genom att undersöka om de prioriteringar som kommer till uttryck i olika styrdokument och regeringsbeslut är tydliga och användbara för de som ska tillämpa dessa. Frågan är då hur regeringens prioriteringar uppfattas och vilket stöd olika policyer och strategier ger framför allt Sida i

² Jfr. Inre effektivitet i det bilaterala utvecklingssamarbetet, MAPSEC (Allan Gustafsson, Per Molander, Kristina Tollback) på uppdrag av Utrikesdepartementet, mars 2007

myndighetens utformning av sin verksamhet, val av insatser och användning av olika anslagsposter.

Effektiviteten kan, för det andra, bedömas genom att undersöka om regeringens prioriteringar slår igenom i de insatser som genomförs och de resultat som uppnås, på kort och lång sikt. Här är det framför allt frågan om utfallet av styrningen genom styrmodellen, dvs. om de resultat som redovisas ligger i linje med regeringens prioriteringar och förväntningar. Centralt för en sådan analys är frågan om vad som avses med resultat.

Effektiviteten kan, för det tredje, kopplas till styrmodellens förmåga att bidra med det underlag som UD behöver för omprövning av styrningen, exempelvis resultatanalys och underlag för framtagning av nya samarbetsstrategier. En viktig fråga i detta avseende är att undersöka om och hur detta underlag används inom UD samt huruvida det underlag som modellen levererar uppfyller de behov av resultatinformation som finns.

Modellens effektivitet kan även omfatta frågor såsom huruvida det går att tillämpa modellen i praktiken, utan att detta kräver alltför stora resurser eller får andra negativa konsekvenser samt huruvida de som ska tillämpa modellen har nödvändig kompetens.

Dessa frågor belyses framför allt genom intervjuer med personer inom UD och Sida, utlandsmyndigheterna samt vid ramorganisationer³ och myndigheter som är föremål för styrmodellens krav.

1.2.3 Modell för förstärkt resultatstyrning av biståndet

Syftet med den modell för förstärkt resultatstyrning som beslutades av regeringen år 2007 uppgavs vara att öka kvaliteten och effektiviteten i svenskt utvecklingsarbete genom att regeringens styrning förtydligas och att information om det svenska utvecklingsarbetets resultat inhämtas systematiskt och bedöms och analyseras mot uppställda mål.

³ Organisationer i det civila samhället som har ramavtal med Sida och erhåller kärnstöd för sin samlade verksamhet på årsbasis

Regeringens beslut år 2007 att införa modellen⁴ kan också till viss del ses som ett resultat av de slutsatser som Statskontoret redovisade i en rapport år 2005 om styrningen av utvecklingssamarbete.⁵

Regeringens ambitioner, vilka också återspeglas i uppdraget till Statskontoret, var att modellen skulle innebära:

- En tydligare politisk styrning
- En tydligare policystruktur
- Ett ökat helhetsgrepp om styrningen
- En stärkt och systematiserad uppföljning och redovisning av utvecklingssamarbetets resultat och effekter
- En tydligare ansvarsfördelning mellan Regeringskansliet, UD och berörda myndigheter (i första hand Sida).

Dessa ambitioner utgör en viktig utgångspunkt för Statskontorets utvärdering.

Samtidigt finns det några faktorer som påverkar förutsättningarna för genomförandet av Statskontorets utvärdering. En sådan är att modellen har tillämpats fullt ut först från och med budgetåret 2009. Det innebär att Statskontoret i praktiken har två års tillämpning av modellen att utgå ifrån i utvärderingen. Många av de styrdokument som modellen bygger på har en löptid på 3–5 år, såsom policyer och strategier. Flerparten av dessa har beslutats under åren 2009–2010.

Gällande riktlinjer för samarbetsstrategier började tillämpas först i mitten av år 2010 och får således genomslag fullt ut först år 2012. Vi har således inte möjlighet att inom ramen för uppdraget följa en hel fyraårig strategicykel, vilket begränsar underlaget för vår utvärdering.

⁴ UD2007/22431/USTYR

⁵ Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Styrning, ansvar, inriktning, Statskontoret 2005:31

1.2.4 Uppdragets frågor i ny struktur

Mot bakgrund av ovanstående diskussion kan vi konstatera att uppdragsfrågorna behandlar olika delar av den centrala frågan i uppdraget; huruvida tillämpningen av modellen bidragit till ett effektivt genomförande av regeringens styrning. Statskontoret har i utvärderingen valt att belysa uppdragsfrågorna utifrån följande struktur:

- Modellens konstruktion
- Policystrukturen och styrdokumentens utformning
- Tillämpning av modellen
- Former för uppföljning, resultatredovisning och resultatanalys
- Konsekvenser av styrmodellen för olika aktörer i styrkedjan
- Kompetens och lärande

Denna struktur använder vi framför allt när vi presenterar våra iakttagelser i kapitel 4.

När det gäller vår samlade bedömning av effektiviteten i regeringens styrning, utgår vi ifrån regeringens syfte med att införa modellen, dvs. att åstadkomma en effektiv, tydlig, långsiktig, strategisk och resultat-inriktad styrning. Detta utgör en utgångspunkt för Statskontorets analys och slutsatser, som redovisas i kapitel 6.

I analysen ingår också en jämförelse av hur biståndet styrs med utgångspunkt i hur man inom andra politikområden utformat liknande styrmodeller samt hur biståndsverksamhet styrs i andra länder. Detta redovisas i kapitel 5.

1.3 Avgränsningar

Utvärderingen fokuserar i första hand på regeringens strategiska styrning av Sida. Vi har således inte fokuserat på Sidas myndighetsnära uppgifter eller på Sidas inre verksamhet, dvs. det som i resultatstyrningsmodellen benämns organisationsstyrning.

Politiken för global utveckling (PGU) syftar till att uppnå en samstämmighet vad avser svenskt agerande i utvecklingssamarbetet. I detta

arbete förväntas Regeringskansliet som helhet medverka. Vi har dock i utvärderingen valt att fokusera på UD och inte övriga delar av Regeringskansliet.

Ytterligare en avgränsning är att vi inte har utvärderat faktiska effekter av genomförda biståndsinsatser utan effektiviteten i genomförandet av regeringens styrning av verksamheten.

1.4 Genomförande och metoder

Utvärderingen har genomförts genom intervjuer vid ett flertal enheter på Utrikesdepartementet samt på flertalet avdelningar inom Sida. Intervjuer har vidare genomförts med ett antal enskilda organisationer och statliga myndigheter som bedriver biståndsarbete.

Vi har också genomfört videokonferenser med ambassaderna i Vietnam, Moldavien, Colombia och Tanzania. Vid dessa intervjuer har biståndschefer samt i vissa fall ambassadörer deltagit.

Inom ramen för utvärderingen har vi även gjort djupare studier av ett antal styrdokument samt jämförande studier av ett par andra politik- eller samhällsområden. Det senare i syfte att belysa vilka styrningsmodeller som etablerats inom dessa områden samt hur modellen har tillämpats. De områden som valts ut är regional tillväxtpolitik och miljömålsarbete.

Vi har också gjort en internationell jämförelse av några andra givarländerns styrning av utvecklingssamarbetet. En utgångspunkt för jämförelsen har varit de uppföljningar av olika länder som genomförts av OECD:s biståndskommitté DAC.

För att genomföra ovan nämnda jämförelser med andra politikområden, bistånd genom ramorganisationer och statliga myndigheter samt en internationell jämförelse har Statskontoret knutit två konsulter till sig; SWECO Eurofutures samt GOHAB-konsult.

Statskontoret har också haft ett antal kontakter med Ekonomistyrningsverket (ESV).

Utvärderingen har genomförts av en projektgrupp bestående av Gunnar Gustafsson (projektledare) och Eric Gandy. Under vårterminen 2011 har Caroline Karlsson medverkat som praktikant i projektgruppens arbete.

2 Svenskt utvecklingssamarbete

2.1 Svenskt utvecklingssamarbete i siffror

Förenta nationerna (FN) har satt upp ett mål om att 0,7 procent av BNI ska avsättas för bistånd. Riksdagen har beslutat att svenskt bistånd ska uppgå till en procent av BNI. Sverige har sedan år 1974/75 överskridit detta mål. Över en 10 års period har biståndsramen mer än fördubblats i nominella termer och i procent av BNI ökat från 0,72 till en procent. Internationellt innebär detta att Sverige tillhör de länder som ger störst andel av BNI i bistånd. Även räknat i kronor är Sverige en av de allra största biståndsgivarna.

Det bilaterala utvecklingssamarbetet, som Sida ansvarar för, utgjorde år 2010 47 procent av det totala biståndet. Det multilaterala utvecklingssamarbetet, för vilket UD huvudsakligen är ansvarigt, utgjorde 53 procent.⁶ Fördelningen mellan bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete har i princip varit densamma alla år. Sida använder ibland multilaterala organisationer för att genomföra bilateralt utvecklingssamarbete. Detta går under benämningen multilateralt utvecklingssamarbete (multi-bi) och hanteras helt i enlighet med Sidas regelverk.

2.2 Samarbetsländer, samarbetsformer och huvudsektorer

2.2.1 Samarbetsländer

Sverige bedrev under år 2010 ett fördjupat utvecklingssamarbete med 34 länder. Därutöver bidrar Sverige med stöd till ytterligare ett antal länder genom selektivt samarbete, humanitärt bistånd, regionalt bistånd och stöd via enskilda organisationer.

Länderna är indelade efter olika kategorier. Inom kategorierna 1–3 återfinns de mest prioriterade samarbetsländerna. Kategori 1 utgörs av länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete. Inom denna kategori återfinns de länder som erhåller mest bistånd från

⁶ Uppgiften är hämtad från www.openaid.se

Sverige. Merparten av dessa länder ligger i Afrika söder om Sahara, exempelvis Mocambique, Rwanda och Tanzania. Kategori 2 utgörs av länder och områden i konflikt- och/eller postkonfliktsituationer. Exempel på sådana länder är Somalia, Afghanistan, Irak, Colombia och Demokratiska Republiken Kongo. Kategori 3 utgörs av länder i Östeuropa med vilka Sverige bedriver ett reformsamarbete. I länder i kategori 4 bedrivs insatser i syfte att främja demokrati och mänskliga rättigheter under alternativa former. Kategori 5 utgörs av länder med vilka Sverige bedriver selektivt samarbete och kategori 6 av länder där biståndet ska fasas ut.

2.2.2 Samarbetsformer

Det bilaterala utvecklingssamarbetet kanaliseras genom olika former av samarbete. De tre vanligaste är Program, Projekt och Experter. Tidigare var projekt den vanligaste samarbetsformen. En ambition har dock sedan länge varit att i högre grad fokusera biståndet på programstöd. Programstöd kan avse generellt budgetstöd, organisationsstöd, sektorbudgetstöd och sektorprogramstöd. Programstöd är vanligast bland länderna i kategori 1–3 och andelen programstöd var år 2010 79, 35 och 36 procent av stödet till respektive kategori.

Generellt budgetstöd innebär i princip att biståndet går direkt in i landets egen budget, under förutsättning att landet har en fattigdomsstrategi, och ska syfta till att nå målen med landets utvecklingsplan. Budgetstöd kombineras ofta med stöd som bidrar till att stärka landets förvaltningssystem med fokus på offentlig finansiering. Generellt budgetstöd förutsätter ett stort mått av ömsesidigt förtroende mellan samarbetsland och givare. Sektorprogramstöd innebär stöd till en utvecklingsplan för en hel sektor, till exempel undervisningssektorn.

Stöd till organisationer kan t.ex. gälla en multilateral organisation. Aktörssamverkan inriktas huvudsakligen mot sju utvalda samarbetsländer och avser ofta samarbete mellan en svensk myndighet, företag eller organisation och motsvarande organ i berört samarbetsland.

2.2.3 Huvudsektorer

Det bilaterala utvecklingssamarbetet redovisas också per huvudsektor. Indelningen i sektorer bygger på en klassificering gjort av OECD:s biståndskommitté DAC och ska möjliggöra jämförelser mellan olika givarländer.

Tabell 1 Internationellt bilateralt utvecklingssamarbete och reformsamarbete. Kostnader i tkr. År 2010.

Huvudsektor	Belopp
Demokrati, MR och jämställdhet	4 227
Humanitärt bistånd	2 658
Hälsa	1 383
Hållbar samhällsbyggnad	1 266
Forskning	965
Utbildning	885
Budgetstöd för fattigdomsbekämpning	863
Övrigt	665
Jordbruk- och skogsbruk	661
Miljö	642
Marknadsutveckling	618
Konflikt, fred och säkerhet	574

Källa: Sidas årsredovisning 2010

2.3 Statliga aktörer

UD ansvarar för multilateralt bistånd.⁷ Det multilaterala biståndet uppgick år 2010 till ungefär 10 miljarder kronor. Det bilaterala biståndet hanteras huvudsakligen av Sida som år 2010 hanterade närmare 15 miljarder kronor av biståndsbudgeten inklusive Östersjön. SADEV, Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete ansvarar för utvärderingsverksamheten. I detta avsnitt redovisas endast aktörer som har direkt koppling till Statskontorets uppdrag.

⁷ Ansvaret för utbetalningar av basbudgetstöd till internationella finansiella institutioner och andra multilaterala organ har fr.o.m. år 2011 överförts från UD till Sida. Beslut om utbetalning fattas i Regeringskansliet

2.3.1 Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet ansvarar för ett antal poster som ingår i biståndets utgiftsområde. De fem viktigaste posterna avser Sveriges bidrag till:

- Internationella finansieringsinstitutioner, Världsbanken, IMF, Regional utvecklingsbanker. (Totalbudget för år 2010: 2,5 miljarder kronor)
- FN:s ekonomiska och sociala verksamhet vilket omfattar basbudgetstödet till bland annat UNDP, UNHCR, UNICEF, WFP, UNFPA. (Totalt för 2010: 3,3 miljarder kronor)
- Europeiska utvecklingsfonden (Totalt år 2010: 0,9 miljarder kronor)
- Globalt utvecklingssamarbete som innefattar organisations- och temastöd till organisationer som främjar Demokrati mänskliga rättigheter, miljö eller mekanismer inom FN för utveckling av Kyotoprotokollet, jämställdhet, ekonomisk tillväxt, social utveckling (inkluderar stöd till Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria), humanitärt bistånd (t.ex. internationella rödakorskommittén, FN:s kontor för humanitär samordning OCHA). Sammanlagt omfattar det globala utvecklingssamarbetet cirka 2,3 miljarder kronor.
- UD disponerade för år 2010 även 89 miljoner kronor för Reformsamarbetet i Östeuropa varav 14 miljoner kronor avser svensk-turkiskt samarbete.

I regleringsbrevet för år 2011 avseende utgiftsområde Internationellt bistånd för UD samt övriga Regeringskansliet finns ett 50-tal mottagande organisationer namngivna. Tilläggas ska dock att en rad poster som avser bidrag till internationella organisationer är fastlagda genom överenskommelser med andra länder.

Förutom sex geografiska avdelningar är det främst tre enheter inom UD som arbetar med svenskt utvecklingssamarbete: enheten för utvecklingspolitik (UDUP) som hanterar frågor om PGU och politik för samstämmighet samt policyutveckling och analys, enheten för multi-

lateralt utvecklingssamarbetet (UDMU) samt enheten för styrning och metoder i svenskt utvecklingssamarbetet (USTYR).

2.3.2 Utlandsmyndigheterna

Den verkställande delen av utrikesförvaltningen utgörs huvudsakligen av utrikesrepresentationen. Det finns idag knappt 100 ambassader, delegationer vid internationella organisationer och generalkonsulat. De betecknas som utlandsmyndigheter och lyder under Regeringskansliet. I praktiken är det dock UD som på Regeringskansliets vägnar styr utlandsmyndigheterna.

Utlandsmyndigheterna i samarbetsländerna har en central roll igenomförandet av framför allt det bilaterala utvecklingssamarbetet. Chef för utlandsmyndigheten är en ambassadör som är utsedd av regeringen. Vid en utlandsmyndighet arbetar personer utsända från UD, Sida samt i olika utsträckning från andra myndigheter såsom Exportrådet, Svenska Institutet, Migrationsverket och Försvarsmakten. Sida, som är beroende av ambassaderna för att genomföra biståndet, styr ambassadens biståndsverksamhet genom sin s.k. funktionella direktivrätt. Sida ger direktiv avseende hur ambassaden ska genomföra biståndsarbetet i respektive land. För att möjliggöra för ambassaden har Sida såväl utsänd som lokalanställd personal på ambassaderna i samarbetsländerna. Genom ändring i Sidas instruktion år 2010 har ambassadörens roll som chef för hela ambassadens verksamhet förtydligats.

2.3.3 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

Sida är central förvaltningsmyndighet för svenskt utvecklingssamarbete och ansvarar huvudsakligen för bilateralt utvecklingssamarbete. Verksamheten täcker såväl samarbete med utvecklingsländer som reformsamarbetet i Östeuropa. Sida har utstationerad personal i de flesta samarbetsländerna samt finansierar lokalanställda programhandläggare i fält (dessa är formellt anställda av den berörda svenska ambassaden).

Under år 2010 har Sida fått en ny instruktion och övergått från att vara en enrådighetsmyndighet till att bli en styrelsemyndighet. Vidare har

en tjänst som överdirektör inrättats. I den nya instruktionen tydliggörs myndighetens roll i utvecklingssamarbetet. Dessutom har vissa uppgifter som tidigare låg på Sida förts över till UD. Myndigheten har omorganiserats samt fått krav på nedskärningar av personal (se vidare avsnitt 4.6.2). Nedskärningen av personal och omorganisationen ska ske över en tvåårsperiod. Sida räknar med att sedan kunna öka andelen anställda i fält. Målet är att en personalstyrka på totalt cirka 550 årsarbetskrafter ska fördela sig med 400 i Stockholm och 150 personer i fält.

Enligt Sidas budgetunderlag för åren 2011–2012 har myndighetens förvaltningskostnader som andel av det bistånd myndigheten har att förvalta minskat under 2000-talet. Idag utgör andelen cirka 5,6 procent (att jämföra med 6,7 procent år 2003). Samtidigt bedrivs verksamheten i många avseenden i mer personalintensiva former än tidigare. Betydelsen av samverkan och dialogarbete ökar stadigt och ställer större krav på kapacitet och på medarbetares tekniska kompetens och förmåga att hantera effektiva partnerskap.

Sida samverkar med ett stort antal aktörer i såväl Sverige som internationellt och uppger att myndigheten idag samverkar med cirka 1500 olika parter. De viktigaste svenska aktörerna är enskilda organisationer, myndigheter och företag. Enskilda organisationer kan genom att själva bidra med en finansiering på 10 procent få ett stöd som uppgår till 90 procent direkt från Sida enligt ett särskilt regelverk för specificerade och beredda insatser. Det finns 15 s.k. ramorganisationer som får merparten av stödet till enskilda organisationer. Flera av dessa organisationer anlitas också av Sida för uppdrag inom ramen för samarbets- och icke-geografiska strategier med 100 procents finansiering.

Ett flertal svenska myndigheter bedriver utvecklingssamarbete genom avtal med Sida. Både svenska och internationella konsultföretag och andra leverantörer kontrakteras av Sida. Även här finns ramavtal där olika avdelningar/team inom Sida kan avropa tjänster enligt de särskilda villkor som förhandlats fram.

2.3.4 Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV)

SADEV bildades år 2006 och har till uppgift att självständigt eller i samarbete med andra aktörer genomföra utvärderingar av det svenska internationella utvecklingssamarbetet samt reformsamarbetet i Östeuropa. SADEV ska bidra till att öka effektiviteten i svenskt utvecklingssamarbete och förse beslutsfattare och andra intressenter med utvärderingar av det internationella utvecklingssamarbetet. SADEV kan också främja utvärderingskapacitet i samarbetsländerna.

2.3.5 Övriga svenska myndigheter

Övriga aktörer inom biståndet är bl.a. Riksrevisionen, Nordiska Afrikainstitutet, Folke Bernadotteakademin, Swedfund AB, Rikspolisstyrelsen, Svenska Institutet, Kriminalvårdsstyrelsen, Strålsäkerhetsinstitutet. Samtliga får anslag direkt från utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

3 Styrning av svenskt utvecklings-samarbete

3.1 Inledning

Regeringens styrning av utvecklingssamarbetet syftar till att uppnå de mål som riksdagen och regeringen har fastställt för verksamheten. Hur styrningen utformats hänger samman med hur den fastställda målstrukturen har utformats. Denna beskrivs kortfattat i inledningen av detta kapitel.

År 2007 beslutade regeringen om en samlad modell för resultatstyrning av utvecklingssamarbetet och uppdraget till Statskontoret innebär att utvärdera genomförandet av denna modell. Modellen har som sin utgångspunkt de olika verksamheter som ska styras, dvs. styrobjekten, vilket framgår av avsnitt 3.3.

Hur regeringen styr biståndet idag beskrivs i avsnitt 3.4, med fokus på hur styrningen utformats, vilka styrinstrument som används, ansvarsförhållanden m.m. Våra iakttagelser om hur modellen tillämpas i praktiken presenteras sedan i kapitel 4.

3.2 Målstruktur

3.2.1 Mål på internationell nivå

Biståndspolitiken har förändrats under de senaste 5–10 åren. På den internationella arenan är det framför allt Parisagendan år 2005 – samt den uppföljande Accra aktionsplan – som har haft störst inflytande. FN:s millenniemål spelar också en viktig roll. Dessutom finns Monterrey-överenskommelsen år 2002 med uppföljning i Doha-deklarationen år 2008. Monterrey behandlade frågan om finansiering av utvecklingssamarbetet. En stor utvärdering av Parisdeklarationen har genomförts och kommer att avhandlas på en konferens i Busan hösten år 2011. Sammantaget utgör dessa internationella överenskommelser ett viktigt ramverk för den svenska Politiken för Global Utveckling (PGU, se nedan).

Millenniemaålen och Parisagendan

FN:s millenniemål antogs år 2000. De är åtta till antalet och det första och övergripande målet är att halvera fattigdomen till år 2015. De övriga är:

- 2) alla barn ska gå i skolan år 2015,
- 3) ökad jämställdhet
- 4) minskad barnadödlighet med 2/3 till år 2015,
- 5) minskad mödradödlighet med 3/4 till år 2015,
- 6) hejda spridning av HIV/AIDS, malaria, tuberkulos till år 2015,
- 7) miljömässig hållbar utveckling ska säkerställas till år 2015,
- 8) ökat bistånd, rättvisa handelsregler och lättad skuldbörda.

Målen är högt satta och det är tveksamt om samtliga mål kommer att uppnås på global nivå till år 2015. Målen har dock haft en styrande effekt på såväl mottagarländer som biståndsgivare. Med hjälp av överenskommelsen om finansiering av biståndet (Monterrey, Doha) samt med Parisagendan (Rom, Paris och Accra) finns mer kraft bakom målen.

Parisdeklarationen antogs i mars år 2005 av 120 biståndsgivare och deras samarbetsländer, samt internationella organisationer och det civila samhället. Genom deklarationen åtar sig samarbetsländerna (mottagarländerna) ett större ansvar för sin egen utveckling genom ekonomiska och politiska reformer och biståndsgivarna lovar att anpassa sitt bistånd bättre till varje enskilt samarbetsland, samt samordna sina insatser.

I det åttonde millenniemålet, som vänder sig specifikt till de rika länderna, anges att biståndsvolymer ska öka. Och biståndet har ökat, om inte i den takt och till de volymer som utlovats. Men för att kunna hantera dessa ökade volymer av bistånd krävs att biståndsmetoderna blir effektivare. Parisdeklarationen omfattar ett antal principer som årligen följs upp:

- Ägarskap. Syftar framför allt på att mottagarländerna måste ta ett större ansvar för utveckling av ekonomiska och politiska reformer samt att samordna givarkollektivet.

- Harmonisering. Biståndsgivarna ska samordna sina insatser/program för att underlätta för mottagarländerna.
- Alignment.⁸ Givarna ska följa mottagarlandets prioriteringar och mål och anpassa sitt stöd till mottagarlandets prioriteringar och system.
- Resultatfokus. Såväl mottagare som givare ska tydligare ange förväntade resultat och följa upp dessa.
- Ansvarutkrävande. Såväl mottagare som givare ska arbeta för transparent redovisning av utnyttjandet av utvecklingsresurser.

Parisdeklarationen har sedermera preciserats ytterligare och det är framför allt *förutsägbarhet* i och *avbindning* av biståndet som har lyfts fram.

UD och Sida har utarbetat en gemensam handlingsplan för ett effektivt bistånd för åren 2009–2011 som utgår från deklarationen. I såväl budgetpropositionen som regleringsbrevet till Sida har regeringen vidare lyft fram sju prioriterade mål för effektivisering av biståndet. Dessa är:

- a) ökad användning av samarbetsländernas och samarbetsorganisationernas system
- b) ökad andel programansatser
- c) ökad förutsägbarhet och ökat ansvar för resultat
- d) ökad fokusering och minskat antal insatser
- e) ökning av gemensamt analytiskt arbete och samordning av land och regionbesök
- f) förbättrad global samverkan med andra givare, särskilt inom EU samt
- g) ökat fokus på att stödja multilaterala organisationer att uppfylla sina åtaganden för biståndseffektivitet.

⁸ Alignment kan översättas som: ”anpassning av organisationers uppdrag och kapacitet till deras institutionellt förankrade mandat”.

Måluppfyllelsen följs regelbundet upp i gemensamma möten mellan UD och Sida. Sida ska dessutom i årsredovisningen redovisa mot dessa kvantifierade mål. Sverige är på god väg att uppfylla dessa mål för kategori 1 länder, d.v.s. länder med vilka vi bedriver långsiktigt bilateralt samarbete. Det är däremot mer tveksamt om målen kommer att uppfyllas inom ramen för reformsamarbetet med Östeuropa.

3.2.2 Mål för svensk utvecklingspolitik

Sveriges utvecklingspolitik står på två ben, nämligen samstämmighetspolitik och biståndspolitik. Det övergripande målet för utvecklingspolitiken är:

- Att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling

Politik för global utveckling (PGU) och samstämmighet

En enig riksdag beslutade år 2003 om en Politik för Global Utveckling (PGU)⁹. Propositionen föregicks av en parlamentarisk kommitté som hade ett brett mandat att utreda hur en svensk politik för global utveckling skulle utformas. Utredningen konstaterade att Sveriges bidrag till global utveckling och fattigdomsbekämpning inte kan begränsas till biståndet. Det övergripande målet för PGU – att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling – gäller därför för samtliga politikområden. Regeringen har följt upp PGU vartannat år i en skrivelse till riksdagen.

Samstämmighetspolitiken syftar till att alla beslut ska vara samstämmiga med PGU:s mål om en rättvis och hållbar global utveckling. Inom ramen för PGU och samstämmighetspolitiken har sex globala utmaningar identifierats:

- Förtryck
- Ekonomiskt utanförskap
- Migrationsströmmar
- Klimat och miljö
- Konflikter och sviktande situationer
- Smittsamma sjukdomar

⁹ Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling, prop. 2002/03:122. Politiken har sedermera utvecklats i regeringens skrivelse Att möta globala utmaningar – skrivelse om samstämmighet för utveckling, ske. 2009/10:129

Inom varje utmaning har tre fokusområden preciserats. Sammanlagt blir det således 18 fokusområden av tämligen skilda slag. Inom utmaningen Förtryck finns t.ex. de tre fokusområdena Yttrandefrihet, Sexuell reproduktion, hälsa och rättigheter och Organiserad brottslighet med fokus på människohandel.

För både samstämmighetspolitiken och biståndspolitiken gäller att de tar sin utgångspunkt i en mångdimensionell syn på fattigdom och utveckling och vägleds av två grundläggande perspektiv:

- Fattiga människors perspektiv på utveckling
- Rättighetsperspektivet

Biståndspolitik

Det övergripande målet för svensk biståndspolitik är:

- Att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor

Inom ramen för biståndspolitiken har regeringen identifierat följande områden för att uppnå ett effektivt bistånd:

- Öppenhet
- Ländernas prioriteringar är utgångspunkten
- Resultatredovisning och styrning
- Effektivare stöd via multilaterala organisationer
- Effektivare samverkan inom EU

Dessutom har regeringen identifierat tre tematiska prioriteringar för biståndspolitiken:

- Demokrati och mänskliga rättigheter
- Jämställdhet och kvinnors roll i utveckling
- Klimat och miljö.

De tre tematiska prioriteringarna ska gälla på lång sikt. Även dessa är indelade i fokusområden. Exempelvis innehåller temat Demokrati och mänskliga rättigheter de tre fokusområdena Medborgerliga och mänsk-

liga rättigheter, Demokratins och rättsstatens institutioner och Demokratiseringens aktörer. Enligt regeringen markerar de tematiska prioriteringarna en tydlig ambitionshöjning där Sverige har komparativa fördelar och bedöms kunna påverka utvecklingen i önskvärd riktning. Prioriteringarna ska enligt regeringen få genomslag i valet av sektorer inom det bilaterala utvecklingssamarbetet och i den ämnesstrategiska inriktningen på globala utvecklingsinsatser.

Reformsamarbete med Östeuropa är från och med år 2008 ett särskilt politikområde inom biståndet. Målet för detta politikområde är stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till EU och dess värdegrunder.

3.3 Mål- och styrdokument

3.3.1 Policyer

Med policy avses långsiktiga grundläggande principer som på ett övergripande plan anger regeringens ställningstagande inom ett område. En policy är normativ och ska, när det är relevant, integreras igenomförandet av alla delar av det svenska utvecklingssamarbetet. En policy styr således både det bilaterala och det multilaterala utvecklingssamarbetet och fastställs genom regeringsbeslut. Normalt gäller en policy för en begränsad tid, oftast 4–5 år.

I dag styrs utvecklingssamarbetet av tio olika policyer:

- Rätten till en framtid – Policy för Sveriges internationella hiv/aidsarbete
- Pluralism – Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete
- Policy för forskning inom det svenska utvecklingssamarbetet 2010–2014
- Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014
- Policy för ekonomisk tillväxt i svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014

- Policy för jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll inom svenskt internationellt utvecklingssamarbete 2010–2015
- Policy för Sveriges humanitära bistånd 2010–2016
- Policy för miljö- och klimatfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014
- Policy för säkerhet och utveckling 2010–2014
- Policy för fred och säkerhet för utveckling i svenskt utvecklingssamarbetet, 2101–2014

Regeringen har utöver dessa aviserat två nya policyer rörande Marknadsutveckling samt Hälsa och utbildning.

Det finns även ett antal policyliknande dokument som styr utvecklingssamarbetet, exempelvis Sveriges internationella politik för sexuell och reproduktiv hälsa, Sveriges handlingsplan för genomförandet av FN:s säkerhetsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet samt Fattigdom och människohandel – En strategi för bekämpning av människohandel genom Sveriges internationella utvecklingssamarbete.

De flesta policyer beslutades under åren 2009–2010 och ersätter därmed gamla policyer och policyliknande dokument, varav flera togs fram och beslutades av Sida. I de flesta fall utarbetar Sida numera underlag till policyer, vilka sedan bearbetas inom UD och beslutas av regeringen.

3.3.2 Strategier

Med strategi avses här ett långsiktigt övergripande dokument som anger regeringens ställningstagande inom en avgränsad verksamhet som begränsas i volym och tid och anger mål och delmål för verksamheten. En strategi fastställs i normalfallet genom regeringsbeslut för 2–5 år. Det finns tre huvudtyper av strategier:

Tematiska strategier

Tematiska (eller icke-geografiska) strategier styr en anslagspost och gäller för den verksamhet som Sida bedriver. Följande nio tematiska strategier gäller i dag:

- Strategi för Sidas humanitära bistånd 2008–2010
- Strategi för särskilda insatser för demokratisering och yttrandefrihet 2009–2011
- Strategi för finansiering av utvecklingslån och garantier avseende miljöåtgärder (miljölån) 2009–2011
- Strategi för Sidas stöd till forskningssamarbete 2010–2014
- Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010–2014
- Strategi för informations- och kommunikationsverksamhet, inklusive genom organisationer i det civila samhället 2010–2014
- Strategi för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer 2011–2015
- Strategi för kapacitetsutveckling och samverkan 2011–2013
- Strategi för globala ämnesstrategiska utvecklingsinsatser 2011–2014

Som framgår har flertalet av dessa tematiska strategier beslutats under åren 2009–2011.

Samarbetsstrategier

Samarbetsstrategier är regeringens instrument för styrningen av det bilaterala utvecklingssamarbetet med enskilda länder och regioner. Det finns i dag 41 bilaterala samarbetsstrategier som styr samarbetet med olika länder, fördelade på olika landkategorier beroende på vilket typ av bistånd som bedrivs. Vidare finns fem regionala samarbetsstrategier för utvecklingssamarbete på regional nivå. Ytterligare en regional strategi är under utarbetande. I samarbetsstrategierna framgår vilka mål och delmål som ska vara vägledande för verksamheten under strategiperioden.

Organisationsstrategier

För det multilaterala utvecklingssamarbetet, som handläggs inom UD av enheten UDMU, har regeringen beslutat om en särskild strategi, Strategin för multilateralt utvecklingssamarbete 2010–2013.

Strategin utgör ramen för en förstärkt styrning av det multilaterala utvecklingssamarbetet. Enligt strategin ska organisationsstrategier tas fram inom UD för tolv av det 30-tal multilaterala organisationer som Sverige samarbetar med.

För närvarande har regeringen beslutat om åtta organisationsstrategier:

- Internationella arbetstagarorganisationen (ILO)
- Organisationsstrategi för FN:s utvecklingsprogram (UNDP) 2010–2013
- Svensk Unescostrategi 2008–2013
- Svensk UNEP-strategi perioden 2008–2010
- Strategi för Sveriges samarbete med FN:s jordbruks- och livsmedelsorganisation (FAO), 2011–2012
- Strategi för Sveriges samarbete med Världshälsoorganisationen (WHO), 2011–2015
- Strategi för Sveriges samarbete med Världsbanksgruppen (VBG), 2011–2014
- Strategi för Sveriges samarbete med Världslivsmedelsprogrammet (WFP), 2011–2013

Strategierna bygger på bedömningar som gjorts av respektive organisation. Under år 2008 genomförde UD en bedömning av de 25 främsta organisationerna enligt ett strukturerat format där relevans och effektivitet har varit främsta måttstock.

3.3.3 Metodriktlinjer och handlingsplaner

Med riktlinjer avses ett huvudsakligen metodologiskt styrdokument som på en övergripande nivå innehåller konkreta anvisningar, exempelvis riktlinjer för samarbetsstrategier, riktlinjer för organisationsbedömningar, riktlinjer för ansvarsfördelningen inom det multilaterala utvecklingssamarbetet och riktlinjer för samarbetsstrategier. Riktlinjerna är avsedda främst för UD och Sida och beslutas av regeringen.

Handlingsplan definieras av UD som ”en förutsedd kedja av aktiviteter som ska leda till att uppnå ett visst mål i en strategi. En handlingsplan uppger en fördelning av ansvar och en angiven tidplan.” Bland handlingsplaner kan nämnas den för Sida och UD gemensamma handlingsplanen för effektivitet i biståndet och den nationella handlingsplanen för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet.

Sammanfattningsvis består policystrukturen av ett stort antal policyer, strategier och andra styrdokument med beslutade mål som ska omsättas i den praktiska biståndsverksamheten med hjälp av styrmodellen.

3.4 Modell för förstärkt resultatstyrning

Regeringen beslutade¹⁰ år 2007 att en ny modell för förstärkt resultatstyrning ska gälla för genomförande av det svenska utvecklingssamarbetet. Enligt regeringsbeslutet är syftet med modellen ”att öka kvaliteten och effektiviteten i svenskt utvecklingssamarbete genom att regeringens styrning förtydligas och att information om det svenska utvecklingssamarbetets resultat inhämtas systematiskt och bedöms och analyseras mot uppställda mål”. Modellen har tillämpats från och med budgetåret 2009, baserat på 2008 års resultatredovisning.

Modellen består av fem huvudområden för styrning av utvecklingssamarbete och beskrivs av UD på följande sätt:

1. Tematisk policystyrning och metodriktlinjer

Regeringens policystyrning och utarbetande av metodriktlinjer har hittills inte varit tillräckligt systematisk. En tydlig policystruktur ska utarbetas, som definierar vilka policyer regeringen ska besluta om. När nya policyer och metodriktlinjer ska tas fram av regeringen ska UD regelmässigt pröva om underlag behövs från Sida eller andra myndigheter. Om det senare är fallet bör regeringen ge den/dessa myndigheter i uppdrag att ta fram förslag till policyer/metodriktlinjer, som därefter bereds inom Regeringskansliet och beslutas av regeringen. Policystyrningen och utarbetandet av metodriktlinjer

¹⁰ UD2007/22431/USTYR

ska bygga på en samlad bedömning av information baserad på systematisk uppföljning av politikens effekter bilateralt och multilateralt, omvärldsanalys och forskningsbaserad kunskap. Redovisningen av resultat i förhållande till svensk policy och samarbetsmetoder i utvecklingssamarbetet ska ske genom utvärderingar, en årlig resultatskrivelse till riksdagen och en publik årsbok ställd till allmänheten.

2. Styrning av samarbetet med länder och regioner

Samarbetsstrategicykeln förblir huvudsakligen oförändrad. En skärpning av styrningen genom vidareutveckling av befintliga styrinstrument ska dock ske. Samarbetsstrategierna ska ha homogena målstrukturer, tydligare målformuleringar som avspeglar svenska prioriteringar och, där så är möjligt, kopplade till samlingsländernas mål och indikatorer för måluppfyllelse. Resultatanalysen ska stärkas.¹¹ Sida ska operationalisera samlingsstrategin i en resultatmatris för hela strategiperioden, i enlighet med internationell praxis. Matrisen biläggs Sidas årliga verksamhetsplan. Den följs upp i den årliga strategirapporten, och revideras årligen, vid behov. Samråd ska ske med UD innan Sida beslutar om landplanen. Landrapporten ska ingå som en del i Sidas rapportering till UD kring genomförandet av samlingsstrategier och ska redovisa resultat och kostnader i förhållande till målen i strategin och de i resultatmatrisen operationaliserade målen. Landrapporten utgör också ett underlag för en årlig redovisning som Sida bilägger sin årsredovisning (i det följande benämnd resultatbilaga).

3. Styrning av övrig bilateral verksamhet¹²

Styrningen av övrig bilateral verksamhet, som inte inkluderas i samlingsstrategicykeln, avser samlingsformer såsom icke-landrelaterat forskningssamarbete, humanitärt och konfliktförebyggande bistånd, bidrag till enskilda organisationer, information och globala utvecklingsprogram. Den långsiktiga styrningen av övrig bilateral verksamhet ska ske på liknande sätt som för det land- och regionbaserade samarbetet. Exempelvis kan regeringen ge uppdrag till Sida om att ta fram för-

¹¹ Med resultatanalys avses en sammanfattande benämning på uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat. ESV:s Ordbok om ekonomistyrning i staten. 2004:14.

¹² Denna styrs idag av målformuleringar i Sidas regleringsbrev. För humanitärt och konfliktförebyggande bistånd finns en regleringsskrivelse (2004/05:52) och regeringsbeslut (UD2004/60685/GS).

slag till en strategi och eventuellt en policy¹³ för samarbetet genom enskilda organisationer. Förslaget bereds inom Regeringskansliet varefter regeringen beslutar om strategin och eventuellt policyn. Den kortsiktiga styrningen ska ske genom att regeringen eventuellt fattar beslut om betoningar av verksamheten och finansiella villkor för olika ändamål i Sidas regleringsbrev. I samband med att strategin revideras efter ett antal år ska en fördjupad resultatanalys genomföras. Sida ska rapportera även denna del i den årliga resultatbilagan.

4. Styrning av det multilaterala utvecklingssamarbetet

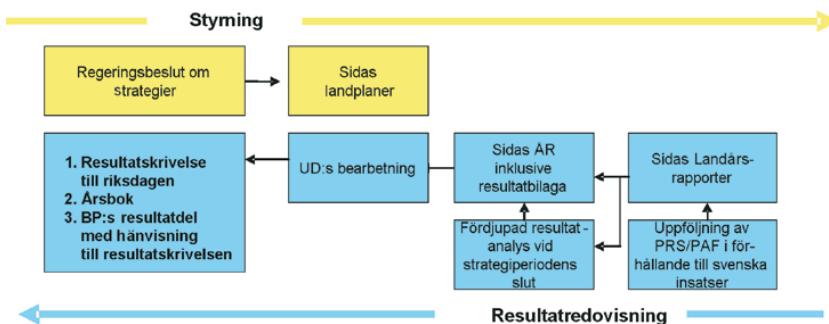
Strategin för multilateralt utvecklingssamarbete (UD2007/7290/MU) utgör ramen för en förstärkt styrning av det multilaterala utvecklingssamarbetet. Enligt strategin ska organisationsstrategier tas fram av UD för ett antal multilaterala organisationer som Sverige samarbetar med. Den årliga finansiella styrningen regleras i respektive departements regleringsbrev. Det multilaterala samarbetet ska redovisas samlat med det bilaterala utvecklingssamarbetet i en resultatskrivelse till riksdagen.

5. Organisationsstyrning

Sidas regleringsbrev ska förändras, bland annat vad gäller verksamhetsgrensindelningen, och i ökad utsträckning fokuseras på organisationsstyrning, myndighetens utnyttjande av förvaltningsanslaget, produktivitetsförändringar samt kostnader för olika biståndsformer. Syftet är att styra och följa upp Sidas myndighetsnära arbete och produktivitetsutveckling för att erhålla bättre underlag för beslut om förvaltningsresurser samt information om kostnader för handläggning av olika biståndsformer.

I modellen redogörs för hur en förstärkt resultatstyrning ska åstadkommas inom respektive område, bl.a. med hjälp av schematiska bilder över styrprocesserna. Exempelvis illustreras styrning av samarbetet med länder och regioner på följande sätt:

¹³ För viss verksamhet krävs normerande styrning, exempelvis inom forskning.



Ett liknande schema redovisas för övriga fyra områden. Vidare omfattar modellen frågor som rör den årliga resultatredovisningscykeln, dialog och informationsutbyte genom samråd samt kvalitetssäkring och kompetensutveckling.

3.5 Mål- och resultatstyrning av svenskt bistånd

3.5.1 Mål- och resultatstyrning

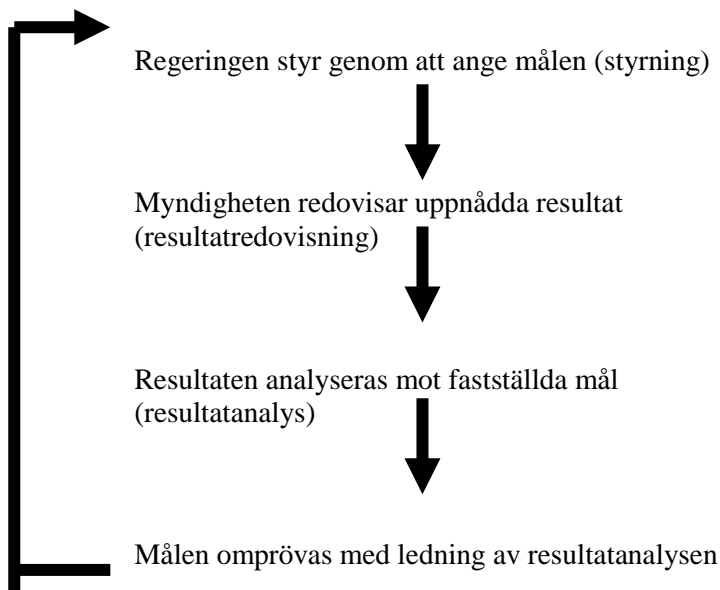
Grundtanken bakom mål- och resultatstyrning är att uppdragsgivaren beslutar om vad som ska åstadkommas. Uppdragstagaren beslutar därefter hur verksamheten ska genomföras för att nå uppsatta mål. Styrmodellen bygger på ett förtroende och delegerat ansvar till den som ska genomföra verksamheten samt på regelbunden återkoppling och analys av uppdragstagarens resultat.¹⁴

Mål- och resultatstyrning består således av tre olika processer:

- att mål anges för en verksamhet (styrning)
- att resultatinformation tas fram systematiskt och (resultatredovisning)
- att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål (resultatanalys).

¹⁴ Ekonomistyrningsverkets ordbok

Dessa tre processer hänger samman i en årlig cykel enligt följande:



Regeringens modell för förstärkt resultatstyrning av utvecklingssamarbetet (se avsnitt 3.3) omfattar dessa processer. Processerna tillämpas i två skilda styrcykler, dels genom styrning på årlig basis, dels genom en process för mer långsiktig styrning. Den sedvanliga årliga styrningen har således kompletterats med en mer långsiktig styrning med särskilda styrinstrument och styrprocesser.

Denna ordning har inte tillkommit genom den nya styrmodellen. Styrprocessen med tillhörande styrdokument har funnit sedan många år¹⁵ – dock med en delvis annan utformning, andra begrepp och en annan ansvarsfördelning. Ett uttalat syfte med den nuvarande styrmodellen har dock varit att stärka resultatstyrningen och skapa en mer enhetlig och tydlig policystruktur samt en tydligare ansvarsfördelning mellan UD och Sida.

¹⁵ Jfr Statskontorets rapport från år 2005

3.5.2 Årlig styrning

De viktigaste styrintumenten och styrdokumenterna i den årliga styrningen framgår av tabellen nedan:

Processer	Styrintstrument
Styrning	Regleringsbrev, budgetproposition, särskilda beslut, (Sidas instruktion)
Resultatredovisning	Årsredovisning med resultatbilaga, resultatskrivelse till riksdagen, multinationella organs årsrapporter
Resultatanalys	Insatsuppföljning, strategirapporter, samrådsmöten, utvärderingar

1. Styrintstrument

Regleringsbrevet för Sida

I regleringsbrevet för Sida anges dels de mål, återrapporteringskrav samt kostnads- och resultatredovisningar som åligger Sida, dels de medel som Sida disponerar för och ansvarar för under året fördelade på olika anslagsposter samt de villkor som gäller för hur dessa medel får användas. Det gäller såväl bilaterala som multilaterala biståndsinsatser. Regleringsbrevet för år 2011 innehåller exempelvis fyra återrapporteringskrav; genomslag för regeringens tre tematiska prioriteringar, biståndseffektivitet, kostnader och utgiftsprognoser. Vidare anges ett tiotal uppdrag som ska redovisas till regeringen under året. När det gäller finansiering ansvarar Sida för närmare 40 olika anslagsposter, var och en med särskilda villkor. Villkoren rör sig ofta om en hänvisning till gällande samarbetsstrategier. Här finns således en viss koppling mellan regleringsbrevets årliga anslagsposter och den fleråriga styrningen genom samarbetsstrategierna.

Regleringsbrevet för Utrikesdepartementet

Ett särskilt regleringsbrev gäller för Utrikesdepartementet, som bl.a. ansvarar för det multilaterala utvecklingssamarbetet. Sveriges stöd till multilaterala organisationer består av både obligatoriska medlemsbidrag, s.k. basbudgetstöd, och frivilliga bidrag. Sverige ger även omfattande stöd till de multilaterala organisationernas humanitära arbete. Vidare svarar UD för bidrag till en rad andra organisationer som inte

betecknas som multilaterala. UD:s budget för stöd till multilaterala och andra organisationer för år 2011 omfattar drygt 12 miljarder kronor. Några särskilda villkor eller återrapporteringskrav anges inte i regelnsbrevet för det multilaterala biståndet.

Budgetpropositionen

I budgetpropositionen beskrivs regeringens politik och prioriteringar och är därmed ett vägledande dokument. Budgetpropositionen innehåller regeringens förslag till finansiering och beskrivning av anslagsposter för internationellt bistånd för det kommande året. Någon särskild resultatredovisning ingår inte, utan regeringen hänvisar till sin senaste resultatkrivelse till riksdagen. Regeringen beskriver också politikens huvudinriktning med utgångspunkt i bl.a. FN:s millenniemål, den svenska politiken för global utveckling (PGU) och regeringens tematiska prioriteringar samt de insatser som planeras för närmaste året. I budgetproposition för 2011 presenterar regeringen även sina planer för fortsatt reformering av biståndet och biståndsförvaltningen samt åtgärder för en tydligare styrning av myndigheterna.¹⁶ Detta berör till stor del den fleråriga styrningen.

Särskilda beslut

Under löpande år fattar regeringen enskilda beslut som berör den årliga styrningen. Det kan t.ex. vara fråga om tilldelning av pengar till olika organisationer, exempelvis årliga bidrag till multilaterala organisationer, eller särskilda satsningar såsom exempelvis 100 miljoner kronor till internetdemokratiinsatser för Nordafrika. Vidare fattar regeringen beslut om särskilda anvisningar för Sidas resultatredovisning i den s.k. resultatbilagan. Anvisningarna är mycket detaljerade och anger bl.a. hur Sidas ska välja ut de insatser som särskilt ska redovisas.

Myndighetsinstruktion

Sidas instruktion¹⁷ anger myndighetens uppgifter och ansvar. Instruktionen är av långsiktig karaktär men är givetvis relevant även för hur Sida ska arbeta i den årliga styrcykeln då den innehåller uppgifter av årlig karaktär. Sida ska således rapportera årlig statistik till OECD och delta i regelbundna årliga samråd med Regeringskansliet.

¹⁶ Prop. 2010/11:1 utgiftsområde 7

¹⁷ Förordning om ändring i förordningen (2007:1371) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetet (Sida), SFS 2010:1080

2. Instrument för resultatredovisning

Årsredovisning

Årsredovisningen är Sidas redovisning till regeringen av verksamheten under det gångna året. Det är en sedvanlig årsredovisning enligt kraven i förordningen om årsredovisning.

Någon motsvarande årsredovisning finns inte för det multilaterala biståndet som hanteras av enhet MU inom UD.

