

Resultatstyrningen inom Sida

Wiveca Holmgren
Arne Svensson

Resultatstyrningen inom Sida

**Wiveca Holmgren
Arne Svensson**

**Sekretariatet för utvärdering
och intern revision**

Reports may be ordered from:

Infocenter, Sida

S-105 25 Stockholm

Telephone: (+46) (0)8 690 93 80

Telefax: (+46) (0)8 690 92 66

E-mail: info@sida.se

Authors: Wiveca Holmgren, Arne Svensson.

The views and interpretations expressed in this report are the author's and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Internrevisionen

Commissioned by Sida, Internrevisionen

Copyright: Sida and the authors

Date of Final Report: December 2004

Printed by Edita Sverige AB, 2004

Art. no. Sida4391sv

ISBN 91-586-8491-3

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm

Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64

E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Innehåll

1.	Bakgrund, syfte och frågeställningar	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Syfte, frågeställningar och metod	3
2.	Internrevisionens slutsatser och rekommendationer	4
2.1	Förutsättningar för resultatstyrning inom Sidas utvecklingssamarbete	4
2.2	Begreppen resultat och resultatstyrning	5
2.3	Målformulering och målstruktur	6
2.4	Uppföljning och utvärdering av resultat	7
2.5	Kontroll, kvalitetssäkring och lärande	8
2.6	Sidas verksamhetsplaneringsprocess	9
2.7	Landstrategier och landplaner	10
2.8	Insatscykeln	11
2.9	Mot en helhetssyn på resultatstyrningen inom Sida	12
Bilagor:		
Bilaga 1	Granskningens genomförande	13
Bilaga 2	Rapport: Resultatstyrningen inom Sida	15
Bilaga 3	Redovisning av granskningen av insatser	59

Resultatstyrningen inom Sida

1. Bakgrund, syfte och frågeställningar

1.1 Bakgrund

Under 2003 genomfördes en förstudie avseende den interna styrningen inom Sida. Denna förstudie presenteras i en rapport från internrevisionen¹. I förstudien konstateras att styrning är en mångdimensionell företeelse och att i en ändamålsenlig intern styrning kompletterar olika styrformer varandra. Det finns en stor mängd styrimpulser vilka når personalen inom Sida och styrning sker i olika processer och inte bara genom styrdokument. Vidare konstateras att det finns en stark gemensam värdegrund inom Sida samt att inom ramen för denna värdegrund finns ett antal mer eller mindre tydliga subkulturer.

I förstudien beskrivs fem områden för fördjupad granskning. Vid styrelsens behandling av förstudien beslutades att huvudstudier skulle genomföras inom två granskningsområden – Resultatstyrningen inom Sida respektive Fältvisionens (FV) konsekvenser. Dessa finns med i den av styrelsen fastställda revisionsplanen för 2004.

De två huvudstudierna har genomförts parallellt, och avrapporteras i två separata rapporter: *Resultatstyrningen inom Sida* och *Fältvisionens konsekvenser för styrningen inom Sida*. Inom ramen för dessa granskningar har även organisationsanalyser genomförts. En samlad redovisning av organisationsanalyserna lämnas i rapporten *Organisationskulturer på Sida*².

Denna granskningsrapport avser granskningen av Sidas resultatstyrning. Granskningsområdet är emellertid delvis överlappande till Fältvisionens konsekvenser för styrningen av Sida. I syfte att i möjligaste mån undvika att samma fråga behandlas i båda rapporterna utifrån olika utgångspunkter refereras till respektive rapport där så är lämpligt³.

1.2 Syfte, frågeställningar och metod

Syftet med granskningen av resultatstyrningen inom Sida är:

- att beskriva och analysera formerna för resultatstyrning inom Sida,
- att analysera faktorer som påverkar resultatorienteringen och bedöma ändamålsenligheten i Sidas interna styrning i detta avseende, samt
- att lämna förslag till åtgärder för att vidareutveckla Sidas resultatstyrning.