Resultatbilaga

Årsredovisningen kompletteras med en särskild resultatbilaga enligt detaljerade anvisningar som beslutats av regeringen. I resultatbilagan redovisar Sida utvecklingstrender och i viss mån även effekter av svenskt bistånd inom ramen för ett urval tematiska områden och länder där Sverige bedriver bistånd. Resultatbilagan till årsredovisningen omfattar således endast en begränsad del av Sidas verksamhet, för år 2010 den tematiska prioriteringen jämställdhet och kvinnors roll i utveckling (elva procent av Sidas budget) samt de länder/regioner som avslutar en samarbetsstrategiperiod under året (fyra av 33 st. länder och två regioner av fyra). Föregående år var tematiskt fokus på klimat och miljöfrågor samt resultat i tre samarbetsländer.

Någon motsvarande samlad resultatredovisning görs inte för det multilaterala biståndet som hanteras av enhet MU inom UD.

Resultatskrivelse

Biståndets resultat redovisas till riksdagen i en årlig skrivelse. Skrivelsen bygger på Sidas årsredovisning och resultatbilaga samt underlag från Regeringskansliet (UDMU) rörande det multilaterala utvecklings-samarbetet. Skrivelsen år 2009 omfattade hela biståndsområdet medan skrivelsen år 2010 fokuserade på miljö- och klimatfrågor samt resultat från ett urval länder och regioner. I resultatskrivelsen för år 2011 är temat jämställdhet och kvinnors roll i utveckling. Regeringens skrivelser till riksdagen har blivit mer tematiska och bygger på ett urval av de resultat som Sida redovisar i resultatbilagan. Detta styrs i sin tur av regeringens anvisningar för resultatredovisning, vid sidan av regeringens generella krav som gäller för årsredovisningar.

Strategirapporter

För varje samarbetsstrategi ska Sida lämna en årlig strategirapport som bygger på underlag från den utlandsmyndighet alternativt den enhet som har ansvar för strategigenomförande. ”Strategirapporten syftar till att årligen redovisa vilka resultat den verksamhet som Sverige stödjer har uppnått, samt lyfta fram eventuella problem med genomförandet av strategin. Strategirapporten ska utgöra ett underlag till geografiska samråd mellan Utrikesdepartementet och Sida. Redovisningen ska struktureras efter strategins sektoruppdelning och vara koncist formulerad. Innehållet ska kunna kommuniceras till externa målgrupper. Sida ska samråda med Utrikesdepartementet om strategirapportens format.”¹⁸

Strategirapporten ska enligt riktlinjerna innehålla:

- Redovisning av genomförande och resultat på insatsnivå (de tre största insatserna per sektor samt andra strategiskt viktiga insatser). Redovisade resultat ska sättas i relation till insatsens mål. Även uteblivna resultat/avvikelser ska rapporteras. De resultat som redovisas ska kunna styrkas. Utöver resultat ska redovisningen innehålla information om insatsens avtalslängd, belopp, samarbetspartner och samarbetsform.
- Uppföljning av målen för sektorer och målen för biståndseffektivitet.
- Analys och bedömning av om och på vilket sätt insatserna och dialogen, enskilt och tillsammans, har bidragit till respektive sektormål. Slutsatser och åtgärder som grundar sig på uppnådda eller inte uppnådda resultat ska redovisas. Vidare ska ett resonemang föras kring hur arbetet med biståndseffektivitet och riskhantering fortskrider inom respektive sektor. Strategirapporten ska också innehålla en beskrivning av hur perspektiven och de tematiska prioriteringarna beaktats (beskrivningarna kan göras med exempel per sektor).

I Sidas årsredovisning för år 2010 uppges att utvecklingssamarbete bedrivits med 45 länder och fem regioner. För var och en av dessa ska en strategirapport lämnas till UD.

¹⁸ Riktlinjer för samarbetsstrategier, Regeringskansliet, 2010

Geografiska samråd

Strategirapporterna används som underlag vid s.k. geografiska samråd mellan UD och Sida och med företrädare för respektive utlandsmyndighet. Enligt riktlinjerna är syftet med geografiska samråd att Utrikesdepartementet och Sida årligen håller strukturerade genomgångar av samsamarbetsstrategiernas genomförande och resultat. Geografiska samråd mellan Utrikesdepartementet och Sida genomförs två gånger per år. Det ena samrådet ska ha fokus på föregående års resultat och det andra samrådet ska ha fokus på genomförandet av strategin, bl.a. det ekonomiska utfallet i förhållande till budgeten. Samtliga strategier för en viss region, exempelvis för Afrika, avhandlas under en dag, vilket innebär i genomsnitt en halvtimme per land.

I samband med samråden ska Sida informera Utrikesdepartementet hur genomförandet av strategin fortlöper, inklusive val av insatser, vilka resultat som uppnåtts, avvikelser från förväntade resultat, samt eventuella andra problem eller utmaningar i relation till strategins genomförande. Sida ska redogöra för hur samverkan och dialog med andra svenska aktörer genomförs. Även frågor om framtida biståndsbelopp samt dialogfrågor och budgetstöd kan tas upp. Samråden ska ge underlag till eventuella beslut om ändrad inriktning och/eller omfattning av samarbetet.

Till sin karaktär har samråd, åtminstone på våren, således inslag av både redovisning och analys av årets resultat för respektive strategi.

3. Instrument för resultatanalys

Strategirapporterna och samråden innehåller vissa inslag av resultatanalys. Enligt riktlinjerna ska Sida kontinuerligt och minst årligen följa upp insatser i enlighet med det system Sida har för insatsuppföljning, med hjälp av bl.a. indikatorer och resultatmatriser. Syftet med uppföljning är att bedöma huruvida den verksamhet som Sverige stödjer har gett resultat. Uppföljningen ska göras mot de mål (prestationer, effekter på kort och medellång sikt samt effekter på lång sikt) som är definierade för insatsen. Målen på insatsnivå ska ha en tydlig koppling till målen för sektorn.

Uppföljningen ska fungera som ett strategiskt instrument för styrning. Sida ska, tillsammans med sina samarbetspartners, agera på den resultatinformation som uppföljningen genererar. Sida ska skapa förutsättningar för att kunna fördela om belopp och inriktning i insatsportföljen på basis av resultatinformation.

På myndighetsnivå sker också en resultatanalys.”Med hjälp av årsredovisningen och resultatbilagan bedömer och utvärderar regeringen Sidas verksamhet. Tillsammans med budgetunderlaget utgör det grunden för nästa års budget och regleringsbrev.”¹⁹

När det gäller det multilaterala utvecklingssamarbetet görs ingen särskild resultatanalys utan UD förlitar sig på Annual Reports och Results Reports från de organisationer som får basstöd från Sverige. Dessa rapporter utgör underlaget för den del av resultatskrivelsen till riksdagen som behandlar det multilaterala utvecklingssamarbetet.

3.5.3 Flerårig styrning

De viktigaste styrinstrumenten och styrdokumenterna för den fleråriga styrningen framgår av tabellen nedan:

Processer	Styrinstrument
Styrning	Policyer, samarbets- och organisationsstrategier, icke-geografiska (tematiska) strategier, metodriktlinjer, myndighetsinstruktion
Resultatredovisning	Resultatbilagor, resultatskrivelser
Resultatanalys	Halvtidsöversyner, bedömningsunderlag, utvärderingar

1. Styrinstrument

Samarbetsstrategier

Samarbetsstrategier är de centrala styrdokumenterna för det bilaterala utvecklingssamarbetet och finns dels för de olika kategorier av länder som får svenskt bistånd, dels för fem olika regioner. Strategierna, som

¹⁹ Sidas mål- och resultatstyrning, PM 2011-05-02

vanligtvis löper på 4–5 år, följer en gemensam mall enligt regeringens riktlinjer. Varje strategi består av en prioriteringshierarki med:

- ett övergripande mål
- samarbetsområden
- särskilda fokusområden
- särskilt prioriterade områden
- dialogfrågor

En strategi ska omfatta insatser inom högst tre sektorer, t.ex. demokrati och mänskliga och utbildning. De tre tematiska prioriteringarna för utvecklingsarbetet²⁰ förekommer på alla fem nivåer, men vilken nivå ett specifikt mål ligger på varierar mellan olika strategier.

I strategin framgår också uppgifter om den biståndsvolym som strategin förväntas omfatta per år under hela strategiperioden. Biståndsvolymer är en ram som anger en tänkt ambitionsnivå eller inriktning. Hur mycket pengar som slutligen tilldelas varje land/region avgörs i den årliga budgetprocessen och i den löpande finansiella styrning som sker inom Sida.

För närvarande finns 41 samarbetsstrategier och fem regionala strategier.

Riktlinjer för samarbetsstrategier

Våren 2010 fattade regeringen beslut om nya metodriktlinjer för samarbetsstrategier. Riktlinjerna styr processen att utarbeta en samarbetsstrategi, strategiernas innehåll, genomförande och uppföljning. Styrning av biståndseffektivitet och val av samarbetspartners och samarbetsformer är integrerat i riktlinjerna.

Riktlinjerna riktas till Regeringskansliet, utlandsmyndigheter och Sida. De är dock även i tillämpliga delar avsedda för andra myndigheter som ges i uppdrag att genomföra strategier.

²⁰ Demokrati och mänskliga rättigheter, Jämställdhet och kvinnans ställning samt Klimat och miljö

Den ordning som införts för att ta fram en ny samarbetsstrategi regleras i riktlinjerna och ser ut på följande sätt:

1. Regeringen ger Sida i uppdrag att ta fram ett bedömningsunderlag, som ska utformas och disponeras enligt riktlinjerna.
2. Sida lämnar i sin tur ett uppdrag till chefen för berörd utlandsmyndighet att ta fram underlag till bedömningsunderlag.
3. Chefen för utlandsmyndigheten delegerar uppgiften till biståndschefen på ambassaden.
4. Utlandsmyndigheten lämnar sitt underlag till Sida.
5. Sida kompletterar underlaget med sin bedömning och lämnar det till UD.
6. UD formulerar ett uppdrag till chefen för samma utlandsmyndighet att med ledning av Sidas bedömningsunderlag ta fram ett förslag till samarbetsstrategi, enligt kraven i riktlinjerna.
7. Chefen för utlandsmyndigheten delegerar uppgiften till biståndsrådet på ambassaden.
8. Utlandsmyndigheten lämnar sitt förslag till strategi till UD.
9. Ärendet bereds inom UD och Regeringskansliet.
10. Regeringen beslutar om strategin och uppdrar åt Sida att genomföra den.
11. Sida genomför ofta strategin genom att ge en instruktion till utlandsmyndigheten i form av ett delegeringsbeslut.

Strategin för multilateralt utvecklingssamarbete

Strategin utgör ramen för en förstärkt styrning av det multilaterala utvecklingssamarbetet och utgör en normativ vägledning för de departement och myndigheter som samverkar med FN-systemet, internationella finansiella institutioner, eller deltar i utvecklingssamarbetet genom EU. I samband med att strategin utarbetades tog regeringen ett beslut om Riktlinjer för ansvarsfördelningen för det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet.

Strategin för multilateralt utvecklingssamarbete anger att organisationsstrategier ska tas fram för multilaterala organisationer som

Sverige samarbetar med. Dessa strategier anger inriktningen av det multilaterala stödet till olika multilaterala organisationer, framför allt basbudgetstöd och medlemsavgifter. Ett enhetligt format för sådana strategier utarbetades under år 2009.

Avsikten är att strategierna ska bygga på de organisationsbedömningar som gjorts av organisationen i fråga. De kriterier UD utgår ifrån är dels relevansen för svenska prioriteringar i den verksamhet som organisationen bedriver, dels effektiviteten i verksamheten. Enligt strategin för det multilaterala biståndet ska organisationsstrategier tas fram för tolv multilaterala organisationer av de sammanlagda 30-tal organisationer som får svenskt multilateralt stöd. För närvarande har åtta sådana organisationsstrategier beslutats och arbetet med återstående uppges pågå.

Tematiska strategier

Utöver samarbetsstrategierna har regeringen fattat beslut om nio tematiska strategier för den verksamhet Sida bedriver. De tematiska strategierna omfattar frågor såsom humanitär bistånd, globala utvecklingsinsatser, demokratisering och yttrandefrihet men även olika kanaler för att föra ut biståndsmedel såsom forskning, utvecklingslån, stöd via svenska organisationer och partianknutna organisationer, information och kommunikationsverksamhet samt kapacitetsutveckling och samverkan. Strategierna gäller 3–5 år och är kopplade till den anslagsposter i regleringsbrevet.

Sidas myndighetsinstruktion

I Sidas nuvarande instruktion anges att ”Sida ansvarar för att hantera bidrag eller annan finansiering till stöd för insatser som kostnadseffektivt bidrar till att uppfylla målen för det internationella utvecklingssamarbetet inklusive det humanitära biståndet reformarbetet i Östeuropa, som en del av genomförandet av politik för global utveckling”. Myndigheten ska också ”bistå regeringen med expertstöd, bedömning, analys, resultatredovisning och annat underlag som är nödvändigt för regeringens utformning av biståndspolitik och för genomförandet av det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbete samt det gemensamma EU-biståndet”. Samtidigt anges en rad andra uppgifter av både årlig och flerårig karaktär som t.ex. att skapa utrymme för flexibilitet och innovation, motverka oegentligheter och korruption samt bidra till

efterlevnaden av regeringens internationella åtaganden för biståndseffektivitet.

2. Resultatredovisning

Resultatbilagor

I resultatbilagor till årsredovisningen redovisar Sida ett urval insatser. År 2010 omfattade redovisningen insatser inom miljö- och klimatområdet, vilket utgjorde 14 procent av utvecklingssamarbetet genom Sida, samt insatser i fyra länder där strategiperioden har löpt ut. För år 2011 redovisades insatser för jämställdhet (11 procent av Sidas biståndsverksamhet), fyra länder och två regioner där strategiperioden löpt ut. Sidas resultatbilagor utgör också underlag för en årlig regeringsskrivelse till riksdagen.

Resultatskrivelser

Den årliga resultatskrivelsen till Riksdagen innehåller redovisningar och bedömningar av insatser i ett mindre antal länder där strategiperioden löper ut samt en ett temaområde såsom miljö eller jämställdhet. I skrivelsen redovisas också verksamhet och resultat från 5–6 multilaterala organisationer som anknyter till årets tema. Underlag är respektive organisationens årsrapport eller motsvarande. Direkta kopplingar mellan svenska bidrag och organisationens insatser och resultat går dock inte att utläsa.

3. Instrument för resultatanalys

Halvtidsöversyner

I vissa samarbetsstrategier fastställer regeringen att en halvtidsöversyn ska genomföras. Syftet med översynen är att ”säkerställa strategins fortsatta relevans och att dess genomförande fortgår planenligt”.²¹ Halvtidsöversynen ska främst göras i länder där det finns anledning att anta att utvecklingen snabbt kan förändras, eller där en sådan förändring redan har inträffat. Halvtidsöversynen ska också klargöra om det finns behov av att revidera samarbetsstrategins inriktning och omfattning. Revidering görs i sådant fall genom ett regeringsbeslut.

²¹ Riktlinjer för samarbetsstrategier

Ansvarig för halvtidsöversyn är Sida i samarbete med respektive utlandsmyndighet, som tillsammans tar fram ett underlag för halvtidsöversynen. ”I underlaget ska Sida dra slutsatser och ge rekommendationer till Utrikesdepartementet om huruvida det finns behov av att göra ändringar i strategin.”

Bedömningsunderlag

Bedömningsunderlag beskrivs på följande sätt i riktlinjerna: ”I normalfallet ges Sida i uppdrag i regleringsbrevet att inkomma med ett bedömningsunderlag i slutet av en strategiperiod. Bedömningsunderlaget ska utgöra en logisk kedja som tar sin utgångspunkt i en bedömning av fattigdomssituationen med hänsyn till fattigdomens olika dimensioner. Den ska följas av en bedömning av vilka interna och externa faktorer som hämmar respektive främjar landets utveckling samt regeringens åtaganden och åtgärder för att bekämpa fattigdom och möta landets utvecklingsutmaningar. Därefter följer en bedömning av resultat av den verksamhet Sverige stödjer liksom situationen avseende biståndseffektivitet för att därefter bedöma risker för samarbetet på övergripande nivå. Slutligen ska överväganden om det svenska biståndets strategiska roll presenteras liksom slutsatser om inriktning och utformning av det framtida biståndet.”

Riktlinjerna innehåller även detaljerade anvisningar för hur det underlag som Sida i samarbete med respektive utlandsmyndighet tar fram ska utformas.

I regleringsbrevet för år 2011 fick Sida i uppdrag att ta fram fyra bedömningsunderlag, för Zambia, Sudan, Tanzania samt Västbanken/Gaza. Dessa används sedan av UD som i sin tur ger respektive utlandsmyndighet i uppdrag att ta fram ett förslag till ny strategi för landet i fråga.

Utvärderingar

Utvärderingar används på flera olika nivåer. Enskilda insatser utvärderas i förhållande till de avtal som tecknats med utförarna. Bredare utvärderingar används som underlag vid framtagning av bedömningsunderlag exempelvis senast i Tanzania. Till detta kommer Sidas egen utvärderingsverksamhet, som nu knutits närmare den löpande verksamheten, samt de utvärderingar som görs av externa parter såsom SADEV

och OECD/DAC. Dessa kan vara av varierande relevans för resultat-analys av den konkreta verksamheten.

4. Den finansiella styrningen

Förutom i regleringsbrevens sker viss finansiell styrning genom samarbetsstrategier och avtal med multilaterala organisationer. I samarbetsstrategier för det bilaterala biståndet finns vanligtvis årliga ramar för hela strategiperioden. Vilka belopp som faktiskt tilldelas beslutas i den årliga budgetprocessen.

För det multilaterala basstödet till olika organisationer anges belopp i det årliga regleringsbrevet. Dessa är beräknade med hänsyn till de avtal Sverige har skrivit med respektive organisation.

4 Statskontorets iakttagelser om styrning av utvecklingssamarbetet

4.1 Inledning

I detta kapitel redovisas Statskontorets iakttagelser om hur styrningen av utvecklingssamarbetet fungerar i praktiken. Iakttagelserna bygger på dokumentstudier, fördjupade studier av ett antal styrdokument samt på analyser av vilka konsekvenser styrningen får för olika berörda aktörer. Avsnittet bygger också på intervjuer vid UD och Sida, med utlandsmyndigheter samt vid ramorganisationer och statliga myndigheter som bedriver biståndsverksamhet.

4.2 Styrmodellens konstruktion

4.2.1 Modellen har inte implementerats fullt ut

Regeringen beslutade år 2007 om en förstärkt resultatstyrningsmodell för utvecklingssamarbetet.²² Modellen har tillämpats under två hela verksamhetsår, år 2009 och år 2010. Det innebär att Statskontorets utvärdering genomförts innan en hel styrningscykel på fyra år har slutförts.

I vissa avseenden har regeringen gått ifrån den beslutade modellen. I sin beskrivning av modellen omnämns exempelvis en framtida översyn av arbets- och ansvarsfördelningen mellan UD och Sida. En sådan översyn har ännu inte genomförts. Vissa nödvändiga komponenter i styrningen fanns dessutom inte på plats när modellen började tillämpas år 2008. Framför allt har regeringens beslut om viktiga styrdokument såsom policyer, strategier och riktlinjer dröjt. De nuvarande riktlinjerna för utformning av samarbetsstrategier beslutades exempelvis först i mitten av år 2010. Policyer med regeringens långsiktiga ställningstaganden har beslutats successivt och flera aviserade policyer saknas fortfarande, liksom ett antal organisationsstrategier för det multilaterala utvecklingssamarbetet.

²² Modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklingssamarbetet ("modellen")

Det kommer att ta tid innan effekterna av de nya riktlinjerna för samarbetsstrategier får genomslag. Detta eftersom de nya riktlinjerna slår igenom först då pågående samarbetsstrategier har löpt ut.

Statskontorets iakttagelse är således att den styrmodell som utvärderas ännu inte har implementerats fullt ut.

4.2.2 Styrmodellen skiljer inte på olika tidscykler

Som framgår av kapitel 3 består styrningen av biståndspolitiken av två skilda styrcykler, den ena avser årlig, kortsiktig styrning och den andra en mer långsiktig, flerårig styrning. I modellen görs inte en tydlig åtskillnad mellan kort- och långsiktig styrning, trots att styrningen och styrinstrumenten skiljer sig åt väsentligt. Styrningen blir därmed, så som den presenteras i modellen, otydlig.

4.2.3 Bristande verksamhetsanpassning

Modellen för stärkt resultatstyrning omfattar fem olika områden (se avsnitt 3.4). Det kan konstateras att dessa är mycket olika till sin karaktär. Det gäller också de resultat som styrningen ska åstadkomma. För område 1 är resultaten den policystruktur som modellen utgår ifrån, bestående av ett antal olika styrdokument. Ansvarig för detta område är enheten UDUP inom UD. För områdena 2–4 utgörs resultaten av de biståndsinsatser och effekter som uppnås genom att fördela biståndsmedel till länder, organisationer, program, projekt och andra insatser. Sida ansvarar för det bilaterala respektive multilaterala stödet (områdena 2 och 3) och enhet UDMU för det multilaterala utvecklingssamarbetet (område 4). För område 5, organisationsstyrning, utgörs resultaten framför allt av Sidas interna arbete som finansieras genom myndighetens förvaltningsanslag. För samtliga fem områden förekommer liknande styrprocesser och krav på resultatredovisning – en årlig resultatkrivelse till riksdagen samt en resultatbilaga till Sidas årsredovisning. Denna uppbyggnad innebär enligt Statskontoret att modellen och styrningen inte är tillräckligt anpassad till respektive verksamhet och styrobject på ett tillfredsställande sätt.

Det centrala styrinstrumentet för det bilaterala utvecklingssamarbetet är samarbetsstrategier för respektive samarbetsland. Utformningen av

och processen för framtagning av samarbetsstrategier m.m. regleras i särskilda riktlinjer. Dessa har ändrats ett flertal gånger sedan år 2007. De nuvarande riktlinjerna beslutades i mitten av år 2010. Riktlinjerna utgår i stor utsträckning från förhållanden i länder där Sverige bedriver ett långsiktigt bilateralt utvecklingssamarbete, s.k. kategori 1-länder. Med de nya riktlinjerna för samarbetsstrategier har en viss verksamhetsanpassning skett utifrån olika länderkategorier. Vår iakttagelse är dock att modellen i vissa fall har frångåtts, framför allt gäller det konflikt- och postkonfliktländer (kategori 2). Detta eftersom riktlinjerna inte upplevts som helt relevanta. Av våra intervjuer med utlandsmyndigheter framgår också att riktlinjerna fungerar mindre bra för stöd till länder i Östeuropa (kategori 5).

Styrningen av det multilaterala utvecklingssamarbetet omfattar stöd som kanaliseras både genom organisationer där det finns en organisationsstrategi och sådana organisationer där det saknas en sådan strategi. Dessutom skiljer sig multilaterala organisationer åt väsentligt med avseende på storlek, verksamhet och verksamhetsområde samt vad gäller Sveriges möjlighet till inflytande.

Statskontorets iakttagelse är således att modellen inte tillräckligt har anpassats till olika verksamheter och situationer.

4.2.4 Regeringen styr med särskilda beslut vid sidan av modellen

Vid sidan av modellen och styrdokumentet sker en styrning av framför allt Sida och dess verksamhet genom särskilda beslut och särskilda uppdrag i regleringsbrevet. Till dessa knyts ofta särskilda finansiella resurser. Exempel på detta är att särskilda organisationer för organisationsstöd pekas ut i regleringsbrevet. I strategin för utvecklingssamarbetet med Afghanistan anges att en procentuell andel av biståndet ska riktas till angivna provinser. Andra exempel är att särskilda satsningar ska göras på barn och ungdomar samt ökat demokratistöd till Nordafrika. Ytterligare ett exempel är det beslut som ligger till grund för Sidas resultatredovisning och som utmynnar i resultatbilagan till årsredovisningen. Dessa anvisningar är tämligen detaljerade.

Statskontorets iakttagelse är att denna typ av styrning skapar problem för Sida och utlandsmyndigheterna som ska införliva kraven parallellt med regeringens övriga mål och prioriteringar.

4.3 Styrdokumentet

4.3.1 Policystrukturen har blivit tydligare

Komplexiteten i styrningen av svenskt internationellt utvecklingssamarbete har påtalats i flera olika sammanhang. Statskontoret konstaterade i en rapport avseende svenskt utvecklingssamarbete år 2005 att målbilden var komplex och svåröverskådlig.²³ I utvärderingar genomförda av OECD år 2005 och år 2009 konstaterades att svenskt utvecklingssamarbete kännetecknas av ”a forest of policies” och ”layers of complexity”²⁴. I utrikesförvaltningsutredningens slutbetänkande²⁵ lämnas inga synpunkter på policystrukturens beskaffenhet eller antalet styrdokument. Utredaren konstaterar dock att ”UD bör avhålla sig från detaljstyrning och överutnyttjande av de formella styrinstrumenten”. Enligt utredningen bör samarbetsstrategier och andra styrdokument, under myndighetsinstruktionen, ses som ramar för verksamheten mer än som föreskrifter för den. ESO har nyligen publicerat en rapport som avser organisation, ledning och styrning av UD. I rapporten ifrågasätter författaren ändamålsenligheten i ”den djungel av mål och riktlinjer som det bilaterala utvecklingssamarbetet utsätts för”.²⁶ Komplexiteten har också påtalats inom forskarvärlden.²⁷

I en halvtidsöversyn genomförd av OECD år 2011 konstateras dock också att Sverige har gjort stora framsteg med att rationalisera vad som tidigare av OECD sågs som ett komplext policyramverk.²⁸ Dock pekas samtidigt på att det förutom policyer fortfarande finns dussintals stra-

²³ Sveriges internationella utvecklingsarbete – styrning, ansvar och inriktning, Statskontorets rapport 2005:31

²⁴ OECD, Peer review of Sweden, år 2005 och år 2009

²⁵ Utrikesförvaltning i världsklass, slutbetänkande av utrikesförvaltningsutredningen, SOU 2011:21

²⁶ UD i en ny sats – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld. ESO 2011:1

²⁷ Policy documents in Swedish development cooperation, Roles and mandates, av Bertil Odén & Lennart Wohlgemuth i skriften Where Is Swedish Aid Heading, Göteborgs universitet, 2009

²⁸ OECD, 25 July 2011, Mid-term-review of Sweden

regier som vart och ett relaterar till en anslagspost, vilket betyder att det fortfarande finns ”no shortage of guiding documents, though the role of those documents is clearer now”.

Regeringen och UD har under senare år verkat för att förtydliga policystrukturen för utvecklingssamarbetet. Sedan regeringen beslutade om modellen för förstärkt resultatstyrning har styrdokumenterna också ensats. Tidigare fanns ett stort antal policyer och strategier av mycket olika karaktär, av vilka vissa togs fram och beslutades inom Sida. Idag är policydokumenten färre och har en mer enhetlig utformning. Regeringen har också tydliggjort ansvarsfördelningen och ansvaret för policyarbetet. Detta ansvar åligger idag främst enheten för utvecklingspolitik inom UD. Sidans uppgift som genomförare av regeringens politik samt att på uppdrag av regeringen ta fram underlag till policyer och tematiska strategier har också förtydligats.

Statskontorets sammanfattande iakttagelse är att regeringen har verkat för att förtydliga policystrukturen för utvecklingssamarbetet.

4.3.2 Styrningsstrukturen är fortfarande komplex och fragmentiserad

Trots de förändringar som genomförts är den bild som framträder att styrningen fortfarande är komplex och fragmentiserad.

På internationell nivå ska hänsyn tas till de s.k. millenniemålen som uttrycker ett antal krav på *vad* som ska åstadkommas i det internationella utvecklingssamarbetet. Parallellt med detta ställer Parisdeklarationen krav på biståndseffektivitet, dvs. ett antal krav på *hur* bistånd ska bedrivas avseende bl.a. givarsamordning, ägarskap, koncentration av insatser m.m. Till detta tillkommer ett antal internationella överenskommelser såsom FN-deklarationen om mänskliga rättigheter. För att få styrverkan måste dessa överenskommelser omsättas i styrande nationella dokument.

När svenska mål och prioriteringar omsätts i styrande dokument till Sida och utlandsmyndigheterna innebär det att följande styrinstrument från regeringen regelmässigt finns:

- Sidas instruktion
- Regleringsbrev
- Tolv ämnespolicyer, varav två är under utarbetande.
- Nio tematiska strategier för olika verksamhetsområden t.ex. humanitärt bistånd och forskning
- Samarbetsstrategier för varje samarbetsland, dvs. i dag 32 (plus några för länder under avveckling)
- Tolv organisationsstrategier för det multilaterala utvecklingssamarbetet, varav fyra är under utarbetande
- Samarbetsstrategier för regioner

Hänsyn ska också tas till Sveriges politik för global utveckling samt regeringens tre tematiska prioriteringar. Det är således ett stort antal principer och styrdokument med vilka regeringen styr politikområdet och som berörda aktörer har att förhålla sig till. En genomgående synpunkt vid våra intervjuer är att genomförare av biståndspolitikerna upplever det som problematiskt att förhålla sig till det stora antalet mål- och styrdokument. Problemen handlar primärt om två saker:

- Strukturella problem som rör förhållandet mellan de många olika styrdokumenterna
- Problem som rör enskilda styrdokuments utformning

Statskontoret kan sammanfattningsvis konstatera att genomförare av utvecklingssamarbetet har ett stort antal styrdokument att förhålla sig till.

4.3.3 Relationen mellan olika styrdokument är otydlig

Vi har ovan konstaterat att det finns ett stort antal styrdokument att förhålla sig till i utvecklingssamarbetet. Förutom policyer och strategier används dessutom olika begrepp såsom riktlinjer, nationell handlingsplan eller regeringens handlingsplan för att beteckna olika styrinstrument.

Styrdokumenterna är av mycket olika karaktär. De tematiska strategierna, utgör en blandning av strategier för olika typer av insatser, såsom humanitärt bistånd, och strategier för olika kanaler för fördelning av biståndsmedel, t.ex. stöd genom svenska organisationer.

Vi kan också konstatera att policyer och tematiska strategier oftast är tidsbegränsade och löper ut vid olika tidpunkter, vilket försvårar styrningen och möjligheterna till omprioriteringar och omprövningar. En ny policy kan till exempel inte infogas i befintliga samarbetsstrategier innan dessa löper ut, vilket kan ligga flera år framåt i tiden. Den relativt korta löptiden innebär också att stora resurser måste avsättas för att revidera styrdokumenterna. En synpunkt som framförts vid våra intervjuer är också att styrdokumenterna förefaller tas fram successivt och utan närmare samordning beträffande hur de förhåller sig till andra styrdokument.

Policyer, som uttrycker regeringens långsiktiga ställningstaganden, har ofta samma löptid på 3–4 år som de mer operationella samarbetsstrategierna. Policyer kan omprövas efter en halvtidsöversyn. Detta innebär att policyer ibland har ett kortare tidsperspektiv än de strategier som ska utgå från målen i policyer.

UD uppger att det för närvarande finns tio beslutade policyer, varav huvuddelen är relativt nya, dvs. har beslutats av regeringen under perioden 2009–2011. Regeringen aviserar att man ska ta fram ytterligare policyer under de närmaste åren. Två nya policyer har redan aviserats; för marknadsutveckling samt hälsa och utbildning. Dessutom finns en rad policyliknande dokument som benämns exempelvis strategi för bekämpning av människohandel, Sveriges internationella politik för reproduktiv hälsa och Sveriges handlingsplan om kvinnor, fred och säkerhet. Vi har dock sett få tecken på senare år på att befintliga policyer utmönstras när nya tillkommer. Antalet styrdokument riskerar således att öka.

En annan iakttagelse är att det finns en viss överlappning mellan policyer. Detta behöver dock inte vara något problem så länge olika policyer inte motverkar varandra. Problem i policystrukturen är således i första hand kopplade till problem med att harmonisera alla mål för att se till att dessa inte strider mot varandra. I det multilaterala biståndet

beskriver intervjupersoner detta som problematiskt, då det finns för många svenska mål utan inbördes prioritering. En synpunkt som framförts är vidare att problem kan uppstå när man försöker stycka upp verkligheten i sektorer som är inbördes förbundna och när det uppstår motsättningar mellan olika sektorer och policyer.

En synpunkt som har varit framträdande vid våra intervjuer vid de geografiska enheterna inom UD, vid Sida och utlandsmyndigheterna är avsaknaden av en målhierarki med prioriteringar mellan olika styrdokument. Strukturen beskrivs som rörig och alltför komplicerad, vilket skapar en osäkerhet om vad som ska prioriteras. Det beskrivs som en utmaning att harmonisera och integrera styrdokumentet i verksamhetsplaneringen. En synpunkt är också att det finns ett behov av konkreta riktlinjer eller guidelines för implementering av policyer och tematiska strategier i den operativa verksamheten. Den viktiga uppgiften att koppla ihop policyer och strategier och införliva dessa i enskilda samarbetsländer behandlas inte i någon större utsträckning i riktlinjer för samarbetsstrategier.

En annan framträdande synpunkt är en osäkerhet vad avser policyers ställning. Dessa upplevs ha en oklar status och uppfattas i vissa fall snarare som övergripande politiska dokument än som styrdokument. En fråga som aktualiserats är vidare vad som gäller om det i en samarbetsstrategi inte hänvisas till en policy; ska alla policyer anses gälla fullt ut ändå? Ett problem som har lyfts fram i några intervjuer är också en osäkerhet beträffande hur policyer och tematiska strategier förhåller sig till varandra.

Vid våra intervjuer har det framkommit att kännedom om policyer vid de geografiska enheterna och vid utlandsmyndigheterna är bristfällig, vilket kan leda till att de får ett bristande genomslag i samarbetsstrategier.

Något som har påtalats i våra intervjuer är också avsaknaden av en gemensam syn på policy- och strategifrågor hos UD och Sida. För att få styrverkan måste policyer och tematiska strategier införlivas i samarbetsstrategier för enskilda samarbetsländer. Detta ställer höga krav på framför allt de geografiska enheterna inom UD som har i uppgift att ta fram förslag till nya samarbetsstrategier.

Styrningen och styrdokumentet för det bilaterala respektive det multilaterala utvecklingssamarbetet skiljer sig åt väsentligt. För det multilaterala utvecklingssamarbetet finns exempelvis en samlad strategi där regeringens syn på utvecklingssamarbetet framgår. Det multilaterala utvecklingssamarbetet styrs därutöver av organisationsstrategier för enskilda organisationer. Enligt multistrategin ska organisationsstrategier tas fram för tolv av de 30-tal multilaterala organisationer som får svenskt stöd. Hittills har åtta sådana strategier beslutats och arbete med de återstående fyra uppges pågå. För det bilaterala utvecklingssamarbetet finns ingen motsvarighet till en sådan samlad strategi eller policy.

Ytterligare ett problem vi har iakttagit är att flera samarbetsstrategier av olika skäl har förlängts från år till år utan att regeringen har fattat beslut om nya strategier. Så är fallet för flera afrikanska länder. För exempelvis Mali och Burkina Faso är de nu gällande samarbetsstrategierna från år 2004.

Statskontorets iakttagelse är sammanfattningsvis att styrningsstrukturen fortfarande är komplex och att relationen mellan olika styrdokument är otydlig. Den stora mängden mål utan inbördes prioriteringar medför att regeringens prioriteringar riskerar att inte få genomslag.

4.3.4 Enskilda styrdokument är allmänt hållna och innehåller ett stort antal krav

Inom ramen för uppdraget har vi analyserat några policyer och strategier. Genomgången visar att problemen med policystrukturen i sin helhet återkommer i de enskilda strategidokumentet. Vi kan t.ex. konstatera att det i enskilda samarbetsstrategier förekommer ett flertal olika nivåer av mål och prioriteringar, fokusområden m.m. med tillhörande ska-krav, oftast utan inbördes prioritering.

Vi har valt ut två samarbetsstrategier och en organisationsstrategi för att närmare studera hur de enskilda styrdokumentet är utformade. Samarbetsstrategierna avser Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete med Rwanda respektive Afghanistan. Organisationsstrategin avser det

multilaterala utvecklingssamarbetet med och bidrag till Världsbanksgruppen.²⁹

Vi har också närmare studerat två policyer: policyn för demokrati och mänskliga rättigheter samt policyn för miljö och klimat.

Samarbets- och organisationsstrategier

Ett gemensamt drag för de tre strategierna är att de består av flera nivåer, eller lager, av mål och styrsignaler. Som nivå eller lager har vi betecknat det som i strategierna uttrycks som bland annat utgångspunkter, övergripande mål och prioriteringar, inriktning och omfattning, genomförande samt uppföljning av samarbetet.

Samtliga tre strategier tar utgångspunkt i eller vägleds av de övergripande målen för svenskt utvecklingssamarbete. Det innebär att regeringen i strategin främst hänvisar till överordnade beslut, styrdokument eller överenskommelser. Bland annat handlar det om Sveriges politik för global utveckling (PGU), regeringens tematiska prioriteringar, Parisdeklarationens principer samt landets eller organisationens egna utvecklingsstrategier eller visioner. I vilka delar dessa överordnade beslut eller styrdokument är relevanta för samarbetet med det aktuella landet eller organisationen och hur de har införlivats i strategin är dock svårare att utläsa.

Det övergripande målet för samarbetet uttrycker vilka långsiktiga ambitioner Sverige har med sina insatser i landet, vilket innebär att målet inte är knutet till den angivna strategiperioden. För Rwanda är det övergripande målet för samarbetet ”minskad fattigdom och stärkta förutsättningar för hållbar fred och försoning”. Vad gäller samarbetet med Världsbanksgruppen anges inget övergripande mål. Här hänvisar regeringen istället till Världsbanksgruppens vision ”att övervinna fattigdom genom att stödja en inkluderande och hållbar globalisering, stärka tillväxten med hänsyn till miljön och skapa möjligheter och hopp för individer”.

²⁹ Strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan juli 2009–december 2013, Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Rwanda januari 2010–december 2013 respektive Organisationsstrategi för Världsbanksgruppen år 2011–2014. Regeringen avser att revidera biståndsstrategin för Afghanistan under hösten 2011, bland annat med hänvisning till den omfattande korruptionen i landet.

Inriktningen på samarbetet med landet under strategiperioden uttrycks genom att ange mot vilka områden (samarbetsområden, sektorer eller målområden) som insatserna ska riktas. För varje sådant samarbetsområde anges ett eller flera mål med det svenska stödet. Enligt regeringens riktlinjer för det bilaterala utvecklingssamarbetet³⁰ ska målen för varje samarbetsområde vara vägledande för vilka resultat eller effekter Sverige vill se av sina insatser under perioden. Resultat och effekter ska enligt riktlinjerna vara realistiska att uppnå under strategiperioden, men också möjliga att följa upp vid periodens slut. De mål som har formulerats i de två samarbetsstrategier vi har studerat kan inte sägas uppfylla dessa krav. Målen är vaga och genomgående formulerade som en riktningssangivelse för en önskad förändring. Oftast är de uttryckta som att något ska ha ökat, förbättrats, stärkts eller blivit effektivare. Några referenspunkter avseende vilken nivå denna förändring ska ta utgångspunkt i eller vilken grad av förbättring eller ökning som förväntas finns inte angivna. Exempel på mål för enskilda samarbetsområden är ”förbättrade levnadsvillkor för fattiga människor på landsbygden”, ”stärkt rättssäkerhet i samhället” eller ”ökad tillgång till utbildning av god kvalitet”.

I strategin för Världsbanksgruppen är målen för de olika områdena formulerade på liknande sätt. Sverige ska på olika sätt verka för och bidra till att stärka den verksamhet som Världsbanksgruppens aktörer bedriver för att med hjälp av bland annat lån, garantier och rådgivning minska fattigdomen eller främja ekonomisk tillväxt. Målen i Sveriges strategi är därför formulerade som förväntade förändringar i Världsbanksgruppens genomförande av verksamheten. Exempel på sådana är att Världsbanksgruppen har ”förbättrat sitt transitions- och återuppbyggnadsstöd till post-konfliktländer och sviktande situationer” eller ”ökat integreringen av ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet”. Inte i någon av de studerade strategierna ställs krav på vilka (konkreta) resultat som ska uppnås. Genomgående ägnas mycket litet utrymme åt uppföljningen. I strategin för Rwanda hänvisas exempelvis till den resultatmatris som har tagits fram för samarbetet, vilken ska vara utgångspunkt för uppföljningen under perioden. Strategin innehåller dock inga exempel på vilka kvantitativa mått, indikatorer eller studier som kommer att ligga till grund för uppföljningen och resultatbedömningen.

³⁰ Riktlinjer för samarbetsstrategier 2010.

När det gäller Världsbanksgruppen är det fråga om basbudgetstöd för att täcka kostnader för organisationens verksamhet och administration. Enligt UD får detta som konsekvens att Sverige inte kan diktera vilken verksamhet som ska bedrivas och att inga resultat kan attribueras till svenska medel.

Ytterligare ett gemensamt drag för de tre strategierna är att målen åtföljs av en rad, ofta detaljerade, krav eller uppmaningar om vad som ska eller bör karaktärisera samarbetet. Kraven ger bland annat uttryck för hur stödet eller insatserna ska eller bör utföras, inriktas eller genomföras, men också vad som ska eller bör prioriteras, fokuseras på, beaktas eller övervägas. Motsvarande krav eller uppmaningar anges för dialogerna under strategiperioden, exempelvis om vad, hur och med vilka aktörer de ska föras.

Sammanställningen nedan ger en bild av antalet krav, uppmaningar eller uttryck för prioriteringar som finns uttalade i de tre strategier vi har studerat. Vi vill betona att det är vår tolkning av vad som kan uppfattas som krav. Enligt vår bedömning finns det närmare totalt 100 krav på vad som ska karaktärisera utvecklingssamarbetet med Afghanistan och drygt 60 för såväl Rwanda som Världsbanksgruppen. Mer än tre fjärdedelar av samtliga krav i respektive strategi är uttryckta som ”ska-krav”.

Tabell 2 Antal krav, uppmaningar eller uttryck för prioriteringar inom de samarbetsområden, sektorer eller målområden som har utpekats i respektive samarbetsstrategi. (Varav uttryckliga ”ska-krav” inom parentes.)

Strategi	Inriktning och omfattning	Genomförande	Uppföljning	Totalt
Rwanda	51 (39)	6 (6)	4 (3)	61 (48)
Afghanistan	76 (57)	19 (15)	2 (2)	97 (74)
Världsbanksgruppen	33 (31)	31 (27)	3 (0)	67 (58)

Tyngdpunkten i styrningen ligger framför allt på samarbetets inriktning. Något färre krav omgärdar hur insatserna ska genomföras och

några få avser hur samarbetet och resultatet av insatserna ska följas upp.

Utöver de specifika kraven inom respektive samarbetsområde eller sektor anges 5–10 generella eller tvärgående krav på insatserna i såväl Rwanda som Afghanistan. Dessa har räknats in i antalet inriktningskrav i sammanställningen ovan. De generella kraven eller önskemålen ska beaktas vid alla insatser i landet. För samtliga samarbetsområden med Afghanistan är exempelvis ”anti-korruption en central fråga” och samarbetet ska ”sträva efter att stärka kvinnors ställning och möjlighet att åtnjuta mänskliga rättigheter, bygga inhemsk kapacitet samt reformera den offentliga förvaltningen”. För Rwanda gäller exempelvis att ”ett jämställdhetsperspektiv ska integreras och appliceras i insatserna” och att ”hiv/aids är ett samhällsproblem som ska beaktas i genomförandet av relevanta delar av insatserna”.

För att åskådliggöra problemet med att många krav i flera lager kan försvåra en faktisk prioritering vid genomförandet, har vi valt ett exempel från samarbetsstrategin med Afghanistan som rör insatser för mänskliga rättigheter. Ett mål för området är ”ökad respekt för de mänskliga rättigheterna, med *särskilt fokus på kvinnors ställning och möjligheter att åtnjuta mänskliga rättigheter*”.

Några av de svenska insatserna på området är följande:

- *Kvinnors och flickors* möjligheter att åtnjuta mänskliga rättigheter är centralt och Sverige **ska** därvid ha tre prioriteringar:
 - sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter
 - kvinnors deltagande och inflytande
 - könsrelaterat våld
- *Ungdomar* **ska** särskilt beaktas vid utformningen av insatserna.
- Stödet **ska** också beakta *andra grupper*, däribland *personer med funktionsnedsättning*.

Vi noterar att målet för detta samarbetsområde är nästan exakt detsamma som ett av de generella kraven i strategin. Detta gav vi som ett exempel ovan. Kraven på de specifika insatserna öppnar samtidigt för att andra grupper ska prioriteras, bland annat ungdomar (inklusive

unga män) samt personer med funktionsnedsättning (oavsett kön). Det faller ytterst på genomförarna att tolka hur de tilldelade biståndsmedlen ska fördelas på olika program och insatser för att uppfylla samtliga ”ska-krav” bara inom detta avgränsade område.

Policyer

Vi har också studerat två policyer närmare. Dessa är policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter samt och policyn för miljö- och klimatfrågor.

Policyn för miljö- och klimatfrågor innehåller 39 ska-krav och 27 börkrav. Till detta ska läggas ett drygt tiotal formuleringar om att ”sträva efter” något, att ”prioritera” något eller att något anges vara ”centralt” för verksamheten. Policyn för demokrati och mänskliga rättigheter visar sig innehålla ett drygt 80-tal ska-krav och ett drygt 20-tal börkrav.

Även för policyer är ett stort antal mål och krav kopplade till övergripande mål och till förekommande verksamhetsområden.

Liksom för de studerade strategierna är även mål i policyer tämligen allmänt formulerade. För policyn för miljö- och klimatfrågor anges t.ex. under rubriken Analys, bedömning och integrering att:

”Det är viktigt att noggranna avvägningar görs för att skapa förutsättningar för människor i fattigdom att förbättra sina levnadsvillkor med så liten negativ miljö- och klimatpåverkan som möjligt. Vid denna avvägning ska övriga relevanta policyer beaktas och en sammanvägd bedömning göras”.

Några angivelser om hur eller av vem en sådan avvägning ska göras anges dock inte.

Beträffande hur uppföljning och utvärdering ska ske är dokumenten relativt kortfattade. I policyn för miljö- och klimatfrågor anges att detta ska ske genom en halvtidsöversyn samt en uppföljning i slutet av policyperioden. Vidare anges att regeringen:

”... avser att noga följa utvecklingen inom miljö- och klimatområdet utifrån relevant vetenskaplig forskning, samt tematiska analyser, granskningar och utvärderingar som genomförs av biståndsförvaltningen, andra myndigheter, svenska civilsamhällesorganisationer, näringslivet, internationella organisationer och andra bilaterala och multilaterala biståndsgivare”.

Detta får betraktas som en tämligen vid ambition.

Vi kan också konstatera att direkta angivelser om hur policyer är avsedda att integreras i samarbetsstrategier är svåra att utläsa.

Statskontorets sammanfattande iakttagelse är att styrdokumenterna är allmänt hållna och saknar krav på att redovisa vilka resultat som ska uppnås. De dokument vi studerat innehåller ett mycket stort antal mål eller krav utan inbördes prioriteringar. Tyngdpunkten i styrningen ligger framför allt på samarbetets inriktning. Något färre krav omgärdar hur insatserna ska genomföras och få krav avser hur samarbetet och resultatet av insatserna ska följas upp.

4.3.5 Detaljstyrning genom omfattande metodriktlinjer

Det vanligaste styrdokument som intervjupersoner hänvisar till är metodriktlinjerna för samarbetsstrategier, som i den senaste versionen beslutades av regeringen sommaren 2010 och gäller för det bilaterala biståndet.

Riktlinjerna är en skrift på 75 sidor som föreskriver de processer som ska följas för bl.a. framtagning av nya strategier, bedömningsunderlag, rapportering i form av strategirapporter, m.m. Riktlinjerna är mycket detaljerade, exempelvis anges vilka intressenter som ska bjudas in till olika möten, vilka rubriker som ska användas i olika underlagsrapporter, hur dessa ska skrivas (”koncisa”), hur många sidor olika dokument får ha (högst 12-sidiga strategier) samt när rapporter ska lämnas in (”i god tid före strategimöten”).

Riktlinjerna utgår i stor utsträckning från situationen i kategori 1-länder, dvs. länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt bistånd, med

vissa anpassningar för andra länderkategorier. Vidare finns ett kapitel om biståndseffektivitet, som bygger på Parisdeklarationens krav. Som vi tidigare nämnt finns det vissa problem med att riktlinjerna inte fungerar väl för alla landkategorier. Vid våra intervjuer på UD har det också uttryckts ett visst missnöje över de bedömningsunderlag som Sida tagit fram under våren 2011. Detta trots att Sida enligt uppgift har följt metodriktlinjerna mycket noga.

4.4 Finansiell styrning

4.4.1 Kopplingen mellan målstyrning och finansiell styrning är svag

Vi kan konstatera att det i styrmodellen (se avsnitt 3.4) inte finns någon koppling till den finansiella styrningen av utvecklingsarbetet. Detta innebär att målen och de resurser som avsätts för att genomföra verksamheten inte hänger samman. Samarbetsstrategier innehåller dock en ekonomisk ram för strategiperioden, oftast utan närmare preciseringar. Det finns också exempel på detaljkrav om fördelning av bestämda belopp till utpekade organisationer. I regleringsbrevet tilldelas Sida anslag för regioner. Hur medlen därefter fördelas mellan länder avgörs av Sida, bl.a. med ledning av de ramar som anges i samarbetsstrategier. Personer vi intervjuat vid UD påtalar att de belopp som anslås för respektive land styrs av den politiska vikten av landet/regionen och volymen på den tidigare verksamheten.

Sida får överstiga eller understiga anslagna belopp med högst tio procent per år. De årliga anslagsposterna kan skilja sig från planeringsramen i strategin, vilket kan ändra förutsättningarna för planering och genomförande av verksamheten. Samtidigt kan omvärldsförändringar göra att resurser måste omfördelas med kort varsel. En risk med detta är att det skapar en minskad förutsägbarhet och långsiktighet vilket är ett centralt krav i Parisagendan.

När det gäller kostnadseffektivitet inom biståndspolitiken finns det en inbyggd motsättning mellan krav på kostnadseffektivitet och gällande prioriteringar. Vår iakttagelse är att resultat på insatsnivå sällan ställs

mot kostnader. Medel styrs eller investeras inte heller alltid till länder och insatser där bäst resultat uppnås.

I regleringsbrevet finns vissa generella villkor för hur Sida får fördela ramanslaget på 27 miljarder kronor år 2011. Villkoren kan vara knutna till regioner, ämnesområden, biståndskanaler eller särskilda organisationer. För exempelvis Afrika finns en ram på 5,6 miljarder kronor med villkoret att: ”Medlen ska användas i enlighet med gällande samarbetsstrategier eller motsvarande. Av medlen får högst 300 000 000 kronor avsättas till regionala hiv och aids-insatser och insatser inom ramen för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, inklusive HBT-personers rättigheter.”³¹

För vissa anslagsposter finns i regleringsbrevet angivet vilka belopp som ska fördelas till namngivna organisationer. I vissa fall hänvisas till regeringens policyer men vanligast är en hänvisning till aktuella strategier.

Vissa av de intervjuade vid Sida anger att den ekonomiska planeringen huvudsakligen är kortsiktig, inte fungerar tillfredsställande och endast omfattar planerade insatser. Speciellt den mer långsiktiga ekonomiska planeringen beskrivs som bristfällig och dåligt samordnad med både den ekonomiska styrningen och mål- och resultatstyrningen.

Statskontorets iakttagelse är att den finansiella styrningen till stor del sker i processer vid sidan av styrmodellen och att kopplingen mellan målstyrning och finansiell styrning således är svag.

4.4.2 Ansvar och delegering

Sida har ansvar för de anslag som årligen beslutats enligt regleringsbrevet. Generaldirektören delegerar dispositionsrätt för sakanslaget till avdelningscheferna, vilka i sin tur kan delegera dispositionsrätten till utlandsmyndigheterna. Delegering innebär att avdelning eller utlandsmyndighet har dispositionsrätt, dvs. befogenhet att bereda, besluta och ingå avtal om insatser inom ramen för delegerade medel.

³¹ Regleringsbrev för budget år 2011 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete

Myndighetschefen, en ambassadör anställd av UD, blir ytterst ansvarig för de delegerade medlen från Sida. I de fall Sida inte delegerar dispositionsrätten till utlandsmyndigheten, kan ansvarsfördelningen bli otydlig, då ansvar för verksamheten och tilldelade medel inte sammanfaller.

Statskontorets iakttagelse är att otydligheter kan uppstå när ansvaret för tilldelade medel respektive för verksamheten inte sammanfaller.

4.4.3 Särskilda beslut vid sidan om strategier och regleringsbrev förrycker planeringen

Vid sidan av den ordinarie finansiella styrningen genom regleringsbrev och avtal med multilaterala organisationer, fattar regeringen av olika skäl särskilda beslut om att medel ska användas för olika ändamål under löpande budgetår.

Under år 2011 har regeringen t.ex. fattat beslut om 200 miljoner kronor via Sida och Världsbanken till Consultative Group on International Agricultural Research och en höjning av biståndet till Kenya med 25 miljoner kronor till 375 miljoner kronor år 2011 och ytterligare 25 miljoner kronor år 2012 och 2013. Detta i syfte att förstärka det momentum som finns i landet för en demokratisk och ekonomisk utveckling.

Särskilda beslut om satsningar vid sidan av den ordinarie budgetstyrningen innebär krav på genomförarna att snabbt kunna omsätta dessa i insatser som uppfyller de mål och krav som anges i olika policyer och strategier. Regeringen ställer krav på att insatser ”ska präglas av snabbhet och flexibilitet”³² i en verksamhet där det finns inbyggda trögheter. Detta kan försvåra den långsiktiga planeringen och uppfyllandet av de krav på förutsägbarhet som finns i Parisdeklarationen.

Statskontorets iakttagelse är att det är svårt att förena kraven på långsiktighet och förutsägbarhet med krav på snabba insatser och flexibilitet vid omprioriteringar.

³² Regleringsbrev för Sida år 2011

4.5 Uppföljning, redovisning och analys av resultat

Redovisning och analys av biståndets resultat sker inom ramen för såväl den ettåriga som den fleråriga styrningen. Utgångspunkten är i båda fallen de centrala styrdokument, dvs. samarbetsstrategierna för det bilaterala utvecklingssamarbetet och organisationsstrategierna för det multilaterala utvecklingssamarbetet.

4.5.1 Samarbetsstrategierna innehåller sällan krav på förväntade resultat

En förutsättning för resultatuppföljning är att det finns uppföljningsbara mål och preciserade krav på att redovisa resultat. Vår iakttagelse är att det i regeringens centrala styrdokument, dvs. samarbetsstrategier och organisationsstrategier, i stor utsträckning saknas sådana mål och resultatkrav. Detta gör det svårt att följa upp utfallet av strategierna.

I exempelvis samarbetsstrategierna finns inget avsnitt om förväntade resultat. Vanligtvis, men inte alltid³³, finns dock ett avsnitt om uppföljning och utvärdering av resultat. I samarbetsstrategin för Colombia³⁴ heter det bl.a. att:

”uppföljning av strategins resultat sker främst årligen genom strategins resultatmatris och landrapporten.³⁵ Resultatuppföljning ska ske genom att bevaka uppföljningen av SIDC, den colombianska regeringens utvecklingsplan, fattigdomsmål samt millenniemålen”.

Förväntade resultat preciseras först i de insatsavtal som tecknas med olika genomförare där Sida och utlandsmyndigheterna operationaliserar de många och ofta oprecisa mål som finns i respektive strategi.

I organisationsstrategin för Världsbanksgruppen, som inte heller innehåller några uppgifter om förväntade resultat, anger regeringen att

³³ Jfr exempelvis samarbetsstrategin för Moldavien 2011-2014 som inte innehåller några skrivelser om en resultat eller uppföljning

³⁴ Samarbetsstrategi för Colombia 2009–2013

³⁵ Benämns idag strategirapport

”uppföljning kommer att operationaliseras i en årlig arbetsplan för berörda aktörer”.

Regeringen styr således inte genom att precisera vilka resultat som ska uppnås för de medel som anslås under strategiperioden, då de många effektmål som strategin ska bidra till att uppfylla operationaliseras först på insatsnivå. Avståndet mellan strategimålen och resultaten på insatsnivå är därmed stort och det blir svårt att aggregera mål för hela strategiperioden.

Statskontorets iakttagelse är att samarbetsstrategierna sällan innehåller krav på vilka resultat som förväntas under strategiperioden. Utan precisering av förväntade resultat på strateginivå är det därför svårt för regeringen och Sida att följa upp strategimålen samt att använda resultat som underlag för omprövning.

4.5.2 Omfattande årlig resultatredovisning

Resultatredovisning sker dels genom årliga strategirapporter, dels genom en särskild resultatbilaga till Sidas årsredovisning.

I riktlinjer för samarbetsstrategier anger regeringen att ”strategirapporter syftar till att årligen redovisa vilka resultat den verksamhet som Sverige stödjer har uppnått, samt lyfta fram eventuella problem med genomförande av strategin. Strategirapporterna ska också utgöra ett underlag till geografiska samråd mellan Utrikesdepartementet och Sida”. Samråden äger rum två gånger per år, med fokus på ekonomiskt utfall (på hösten) och verksamhetens utfall (på våren). Det blir närmare 100 strategirapporter om året som tas fram av Sida i samarbete med utlandsmyndigheterna och som ska behandlas. Enligt UD ägnas ca en halvtimme åt varje strategirapport.

Strategirapporterna på ca 20 sidor utformas enligt detaljerade riktlinjer och bygger på de resultatmatriser som finns för samtliga insatser i respektive land. Genomförande och resultat av insatser redovisas inte för all verksamhet utan för de tre största insatserna per sektor och andra strategiskt viktiga insatser. I t.ex. strategirapporten för Kambodja hösten 2010 redovisades resultat för åtta av tolv pågående/avslutade

insatser, i vilka det svenska stödet varierade mellan 100 och 14 procent av den totala budgeten.

Sedan ett antal år tillbaka har regeringen gett Sida i uppdrag att ta fram en årlig resultatbilaga enligt särskilda anvisningar. Resultatbilagan är en omfattande skrift på cirka 150 sidor och används som underlag för en årlig skrivelse om biståndets resultat till Riksdagen.

Enligt anvisningarna för år 2010 skulle resultatbilagan innehålla redovisning, analys och bedömningar av resultat och effekter av den verksamhet som Sverige stödjer för dels den tematiska prioriteringen jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, dels de länder/regioner som avslutar en samarbetsstrategiperiod under året. Det innebär att resultatbilagan endast omfattar en begränsad del av Sidas verksamhet (verksamhet relaterat till jämställdhet omfattar drygt tio procent av kostnaderna för Sidas insatser). Därutöver redovisades resultat från fyra av närmare 50 samarbetsländer och två regioner.³⁶

Några motsvarande krav på resultatredovisning, såsom genom strategirapporter eller resultatbilagor, ställs inte på det multilaterala utvecklingsarbetet. Det är först i skrivelsen till riksdagen som någon resultatredovisning för denna verksamhet tas fram. Även här är det fråga om exempel på insatser som stöds av ett urval av de multilaterala organisationer som är mottagare av svenskt stöd. Underlaget för denna del av resultatskrivelsen är framför allt respektive organisations årsrapport.

De resultat som redovisas i den årliga redovisningsprocessen är i första hand kortsiktiga prestationer och aktiviteter samt beskrivningar av utvecklingen i samarbetsländerna.

Vid våra intervjuer har påtalats att kvaliteten i de redovisningar som lämnas till regeringen och riksdagen har brister. Detta av två skäl. För det första, har det visat sig svårt att aggregera uppgifter från enskilda insatser och resultatmatriser till resultat och effekter i förhållande till sektormål och övergripande mål på strateginivå. För det andra går det sällan att utläsa årliga effekter av vad som i grunden är en långsiktig

³⁶ Etiopien, Kambodja, Bosnien-Hercegovina och Moldavien samt regioner Mellanöstern och Nordafrika samt Sydostasien

investeringsverksamhet där effekterna av insatserna visar sig först efter många år. Sida är också ofta beroende av statistik från samarbetsländerna i sina uppföljningar. Denna statistik har ofta kvalitetsbrister och är därför inte alltid tillförlitlig.

Statskontorets iakttagelse är sammanfattningsvis att resultatbilagan långt ifrån redovisar samtliga insatser som genomförs under ett år. Detta ska sättas i relation till att arbetet med resultatbilagan som, vad Statskontoret erfar, har varit mycket resurskrävande. Dessutom kan kvaliteten i de uppgifter som redovisas vara osäker.

4.5.3 Resultaten av svenska biståndsinsatser kan ofta inte urskiljas

En synpunkt som ofta framhållits vid våra intervjuer är de principiella och praktiska problem som är förknippade med att följa upp och redovisa effekterna av svenska biståndsinsatser.

Parisdeklarationen om biståndseffektivitet, som Sverige anslutit sig till, ställer krav på samordning med andra givare i respektive samarbetsland. Syftet är att underlätta för samarbetslandet och undvika en fragmentisering av biståndsinsatserna. I exempelvis ett projekt för att förhindra människohandel i Mekongdeltat är Sverige en bland 20 givare, i andra fall kan den svenska insatsen vara så låg som 5 procent av den totala budgeten. Vidare finns en ambition i det svenska utvecklings-samarbetet att fokusera på dialog med andra givare och samverka genom en programansats, dvs. ambitionen är primärt inte att redovisa resultat av helsvenska insatser. De mål som anges i strategierna kan ofta inte heller nås med enbart svenska insatser.

En utveckling som innebär att utvecklingssamarbetet i högre grad kanaliseras genom programstöd och stöd till multilaterala organisationer innebär att möjligheterna att explicit redovisa resultat av svenska insatser ytterligare försvåras. Det som redovisas är utvecklingen i de sektorer där Sverige har bidragit tillsammans med andra givare. Det samma gäller utvecklingen mot en ökad andel bistånd till konflikt – och post-konfliktländer, för vilka effekter ofta kan nås först på lång sikt och är mycket svåra att mäta.

Samma situation gäller för det multilaterala utvecklingssamarbetet på cirka 10 miljarder kronor om året som bedrivs genom ett 30-tal multilaterala organisationer. Här är det inte möjligt att följa de svenska bidragen och knyta dessa till resultat och effekter av olika organisationers projekt och program, vilket beror på att det rör sig om basbudgetstöd. Den resultatinformation som redovisas för det multilaterala utvecklingssamarbetet bygger istället i stor utsträckning på respektive organisations årsrapport.

En framträdande synpunkt vid våra intervjuer är att utvecklingssamarbete rör värden som är svåra att mäta och där resultat kan uppnås först på lång sikt. Detta gäller inte minst insatser för demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, miljö och klimat samt kapacitetsutveckling, dvs. verksamheter som är mycket framträdande i svenskt utvecklingssamarbete. Regeringen har också uppmärksammat problemen att redovisa de långsiktiga effekterna av biståndet, exempelvis anger regeringen att ”det i de flesta fall inte är möjligt att visa på resultat kopplade till just det svenska utvecklingssamarbetet”.³⁷ I en av regeringens resultatskrivelser beskrivs det som redovisas som ”resultat av den verksamhet som Sverige stöder genom biståndet”,³⁸ inte effekterna av det svenska biståndet.

Statskontorets sammanfattande iakttagelse är att det är svårt att på en aggregerad nivå med någon större grad av säkerhet urskilja resultaten av det svenska utvecklingssamarbetet. Detta dels av praktiska skäl, dels på grund av ökade krav på samordning av utvecklingssamarbetet med andra aktörer. Hela det multilaterala utvecklingssamarbetet, men även en betydande del av det bilaterala, samordnas med andra givare, inte minst för att underlätta för samarbetsländerna. Detta innebär att ambitionen att redovisa resultat direkt kopplade till svenska biståndsinsatser är svårt att uppnå.

³⁷ Regeringens skrivelse om biståndets resultat 2008/09:189 samt Biståndets resultat – tema miljö och klimat, regeringens skrivelse 2009/10:214

³⁸ Regeringens skrivelse om biståndets resultat 2008/09:189 samt Biståndets resultat – tema miljö och klimat, regeringens skrivelse 2009/10:214

4.5.4 Långsiktiga effekter av det svenska biståndet analyseras sällan

Resultatinformation av mer långsiktig karaktär återfinns främst i halvtidsöversyner och bedömningsunderlag inför nya strategiperioder. I viss mån används även utvärderingar för att belysa långsiktiga effekter och resultat av utvecklingssamarbetet.

Halvtidsöversyner

Halvtidsöversyner har till syfte att ”säkerställa strategins fortsatta relevans och att dess genomförande fortgår planenligt”.³⁹ En halvtidsöversyn ”ska klargöra om det finns behov av att revidera strategins inriktning och omfattning”. Eventuella revideringar sker genom regeringsbeslut. Tidshorizonten för halvtidsöversyner är återstoden av strategiperioden, dvs. de närmaste två åren. Behov av en halvtidsöversyn fastställs ofta redan i en samarbetsstrategi och gäller främst länder där man bedömer att utvecklingen kan förändras snabbt. Sida får i sådana fall i uppdrag att ta fram underlag inför halvtidsöversyner, vilka dokumenteras i en särskild rapport. Viss kortfattad resultatinformation på sektorsnivå ges i dessa rapporter. I halvtidsöversynen för Bolivia⁴⁰ redovisas t.ex. utvecklingssamarbetets resultat (hittills) översiktligt för fyra sektorer: demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, utbildning, naturresurser och klimat samt forskning. Detta används som underlag för överväganden om förutsättningar för genomförande av strategin samt rekommendationer om det framtida samarbetet med Bolivia. Någon djupare analys av de långsiktiga effekterna av den svenska strategin på längre sikt än strategiperioden görs dock inte.

Bedömningsunderlag

I slutet av en strategiperiod ges Sida i regleringsbrevet i uppdrag att ta fram ett bedömningsunderlag för en ny strategiperiod. Bedömningsunderlaget ska enligt detaljerade riktlinjer innehålla ett avsnitt om resultat från tidigare samarbete med landet ifråga. Våren 2011 tog Sida fram fyra bedömningsunderlag,⁴¹ i samarbete med respektive utlands-

³⁹ Riktlinjer för samarbetsstrategier

⁴⁰ Rapport från Halvtidsöversyn av Sveriges utvecklingssamarbete med Bolivia mars 2011

⁴¹ Zambia, Tanzania, Sudan samt Västbanken/Gaza

myndighet, som sedan får i uppdrag av UD att ta fram ett förslag till ny strategi.

Bedömningsunderlaget för exempelvis Tanzania⁴² innehåller framför allt beskrivningar över utvecklingen i samarbetslandet samt ett antal sidor där Sida redovisar resultat från tidigare samarbete, dvs. för strategiperioden 2006–2010, då biståndet uppgick till mer än 1,5 miljarder kronor fördelade på sju sektorer⁴³. Redovisningen för respektive sektor relateras till huruvida insatserna i sektorn har bidragit till något eller några av strategins tre övergripande strategimål. Projektens resultat beskrivs och Sida bedömer om dessa har nått förväntade resultat eller inte. Den samlade slutsatsen är: ”Sidas bedömning av projektresultat i de största projekten samt i utvalda strategiska projekt visar att målsättningar och avsedda resultat har uppnåtts i tillfredsställande grad.” Samtidigt konstaterar Sida att de uppsatta målen i Tanzanias förra utvecklingsplan till stor del inte har nåtts och att de verksamhetsmål Sida följt i sin resultatmatris också visar på blandade resultat. Bedömningsunderlaget avslutas med Sidas överväganden och slutsatser av bedömningarna och ska enligt riktlinjerna utmyнна i förslag på val av sektorer, samarbetspartners och samarbetsformer. Någon djupare analys av samarbetets resultat på längre sikt görs inte. Detta trots att Sverige har bedrivit bistånd i Tanzania under mycket lång tid.

En synpunkt som lyfts fram vid våra intervjuer, framför allt vid de geografiska enheterna inom UD, är att resultatbedömningar, och då framför allt bedömningsunderlag, i större utsträckning bör fokusera på långsiktiga, förutsättningslösa analyser av resultat av biståndsinsatser på landnivå. Det kan exempelvis handla om vilka förändringar som har åstadkommit i respektive land, vilka resultat som har uppnåtts på lång sikt och vilka slutsatser som kan dras av detta. Och i sin förlängning; hur bör framtida insatser utformas? Idag anses underlagen i allt för stor utsträckning bestå av sektorsvisa beskrivningar av insatser. Vidare påtalas att kopplingen mellan genomförda insatser och resultat många gånger är svag.

⁴² Bedömningsunderlag för ny samarbetsstrategi med Tanzania 2012–2016, 2011-03-31

⁴³ Utbildning, energi, demokratisk samhällsstyrning, privatsektorutveckling, forskning, Hiv/Aids och generell budgetstöd

En synpunkt som framförts är också att det i mycket saknas en vision ”bortom biståndet”, exempelvis en analys av varför fattigdomen fortfarande är stor i ett land där Sverige genom biståndet har varit verksam i decennier. Sida anses rimligen ha kompetens för att göra sådana analyser samt att problematisera och att identifiera mervärdet av svenskt bistånd.

Utvärderingar

Utvärderingar av enskilda projekt och insatser förekommer ofta, och ibland görs utvärderingar inom ramen för bedömningsunderlag. Vår iakttagelse är dock att utvärderingar i begränsad utsträckning används för att belysa långsiktiga effekter och resultat av utvecklingssamarbetet, dvs. över en tidsperiod längre än en strategiperiod på vanligtvis fyra år. Ett exempel på en sådan långtidsutvärdering är den som nyligen gjorts för Sveriges bistånd till tre länder i Sydostasien⁴⁴ från år 1969 och framåt, med fokus på lärande. Denna utvärdering gjordes dock i samband med att samarbetet fasades ut i dessa länder.

För det multilaterala utvecklingssamarbetet, som hanteras av UDMU, sker motsvarande processer i samband med att en organisationsbedömning görs och en organisationsstrategi ska omarbetas. Dessa strategier har en löptid på högst fyra år.

Statskontorets iakttagelser är sammanfattningsvis att de långsiktiga effekterna av utvecklingssamarbetet sällan följs upp, analyseras och redovisas. De analyser och bedömningar som förekommer är knutna till omprövning av relativt korta strategiperioder där långsiktiga effekter kan vara svåra att fånga. Långsiktiga effekter fångas inte upp i årliga resultatredovisningar utan genom utvärderingar. Dessa används dock inte regelmässigt i uppföljningen av utvecklingssamarbetet.

4.5.5 Resultatuppföljning används inte i den strategiska styrningen

Resultatinformation i form av årliga uppföljningsrapporter från olika projekt och program inom det bilaterala utvecklingssamarbetet används som underlag för resultatmatriser och för att ge styrsignaler

⁴⁴ Evaluation Study of Long-Term Development Cooperation between Laos, Sri Lanka, Vietnam and Sweden, GHD, May 2011

tillbaka till de som genom avtal ansvarar för dessa insatser. På insatsnivå finns således en resultatuppföljning som kan utgöra underlag för en omprövning av insatser.

Av intervjuer vid UD framgår att samarbetsstrategier sällan omprövas under en pågående strategiperiod. I de fall samarbetsstrategier har omprövats, så är det inte till följd av resultatbedömningar utan snarare av andra skäl. Ett exempel är regeringens beslut sommaren 2011 att höja anslaget i samarbetsstrategin till Kenya från 375 till 400 miljoner kronor för år 2011 och med ytterligare 25 miljoner kronor om året för perioden 2012–2013. Det motiv som anges för ökningen är det förestående valet år 2012 och mot bakgrund av de oroligheter som förekom vid det förra valet.

Ett annat skäl som framkommit till varför sådana omprövningar och omprioriteringar inte görs är avsaknaden av underlag i form av systematiska resultatanalyser och utvärderingar.

Vid våra intervjuer vid såväl Sida som UD påtalas att samarbetsstrategier sällan omprövas under löpande strategiperiod genom ett nytt regeringsbeslut. Det skäl som uppges är att beredningsprocessen inom Regeringskansliet är så pass omfattande och tidsödande att man vill undvika beslut om förändringar under en pågående strategiperiod.⁴⁵ Istället uppges man inom UD att det finns ett värde i att utnyttja den flexibilitet som finns i strategierna för att göra justeringar under löpande period, exempelvis till följd av ett samråd. Detta innebär att det kan finnas incitament att inte införa alltför preciserade mål och resultatkrav i strategierna, då detta motverkar flexibiliteten.

Statskontorets iakttagelse sammanfattningsvis är således att systematisk resultatuppföljning i omprövningssyfte främst förekommer på insatsnivå och mer sällan på strategisk nivå. När det gäller mer långsiktiga resultat, dvs. på 10–15 års sikt, finns det ingen etablerad process för att använda effektutvärderingar på ett systematiskt sätt.

⁴⁵ Enligt Riktlinjerna för samarbetsstrategierna är normaltiden för att ta fram en ny samarbetsstrategi åtta månader.

4.6 Konsekvenser för aktörer i styrkedjan

Statskontoret har analyserat⁴⁶ vilka konsekvenser resultatstyrningsmodellen får för ett antal aktörer. Det gäller dels de förändringar som Sida och utlandsmyndigheterna får göra när exempelvis en ny policy har beslutats, dels modellens genomslag och påverkan på aktörer längre ut i styrkedjan såsom för ramorganisationer och svenska myndigheter som arbetar med biståndsinsatser och kapacitetsuppbyggnad på uppdrag av Sida.

4.6.1 Konsekvenser för UD

I detta avsnitt har vi primärt valt att fokusera på de geografiska enheterna. De geografiska enheterna har ett brett uppdrag då de arbetar åt samtliga tre statsråd inom UD. De har således att, förutom utvecklingsarbetet, även handlägga frågor som berör utrikes- och säkerhetspolitik och utrikeshandel. Centralt är således att beakta ett helhetsperspektiv på svensk utrikespolitik inom respektive region.

Det är stora skillnader mellan de geografiska enheterna beträffande hur pass framskjuten roll utvecklingssamarbetet har. För t.ex. enheten för Asien har antalet samarbetsländer på senare år minskat, vilket kan innebära att frågorna inte prioriteras i samma utsträckning som inom t.ex. enheten för Afrika.

De styrdokument som upplevs som viktigast är regeringens tre tematiska prioriteringar samt samlingsstrategierna. Vad gäller policyer och tematiska strategier framhålls att dessa är svårare att hantera. Handläggarna anser sig inte ha tillräcklig kompetens på området och får i stor utsträckning förlita sig på UD:s funktionella enheter för att bevaka policy- och styrningsfrågor.

För att få genomslag måste regeringens prioriteringar införlivas i samlingsstrategierna. En uppgift för de geografiska enheterna är att ta emot bedömningsunderlag från Sida och därefter författa instruktioner

⁴⁶ Sweco Eurofutures har på uppdrag av Statskontoret bl.a. genomfört en analys av vilka konsekvenser den införda styrmodellen för svensk biståndspolitik har fått för ramorganisationer och statliga myndigheter som genomför biståndsinsatser på uppdrag av Sida. Sweco Eurofutures rapport återfinns som bilaga 3.

till chefen för utlandsmyndigheterna med uppdrag att ta fram en ny samarbetsstrategi. Enheterna har därmed fått en mer framträdande roll i processen att ta fram nya samarbetsstrategier. Uppgiften att utarbeta en instruktion om ny samarbetsstrategi upplevs som komplicerad. Hänsyn ska tas till en politisk bedömning av situationen i landet samt Sidas bedömningsunderlag. De geografiska enheterna upplever att Sida här har ett kunskapsövertag.

I processen med att ta fram nya samarbetsstrategier samordnar sig de geografiska enheterna vanligtvis främst med USTYR och UDUP. Processen ställer krav på egen kompetens och tillfredsställande stöd från USTYR och UDUP.

De geografiska enheterna har också en viktig roll i att årligen följa upp samarbetsstrategier genom samråd. Denna process har fått ökat tyngd genom regeringens ambition att stärka resultatstyrningen.

En av de intervjuade beskriver UD:s geografiska enheters roll på följande sätt som att:

”Det handlar i mycket om att finna en balans mellan flexibilitet och relevans respektive risker och behov av kontroll av medel. Därutöver tillkommer Parisagendan samt svenska politiska bedömningar. Vidare ska regeringens prioriteringar samt Politiken för global utveckling beaktas. Hänsyn ska också tas till den ”biståndspolitiska diskursen” om program och budgetstöd framför projektstöd mm. Ibland kan dessa perspektiv komplettera varandra. Det är dock inte lätt att skapa en tydlighet med alla dessa perspektiv”.

Vi har tidigare också pekat på att de geografiska enheterna efterlyser mer långsiktiga och förutsättningslösa analyser av Sida av resultat av biståndsinsatser på landnivå. Vidare påtalats ibland den svaga kopplingen mellan insatser och resultat i bedömningsunderlagen.

Statskontorets sammanfattande iakttagelse är att de geografiska enheterna har fått en mer framskjuten roll i och med regeringens krav på stärkt resultatstyrning. Samtidigt visar Statskontorets utvärdering att enheterna har vissa problem med att hantera alla de perspektiv som de har att beakta.

4.6.2 Konsekvenser för Sida

Sida ska anpassa sin verksamhet och sina interna styrdokument till de förändringar som sker i regeringens styrning. Den bild som framkommit vid våra intervjuer är att såväl antalet förändringar som antalet styrsignaler har ökat under senare år.

Föreskrivna processer för löpande insatsuppföljning, resultatredovisning, strategidialoger samt detaljerade anvisningar för hur olika dokument ska utformas ställer stora krav på resurser hos Sida, samtidigt som myndighetens personal har dragits ned. En större andel av personalen ska dessutom vara verksam i fält. Vidare har kraven på internkontroll ökat liksom Sidas ansvar för att följa upp samarbetspartners verksamhet till följd av Riksrevisionens rekommendationer. Sida håller också på att ta fram ett nytt insatsuppföljningssystem för att svara upp mot de nya kraven på resultatstyrning.

Vår genomgång av policyer och strategier visar att regeringen har beslutat om tio nya policyer samt beslutat om ett stort antal nya samarbetsstrategier åren 2009–2010. Under år 2011 har Sida haft i uppdrag att ta fram fyra bedömningsunderlag för nya samarbetsstrategier. Nästa år ska tio sådana underlag tas fram för samarbetsländer där samarbetsstrategierna löper ut.

Dessa styrdokument ska omsättas i Sidas verksamhet och anpassas till Sidas interna och externa styrdokument. I årsredovisningen för år 2010 uppger Sida att myndigheten vidtagit en rad åtgärder till följd av nya policyer och strategier:

- Ny vägledning för fattigdoms- och utvecklingsanalys
- Genomförandeplan för policygenomslag
- Seminarier och utbildningar för Sidapersonal
- Systematiska policygenomgångar av strategier
- Systematiska genomgångar av insatsportföljer
- Flyttad kompetens inom organisationen
- Ny kategori handläggare – programansvariga med rådgivningsansvar
- Ansvarsförtydligande för operativa chefer

- Kvalitetssäkringskommittéer
- Samordning med Sidas avdelning för tematiskt stöd

Vad detta kräver i form av i tid och resurser har, vad Statskontoret erfar, inte beräknats.

Av våra intervjuer framgår att det vid sidan av de formella styrprocesserna i styrmodellen förekommer omfattande löpande och regelbundna kontakter mellan UD och Sida på olika nivåer. Detta framgår av ett aktuellt dokument från USTYR.⁴⁷ Av dokumentet framgår, att det förutom den årliga sedvanliga dialogen mellan UD:s politiska ledning och Sidas ledning, förekommer sexveckorsmöten, möten med anledning av Sidas roll som expertmyndighet, samråd kring strategi- och policygenomförande samt samråd på en rad områden.⁴⁸

Av Statskontorets utvärdering framgår också att det förekommer att uppdrag ges direkt till enskilda handläggare inom Sida från tjänstemän inom UD. Dessutom styr regeringen, som tidigare nämnts, genom särskilda beslut under löpande budgetår vid sidan av regleringsbrevet.

Det finns inom biståndspolitiken ett behov av flexibilitet vid användandet av medel. Detta eftersom verksamheten till sin karaktär präglas av stor osäkerhet då insatser ofta påverkas av externa faktorer i samarbetslandet. Sverige har under senare år satsat allt mer bistånd i konflikt- och postkonfliktländer, vilket innebär en ökad risk för att planerade insatser relativt snabbt måste kunna ställas om. Detta ställer stora krav på Sidas förmåga att kunna anpassa sin verksamhet till nya förutsättningar.

Om en planerad insats av något skäl inte kommer till stånd eller kräver mindre resurser, kan detta leda till problem för utlandsmyndigheterna och Sida i genomförandet av samsarbetsstrategin. För att hantera denna typ av situationer kan det krävas ett handlingsutrymme utöver regleringsbrevets villkor om att insatser inte får över- eller understiga tio procent av budgeten.

⁴⁷ Möten, mötesformer och kontaktytor mellan UD och Sida, USTYR, 2011-08-05

⁴⁸ Enligt PM från USTYR: Tidsbegränsade tillfälliga samråd, samråd i administrativa och organisatoriska frågor, samt samråd kring genomförande av strategier och policyer såsom HUMSAM, geografiska samråd, multisamråd, organisationssamråd, samt samråd för ett 10-tal specificerade strategier och policyer.

Flexibiliteten kan också påverkas negativt av strategiska överväganden i Sverige. I riktlinjer för samarbetsstrategier anges exempelvis att verksamheten i ett samarbetsland ska bedrivas i högst tre sektorer, vilket kan begränsa möjligheten att omfördela resurser. Sida har under år 2011 redovisat ett uppdrag att avseende möjligheterna till ytterligare ämnesfokusering, i vilket föreslås en utbudskoncentration och att tematiska policyer i högre grad ska prioritera mellan underteman.⁴⁹

Regeringens ambition är också att utvecklingssamarbetet ska bedrivas genom längre, större och färre insatser och avtal. Även detta kan minska flexibiliteten när behov av att omfördela resurser uppkommer.

Statskontorets iakttagelse är sammanfattningsvis att den höga förändringstakten och ett stort antal styrsignaler, även vid sidan av den ordinarie styrningen, har fått betydande konsekvenser för Sida. Det gäller exempelvis framtagandet av interna styrdokument samt åtgärder för att leva upp till de nya kraven på resultatstyrning. Styrningen innebär dessutom att Sida i sin tur ska ställa nya och mer långtgående krav på sina samarbetspartners. Det ställs också stora krav på flexibilitet i en verksamhet som i stor utsträckning har karaktären av långsiktiga investeringar i länder och regioner, där det ofta råder stor osäkerhet och där förutsättningarna för att bedriva utvecklingssamarbete snabbt kan förändras.

4.6.3 Konsekvenser för utlandsmyndigheterna

Utlandsmyndigheterna har en viktig uppgift i att omsätta regeringens policyer och prioriteringar i insatser i det enskilda samarbetslandet.

En iakttagelse vid våra intervjuer med utlandsmyndigheter är att det idag finns större fokus på resultat. Vidare upplevs styrningsstrukturen ha blivit tydligare. Det upplevs dock fortfarande som svårt att omsätta regeringens mål i en landkontext. Det är många olika insatser av mycket olika karaktär som ska hanteras. Det upplevs vidare som problematiskt att harmonisera insatser och sektorer till det stora antalet styrdokument. Många gånger upplevs målen som diffusa och svåra att operationalisera. Det gäller inte minst på området demokrati och

⁴⁹ Sida, Promemoria 2001-06-30, Ämnesfokusering

mänskliga rättigheter där målen upplevs som mycket övergripande. En synpunkt som framförts av utlandsmyndigheterna är att det för dessa områden borde gå att ta fram mer konkreta och underliggande mål.

En fråga som lyfts fram av utlandsmyndigheterna är huruvida samtliga policyer ska tillämpas, då alla policyer inte upplevs som relevanta i en landkontext. Vad som efterfrågas är en starkare integrering mellan de politiska dokument som policyer utgör och den operativa verksamheten. Här anser sig utlandsmyndigheterna behöva vägledning.

Svårigheter att redovisa och förmedla resultat upplevs som särskilt komplicerat för konflikt- och postkonfliktländer där arbetet berör ett stort antal samarbetspartners och i stor utsträckning sker genom dialog där den politiska kontexten är central. Det är också problematiskt att dela upp verksamheten i konflikt- och postkonfliktländer på sektorer, då demokrati och mänskliga rättigheter är långsiktiga och övergripande, allmänna frågor.

Utlandsmyndigheterna (och Sida) ska ta fram en årlig strategirapport som baseras på en resultatmatris. Strategirapporten diskuteras vid två samråd per år vid vilka företrädare för utlandsmyndigheterna deltar. Strategirapporterna fokuserar på resultat som är satta på årsbasis och avser (eller borde avse) tämligen ”aktivitetsnära” resultat. En synpunkt som framkommit vid våra intervjuer är att den årliga styrningen har alltför stort fokus på resultat och att utvecklingssamarbete är en långsiktig verksamhet där möjligheterna att redovisa effekter på årsbasis är mycket begränsade. De årliga samråden bedöms vidare vara alltför korta (cirka en halv timme per land) för mer genomgripande analyser. Möjligen kan halvtidsöversyner utgöra ett mer lämpligt tillfälle att diskutera resultat och frågor såsom införlivandet av policyer och tematiska strategier, t.ex. vad gäller det civila samhället, forskning samt kopplingar till multilateralt stöd.

En ämneskoncentration/koncentration till färre sektorer upplevs också kunna vara ett problem. Ett exempel på detta är Vietnam, där man vid utlandsmyndigheten upplever att regeringen inte styr utifrån resultat. Utlandsmyndigheten anser sig ha åstadkommit stora framgångar inom hälsosektorn, men denna sektor är inte prioriterad av regeringen. Här

kan det finnas en risk för att en allt för långtgående koncentration på sektorer leder till att komparativa fördelar inte tas till vara fullt ut.

Den nuvarande ansvarsfördelningen mellan UD och Sida innebär att chefen för en utlandsmyndighet, vanligtvis efter delegering till biståndschefen, ska lämna ett förslag till en ny samarbetsstrategi till regeringen. Därefter bereds ärendet inom Regeringskansliet och regeringen fattar beslut om ny strategi som Sida får i uppdrag att genomföra. Att ta fram ett förslag till samarbetsstrategi var tidigare en uppgift som Sida ansvarade för. Vår bild är att det råder en viss osäkerhet, framför allt inom Sida, vad gäller myndighetens roll i arbetet med samarbetsstrategier. En synpunkt är att rollfördelningen mellan UD och Sida har blivit tydligare samtidigt som det upplevs som tveksamt huruvida Sidas kompetens utnyttjas optimalt med nuvarande ansvarsfördelning.

En synpunkt som framkommit vid intervjuerna är också att den mängd rapportering som man har att göra, inte minst till följd av Parisagendan, riskerar att ”ta udden” av det bilaterala biståndet. Detta eftersom att allt mer tid får avsättas för dialog med andra givare, med samarbetslandet, med andra organisationer m.fl. En konsekvens av detta är sammantaget att allt mindre tid kan ägnas åt fältverksamhet.

Statskontorets sammanfattande iakttagelse är att utlandsmyndigheterna upplever målen för utvecklingssamarbetet som diffusa och svåra att operationalisera i en landkontext. I detta avseende anser man sig behöva vägledning. Dessutom ägnar utlandsmyndigheterna allt mer tid för rapportering och samordning av biståndet, vilket medför att mindre tid kan ägnas åt fältverksamhet.

4.6.4 Konsekvenser för ramorganisationer⁵⁰

Flernivåstyrning

Sida anlitar 15 civilsamhällesorganisationer, s.k. ramorganisationer, för att bedriva olika slags insatser. Verksamheten styrs av en särskild policy⁵¹ och strategi,⁵² Sidas anslagsinstruktion⁵³ samt treåriga ram-

⁵⁰ Detta avsnitt bygger på en studie som Statskontoret låtit Sweco Eurofuture utföra. Se bilaga 3.

⁵¹ Pluralism – policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete, 2009

⁵² Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, 2010–2014

avtal med respektive organisation. Denna verksamhet styrs enligt Sida däremot inte av samarbetsstrategierna med olika länder. De krav som ställs på ramorganisationer med avseende på utvärdering och resultatrapportering beskrivs i Sidans anslagsinstruktion och i ovan nämnda strategi.

Arbetet genom ramorganisationerna innebär så kallad flernivåstyrning. Från UD till Sida vidare genom ramorganisationen som antingen kan arbeta med direktstöd till lokal verksamhet eller vidareförmedla genom annan svensk organisation. Lokalt går stödet ibland också via lokala platskontor vidare till parter i fält. De lokala projekten eller insatserna kan ofta ha finansiering från andra organisationer, stater och multilaterala organisationer med helt eller delvis egna målformuleringar och krav på uppföljning och redovisning. Beroende på organisation och insats så innebär detta mer samlat styrning genom minst 4–6 nivåer och ett ofta komplext nät av styrsignaler på lokal nivå i mottagarländerna.

Uppföljning och återrapportering

De krav som ställs på ramorganisationer med avseende på utvärdering och resultatrapportering beskrivs i Sidans anslagsinstruktion och i ovan nämnda policy. Även i ramavtalen anges kraven på en ”resultatorienterad” slutrapport.

Uppföljningen av ramorganisationerna sker utifrån treårscykler med ett ”broår” då omprövning sker för att sedan eventuellt följas av nytt i regel flerårigt avtal. Ramorganisationerna rapporterar även årsvis men granskningen och genomgången och resultatrapporteringen är djupare efter tre år. Detta innebär i praktiken ofta en djupare granskning av 2–4 ramorganisationer per år. Resultaten där ligger sedan till grund för en ny bedömning om ramavtal. I nästa steg lämnar ramorganisationen in en ny ansökan för en ny period. Om ansökan inte håller tillräcklig kvalitet eller tidigare påpekade brister inte åtgärdats, kan anslaget minskas, man kan få kortare avtal än tidigare eller helt mista ramavtalet. Sida tar också i samband med ”broåret” fram ett gransknings-PM för varje ramorganisation och genomför systemrevisioner av respektive ramorganisation med fokus på organisatoriska aspekter, kontroll, kapacitet etc.

⁵³ Sidans instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, det s.k. folkrörelseanslaget

Från granskningspromemorian (från treårsrapporteringarna) kan sedan resultat föras över till exempelvis resultatbilagan i Sidas årsredovisning som en del i rapporteringen till regeringen. Den treåriga rapporteringscykeln innebär dock att det inte går att rapportera resultat och effekter för alla ramorganisationer varje år. Rapporteringen är inte systematiserad och helt enhetlig, exempelvis genom en mall där samtliga ramorganisationer fyller i samma fält, utan rapporteringens fokus och inriktning beskrivs i instruktionen och med utgångspunkt i den får ramorganisationerna sedan själva delvis välja form och upplägg som ska godkännas av Sida. Sidas instruktion innehåller omfattande och detaljerade återrapporteringskrav.

Den förändrade styrningens påverkan på ramorganisationer

Vår studie visar att ramorganisationerna upplever sig i hög grad ha påverkats av den förändrade styrningen. I princip samtliga intervjuade ramorganisationer menar att styrningen förändrats de senaste åren med fokus på framför allt tydligare krav på resultat och effekter. Majoriteten ramorganisationer är också delvis kritiska. Flera menar att dialogen om modellen och arbetssättet vid framtagandet borde ha varit djupare och mer ömsesidigt.

Flera ramorganisationer anser också att Sida inte funnit formen för hur resultatstyrningen bör genomföras. Man menar att det fortfarande finns en osäkerhet avseende hur återrapporteringen ska genomföras för verklig nytta och användbarhet. Återrapporteringskraven upplevs som mer detaljinriktade, specifika och långtgående i relation till vad ramorganisationerna menar är möjligt att mäta med bibehållen kvalitet på kort sikt.

Ingen ramorganisation menar dock att den förändrade styrningen lett till fler utvärderingar av verksamheten och ingen ramorganisation bedömde heller att den förändrade styrningen lett till bättre utvärderingar. Indikatoruppföljning användes redan tidigare samtidigt som intervjupersonerna i ett par fall menar att den indikatorbaserade uppföljningen fått något större genomslag med modellen. Inte heller systematiken eller regelbundenheten i återrapportering har stärkts enligt intervjupersonerna. Man menar att återrapporteringen varit systematisk och regelbunden redan tidigare, eftersom den treåriga återrapporteringscykeln

funnits sedan länge. Några ramorganisationer menar också att tuffare krav på ekonomisk kontroll och förändrade revisionskrav är ett resultat av den förändrade styrningen.

Resursbehov för att uppfylla Sidas återrapporteringskrav

Den andel av ramorganisationernas tid som läggs ner på återrapportering och resultatredovisning har enligt deras egen skattning ökat klart de senaste åren. Endast en ramorganisation har dock velat skatta tidsåtgången mer specifikt. Den enda ramorganisation som gjort en skattning (men som ville ange procent nedlagd tid) anger en ökning på mellan 50 och 100 procent de senaste åren. Två ramorganisationer uppger att man inte lägger mer tid nu än tidigare. I ett fall menar man att tiden som läggs ner på återrapportering och resultatredovisning i svenska medlems- eller samarbetsorganisationer ökat (detta är endast relevant i två organisationer i urvalet).

I tre fall betonas också att kostnaderna för ekonomisk kontroll och revision ökat tydligt de senaste åren. Klart är att styrningen av ramorganisationerna de senaste åren i hög grad handlat om just revision och ekonomisk kontroll.

Konsekvenser av styrningen längre ut i styrkedjan

På frågan vilken påverkan den nya resultatstyrningsmodellen har längre ut i styrkedjan, närmare den lokala nivån, betonar hälften av ramorganisationerna att modellen har en påverkan (åtminstone på sikt). En påverkan som dessa ramorganisationer inte tycks se som i huvudsak positiv. De exemplifierar bland annat med insatser som fått avslutas pga. svag koppling till styrdokumentet samt att små aktörer kan falla bort då dessa saknar de administrativa resurser som krävs. Ramorganisationerna är oftast tveksamma till om styrningen är anpassad till deras samarbetspartners arbetssätt och inriktning. En majoritet ramorganisationer betonar också att den tid som går åt till återrapportering och uppföljning ibland måste tas från övrig verksamhet. Samtidigt har ramorganisationerna haft relativt svårt att exemplifiera större eller mer genomgripande problem som ett resultat av styrningen på lokal nivå i mottagarländerna. Något som nämns i flera intervjuer är att kvaliteten på statistik i vissa mottagarländer inte är förenliga med återrapporteringskraven.

I fler fall menar ramorganisationerna att förändringarna i styrningen delvis strider mot Parisagendans fokus på ägarskap i mottagarländerna. Man upplever att styrningen, främst genom specificerade och relativt utförliga återrapporteringskrav, blir för intervenerande, specifikt påverkande etc. Relativt lite har dock framkommit angående hur mer specifikt som mottagarländernas ägarskap påverkas till det sämre.

Den tid som läggs ner på återrapportering och resultatredovisning hos samarbetsorganisationer i mottagarländerna har också ökat tydligt enligt en majoritet ramorganisationer.

Resultatstyrningens effektivitet

Sammanfattningsvis, en absolut majoritet av ramorganisationerna är tveksamma till att det ökade fokuset på resultatstyrning möjliggör ett ökat genomslag för regeringens prioriteringar. Styrmodellen kan ännu inte antas ha bidragit till en mer effektiv resultatstyrning av det utvecklingsarbete som sker genom ramorganisationerna. Delar av innehållet i styrande dokument når sannolikt den lokala nivån. Mer grundläggande eller för tillfället prioriterade budskap har också större chans att nå fram genom nivåerna. Styrsystemets relativa komplexitet och spridning i olika dokument försvårar dock för enskilda tjänstemän och personal i det civila samhället att ta till sig eller sprida mer grundläggande budskap, mål och inriktningar. Förutsättningarna är inte heller optimala ur ett styrperspektiv när transparensen och enkelheten delvis saknas. Det framgår också av intervjumaterialet att flera ramorganisationer inte uppfattar att de måste ta till sig ”allt” som står i styrdokumentet. Mängden styrdokument, olika policyer och instruktioner skapar en handlingsfrihet för Sida och för ramorganisationer och som i något fall uttryckt att man ”tar till sig det bästa i varje dokument”.⁵⁴

De kostnadsökningar som uppkommit kan inte heller värderas helt i relation till nytta och värde av återrapportering inom ramen för uppdraget. Frågan är inte bara vilken kvalitet på återrapportering som åstadkoms eller om målen fungerar styrande i program eller verksamhet utan också i vilken utsträckning Sida, UD, ramorganisationerna eller samarbetspartnerna lokalt dragit policyrelevanta slutsatser, omprövat

⁵⁴ ”Daniel Tarschys beskriver detta som detaljeringsparadoxen; ju fler mål och konkreta uppdrag för myndigheten att hantera, desto större möjlighet att på egen hand fastställa prioriteringarna.” SOU 2007:75.

inriktningar, områden eller arbetsprocessen genom lärande som ett resultat av förändringarna. En tolkning av att ingen ramorganisation velat skatta antal årsarbetskrafter är att den ökade arbetsinsatsen i huvudsak klarats inom ramen för befintlig personalstyrka och resurser. Flernivåstyrningen och den relativt komplexa aktörsstrukturen gör det också svårare att överblicka vilka resurser som faktiskt används till återrapportering och liknande.

4.6.5 Konsekvenser för svenska myndigheterna som bedriver biståndsarbete⁵⁵

Styrningen vid kapacitetsutvecklingsinsatser

Samarbetsstrategier för olika länder innehåller ofta kapacitetsutvecklingsinsatser som genomförs med hjälp av svenska myndigheter. De övergripande mål som styr dessa insatser framgår av propositionen Gemensamt ansvar⁵⁶ och Sveriges politik för global utveckling.

För att förenkla samarbetet mellan Sida och myndigheterna har Sida tagit fram ramöverenskommelser. I ramöverenskommelserna definieras bland annat en myndighets unika kompetens inom ramen för myndighetens uppgifter enligt instruktionen. Ramöverenskommelserna utgör också ett övergripande ramverk som bl.a. behandlar formfrågor och gemensamma regler.⁵⁷ Den bild som framkommit i kontakter med Sida är också att man främst har målbeskrivningar i enskilda projekt och satsningar men att sådana som regel inte finns med i ramöverenskommelserna. Ramöverenskommelserna är de dokument som enligt myndigheterna själva främst styr insatserna tillsammans med de enskilda avtal som skrivs separat för enskilda projekt.

Inom Sida används policyer ”för att skapa en plattform för hur vi ska agera i våra olika insatser. Policyer är politiska dokument och vår uppgift är att bidra till att de genomförs.”⁵⁸ Ett exempel som berör de

⁵⁵ Detta avsnitt bygger på en studie som Statskontoret låtit en konsult utföra. Se bilaga 3.

⁵⁶ Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (Prop.2002/03:122).

⁵⁷ Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser, SADEV 2010:3.

⁵⁸ Se: www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/Policyer-och-strategier/.

statliga myndigheterna är policyn för jämställdhet.⁵⁹ Styrande på en mer verksamhetsnära nivå inom Sida är Arbetsbeskrivningen för fokalpunkter,⁶⁰ där Sida beskriver hur relationer med myndigheter samordnas.