¹ Förutsättningarna för styrning inom Sida – en förstudierapport (Internrevisionen 03/03, Granskningsinsats, Sekretariatet för utvärdering och intern revision, Arne Svensson/Wiveca Holmgren)

² Institutet för personal- och företagsutveckling (IPF), *Organisationskulturer på Sida*, Carin Eriksson, Barbro Forsberg och Sidas internrevision, Wiveca Holmgren.

³ I rapporten om fältvisionens konsekvenser för styrningen inom Sida granskas både beslutsprocessen bakom fältvisionen och dess förverkligande.

Några av de frågeställningar som behandlas i granskningen är:

- Hur uppfattas och tillämpas begreppen resultat och resultatstyrning inom Sida?
- Finns skillnader i förhållningssätt beträffande resultatstyrning mellan Sida i Stockholm och ambassaderna?
- På vilket sätt hanteras målformulering, resultatuppföljning och resultatanalys i Sidas land- och regionstrategiprocesser, insatscykeln och VP-processen?
- Är dessa processer ändamålsenligt utformade utifrån ett resultatstyrningsperspektiv?
- Har Sida en organisationskultur som stödjer resultatstyrning och främjar lärande?

Internrevisionen redogör för granskningens genomförande i bilaga 1. Av denna redogörelse framgår att internrevisionen anlitat konsulten Arne Svensson vid Professional Management Arne & Barbro Svensson AB att tillsammans med internrevisor Wiveca Holmgren genomföra granskningen. Dessutom har konsulterna Carin Eriksson och Barbro Forsberg vid Institutet för personal- och företagsutveckling (IPF) anlitats som underkonsulter för att analysera organisationskulturen. IPFs rapport Organisationskulturer på Sida publiceras separat. Bilaga 2 omfattar den rapport som konsulten Arne Svensson är huvudförfattare till. Avstämning har skett löpande med Sidas internrevision. I avsnitt 2.8 i bilaga 2 sammanfattas resultaten av den granskning av insatser som genomförts. Bilaga 3 innehåller en mer detaljerad redovisning av granskningen av insatserna.

Denna sammanfattande rapport från internrevisionen bygger på det underlag som tagits fram och sammanfattar de väsentligaste iakttagelserna och slutsatserna från granskningen samt innehåller internrevisionens rekommendationer. För en mer ingående beskrivning av iakttagelser, slutsatser och bedömningar hänvisas till bilagorna.

Granskningsarbetet har genomförts under perioden mars–september 2004. Personal inom Sida har getts möjlighet att lämna synpunkter på sakinnehållet i rapportutkast. Internrevisionen har beaktat dessa synpunkter vid utarbetandet av denna slutrapport. Vidare har internrevisionen kompletterat rapporten med det arbete med resultatstyrning som Sida utfört under perioden september–december.

2. Internrevisionens slutsatser och rekommendationer

2.1 Förutsättningar för resultatstyrning inom Sidas utvecklingssamarbete

Riksdagen har beslutat att styrningen av myndigheterna ska ske med mål- och resultatstyrning. Detta innebär att riksdagen och regeringen ska besluta om de övergripande målen och den finansiella ramen. Myndigheterna ska svara för hur målen ska uppnås. Den statliga resultatstyrningen utgår från att myndigheterna har förmåga att bryta ner de övergripande målen till mer konkreta och uppföljningsbara mål, följa upp verksamheten och redovisa resultat. (Se avsnitt 2.2. i bilaga 2.)

Sveriges politik för global utveckling (PGU)⁴ anger att det övergripande målet för utvecklingssamarbetet ska vara att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. PGU innehåller även åtta huvuddrag vilka anger inriktningen på arbetet. Propositionen ställer

⁴ Regeringens proposition 2002/03:122, Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling, 15 maj 2003.

krav på en ökad resultatorientering av utvecklingssamarbetet. Resultatstyrningen av Sida som myndighet sker i första hand genom det årliga regleringsbrevet och årsredovisningen. Regleringsbrevet för Sida har successivt utvecklats och år 2004 överensstämmer verksamhetsgrenarna med anslagsstrukturen.