På några myndigheter har man också, åtminstone tidigare, haft interna styr- eller policydokument kopplat till myndigheternas arbete med kapacitetsutveckling i utvecklingssamarbetet.

Uppföljning och återrapportering

Sidas uppföljning av ramavtalen görs genom årliga genomgångar som rör övergripande frågor för myndighetens hela åtagande inom ramavtalet. SADEV har här noterat att ett flertal mekanismer använts av Sida och att uppföljningarna visar betydande variation.⁶¹

Även det övergripande målet i samarbetsstrategierna ska följas upp vid en eventuell halvtidsöversyn och i slutet av strategiperioden.⁶²

Sida uppger att det finns tydliga mål, indikatorer och ”base lines” för alla insatser och att genomförande part använder sig av dessa vid uppföljning vid varje insats, ibland är den insatsspecifik, ibland ingår den svenska myndighetens insats i ett större program. Den svenska myndighetens bidrag kan här vara integrerat i programmets resultatrapportering. Årsrapporterna från myndigheterna innehåller också enligt Sida ett antal resultat som avser utfall och i något fall också effekter.

Myndigheterna själva menar som regel att avtalen ställer krav på målstyrning och uppföljning av resultat och effekter. Krav på utvärdering tycks ofta men inte alltid ingå. Sida menar dock att det ofta har varit svårt att få in mer långtgående resultatredovisningar som avser annat än omedelbara utfall och genomförda insatser.

⁵⁹ Policy för jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll inom svenskt internationellt utvecklingssamarbete 2010–2015. Policyn är antagen av Regeringen.

⁶⁰ Arbetsbeskrivning – Fokalpunkt för svenska myndigheter, Sida 2011.

⁶¹ Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser, SADEV 2010:3.

⁶² Riktlinjer för utarbetandet av samarbetsstrategierna.

Den förändrade styrningens påverkan på myndigheterna

Myndigheterna menar att de påverkats av den förändrade styrningen men deras syn på den förändrade styrningen framstår ofta som något mer neutralt konstaterade i relation till ramorganisationernas delvis mer kritiska bild. Samtliga myndigheter menar också att kraven på mål- och resultatstyrning ökat de senaste 3–4 åren.

Flera myndigheter beskriver också positiva effekter men uppger också att de inte styr eller arbetar annorlunda nu än tidigare. Regeringens och Sidas ökade fokus på resultatmätning och högra krav på rapportering har på ett positivt sätt bidragit till att man blivit bättre på att beskriva sin verksamhet och att redovisa sina resultat. I nästan samtliga myndigheter har den förändrade styrningen lett till förtydligat eller utvecklat målarbete internt kopplat till utvecklingssamarbetet. I något fall betonas dock att denna förändring hade kommit även utan den nya modellen.

De intervjuade myndighetsföreträdarna anser även att det nu efterfrågas mer konkreta och specifika uppgifter och några uppfattar att förändringarna har tagit sin utgångspunkt i begreppet Results-Based Management som man menar blivit ett tydligt inslag i relationen med Sida. Flera myndigheter uppger samtidigt att man jobbat på detta sätt tidigare men att arbetet nu blivit mer fokuserat, med ökade krav på att exempelvis kunna koppla enskilda projekt med effekter.

Samtliga myndigheter beskriver hur de på olika sätt påverkats av det ”delvis” nya sättet att styra. Flera betonar exempelvis att man de senaste åren behövt utbilda internt i olika former av mål- och resultatstyrning för att svara upp mot nya förväntningar. Ett par myndigheter menar att man gått från att endast följa upp på aktivitetsnivå till att man nu försöker redovisa ”faktiska effekter”.

Myndighetsföreträdarna bedömer att det genomförs något fler utvärderingar nu än tidigare. Samtidigt menar de att det är oklart om utvärderingarna blivit bättre som ett resultat av förändringarna i styrning. Huvuddelen av myndigheterna anser att den indikatorbaserade uppföljningen har utvecklats genom den förändrade styrningen, men att det redan tidigare funnits systematik och regelbundenhet i rapporteringen och att detta inte förändrats på kort sikt.

Resursbehov för att uppfylla återrapporteringskraven

Den andel av arbetstiden som internt läggs ner på återrapportering, resultatredovisning och utvärderingar har enligt myndigheterna själva ökat tydligt under de senaste 3–4 åren. Bilden skiljer sig inte nämnvärt mellan olika myndigheter. Myndigheterna har dock inte kunnat specificera ökningen i antal årsarbetskrafter eller om ökningen kommit efter att resultatstyrningsmodellen trätt i kraft år 2009 eller om den startat något eller några år innan. Även hos samverkansmyndigheter i mot-tagarländerna bedömer man att arbetstiden som läggs ner på återrapportering, resultatredovisning och utvärderingar har ökat ”tydligt” eller ”markant” under de senaste åren.

Konsekvenser av styrningen för myndigheter i samarbetslandet

Flera av myndigheterna har delvis svårt att bedöma den förändrade resultatstyrningens effekt på plats hos myndigheter i samverkansländerna. När det gäller om den förändrade styrningen och rapporteringen har påverkat insatserna i utvecklingssamarbetet i samarbetslandet så menar majoriteten myndigheter att det främst är styrningen i sig som påverkats. Slutsatsen är därmed antingen att det finns relativt få problem med resultatredovisningen kopplat till hanteringen på myndigheter i samarbetsländerna alternativt att de svenska myndigheterna inte i så hög utsträckning uppmärksammar frågan. Samtidigt poängterar myndigheterna i flera fall att indikatorer och metoder för uppföljning och utvärderingar måste anpassas till insatsernas egna förutsättningar men också till försättningarna i samarbetsländerna. Man antyder också i några fall att det finns en risk att resultatuppföljningen inte helt klarar en kvalitetsgranskning.

Myndigheterna tycks mena att det ramverk som finns tillhanda, för uppföljning och effekter, och som delvis kopplas ihop med den förändrade styrningen, inte ännu är färdigutvecklat. Flera myndigheter menar också att det finns dubbla budskap i styrningen som försvårar kopplingen till Parisdeklarationen. Detta främst i relationen mellan ökad kontroll från Sverige och ägarskap i samarbetslandet.

Resultatstyrningens effektivitet

Hälften av myndigheterna i analysen bedömer att förändringarna i styrmodellen inte har gjort styrningen mer effektiv i relation till det egna utvecklingssamarbetet, medan den andra hälften menar att man har

förväntningar på effektivitetsvinster på sikt men att dessa ännu inte infriats. Styrmodellen kan ännu inte antas ha bidragit till en mer effektiv resultatstyrning av de svenska myndigheternas utvecklingssamarbete. Frågan är inte bara vilken kvalitet på återrapportering som åstadkoms, om målen fungerar som ett styrande verktyg i program eller verksamhet utan också i vilken utsträckning Sida, UD eller samarbetspartnerna lokalt kommer att använda informationen, dra slutsatser, ompröva inriktningar eller stärka insatserna baserat på lärandet.

På frågan i vilken uträkning regeringen får genomslag för sin politik menar flera av myndigheterna att det delvis är beroende på hur regeringens prioriteringar hanteras av Sida. Regeringens tre tematiska prioriteringar (demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen) har fått genomslag i myndigheternas verksamhet enligt myndigheterna själva. Det har dock inte varit möjligt att dra någon slutsats om kopplingen till förändrad styrning.

Myndigheternas synpunkter ligger också i hög grad i linje med SADEV:s⁶³ och Riksrevisionens tidigare slutsatser⁶⁴ om att hierarkin av styrdokument behöver förenklas och förtydligas. SADEV har bland annat konstaterat ”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.” Risken är stor att styrdokument uppfattas som motstridiga och omöjliga att hantera, alternativt att de inte får någon styrande effekt genom att man på olika nivåer ”kan välja” styrdokument eller mål som man tar utgångspunkt i. Flera myndigheter efterfrågar också ett förenklat och mer transparent styrssystem.

4.7 Kompetens och lärande

I uppdraget till Statskontoret ställs frågan huruvida berörda parter har den kompetens som krävs för att tillämpa styrmodellen på avsett sätt. Våra intervjuer pekar på att det finns flera faktorer som är av betydelse

⁶³ Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser, SADEV 2010:3.

⁶⁴ Sidans stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning, RiR 2009:15.

för att ambitionerna om en stärkt resultatstyrning på området ska få genomslag. En sådan faktor är att tillräcklig kompetens finns på olika nivåer i styrsystemet. Processer för lärande har också uppmärksammats i ett antal rapporter på senare år. I detta avsnitt redogörs för våra iakttagelser om kompetens och lärande inom utvecklingssamarbetet.

4.7.1 Kompetens hos berörda aktörer

Utrikesdepartementet

Vid våra intervjuer har framkommit att personer som arbetar med utvecklingssamarbete vid de geografiska enheterna vid UD anser sig sakna viss kompetens i resultatstyrning. De geografiska enheterna är också till viss del beroende av Sida vad gäller länderkunskaper och biståndsverksamhet och av andra enheter inom UD, främst USTYR och UDUP, när det gäller styrnings- och policyfrågor m.m.

Synpunkter som varit framträdande vid våra intervjuer är att de geografiska enheterna har svårt att hantera alla policyer och tematiska prioriteringar. Handläggare vid enheterna upplever sig också kunna hamna i ett kunskapsunderläge gentemot Sida och utlandsmyndigheterna när det gäller uppgiften att ta fram nya samarbetsstrategier och speciellt när det gäller att författa uppdrag till utlandsmyndigheten enligt den nya ordningen.

En intervjuperson uttrycker det på följande sätt:

”I slutänden beror strategiernas utformning på vad som händer i beredningen, men handläggarna har inte den kompetens som behövs för att skilja på mål och styrning, och att stå emot krav utifrån olika särintressen. Detta beror på att de geografiska enheterna har dåliga kunskaper om hur mål- och resultatstyrning fungerar i praktiken”.

SADEV pekade i sin utvärdering av strategin för multilateralt utvecklingssamarbete på kompetensbrister hos UD, i första hand vid UDMU.⁶⁵ I sin åtgärdslista med anledning av SADEV:s rapport föreslår UDMU att man ska ta fram en hjälprea för handläggare i resultat-

⁶⁵ Utvärdering av den svenska strategin för multilaterala utvecklingssamarbete, SADEV, 2010:5

styrning. Vidare anges att kompetensen i resultatstyrning för handläggare och chefer ska utvecklas.⁶⁶

Ett problem som har lyfts fram vid våra intervjuer är också att ansvarsfördelningen mellan UD och Sida när det gäller processen att ta fram nya samarbetsstrategier inte tillräckligt beaktar vilken kompetens som behövs och var inom den samlade organisationen denna kompetens finns. En lösning på detta problem som används vid halvtidsöversyner är att bilda team med representanter för såväl UD:s geografiska enheter, ansvarig avdelning inom Sida samt aktuell utlandsmyndighet. Inom UD har även framförts att en lösning kan vara ett gemensamt uppdrag till utlandsmyndigheten och Sida att ta fram ett samlat underlag.

Sida

När det gäller Sida har det vid våra intervjuer framförts att de omfattande personalnedskärningar som skett under senare år vid myndigheten har påverkat kompetens och ämneskunskaper negativt.

Sidas styrelse har också gjort en belysning av konsekvenserna av myndighetens omställningsarbete under år 2010 ur ett kompetensperspektiv. Syftet med uppdraget var att belysa huruvida Sida har förutsättningar att genomföra sitt uppdrag för år 2011 efter det genomförda omställningsarbetet och mot bakgrund av genomförda personalminskningar samt den omfördelning av personal mellan olika enheter inom Sida som genomförts.⁶⁷ I konsekvensanalysen konstateras bl.a. att Sida har tappat ett stort antal medarbetare och att personal har omfördelats i den nya organisationen. Sammantaget har detta medfört att frågor kopplat till kompetensutveckling, kompetensförsörjning och kompetensplanering blir än mer aktuella. I analysen pekas dessutom fyra specifika riskområden ut som aktuella för hela organisationen. De fyra kompetensområdena är revision (kopplat till tillämpning av den s.k. revisionsregeln), upphandling (kopplat till tillämpningen av regelverket för upphandling), IT-området samt personalområdet.

⁶⁶ Åtgärdslista – den fortsatta processen med implementeringen av multistrategin för att stärka vårt multilaterala utvecklingsarbetet, ytterligare, UD MU 2011-01-11

⁶⁷ Kompetensmappning. En analys av konsekvenserna av Sidas omställningsarbete ur ett kompetensperspektiv, Ernst & Young på uppdrag av Sida, 2011-04-03

Vid våra intervjuer har det också framförts att personalnedskärningen på Sida vid årsskiftet 2010/2011 har inneburit vissa kapacitets- och kompetensproblem, i synnerhet då nedskärningen främst skett bland äldre erfarna medarbetare och inom vissa funktioner såsom controllers.

Myndigheter som bedriver utvecklingssamarbete

SADEV har genomfört en utvärdering på insatsnivå av svenska myndigheter som genomförare av insatser finansierade av Sida⁶⁸ och konstaterar bl.a. att det är svårt för myndigheterna att engagera personal som har rätt kompetens, särskilt långtidsplacerade. En orsak kan vara att internationellt utvecklingssamarbete ännu inte på ett naturligt sätt knyter an till myndigheternas ordinarie verksamhet, varken personal-, karriär- eller planeringsmässigt. Dessutom påtalas i utvärderingen att det saknas interna system för att ta tillvara den kunskap och den kompetens som utvecklas hos den individuella tjänstemannen under deltagandet i internationellt utvecklingssamarbete och institutionalisera dessa.

En synpunkt som framförts i vår studie av statliga myndigheter som bedriver utvecklingssamarbete är att myndigheterna inte har den kompetens som krävs för att uppfylla UD:s och Sidas krav på styrning av verksamheten.

Även vid våra intervjuer vid Sida har brister i såväl biståndskompetens som länderkunskaper hos svenska myndigheter som arbetar med kapacitetsuppbyggnad påtalats.

Frivilliga organisationer

Svårigheter med att sätta sig in i den komplexa styrmodellen och policystrukturen för utvecklingssamarbetet är särskilt framträdande i vår studie av frivilliga organisationer. Dessa upplever sig ha svårigheter med att hantera den komplicerade målstrukturen och kraven på redovisning.

Statskontorets sammanfattande iakttagelse är att det finns bristande kompetens i resultatstyrning hos flera berörda aktörer i utvecklings-

⁶⁸ Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser – en utvärdering av organisering, styrning och stöd (SADEV 2010:3)

samarbetet och att detta påverkar genomförandet av regeringens ambitioner vad gäller en stärkt resultatstyrning.

4.7.2 Lärande

Lärandeprocesser inom Sida har tidigare studerats av såväl Riksrevisionsverket⁶⁹ som SADEV.⁷⁰ Statskontorets utvärdering av styrningen av utvecklingssamarbetet indikerar att processer för stöd till lärande inte har varit särskilt framträdande när resultatstyrningen har utvecklats, trots att huvudparten av lärandet i biståndsarbetet enligt SADEV sker i det dagliga biståndsarbetet. SADEV konstaterar i sin rapport bl.a. följande:

”Samtidigt som Sidaiterna uppger att de får för lite tid över till systematiskt lärande, så menar många att huvudparten av lärandet sker i själva biståndsproduktionen, det vill säga i det dagliga arbetet. Kursverksamheten uppfattas relativt sett som mindre relevant. Dock upplever man att organisationen i otillräcklig grad belönar medarbetarnas egna initiativ till kompetensutveckling och gemensam reflektion. Dessa svar pekar på vikten av att ytterligare stärka formerna för stöd av det informella lärandet på Sida, eventuellt på bekostnad av tydligt mätbara läraaktiviteter såsom traditionella kurser och dylikt.”

Vi har tidigare konstaterat att de omfattande kraven på resultatredovisning, framför allt framtagandet av resultatbilaga och resultatskrivelse, har få inslag inriktade på att analysera vilka typer av insatser och samarbete som leder till långsiktiga och bestående positiva effekter. Sådana analyser skulle enligt Statskontoret kunna utgöra en utgångspunkt i lärandet.

En central fråga är enligt Statskontoret således hur processer för att skapa ett ökat lärande för berörda aktörer i det dagliga biståndsarbetet kommer till stånd.

⁶⁹ Lär sig SIDA? En granskning av SIDA:s förmåga att lära sig av erfarenheterna

⁷⁰ Lär sig Sida mer än förr? En jämförande studie av attityderna till lärande inom Sida idag och för tjugo år sedan, Anna Krohwinkel-Karlsson, SADEV 2008:1

Statskontorets sammanfattande iakttagelse är att stöd till lärande inte förefaller ha haft någon framträdande roll när resultatstyrningen på området har utvecklats.

5 Jämförelser med styrning på andra områden

5.1 Internationell jämförelse med tre andra biståndsgivare – Kanada, Storbritannien och Norge

Inom ramen för Statskontorets uppdrag har en studie av styrprocesserna för tre andra länder genomförts.⁷¹ Dessa länder är Kanada, Norge och Storbritannien. Länderna samverkar ofta med Sverige på såväl internationell nivå som i direkt samverkan i strategiarbete och projekt/programsamverkan. De deltar liksom Sverige aktivt i det internationella samarbetet mellan givare. Det gäller i synnerhet Storbritannien som anses vara en drivande kraft. Alla tre länderna är stora biståndsgivare med Norge i täten med 1,1 procent av BNI och med Kanada och Storbritannien som, trots den ekonomiska situationen, kommer att öka sin andel av BNI till 0,7 procent av BNI under de närmaste åren.

Länderna har liksom Sverige arbetat för, skrivit under och anammat de internationella överenskommelserna såsom FN:s millenniemål och Parisagendan. Detta innebär att alla tre länder arbetar inom samma ramar.

5.1.1 Aktuella frågor som diskuteras i de tre länderna

I samtliga tre länder arbetar regeringarna och organisationerna med ett antal likartade frågeställningar:

- Målstrukturen för utvecklingssamarbetet grundar sig på millenniemålen och målen som uttrycks i Parisagendan. Dessutom tillkommer egna politiska mål och prioriteringar vilka uttrycks i mål. Varje land vill också framhäva sina komparativa fördelar och skapar på det sättet ytterligare mål som ska uppfyllas. Vidare grundar sig modernt utvecklingstänkande på att biståndet ska utformas enligt mottagarlandets mål och prioriteringar. Trots att

⁷¹ Studien är i huvudsak baserad på befintliga dokument och har utförts av GOHAB AB. För en mer utförlig redovisning av respektive land hänvisas till bilaga 2

fattigdomsbekämpning står i centrum så bildar alla dessa konkurrerande mål, syften och önskemål en skog av styrsignaler som ofta yttrycks i en mångfald styrinstrument såsom strategier och policyer.

- En följd av de mångfacetterade styrsignalerna och önskan att visa resultat är att återrapporteringskraven har blivit många, ofta överlappande och att resursåtgången för återrapportering börjar bli ett problem. Frågan är också vad det är som mäts; kort- eller långsiktiga resultat, inre eller yttre effektivitet. Detta har påtalats av bl.a. revisionsmyndigheten i Storbritannien.
- Lång- och kortsiktighet. Parisagendan står för mer långsiktig planering och förutsägbarhet. Samtliga länder arbetar med samarbetsstrategier på 3 till 5 års sikt och Storbritannien har även några strategier med ännu längre giltighetstid. Samtliga arbetar också med Joint Assistant Strategies, dvs. gemensamma samarbetsstrategier för ett land. Samtidigt förändras den politiska och ekonomiska situationen i världen ganska snabbt dels genom naturkatastrofer m.m. men också genom snabba politiska förändringar såsom den arabiska våren 2011. Detta kräver flexibilitet. Hur ska dessa två krav kombineras?
- Multilateralt respektive bilateralt utvecklingssamarbete. Alla tre länderna bidrar till FN och de stora Bretton Wood institutionerna. Andelen multilateralt bistånd som procent av det totala biståndet är för Kanada 25 procent, Storbritannien 36 procent och för Norge 46 procent. Storbritannien är som medlem av EU även en stor biståndsgivare via EU. I Norge har den nuvarande regeringen uttalat att man önskar en ökning av multilateralt bistånd om Norge inte har några komparativa fördelar och syftet med biståndet uppnås.
- Resultatagendan har haft stor genomslagskraft i samtliga tre länder, inte minst den del som handlar om att återrapportera resultat och att presentera resultaten för skattebetalarna. Samtliga länder har hemsidor där det är lätt att se vart biståndet har gått och exempel på resultat. I detta arbete har Storbritannien och Kanada kommit längst med fullödiga hemsidor och databaser.
- Ett viktigt syfte med resultatagendan är att resultaten omvandlas till kunskap och återförs till nästa period i ett program eller ett projekt. Detta gäller även utvärderingsresultat. Frågan om åter-

föring av kunskaper och institutionellt lärande är inte lika framträdande i retoriken från de tre länderna. Resultatrapportering och utvärdering presenteras ofta som ett sätt att kontrollera biståndet snarare än som ett lärande. Ett viktigt exempel på detta är Storbritanniens nya utvärderingskommission (ICAI).

5.1.2 Analys och jämförelse mellan de olika länderna

De tre länder som valts har nära samröre med Sverige i biståndssammanhang, de är med i gruppen "like-minded", dvs. den grupp länder som Sverige ofta samverkar med på såväl internationell nivå såväl som när det gäller samverkan på mottagarlandsnivå, t.ex. gemensamma landstrategier på programnivå, samverkan kring enskilda program och projekt.

Alla länderna är aktiva på den internationella arenan och framförallt Storbritannien har under många år ansetts som en av de ledande inom utvecklingen av utvecklingssamarbetet. Norge å sin sida är det mest generösa landet och har sedan länge överskridit målet om att 0,7 procent av BNI ska gå till utvecklingssamarbete. Numera avsätts drygt 1 procent av BNI för detta ändamål. Under arbetet med denna studie har det varit slående hur likartade de aktuella frågeställningarna inom de tre länderna är. Detta är givetvis en följd av att de samverkar på den internationella arenan och gemensamt deltar i att sätta den internationella agendan. Men det finns också likheter när det gäller den interna diskussionen kring biståndet inom varje land. Den internationella agendan som samtliga tre länder aktivt stödjer och aktivt deltagit i att utforma är i sig mångfacetterad. De viktigaste områdena är Millenniemålen, Paris- och Accra-agendorna som i mycket handlar om hur utvecklingssamarbetet ska bedrivas, resultatagendan som alla tre länderna har arbetat med i många år samt ländernas egna prioriteringar och mål med utvecklingssamarbetet. Till detta kommer de snabba förändringar som t.ex. politiska förändringar i mottagarländerna, exempelvis den arabiska våren 2011. Interna förändringar som uppstår på grund av den internationella ekonomiska krisen har naturligtvis också betydelse.

Sammanfattningsvis visar studien att de tre länderna har samma problem med en mångfacetterad målbild, omfattande åiterrapporteringskrav, resultatmätning, performance management (effektivt bistånd och effek-

tiv organisation, göra rätt saker och göra saker rätt) samt en stark förändring inom kommunikationsområdet för att möjliggöra får såväl skattebetalare som mottagarländernas innevånare att följa biståndets resultat.

Grundprinciperna för de tre länderna är således desamma; att de internationella överenskommelser som utarbetats inom ramen för det internationella samfundet honoreras av de tre länderna. Alla tre länder använder instrument som samarbetsstrategier mm. med en 3–5 årig horisont. De samverkar också inom ramen för gemensamma landstrategier (Joint assistant strategies). Intressant att notera är att man i Storbritannien också ingått avsiktsförklaringar, s.k. Development Partnership Arrangements, med ett tiotal länder vilket innebär tioåriga – icke juridiskt bindande – ramöverenskommelser om resurstillskott.

Två av länderna, Norge och Storbritannien, har en långtgående decentraliserad organisation där många beslut fattas i fält. Kanada har tidigare haft en långtgående decentralisering men är numera relativt centraliserat. Alla tre länder har under de senaste åren genomfört en genomgång av vilka mottagarländer som man arbetar med och koncentrerat biståndet till ett färre antal mottagarländer. Alla tre har dessutom genomfört en genomgång av sina program för att minska antalet sektorer inom varje landprogram.

Beträffande avvägningen mellan bilateralt och multilateralt bistånd är det endast Norge som har haft en öppen diskussion, inte om storleken på biståndet, utan att multilaterala kanaler är att föredra framför bilateralt bistånd inom de sektorer där Norge inte har absolut spetskompetens eller där mottagarlandet inte specifikt efterfrågar norsk personal eller kunskap. Det är inte minst undervisning och hälsosektorn som mer och mer kommer att finansieras via multilaterala kanaler. Det är dock tydligt uttryckt att biståndet till dessa sektorer inte ska minska för att man väljer andra kanaler.

Alla tre länderna förväntar sig ökade anslag under de närmast åren trots den ekonomiska krisen och turbulensen. Kanada och Storbritannien har som målsättning att uppnå 0,7 procentmålet inom några år. Norge bidrar idag med 1 procent av BNI och volymen väntas öka på grund av ökad BNI. Alla tre strävar efter att minska de administra-

tiva kostnaderna för genomförandet av biståndet. I såväl Kanada som Storbritannien finns det varningssignaler för detta eftersom man varnar för sjunkande kvalitet. Kanadas önskan att decentralisera sin organisation innebär i sig sannolikt ökade kostnader.

Biståndet är organiserat på olika sätt. I Norge är det utrikesdepartementet som både ansvarar för såväl policyarbetet som planerar och genomför biståndet. I Kanada är det ett departement som står för policyformulering och CIDA som en specialiserad organisation står för merparten av genomförandet. I Storbritannien är det ett departement (DFID) med en minister som sitter i kabinettet. I alla tre länderna finns det en minister för utvecklingsfrågor men det är enbart i Storbritannien som denna sitter i det kabinettet och har ett eget departement. Enligt OECD/DAC anses detta vara en mycket viktig framgångsfaktor för Storbritannien som ju anses ledande inom biståndet.

Alla tre länderna arbetar med resultatbaserad styrning. I Storbritannien och Kanada startade detta arbete redan tidigt på 90-talet och i Norge något senare. Enligt hemsidorna så ska allt arbete genomsyras av resultatagendan. Det verkar som om detta har fått genomslagskraft inte minst vad gäller återrapportering. I samtliga länder finns resultat på olika nivåer presenterade på hemsidorna. I samtliga länder finns också rapporter om att just återrapporteringskraven är många och frekventa och att personal, ledning, forskare inte alltid är övertygade om att alla rapporter används. En annan tveksamhet är frågan om man mäter rätt saker. I den brittiska modellen framgår det tydligt att just resultaten ska användas inför nästa steg dvs. som lärande. Men det är inte helt klart att så är fallet på institutionsnivå varken där eller i övriga länder.

För att kunna mäta resultat fordras tydliga mål och indikatorer. I Storbritannien har DFID fått kritik av den brittiska riksrevisorn för att man mäter resultaten i mottagarländerna snarare än resultatet av DFID:s insatser. I Kanada har man dubbla krav, ett krav som handlar om att redovisa resultat av varje skattedollar och ett motstridigt krav att i enlighet med Parisagendan samordna biståndet med andra och inte minst med mottagarlandet. Exemplet visar på svårigheten att bestämma och mäta mål och resultat för den egna verksamheten internt, med mål och resultat för det "egna" biståndet och mål och resultat i mot-

tagarländerna, samtidigt som man ska ha ett flexibelt system som möjliggör mätningar över tid även om och när politiken ändras.

En mycket tydlig förändring har skett under senare år och det är att krav på resultatredovisning, resultatansvar, ansvarsutkrävande och kraven på transparens har medfört att biståndsorganisationernas hemsidor har utvecklats och att information om det mesta finns att finna på nätet. Kvaliteten på Kanadas och i synnerhet Storbritanniens hemsidor är mycket hög och det är möjligt att följa bistånd som finansieras av dessa länder på en detaljerad nivå. Norge ligger något efter men med förtydligandet att Norad fr.o.m. våren 2011 ska ansvara för detta kommer säkert en förändring att ske. Initiativet i Storbritannien att avsätta 5 procent av det generella budgetstödet till att möjliggöra för mottagarlandets innehavare att genom information och kunskap kunna utkräva ansvar av sina politiker och tjänstemän är en intressant utveckling. Detta program kommer att utvärderas i slutet av år 2012.

Sammanfattningsvis kan konstateras att aktuella frågeställningar i de tre studerade länderna är desamma som de som är på agendan i Sverige, vilket inte är förvånande. Storbritannien är i många avseenden ett föregångsland när det gäller utvecklingssamarbetets organisation, styrning och genomförande. DFID som är den viktigaste aktören har en tydlig ledning i sin minister och målet med biståndet är tydligt fattigdomsbekämpning. DFID verkar också ligga långt fram vara när det gäller innovationer, bra hemsida, transparens även i mottagarlandet och framförallt en tydlig organisation och ett tydligt mål för verksamheten.

5.2 Styrning av svenskt utvecklingssamarbete jämfört med två andra politikområden

Av Statskontorets uppdrag framgår att jämförelser med hur man inom andra politikområden utformat liknande styrmodeller och hur dessa tillämpas bör göras. Statskontoret har därför genomfört en studie av styrningen av den regionala tillväxtpolitiken och miljömålsystemet.⁷²

⁷² För en mer utförlig beskrivning av styrningen och berörda aktörer hänvisas till bilaga 3

Utgångspunkt i studien har varit följande frågor:

1. Vad karaktäriserar styrning och resultatrapportering inom området?
2. Vilka är förutsättningarna för styrning och resultatrapportering?
3. Vilka utvecklingsbehov kännetecknar och/eller diskuteras inom området ur ett styrperspektiv?

5.2.1 Den regionala tillväxtpolitiken

Styrningen av den regionala tillväxtpolitiken är ett tydligt exempel på flernivåstyrning. Styrningen genomförs i samspel mellan lokala, regionala och nationella och europeiska intressen och nivåer där det finns inslag av både horisontell och vertikal styrning och samordning. Detta samtidigt som den horisontella dimensionen lyfts fram allt mer i en process med decentralistiska inslag.

På nationell nivå anges de nationella prioriteringarna i en nationell strategi.⁷³ Grunden för den är förordning 1083/2006 som anger att respektive medlemsstat i EU ska ta fram en nationell strategisk referensram för sammanhållningspolitiken. Ansvarigt departement är näringsdepartementet som också genomför egna uppföljningar av strategin. Regeringens avsikt är enligt den nationella strategin att en systematisk uppföljning och utvärdering ska vara en del av arbetet med den regionala utvecklingspolitiken liksom med den europeiska sammanhållningspolitiken.

Sverige är indelat i 8 storregionala s.k. NUTS 2- regioner med åtta regionala strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning. I varje storregion finns ett strukturfondspartnerskap vars huvudsakliga uppgift är att prioritera mellan projekt, och därigenom säkerställa att genomförandet sker i enlighet med den strategiska inriktning som programmet anger. Samtliga regionala strukturfondsprogram har satt upp kvantitativa mål för verksamheten. Det arbete som utförs i de regionala strukturfondsprogrammen granskas och godkänns av tre s.k. övervakningskommittéer.

⁷³ Nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013

På den regionala nivån (motsvarande länsnivå, men också exempelvis Region Skåne, Västra Götalandsregionen) finns regionförbund eller annan regional konstellation som tagit fram ett Regionalt utvecklingsprogram (RUP) eller motsvarande som ska ligga till grund för regionala strukturfondsprogram. Horisontella governanceprocesser finns på flera nivåer i den vertikala styrkedjan, främst dock i strukturfondspartnerskapen och regionerna vid framtagandet av RUP och RTP.

Ett nytt inslag i och med strukturfondsperioden år 2007 till år 2013 är den så kallade följeforskningen. Följeforskningsansatsen, som helt genomsyrar utvärderingsarbetet i den nuvarande strukturfondsperioden, är en processinriktad, interaktiv utvärderingsform med mer fokus på lärande än kontroll där utvärderaren successiv återkopplar resultat och slutsatser till projekt eller program.

Förutsättningar för styrning

Den europeiska sammanhållningspolitiken ska präglas av ett decentraliserat genomförande, med utgångspunkt i lokala, regionala och nationella strategier. Utgångspunkten för det regionala tillväxtarbetet i regionerna är i hög grad regionala planer och strategier. Dessa genomförs i ett delvis komplext samspel mellan den lokala, regionala, nationella och europeiska nivån.

Den regionala tillväxtpolitiken innebär en decentralisering och att staten och även EU spelar en viktig roll i styrningen av processerna. Styrningen i den regionala tillväxtpolitiken syftar ur ett statligt perspektiv till att skapa förutsättningar på regional nivå samtidigt som man har inflytande över de övergripande ramarna.

En viktig förutsättning för styrningen består också i att den regionala tillväxtpolitiken vill påverka inom ett område där förutsättningarna för påverkan är osäker. Att söka åstadkomma tillväxt, entreprenörskap eller attraktivitet innebär osäkerhet avseende metod, arbetssätt och programlogik.

Vilka utvecklingsbehov har lyfts fram angående insatserna ur ett styr- och utvärderingsperspektiv?

Regionalpolitiken saknade tidigare i det närmaste erfarenhet av tydlig målstyrning, uppföljning och utvärdering. Även om det sedan funnits

en ambitiös ansats att styra med tydliga mål, utvärderingar och indikatorer, har det ofta varit svårt att åstadkomma en effektiv mål- och resultatstyrning. Målformuleringarna har i den nuvarande programperioden beskrivits som ”diffusa” medan indikatorerna inte sällan haft en svag eller oklar koppling till insatser och projekt. En programutvärdering visar också att indikatorerna i programmen med stor sannolikhet delvis överskattar resultatet avseende antalet nya jobb och nya företag.

På följande sätt beskrivs målstyrning och indikatorer i en rapport som summerar gjorda utvärderingar: ”Svårigheterna med målstyrningen i EU:s strukturfondsprogram har framkommit i flera utvärderingar. På en övergripande nivå – eller snarast som en vision – ska de regionala strukturfondsprogrammen och socialfondsprogrammet bidra till ökad konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning, framförallt genom en satsning på en dynamisk och kunskapsbaserad ekonomi. Dessa målformuleringar har uppfattats som alltför oprecisa.

Vid en utvärdering av lärandesystemen i strukturfonderna konstaterades att ”programmen har en något mindre tydlig strategi för hur kunskaper och erfarenheter från projektens, och därmed programmens, resultatmässiga utveckling ska kunna återföras till och påverka det fortsatta genomförandet av programmet.” Det har också funnits brister i analysen av vem som ska påverkas, ta emot de resultat som kommer fram i följeforskningen och omvandla dessa till styrning i systemet.

Tillväxtverket har vidare konstaterat att fokus i lägesrapporterna läggs på att ”redovisa utfall och aktiviteter, snarare än att kritiskt granska resultat och långsiktiga effekter. Frågan är också om följeforskarna/utvärderarna förstår och klarar av att lyfta den kritiska granskningen och göra kopplingar till de övergripande målen.”

5.2.2 Miljömålssystemet

Styrning och resultatrapportering i miljömålssystemet

Miljömålssystemet är att betrakta som en väl etablerad och förankrad grundstruktur för styrning och uppföljning av miljöpolitiken i Sverige. Miljömålssystemets syfte är att åstadkomma ett strukturerat miljöarbete och en systematisk uppföljning av miljöpolitiken.

Det övergripande så kallade generationsmålet för miljöpolitiken är att:

”till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.”

Miljömålssystemet består av 16 miljö kvalitetsmål som anger den miljö kvalitet som är önskvärd och målen ska nås inom en generation. Riksdagen har också beslutat om cirka 70 delmål för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Delmålen ska fortlöpande ersättas av etappmål som ska ange steg på vägen till att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Totalt sju centrala myndigheter har ansvar för att följa upp och utvärdera miljö kvalitetsmålen. Naturvårdsverket har ett sådant ansvar för nio av målen.

I juni år 2010 fattade riksdagen beslut om ändringar i miljömålssystemet där bland annat ansvaret för den samlade uppföljningen och rapporteringen till regeringen fördes över från det nu avskaffade miljö målrådet till Naturvårdsverket. De 16 miljö kvalitetsmålen ligger dock fast även om tre mål har fått nya formuleringar. Detta ger en stabilitet och en tydlighet som sannolikt är en styrka ur ett styrperspektiv, också i jämförelse med andra politikområden där mål, styrning och principer för uppföljning ofta ändrats.

Vad karakteriserar miljömålssystemet?

Systemet är relativt tydligt och lättförståeligt. Det finns en arbetsdelning i dess grundfunktioner (dock inte med avseende på genomförande av politiken), kunskapen om utvecklingen i miljö tillståndet är relativt god och målen kan beskrivas som i huvudsak uppföljningsbara.

Den transparens och överblickbarhet som miljö målportalen åstadkommer bör också ses som främjande.⁷⁴ Miljö politiken är för genomförande i hög grad beroende av externa aktörer och samhällsfrärer och i det avseendet är det en styrka att systemet är transparent och enkelt att ta till sig. Den relativa tillgängligheten kan underlätta dialog med samhällssektorer utanför miljö politiken.

⁷⁴ <http://www.miljomal.se/>.

Typiskt för en majoritet av målen är att uppföljningen sker helt eller delvis med naturvetenskapliga metoder och bedömningsgrunder i termer av miljötillstånd. Huvuddelen av målen fokuserar på ett miljötillstånd (en giftfri miljö, frisk luft, ingen övergödning, skyddande ozonskikt) och genom i huvudsak naturvetenskapligt grundad mätteknik kan det miljötillstånd som målen tar sikte på följas över tid. Ett styrproblem kan vara hur man följer upp miljökvalitetsmål som har inslag av värderingar, estetiska eller kulturhistoriska ideal, t.ex. att djurlivet ska vara "rikt", fjällmiljön "storslagen" och den bebyggda miljön "god". Detta behöver dock inte vara ett problem om det finns en tydlig och överenskommen struktur genom vilken det övergripande målet brutits ned och blivit mätbart.

Svårigheten i att uppnå målen ligger sannolikt också i lägre grad i grundläggande kunskap om miljöproblem, mätning av miljötillståndet, eller vad som kan eliminera problemet, än att utveckla en programlogik och styrmedel som någorlunda harmonierar med övriga system i samhället och som kan godtas politiskt, opinionsmässigt etc.

Många av miljömålen är starkt beroende av vad som sker globalt och i andra länder. Sverige är och blir också fortlöpande allt mer invävt i olika internationella överenskommelser och avtal på miljöområdet som påverkar förutsättningarna inom miljömålssystem och miljöpolitik. Svenskt miljöarbete är också sedan inträdet i EU mycket beroende av EU:s lagstiftning och svensk miljöpolitik kan i dag sägas styras genom "lager på lager". Övergripande påverkar detta rådigheten. Samtidigt ligger en utmaning för ett nationellt styrsystem i det faktum att miljöproblem kan exporteras till andra länder exempelvis när konsumtion sker i Sverige men produktion i andra länder. En svaghet har också ansetts vara att miljömålssystemet endast mäter tillståndet i Sverige och inte exempelvis globala effekter av konsumtionen i Sverige. På omvänt sätt kan svenska staten förlägga miljöinsatser utanför Sveriges gränser genom exempelvis utvecklingssamarbetet.

En slutsats är att utvecklingsbehoven i miljömålssystemets systemet snarare ligger i kontakten med faktorer och aktörer utanför systemet (och miljöpolitiken) än målformuleringarna (målen enligt SMART-kriterierna) och systemets design.

Vilka utvecklingsbehov kännetecknar (eller diskuteras inom) miljömålsystemet?

Både delbetänkandet från Miljömålsberedningen och Utredningen om miljömålsystemet visar att miljömålsuppföljningen fungerar förhållandevis bra. Miljöproblemen som berörs är invävda i och ett resultat av andra målsättningar i samhället, vilket gör att framgångsrikt miljöarbete kräver kunskap från en spännvidd av samhällsvetenskaper och naturvetenskaper men också olika samhällssfärer och sektorer. Det finns också potentiella och verkliga målkonflikter mellan miljöpolitik och andra politikområden, exempelvis regional tillväxt.

Tidigare analyser har också efterfrågat mer fristående utvärderingar av styrmedel och åtgärder där analysen tar ett bredare perspektiv och inte endast rapporter indikatordata och miljötillstånd. Det finns också ett behov av att tydligare kunna lyfta fram möjligheter och hinder, synergier och konflikter ur ett brett perspektiv. Indikatorerna har också ansetts behöva fokusera mer på vilka insatser som görs för att uppnå måluppfyllelse.

5.2.3 En jämförelse med utvecklingssamarbetet

Av intresse för Statskontorets uppdrag är att belysa skillnader och paralleller mellan de två studerade politikområdena och svenskt utvecklingssamarbete. Detta med utgångspunkt i förutsättningar, utmärkande drag och utvecklingsbehov ur ett styrningsperspektiv.

Vid en jämförelse mellan politiken för regional tillväxt och utvecklingssamarbete kan konstateras att bägge verksamheterna avser påverka på samhällseliga komplexa system. För utvecklingssamarbetet handlar det om värden såsom demokrati, starka institutioner, fattiga människors livsvillkor etc. Båda politikområdena kännetecknas också av flernivåstyrning med de komplikationer detta innebär. Vår studie indikerar också att det finns likheter i termer av en osäkerhet beträffande metod- och programlogik. För både det regionala tillväxtsarbetet och utvecklingssamarbetet kan det vidare hävdas att styrningen har fokus på form i lika stor utsträckning som innehåll.

För det regionala tillväxtsarbetet pekas på att det har varit svårt att åstadkomma en effektiv mål- och resultatstyrning. Målformuleringarna

har beskrivits som diffusa och att de inte sällan har haft en svag eller oklar koppling till insatser och projekt. Utvärderingar har också pekat på att det har funnits brister i analysen av vem som avses påverkas, ta emot resultat etc. Vidare att fokus i rapporteringen i stor utsträckning har legat på att redovisa utfall och aktiviteter snarare än granskning av resultat och långsiktiga problem. I dessa avseenden finns likheter mellan de två politikområdena. Att både den regionala tillväxtpolitiken och utvecklingssamarbetet har stort fokus på formfrågor kan delvis förklaras av att systemen upplever förskjutningar i makt och inflytande. I utvecklingssamarbetet genom att initiativet återtas till regeringsnivån och i den regionala tillväxtpolitiken genom att staten och även EU fortsatt vill kunna påverka inom ramen för en uttalad decentraliseringspolitik.

Miljösystemet kännetecknas av en etablerad modell för styrning som utvecklats successivt och som upplevs ha en stor legitimitet. Modellen kännetecknas också av tydliga och nedbrutna mål med relativt stor kontinuitet över tid. Uppföljningen av majoriteten av målen sker med naturvetenskapliga metoder och bedömningsgrunder. Möjligheten att påvisa kausala samband i utvecklingssamarbetet får bedömas som betydligt svårare än att bedöma och kvantifiera miljötillstånd.

Miljömålsarbetet är vidare transparent och överblickbart i och med den s.k. miljöportalen. Här finns kopplingar till den strävan som finns inom utvecklingssamarbetet att öka transparensen, bl.a. med portalen Open Aid.

Även inom miljömålsarbetet har det pekats på vikten av analyser med ett bredare perspektiv och inte endast rapporter med indikatordata och miljötillstånd. Vidare har indikatorerna ansetts behöva fokusera mer på vilka insatser som krävs för att uppnå måluppfyllelse.

Svårigheten i utvecklingssamarbetet kopplat till utvärdering och uppföljning av insatser handlar mindre om den egentliga möjligheten att skapa effektiva indikatorer för utveckling av demokratiska institutioner och mer om de svårigheter projekt- och programägare upplever med att koppla ihop biståndsinsatsen med uppmätt förändring. Här liknar utvecklingssamarbetet både miljömålssystemet och den regionala till-

växtpolitiken. Svårigheten att mäta resultat och effekter kopplat till insatser är således långtifrån något unikt för utvecklingssamarbetet.

Alla tre politikområdena har mer eller mindre stora svårigheter med rådigheten när man vill påverka komplexa samhällsliga system och där ingen sektor eller enskilt politikområde har möjlighet att ”peka med hela handen”. Man arbetar i samtliga fall med stora frågor som ekonomisk utveckling, fattigdom och begränsad klimatpåverkan och som skapar ett behov av tvärssektoriell samverkan.

6 Statskontorets analys, slutsatser och förslag

6.1 Utgångspunkter för regeringens resultatstyrning

6.1.1 Resultatstyrningen förändras

Resultatstyrning av statlig förvaltning har förändrats under senare år. Regeringen har i budgetpropositionerna för åren 2009 och 2010⁷⁵ samt i 2010 års förvaltningspolitiska proposition⁷⁶ tagit ställning i frågan om myndighetsstyrning och styrning av statlig verksamhet.

Avsikten med de senaste årens förändringar är att resultatstyrningen på ett mer systematiskt vis ska anpassas i förhållande till verksamhetens förutsättningar och behov. Regeringens styrning ska bli mer strategisk och verksamhetsanpassad än tidigare.⁷⁷ Det innebär att regeringens mål och återrapporteringskrav i första hand ska ta sikte på prestationer som rör myndigheternas instruktionsenliga uppgifter. Effektmål som myndigheten i liten utsträckning kan påverka ska i princip inte anges. Regeringen har också angett att målen bör bli färre och tydligare jämfört med tidigare för att regeringens styrsignaler ska få större genomslag i myndigheternas verksamhet.⁷⁸ Det är i regleringsbrev som regeringen ska ange mål, återrapporteringskrav och särskilda uppdrag för myndigheterna.

Viktigare att tänka igenom vad som ska redovisas

Förändringar har införts i förordningen (2000:605) om myndigheternas årsredovisning och budgetunderlag. I korthet innebär förändringarna att såväl myndigheterna som regeringen behöver göra en tydligare bedömning av vad som ska ingå i resultatredovisningen.

⁷⁵ Prop. 2008/2009:1, uo 4 och prop. 2009/2010:1, uo 4

⁷⁶ Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, prop. 2009/10:175

⁷⁷ Prop. 2009/10:175, s. 97 ff

⁷⁸ Prop. 2008/2009:1

Formerna för resultatredovisning till riksdagen ska utvecklas

Regeringens huvudsakliga resultatredovisning till riksdagen ska precis som tidigare göras i budgetpropositionen. I den ska regeringen redovisa vilka effekter som har uppnåtts med statliga insatser och resurser utifrån de mål som riksdagen har beslutat om.⁷⁹

Regeringen har anfört att formerna för riktade resultatanalyser och resultatskrivelser till riksdagen bör utvecklas.⁸⁰ Samtidigt har regeringen framhållit⁸¹ att det i arbetet med att utveckla resultatredovisningen är angeläget att ha rimliga förväntningar på vad som kan åstadkommas med mer precisa målformuleringar och mer utvecklade resultatindikatorer. Statliga verksamheters karaktär är starkt skiftande. Även om strävan är att utveckla redovisningen av statens verksamheter, dess kostnader och resultat, är det svårt att inom ramen för budgetprocessen varje år få exakta och fullständiga svar om varje myndighets och varje politikområdes måluppfyllelse.

6.1.2 Styrning av utvecklingssamarbetet

Regeringen har även uttalat sig särskilt om resultatstyrning i budgetpropositionen för internationellt bistånd.⁸² I den skrivelse som lämnades till riksdagen år 2009 om biståndets resultat⁸³ konstaterar regeringen att det är svårare att redovisa effekter, både på kort och på lång sikt. Det finns dock i skrivelsen ett antal exempel på insatser där effekter på kort och medellång sikt kan redovisas.

Genomgången av regeringens generella ställningstaganden om styrning visar sammanfattningsvis att regeringens styrning av statlig verksamhet ska präglas av att vara tydlig, långsiktig, strategisk, flexibel och verksamhetsanpassad, resultatriktad samt bestå av färre mål och återrapporteringskrav. Dessa ställningstaganden bildar ett antal jämförelsepunkter med styrmodellen för utvecklingssamarbetet.

⁷⁹ Prop. 2010/11:40

⁸⁰ Prop. 2009/10:175

⁸¹ Budgetpropositionen för 2005

⁸² Prop. 2010/11:1, UO 7

⁸³ (skr. 2009/10:214).

6.2 Har modellen bidragit till en mer effektiv styrning?

Den centrala frågan i Statskontorets utvärdering är *huruvida införandet av en modell för stärkt resultatstyrning har bidragit till en mer effektiv styrning* av utvecklingssamarbetet. Begreppet effektiv styrning har flera dimensioner och kan avse olika saker. Det kan, så som det är formulerat i Statskontorets uppdrag, avse *huruvida styrningen har bidragit till genomslag för regeringens såväl kort- som långsiktiga prioriteringar*. Regeringens prioriteringar måste tydligt komma till uttryck i eller gå att avläsa i styrdokumentet så att Sida och andra aktörer som svarar för genomförande av politiken vet vilka mål och prioriteringar som gäller. En analys av effektiviteten i styrningen handlar också om *huruvida modellen går att tillämpa* i praktiken så att förväntade resultat uppnås utan att detta kräver alltför stora resurser eller medför negativa konsekvenser för de som berörs av styrningen.

Statskontorets utvärdering visar att målstrukturen för utvecklingssamarbetet är komplex. Utvecklingssamarbetet utgår från internationella överenskommelser som uttrycker mål om både *vad* som ska uppnås (t.ex. de s.k. millenniemålen) och *hur* detta ska ske (de s.k. effektivitetsmålen i Parisdeklarationen). För att bli styrande måste dessa överenskommelser omsättas i nationella styrdokument.

Svenskt utvecklingssamarbete styrs utöver internationella överenskommelser av en mängd nationella mål på olika nivåer. För att bli styrande måste dessa mål och riktlinjer omsättas i den praktiska verksamheten. För det bilaterala utvecklingssamarbetet, som Sida huvudsakligen ansvarar för, finns följande mål att ta hänsyn till:

- Att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling enligt politiken för global utveckling och samstämmighet, vilket omfattar sex globala utmaningar
- Två grundläggande perspektiv – fattiga människors perspektiv på utveckling samt rättighetsperspektivet
- Ett övergripande biståndspolitiskt mål – att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor

- Tre tematiska prioriteringar – demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utveckling samt klimat och miljö
- Mål som preciserats i tolv ämnespolicyer
- Mål i tio tematiska strategier för olika typer av insatser såsom humanitärt stöd och forskningssamarbete
- En uppsättning mål för varje samarbetsland (32 st) och för fem regioner

Regeringen har under senare år haft ambitionen att skapa en tydligare policystruktur inom utvecklingssamarbetet. Så har också skett, men Statskontorets bedömning är att målstrukturen fortfarande är alltför komplex, vilket påtalats i flera sammanhang, bl.a. av OECD/DAC, ESO samt forskarvärlden.

Problem med att hantera en komplex målstruktur är inte unikt, varken i ett internationellt perspektiv eller i jämförelse med andra politikområden. Av den internationella jämförelse som Statskontoret låtit göra med några ”like-minded-länder”, framgår att den ”internationella agendan” är densamma för de tre studerade länderna, dvs. alla länder arbetar inom samma internationella biståndsramar. I samtliga länder finns problem med ett stort antal styrsignaler som ska omsättas i den konkreta verksamheten. Detta i kombination med en ambition att redovisa resultat i förhållande till alla målen har lett till att återrapporteringskraven har blivit många, överlappande och resurskrävande.

Statskontoret har också gjort en jämförelse med utvecklingssamarbetet och styrningen inom två andra politikområden; regional tillväxt och miljömålsarbete. Studien visar att mål- och resultatstyrning av politikområden som har att påverka komplexa samhällssystem genom flernivåstyrning är förknippade med stora problem. Problem med en komplex målstruktur är enligt jämförelsen ett generellt problem. En allmän erfarenhet är att projekt- och programägare upplever stora svårigheter med att koppla ihop mål och insatser med uppmätta förändringar, dvs. att mäta resultat och effekter kopplat till insatser.

Kraven på en stärkt mål- och resultatstyrning av det svenska utvecklingssamarbetet får konsekvenser för ett stort antal aktörer.⁸⁴ Detta bekräftas av den studie som vi låtit genomföra av ett antal ramorganisationer och statliga myndigheter som bedriver biståndsarbete. Studien visar att dessa i hög grad har påverkats av regeringens ambitioner att stärka resultatstyrningen. Av studien framgår att dessa aktörer har stora problem med att såväl förstå regeringens många mål och prioriteringar som att omsätta dessa i konkreta insatser.

Statskontorets slutsats är att det stora antalet mål utan inbördes prioritering riskerar att leda till att regeringens mål inte slår igenom i den konkreta verksamheten. Målstrukturen är så pass komplex att olika aktörer säger sig inte förstå regeringens prioriteringar. Det gäller flertalet aktörer i styrkedjan. Statskontorets bedömning är således att den nuvarande målstyrningen av utvecklingssamarbetet brister i effektivitet.

Den komplexa målstrukturen, med ett stort antal mål utan inbördes rangordning och därmed otydliga relationer till varandra, kan medföra att styrningen mister sin verkan. Detta riskerar att leda till att andra överväganden och faktorer än regeringens prioriteringar kommer att styra det konkreta utvecklingssamarbetet.

Ett flertal internationella utvärderingar av utvecklingssamarbete visar att en mycket viktig faktor för framgång är att verksamheten utgår från samarbetsländernas egna prioriteringar.⁸⁵ För att utvecklingssamarbetet ska kunna verka i enlighet med samarbetsländernas egna prioriteringar krävs att det finns ett utrymme och en beredskap för kompromisser som medger genomslag för samarbetsländernas egna prioriteringar. Ett stort antal artikulerade mål och prioriteringar från givarländerna kan komma att motverka en sådan utveckling.

Statskontorets slutsats är att styrningens betoning på framtagandet av mål gör att det, i den stora floran av mål och prioriteringar, är svårt att utläsa vad regeringen vill åstadkomma med utvecklingssamarbetet.

⁸⁴ Exempel på aktörer är Sida, utlandsmyndigheter, multilaterala organisationer, enskilda organisationer och statliga myndigheter

⁸⁵ Ett exempel är OECD:s utvärdering av Parisagendan år 2011

Statskontorets förslag

Enligt Statskontoret bör styrningen av utvecklingsarbetet förenklas och förtydligas. Detta skulle innebära ökade möjligheter för regeringens övergripande prioriteringar att slå igenom samt göra det lättare att följa upp verksamheten. Statskontoret föreslår därför att:

- Regeringen tar fram en plattform som uttrycker en samlad politik för utvecklingsarbetet. I en sådan plattform bör regeringen klargöra hur olika mål förhåller sig till varandra samt vilka mål som regeringen prioriterar. Vidare bör det klargöras hur de många avsiktsförklaringar som anges i form av övergripande mål för utvecklingsarbetet och för politiken för global utveckling (PGU) är avsedda att omsättas i utvecklingsarbetet. I plattformen bör regeringen också utveckla och precisera sina avsikter med olika former av utvecklingsarbete såsom bilateralt respektive multilateralt utvecklingsarbete samt utvecklingsarbete i form av gåvor, lån och garantier etc. En sådan plattform bör enligt Statskontoret till stora delar kunna ersätta den uppsättning mål- och styrdokument som finns idag.
- Plattformen bör vara utformad på ett sådant sätt att den kan utgöra en vägledning för olika aktörer beträffande hur regeringens övergripande mål och prioriteringar ska omsättas i konkreta biståndsin-satser.
- Statskontoret kan konstatera att det för det multilaterala utvecklingsarbetet finns en samlad strategi som uttrycker regeringens syn på vilka mål som är prioriterade samt hur och med vilka former Sverige bör verka. Någon motsvarande samlad strategi finns inte för det bilaterala utvecklingsarbetet. Enligt Statskontoret bör regeringen i en samlad strategi klargöra sina övergripande avsikter med och prioriteringar för det bilaterala utvecklings-samarbetet. Detta innebär att enskilda samarbetsstrategier bör kunna avlastas från många av de nuvarande målen och kraven.

6.3 Är styrdokumenterna tydliga?

Enligt uppdraget ska Statskontoret utvärdera *huruvida styrmodellen bidragit till en tydlig styrning* av utvecklingssamarbetet. En fråga är vidare *om styrdokumenterna är tydligt utformade och avgränsade till varandra* samt *om antalet styrdokument är rimligt*.

Regeringens mål för utvecklingssamarbetet kommer till uttryck i ett stort antal styrdokument. De finns enligt Statskontorets mening två principiella problem med styrdokumenterna:

- Förhållandet mellan olika styrdokument
- Enskilda dokument utformning

Vi har i det föregående pekat på att det är problematiskt för berörda aktörer inom utvecklingssamarbetet att förhålla sig till det stora antalet styrdokument. Risken är därmed att mottagarna av alla dessa styrsignaler väljer att införliva mål och krav som är lätta att ta till sig eller passar in i aktörernas befintliga verksamhet snarare än att följa regeringens prioriteringar.

Vår utvärdering visar att det saknas en tydlig målhierarki med prioriteringar mellan olika mål- och styrdokument. Befintliga styrdokument och metodriktlinjer innehåller exempelvis i liten utsträckning konkret vägledning om hur t.ex. policyer relaterar till varandra och ska omsättas i samarbetsstrategier i det enskilda samarbetslandet. Detta leder till en osäkerhet bland aktörerna beträffande de olika styrdokumentens status och roll samt relationen dem emellan.

Vår bild är dessutom att antalet styrdokument, såsom ämnespolicyer och tematiska strategier, tenderar att öka samtidigt som få styrdokument mönstras ut. För att få styrverkan, måste dessa policyer och teman omsättas i samarbetsstrategier för enskilda länder och organisationsstrategier för internationella FN- och finansieringsorgan samt i slutänden i insatser i det enskilda samarbetslandet. Statskontorets utvärdering visar att de geografiska enheterna vid UD här har en avgörande roll, som man dock har svårt att fullgöra.

Vi kan också konstatera att olika styrdokument, som i olika grad relaterar till varandra, ofta är tidsbegränsade och löper ut vid olika tidpunkter. Detta försvårar styrningen och möjligheterna till omprövningar och omprioriteringar. En stor mängd styrdokument med relativt kort löptid innebär också att mycket resurser krävs för att löpande revidera dokumenten.

Den genomgång som Statskontoret har gjort av några samarbets-, organisationsstrategier och ämnespolicyer visar att det i dokumenten förekommer olika nivåer av mål och prioriteringar, fokusområden m.m. med tillhörande krav, oftast utan inbördes prioritering. De studerade strategierna tar sin utgångspunkt i de övergripande målen för svensk utvecklingspolitik, bl.a. politiken för global utveckling (PGU). På vilket sätt överordnade beslut eller dokument är relevanta för samarbetet med det enskilda landet eller är avsedda att införlivas i samarbetet med enskilda samarbetsländer går dock inte att utläsa.

Genomgången av dokumenten visar också att strategier och ämnespolicyer innehåller ett mycket stort antal krav, uppmaningar eller uttryck för prioriteringar. Samarbetsstrategin för Afghanistan innehåller nästan 100 sådana krav varav vi bedömt att 74 är att betrakta som uttryckliga ”ska-krav”. Samarbetsstrategin för Rwanda innehåller 61 krav eller mål varav 48 är att betrakta som ”ska-krav”. Även ämnespolicyer innehåller ett stort antal krav och mål. Policyn för demokrati och mänskliga rättigheter visar sig t.ex. innehålla ett drygt 80-tal ”ska-krav” och drygt 20-tal ”bör-krav”. Tyngdpunkten i styrningen visar sig framför allt ligga på samarbetets inriktning. Få krav avser hur samarbetet och resultatet av insatser är avsedda att följas upp.

När det gäller frågan om eventuella överlappningar mellan styrdokument visar utvärderingen att detta inte är något stort problem. Problemet uppstår snarare om olika styrdokument är motstridiga eller där de som ska hantera dokumenten inte förstår hur de hänger samman.

Statskontoret kan konstatera att Utrikesförvaltningsutredningen i sitt slutbetänkande föreslår att UD:s formella styrdokument till Sida bör begränsas till antalet och mer få formen av ramdokument.⁸⁶

⁸⁶ Utrikesförvaltning i världsklass, Slutbetänkande av Utrikesförvaltningen, SOU 2011:21

Statskontorets slutsats är att regeringen i centrala styrdokument, framför allt i samarbetsstrategier, inte tillräckligt väl har operationaliserat och prioriterat mellan det stora antalet mål som beslutats. Det innebär dels att de som ska tillämpa strategierna får liten vägledning i vad som ska åstadkommas under strategiperioden, dels att strategiernas mål inte går att följa upp.

Enligt riktlinjerna för samarbetsstrategier ska målen vara realistiska att uppnå under strategiperioden. De ska också vara möjliga att följa upp vid periodens slut. Vi konstaterar att målen är vaga och ofta formulerade som en riktningssangivelse för en önskad förbättring; något ska stärkas eller förbättras. Detta utan att någon referenspunkt för vad som avses åstadkommas anges som utgångspunkt. Regeringen ställer få eller inga krav på vilka konkreta resultat eller förändringar som förväntas uppnås under en strategiperiod på vanligtvis fyra år eller på längre sikt.

Vår bedömning är också att styrdokumentet inte i tillräcklig grad har verksamhetsanpassats till olika länderkategorier och samarbetsformer. De tar i mycket sin utgångspunkt i de länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt bilateralt bistånd, samtidigt som en ökande andel av svenskt bilateralt utvecklingssamarbete under senare år kommit att genomföras genom insatser i konflikt- postkonfliktländer.

Statskontorets förslag

- Statskontoret föreslår att regeringen väsentligt reducerar antalet styrdokument. Regeringen bör också tydliggöra att ämnespolicier inte ska betraktas som regelrätta styrdokument utan som uttryck för regeringens långsiktiga ambitioner. De bör därmed infogas i den samlade politiska plattform som föreslås ovan.
- Regeringen bör tydligare uttrycka hur övergripande mål och prioriteringar ska omsättas i den konkreta verksamheten i enskilda samarbetsländer. Samarbetsstrategierna bör också i högre grad innehålla uppföljningsbara mål och krav på att redovisa förväntade resultat utifrån en given referenspunkt.

6.4 Är styrningen strategisk?

Enligt uppdraget ska Statskontoret utvärdera *om styrmodellen har bidragit till en strategisk styrning av utvecklingssamarbetet*. I uppdraget ingår också att belysa om modellens tillämpning medför en *tydlig ansvarsfördelning mellan berörda aktörer*.

Regeringen har uttalat ett behov av en mer strategisk styrning av statliga myndigheter och verksamheter. Verksamhetens huvudinriktning och mål, dvs. vad som ska uppnås, bör beslutas på den policyskapande nivån, dvs. av regeringen och Regeringskansliet. Ansvaret för hur målen ska uppnås ska dock enligt regeringen delegeras till myndigheterna själva att avgöra.

Regeringen har, vad avser utvecklingssamarbetet, också vidtagit en rad åtgärder för att åstadkomma en sådan utveckling. Till exempel har en tydligare ansvarsfördelning mellan UD och Sida skapats vad gäller ansvar för policyskapande respektive policygenomförande. Som en följd av detta är det idag regeringen som beslutar om utvecklingssamarbetets mål och prioriteringar, vilka fastställs genom styrdokument såsom policyer och strategier.

Statskontorets utvärdering visar dock att det förekommer en styrning från regeringens sida både inom ramen för och vid sidan om styrmodellen och styrdokumentet. Det gäller framför allt styrning av Sida och utlandsmyndigheterna genom särskilda beslut och uppdrag i regleringsbrevet samt genom administrativa krav och föreskrivna processer i metodriktlinjer. Exempel på detta är mycket detaljerade anvisningar för hur Sidas resultatbilaga ska tas fram samt hur processen för framtagning av samarbetsstrategier, bedömningsunderlag och strategirapporter ska utformas. Vidare ställs i regleringsbrevet krav på att medel ska fördelas till särskilda grupper eller utpekade organisationer.

En styrning sker också genom regelbundna dialoger och omfattande samråd mellan UD och Sida på olika nivåer. Dessutom ges, vad Statskontoret erfar, uppdrag direkt till enskilda handläggare inom Sida från tjänstemän inom UD.

Statskontorets bild är att denna styrning skapar problem för Sida och utlandsmyndigheterna, som ska införliva dessa krav parallellt med ett stort antal mål och prioriteringar i samarbetsstrategier och andra styrdokument. Särskilda beslut om satsningar vid sidan av den ordinarie budgetstyrningen innebär också krav på att berörda aktörer snabbt ska kunna omsätta dessa i insatser som uppfyller de mål och krav som anges i olika policyer och strategier.

Regeringen ställer krav på att insatser på området ”ska präglas av snabbhet och flexibilitet”.⁸⁷ Detta inte minst på grund av att den politiska och ekonomiska situationen i världen snabbt kan förändras genom naturkatastrofer eller snabba politiska förändringar såsom den arabiska våren år 2011. Samtidigt står Parisagendan för mer långsiktig planering och förutsägbarhet. Här kan det hävdas att regeringen i styrningen har att förhålla sig till två delvis motstridiga mål eller krav. Det som ovan beskrivs illustrerar också de svårigheter som är förenade med en långsiktig planering av verksamheten.

Statskontoret menar att det är rimligt att regeringen, i en verksamhet som bedrivs i länder och regioner där förutsättningar kan skifta snabbt, har möjlighet att fatta särskilda beslut under löpande budgetår och strategiperiod. Detta gäller inte minst för det humanitära biståndet. Samtidigt innebär den nuvarande styrningen ett betydande avsteg från den ansvarsfördelning mellan UD och Sida som har fastställts, och i förhållande till regeringens allmänna ställningstagande om en mer strategisk styrning av statlig verksamhet.

Statskontoret menar att den principiella arbetsfördelningen mellan den policyskapande funktionen (UD) och den genomförande nivån (Sida) inte heller har fullföljts i den dagliga styrningen. UD ställer mycket detaljerade krav på hur olika arbetsuppgifter ska utföras samt lämnar anvisningar om omfattande processer i form av redovisningskrav, metodmanualer, täta avrapporteringar, m.m.

⁸⁷ RB 2011

Statskontorets förslag

- Statskontoret menar att regeringen i högre grad bör fokusera på strategisk styrning av utvecklingssamarbetet. Regeringen bör samtidigt vara återhållsam med styr signaler till Sida och andra aktörer vid sidan av den ordinarie styrningen.
- Som ett led i detta bör regeringen öka sina ansträngningar att precisera *vad* Sida ska leverera i form av olika underlag och uppdrag, medan Sidas ledning bör ansvara för *hur* sådana underlag ska tas fram och uppdrag ska genomföras.
- Riktlinjerna för samarbetsstrategier och anvisningar för resultatbilagan bör ses över i syfte att minska detaljstyrningen.

6.5 Är styrningen tillräckligt långsiktig?

En central fråga för Statskontorets utvärdering är enligt uppdraget om styrmodellen har *bidragit till en långsiktig styrning* av utvecklingssamarbetet. I uppdraget anges också att Statskontoret ska belysa om *uppföljningar och utvärderingar används* på det sätt som avsetts.

Styrningen av utvecklingssamarbetet sker dels i en årlig styrningscykel i vilken, förutom regleringsbrev och budgetprocess, strategirapporter och geografiska samråd utgör viktiga inslag, dels i en flerårig styrning i vilken samarbets- och organisationsstrategier utgör centrala styrdokument. Vår bedömning är att styrmodellen inte tillräckligt särskiljer dessa olika styrprocesser.

Ett förhållandevis stort fokus i styrningen ligger enligt Statskontoret på redovisning av resultat och effekter på kort sikt. Att redovisa och analysera årliga resultat av utvecklingssamarbetet är komplicerat, då effekter av biståndsinsatser oftast uppnås först på lång sikt. Förutsättningarna att påvisa kausala samband mellan svenska insatser och resultat på kort sikt är ytterst begränsade. Det gäller inte minst i konflikt- och postkonfliktländer, en landkategori som på senare år kommit att utgöra en ökad andel av det bilaterala utvecklingssamarbetet. Vidare är det underlag i form av statistik som kan erhållas från samarbetsländerna ofta av bristande kvalitet.

Den årliga styrningen sker främst genom strategirapporter, som är utformade enligt regeringens detaljerade riktlinjer. Rapporterna redovisar endast resultat av de största insatserna i ett samarbetsland samt vissa strategiskt viktiga insatser. Strategirapporterna följs upp två gånger per år genom geografiska samråd vid vilka företrädare för utlandsmyndigheterna och UD deltar. Vår bedömning är dock att den nivå som UD representeras av varierar och att den tid som ägnas åt respektive samarbetsland är mycket begränsad och knappast ger utrymme för mer genomgripande analyser.

En förutsättning för att kunna följa upp resultat av en verksamhet är att det finns nedbrutna och uppföljningsbara mål samt krav på att redovisa resultat. De samarbetsstrategier som är styrande för det bilaterala utvecklingssamarbetet på 3–5 års sikt saknar i stor utsträckning sådana mål och krav. I stället hänvisas ofta till att en uppföljning av resultat ska ske inom ramen för en s.k. resultatmatris och aggregeras i en strategirapport. Detta innebär att de många mål som anges i samarbetsstrategierna operationaliseras först på insatsnivå. Regeringen styr således i liten utsträckning genom att ange vilka resultat som ska uppnås under en strategiperiod.

Resultatinformation av mer långsiktig karaktär återfinns främst i halvtidsöversyner och i bedömningsunderlag inför nya strategiperioder. Någon djupare analys av effekter på längre sikt än strategiperioden görs inte i halvtidsöversynerna.

Vår utvärdering visar, bl.a. utifrån intervjuer med biståndshandläggare vid de geografiska enheterna inom UD, att även bedömningsunderlagen inför framtagning av nya strategier i liten utsträckning fokuserar på långsiktiga analyser av resultat av biståndsinsatser på landnivå. Idag består underlagen till stor del av sektorsvisa beskrivningar av utvecklingen i samarbetslandet och av olika insatser. Vidare är kopplingen mellan insatser och resultat många gånger svag. En synpunkt som framkommit i utvärderingen är också att det i bedömningsunderlagen ofta saknas övergripande analyser av varför t.ex. fattigdomen fortfarande är betydande i länder där Sverige sedan lång tid har bedrivit utvecklingssamarbete.

När det gäller utvärderingar av enskilda projekt och insatser görs sådana återkommande. Utvärderingar används dock inte regelmässigt för att belysa effekter och resultat av utvecklingssamarbetet på längre sikt än en strategiperiod på vanligtvis fyra år. Statskontoret konstaterar dock att utvärdering, i och med en nyligen genomförd omorganisation av Sida, har fått en tydligare koppling till den reguljära verksamheten inom myndigheten.

För det multilaterala utvecklingssamarbetet sker en motsvarande bedömning av resultat i samband med att en organisationsstrategi ska omarbetas, dvs. vart fjärde år. Några krav på resultatredovisning motsvarande den resultatbilaga som tas fram för det bilaterala utvecklingssamarbetet finns inte.

Den styrmodell som är utgångspunkt för Statskontorets utvärdering fokuserar på bl.a. policyutformning, organisationsstyrning samt styrning av långsiktigt bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete. Någon koppling till den årliga finansiella styrningen görs dock inte i styrmodellen. Vår bild är att kopplingen mellan använda resurser och verksamhetens resultat inte är särskilt framträdande i styrningen av utvecklingssamarbetet. Den årliga finansiella styrningen sker i stor utsträckning i processer vid sidan av styrmodellen.

Statskontorets slutsats är att det finns en obalans mellan den årliga och den mer långsiktiga styrningen av utvecklingssamarbetet. Det finns också en ambition hos regeringen att årligen kunna redovisa utvecklingssamarbetets resultat och effekter, vilket vi menar är svårt att åstadkomma bl.a. på grund av de faktiska svårigheter som finns med att urskilja och verifiera effekterna av insatser på årsbasis. Statskontoret menar att det finns en övertro på att kunna redovisa resultat och effekter på kort sikt.

Ett fokus på årlig resultat- och effektrevisning kan enligt Statskontoret vara en förklaring till varför de långsiktiga effekterna av utvecklingssamarbetet sällan redovisas och analyseras. Effekter på längre sikt än tio år kan till viss del fångas upp genom utvärderingar, men dessa används inte regelmässigt i uppföljningen av utvecklingssamarbetet. En annan förklaring är att kopplingen mellan den finansiella styrningen och resultatstyrningen är svag, vilket innebär att den ettåriga finansiella

styrningen tenderar att få större styrverkan jämfört med långsiktig resultatstyrning.

Statskontorets förslag

- Regeringen bör minska ambitionerna att styra utvecklingssamarbetet genom redovisning av resultat och effekter på årlig basis.
- Den fleråriga och mer långsiktiga styrningen av utvecklingssamarbetet bör utvecklas, bl.a. genom att mer systematiskt använda utvärderingar för att genomföra resultatanalyser som täcker längre perioder än en strategiperiod.
- Den finansiella styrningen bör kopplas samman med mål- och resultatstyrningen för att möjliggöra en analys av förbrukade resurser i relation till uppnådda resultat.

6.6 Är styrningen resultatinriktad?

Statskontoret ska enligt uppdraget utvärdera om styrmodellen har *bidragit till en resultatinriktad styrning* av verksamheten. I uppdraget ingår också att belysa om styrdokumentet *ger rimliga möjligheter att omprioritera och ompröva verksamheten*.

Vi har i föregående avsnitt bl.a. belyst det sätt på vilket regeringen styr genom att ange *mål* för verksamheten. Resultatstyrning innebär därutöver att myndigheter *redovisar uppnådda resultat* samt att *resultaten analyseras* mot fastställda mål.

Resultatstyrning av statlig förvaltning har under senare år förändrats. Regeringens avsikt är att resultatstyrningen på ett mer systematiskt vis ska anpassas i förhållande till verksamhetens förutsättningar och behov. Åtterrporteringskrav ska i första hand ta sikte på prestationer som rör myndigheternas instruktionsenliga uppgifter. Effektmål som myndigheten i liten utsträckning kan påverka ska i princip inte redovisas. Dessutom har regeringen uttalat att formerna för riktade resultatanalyser och resultatskrivelser till Riksdagen bör utvecklas.

Syftet med styrmodellen för utvecklingssamarbetet är enligt regeringens beslut att öka kvaliteten och effektiviteten i svenskt utveck-

lingssamarbete genom att regeringens styrning förtydligas och att information om det svenska utvecklings­samarbetets resultat inhämtas systematiskt och bedöms och analyseras mot uppställda mål. Enligt styrmodellen ska också resultat­analysen stärkas.

Regeringen ställer omfattande krav på resultatredovisning av utvecklings­samarbetet, bl.a. genom en årlig resultatbilaga som Sida ska ta fram vid sidan av den sedvanliga årsredovisningen. Dessutom tas årliga strategirapporter fram för respektive samarbetsland. Detta kan ställas mot regeringens ambitioner att minska volymen på den årliga återrapporteringen. Resultatbilagan är mycket omfattande, detaljerad och resurskrävande. Samtidigt täcker den endast en begränsad del av de insatser som genomförs under året. Dessutom kan kvaliteten i de uppgifter som redovisas vara osäker, då dessa ofta bygger på samarbets­ländernas egen statistik.

Regeringens fokus i styrningen av statlig verksamhet ligger främst på redovisning av prestationer. Det gäller i synnerhet verksamheter som är långsiktiga till sin karaktär. För utvecklings­samarbetet ställs dock krav på årlig redovisning av effekter av det svenska biståndet. Vi har tidigare nämnt att sådana effekter många fall är mycket svåra att påvisa eller urskilja. Det gäller inte minst insatser för demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, miljö och klimat samt kapacitetsutveckling.

Parisdeklarationens krav på samordning med andra givare samt en utveckling som innebär att utvecklings­samarbetet i högre grad kanaliseras genom programstöd, t.ex. generellt budgetstöd, och stöd till multilaterala organisationer innebär att möjligheterna att explicit redovisa resultat av svenska insatser ytterligare försvåras. Det som redovisas är utvecklingen av insatser i vilka Sverige ofta har bidragit tillsammans ett stort antal andra givare. Detsamma gäller för det multilaterala utvecklings­samarbetet som bedrivs genom ett 30-tal multilaterala organisationer.

Någon djupare analys av samarbetets resultat på längre sikt än en strategiperiod på vanligtvis fyra år görs inte i de årliga strategirapporterna, i resultatbilagor eller i regeringens skrivelser till riksdagen. Långsiktiga effekter på tio års sikt fångas inte heller upp i årliga resul-

tatredovisningar utan genom utvärderingar. Utvärderingar används dock, som tidigare nämnts, inte systematiskt i uppföljningen av utvecklingssamarbetet.

Statskontorets bedömning är att resultatuppföljning i form av resultatanalyser både på kortare och längre sikt används i liten utsträckning i den strategiska styrningen. Systematisk resultatuppföljning i omprövningssyfte förekommer framför allt på insatsnivå och mer sällan på strategisk nivå. När det gäller mer långsiktiga resultat, dvs. på tio års sikt eller mer, finns det ingen etablerad process för att använda mer långsiktiga effektutvärderingar på ett systematiskt sätt.

Statskontorets slutsats är att styrningen kännetecknas av en obalans mellan en omfattande årlig resultatredovisning och en i många avseenden outvecklad resultatanalys. Resultatstyrningen fungerar enligt Statskontoret bristfälligt på strategisk nivå, bl.a. beroende på att det i stor utsträckning saknas resultatanalyser. Statskontorets bedömning är också att de resultat som redovisas i liten utsträckning används för att styra verksamhetens inriktning och omfattning eller som underlag för omprövning av samarbetsstrategier.

De resultat som rapporteras är dessutom alltför omfattande och kort-siktiga för att kunna fungera som underlag för resultatanalyser. Statskontorets samlade bedömning är således att styrning utifrån uppnådda eller uteblivna resultat är tämligen begränsad. Vidare är Statskontorets bedömning att strategiska analyser av utvecklingen och av utvecklingssamarbetets resultat på längre sikt används i liten utsträckning.

Statskontorets förslag

- Regeringen bör se över resultatstyrningen av utvecklingssamarbetet i syfte att åtgärda den obalans som idag finns mellan en omfattande resultatredovisning och en outvecklad resultatanalys. Vidare bör styrprocesserna ses över så att underlag från resultatanalyser i större utsträckning kan användas som input i styrningen.
- Resultatbedömningarna i bedömningsunderlagen bör i större utsträckning fokusera på långsiktiga och förutsättningslösa

analyser av resultat på landnivå. Sådana analyser bör bl.a. beakta frågan om vilka förändringar som har åstadkommit med vilka insatser och utifrån detta; hur bör framtida insatser utformas? Analyserna bör även omfatta ett längre perspektiv än en strategiperiod.

- Regeringen bör tänka igenom vilket behov av information om utvecklingssamarbetet som finns hos riksdagen, allmänheten och media, för att se över hur resultat inom biståndet på bästa sätt kan kommuniceras. Här finns intressanta erfarenheter från Storbritannien att ta till vara.
- När det gäller den omfattande årliga återrapportering som krävs in från Sida, anser Statskontoret att regeringen bör överväga att låta resultatbilagan utgå. Därmed kan resurser frigöras hos framför allt Sida för utvärderingar och resultatanalyser. Webbplatsen Open Aid kan användas för att löpande redovisa olika typer av prestationer, resultatanalyser och utvärderingar inom biståndsområdet.

6.7 Har berörda aktörer den kompetens som krävs?

I uppdraget till Statskontoret ställs frågan *huruvida berörda parter har den kompetens* som krävs för att tillämpa styrmodellen på avsett sätt.

Statskontorets utvärdering visar att det finns bristande kompetens och kapacitet hos flera berörda aktörer. Detta har också konstaterats i utvärderingar av bl.a. SADEV och OECD:s biståndskommitté DAC.

Vår utvärdering visar också att regeringens stärkta resultatkrav ställer ökade krav på kompetens i styrningsfrågor hos många aktörer på området. Det gäller t.ex. biståndskompetens och länderkunskaper hos svenska myndigheter som arbetar med kapacitetsuppbyggnad. Det gäller också Sidas samarbetsorganisationer som upplever svårigheter med att hantera kraven på redovisning och en komplex målstruktur.

Vid våra intervjuer vid Sida har framförts att de omfattande personalnedskärningar som skett under senare år vid myndigheten har påverkat

kompetens och ämneskunskaper negativt. Detta har också bekräftats i en analys av kompetensförsörjning som Sidas styrelse har genomfört.

Statskontorets bedömning är att UD:s geografiska enheter, i och med kraven på en stärkt resultatstyrning, har fått en mer central roll. Det gäller, bl.a. uppgiften att ta fram instruktioner till chefen för utlandsmyndigheten med uppdrag att ta fram en ny samarbetsstrategi samt uppgiften att följa upp och analysera samarbetsstrategier i de årliga samråden. Vår utvärdering visar att biståndshandläggare vid de geografiska enheterna upplever sig ha bristande kompetens för dessa uppgifter. De anser sig sakna kompetens i såväl styrningsfrågor som resultatanalys och upplever det problematiskt att hantera policyer och tematiska prioriteringar samt att avgöra vad som ska prioriteras vid framtagning av samarbetsstrategier. Även OECD:s biståndskommitté DAC har pekat på kompetensproblem hos UD.

Statskontorets utvärdering pekar också på kapacitetsproblem vid framtagning av nya policyer och strategier. Detta är för övrigt något som också har påpekats av OECD/DAC. Regeringen har under de senaste tre åren beslutat om många nya policyer och strategier, majoriteten med en löptid på fyra år. Det innebär att det kommer att bli en anhopning av policyer och strategier som ska omprövas och förnyas om några år. År 2012 ska exempelvis arbetet med att ta fram tio nya samarbetsstrategier inledas. I samband med detta ska tio nya bedömningsunderlag tas fram. Detta kommer att ställa stora krav på kapacitet och kompetens hos utlandsmyndigheterna, UD och Sida.

Företrädare för Sida har påpekat att alltför stort fokus på årlig, kortsiktig styrning av utvecklingssamarbetet kan innebära problem för myndigheten ur ett lärandeperspektiv. Det faktum att resultatredovisningar, strategirapporter och bedömningsunderlag sällan innehåller analyser av vilka insatser och strategier som fungerar bra respektive mindre bra i olika kontext, medför också att underlag för lärande i stor utsträckning saknas.

Erfarenheter visar att merparten av det erfarenhetsbaserade lärandet inom utvecklingssamarbetet bör ske i det dagliga arbetet och ingå som en integrerad del av styprocesserna för att få genomslag. Statskontorets utvärdering indikerar dock att processer för stöd till lärande inte

har varit särskilt framträdande när styrmodellen och resultatstyrningen av utvecklingssamarbetet har utvecklats.

Statskontorets slutsats är att det är av vikt att UD:s geografiska enheter ges tillräckligt stöd från i första hand USTYR och UDUP i styrningen av utvecklingssamarbetet genom samarbetsstrategier samt analyser av uppnådda resultat.

Av vikt är också att lärande tillmäts en mer framträdande roll i samband med utvecklingen av resultatstyrningen av utvecklingssamarbetet.

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut III:1
2011-03-17 UF2011/16055/UD/USTYR

Utrikesdepartementet

Statskontoret
Box 8810
104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET	
2011-04-04	
Dnr.....	2011-04-05
Avd.....	Sign.....

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera tillämpningen av regeringens modell för resultatstyrning inom det internationella utvecklingssamarbetet

Regeringens beslut

Statskontoret ges i uppdrag att utvärdera tillämpningen av regeringens modell för förstärkt resultatstyrning inom det internationella utvecklingssamarbetet och lämna förslag på hur styrningen av utvecklingssamarbetet kan förbättras.

Statskontoret ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 14 oktober 2011.

Bakgrund

Regeringen beslutade år 2007 om en modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklingssamarbetet (UD2007/22431/USTYR). Modellen planerades att få genomslag från och med budgetåret 2009.

Vissa tillägg och kompletteringar i modellens praktiska tillämpning har gjorts sedan beslutet fattades.

Syfte med uppdraget

Syftet med uppdraget är att ge underlag för fortsatt utveckling av regeringens styrning av Sveriges internationella utvecklingssamarbete.

Den centrala frågan för utvärderingen är om modellen bidragit till en effektiv, tydlig, långsiktig, strategisk och resultatinriktad styrning av utvecklingssamarbetet.

Postadress	Telefonväxel	E-post: registrator@utn.rn.se
103 39 Stockholm	08-405 10 00	
Besöksadress	Telefax	
Fredsgatan 6	08-723 11 76	

Uppdragets inriktning

Statskontoret ska i första hand fokusera sin analys på hur regeringen tillämpat modellen i styrningen av de myndigheter, i första hand Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Regeringskansliet, vilka ansvarar för genomförandet av Sveriges utvecklingssamarbete.

Nedan redovisas ett antal frågeställningar vilka Statskontoret bör analysera i sin utvärdering:

- Möjliggör modellen ett genomslag för regeringens långsiktiga och kortsiktiga prioriteringar?
- Är modellens tillämpning förenad med särskilda svårigheter vilka inte beaktades i beslutet?
- Är de av regeringen beslutade styrdokument tydligt utformade och avgränsade i förhållande till varandra på det sätt modellen anger?
- Medger styrdokument rimliga möjligheter att omprioritera och ompröva verksamheter?
- Hur har tillämpningen av modellen påverkat genomförandet av utvecklingssamarbetet?
- Är antalet styrdokument rimligt?
- Är styrdokumentens benämningar och de begrepp som de innehåller tillräckligt tydliga?
- Medför modellens tillämpning en tydlig ansvarsfördelning mellan berörda aktörer?
- Är kopplingen mellan strategier och anslagsposter ändamålsenlig?
- Används uppföljningar och utvärderingar på det sätt som avsetts?
- Har berörda aktörer den kompetens som krävs för att tillämpa modellen på avsett sätt?
- I vilken utsträckning är den årliga resultatredovisningscykeln ändamålsenlig?

Statskontoret ska i sin analys beakta regeringens generella ställningstaganden till formerna för styrning av statligt finansierad verksamhet. Jämförelser med hur man inom andra politikområden utformat liknande styrmodeller och hur dessa tillämpas bör därför göras.

Statskontoret ska vidare beakta eventuella konsekvenser av regeringens politik för global utveckling (PGU) för tillämpningen av modellen.

Uppdragets genomförande

Statskontoret ska utgå från de i sammanhanget relevanta regeringsbeslut som fattats sedan modellen infördes, i första hand policyer, strategier och metodriktlinjer.

I sitt arbete ska Statskontoret inhämta erfarenheter från berörda delar av Regeringskansliet, i första hand Utrikesdepartementets enheter med ansvar för internationellt utvecklingssamarbete, Sida och ett urval utlandsmyndigheter. Statskontoret ska också löpande informera Utrikesdepartementet om sitt arbete.

Statskontoret kan även, om man finner det relevant, göra internationella jämförelser, i första hand med andra aktörer inom det internationella utvecklingssamarbetet. Ett visst underlag i denna del finns att hämta i OECD/DAC:s granskningar (s.k. peer reviews) av medlemsländernas biståndspolitik, inklusive 2009 års granskning av svensk biståndspolitik vilken bl.a. innehåller slutsatser och rekommendationer om regeringens styrning.

Regeringskansliet och Sida ska bistå Statskontoret med det underlag myndigheten behöver för genomförandet av utvärderingen.

På regeringens vägnar


 Gunilla Carlsson


 Sten Johansson

Kopia till

Statsrådsberedningen
 Utrikesdepartementet MU, SP, UP
 Socialdepartementet SFÖ
 Finansdepartementet BA
 Miljödepartementet IA
 riksdagen – utrikesutskottet
 Ekonomistyrningsverket
 Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
 Riksrevisionen
 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
 Swedfund International AB

**Styrmodeller för biståndet i Kanada,
Storbritannien och Norge**

– GOHAB-Konsult HB, Gunilla Hesselmark

Styrmodeller för biståndet i Kanada, Storbritannien och Norge.

Bakgrundsmaterial till Statskontorets uppdrag att utvärdera tillämpningen av regeringens modell för resultatstyrning inom området internationellt utvecklingssamarbete.

Gunilla Hesselmark
GOHAB-Konsult HB

Inledning.....	5
Analys och jämförelse mellan de olika länderna.....	5
Kanada	10
Kort beskrivning av organisation mm	10
Beskrivning av landets styrmodell och styrdokument.....	12
Storbritannien	16
Kort beskrivning av organisation mm	16
Beskrivning av landets styrmodell och styrdokument.....	17
Norge	21
Kort beskrivning av organisation mm	21
Beskrivning av landets styrmodell och styrdokument.....	22
Referenser:.....	25
Bilaga: Kort sammanfattning av milleniedeklarationen, Paris-agendan och resultatstyrning	26

Inledning

Statskontoret har fått uppdrag från regeringen (UF2011/16055/UD/USTYR) att utvärdera regeringens modell för resultatstyrning inom det internationella utvecklingssamarbetet. I uppdraget står att statskontoret även kan göra internationella jämförelser i första hand med andra aktörer inom det internationella utvecklingssamarbetet. I denna PM redovisas en studie av tre aktörer inom utvecklingssamarbetet, Norge, Kanada och Storbritannien. Urvalet av länder har gjorts i samarbete mellan statskontorets representanter och konsulten. Studien är en skrivbordsstudie och är baserad på de dokument som finns på Internet. Det är framförallt hemsidorna för de tre regeringarna och deras organisationer som använts men även OECD-DACs hemsida samt några forskningsrapporter. OECD-DAC genomför regelbundet s k Peer Reviews. Dessa har använts och den som berör Storbritannien är genomförd 2010 och därmed aktuell. De övriga två är genomförda år 2008 för Norge och 2007 för Kanada. Beträffande Kanada har en Mid-Term Review genomförts år 2011.

Skrivbordsstudier av detta slag har stora begränsningar eftersom all information inte finns tillgänglig och att det är svårt att värdera vissa uppgifter. Det som ter sig svårast är att värdera om det skett större förändringar under de senaste åren.

Analys och jämförelse mellan de olika länderna

De tre länderna som valts ut i denna studie har nära samröre med Sverige i biståndssammanhang, de är med i gruppen "like-minded", dvs den grupp länder som Sverige ofta samverkar med på såväl internationell nivå såväl som när det gäller samverkan på mottagarlandsnivå, tex gemensamma landstrategier som på programnivå, samverkan kring enskilda program/projekt. Alla länderna är aktiva på den internationella arenan och framförallt Storbritannien har under många år ansetts som en av de ledande inom utvecklingen av utvecklingssamarbetet. Norge å sin sida är det mest generösa landet som för ett antal år sedan överskred målet 0,7 % av BNI och avsätter nu 1 % av BNI för utvecklingssamarbetet. Under arbetet med denna

skrivbordsstudie har det varit slående hur likartade de aktuella frågeställningarna inom de tre länderna är. Detta är självklart en följd av att de samverkar på den internationella arenan och gemensamt deltar i att sätta den internationella agendan. Men det är även likartat när det gäller den interna diskussionen kring biståndet inom varje land. Den internationella agendan som samtliga tre länder aktivt stödjer och aktivt deltagit i att utforma är i sig mångfacetterad. De viktigaste områdena är milleniemålen¹, vars övergripande mål är fattigdomsminskning, Paris- och Accraagendorna som handlar mycket om hur utvecklingsarbetet skall bedrivas, resultatagendan som alla tre länderna har arbetat med i många år, samt ländernas egna prioriteringar/mål med utvecklingsarbetet. Till detta kommer de snabba förändringarna som t ex politiska förändringar i mottagarländer/presumtiva mottagarländer, exempelvis den arabiska våren 2011. Interna förändringar som uppstår på grund av den internationella ekonomiska krisen har naturligtvis också inflytande. Sammanfattningsvis visar denna studie av dessa tre länderna samma problem med mångfacetterad målbild, omfattande återrapporteringskrav, resultatmätning, performance management (effektivt bistånd och effektiv organisation, göra rätt saker och göra saker rätt) samt en stark förändring inom kommunikationsområdet för att möjliggöra för såväl skattebetalare som mottagarländernas innevånare att följa biståndets resultat.

Grundprinciperna för de tre länderna är således desamma, att de internationella överenskommelserna som utarbetats inom ramen för det internationella samfundet honoreras av de tre länderna. Alla tre länderna använder instrument som landstrategier mm med en 3-5 årig horisont. Alla tre samverkar också inom ramen för gemensamma landstrategier (Joint assistant strategies).

Storbritannien utmärker sig när det gäller förutsägbarhet i biståndet genom att använda sig av 3-åriga rullande budgetar för de flesta samarbetsländer. Dessutom har DFID ingått DPAs (Development Partnership arrangement) med ett 10-tal länder vilket innebär 10 åriga - icke juridiskt bindande - ramöverenskommelser om resurstillskott. Detta underlättar planeringen för mottagarländerna.

¹ Kort sammanfattning av Milleniemålen, Parisagendan och resultatmodellen återfinns i bilaga.

Två av länderna, Norge och Storbritannien har en långtgående decentraliserad organisation där många beslut fattas i fält. Kanada har tidigare haft en långtgående decentralisering men är numera relativt centraliserat. Alla tre länderna har under de senaste åren genomfört en genomgång av vilka mottagarländer som man arbetar med och skurit ned antalet mottagarländer. Alla tre har dessutom genomfört en genomgång av sina program för att minska antalet sektorer inom varje landprogram.

Beträffande avvägningen mellan bilateralt och multilateralt bistånd är det endast Norge som har haft en öppen diskussion, inte om storleken av biståndet, utan det står i den nuvarande alliansregeringens programförklaring (Stoltenberg II) att multilaterala kanaler är att föredra framför bilateralt bistånd inom de sektorer där Norge inte har absolut spetskompetens eller där mottagarlandet inte specifikt efterfrågar norsk personal/kunskap. Det är inte minst undervisning och hälsosektorn som mer och mer kommer att finansieras via multilaterala kanaler. Det är tydligt uttryckt att biståndet till dessa sektorer inte ska minska för att man väljer annan kanal.

Alla tre länderna förväntar sig ökade anslag under de närmast åren trots den ekonomiska krisen och turbulensen. Kanada och Storbritannien har som målsättning att uppnå 0,7 % s målet inom några år. Norge bidrar idag med 1 % av BNI och volymen väntas öka pga ökad BNI. Alla tre strävar efter att minska de administrativa kostnaderna för genomförandet av biståndet. I såväl Kanada som Storbritannien finns det varningssignaler för detta eftersom man varnar för sjunkande kvalitet. Kanadas önskan att decentralisera sin organisation innebär i sig sannolikt ökade kostnader.

Biståndet är organiserat på olika sätt. I Norge är det utrikesdepartementet som både ansvarar för såväl policyarbetet som planerar och genomför biståndet. I Kanada är det ett departement som står för policyformulering och CIDA som en specialiserad organisation står för merparten av genomförandet. I Storbritannien är det ett departement (DFID) med en minister som sitter i det kabinettet. I alla tre länderna finns det en minister för utvecklingsfrågor men det är enbart i Storbritannien som denna sitter i det kabinettet och har ett eget departement. Enligt OECD/DAC anses detta vara en mycket viktig framgångsfaktor för Storbritannien som ju anses ledande inom biståndet.

Alla tre länderna arbetar med resultatbaserad styrning. I Storbritannien och Kanada startade detta arbete redan tidigt på 90-talet och i Norge något senare. Enligt hemsidorna så skall allt arbete genomsyras av resultatagendan. Det verkar som om detta har fått genomslagskraft inte minst vad gäller återrapportering. I samtliga länder finns resultat på olika nivåer presenterade på hemsidorna. I samtliga länder finns också rapporter om att just återrapporteringskraven är många och frekventa och att personal, ledning, forskare inte alltid är övertygade om att alla rapporter används. En annan tveksamhet är frågan om man mäter rätt saker. I den brittiska modellen framgår det tydligt att just resultaten skall användas inför nästa steg dvs som lärande. Men det är inte helt klart att så är fallet på institutionsnivå varken där eller i övriga länder.

För att kunna mäta resultat måste man ha tydliga mål och indikatorer. I Storbritannien har DFID fått kritik av den brittiska riksrevisorn för att man mäter resultaten in mottagarländerna snarare än resultatet av DFIDs insatser. I Kanada har man dubbla krav, ett som handlar om att redovisa resultat av varje skattedollar och ett motstridigt krav att i enlighet med Parisagendan samordna biståndet med andra och inte minst med mottagarlandet. Exemplet visar på svårigheten att bestämma och mäta mål och resultat för den egna verksamheten internt, med mål och resultat för det "egna" biståndet och mål och resultat i mottagarländerna, samtidigt som man ska ha ett flexibelt system som möjliggör mätningar över tid även om/när politiken ändras.

I samtliga länder finns det en utvärderingsfunktion. I Norge har man valt att lägga den i det som idag kallas NORAD, i Kanada ligger den inom CIDA. I Storbritannien har man nyligen beslutat att utvärdering inom DFID skall vara direkt knutet till respektive program medan man har nyligen (2011) skapat ett helt fristående organ för detta, The Independent Commission for Aid Impact (ICAI). Mandatet är att helt fristående utvärdera och följa upp, effekter (impact) och kostnadseffektivitet (value for money) av Storbritanniens bistånd. Avsikten är att de som är mottagare av biståndet skall medverka i dessa utvärderingar. ICAI rapporterar direkt till en kommitté inom parlamentet, International Development Committee, men alla rapporter kommer att läggas ut på nätet samtidigt som de levereras till kommittén.

Lärandet kan också uppstå i kontakten mellan akademi och utförare. Storbritanniens modell för att bättre knyta akademien till genomförarna av biståndet är att organisera resurscentra där personal från DFID, universitet och konsultfirmor möts för att kunna samla relevant kunskap inom sitt område, tex DFID Water, Sanitation and Environment Resource Centre. Kanada har en helt fristående organisation IDRC som ägnar sig åt forskning och som ofta samverkar med CIDA. I Norge finns begränsat institutionssamarbete mellan utrikesdepartementet/Norad och institutioner som Christian Michelsen instituttet (CMI) och NUPI (Norsk Utenrikspolitisk Institutt), men de senare deltar ofta i utvärderingar efter upphandling.

I OECD/DACs Peer Reviews belyses inte frågan om lärande och återföring av resultat in i nästa planeringsperiod på något framträdande sätt.

En mycket tydlig förändring har skett under senare år och det är att kravet på resultatredovisning, resultatansvar, ansvarsutkrävande och kraven på transparens har medfört att biståndsorganisationernas hemsidor har utvecklats och att information om det mesta finns att finna på nätet. Kvaliteten på Kanadas och i synnerhet Storbritanniens hemsidor är mycket hög och det är möjligt att följa biståndet som finansieras av dessa länder på en detaljerad nivå. Norge ligger något efter men med förtydligandet att Norad fr o m våren 2011 ska ansvara för detta kommer säkert en förändring att ske. Initiativet i Storbritannien att avsätta 5 % av det generella budgetstödet till att möjliggöra för mottagarlandets innevånare att genom information och kunskap kunna utkräva ansvar av sina politiker och tjänstemän är en intressant utveckling. Detta program kommer att utvärderas i slutet av 2012.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att aktuella frågeställningar i de tre studerade länderna är desamma som de som är på agendan i Sverige, vilket är ganska självklart. Storbritannien är i många avseenden ett föregångsland när det gäller utvecklingssamarbetets organisation, styrning och genomförande. DFID som är den viktigaste aktören har en tydlig ledning i sin minister och målet med biståndet är tydligt fattigdomsbekämpning. DFID verkar också vara tidig med innovationer, bra hemsida, transparens även i mottagarlandet och framförallt en tydlig organisation och ett tydligt mål.

Kanada

Kanada har lanserat ett för hela statsapparaten gemensamt system för resultatstyrning/ resultatuppföljning och information till såväl parlamentet som allmänheten.

Målsättningen är att skattebetalarna hela tiden skall vara informerade om varifrån statsbudgetens inkomster kommer ifrån och vart utbetalningarna går, varje skattekrona ska synas. Denna satsning gäller hela statsapparaten och påverkar även rapporteringen av utvecklingssamarbetet.

Kort beskrivning av organisation mm

Kanadas utvecklingssamarbete är omfattande och det är sammanlagt 12 olika departement/myndigheter som är engagerade i utvecklingssamarbetet. De fyra viktigaste framgår av nedanstående tabell.

Utvecklingssamarbetet styrs bl a av The Official Development Assistance Accountability Act. Genom den uppdras det åt Kanadas minister för utvecklingsfrågor att ansvara för att årligen till parlamentet rapportera om helheten, trots att de olika departementen är ansvariga för sina delar. Ministern är själv direkt ansvarig för verksamheten inom ramen för CIDA (Canadian International Development Agency).

Utvecklingssamarbetet fördelade sig som följer för 2009-2010:

Departement	2009-2010 Utbet (CAD miljoner)
Canadian International Development Agency (CIDA)	3572
Department of Finance Canada	541
Foreign Affairs and International Trade Canada	283
International Development Research Centre (IDRC)	174
Övriga	151
Total	4811

CIDA är den största organisationen och ansvarar framförallt för det bilaterala biståndet.

Den kanadensiska regeringen har preciserat sina mål med utvecklingsarbetet till följande fem tematiska prioriteringar: Livsmedelssäkerhet, barn och ungdomar, bärkraftig ekonomisk tillväxt, fred och säkerhet samt demokrati.

De tre första tematiska prioriteringarna skall styra CIDA. CIDA skall inom ramen för dessa och stärka satsningar på miljöfrågor, genderfrågor, stöd till förstärkning av statsapparaten samt mänskliga rättigheter.

Finansdepartementet svarar för stödet till Bretton Wood institutionerna och sitter också i dessas styrelser. Finansdepartementet hanterar Kanadas stöd till Världsbanken, framförallt IDA medel, skuldavskrivningar, såväl bilaterala som multilaterala, samt stöd till Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP) som startade på initiativ av G-8 och G-20 år 2009.

Utrikesdepartementet hanterar å sin sida medel för bistånd till fyra tematiska prioriteringar; fred och säkerhet, demokrati, barn och ungdomar samt ekonomisk tillväxt. Utrikesdepartementet sköter dessutom vissa frågor framförallt s k basbidrag (core funding) av multilaterala organisationer.

IDRC är ett självständigt statligt företag/organisation (Crown corporation) som sedan 1970 arbetar med forskning kring utvecklingsfrågor. Forskningen bedrivs såväl i Kanada som i utvecklingsländerna. Många forskare/forskarlag har fått forskningsmedel genom IDRC. Vissa program samfinansieras med CIDA.

Biståndsvolymen har dubblerats över de senast 10 åren. Idag uppnår Kanada en volym på USD 5,1 miljarder vilket motsvarar 0,33 % av BNI (2010). Kanada avser att öka biståndet kommande år. Trots att 30 % (2010) av det bilaterala biståndet går till Afrika söder om Sahara så är Afghanistan den i särklass största mottagaren av kanadensiskt bistånd följt av Irak och Haiti och först därefter kommer Etiopien. Om man ser på

förhållandet mellan multilateralt och bilateralt så var det bilaterala biståndet 2010 ca 3 gånger så stort som det multilaterala.²

CIDA är ett specialiserat ämbetsverk styrt av en president, som är direkt underställd ministern. Biståndsministern har delvis en underordnad ställning i regeringen (junior minister). CIDA har sin huvudsakliga organisation och personal i Ottawa. Såväl DAC i sin Peer Review som andra har kritiserat CIDA för att det inte har tillräckligt med personal i fält. Enligt uppgifter från CIDA³ var i mars 2011 ca 10 % av personalen placerad i fält på ambassaderna och underställd respektive ambassadör. Programmen i varje fokusland leds av en Country director och 10 av dessa är utlandsstationerade. När CIDA-personal arbetar i fält utgör de en del av ambassaden och har inget separat kontor. Beslut om insatser tas enligt OECD/DAC på en relativt hög nivå oftast i Kanada.

Beskrivning av landets styrmodell och styrdokument

Kanada har en komplicerad styrmodell med många olika mål på olika nivåer och där målen inte direkt kan relateras till varandra. Det finns som sagt många aktörer men den största är CIDA. I följande så koncentreras beskrivningen på just CIDA, som till skillnad från det svenska Sida är ett departement.

Hela det kanadensiska utvecklingsarbetet styrs av Official Development Assistance Accountability Act som togs av parlamentet i juni 2008. I den anges att tre förutsättningar måste vara uppfyllda:

- biståndet ska bidra till fattigdomsbekämpning;
- ha de fattigas perspektiv i sikte, och
- skall vara förenligt med internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter

I lagen identifieras också tre aktörer (staten, internationella organisationer och enskilda organisationer) som minst vartannat år skall träffas för att diskutera

² Konsulten har inte hittat något dokument som diskuterar bakgrunden till denna fördelning.

³ CIDAs informationsavdelning, juli 2011

utvecklingssamarbetet. I syfte att informera den kanadensiska befolkningen ska biståndsmministern rapportera om allt offentligt bistånd i en årlig rapport till parlamentet.

Inom ramen för biståndseffektivitetsagendan ⁴ och för att fokusera biståndet har den kanadensiska regeringen beslutat om fem tematiska prioriteringar varav tre hanteras av CIDA. CIDA har dessutom beslutat verksamheten skall genomsyras av förstärkt miljötänkandet, förstärka jämlikhet mellan könen, stärka stater och deras institutioner inklusive mänskliga rättigheter. Den senaste rapporten till parlamentet i enlighet med lagen beträffande biståndet 2009-2010 följer ovanstående mål.

Om man däremot går in på CIDAs hemsida under Policy Suite så finner man 7 policies, 3 strategier och 3 "frameworks". Ett av de senare handlar om CIDA's strategiska planering och rapportering (Strategic planning and Reporting Framework) och där finns helt andra målsättningar och återrapporteringen ska där ske i förhållande till en uppdelning av mottagarländerna enligt en klassificering av dem.

Om man ytterligare försöker finna mål och resultatkedjan och går in på utrikesdepartementets hemsida och väljer begreppet utvecklingsarbete uttrycks målet med utvecklingssamarbetet som "supporting sustainable development, reducing poverty and providing humanitarian assistance in order to promote a more secure, equitable and prosperous world. To achieve this , the programme concentrates on the following six priorities: Democratic governance; Private sector development; Health; Basic Education; Equality between men and Women and Environmental sustainability."

År 2007 genomförde OECD/DAC en genomgång (peer review) av kanadensiskt utvecklingssamarbete och särskilt CIDA. Rapporten är överlag kritisk inte minst beträffande otydligheten i mål och målhierakierna. Vid OECD/DACs midterm 2010 fick Canada beröm för att man avskaffat det bundna biståndet, och erkännande för att ha rensat i floran av mål bland annat genom att anta lagen Official Development Assistance Accountability Act i juni 2008. Utifrån material som finns på offentliga websidor är det

⁴ År 2009 Kanadas riksrevisor kritiserade CIDA för ett antal brister vilket medfört att Kanada/CIDA bl preciserade målen, fokuserade biståndet till färre länder, startade en decentraliseringsprocess(Canada's Aid Effectiveness Agenda), utvecklat hemsidan.

tydligt att Kanada ännu inte helt har rätt ut begreppen och det återstår mer arbete att tydliggöra målen och deras inbördes rangordning.

CIDA har utvecklat en datorbaserad handbok, CIDA Business Process Roadmap, för hur biståndet genom CIDA skall utföras och genomföras. I handbokens första kapitel anges CIDAs vision, mission and mandat som utgångspunkt. Därefter beskrivs de tre prioriterade områdena Livsmedelsförsörjning, barn och unga samt ekonomisk utveckling. Kapitlet innehåller också hänvisningar till alla de regler och bestämmelser – externa och interna - som omgärdar verksamheten vid CIDA och det kan nämnas att resultatbaserad styrning är den grundfilosofi som skall prägla arbetet inom CIDA. Redan 2006 utarbetade CIDA en modell för biståndeffektivitet med fyra element, strategiskt fokus, stärkt genomförandeprocess, effektivt resursutnyttjande och tydligt utkrävande av resultatansvar.

Handboken som omfattar 120 sidor har hänvisningar till andra kors-relaterade dokument och ger en heltäckande bild av hur CIDAs personal arbetar med de olika formerna för bistånd, från ax till limpa. Dokumentet gör det möjligt för den enskilda handläggaren att få svar på de mest elementära frågorna i handläggningen och bör ge en likvärdig behandling av ärendet oberoende av individ eller plats.

En handbok av detta slag är mycket önskvärd och bra. Men problemet med många mål, många strategier och policies kvarstår och det är – trots den ambitiösa handboken – att helt utläsa hur de olika målen, tvärfrågorna, aspekterna etc relaterar till varandra. Det är helt klart att de problem som man brottas med i Kanada är samma som dem i Sverige. Det finns inte en lösning men det bör finnas möjligheter till erfarenhetsutbyte. Kanada var tidigt ute och började arbeta med resultatbaserad styrning. Det är svårt att utröna hur väl det har fungerat. I en rapport ⁵ ställer sig författarna, två erfarna tidigare ambassadörer, mycket tveksamma till den modell för resultatbaserad styrning som tillämpas, eftersom de upplever återrapporteringssystemet som mycket tidsödande och med tveksamt värde.

⁵ Reinventing CIDA, Barry Carin, and Gordon Smith, May 2010, Prepared for the Canadian defence and Foreign Affairs Insitute

Kanadensiska staten har sedan 2006 ett program för hela statsförvaltningen som handlar om ansvarsskyldighet (accountability). Detta är krävande och sker lika för alla departement, inklusive CIDA. Avsikten är att redovisa användningen av varje skattekrona för medborgarna. Att tillgodose detta krav samtidigt som Kanada arbetar med Parisagendan är komplicerat och är delvis motstridiga krav. Detta påpekades redan i DACs peer review 2007.

En svårighet som finns inbyggd i det Kanadensiska systemet är brist på samverkan mellan de olika aktörerna, framförallt CIDA, finansdepartementet och utrikesdepartementet. Kanada har inte som Sverige en uttalad politik för Global utveckling (PGU). Flera källor påpekar detta och påvisar flera gånger hur svag position biståndsministern har i förhållande till de övriga ministrarna. Det påpekas också i flera rapporter att CIDA har en svag ställning och att många andra departement har möjlighet att införa regelverk som även berör CIDA, trots att de är direkt motstridiga CIDAs uppdrag⁶. Kanada/CIDA har trots motstånd från bl a utrikesdepartementet lyckats koncentrera det bilaterala biståndet till 20 mottagarländer, helt i enlighet med den policy som regeringen fastslagit.

Åtterrapporeringen till parlament och skattebetalare från CIDA sker dels genom den årliga rapport som ministern presenterar i parlamentet i enlighet med Official Development Assistance Act. Denna rapport, som omfattar hela det kanadensiska biståndet, publiceras också på CIDAs hemsida. För varje verksamhetsår framställer dessutom CIDA en rapport - Development for Results - som är en mer lättillgänglig produkt. CIDA har dessutom en projektdatabas där man enkelt kan få fram data om samtliga 3000 projekt som finansieras av CIDA⁷. CIDA har en bra och mycket lättillgänglig hemsida med fyllig information.

⁶ Harmony and discord: International aid harmonization and donor state domestic influence. The case of Canada and the Canadian International Development Agency, Jennifer Lalonde, PH D, The Johns Hopkins University, 2009

⁷ <http://les.acdi-cida.gc.ca/project-browser>

Storbritannien

Kort beskrivning av organisation mm

Storbritanniens utvecklingssamarbete hanteras huvudsakligen – 86 % år 2008 - av Department for International Development (DFID). Departementets ledning utgörs av ministern för utvecklingssamarbete som ingår i Storbritanniens regerings inre krets, kabinettet. DFID finns förutom i London och i Glasgow i ett 40-tal länder som Storbritannien samarbetar med.

Storbritanniens samlade utvecklingssamarbetet uppgår till (2008) 11,5 miljarder USD (2008) vilket 2008 motsvarade 0,43 % av BNI. Fördelningen mellan multilateralt och bilateralt är 36 resp 64 %.

Storbritannien har som mål att biståndet år 2013 skall uppgå till 0,7 % av BNI. Den nya brittiska alliansregeringen begärde under första halvåret 2011 en genomgång av DFID av hela biståndsprogrammet i förhållande till målet om fattigdomsminskning. Regeringen beslutade i juni 2011 att hålla fast vid målet att nå 0,7 % av BNI år 2013, trots Storbritanniens ekonomiska problem. Samtidigt som Storbritannien höjer biståndsramen sätts press på organisationen DFID att minska sina kostnader. De fem största mottagarländerna är Indien, Irak, Afghanistan, Nigeria och Etiopien (2008).

DFID har behållit sin organisation över många år. Organisationen kännetecknas av stark central styrning, hög grad av decentraliserat beslutsfattande med utvecklade instrument/guidelines som är väl kända och tillämpade inom organisationen. DFID hade representation i 51 länder (2008) och ca 50 % av DFIDs personal arbetar utomlands. Antalet kontor och samarbetsländer har och kommer att ytterligare minska, men avsikten är att behålla en decentraliserad organisation. Organisationen är enkel till sin struktur och har förutom sina avdelningar en ledningsgrupp som har fem olika kommittéer som stödjer ledningen. DFID har varit föregångare när det gäller resultatstyrning samt system för mätning av prestationer (performance based

organisation). Det finns enligt OECD-DACs senaste genomgång en starkt stöd på hög nivå för organisationens mål och struktur.

DFID har en stark kommunikation mellan hemmaorganisationerna och fältet, genom att använda modern teknologi och datorbaserade system kan man upprätthålla ett nära samband.

Beskrivning av landets styrmodell och styrdokument

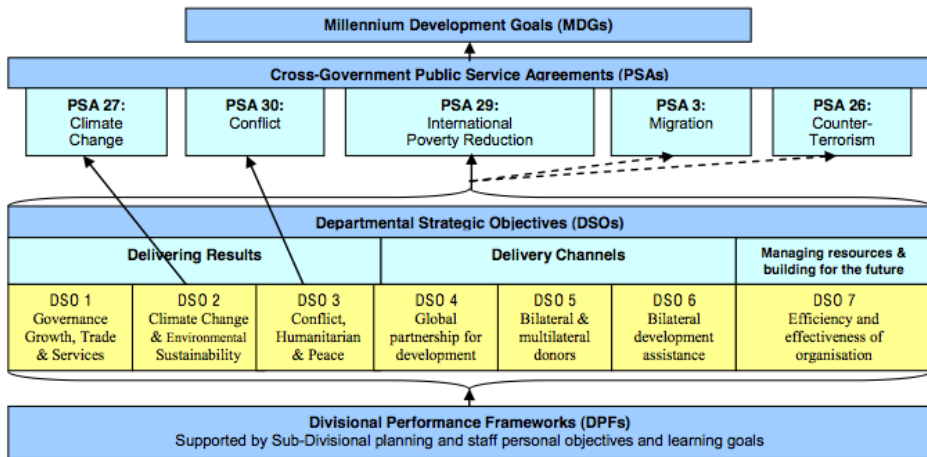
Basen för Storbritanniens utvecklingspolitik finns i International Development Act 2002 som tydligt anger att fattigdomsbekämpning är det övergripande målet för utvecklingssamarbetet. Det finns ytterligare en lag (Act) som är direkt riktad till DFID ; International Development (Reporting and Transparency). UK är också bundet vid millenniemålen som skall leda till bland annat fattigdomsminskning.

Det har regeringen antagit ett antal s k White Papers (framförallt de från 2006⁸ och 2009⁹) som anger prioriteringar för att uppnå fattigdomsbekämpning. Hela den brittiska staten styrs dessutom av trettioen Public Service Agreements (PSA), som gäller statsförvaltningen. Många påverkar DFID direkt och vissa är helt riktade till utvecklingssamarbetet. DFID har sedan översatt dessa till sju Departemental Strategic Objectives (DSO), med indikatorer. Den ganska komplicerade bilden illustreras nedan (från DAC peer review 2010):

⁸ Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor

⁹ Eliminating World Poverty: Building Our Common Future

Figure 2. DFID's corporate planning and performance measurement architecture



Förutom dessa styrs DFID av ca 29 sektorspecifika policydokument, som ibland är policies och ibland är mer handfasta handläggningsrutiner.

DFID har således en genomtänkt modell som försöker hantera skogen av mål och målsättningar samt policies och riktlinjer och inkorporera resultattänkande. Modellen visar hur DFID binder samman målen för utvecklingssamarbetet – med fattigdomsbekämpning och milleniemålen i fokus - med målen för organisationens styrning och effektivitet samt resultatredovisning. Modellen speglar en komplex verklighet.

Ovanstående styrmodell är den som presenterades i samband med OECD/DACs genomgång 2010. Denna grundmodell gäller fortfarande men har dessutom kompletterats av styrningen från den nya koalitionsregering, som har infört begreppet DFIDs Business Plan (affärsplan) som gäller för fyra år men uppdateras årligen. Affärsplanen innefattar ett antal visioner som översatts i prioriteringar och dessutom tillkommer en strukturförändringsplan samt en fyraårig budget och en plan för transparens. Detta innebär att regeringen har satt upp särskilda mål och aktiviteter (drygt 100 punkter) som DFID skall rapportera mot. Uppföljningen sker kvartalsvis och syftet är att såväl brittiska medborgare som mottagarländernas innevånare skall kunna följa upp verksamheten. Åtterrapporeringen sker på en rad olika nivåer, men även

försök att mäta genomslag/resultat (impact) av det brittiska biståndet så har man identifierat sju indikatorer knutna till fattigdomsbekämpning som man avser följa på årlig basis i alla mottagarländerna.

Resultatorienteringen är väl utvecklad och man arbetar utifrån 10 prioriteringar varav fem är internt inom DFID, två handlar om samarbetet med utvecklingsländerna och tre fokuserar på internationell samverkan.

DFID är en ledande aktör inom utvecklingen och förbättring av utvecklingsarbetet metoder och verktyg. Ett exempel är att DFIDs hantering av förutsägbarhet i biståndet. Efter Accra mötet¹⁰ om effektivitet i biståndet har DFID instruerat sina kontor i ett stort antal länder att utarbeta 3-åriga rullande, indikativa budgetar för att underlätta för mottagarländerna. År 2008/9 täckte denna metod ca 76% av DFIDs totala budget. DFID har dessutom ingått 10-åriga avsiktsförklaringar (DPA Development Partnership Arrangements) med ett 10-tal länder. Även om dessa inte är juridiskt bindande ger de ändå en 10-årig budgetindikation på förväntade resurstillskott och ökar förutsägbarheten.

För att underlätta arbetet för de anställda har DFID samlat allt väsentligt material i den datoriserade handboken, Essential guide to Rules and Tools (the Blue Book). Det är en handbok som infomerar om alla stegen i handläggning av biståndsärenden. En förkortad version finns på DFIDs hemsida, men en mer fullödlig finns på DFIDs intranät.

Erfarenheterna inom DFID är intressant att följa. Trots sitt omfattande arbetet att öka resultatorienteringen och performance based arbete så konstaterar National Audit Organisation år 2009 att DFIDs resultat är enligt deras egna mätningar blandade. Förklaringen enligt DACs peer review är bl a att de resultat som man vill möte är knutna till hur mottagarländerna utvecklas i förhållande till milleniemålen. Det är naturligtvis mycket intressant att mäta resultaten där man vill se resultat, men det är också svårt att mäta DFIDs resultat eftersom det kan finnas en rad andra faktorer som påverkar ländernas förmåga att uppnå milleniemålen. Dessutom finns kritik från anställda över

¹⁰ Aid effectiveness agenda, Accra 2008; AAA dvs Accra Agenda for Action

rapporteringsystemen som är omfattande, komplicerade, tungrodda, och delvis har överlappande information och inte alltid upplevs som meningsfulla. Eftersom DFID dessutom har krav att minska sin personal innebär detta att utmaningen är att förenkla men ändå bibehålla kvaliteten. Även DFID och Storbritannien kämpar således med samma problem som alla andra.

DFID har en mycket väl utvecklad hemsida och ett tydligt uppdrag att redovisa biståndet på alla nivåer på ett lättillgängligt sätt enligt DFIDs resultatagenda. Dessutom anser Storbritanniens regering att mottagarländernas medborgare skall få fullödlig information om vad som sker i deras länder – inte minst p. g. A. av biståndet. DFID har därför uppdragits att avsätta 5% av budgetstödet i de aktuella länderna för att åstadkomma samma sak i mottagarländerna. Enligt uppdraget till kontoren i fält ska man stödja aktiviteter/system som ökar mottagarlandets möjlighet till ansvarsutkrävande. Reformen som infördes 2011 ska utvärderas efter 18 månader.

Kommentar: Detta innebär att trots att DFID mycket tydligt har fattigdomsbekämpning som mål är det ändå ett antal andra delmål/prioriteringar som angivits av såväl regeringen som parlamentet. I DACs peer Review poängteras vikten av att UK bibehåller den tydliga målsättningen av fattigdomsbekämpning eftersom detta är en viktig faktor i de framgångar som man anser att UK har i sitt utvecklingsamarbete. Den andra framgångsfaktorn som DAC påpekar är stark ledning med en minister som sitter i kabinettet, d v s i den inre cirkeln av regeringen, på samma nivå som utrikes- och finansministrarna.

Norge

Kort beskrivning av organisation mm

Ansvar för utvecklingssamarbetet ligger huvudsakligen på utrikesdepartementet och på Norad samt Norfund. Många norska enskilda organisationer är verksamma i tredje världen och är finansierade av statligt bistånd. År 2004 gjordes en genomgripande organisationsförändring mellan utrikesdepartementet och Norad samtidigt som privatsektorutveckling skildes ut från Norad och är en del av Norfund.

Omorganisationen innebar att utrikesdepartementet mycket tydligt blev ansvarigt för norskt utvecklingssamarbete och navet i systemet. Omorganisationen innebar bl a att de geografiska enheterna på Norad överfördes till utrikesdepartementet och departement och ambassaderna fick ansvar för beredning, genomförande och uppföljning av biståndet. Ansvar för det bilaterala biståndet och samverkan med mottagarländerna lades på landteam och de norska ambassaderna. Norad blev en expertmyndighet med ansvar för metodutveckling, kvalitetssäkring och utvärdering. Enligt DAC Peer review 2008 har denna reform varit framgångsrik man har kunnat hantera nya initiativ och krav på ett flexibelt sätt, samtidigt som norskt bistånd har ökat i volym. År 2008 fanns fortfarande några områden där man inte nått helt fram och det handlar om Norads roll och hur och när expertmyndigheten kommer in.

Norge är en av världens mest generösa biståndsgivare och har i många år haft 1% av BNI som mål under ett stort antal år. År 2010 uppgick det norska biståndsutbetalningarna till 27,7 miljarder NOK, vilket motsvarade 1,1 % av BNI. Det bilaterala respektive multilaterala biståndet är 54 respektive 46 %.

Det finns ingen tydlig diskussion kring relationen bilateralt/multilateralt bistånd men den nuvarande regeringen (Stoltenberg II) har i Stortingsmeldingen nr 13 (2008-2009) om Klimat, konflikt och kapital beslutat att multilaterala kanaler skall användas är det inte finns en uttalad önskan om bilateralt bistånd eller där det inte norsk specialkunskap efterfrågas. Det är i synnerhet områdena hälsa, utbildning, förvaltningsstöd, lantbruk och generellt kapacitets- och institutionsutvecklingsarbete som i högre grad kommer att

finansieras via multilaterala organisationer. Det betonas att biståndet till dessa sektorer inte skall minskas utan bibehållas på samma nivå. Detta innebär således att andelen multilateralt bistånd kommer att öka de närmaste åren.

Beskrivning av landets styrmodell och styrdokument

Vid utrikesdepartementet finns förutom utrikesministerns även ministern för miljö- och utvecklingsfrågor. Den senare ansvarar för utvecklingssamarbetet inklusive policyfrågor. Organisationen av departementet innebär att många avdelningar svarar inför båda ministrarna och den högste tjänstemannen vid departementet är utrikesrådet som vid sin sida har ett biträdande utrikesråd där den senare ansvarar för biståndsfrågor.

Norskt bistånd skall bidra till varaktiga ekonomisk, social och politiska förändringar till befolkningen i utvecklingsländerna och särskild vikt på att biståndet skall nå de fattigaste. Huvudmålen är:

- Bekämpa fattigdom och bidra till varaktiga förbättringar i levnadsvillkor och livskvalitet och därmed befrämja större social och ekonomisk utveckling och rättvisa nationellt, regionalt och globalt. Sysselsättning, hälsa och utbildning är centralt.
- Bidra till att befrämja fred, demokrati och mänskliga rättigheter
- Befrämja ansvarfull förvaltning och utnyttjande av jordens miljö och biologiska mångfald
- Bidra till att förebygga nöd och lindra nöd i samband med konflikter och naturkatastrofer
- Bidra till att befrämja mänskliga rättigheter och möjlighet för kvinnor och män inom alla områden i samhället.

Dessa mål skall stödja millenniemålen.

Den nya regeringen Stoltenberg II presenterade en melding (proposition) som togs av stortinget 2009 under benämningen Klimat, Konflikt och Kapital, som ytterligare preciserar olika områden.

Till detta skall läggas de tematiska prioriteringar som regeringen presenterar i den årliga budgetpropositionen till Stortinget. I den senaste inför 2010-2011 så var det följande (överensstämmer med den politiska plattform som överenskommits mellan de två partierna som utgör regeringsalliansen i Norge 2011):

- Klimat, miljö och bärkraftig utveckling
- Fredsbyggande, MR och Humanitärt bistånd
- Olja och ren energi
- Kvinnor och jämställdhet
- God förvaltning och antikorrupcion
- Arbete med det hälsorelaterade Milleniemålet.

I samtliga dokument anges också att Norge skall aktivt arbeta för effektivitet i biståndet samt att resultatstyrning skall genomsyra arbetet.

Styrningen av det bilaterala samarbetet sker genom att det utvecklas strategier för de länder som Norge samarbetar med. Strategierna beslutas av utrikesdepartementet. Dessa strategier utvecklas av ambassaderna och utrikesdepartementet. Riktlinjer för hur dessa utarbetas kan jag inte finna på nätet. Utrikesdepartementets hemsida har ingen information om metoder.

Norads har fem huvuduppgifter: utvecklings- och biståndsfacklig rådgivning, kvalitetssäkring och kontroll av biståndsförvaltningen, viss biståndshandläggning framförallt till norska enskilda organisationer, kommunikation samt utvärdering. Tidigare ansvarade Norad för visst metodarbetet men denna uppgift har under det senaste året överförts till utrikesdepartementet. Detta förklarar varför man markerat på Norads hemsida att den tidigare nio handböckerna varav en grundhandbok som heter Development Cooperation Manual, har ersatts av den på UD utarbetade Grant Management Manual. De övriga handböckerna handlar om resultatstyrning, samfinansiering, riskhantering, delegerat partnerskap, budgetstöd, LFA samt avtal. Alla handböckerna är skrivna för praktikerna som skall hantera biståndet i dess olika faser, dvs personal vid utrikesdepartementet, ambassaderna, Norad och de enskilda organisationer, som den norska regeringen samarbetar med. Materialet är omfattande, handboken om resultatstyrning omfattar 32 sidor och är huvudsakligen inriktad mot en

teoretisk överblick och sedan hur man hanterar resultatfrågorna i varje enskilt projekt/program. För såvitt framgår av Norads hemsida så gäller dessa fortfarande och på utrikesdepartementets hemsida finns ingen handbok. Det ger intrycket av att gränsdragningen mellan Norad och utrikesdepartementet inte är glasklar och således följer det intryck som gavs i samband med DACs Peer Review 2008, att Norads roll inte är klar och tydlig.

Norad publicerar varje år en resultatrapport och den senaste är Resultatrapport 2010 - Kapacitetsutveckling: Bygging av levedyktige samfunn, Norad. Denna var den fjärde i ordningen. För varje år beslutat att rapporten skall täcka ett tema som behandlas i del 1 av rapporten. I del 2 redogör Norad för det norska bidraget till internationella resultat inom politiskt intressanta områden. Det kan vara norskt bistånd som en del av stora insatser med flera givare men också norska biståndsmedel genom stora internationella organisationer. Den tredje delen, som är en behandlar en sammanställning av viktig ekonomisk information om norskt bistånd

Det finns bl a en utvärdering - Results of Development Cooperation through Norwegian NGOs in East Africa, report 1/2011-Evaluation – som visar att detta bistånd når i hög grad de norska målen för utvecklingssamarbetet. Utvärderingen beskriver också hur resultatbaserad styrning i allt högre grad inkommerats i arbetet hos dessa enskilda organisationer. Vissa återrapporterade resultaten och använde dem i sin beslutsprocess. Det är också utredarnas åsikt att NORADs rapportkrav beträffande resultat var flexibla och kunde ackommodera organisationernas egna format för resultatrapportering.

Norge (Norad och utrikesdepartementet) har de minst utvecklade hemsidorna av de tre länder som ingår i studien. Norads är fylligare men på utrikesdepartementets hemsida finns ytterst begränsad information. Norad har nyligen övertagit kommunikationsuppgiften.

Referenser:

I den här skrivbordsstudien har Intranätet varit ovärderligt. Följande hemsidor utgör de viktigast under detta arbete

www.norad.no

www.acdi-cida.gc.ca

www.regjeringen.no/nb/dep/ud.html Norges utrikesdepartement

www.international.gc.ca/international/index.aspx?lang=eng&view=d Kanadas Utrikesdepartement

www.dfid.gov.uk/

sv.wikipedia.org/wiki/Storbritanniens_regering

www.oecd.org/searchResult/0.3400.en_2649_33721_1_1_1_1_1.00.html Kanada Peer review

www.oecd.org/document/43/0,3746,en_2649_34603_41833003_1_1_1_1.00&&en-USS_01DBC.html Norge Peer review

www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34603_45518819_1_1_1_1.00.html Storbritannien Peer Review

www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1.00.html OECD/DAC

www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34603_45843465_1_1_1_1.00.html Effective Aid Management: Twelve Lessons from DAC Peer Reviews

Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Mangement, ordlista Svenska – Engelska och Engelska – Svenska, publicerad av UD och Sida, 2007

Bilaga: Kort sammanfattning av milleniedeklarationen, Paris-agendan och resultatstyrning

Milleniedeklarationen och millenniemålen

För första gången någonsin finns en internationell, gemensamt överenskommen dagordning för global utveckling genom Milleniedeklarationen. Den undertecknades 2000 av världens stats- och regeringschefer.

De åtta millenniemålen innebär:

- Fattigdom och hunger ska halveras till 2015
- Alla barn ska gå i grundskola 2015
- Jämställdheten ska öka och kvinnors ställning stärkas
- Barnadödligheten ska minska med två tredjedelar till 2015
- Mödradödligheten ska minska med tre fjärdedelar till 2015
- Spridningen av hiv/aids, tbc, malaria och andra sjukdomar ska hejdas till 2015
- En miljömässigt hållbar utveckling ska säkerställas till 2015
- Globalt samarbete genom ökat bistånd, rättvisa handelsregler och lättade skuldbördor i utvecklingsländerna

Parisagendan

År 2005 kom världens regeringar och biståndsorganisationer överens om att satsa på ett mer effektivt bistånd med tydligare resultatredovisning. Under ett toppmöte i Paris enades deltagarna om en handlingsplan.

- Givar- och mottagarländer ska bli bättre på att redovisa resultat.
- Mottagarländerna ska ta ett större ansvar för sin egen utveckling.
- Givarna ska samordna sig bättre med varandra.
- Mottagarländerna ska fortsätta genomföra ekonomiska och politiska reformer. Syftet är att stärka den demokratiska utvecklingen för att bättre kunna bekämpa fattigdomen.
- Biståndsländerna ska anpassa sitt bistånd bättre till förhållandena i varje enskilt samarbetsland, vilket kräver förändrade metoder.

Resultatbaserad styrning innebär att:

- definiera realistiska förväntade resultat baserad på en korrekt analys
- identifiera mottagarna och utveckla program/projekt som möter deras behov
- följa upp resultat och resursutnyttjande genom att använda indikatorer
- identifiera och hantera risker i förhållande till förväntade resultat och i förhållande till tillgängliga resurser
- öka kunskaper genom att följa upp och använd dess kunskaper som input i nästa led
- rapportera resultat och resursutnyttjande

**Ny modell för resultatstyrning i
utvecklingssamarbetet**

– ramorganisationer, kapacitets-
utveckling och jämförande perspektiv

– Sweco Eurofutures AB

**Ny modell för resultatstyrning i utvecklingsamarbetet –
ramorganisationer, kapacitetsutveckling och jämförande
perspektiv**



Stockholm juni 2011

Sweco Eurofutures AB

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. BAKGRUND, UPPDRAG OCH GENOMFÖRANDE	3
1.1 BAKGRUND	3
1.2 STATSKONTORETS UPPDRAG	3
1.3 SWECOS UPPDRAG	4
1.4 GENOMFÖRANDE OCH METOD	5
2. DEN NYA STYRMODELLENS GENOMSLAG OCH PÅVERKAN	7
2.1 RAMORGANISATIONER	7
2.2 STATLIGA MYNDIGHETERS KAPACITETSUPPBYGGNAD	14
2.3 DEN FÖRÄNDRADE STYRNINGENS SAMLADE PÅVERKAN - RAMORGANISATIONER OCH MYNDIGHETER	21
3. JÄMFÖRELSE MED TVÅ ANDRA POLITIKOMRÅDEN	24
3.1 DEN REGIONALA TILLVÄXTPOLITIKEN	24
3.2 MILJÖMÅLSSYSTEMET	31
3.3 UTVECKLINGSSAMARBETET I JÄMFÖRELSE	37
4. SUMMERING OCH SLUTSATSER FÖR FRAMTIDEN	41
BILAGA 1 – INTERVJUPERSONER	43
BILAGA 2- LITTERATURFÖRTECKNING	44

1. Bakgrund, uppdrag och genomförande

1.1 Bakgrund

Biståndet ska enligt regeringens prioriteringar leda till tydligare resultat. Regeringen har genomfört ett antal reformer i syfte att skapa bättre förutsättningar för ett effektivt och resultatorienterat bistånd. Reformeringen av biståndet ska enligt regeringen fortsätta för att möjliggöra en kraftsamling, framför allt för jordens allra fattigaste. Ett arbete har också inletts för att göra biståndet mer transparent. Samtidigt bör det enligt regeringen ske en kontinuerlig prövning av biståndets och biståndsförvaltningens ändamålsenlighet och måluppfyllelse.

År 2007 beslutade regeringen om att inrätta en ny modell för förstärkt resultatstyrning (UD2007/22431/USTYR) och ett förtydligande av policystrukturen i biståndet.¹ För att skapa en tydlig och mer tematisk styrning har regeringen utarbetat en enhetligare policystruktur. En ambition var också att en förstärkt resultatstyrning skulle innebära en tydligare politisk styrning med ett ökat helhetsgrepp, stärkt och systematiserad uppföljning och redovisning av resultat och effekter samt en tydligare ansvarsfördelning mellan Regeringskansliet, Utrikesdepartementet och berörda myndigheter (i första hand Sida). Som en viktig komponent i modellen har Utrikesdepartementets roll vad gäller policyutformning setts över. Slutsatsen är att övergripande beslut om policys och strategier för utvecklings-samarbetet med ökad tydlighet ska tas av regeringen.

1.2 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har av regeringen getts i uppdrag att utvärdera tillämpningen av regeringens modell för förstärkt resultatstyrning inom biståndspolitiken och lämna förslag på hur styrningen av biståndet kan förbättras. Syftet med uppdraget är att ge underlag för fortsatt utveckling av regeringens styrning av Sveriges biståndspolitik. Den centrala frågan för utvärderingen är enligt regeringen om modellen har bidragit till en effektiv, tydlig, strategisk och resultatinkriktad styrning av verksamheten. Statskontoret ska i första hand fokusera sin analys på hur regeringen har tillämpat modellen i styrningen av de myndigheter, i första hand Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Regeringskansliet, vilka ansvarar för genomförandet av svensk biståndspolitik. I utvärderingen bör Statskontoret analysera följande frågor:

- Möjliggör modellen ett genomslag för regeringens långsiktiga och kortsiktiga prioriteringar?
- Är modellens tillämpning förenad med särskilda svårigheter vilka inte beaktades i beslutet?
- Är de av regeringen beslutade styrdokument tydligt utformade och avgränsade i förhållande till varandra på det sätt som modellen anger?
- Medger styrdokument rimliga möjligheter att omprioritera och ompröva verksamheter?

¹ Se även: Modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklingssamarbetet, UD.

- Hur har tillämpningen av modellen påverkat genomförandet av utvecklingsarbetet?
- Är antalet styrdokument rimliga?
- Är styrdokumentens benämningar och de begrepp de innehåller tillräckligt tydliga?
- Medför modellens tillämpning en tydlig ansvarfördelning mellan berörda parter?
- Är kopplingen mellan strategier och anslagsposter ändamålsenlig?
- Används uppföljningar och utvärderingar på det sätt som avsetts?
- Har berörda parter den kompetens som krävs för att tillämpa modellen på avsett sätt?
- I vilken utsträckning är den årliga resultatredovisningscykeln ändamålsenlig?

Statskontoret ska enligt regeringen i analysen beakta regeringens generella ställningstaganden till formerna för styrning av statligt finansiering verksamhet. Jämförelser med hur man inom andra politikområden utformat liknande styrmodeller och hur dessa tillämpas bör därför göras. I genomförandet ska Statskontoret utgå från de regeringsbeslut som fattas sedan modellen infördes, i första hand policyer, strategier och metodriktlinjer. I arbetet ska Statskontoret inhämta erfarenheter från Regeringskansliet, i första hand Utrikesdepartementets enheter med ansvar för biståndspolitik, främst från Sida och från ett urval utlandsmyndigheter.

1.3 Swecos uppdrag

En del av svensk biståndspolitik genomförs i form av stöd till det civila samhället och genom aktörssamverkan. Bistånd av denna karaktär kanaliseras bl.a. via enskilda svenska organisationer, s.k. ramorganisationer med vilka Sida sluter avtal. Sida har sedan lång tid anlitat ett 15-tal ramorganisationer för att kanalisera biståndsmedel till mottagarländerna.

För internationellt bistånd som avser institutionell kapacitetsutbyggnad anlitas i vissa fall svenska myndigheter. Ett 60-tal svenska myndigheter bedriver ett sådant internationellt arbete på uppdrag av Sida. Exempel på myndigheter är Riksrevisionen, Rikspolisstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Lantmäteriverket och Naturvårdsverket.

Statskontoret har upphandlat Sweco Eurofutures² för att genomföra en analys bestående av två deluppdrag. Dels en analys av vilka konsekvenser den införda styrmodellen för svensk biståndspolitik har fått för ramorganisationer och statliga myndigheter som genomför biståndsinsatser på uppdrag av Sida. Statskontoret har specificerat fyra frågeställningar som denna del i uppdraget ska besvara:

1. I vilken utsträckning och på vilket sätt har berörda enskilda organisationer och myndigheter påverkats av den förändrade styrning som införts inom biståndspolitiken?
2. Vilka resurser avsätts för att svara upp mot de krav på rapportering och resultatredovisning som idag ställs?

² Uppdraget har genomförts av Markus Burman, Peter Sandén, Tanja Ehrenberg och Lars Häggmark.

3. Finns det några problem kopplade till denna resultatredovisning längre ut i styrkedjan?
4. Har styrmodellen bidragit till en mer effektiv resultatstyrning av enskilda organisationers och statliga myndigheters biståndsverksamhet?

Deluppdrag två består av en jämförelse av hur styrmodeller liknande den för biståndspolitiken utformats och tillämpas inom andra politikområden. Denna del av uppdraget ska fokusera på regional tillväxt samt miljömålssystemet.

1.4 Genomförande och metod

Analysuppdraget har genomförts i fyra steg.

Uppstart

Uppdraget inleddes med två inledande möten. Det första mötet genomfördes med Statskontoret för att stämma av förväntningar, förutsättningar och för överlämning av relevant bakgrundsmaterial till Sweco. Därefter genomfördes ett internt analysseminarium på Sweco där hela konsultteamet³ deltog för att planera arbetet, diskutera uppdragets frågor och utgångspunkter samt för att ta fram en intern arbetsplan.

Urval samt intervjuarbete – deluppdrag 1

I näst steg gjordes ett urval av ramorganisationer och myndigheter.

För att få en spridning bland ramorganisationerna togs vid urvalet hänsyn till följande faktorer:

- Storlek på finansiering
- Inriktning - ideologisk/ konfessionell
- Om man arbetar med direktstöd till lokal partner/lokal verksamhet, om man vidareförmedlar stöd via svensk organisation
- Förekomsten av internationell
- Storlek på egen insamlingsverksamhet
- Ny eller etablerad ramorganisation

Med utgångspunkt i dessa urvalskriterier valdes sju av de totalt 15 ramorganisationerna ut för intervjuer: Kooperation utan gränser, Plan Sverige, Diakonia, RFSU, Forum Syd, WWF samt LO/ TCO:s bistånds nämnd.

På myndighetssidan har det vid urvalet varit en inriktning mot statliga myndigheter som genomför kapacitetsförstärkning riktad till samarbetsländers offentliga förvaltningar. Valet föll på en kombination av myndigheter som har stor finansiering för detta syfte och sådana som under en lång tid byggt upp kvalificerade insatser. Urvalet speglar också en bredd avseende olika typer av kapacitetsutveckling: SCB, Rikspolisstyrelsen, Naturvårdsverket, Lantmäteriet samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

För att finna rätt intervjupersoner har stor vikt lagts vid intervjupersonernas kunskaper om finansierade insatser samt den styrning, uppföljning och utvärdering som sker i anslutning till dessa. Intervjuguiden har sedan tagits fram för intervjuerna. Intervjufrågorna har tagit utgångspunkt i de frågeställningar som specificerat i avropsförfrågan. Intervjuguide och frågeställningar har också stämts av och kommuniceras med Statskontoret innan intervjuarbetet inleddes.

Dessutom har Sweco genomfört kompletterande intervjuer med ansvariga på Sida (ansvariga samordning av myndighetssamverkan samt från Civsam) och UD. Efter att intervjuer med myndigheter och ramorganisationer genomförts, sammanställts och analyserats mer övergripande inleddes arbetet med deluppdrag 2.

Genomförande deluppdrag 2 – intervjuer och dokumentstudier

I deluppdrag 2 har en jämförande analys genomförts genom att samma frågeställningar ställts till tre helt eller delvis jämförbara politikområden, den regionala tillväxtpolitiken, miljömålssystemet samt utvecklingssamarbetet genom ramorganisationer och statens kapacitetsuppbyggnadsinsatser. Grund för jämförelsen har varit intervjuer med strategiskt placerade personer i och runt miljömålsarbetet samt i den regionala tillväxtpolitiken. I fallet regional tillväxtpolitik har intervjuer genomförts med centrala personer på näringsdepartementet samt Tillväxtanalys. På miljömålsområdet har personer från Naturvårdsverkets utvärderingsenhet och miljömålsberedningen intervjuats.

Intervjuerna har sedan kombinerats med dokumentstudier av centrala styrdokument samt nyligen genomförda utredningar och utvärderingar med fokus på styrnings- och utvärderingsfrågor inom ramen för de två jämförelseområdena.

Analys

Den samlade analysen har successivt arbetats fram genom bland annat interna analysseminarium på Sweco, där samtliga medlemmar i det erbjudna konsultteamet deltagit för att dra slutsatser från insamlat material och delanalyser.

Läsanvisning

I kapitel 2 redogörs för i vilken utsträckning och på vilket sätt berörda enskilda organisationer och myndigheter påverkats av den förändrade styrningen. Vilka resurser som avsätts för att svara upp mot krav på rapportering och resultatredovisning som ställs men också om det finns problem kopplade till denna resultatredovisning längre ut i styrkedjan, samt om styrmodellen bidragit till en mer effektiv resultatstyrning av enskilda organisationer och statliga myndigheters biståndsverksamhet.

Kapitel 3 undersöker hur styrmodeller liknande den för biståndspolitiken utformats och tillämpas. Först beskrivs den regionala tillväxtpolitiken och därefter miljömålssystemet. Därefter summeras några av politikområdenas skillnader och likheter jämfört med utvecklingssamarbetet så som de tar sig uttryck vid styrning av ramorganisationer och statliga myndigheter. Är styrsystemen mer effektiva eller ändamålsenliga inom jämförelseområdena. Vad kan respektive politikområde lära av varandra ur ett styrperspektiv?

I kapitel 4 summeras några korta slutsatser för framtiden riktade till det utvecklingssamarbete som sker genom ramorganisationer och statliga myndigheter.

2. Den nya styrmodellens genomslag och påverkan

Hur har styrmodellen och dess ökade fokus på resultatstyrning fått genomslag och kommit att påverka utvecklingssamarbetet?

Utgångspunkt i kapitlet är fyra frågor:

1. I vilken utsträckning och på vilket sätt har berörda organisationer och insatser påverkats av den förändrade styrning som införts inom biståndspolitiken?
2. Vilka resurser avsätts för att svara upp mot de krav på rapportering och resultatredovisning som idag ställs?
3. Finns det några problem kopplade till denna resultatredovisning längre ut i styrkedjan?
4. Har styrmodellen bidragit till en mer effektiv resultatstyrning av enskilda organisationers och statliga myndigheters biståndsverksamhet?

Varje delkapitel (2.1 ramorganisationer och 2.2 Statliga myndigheters kapacitetsuppbyggnad) inleds med en genomgång av hur styrningen och resultatrapportering är organiserad inom respektive område.

2.1 Ramorganisationer

Styrningen av ramorganisationernas samlade insatser i och genom det civila samhället

De övergripande mål som styr insatserna i ramorganisationerna summeras i rutan nedan från Policyn,⁴ samt Strategin.⁵

Sveriges stöd till det civila samhället ska, inom ramen för Sveriges politik för global utveckling, bidra till att uppfylla målet för internationellt utvecklingssamarbete om att *skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor*.

Det övergripande målet för stöd till och samverkan med det civila samhällets aktörer är följande: *Ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle i utvecklingsländer som bidrar effektivt, med ett rättighetsbaserat arbete, till minskad fattigdom i alla dess dimensioner*.

Målet för stödet till kapacitetsutveckling inom det civila samhället i utvecklingsländer är: *Stärkt kapacitet hos aktörer i det civila samhället i utvecklingsländer att arbeta rättighetsbaserat i sina roller som röstbärare och organisatörer av tjänster*.

Målet för stöd till demokratisering och mänskliga rättigheter i utvecklingsländer inom alla sektorer är: *Stärkt demokratisering och ökad respekt för fattiga och diskriminerade människors mänskliga rättigheter*

⁴ Pluralism - policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete, UD.

⁵ Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010- 2014, UD.

Dessutom har Sverige i utvecklingsarbetet förbundit sig att följa Parisdeklarationen⁶ och Handlingsplanen från Accra.⁷ Enligt Parisdeklarationen ska utvecklingsarbetet vila på principerna om ägarskap, harmonisering, samstämmighet, resultatstyrning och ömsesidigt ansvarstagande. Handlingsplanen från Accra betonar ytterligare betydelsen av samarbetsländernas ägarskap. Sverige har också förbundit sig att arbeta för att uppnå FN:s Millenniemål.⁸

I ramorganisationernas ansökan till Sida anger de också egna mål för verksamheten. Dessa mål klipps ibland också in i ramavtalen.

Exempel på en ramorganisations mål ur ansökan till Sida (målen avser 2010- 2012)

Huvudmålen för *organisation X* verksamhet för vilken Sida- bidrag söks är att:

- X tillsammans med samarbetspartners i civila samhället ska arbeta för att stödja fattiga kvinnor och män att öka sina inkomster, förbättra sina levnadsvillkor, försvara sina rättigheter och organisera sig.
- X genom kapacitetsutveckling ska bidra till att stärka samarbetsorganisationers demokratiska och ekonomiska utveckling
- X tillsammans med samarbetspartners ska bidra till framväxten av demokratiska och rättvisa samhällen.

Sida ser *ramavtalen* samt *Sidas instruktion*⁹ och *Strategin*¹⁰ som de mest centrala styrdokumenterna för ramorganisationerna.

Man betonar dock också betydelsen av propositionen *Gemensamt ansvar*¹¹, *Sida:s regleringsbrev* samt *Policyn*.¹² Avslutningsvis lyfter man fram det *bedömnings -PM* som ligger till grund för beslut att ingå avtal med enskilda ramorganisationen. De så kallade landstrategierna är enligt Sida inte styrande.¹³

Bland flertalet ramorganisationer menar man att de dokument som styr insatserna är policyn, strategin och Sidas instruktion samt *Ramavtal, programavtal* och *projektavtal*. Ramorganisationerna anger också egna interna styrdokument och avtal med andra givare som styrande. På dokumentnivå finns därmed en relativt god överensstämmelse mellan de dokument som ramorganisationerna anser styr och de som Sida anser styr verksamheten.

Flernivåstyrning

⁶ Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005

⁷ Accra agenda for action, 2008

⁸ Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (Prop.2002/03:122) (PGU).

⁹ Sidas instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, sida.

¹⁰ Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010- 2014, UD.

¹¹ Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (Prop.2002/03:122).

¹² Pluralism - policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingsarbete (UD).

¹³ Dock finns det också ramorganisationer som har bidrag från land- och regionkopplade anslag och då styr landstrategierna.

Arbetet genom ramorganisationerna innebär så kallad flernivåstyrning. Från UD till Sida vidare genom ramorganisationen som antingen kan arbeta med direktstöd till lokal verksamhet eller vidareförmedla genom annan svensk organisation. Lokalt går stödet ibland också via lokala platskontor vidare till parter i fält. De lokala projekten eller insatserna kan ofta ha finansiering från andra organisationer, stater och multilaterala organisationer med helt eller delvis egna målformuleringar och krav på uppföljning och redovisning.

Ramorganisationerna är inte sällan internationella och som sådana har de egna mål, policies och strategier. Sida skriver i instruktionen: "Flera ramorganisationer utgör en integrerad del av en internationell organisatorisk struktur, där den svenska ramorganisationen med medel från denna anslagspost stöder utvecklingssamarbete som bedrivs inom ramen för det internationella samarbetet."¹⁴ Beroende på organisation och insats så innebär detta mer samlat styrning genom minst 4- 6 nivåer och ett ofta komplext nät av styr signaler på lokal nivå i mottagarländerna.

När det gäller att föra vidare mål och inriktningar i avtalen med Sida till samarbetsorganisationer i Sverige och i mottagarländerna anger man att detta sker relativt vardagsnära genom samtal och möten men också genom överläggningar, workshops och liknande. Ramorganisationerna betonar här integriteten och ägarskapet lokalt i det civila samhällets organisationer. Några ramorganisationer menar exempelvis att det inte går att "styra" samarbetspartner "som man kan styra en statlig myndighet". Man kan inte heller kräva, menar ett par ramorganisationer, att samverkanspartners ska känna till varje policydokument från Sida eller UD "i detalj". En synpunkt som blir mer relevant i ljuset av den mängd styrdokument som här är aktuella (se ovan).

Styrningen har också en mer informell sida. Enligt Sida har man återkommande möten med ramorganisationerna där man diskuterar med utgångspunkt i avtal, rapporter, styrdokument. Varje ramorganisation har också en egen handläggare på Sida, som har löpande kontakter med ramorganisationen. Även generaldirektören på Sida har återkommande överläggningar med cheferna för ramorganisationerna.

Uppföljning, återrapportering, utvärdering

De krav som ställs med avseende på utvärdering och resultatrapportering beskrivs i *instruktionen*¹⁵ och i *Policyn*.¹⁶ Även i ramavtalen anges kraven på en "resultatorienterad" slutrapport.

I *Policyn*¹⁷ finns utvärdering och uppföljning beskrivet i termer av att Sveriges stöd till civilsamhället ska utvärderas med avseende på resultat i anslutning till uppföljning och förnyelsen av relevanta strategier. Utvärderingar ska genomföras både avseende det stöd som går direkt till samarbetsländer och när stödet förmedlas via svenska organisationer. Sida har här samordningsansvaret. En halvtidsöversyn med fokus på policyn ska

¹⁴ Sidans instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, SIDA 2010

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Pluralism - policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete.

¹⁷ Pluralism - policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete.

också genomförs 2012. Resultaten av stödet ska redovisas till riksdagen inom ramen för den årliga resultatskrivelsen något som i sin tur kan baseras på Sidas årliga resultatbilaga till årsredovisningen samt på andra organisationers resultatredovisning.

Uppföljningen av ramorganisationerna sker enligt Sida utifrån treårscykler med ett "broår" då omprövning sker för att sedan eventuellt följas av nytt i regel flerårigt avtal. Ramorganisationerna rapporterar även årsvis men granskningen och genomgången och resultatrapporteringen är djupare efter tre år. Detta innebär i praktiken ofta en djupare granskning av 2- 4 ramorganisationer/ år. Resultaten där ligger sedan till grund för en ny bedömning om ramavtal. I nästa steg lämnar ramorganisationen in en ny ansökan för en ny period. Om ansökan inte håller tillräcklig kvalitet eller tidigare påpekade brister inte åtgärdats, kan anslaget minskas, man kan få kortare avtal än tidigare eller helt mista ramavtalet. Sida tar också i samband med "broåret" fram ett gransknings- PM för varje ramorganisation och genomför systemrevisioner av respektive ramorganisation med fokus på organisatoriska aspekter, kontroll, kapacitet etc.

Från granskningspromemorian (från treårsrapporteringarna) kan sedan resultat föras över till exempelvis resultatbilagan i Sida:s årsredovisnings som en del i rapporteringen till regeringen. Den treåriga rapporteringscykeln innebär dock att det inte går att rapportera resultat och effekter för alla ramorganisationer varje år.

Rapporteringen är inte systematiserad och helt enhetlig (exempelvis genom en mall där samtliga ramorganisationer fyller i samma fält) utan rapporteringens fokus och inriktning beskrivs i instruktionen och med utgångspunkt i den får ramorganisationerna sedan själva delvis välja form och upplägg. Ofta men inte alltid arbetar man dock med utgångspunkt i Logical Framework Approach (LFA) ¹⁸ vid återrapporteringen av resultat.

Tabellen anger delar av de förväntningar på rapportering som finns för den viktiga treårsrapporteringen från ramorganisationerna.

<p>Ur instruktionen:¹⁹</p> <p>"Analys av resultat på effektnivå" + "för ramorganisation vars utvecklingssamarbete inte sker i program enligt Sidas definition, ska redovisningen för respektive insats som minimum även inkludera en kortfattad presentation av uppnådda resultat på effektnivå"</p> <p>"Jämförande och förklarande ansats"</p> <p>"De insatser som ingått i respektive program ska redovisas i listform"</p> <p>"Referenser till externa utvärderingar" (genomförda av Sida/CIVSAM)</p> <p>"Rapporteringen sker också per program" (effektnivå)</p> <p>"Genomförda initiativ för biståndseffektivitet"</p> <p>"Redogörelser för hur arbetet kvalitetssäkras"</p> <p>"En övergripande uppskattning och jämförande analys av kostnadseffektiviteten, vilket inkluderar återkoppling till måluppfyllelse"</p> <p>"En ambition att dra lärdom"</p> <p>"Analys av faktorer som påverkat programmets genomförande"</p>

¹⁸LFA är ett instrument för målstyrd planering, analys, bedömning, uppföljning och utvärdering av projekt. Inom bistånd har LFA-metoden använts flitigt i flera decennier för främst planering av verksamhet.

¹⁹ Ibid. Tabellen är inte heltäckande i relation till instruktionens beskrivning då återrapporteringskraven är relativt omfångsrikt beskrivna och tanken är att beskriva valda delar. SIDA genomför också fältbesök.

I vilken utsträckning och på vilket sätt har ramorganisationerna påverkats av den förändrade styrning²⁰ som införts i utvecklingssamarbetet?

Majoriteten intervjuade ramorganisationer menar sig känna till den nya modellen för resultatstyrning i utvecklingssamarbete medan en mindre grupp menar att de inte känner till modellen "i detalj". Ramorganisationerna upplever sig dock i hög grad ha påverkats av den förändrade styrningen. I princip samtliga intervjuade ramorganisationer menar att styrningen förändrats de senaste åren med fokus på framför allt tydligare krav på resultat och effekter. Majoriteten ramorganisationer är också delvis kritiska. Flera menar att dialogen om modellen och arbetssättet vid framtagandet borde ha varit djupare och mer ömsidigt.

Flera ramorganisationer anser också att Sida inte funnit formen för hur resultatstyrningen bör genomföras. Man menar att det fortfarande finns en osäkerhet avseende hur återrapporteringen ska genomföras för verklig nytta och användbarhet. Återrapporteringskraven upplevs som mer detaljinriktade, specifika och långtgående i relation till vad ramorganisationerna menar är möjligt att mäta med bibehållen kvalitet på kort sikt.

Ingen ramorganisation menade dock under intervjun att den förändrade styrningen lett till fler utvärderingar av verksamheten och ingen ramorganisation bedömde heller att den förändrade styrningen lett till bättre utvärderingar. Indikatoruppföljning användes redan tidigare samtidigt som intervjupersonerna i ett par fall menar att den indikatorbaserade uppföljningen fått något större genomslag med modellen. Inte heller systematik eller regelbundenheten i återrapportering har stärkts enligt intervjupersonerna. Man menar att återrapporteringen varit systematisk och regelbunden redan tidigare, eftersom den treåriga återrapporteringscykeln funnits med sedan länge. Några ramorganisationer menar också att tuffare krav på ekonomisk kontroll och förändrade revisionskrav är ett resultat av den förändrade styrningen.

En knapp majoritet av ramorganisationerna menar dock att modellen (eller en generell förändrad styrning) har lett till ett förtydligt eller utvecklat målarbete internt.

Vilka resurser avsätts för att svara upp mot de krav på rapportering och resultatredovisning som idag ställs?

Den andel av ramorganisationernas tid som läggs ner på återrapportering och resultatredovisning har enligt ramorganisationernas egen skattning ökat klart de senaste åren. Endast en ramorganisation har dock²¹ velat skatta tidsåtgången mer specifikt. Den enda ramorganisation som gjort en skattning (men som ville ange procent nedlagd tid) anger en ökning på mellan 50 och 100 % de senaste åren. Två ramorganisationer uppger att man inte lägger mer tid nu än tidigare.

I ett fall menar man att tiden som läggs ner på återrapportering och resultatredovisning i svenska medlems- eller samarbetsorganisationer ökat (detta är endast relevant i två organisationer i urvalet).

²¹ Trots att man fått tillgång till frågorna innan intervjuerna.

I tre fall betonar man också att kostnaderna för ekonomisk kontroll och revision ökat tydligt de senaste åren. Klart är att styrningen av ramorganisationerna de senaste åren i hög grad handlat om just revision och ekonomisk kontroll.²²

Finns det några problem kopplade till denna resultatredovisning längre ut i styrkedjan?

På väg genom den (i huvudsak) vertikala styrkedjan finns starkt olikartade förutsättningar för genomslag av olika mål, inriktningar och policys. Detta bland annat avhängig maktrelation och graden av beroenden mellan olika nivåer samt likhet eller skillnad mellan mål, policys och förhållningssätt mellan nivåer. Förutsättningar för genomslag i styrning kan också vara beroende på projekt, program, region, organisation etc.

För att styrförutsättningarna ska vara goda bör kraven ovanifrån uppfattas både som realistiska i relation till varje nivå specifika sammanhang och vara förankrade på varje nivå. Efter att kraven förankrats måste de också föras vidare till de som är berörda i den egna organisationen och i organisationen nedanför. Detta bör ske utan att en negativ förtroendespiral skapas genom att organisationen på nivån ovan upplevs som misstänksam eller överdrivet kontrollerande (misstänksamhet från olika håll kan i förlängningen leda till ett förstärkt behov av kontroll). Om en organisation i kedjan uppfattar kraven ovanifrån som orealistiska eller irrelevanta så riskerar också återrapportering, indikatorer och liknande att uppfattas som meningslösa ritualer och styrsystemet kan fyllas med felaktig information.²³ En grundförutsättning för flernivåstyrning är därför en balans mellan tillit, partnerskap, gemensamt lärande men där också kontrollmomentet är tydligt.

Införlivande av och styrning utifrån målskrivningar från Sida i ramorganisationerna sker på olika sätt enligt ramorganisationerna själva. När frågan ställs vill man återigen i flera fall markera oberoende gentemot Sidas styrning. Man betonar egna interna principer och mål, "tar till sig det bästa" eller menar att det är upp till Sida när ansökan godkänns.

På frågan vilken påverkan den nya resultatstyrningsmodellen har längre ut i styrkedjan, närmare den lokala nivån, betonar hälften av ramorganisationerna att modellen har en påverkan (åtminstone på sikt). En påverkan som dessa ramorganisationer inte tycks se som i huvudsak positiv. De exemplifierar bland annat med insatser som fått avslutas pga. svag koppling till styrdokumentet samt att små aktörer kan falla bort då de saknar administrativa resurser som krävs. Ramorganisationerna är oftast tveksamma till om styrningen är anpassad till deras samarbetspartners arbetssätt och inriktning. En majoritet ramorganisationer betonar också den tid som går åt till återrapportering och uppföljning ibland måste tas från övrig verksamhet. Samtidigt har ramorganisationerna haft relativt svårt att exemplifiera större eller mer genomgripande problem som ett resultat av styrningen på lokal nivå i mottagarländerna. Något som nämns i flera intervjuer är att kvaliteten på statistik i vissa mottagarländer inte är förenliga med återrapporteringskraven.

I fler fall menar ramorganisationerna att förändringarna i styrning delvis strider mot Parisagendans fokus på ägarskap i mottagarländerna. Man upplever att styrningen, främst genom specificerade och relativt utförliga återrapporteringskrav, blir för intervenerande,

²² Det är dock inte fokus i denna rapport.

²³ Stycket baseras på: Att vara partner eller kontrollant - en studie av Sidas uppföljningskrav. Lisa Sjöblom, Handelshögskolan i Stockholm 2006. Studien fokuserar också ramorganisationerna.

specifikt påverkande etc. Relativt lite har dock framkommit angående hur mer specifikt som mottagarländernas ägarskap påverkas till det sämre.

Den tid som läggs ner på återrapportering och resultatredovisning hos samarbetsorganisationer i *mottagarländerna* har också ökat tydligt enligt en majoritet ramorganisationer.

Har styrmodellen bidragit till en mer effektiv resultatstyrning av det utvecklings-samarbete som kanaliseras genom ramorganisationer?

Styrmodellen kan ännu inte antas ha bidragit till en mer effektiv resultatstyrning av det utvecklings-samarbete som sker genom ramorganisationerna. Delar av innehållet i styrande dokument når sannolikt den lokala nivån. Mer grundläggande eller för tillfället prioriterade budskap har också större chans att nå fram genom nivåerna. Styrsystemets relativa komplexitet och spridning i olika dokument försvårar dock för enskilda tjänstemän och personal i det civila samhället att ta till sig eller sprida mer grundläggande budskap, mål och inriktningar. Förutsättningarna är inte heller optimala ur ett styrperspektiv när transparenens och enkelheten delvis saknas. Det framgår också i intervjumaterialet att flera ramorganisationer inte uppfattar att de måste ta till sig "allt" som står i styrdokument. Mängden styrdokument, olika policy och instruktioner skapar en handlingsfrihet för Sida och för ramorganisationer och som i något fall uttryckt att man "tar till sig det bästa i varje dokument".²⁴

Staten bör organisera styrningen på ett sådant sätt så att den är relevant i relation till ett civilt samhälle som har en hög grad av offentlig finansiering och blir alltmer professionaliserat, men som samtidigt efterfrågar den autonomi och rätt till egna budskap och metoder som är typisk för civilsamhälle och folkrörelser.

Styrningen vid arbetet med ramorganisationerna bör förstås utifrån statens val att stödja en organisations egen verksamhet därför att den kan anses ligga i linje med en eller flera inriktningar som staten har eller har förbundit sig att arbeta för.²⁵ Sida:s roll är enligt ett sådant förhållningssätt att säkra att verksamheten är relevant, att pengarna används på ett överenskommet och effektivt sätt, men man kan inte styra fram en inriktning som civilsamhället på genomförarsidan inte omhuldar. Man bör arbeta i partnerskap med de delar av civilsamhället som har en ur statens hänseende relevant inriktning. Detta med utgångspunkt i gemensamma tydliga målformulering och tillsammans arbeta fram en successivt mer relevant och områdesanpassad styrning som förmår kombinera kontroll, partnerskap och lärande.

Endast en ramorganisation menar att den förändrade styrningen bidragit till en mer effektiv styrning av de insatser man arbetar med. En absolut majoritet av ramorganisationerna är tveksamma till att det ökade fokuset på resultatstyrning möjliggör ett ökat genomslag för regeringens prioriteringar. Om en sådan effekt kommer så kommer detta ta tid och upplägget behöver då utvecklas. Ramorganisationerna ombads också ta ställning till om mer specifika prioriteringar avseende biståndets fokus och inriktning fått genomslag i utvecklings-samarbetet genom det civila samhället. Som exempel togs regeringens tre tematiska prioriteringar (*demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt främ-*

²⁴ "Daniel Tarschys beskriver detta som detaljeringsparadoxen; ju fler mål och konkreta uppdrag för myndigheten att hantera, desto större möjlighet att på egen hand fastställa prioriteringarna." SOU 2007:75.

²⁵ Detta tycks i huvudsak också vara Sidans bild.

jande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen). Flertalet ramorganisationerna bedömde här att regeringens tematiska prioriteringar får genomslag i utvecklingsarbetet men man menade också att dessa frågor i hög grad genomsyrar samhällsdebatten mer generellt samt att ramorganisationerna jobbat med dessa frågor under lång tid.

Majoriteten av ramorganisationerna anser också att lärandet (hos ramorganisationerna själva, samverkanspartners och medlemsorganisationer) inte påverkats av förändringarna i styrning. Om någon påverkan avseende lärande skett så är det enligt denna majoritetsgrupp till det sämre. Ett par ramorganisationer anser inte att lärandet påverkats men är ändå generellt positiva om förutsättningarna för lärande i den egna organisationen. Man menar sig ha relativt starka lärprocesser men vill inte koppla ihop detta med den förändrade styrningen.

Samtidigt kan reformen på sikt komma att bli en framgång givet att den syftar till att starta en mer långsiktig process. Ramorganisationerna betonar här en bättre och mer ömsesidig dialog mellan de centrala aktörerna i systemet som grund för en utvecklat och mer anpassat upplägg om statens ska uppnå framgång genom civilsamhälle och ramorganisationer.

De kostnadsökningar som uppkommit kan inte heller värderas helt i relation till nytta och värde av återrapportering inom ramen för uppdraget. Frågan är inte bara vilken kvalitet på återrapportering som åstadkoms eller om målen fungerar styrande i program eller verksamhet utan också i vilken utsträckning Sida, UD, ramorganisationerna eller samarbetspartnerna lokalt dragit policyrelevanta slutsatser, omprövat inriktningar, områden eller arbetsprocessen genom lärande som ett resultat av förändringarna. En tolkning av att ingen ramorganisation velat skatta antal årsarbetskrafter är att den ökade arbetsinsatsen i huvudsak klarats inom ramen för befintlig personalstyrka och resurser. Flernivåstyrningen och den relativt komplexa aktörsstrukturen gör det också svårare att överblicka vilka resurser som faktiskt används till återrapportering och liknande.

2.2 Statliga myndigheters kapacitetsupbyggnad

Styrningen vid kapacitetsutvecklingsinsatser

Mål och styrdokument

De övergripande mål som styr insatserna vid kapacitetsutvecklingsinsatser summeras nedan och hämta från propositionen *Gemensamt ansvar*²⁶ och *Sveriges politik för global utveckling*.

²⁶ Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (Prop.2002/03:122).

"Sveriges politik för global utveckling slår fast ett övergripande mål²⁷ som gäller för hela regeringens politik: att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.

Propositionen anger också ett specifikt mål för biståndet...
... att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor."

"Målet för reformsamarbetet i Östeuropa:
Stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till den Europeiska unionen och dess värdegrunder."

För samarbetena med respektive land eller region är *samarbetsstrategierna* av grundläggande betydelse. Regeringen fattar beslut om dessa. Samarbetsstrategierna är strategiska instrument för styrning av Sveriges utvecklingssamarbete med andra länder, men som också tar upp åtgärder som Sverige avser genomföra inom andra områden.²⁸

Samarbetsstrategin ska också enligt riktlinjerna ange ett övergripande mål för samarbetet med landet. Detta mål får dock inte vara en upprepning av målet för det svenska utvecklingssamarbetet eller för reformsamarbetet med Östeuropa, utan vara specifikt för samarbetslandet. Målet ska också baseras på det enskilda landets nationella mål.

Nedan exemplifieras detta med *Samarbetsstrategin med Rwanda 2010- 2013*.²⁹

"Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Rwanda är minskad fattigdom och stärkta förutsättningar för hållbar fred och försoning samt ökad respekt för de mänskliga rättigheterna. Utvecklingssamarbetet ska fokusera på sektorerna demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och naturresurser samt marknadsutveckling. Dessutom ska stöd ges för uppbyggnad av inhemsk forskningskapacitet. Stöd till offentlig sektor kommer att kompletteras med stöd till det civila samhället."

Även i utvecklingssamarbetet i form av kapacitetsutveckling genom myndigheter gäller *Parisdeklarationen* och *Handlingsplanen från Accra*.

²⁷ "Det övergripande målet för PGU (Sveriges politik för global utveckling) ersätter inte de mål som finns formulerade inom olika politikområden. PGU ger samtliga politikområden, så som handel-, miljö-, jordbruk- och migrationspolitik, uppdraget att formulera och genomföra politik på ett sätt som tar tillvara alla möjligheter att samtidigt bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Synergier ska eftersträvas och målkonflikter bli föremål för medvetna politiska val. I de fall tjänsteexport bedrivs som en del av myndigheternas bidrag till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling, PGU bör en prövning även göras utifrån de politiska målsättningarna i PGU och eventuellt andra styrdokument från regeringen, t.ex. samarbetsstrategier för Sveriges samarbetsländer." Vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport, 2011.

²⁸ Det finns också specifika *riktlinjer för utarbetandet av samarbetsstrategierna*. Riktlinjerna fastslår bakgrund, bedömningsgrunder och process för utarbetandet av strategierna."Regeringen beslutade i juni 2010 om nya riktlinjer för samarbetsstrategier, i vilka ingår riktlinjer för ett effektivt bistånd. Dessa riktlinjer ska tillämpas i allt utvecklingssamarbete och gäller således även biståndsfinansierad tjänsteexport. Principerna om biståndseffektivitet syftar bl.a. till att stärka samarbetspartners (landets eller organisationens) ägarskap, anpassa biståndet till samarbetspartners prioriteringar och verksamhet, i första hand använda samarbetspartners egna system för planering, genomförande och uppföljning samt främja samordning och arbetsdelning under samarbetspartners ledarskap. Stöd till kapacitetsutveckling ska vara behovs- och efterfrågestyrt." Ibid.

²⁹ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Rwanda 2010- 2013.

I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (2009/10:175) beskriver regeringen sin syn på myndigheternas ansvar inom tjänsteexportområdet och utgångspunkterna för en förbättrad styrning. Regeringen har också tagit fram en *vägledning* som ett stöd för regeringens styrning på området.³⁰ Styrande är också förordningar och instruktioner för Sida samt de myndigheter som är involverade i insatserna. Enligt Sidas *Förordning med instruktion* ska Sida inom sitt verksamhetsområde "särskilt samverka med statliga myndigheter och andra aktörer i frågor som rör internationella upphandlingar och tjänsteexport." Bland de statliga myndigheter som arbetar med kapacitetsutveckling kan insatserna fastställas som uppdrag i instruktion eller regleringsbrev, men detta görs inte alltid. För att bedriva tjänsteexport av varaktig karaktär eller i större omfattning krävs också enligt Regeringens *Vägledning* ett bemyndigande från regeringen.

För att förenkla samarbetet mellan Sida och myndigheterna har Sida också tagit fram *ramöverenskommelser*. I ramöverenskommelserna definieras bland annat myndighets unika kompetens inom ramen för myndighetens uppgifter enligt instruktionen. Ramöverenskommelserna utgör också ett övergripande ramverk som bl.a. behandlar formfrågor och gemensamma regler.³¹ Den bild som framkommit i kontaktakter med Sida är också att man främst har målbeskrivningar i enskilda projekt och satsningar men att sådana som regel inte finns med i ramöverenskommelserna. Ramöverenskommelserna är de dokument som enligt myndigheterna själva främst styr insatserna tillsammans med de enskilda avtal som skrivs separat för enskilda projekt. Det allra viktigaste styrande dokumentet enligt myndigheterna är dock ramavtalen. Två av myndigheterna betonar också Sveriges politik för global utveckling (PGU) som styrande och endast två myndigheter betonar Regeringens samarbetsstrategier för länder och regioner/tema.

Arbetet med att säkra att myndigheterna verkligen har en unik kompetens har krävt ett utvecklat arbete inom ramavtalen. Några viktiga förutsättningar för insatserna är därmed konkurrensneutralitet, att ta utgångspunkt i kärnverksamhet samt unicitet. In linje med Parisagendan bör insatserna också vara tydligt efterfrågestyrda. Ett krav på konkurrensneutralitet i förhållande till privata aktörer ska också gälla vid statlig tjänsteexport enligt regeringen. LOU behöver dock inte användas om det handlar om tjänster som är kopplade till myndighetens unicitet.

Regeringskansliet bör också som en utgångspunkt för arbetet föra en dialog med Sida och berörd myndighet om vad som efterfrågas och kan exporteras inom ramen för biståndet. I dialogen bör bland annat myndighetens unika kompetens tydliggöras samt vilka former som ska gälla för verksamheten. Denna dialog benämns ofta trepartssamtal. Samtidigt finns det också en annan här aktuell form av trepartssamtal och som är relevant och det gäller UD, för myndigheten ansvarigt departement och Sida. Det finns just nu också ett uppdrag att just dessa trepartssamtal ska utvecklas.

Inom Sida har man också olika policys "för att skapa en plattform för hur vi ska agera i våra olika insatser. Policyerna är politiska dokument och vår uppgift är att bidra till att de

³⁰ Vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport, UD 2011.

³¹ Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser, SADEV 2010:3.

genomförs.³² Ett exempel som berör de statliga myndigheterna är: *Policyn för jämställdhet*.³³

På några myndigheter har man också, åtminstone tidigare, haft interna styr- eller policydokument kopplat till myndigheternas arbete med kapacitetsutveckling i utvecklingssamarbetet.

Styrande på en mer verksamhetsnära nivå inom Sida är sannolikt *Arbetsbeskrivningen* för fokalpunkter.³⁴ Där beskriver man hur de så kallade fokalpunkterna samordnar Sidas relationer med myndigheten:

"Sida har genom sin roll som central biståndsmyndighet ett särskilt ansvar att samordna svenska myndigheters bidrag till utvecklingssamarbetet. Samordningsansvaret inbegriper såväl att få ut största möjliga nytta av myndighetssamarbetet som att bistå myndigheterna med relevant information och kompetens. Detta samordningsansvar ställer stora krav på tydlighet, konsistens och effektiv hantering på Sida. Sida införde 2009 ett system med fokalpunkter för myndighetssamarbetet. Genom systemet med fokalpunkter och en myndighetssamordnare skapas enhetlighet i relationerna med myndigheter såväl på enskild insatsnivå, på myndighetsnivå som på övergripande nivå gentemot alla myndigheter."³⁵

Mellan Sida och myndigheterna genomförs också Informella styrmekanismer, möten och dialoger. Påverkande är sannolikt också kontinuitet och tidigare erfarenhet bland personal som arbetar med insatserna, om myndigheten arbetar men frågorna under långt tid samt om man har en egen enhet för utvecklingssamarbete.³⁶ På myndigheterna kan också den internationella avdelningen utgöra en knutpunkt för kontakter, erfarenhetsutbyte, återsrapportering och uppföljning, vilket innebär att mycket information hamnar inom den internationella avdelningen på myndigheten.

Uppföljning och utvärdering

Sidas uppföljning av ramavtalen görs genom årliga genomgångar som rör övergripande frågor för myndighetens hela åtagande inom ramavtalet. Fokalpunkterna inom Sida är ansvariga för dessa. SADEV har här noterat att ett flertal mekanismer använts av Sida och att uppföljningarna visar betydande variation.³⁷

Även det övergripande målet i samarbetsstrategierna ska följas upp vid en eventuell halvtidsöversyn och i slutet av strategiperioden.³⁸

Sida uppger att det finns tydliga mål, indikatorer och "base line" för alla insatser och att genomförande part använder sig av dessa vid uppföljning vid varje insats, ibland är den insatsspecifik, ibland ingår den svenska myndighetens insats i ett större program. Den

³² Se: www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/Policyer-och-strategier/.

³³ Policy för jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll inom svenskt internationellt utvecklingssamarbete 2010- 2015. Policyn är antagen av Regeringen.

³⁴ Arbetsbeskrivning - Fokalpunkt för svenska myndigheter, Sida 2011.

³⁵ Arbetsbeskrivning - Fokalpunkt för svenska myndigheter, 2011. Arbetsbeskrivningen tar dock inte upp några mål eller målarbetet.

³⁶ Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser, SADEV 2010:3.

³⁷ Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser, SADEV 2010:3.

³⁸ Riktlinjer för utarbetandet av samarbetsstrategierna.

svenska myndighetens bidrag kan här vara integrerat i programmets resultatrapportering. *Årsrapporterna* från myndigheterna innehåller också enligt Sida ett antal resultat på output – och i något fall – på impact- nivå.

Myndigheterna själva menar som regel att avtalen ställer krav på målstyrning och uppföljning av resultat och effekter. Krav på utvärdering tycks ofta men inte alltid ingå. Sida menar dock att det ofta varit svårt att få in mer långtgående resultatredovisningar än omedelbar output och genomförda insatser.

I viken utsträckning och på vilket sätt har berörda myndigheter påverkats av den förändrade styrning som införts³⁹ inom biståndspolitiken?

Endast en myndighet uppger att man haft specifik kännedom om modellen och dess formella innehåll. Flera av myndigheterna uppger att de uppmärksammat en förtydligad resultatstyrning från Sida men att de inte kopplat ihop förändringarna med en ny styrmodell. Ett par av myndigheterna menar också att förändringar i styrningen från UD för dem i första hand märks genom styrsignaler från Sida. Styrningen filtreras genom Sida och en modell av det här slaget behöver inte uppmärksammas.

Myndigheterna menar som regel att de påverkats av den förändrade styrningen men deras syn på den förändrade styrningen framstår ofta som något mer neutralt konstaterade (i relation till ramorganisationernas delvis mer kritiska bild). Samtliga myndigheter menar också att kraven på mål- och resultatstyrning ökat de senaste 3- 4 åren. Flera kopplar ihop detta med den nuvarande regeringens politik. Man beskriver positiva effekter men menar också att processen delvis startat innan modellen togs fram. Flera myndigheter uppger dock också att de inte styr eller arbetar annorlunda nu än tidigare, men att regeringens och Sidas ökade fokus på resultatmätning och högra krav på rapportering på ett positivt sätt bidragit till att man blivit bättre på att beskriva sin verksamhet och att redovisa sina resultat.

I nästan samtliga myndigheter har den förändrade styrningen enligt vad myndigheterna uppger lett till förtydligat eller utvecklat målarbete internt kopplat till utvecklingsarbetet. I något fall betonar man dock att denna förändring hade kommit även utan den nya modellen.

Man menar att det nu efterfrågas mer konkreta och specifika uppgifter och några diskuterar förändringarna med utgångspunkt i begreppet RBM (Results Based Management) som man uppfattar blivit ett tydligt inslag i relationen med Sida. Flera myndigheter uppger samtidigt att man jobbat på detta sätt tidigare men att arbetet nu blivit mer fokuserat, med ökade krav på att exempelvis kunna koppla enskilda projekt med effekter. Flera myndigheter betonar också att man under flera års tid haft en process där man på olika sätt sökt stärka kunskapen om resultatbaserad styrning, med att utveckla LFA inom ramen för verksamheten och för att stärka lärandet.

Samtliga myndigheter beskriver hur man på olika sätt påverkats av det "delvis" nya sättet att styra. Flera betonar exempelvis att man de senaste åren behövt utbilda internt i olika former av mål- och resultatstyrning för att svara upp mot nya förväntningar. Ett par myn-

digheter menar att man gått från att endast följa upp på aktivitetsnivå till att man nu försöker redovisa "faktiska effekter".

Myndighetsföreträdarna bedömer att det genomförs något fler utvärderingar nu än tidigare. Samtidigt menar man att det är oklart om utvärderingarna blivit bättre som ett resultat av förändringarna i styrning. Huvuddelen av myndigheterna menar att det indikatorbaserade uppföljningen utvecklats genom den förändrade styrningen alternativt att kraven på sådan skärpts men att man arbetat med indikatorer redan tidigare. Ett par myndigheter menar att indikatorerna kommit med den förändrade styrningen. Huvuddelen av myndigheterna menar att det redan tidigare funnits systematik och regelbundenhet i rapporteringen och detta inte förändrats på kort sikt.

Vilka resurser avsätts för att svara upp mot de krav på rapportering och resultatredovisning som idag ställs?

Den andel av arbetstiden som man internt lägger ner på återrapportering, resultatredovisning och utvärderingar har *ökat tydligt* under de senaste 3- 4 åren enligt myndigheterna själva. Eventuellt kan det faktum att man inte kunnat specificera ökningen i antal årsarbetskrafter vara ett tecken på att ökningen i huvudsak kunnat klaras inom ramen för befintlig personalstyrka även här. Myndigheterna har inte heller ansett det vara möjligt att ange om ökningen kommit efter att resultatstyrningsmodellen trätt i kraft 2009 eller om den startat något eller några år innan. Även hos samverkansmyndigheter i mottagarländerna bedömer man att arbetstiden som läggs ner på återrapportering, resultatredovisning och utvärderingar har ökat "tydligt" eller "markant" under de senaste åren. Inte heller här skiljer sig bilden nämnvärt mellan olika myndigheter eller i relation till ramorganisationerna.

Finns det några problem kopplade till denna resultatredovisning hos myndigheterna i samarbetslandet?

Flera av myndigheterna har delvis svårt att bedöma den förändrade resultatstyrningens effekt på plats hos myndigheter i samverkansländerna. När det gäller om den förändrade styrningen och rapporteringen påverkat insatserna i utvecklingssamarbetet i samarbetslandet så menar majoriteten myndigheter att det främst är styrningen i sig som påverkats. Slutsatsen är därmed antingen att det finns relativt få problem med resultatredovisningen kopplat till hanteringen på myndigheter i samarbetsländerna alternativt att de svenska myndigheterna inte i så hög utsträckning uppmärksammar frågan. Samtidigt poängterar myndigheterna i flera fall att indikatorer och metoder för uppföljning och utvärderingar måste anpassas till insatsernas egna förutsättningar men också till förutsättningarna i samarbetsländerna. Man antyder också i några fall att det finns en risk att resultatuppföljningen inte helt klarar en kvalitetsgranskning. Myndigheterna tycks mena att det ramverk som finns tillhanda, för uppföljning och effekter, och som delvis kopplas ihop med den förändrade styrningen, inte ännu är färdigutvecklat. Myndigheterna tycks anse att detta inte endast handlar om förutsättningarna i samarbetslandet utan också om förutsättningarna mer generellt för den här typen av insatser. Problemet med mätning ligger delvis i insatserna själva och i hur uppföljningsarbetet organiseras från Sverige.

SADEV har också tidigare konstaterat att: "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."

Endast en myndighet menar också att den förändrade styrningen inneburit en tydligare koppling till Parisdeklarationen. Flera myndigheter menar att det finns dubbla budskap i styrningen som försvårar kopplingen till Parisdeklarationen. Detta främst i relationen mellan ökad kontroll från Sverige och ägarskap i samarbetslandet.

Ett par myndigheter betonar dock att den nya styrmodellen kan komma att stärka styrningen och ge en tydligare bild av vad som uppnås.

Har styrmodellen bidragit till en mer effektiv resultatstyrning av statliga myndigheters utvecklingssamarbete?

Styrmodellen kan ännu inte antas ha bidragit till en mer effektiv resultatstyrning av de svenska myndigheternas utvecklingssamarbete.

Slutsatserna ligger här också i hög grad i linje med SADEV⁴⁰ och Riksrevisionens tidigare slutsatser⁴¹ om att hierarkin av styrdokument behöver förenklas och förtydligas. SADEV har bland annat konstaterat "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." Risken är stor att styrdokument uppfattas som motstridiga och omöjliga att hantera, alternativt att de inte får någon styrande effekt genom att man på olika nivåer "kan välja" styrdokument eller mål som man tar utgångspunkt i. Även flera myndigheter efterfrågar och tar upp behovet av ett förenklat och mer transparent styrsystem.

Dessa slutsatser är därmed inte heller nya (Riksrevisionens rapport presenterades 2009) och det är möjligt att en process i denna riktigt redan pågår. Frågan här precis som med ramorgansationer i det civila samhället inte bara vilken kvalitet på återrapportering som åstadkoms, om målen fungerar som ett styrande verktyg i program eller verksamhet men också i vilken utsträckning Sida, UD eller samarbetspartnerna lokalt kommer att använda informationen, dra slutsatser, ompröva inriktningar eller stärka insatserna baserat på lärandet. Först när man vet det kan de ökande kostnaderna sättas i perspektiv.

Hälften av myndigheterna bedömer också att förändringarna i styrmodell inte gjort styrningen mer effektiv i relation till det egna utvecklingssamarbetet medan den andra hälften menar att man har förväntningar på effektivitetsvinster på sikt men att dessa ännu inte infriats.

På frågan i vilken uträkning regeringen får genomslag för sin politik menar flera myndigheterna att det delvis är beroende på hur regeringens prioriteringar hanteras av Sida. Regeringens tre tematiska prioriteringar (demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen) har fått genomslag i myndigheternas verksamhet enligt myndigheterna själva. Det har dock inte varit möjligt att dra någon slutsats om kopplingen till förändrad styrning.

Myndigheterna ger också en generellt positiv bild av det egna lärandet från insatser men de ser oftast inte detta som en effekt av den förändrade styrningen.

⁴⁰ Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser, SADEV 2010:3.

⁴¹ Sidans stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning, RiR 2009:15.

Flera myndigheter betonar också samordningen mellan UD, Sida och andra departement styrningsmässigt och med avseende på arbetsdelningen i styrningsarbetet mellan nivåerna. Ett par myndigheter lyfter behov av att fördjupa diskussionen och dialog mellan olika aktörer om hur resultat- och effektmätningar och uppföljningar kan och bör genomföras kopplat till insatser. I bägge dessa fall efterfrågar man också större långsiktighet i cyklerna för mätning/ uppföljning samt en tydligare koppling till det som går att påverka under projekttiden. I ett par fall återkommer man till långsiktigheten och en mer långsiktig styrning - och uppföljning.

2.3 Den förändrade styrningens samlade påverkan - ramorganisationer och myndigheter

Slutsatsen i analysen är att regeringens initiativ har startat en process och påverkan har skett på styrsystemet. Hittills kan denna påverkan dock inte sägas ha lett till en mer effektiv resultatstyrning av myndigheter och ramorganisationer. Påverkan består främst i att Sida (som svar på regeringens styrning) efterfrågat mer resultat och effekter och när ramorganisationer och myndigheter svarat på styrsignalerna har det lett till att betydligt mer tid och resurser läggs på återrapportering på olika nivåer i systemet. Bedömningen är dock att denna återrapportering hittills inte kan sägas ha blivit bättre med avseende på kvalitet. En viktig anledning till detta är sannolikt att återrapporteringskraven delvis blivit för långtgående. Samtidigt finns också en mer positiv bild där man ser potentialen på sikt och där reella positiva förändringar skett.

Tydligt är också att ramorganisationerna uttrycker mer kritik av styrningen än de statliga myndigheterna. Sannolikt har den frivilliga sektorn och den statliga sektorn två delvis olika förhållningssätt som en del av sina respektive organisationsform. Det ligger delvis i det civila samhällets grundlogik att söka undgå styrning från staten medan den statliga sektorn kan förväntas åtminstone officiellt vara mer bejakande. Det blir också tydligt i definitioner av begrepp som civilsamhälle, folkrörelse och förening där man i princip alltid betonar friheten från stat och övrig offentlig sektor.⁴² Samtidigt brukar det också hävdas att det successivt sker en professionalisering av det civila samhället och där civilsamhället allt mer smälter samman med andra organisationsformer. Civilsamhällets oberoende lyfts också (delvis paradoxalt) fram i Policyn för stöd till civilsamhället⁴³ där man menar att:

"Civilsamhällesorganisationer karakteriseras av att de är självstyrande, bygger på frivillighet och i olika grad är oberoende från stat, kommun och marknad samt bedriver verksamheten utan vinstintresse, ofta utifrån en gemensam värdegrund."⁴⁴

⁴² Se exempelvis: Rörelser i tiden, SOU 2007:66.

⁴³ Pluralism - policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete, UD.

⁴⁴ I en annan del av Policyn skriver man: "Stödformerna ska inte utformas så att de bidrar till att försvaga det civila samhällets organisationer, eller bidrar till att förlora det mervärde som från början kvalificerade dem för stöd, såsom deras möjlighet att agera som självständiga röstbärare. Sådan risk föreligger om givare fräntar organisationerna ägarskap genom att detaljstyra verksamheten...". Pluralism - policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete, UD.

Likheter mellan de bägge undersökta områdena är också stora i analysen. Tabellen nedan summerar styrsystemets förutsättningar, utmärkande drag samt utvecklingsbehov *samlat* för myndighetsinsatserna och civila samhället som grund för jämförelsen med miljömålsystemet i nästkommande kapitel.

	Förutsättningar	Utmärkande drag	Utvecklingsbehov
Utvecklings-samarbete <i>(Ramorganisatio- ner/Civilsamhälle och Statliga myndighe- ter/kapacitetsuppbyggnad)</i>	Påverkan på samhäll- leliga komplexa sy- stem (demokrati, starka institutioner, fattiga människors livsvillkor) Internationella, globa- la dimensioner med fokus på fattiga län- der Ojämlighet i makt mellan nivåer i sy- stemet Aktuell organisations- form (förvaltning eller civilsamhället)	Komplext styrsystem med många styrande dokument, och invol- verade aktörer Flernivåstyrning (från regeringsnivå till lokalt projekt) Osäkerhet i metod och programlogik Ökande kostnader för uppföljning/ utvärde- ring Osäkerhet avseende effektivitet, träffsäker- het i styrsystemet Delvis svag legitimitet bland involverade parter på genomfö- rarsidan Fokus på form lika mycket som innehåll	Hitta balans mellan kontroll och lärande Hitta balans mellan verksamhet och rapporteringskrav Göra styrningen enk- lare och mer transpa- rent Ställa krav på resul- tattrapportering som är möjliga att åstad- komma och som bidrar till lärande för alla aktörskategorier i biståndskedjan Koppla samman insats med resultat och effekt Stärka förtroendeka- pitalet mellan nivåer Områdesanpassning – förvaltning el. civila samhället

3. Jämförelse med två andra politikområden

Hur har styrmodeller liknande den för biståndspolitiken utformats och tillämpas inom andra politikområden? Nedan beskrivs först den regionala tillväxtpolitiken och därefter miljömålsystemet. Därefter jämförs styrningen i dessa respektive områden med den styrning som sker av ramorganisationerna och statliga myndigheter inom ramen för utvecklingssamarbetet.

Utgångspunkt i jämförelsen är tre frågor:

1. Vad karaktäriserar styrning och resultatrapportering inom området?
2. Vilka är förutsättningarna för styrning och resultatrapportering?
3. Vilka utvecklingsbehov kännetecknar och/eller diskuteras inom området ur ett styrperspektiv?

Beskrivningen av politikområdena inleds med en bakgrundsbild.

3.1 Den regionala tillväxtpolitiken

I Europa pågår sedan ett antal år en betydande regionalisering. Ansvar, resurser och frågeområden överförs till regional nivå. Regionaliseringen är delvis ett resultat av EU:s politik och subsidiaritet men också av en strävan efter ökad samordning över sektorsgränser. Den politiska inriktningen har påverkats av teorier om betydelsen av *governance istället för government* och den regionala nivåns betydelse för dynamisk utveckling.⁴⁵ Det har också skett en nyorientering inom regionalpolitiken efter krisen på 1990-talet där tillväxtfrågan kommit i fokus. Tidigare fördelningspolitiska aspekter i regionalpolitiken har tonats ner till fördel för begrepp som tillväxt, konkurrenskraft och attraktivitet.

En mycket viktig del i den regionala tillväxtpolitiken är EU:s sammanhållningspolitik.⁴⁶ Denna har som mål att bidra till ekonomisk och social sammanhållning inom EU. Syftet är att minska regionala skillnader och ojämlikheter mellan människor. Utgångspunkt är Lisabonagendan.

Det finns tre mål för sammanhållningspolitiken för perioden 2007-2013 i EU:

- Konvergens
- Regional konkurrenskraft och sysselsättning, samt
- Territoriellt samarbete

⁴⁵ Se exempelvis: "Att gunga ett system" eller ett system i gungning. En analys av program- och partnerskapsarbetet inom den nationella regionalpolitiken från mitten av 1990-talet och framåt. Tillväxtverket 2009.

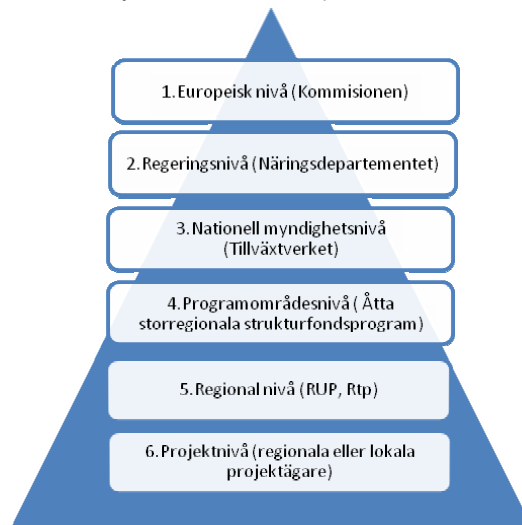
⁴⁶ Som utgångspunkt för analysen av resultatstyrningen i den regionala tillväxtpolitiken tas här den del av den regionala tillväxtpolitiken som drivs inom ramen för EU:s regionala utvecklingsfond (ERUF). På så sätt avgränsas området till den finansiellt största delen av den regionala tillväxtpolitiken (8,4 miljarder SEK + medfinansiering) samtidigt som övriga delar skärs bort för att skapa ett tydligare jämförelseobjekt för övriga politikområden.

Sverige omfattas här av målen Regional konkurrenskraft och sysselsättning samt Territoriellt samarbete. Strukturfondsprogrammen är instrumenten för genomförandet av sammanhållningspolitiken i Sverige.

Styrning och resultatrapportering i Sveriges åtta regionala strukturfondsprogram

I Sverige finns under perioden 2007- 2013 *åtta regionala strukturfondsprogram* som finansieras via Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERUF) med 8,4 miljarder kronor med målet *regional konkurrenskraft och sysselsättning*. Programmen, som utgör 16 procent av strukturfondsbudgeten, ersätter tidigare Mål 2 och 3. De åtta regionala strukturfondsprogrammen finansieras av ERUF och av nationella offentliga medel. Privat medfinansiering uppmuntras, även om den inte kan ersätta offentlig medfinansiering.

Systemet är ett tydligt exempel på *flernivåstyrning*. Styrningen genomförs i samspel mellan lokala, regionala och nationella och europeiska intressen och nivåer där det finns inslag av både horisontell och vertikal styrning och samordning. Detta samtidigt som den horisontella dimensionen lyfts fram allt mer i en process med decentralistiska inslag.



Figur. 6 nivåer vid styrning och uppföljning i regionala strukturfondsprogram 2007- 2013 – konkurrenskraft och sysselsättning

Nedan beskrivs kort varje nivå i styrhierarkin.

På den europeiska nivån (1) styrs programmen övergripande med fokus på *Konvergens*, *Regional konkurrenskraft* och *sysselsättning* samt *Territoriellt samarbete*. I fallet ERUF berörs endast regional konkurrenskraft och sysselsättning. Utgångspunkten är Lissabonstrategin och den övergripande förordning nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för

Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden. Kontrollen av programmen genomförs av EU:s revisionsrätt.

På den nationella regeringsnivån (2) beskrivs de nationella prioriteringarna i den *nationella strategin*.⁴⁷ Grunden för den är förordning 1083/2006 som anger att respektive medlemsstat ska ta fram en nationell strategisk referensram för sammanhållningspolitiken. Ansvarigt departement är näringsdepartementet som också genomför egna uppföljningar av strategin. Regeringens avsikt är enligt den nationella strategin att en systematisk uppföljning och utvärdering skall vara en del av arbetet med den regionala utvecklingspolitiken liksom med den europeiska sammanhållningspolitiken.

På nationell myndighetsnivå (3) är Tillväxtverket förvaltningsmyndighet för de 8 programmen och i Östersund finns myndighetens programstöd. Programstöd tolkar regelverk för enhetliga tillämpningar. De sammanställer också läges- och årsrapporter och håller i kontakterna med Kommissionen och regeringen. Tillväxtverket är även attesterande myndighet medan Ekonomistyrningsverket (ESV) är revisionsmyndighet för strukturfundsprogrammen. ESV genomför systemgranskningar av den förvaltande och attesterande myndigheten vid Tillväxtverket. Tillväxtverket upphandlar också utvärdering och framför allt så kallad *följeforskning* (se diskussion nedan) till de nivåer i programmet som ligger ovanför projektnivån.

Sverige är också (4) indelat i 8 storregionala s.k. NUTS 2- regioner⁴⁸ med åtta regionala strukturfundsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning:

1. Övre Norrland
2. Mellersta Norrland
3. Norra Mellansverige
4. Östra Mellansverige
5. Stockholm
6. Västsverige
7. Småland och Öarna
8. Skåne-Blekinge

Programmen är i praktiken speciellt framtagna programskrifter som med utgångspunkt i en analys av regionen anger en inriktning för insatser och som ska ligga i linje med Europeiska och nationella regelverk. I Stockholmsregionen har man valt följande övergripande mål för programmet:

... att med *småföretagen i fokus bidra till att stärka Stockholmsregionens internationella konkurrenskraft*. Man har också som mål att skapa 1 300 nya arbetstillfällen och 300 nya företag.

I varje sådan storregion finns också ett *strukturfundspartnerskap* vars huvudsakliga uppgift är att prioritera mellan projekt, och därigenom säkerställa att genomförandet sker i enlighet med den strategiska inriktningen som programmet anger. Partnerskapen har

⁴⁷ Nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007- 2013.

⁴⁸ Nomenklatur för statistiska territoriella enheter, NUTS, är den regionindelning som introducerades 1988 av Eurostat. Syftet med NUTS är att lättare kunna jämföra olika områden inom EU:s gränser. Statistiken som samlas in skall användas som grund för EU:s regionalpolitik.

även till uppgift att samordna strukturfundsprogrammets insatser med övriga program som genomförs på regional nivå som t.ex. regionala tillväxtprogram (RTP) och landsbygdsprogrammet. Tillväxtverket har även ett *programkontor* för varje regionalt strukturfundsprogram. De är placerade i Luleå, Östersund, Gävle, Örebro, Stockholm, Jönköping, Göteborg och Malmö. Programkontoren är genomförande myndighet i regionerna. Programkontoren samlar också in information för indikatorrapportering samt *följeforskarnas* rapporter från enskilda (större) projekt.

Samtliga regionala strukturfundsprogram har satt upp kvantitativa mål för ökat antal arbetstillfällen och antal nya företag (de så kallade kärnindikatorerna) och som ska uppnås som resultat av de projekt som finansieras inom programmet.

Arbetet som utförs i de regionala strukturfundsprogrammen granskas och godkänns av tre så kallade övervakningskommittéer (ÖK). De fördelar ansvaret för strukturfundsprogrammen på följande sätt:

1. Övre Norrland och Mellersta Norrland
2. Norra Mellansverige, Östra Mellansverige och Stockholm
3. Västsverige, Småland och Öarna samt Skåne-Blekinge

På samma nivåer finns också tre *programföljeforskarteam* som följer programmen över tid och återrapporter resultat, slutsatser och lärdomar till övervakningskommittéerna. Granskning sker också på denna nivå från ESV och revisionsrätten. Utvärderingsgruppen vid Tillväxtverket är operativt ansvarig för de utvärderingar och den följeforskning som slagits fast av de tre Övervakningskommittéerna. Grundläggande styrdokument för arbetet är de utvärderingsplaner som övervakningskommittéerna i linje med direktiven från EU beslutar om. I Övervakningskommittéerna deltar även representanter från Kommissionen.

På den regionala nivån (5) (motsvarande länsnivå, men också ex Region Skåne, Västra Götalandsregionen) finns regionförbund eller annan regional konstellation som tagit fram ett Regionalt utvecklingsprogram (RUP) eller motsvarande och som enligt förordningen ska ligga till grund för regionala strukturfundsprogram och andra relevanta regionala program och insatser. Kopplingen till RUP är dock i nuläget inte alltid tydlig i strukturfundsprogrammen något som delvis kan bero på att framtagandet av RUP:arna och de regionala strukturfundsprogrammen haft olika tidscykler. Generellt brukar regionalfonden anses vara ett sätt för regionerna att finansiera insatser som kan leda fram till att andra regionala planer uppnår uppställda mål. Regionalt genomförs också uppföljningar och utvärderingar av både RUP och RTP.

Avslutningsvis (6) består programmen av regionala och lokala projekt som beskriver mål, syfte och indikatorer i en projektansökan. Projektägarna som ofta återfinns i den offentliga sektor måste också givet att projektet har ett visst finansiellt omfång upphandla en projektföljeforskare som följer projektet över tid, ger feedback på projektgenomförandet och följer upp resultaten. Projekten granskas också av programkontoren.

Horisontella governanceprocesser finns på flera nivåer i den vertikala styrkedjan, främst dock i strukturfundspartnerskapen och regionerna vid framtagandet av RUP och RTP. Projekten syftar till att utveckla olika typer av regionala samverkansarenor. På så sätt syftar insatserna i sig också till att utveckla den regionala styrningen och samordningen mer horisontellt.

Ett nytt inslag i och med strukturfondsperioden 2007 till 2013 är den så kallade följeforskningen.⁴⁹

Följeforskning definieras av Kommissionen (DG Regio/Evalsed) på följande sätt: "Evaluation which extends throughout the period of implementation of an intervention. This form of evaluation accompanies the monitoring of outputs and results. It is too often confused with monitoring. The advantage of on-going evaluation is that it allows for effective collaboration between the evaluator and programme managers, which in turn favours a better appropriation of conclusions and recommendations. On-going evaluation may be seen as a series of in-depth studies, comprising successive analyses of evaluative questions which have appeared during the implementation ..."

"Riktlinjerna för denna programperiods utvärderingsansats anges i Kommissionens *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During the Programming Period* (Working Document No. 5, October 2006).⁵⁰

Följeforskningsansatsen som helt genomsyrar utvärderingsarbetet i den nuvarande strukturfondsperioden är en processinriktad, interaktiv utvärderingsform med mer fokus på lärande än kontroll där utvärderaren successiv återkopplar resultat och slutsatser till projekt eller program. Följeforskningen är ofta baserad på kvalitativa metoder som intervjuer och rena effektmätningar ingår relativt sällan. Bakgrunden till att man fokuserat på följeforskning är bland annat slutsatser från tidigare programperiod om "för mycket detaljkontroll och övervakning – för små investeringar i lärande utvärdering" i den tidigare programperioden tillsammans med utvärderingar som ansågs ha kommit komma för sent i processen. Tillväxtverket menade också att intresset för utvärderingsresultat tidigare inte varit särskilt stort. "De resultat som beviljade projekt ledde till hade man inte tid att bry sig särskilt mycket om eftersom genomförandeorganisationen har haft andra (och större) bekymmer till exempel kring medelsförbrukning och tillämpning av det europeiska regelverket. Ambitionen är att denna programperiod, till skillnad från tidigare, ska präglas av uppföljning, utvärdering och lärande."⁵¹

Förutsättningar för styrning

Den europeiska sammanhållningspolitiken ska präglas av ett decentraliserat genomförande, med utgångspunkt i lokala, regionala och nationella strategier. Utgångspunkten för det regionala tillväxtarbetet i regionerna är i hög grad regionala planer och strategier. Dessa genomförs dock i ett delvis komplext samspel mellan den lokala, regionala, nationella och europeiska nivån. Ett exempel är de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) som anger den övergripande inriktningen i varje region och som man regionalt ofta söker finansiera med hjälp av regionala utvecklingsfonden. Staten har också en central roll i styrningen av framtagandet av dessa program.⁵²

I den regionala tillväxtpolitiken anges ofta att effektivt genomförande av politiken är beroende av ett nära samarbete i ett brett partnerskap av aktörer i planering och genomförande av programmen. Centralt är också det så kallade governanceperspektivet, som ge-

⁴⁹ Nyttä med följeforskning. En vägledning för utvärdering av strukturfonderna 2007- 2013. Nutek, 2008.

⁵⁰ Texten i rutan är hämtad från: Nyttä med följeforskning. En vägledning för utvärdering av strukturfonderna 2007- 2013. Nutek, 2008.

⁵¹ Ibid.

⁵² RUP regleras genom förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete.

nomsyrar den regionala tillväxtpolitiken, på åtminstone retorisk nivå. Governance kan ses som "mjuk" och horisontell styrning. Governance fokuserar på breda regionala koalitioner inriktade på samverkan och brett samförstånd, ibland i informella konstellationer som överbrygger administrativa och sektoriella gränser. Tanken är att skapa förankring för en vision och att därigenom finna en gemensam väg framåt. Governanceperspektivet betonar processer och nätverk snarare än hierarkier och avgränsade organisationer som förknippas med begreppet government. Grundläggande är också att man betonar samförstånd och samverkan snarare än konflikt och olika mot varandra stående intressen.

Det har också hävdats att en grundläggande idé i governanceperspektivet är att makten och förmågan att styra staten och samhället i övrigt från centrum har underminerats.⁵³ Samhället går enligt detta perspektiv från vertikal governmentstyrning till en mer horisontell governance. Klart är att den regionala tillväxtpolitiken innebär decentralisering, styrningen (ur ett statligt perspektiv) tycks syfta till att hitta styrformer som är anpassade till en situation där den regionala nivån förväntas bli allt mer viktig.⁵⁴ Klart är att staten och även EU spelar en viktig roll i styrningen av processerna. Styrningen i den regionala tillväxtpolitiken syftar ur ett statligt perspektiv till att skapa förutsättningar på regional nivå samtidigt som man har inflytande över de övergripande ramarna. Man betonar också i hög grad vikten av att arbeta utifrån de specifika förutsättningar som råder i den aktuella kommunen eller regionen.

Den regionala tillväxtpolitiken är därmed en decentraliseringspolitik där både staten och EU fortsatt spelar viktiga roller. Trots en förskjutning mot horisontell mjuk governance och regioner så finns den vertikala dimensionen och statens styrning tydligt kvar. I analyser av den nya regionalpolitiken har man också konstaterat en tydlig koppling mellan regionalpolitikens relativt stora fokus på formfrågor (ex. governance, partnerskap, RUP:ar, RTP, regionala företagskluster etc.) och den komplexa relationen mellan nationell och regional nivå: "Förändringarna inom regionalpolitiken har framför allt handlat om formen. Det är vår slutsats att denna fokusering på form speglar den politiska balansgången mellan en stark och enhetlig stat och nationell nivå och en tydlig önskan om ett ökat regionalt inflytande – inte minst i ljuset av en ny europeisk kontext."⁵⁵

En viktig förutsättning för styrningen består också i att den regionala tillväxtpolitiken vill påverka inom ett område där förutsättningarna för påverkan är osäker. Att söka åstadkomma tillväxt, entreprenörskap eller attraktivitet innebär osäkerhet avseende metod, arbetssätt och programlogik. Utgångspunkt för insatserna är ofta näringspolitiska metoder som företagsrådgivning, företagsfinansiering, inkubatorer, kluster och innovationssystem. Det är osäkert om dessa metoder fungerar, samtidigt som effektiva läroprocesser är ett villkor för framtida framgång och utveckling inom området. Osäkerheten avseende metod och arbetssätt är också delvis naturlig i strukturfonderna då programmen i hög grad syftar till sådant som metodutveckling, innovation och strukturförändring. Ordinarie beprövade verksamheter får enligt fondernas regelverk inte heller finansieras. För att arbetet ska ge ett långsiktigt värde för samhället i ljuset av risken för misslyckande så måste ett fungerande lärandesystem kopplas till insatserna.

⁵³ Se exempelvis: Målstyrningen drar åt skogen. Om government och governance i svensk skogs politik. Göran Sundström. SCORE Rapportserie 2005:6.

⁵⁴ "Att gunga ett system" eller ett system i gungning. En analys av program- och partnerskapsarbetet inom den nationella regionalpolitiken från mitten av 1990-talet och framåt. Tillväxtverket 2009.

⁵⁵ Ibid.

Vilka utvecklingsbehov har lyfts fram angående insatserna ur ett styr- och utvärderingsperspektiv?

Introduktionen av programformen i regionalpolitiken under 2000-talet innebar flera förändringar i arbetssätt och form. Tidigare saknade regionalpolitiken i det närmaste erfarenhet av tydlig målstyrning, uppföljning och utvärdering.⁵⁶ Även om det sedan funnits en ambitiös ansats att styra med tydliga mål, utvärderingar och indikatorer, har det ofta varit svårt att åstadkomma en effektiv mål- och resultatstyrning. Målformuleringarna har i den nuvarande programperioden beskrivits som "diffusa"⁵⁷ medan indikatorerna inte sällan haft en svag eller oklar koppling till insatser och projekt. Kvalitetssäkringen av indikatorerna vid sammanställningar har inte heller varit tillräckligt stark.⁵⁸ En av programutvärderingen visar också att indikatorerna i programmen med stor sannolikhet delvis överskattar resultatet avseende antalet nya jobb och nya företag.⁵⁹

På följande sätt beskrivs målstyrning och indikatorer i en rapport som summerar gjorda utvärderingar: "Svårigheterna med målstyrningen i EU:s strukturfondsprogram har framkommit i flera utvärderingar. På en övergripande nivå – eller snarast som en vision – ska de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet bidra till ökad konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning, framförallt genom en dynamisk och kunskapsbaserad ekonomi. ...(...)... Dessa målformuleringar har uppfattats som alltför oprecisa, visar utvärderingarna. Det gäller även indikatorerna för måluppfyllelse. De horisontella kriterierna (de regionala strukturfondsprogrammets) och programkriterierna (Socialfondsprogrammets) uppfattas som särskilt problematiska och de är ofta dåligt integrerade med andra mål i projekten."⁶⁰

Vid en utvärdering av lärandesystemen i strukturfonderna konstaterades att "programmen har en något mindre tydlig strategi för hur kunskaper och erfarenheter från projektens, och därmed programmets, resultatmässiga utveckling skall kunna återföras till och påverka det fortsatta genomförandet av programmet."⁶¹ Det har alltså också funnits brister i analysen av vem som ska påverkas, ta emot de resultat som kommer fram i följeforskningen och omvandla dessa till styrning i systemet.

Tillväxtverket själva konstaterar att fokus i lägesrapporterna läggs på att "redovisa utfall och aktiviteter, snarare än att kritiskt granska resultat och långsiktiga effekter. Frågan är också om följeforskarna/utvärderarna förstår och klarar av att lyfta den kritiska granskningen och göra kopplingar till de övergripande målen."⁶²

Samtidigt har man i regionalfundsarbetet satsat på ett ambitiöst system för lärande med gemensamma lärkonferenser, lärseminarier och nätverk samt den finansiellt stora satsningen på följeforskning. Möjligen är de kritiska synpunkterna ett resultat av att det finns

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Vad har vi lärt i halvtid? Erfarenheter från genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen och socialfondsprogrammet. SPEL, 2009.

⁵⁸ Programföljeforskning för Skåne-Blekinge, Slutrapport, Sweco Eurofutures, 2011

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Att lära för effektivt genomförande och långsiktig påverkan. En utvärdering av lärsystemen i strukturfonderna, Sweco Eurofutures, 2010.

⁶² PP-presentation. Lärande utvärderingar genom processtödjande insatser och följeforskning! Göran Brulin, Sven Jansson 30 september 2010, Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet.

tydliga resurser för och utrymmer för kritiskt tänkande och lärande i regionalfundsarbetet.⁶³

3.2 Miljömålssystemet

Sveriges riksdag antog 1999 mål för miljö kvalitet och beslöt hur miljömålssystemet skulle vara organiserat. Miljömålssystemet ersatte cirka 170 olika miljömål som tidigare använts och genom systemet kan miljöpolitiken sägas ha antagit en modell för styrning, uppföljning och utvärdering. Miljömålssystemet är nu drygt 10 år senare att betrakta som en väl etablerad och förankrad grundstruktur för styrning och uppföljning av miljöpolitiken i Sverige.

Styrning och resultatrapportering i miljömålssystemet

Mer övergripande består miljömålssystemet av mål, organisation och uppföljningsinsatser. Miljömålssystemets syfte är att åstadkomma ett strukturerat miljöarbete och en systematisk uppföljning av miljöpolitiken.

Det övergripande⁶⁴ så kallade generationsmålet för miljöpolitiken är...

"... att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser."

De 16 miljö kvalitetsmålen är:

1. Begränsad klimatpåverkan
2. Frisk luft
3. Bara naturlig försurning
4. Giftfri miljö
5. Skyddande ozonskikt
6. Säker strålmiljö
7. Ingen övergödning
8. Levande sjöar och vattendrag
9. Grundvatten av god kvalitet
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
11. Myllrande våtmarker
12. Levande skogar
13. Ett rikt odlingslandskap
14. Storslagen fjällmiljö
15. God bebyggd miljö
16. Ett rikt växt- och djurliv

Målen anger i enlighet med systemets grundtankar den miljö kvalitet som är önskvärd och målen ska nås inom en generation, d v s till 2020 (2050 då det gäller klimatmålet).

⁶³ Vad har vi lärt i halvtid? Erfarenheter från genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen och socialfundsprogrammet. SPEL, 2009.

⁶⁴ Nyligen antagna.

Riksdagen har också beslutat om ca 70 delmål för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet, ska tas fram. Under årens lopp har delmål också ändrats eller lagts till efter Riksdagsbeslut. Delmålen ska fortlöpande ersättas av etappmål som ska ange steg på vägen till att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Totalt sju centrala myndigheter har ansvar för att följa upp och utvärdera miljö kvalitetsmålen och Naturvårdsverket har ett sådant ansvar för nio av målen. De sju myndigheterna ska tillsammans med organisationer och företag som verkar inom en viss samhällssektor (exempelvis transportsektorn, jordbruket, industrin) utveckla lämpliga indikatorer för att följa upp miljöarbetet. Vidare ska myndigheterna samla data, redovisa måluppfyllelsen, föreslå kompletterande insatser och i övrigt verka för att miljö kvalitetsmålen nås.

Tabellen nedan exemplifierar målhierarkin inom miljö mål 2 *Frisk luft* från generationsmålet till regional indikatoruppföljning av ett av miljö målets delmål.

Generationsmål:

Att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Miljö kvalitetsmål 2:

Frisk luft

Ansvarig myndighet:

Naturvårdsverket

Delmål:

Svaveldioxid (2005)

Halten 5 mikrogram/m³ för svaveldioxid som årsmedelvärde ska vara uppnådd i samtliga kommuner år 2005.

Kvävedioxid (2010)

Halterna 60 mikrogram/m³ som timmedelvärde och 20 mikrogram/m³ som årsmedelvärde för kvävedioxid ska i huvudsak underskridas år 2010. Timmedelvärdet får överskridas högst 175 timmar per år.

Marknära ozon (2010)

Halten marknära ozon ska inte överskrida 120 mikrogram/m³ som åtta timmars medelvärde år 2010.

Flyktiga organiska ämnen (2010)

År 2010 ska utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC) i Sverige, exklusive metan, ha minskat till 241 000 ton.

Partiklar (2010)

Halterna 35 mikrogram/m³ som dygnsmedelvärde och 20 mikrogram/m³ som årsmedelvärde för partiklar (PM10) ska underskridas år 2010.

Benso[a]pyren (2015)

Halten 0,3 nanogram/m³ som årsmedelvärde för benso[a]pyren ska i huvudsak underskridas år 2015.

Indikatorer som följer upp miljö målet:

Allergiker/astmatiker och luftföroreningar

Bensen i luft

Besvär av bilavgaser

Besvär av vedeldningsrök

Energianvändning

Kollektivtrafik - omfattning

Kvävedioxid i luft

Kväveoxidutsläpp

Körsträcka med bil
 Marknära ozon i luft
 Partiklar PM10 i luft
 Påverkan på runinskrifter
 Resor med kollektivtrafik
 Svaveldioxid i luft (se nedan)
 Svaveldioxidutsläpp
 Utsläpp av flyktiga organiska ämnen
 Utsläpp av PM2,5

Regional nivå, exempel Gotlands Län:
 Ansvarig myndighet: Länsstyrelsen på Gotland

Exempel delmål:
 Svaveldioxidhalt i luft

Regionaliserat delmål:
 Halterna 60 mikrogram/kubikmeter som timmedelvärde och 10 mikrogram/kubikmeter som årsmedelvärde för kvävedioxid skall i huvudsak underskridas år 2010. Timmedelvärdet får överskridas högst 175 timmar per år.

Regional indikator:
 Svaveldioxidhalterna har mätts under cirka 20 år i Visby och på Hoburgen och har under denna period minskat med närmare 80 procent. Minskade svaveldioxidhalter beror framförallt på att vi slutat använda högsvavlig olja samt övergått till andra energikällor än kol och olja. Under hela 2000-talet har uppmätta halter i Visby varierat mellan 0,8–2,5 mikrogram per kubikmeter.

Uppföljningen genomförs av ansvarig myndighet nationellt och regionalt. De delmål och indikatorer som anges är de som parallellt gällt fram till 2010 och 2015.

I juni 2010 fattade riksdagen beslut om ändringar i miljömålssystemet där bland annat ansvaret för den samlade uppföljningen och rapporteringen till regeringen fördes över från det nu avskaffade miljömålsrådet till Naturvårdsverket. Grunderna i systemet har dock förankring brett bland riksdagens partier och när arbetet nu reformerades berördes bland annat organisation, uppföljning och strategiarbete medan grunderna i systemet och målen lämnades i stort orörda. De 16 miljö kvalitetsmålen ligger fast även om tre mål fick nya formuleringar. Detta ger en stabilitet och en tydlighet som sannolikt är en styrka ur ett styrperspektiv, också i jämförelse med andra politikområden där mål, styrning och principer för uppföljning ofta ändrats.⁶⁵

Från juni 2010 finns också en parlamentariskt sammansatt beredning, biträdd av regeringens utsedda experter och sakkunniga som ska lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås. Beredningen ska ta fram strategier

⁶⁵ På följande sätt beskrev man intresset för systemet internationellt i miljömålrådets utvärdering av miljömålen från 2008: "Sveriges miljömål och hur arbetet med att nå dem är organiserat är av stort intresse i andra länder. Att de prioriterade miljöfrågorna i form av miljö kvalitetsmål med hög ambitionsnivå har fastställts på högsta politiska nivå framförs som en stor framgångsfaktor. Internationellt anses det alltså vara en styrka att miljömålen är fastlagda av riksdagen och att målen visar riktningen och ger signaler för hela samhällets miljöarbete från myndigheter till näringsliv och enskilda medborgare. Miljö målen – nu är det bråttom. Miljö målsrådets utvärdering av Sveriges miljömål, 2008.

med etappmål, styrmedel och åtgärder inom prioriterade områden. Det övergripande uppdraget gäller till och med år 2020 men beredningens arbete ska utvärderas 2015.

Tanken är också att arbetet ska bedrivas i en bredare samverkan med näringsliv, ideella organisationer, kommuner samt myndigheter. Uppgiften att följa upp och utvärdera miljö-kvalitetsmålen skiljs också från uppgiften att ge förslag till strategier med styrmedel och åtgärder.

Vad karaktäriserar miljömålssystemet?

Systemet är relativt tydligt och lättförståeligt. Det finns en arbetsdelning i dess grundfunktioner (dock inte med avseende på genomförande av politiken), kunskapen om utvecklingen i miljötillståndet är relativt god och målen kan beskrivas som i huvudsak SMART:a.⁶⁶

Den transparens och överblickbarhet som miljömålsportalen åstadkommer bör också ses som främjande.⁶⁷ Miljöpolitiken är för genomförande i hög grad beroende av externa aktörer och samhällssfärer och i det avseendet är det en styrka att systemet är transparent och enkelt att ta till sig. Den relativa tillgängligheten kan underlätta dialog med samhällssektorer utanför miljöpolitiken.

Typiskt för en majoritet av målen är att uppföljningen sker helt eller delvis med naturvetenskapliga metoder och bedömningsgrunder i termer av miljötillstånd. Huvuddelen av målen fokuserar på ett miljötillstånd (en giffri miljö, frisk luft, ingen övergödning, skyddande ozonskikt) och genom i huvudsak naturvetenskapligt grundad mätteknik kan det miljötillstånd som målen tar sikte följas över tid. Alla miljömål tar dock inte avstamp i miljötillståndet. Ett styrproblem kan vara hur man följer upp miljökvalitetsmål som har inslag av värderingar, estetiska eller kulturhistoriska ideal, t.ex. att djurlivet ska vara "rikt", fjällmiljön "storslagen" och den bebyggda miljön "god" (se förteckning över miljömål ovan). Detta behöver dock inte vara ett problem om det finns en tydlig och överenskommen struktur genom vilken det övergripande målet brutits ned och blivit mätbart.

Svårigheten i att uppnå målen ligger sannolikt också i lägre grad i grundläggande kunskap om miljöproblem, mätning av miljötillståndet, eller vad som kan eliminera problemet (givet att inga andra hänsyn tas) än i att hitta lösningar som kan accepteras ur ett bredare samhällsperspektiv. Svårigheten finns i att utveckla en programlogik och styrmedel som någorlunda harmonierar med övriga system i samhället och som kan godtas politiskt, opinionsmässigt etc. Detta exemplifieras nedan med hjälp av miljömål Skyddande ozonskikt.

⁶⁶ Målen bedöms (lite förenklat) vara Specifika, Mätbara och Tidsatta. Förutsättningarna för Realism kan också ha stärkt genom de nyligen beslutade förändringarna i systemet där man fokuserar på att målen ska vara, både möjliga att nå och ambitiösa - något som är en viktig förutsättning för att systemet ska fungera styrande och att resultat ska åstadkommas. Acceptansen mer brett i samhället kopplat till styrmedel behöver dock säkras om de "svåra" målen (ex. Begränsad klimatpåverkan) ska uppnås.

⁶⁷ <http://www.miljomal.se/>.

Skyddande ozonskikt

Ett exempel kan hämtas från arbetet med miljömål Skyddande ozonskikt och där bedömningen idag är att Sverige uppnår målet med genomförda och planerade aktiviteter. Statistiken avseende användning (CFC, HCFC) och miljötillstånd är här robust och den sannolikt viktigaste främjande faktorn i processen med utfasning av ozonuttnande ämnen ända sedan arbetets formativa period under slutet 1980- talet har varit opinionstrycket i (som starkt främjat avveckling) samt arbetet för att få berörda branscher att acceptera och i viss mån också bejaka förändringarna, att minimera ekonomiska förluster, förlorade arbetstillfällen etc. Det kemiska och tekniska arbetet med att hitta ersättningsmedel (något som hanterades både i Sverige och internationellt) för exempelvis olika kylaggregat blev ett något mindre problem (om än inte oviktigt). Programlogikens utmaningar vid utfasningen av ozonuttnande ämnen i Sverige låg i hög grad i designen och anpassningen av utfasningsprocessen till olika branschers förutsättningar. Men också i att skapa partnerskap mellan myndigheter och företag, anläggningsägare. Den viktigaste framgångsfaktorn var dock opinionstrycket under slutet av 1980-talet och som i sitt samspel med medierna möjliggjorde långtgående åtgärder i form av lagstiftning. Viktig är också den robusthet som forskningen på området gett den grundläggande kemiska nivån i "programteorin".⁶⁸

Slutsatsen i flera utredningar och utvärderingar är också att kapaciteten att möta behov av uppföljningsunderlag är väl tillgodosett vad gäller ekologiska aspekter, inte minst genom myndigheternas arbete med miljöövervakning och uppföljning av miljömålen. Betydande offentliga resurser satsas här på framtagandet av underlag.⁶⁹ Det finns dock behov att förstärkt kapacitet att ta fram underlag vad gäller sociala och ekonomiska aspekter i miljöarbetet. Det är inte minst en förutsättning för tillämpningen av ekosystemansatsen som är en viktig utgångspunkt för systemet ⁷⁰ samt för utvecklingen av effektiva styrmedel.

Styrssystemet måste också vara anpassat till naturens återhämtningsförmåga. Ett exempel kan också här tas från miljömål Skyddande Ozonskikt där den globala utfasningen under Montrealprotokollet enligt prognoserna från World Meteorological Organization (WMO) och The United Nations Environment Programme (UNEP) kommer leda till att ozonskiktet utanför polarzonerna återhämtat sig till den status som gällde innan 1980-talet cirka 2050. Här stärker dock den naturvetenskapliga grunden förmågan till modell-

⁶⁸ En forskning som också kom att leda till ett Nobelpris i kemi 1995. Miljömål Skyddande ozonskikt är intressant för att beskriva miljöpolitiken förutsättningar kopplat till mätning och insatslogikens beroende av det omgivande samhället men samtidigt säger miljömål Skyddande ozonskikt inget om miljömålsystemets effektivitet ur ett styrperspektiv eftersom huvuddelen av den svenska utfasningen av ozonuttnande ämnen skedde innan 1997 då miljömålsystemet antogs.

⁶⁹ För några miljö kvalitetsmål saknas dock delvis data.

⁷⁰ "Ekosystemansatsen har formulerats inom den internationella konventionen för biologisk mångfald och sammanfattas i de så kallade Malawiprinciperna från 2000. Ekosystemansatsens mål är balans mellan bevarande och hållbart nyttjande av land, vatten och levande resurser, utifrån ett rättviseperspektiv. Ansatsen ser människan som en viktig del av många ekosystem och poängterar att alla berörda i samhället bör vara med när målen för förvaltningen av ekosystemen formuleras. Samhällets intressen bestämmer förvaltningens mål, där hänsyn tas till sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter, med respekt för ekosystemens naturliga gränser. Vikten av vetenskapligt underlag betonas, tillsammans med insikten att vår kunskap om hur ekosystemen fungerar inte är fullständig. Försiktighetsprincipen är därför en viktig utgångspunkt. Man betonar vidare sektorsintegrering och att styrning behöver ske utifrån en medvetenhet om att många aktörer i samhället är med och påverkar det faktiska utfallet av politiska beslut." Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålsystemet. SOU 2010:101.

byggande och robusta prognoser. Något som inte på samma sätt är möjligt i regional tillväxtpolitik och utvecklingsarbete.

Många av miljömålen är också starkt beroende av vad som sker globalt och i andra länder. Sverige är och blir också fortlöpande allt mer involverat i olika internationella överenskommelser och avtal på miljöområdet som påverkar förutsättningarna inom miljömålssystemet och miljöpolitik. Svenskt miljöarbete är också sedan inträdet i EU mycket beroende av EU:s lagstiftning och svensk miljöpolitik kan i dag sägas styras genom "lager på lager". Internationella överenskommelser, europeiska direktiv och flera olika svenska lagstiftningar styr miljöpolitiken utöver miljömålssystemet. Övergripande påverkar detta rådgivningen. Samtidigt ligger en utmaning för ett nationellt styrsystem i det faktum att miljöproblemet kan exporteras till andra länder exempelvis när konsumtion sker i Sverige men produktion i andra länder. En svaghet har också ansetts vara att miljömålssystemet endast mäter tillståndet i Sverige och inte exempelvis globala effekter av konsumtionen i Sverige. På omvänt sätt kan svenska staten förlägga miljöinsatser utanför Sveriges gränser genom exempelvis utvecklingsarbetet.

Varla utvecklingsbehov kännetecknar (eller diskuteras inom) miljömålssystemet?

Både delbetänkandet från Miljömålsberedningen och Utredningen om miljömålssystemet⁷¹ visar att miljömåluppföljningen fungerar förhållandevis bra. Ett ständigt arbete pågår också för att kvalitetssäkra data. Samtidigt har både Riksrevisionen och Miljömålsrådets utvärdering 2008 kunnat konstatera utvecklingsbehov⁷² och många av dessa utvecklingsbehov berör styrsystemets förmåga att väga in, involvera och följa upp aktörer, samhällsfärer och faktorer utanför miljöpolitiken själv. Miljöproblemen som berörs är involverade i och ett resultat av andra målsättningar i samhället, ekonomi, energisystem och kultur vilket gör att framgångsrikt miljöarbete kräver kunskap från en spännvidd av samhällsvetenskaper och naturvetenskaper men också olika samhällsfärer och sektorer. Det finns också potentiella och verkliga målkonflikter mellan miljöpolitik och andra politikområden (exempelvis regional tillväxt).⁷³ Det betyder att måluppfyllelse kräver goda kunskaper om övriga samhällsområden inom miljöpolitiken och tvärt om. Den offentliga sfären, näringslivet och civilsamhället behöver involveras om miljömålen ska kunna uppnås.

Tidigare analyser har också efterfrågat mer fristående utvärderingar av styrmedel och åtgärder där analysen tar ett bredare perspektiv och inte endast rapporter indikatorer och miljöstillstånd. Man har exempelvis sett ett behov av samhällsekonomiska konsekvensanalyser i form av "no action costs" och analyser av ekonomisk nytta om utmaningarna på miljöområdet klaras. Det finns också ett behov av att tydligare kunna lyfta fram möjligheter och hinder, synergier och konflikter ur ett brett perspektiv. Indikatorerna har också ansetts behöva fokusera mer på vilka insatser som görs för att uppnå måluppfyllelse.

En slutsats är att utvecklingsbehoven i miljömålssystemet snarare ligger i kontakten med faktorer och aktörer utanför systemet (och miljöpolitiken) än målformuleringarna (målen enligt SMART-kriterierna) och systemets design. Utvecklingsbehoven berör i

⁷¹ Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet, SOU 2010:101 samt Miljömålen i nya perspektiv. Betänkande av Utredningen om miljömålssystemet, SOU 2009:83.

⁷² Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite, Riksrevisionen, 2005:1, Miljömålen – nu är det bråttom. Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål, 2008.

⁷³ Det är också miljömålsrådets bedömning.

högre grad lärande och analys avseende metod och styrinstrument (som kan godtas politiskt) än uppföljning av miljötillståndet. Svårigheten i systemet berör också rådigheten över den egna programlogiken och förmåga att åstadkomma förändring brett i samhället.

3.3 Utvecklingssamarbetet i jämförelse

Tabellen nedan summerar likheter och skillnader mellan de tre politikområdena med utgångspunkt i förutsättningar, utmärkande drag och utvecklingsbehov ur ett styresperspektiv.

	Förutsättningar	Utmärkande drag	Utvecklingsbehov
Utvecklingssamarbete (kapacitetsuppbyggnad och civila samhället)	Påverkan på samhällsliga komplexa system (demokrati, starka institutioner, fattiga människors livsvillkor) Internationella, globala dimensioner med fokus på fattiga länder Ojämlighet i makt mellan nivåer i systemet Aktuell organisationsform (förvaltning eller civilsamhället)	Komplext styrsystem med många styrande dokument, och involverade aktörer Flera nivåer (från regeringsnivå till lokalt projekt) Osäkerhet i metod och programlogik Ökande kostnader för uppföljning/ utvärdering Osäkerhet avseende effektivitet, träffsäkerhet i styrsystemet Delvis svag legitimitet bland involverade parter på genomförarsidan Fokus på form lika mycket som innehåll	Hitta balans mellan kontroll och lärande Hitta balans mellan verksamhet och rapporteringskrav Göra styrningen enklare och mer transparent Ställa krav på resultatrapportering som är möjliga att leverera och som bidrar till lärande för alla aktörskategorier i biståndskedjan Koppla samman insats med resultat och effekt Stärka förtroendekapitalet mellan nivåer Områdesanpassning – förvaltning el. civila samhället

<p>Regional tillväxt (regionalfonden i Sverige)</p>	<p>Påverkan samhälleliga, komplexa system</p> <p>Governanceperspektiv, samverkan</p> <p>Utvecklingsfokus, strukturaupåverkan och osäkerhet i metod</p> <p>Tydligt europeisk dimension</p> <p>Ett område under framväxt och med oklar administrativ indelning (regionindelning)</p> <p>Relativt små politiska motsättningar men med en tydlig vilja hos staten att påverka processen</p>	<p>Styrning horisontellt och vertikalt men med fokus på decentralisering</p> <p>Flera nivåer (från Kommissionen till lokalt projekt)</p> <p>Osäkerhet i metod och programlogik</p> <p>Fokus på form lika mycket som innehåll</p> <p>Redovisa utfall och aktiviteter, snarare än resultat och långsiktiga effekter</p> <p>Ökat fokus på lärande och process snarare än kontroll och effekter</p>	<p>Förtydliga målstyrning utan att försvåra lärande och innovation</p> <p>Kvalitetssäkring av indikatorer och utvärderingar</p> <p>Tillvaratagande av gjorda lärdomar och slutsatser genom effektivare lärandesystem</p>
<p>Miljömålssystemet</p>	<p>Påverkan på ekologiska system med stort beroende av omkringliggande samhälle</p> <p>Relativt små politiska motsättningar avseende systemets grundstruktur...</p> <p>... större motsättningar avseende styrmedel</p> <p>Internationella och globala dimensioner</p> <p>Styrsystemet beroende av naturens återhämtningsförmåga</p>	<p>En etablerad modell för styrning som utvecklas successivt</p> <p>Tydliga och nedbrutna mål med viss kontinuitet över tid</p> <p>Styrmedel och förändring beroende av aktörer utanför miljöpolitiken</p> <p>Transparent och överblickbart genom miljömålsportalen</p> <p>Tydlig (men allför intern) organisatorisk ansvarsfördelning</p> <p>Svag rådighet</p> <p>Internationell och globala dimensioner</p>	<p>Involvera och aktivera aktörer utanför miljöpolitiken</p> <p>Utveckla effektiva styrmedel som kan godtas av opinion och politik</p> <p>Analysa och hantera målkonflikter gentemot övriga sektorer</p> <p>Utveckla ekonomiska, internationella/ globala analyser</p>

		med fokus på både fattiga och rika länder	
--	--	--	--

Tre politikområden som kan lära av varandra

Utvecklingssamarbetet kan eventuellt lära av miljömålssystemets tillgängliga och (internt) effektiva målstruktur. Den relativa enkelheten och tillgängligheten kan stärka legitimitet, demokratisk dialog och underlätta styrning. Även långsiktigheten i miljömålssystemet med relativt små förändringar över tid kan här lyftas som en styrka.

En likhet mellan den regionala tillväxtpolitiken och utvecklingssamarbetet är det ökade användandet av programformen. Programformen har inom den regionala tillväxtpolitiken varit främjande för mål- och resultatstyrningen samt utvecklingen av utvärderingsinstrumentet. Politiken samlas i större helhet vilket kan underlätta styrning. Nackdelen ur ett civilsamhällesperspektiv kan vara om exempelvis mindre aktörer och "gräsrotter" blir svårare att involvera. Att både den regionala tillväxtpolitiken och utvecklingssamarbetet har stort fokus på formfrågor handlar delvis om att systemen upplever förskjutningar i makt och inflytande. I utvecklingssamarbetet genom att initiativet återtas till regeringsnivån och i den regionala tillväxtpolitiken genom att staten och även EU fortsatt vill kunna påverka inom ramen för en uttalad decentraliseringspolitik.

Både den regionala tillväxtpolitiken och utvecklingssamarbetet karaktäriseras delvis av osäkerhet i metod/ arbetssätt. Detta talar för att lärandet i och runt insatser bör vara starkt och systematiskt. I lärprocessen bör man stärka program- eller projektlogiken genom att successivt förtydliga kopplingen mellan typ av metod/ insats och utfall, resultat och effekt. Utgångspunkten för mätningar och lärande (förutom resultat och effekter) bör vara arbetsinstrument/metod/programteori och inte exempelvis geografi. Region, land eller liknande är relevant ur ett kontextperspektiv men kan ses som en omväg ur ett lärandeperspektiv. Att som i resultatbilaga beskriva resultat och effekter främst geografiskt är därmed inte optimalt för lärandet.

Både den regionala tillväxtpolitiken och utvecklingssamarbetet har också haft svårigheter att återrapportera mer än utfall och aktiviteter (snarare än resultat och långsiktiga effekter). Svårigheten i utvecklingssamarbetet kopplat till utvärdering och uppföljning av exempelvis civilsamhällets insatser handlar mindre om den egentliga möjligheten att skapa effektiva indikatorer för utveckling av demokratiska institutioner och mer om de svårigheter projekt- och programägare upplever med att koppla ihop biståndsinsatsen med uppmätt förändring. Här liknar utvecklingssamarbetet både miljömålssystemet och den regionala tillväxtpolitiken. Svårigheten att mäta resultat och effekter koppla till insatser är därmed långtifrån något unikt för utvecklingssamarbetet.

Alla tre politikområdena har mer eller mindre stora svårigheter med rådigheten när man vill påverka komplexa samhälleliga system och där ingen sektor eller enskilt politikområde har möjlighet att "peka med hela handen". Man arbetar i samtliga fall med stora frågor som ekonomisk utveckling, fattigdom och begränsad klimatpåverkan och som skapar ett behov av tvärsektorieell samverkan. Här har utvecklingssamarbetet och miljömålsarbetet kanske något att lära av den regionala tillväxtpolitiken breda samverkansarbete.

Utvecklingssamarbetet kan också delvis dra lärdom av de svårigheter som funnits med att kvalitetssäkra indikatoruppföljningen inom regionalfonden. Risken med långtgående obligatoriska indikatorer är att projekt- eller programägare upplever sig tvingade att ange indikatorutfall som inte håller för kvalitetsgranskning och som leder styrningen fel. Det finns ofta skäl att misstänka brister i bedömningen av kausalitet mellan genomförandet av en insats och indikatorerna för resultat och effekt. Dessutom är det i regel inte möjligt att i exempelvis årlig resultatrapportering koppla en insats till en effekt med lång (kanske tio-årig) tidshorisont. Man styr då utifrån ett indikatorutfall med svag koppling till den verksamhet man faktiskt bedriver och förutsättningarna för ett långsiktig lärande i styrsystemen undermineras.

4. Summering och slutsatser för framtiden

Syftet med styrmodellen har varit att effektivisera styrningen genom en kvalitativt förbättrad återföring av resultat och effekter till Sida och UD som grund för bedömning av måluppfyllelse i olika delar av utvecklingssamarbetet. Slutsatsen i analysen är att regeringens initiativ har startat en process och att påverkan har skett i styrsystemet. Hittills kan denna påverkan dock inte sägas ha lett till en mer effektiv resultatstyrning av myndigheter och ramorganisationer. Påverkan består främst i att Sida (som svar på regeringens styrning) efterfrågat mer resultat och effekter och när ramorganisationer och myndigheter svarat på styrsignalerna har det lett till att betydligt mer tid och resurser än tidigare läggs på återrapportering på olika nivåer i systemet. Bedömningen är dock att denna återrapportering hittills inte blivit bättre av den förändrade styrningen med avseende på resultat- och effektrapporteringens kvalitet. En viktig anledning till detta är sannolikt att återrapporteringskraven delvis blivit för långtgående. Organisationerna "tvingas" delvis återrapportera resultat och effekter i lägen när man främst överblickar eller har möjlighet att mäta och återföra aktiviteter och output. Detta beror på att målen för aktiviteter, resultat och effekter har olika tidshorisont; det tar tid innan en aktivitet leder till en effekt. Dessa skillnader i tidshorisont för olika mål har enligt intervjuerna inte beaktats i de krav som ställs på återrapportering. Något insatserna i utvecklingssamarbetet delvis tycks ha gemensamt med den regionala tillväxtpolitiken och EU:s strukturfondsprogram.

En viktig del i ett funktionellt styrsystem är också att resultatsammanställningar ger ett värde för fler än en aktör i styrkedjan. Detta betyder inte att staten inte kan ställa tydliga krav på återrapportering eller att det inte behövs kontroll av vad insatserna uppnår. Ramorganisationer och myndigheter tycks dock sällan se kopplingen mellan det egna lärande runt insatser och den ökande mängd information som återrapporteras. Både myndigheter och ramorganisationer tycks också efterfråga en djupare och mer ömsesidig dialog mellan aktörer (finansärer och utförare) om hur resultat- och effektmätningar och uppföljningar kan och bör genomföras kopplat till insatser. Förtroendekapitalet mellan nivåer behöver stärkas, något som om det lyckas, skulle kunna underlätta styrning och stärka statens insyn.

Designen av systemet för resultatuppföljning och utvärdering bör utvecklas. Jämförelsen mellan de tre politikområdena visade att svårigheten att mäta resultat och effekter kopplat till insatser långtifrån är något unikt för utvecklingssamarbetet. Detta handlar mindre om möjligheten att skapa effektiva indikatorer för exempelvis utveckling av demokratiska institutioner och mer om svårigheten att kopplat ihop biståndsinsats med uppmätt förändring i komplexa samhällsliga system. Det tycks också finnas viss okunskap i systemet om att effektmätning är en avancerad och krävande form av utvärdering som om den genomförs på fel sätt riskerar leda till vilseledade resultat och onödiga kostnader. Effekttvärderingar kräver relativt omfattande planering med hjälp av kunniga utvärderare. Det civila samhällets utvecklingssamarbete liksom myndigheternas arbete för kapacitetsutveckling handlar om att påverka system och processer långsiktigt. Därför krävs också långsiktighet både i styrning och utvärdering av effekter. Ofta tar det relativt lång tid innan det är möjligt att uttala sig om effekter och som går att koppla ihop med övergripande mål som t.ex. Ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle i utvecklingsländer. Aktiviteter och resultat därmed kan fångas upp på kort sikt. Uppföljning kan också vara ett av flera viktiga underlag när effektstudier ska genomföras. Det är dock viktigt att skilja mellan uppföljning och ut-

värdering. Insatserna i utvecklingssamarbetet är i hög grad också invälda i det bredare givarsamfundet och även detta bör vara utgångspunkt vid designen av utvärderingssystemet. Internationell samverkan vid utvärderingsinsatser behövs sannolikt för att få effektivitet i genomförande, ett helhetsperspektiv och för att stärka kopplingen till Parisagendan.

Lärandet från insatser bör också stärkas och systematiseras. I lärprocessen bör man arbeta för att successivt förtydliga kopplingen mellan metod/ insats och utfall, resultat och effekt. Utgångspunkten för mätningar och lärande (förutom resultat och effekter) bör vara metod/ insats/ programteori och inte i lika hög utsträckning exempelvis geografi.⁷⁴ Samtidigt finns det redan en motsvarande och bra metod för detta inom utvecklingssamarbetet, nämligen LFA- metoden och som även kan användas som utvärderingsmodell.

Det finns ingen självklar motsättning mellan resultatuppföljning och lokalt ägarskap. Det ligger i allas intresse att pengar används på ett effektivt sätt och på varje nivå i biståndskedjan (i givar- och samarbetsland) finns behov att följa upp, försöka extrahera resultat och lära av insatser. Det finns heller ingen självklar koppling mellan att efterfråga eller genomföra resultatuppföljning (eller utvärdering) och att ingripa i eller inter文enera i verksamheten. En viktig fråga för målstyrningen av ramorganisationerna är dock vad staten vill åstadkomma genom samverkan med det civila samhället och den frivilliga sektorn? Hur vill staten att sektorn ska fungera och verka? Staten bör med utgångspunkt i sin syn på det civila samhället och sin syn på styrning ta ställning till vilken grad av decentraliserat beslutsfattande och kontroll som är eftersträfvansvärd och möjlig i samverkan med civilsamhället.

Om regeringen och Sida ska kunna få genomslag för sina mål, strategier och policys bör styrningen förenklas och göras mer transparent. Det går ännu inte att bedöma om regeringen eller Sida får starkare genomslag för mål, inriktningar och strategier genom den förändrade styrningen. Klart är dock att styrsystemet behöver utvecklas för att grundläggande budskap ska spridas mer effektivt mellan nivåerna. Sammantaget riskerar det komplexa styrsystemet - och som få aktörer i systemet tycks överblicka - skapa oklarhet avseende vem som är avsändare av olika styrsignaler. Om styrsignalen kommer från Sida, från UD eller om den är ett resultat av en enskild handläggares försök att tolka helheten. I flera intervjuer betonar man att det inte går att veta vad i systemet som regeringens intentioner och vad som är Sidas. En generell risk är också att Sida och övriga aktörer reagerar på just nu förekommande kritiska synpunkter och yttre krav genom att producera ytterligare styrdokument som överlagras tidigare och gör systemet ytterligare komplext. En större transparens och enkelhet i systemen skulle med största sannolikhet ge större genomslag. Här kan utvecklingssamarbetet också lära av miljömålssystemet.

⁷⁴ Jämför: Resultatbilaga till Sidas Årsredovisning.

Bilaga 1 – intervjupersoner

Andreas Dolk, Forum Syd

Annika Malmberg, Plan Sverige

Berit Olsson, SCB

Berith Rannberg, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Carl- Johan Smedeby, Sida

David Sundström, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Irene Rudefors-Zellinger, Sida

Johan Stellansson, RFSU

Lisa Eriksson, Naturvårdsverket

Magdalena Tham Lindell Rikspolisstyrelsen

Magnus Persson, Kooperation utan gränser

Maria Einarson- Ekberg, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Maria Kempe, Forum Syd

Maria Sönne, UD

Marie Uhrwing, Miljömålsberedningen

Martin Olauzon, Tillväxtanalys

Nina Larrea, LO/ TCO:s biståndsnämnd.

Per Cronholm, SCB

Peter Ottosson, Diakonia

Peter Westman, WWF

Tommy Österberg Lantmäteriet

Ulrik Westman, Naturvårdsverket

Örjan Hag, Näringsdepartementet

Bilaga 2- litteraturförteckning

Arbetsbeskrivning - Fokalpunkt för svenska myndigheter, Sida 2011.

"Att gunga ett system" eller ett system i gungning. En analys av program- och partnerskapsarbetet inom den nationella regionalpolitiken från mitten av 1990-talet och framåt. Tillväxtverket 2009.

Att lära för effektivt genomförande och långsiktig påverkan. En utvärdering av lärsystemen i strukturfonderna, Sweco Eurofutures, 2010.

Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning, SOU 2007:75.

Att vara partner eller kontrollant - en studie av Sidas uppföljningskrav. Lisa Sjöblom, Handelshögskolan i Stockholm 2006.

Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (Prop.2002/03:122).

Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet. SOU 2010:101.

Miljömålen – nu är det bråttom. Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål, 2008.

Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite, Riksrevisionen, 2005:1.

Målstyrningen drar åt skogen. Om government och governance i svensk skogspolitik. Göran Sundström. SCORE Rapportserie 2005:6.

Nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning, 2007- 2013.

Nytta med följeforskning. En vägledning för utvärdering av strukturfonderna 2007- 2013. Nutek, 2008.

Pluralism - policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete, UD.

Policy för jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll inom svenskt internationellt, Sida.

Programföljeforskning för Skåne-Blekinge, Slutrapport, Sweco Eurofutures, 2011.

Riktlinjer för utarbetandet av samarbetsstrategierna, UD.

Rörelser i tiden, SOU 2007:66.

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Rwanda 2010- 2013, UD.

Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010- 2014, UD.

Sidas instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, Sida 2010.

Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning, RiR 2009:15

Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser, SADEV 2010:3.

Utfasningen av ozonnedbrytande ämnen – en arbetsmodell att använda sig av? Naturvårdsverket 2011

Vad har vi lärt i halvtid? Erfarenheter från genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen och socialfondsprogrammet. SPEL, 2009.

Vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport, UD 2011.