Resultatstyrningen påverkas också av att Sverige har ställt sig bakom FNs millenniedeklaration med tillhörande utvecklingsmål och Sida skall i sin verksamhet ”vägledas och beakta möjligheterna att bidra till uppfyllandet av de så kallade internationella utvecklingsmålen”⁵. I Millennieprojektet strävar man efter att utvecklingsländernas PRSP ska kopplas till millenniummålen (MDG).

Ett omfattande samarbete pågår för att skapa en gemensam syn på resultatstyrning mellan givarna inte minst inom arbetsgrupper inom OECD/DAC. Ett mer konkret harmoniseringsarbete bedrivs inom ramen för den så kallade Nordic+ gruppen. Även om Sida aktivt deltagit i det senare arbetet visar granskningen på bristande kontinuitet och representation för Sida i en del av dessa internationella processer.

Internrevisionens slutsats är att många olika processer pågår, nationellt och internationellt, vilka påverkar förutsättningarna för resultatstyrning av utvecklingssamarbetet. Det är angeläget för Sida att aktivt bevaka dessa processer för att föra tillbaka den internationella diskussionen till Sidas eget arbete.

2.2 Begreppen resultat och resultatstyrning

Granskningen visar att det råder oklarheter inom Sida när det gäller innebörden och användningen av olika resultatbegrepp. Resultatstyrningen ifrågasätts av medarbetare bland annat mot bakgrund av svårigheterna att definiera vad ett gott resultat inom utvecklingssamarbetet innebär. Detta medför svårigheter att planera, följa upp och återrapportera resultatet av utvecklingssamarbetet på skilda nivåer inom organisationen. Granskningen visar också att resultatstyrningen är mer utvecklad på insatsnivå än på landplane- och landstrateginivå samt i Sidas årsredovisning.

Den oklarhet som råder beträffande resultatbegreppets innebörd kan delvis belysas genom att jämföra svenskt och engelskt språkbruk. Det svenska ordet resultat kan motsvaras av vart och ett av de engelska orden output, outcome och impact vilka motsvarar resultat på olika nivåer i resultatkedjan⁶ enligt LFA (Logical Framework Approach). LFA eller liknande ansatser rekommenderas i Så arbetar Sida ”as tools for designing change processes, monitoring progress and evaluation impact.” Granskningen visar att resultatkraven preciserats enligt LFA endast i hälften av de insatser som granskats och att de indikatorer som fastställts främst avser aktiviteter och därmed svårigen kan betraktas som ”resultatindikatorer”.

Internrevisionen anser att Sida bör verka för ökad användning av LFA eller liknande verktyg och av de engelska begreppen vid planering, beslut och uppföljning av insatser. Därmed ges en god grund för precisering av de resultat som avses uppnås och fokusering på rätt led i resultatkedjan.

Det internationella arbetet inom OECD/DAC avseende resultatstyrning inom utvecklingssamarbetet som nämns ovan har fokuserat på Results Based Management (RBM) som resultatstyrningsmodell. Sida har deltagit i det internationella arbetet, vilket föranlett diskussioner men ännu inte fått något riktigt genomslag i Sidas interna styrning. Den internationella utvecklingen av resultatstyrningen, och synen på detta begrepp, ligger väl i linje med den modell för mål- och resultatstyrning som gäller för svenska myndigheter. I granskningen konstateras att huvudproblemet för Sida är att skapa resultatfokus i hela organisationen, vilket är viktigare för Sida än att välja modell för resultatstyrning.

⁵ Regleringsbrevet för år 2001 för utgiftsområde sju.

⁶ Generella definitioner av resultatbegreppen på engelska anges i Sida at Work – A Guide to Principles, Procedures and Working Methods.

Av internrevisionens granskning framgår att det inte finns några skillnader i synen på resultat och resultatstyrning mellan personalen vid Sida i Stockholm och vid utlandsmyndigheterna. Granskningen visar också att det finns ett stort intresse hos medarbetarna för att medverka till att utveckla resultatstyrningen inom Sida.

Rekommendationer

- Sida bör med utgångspunkt från det internationella utvecklingsarbetet diskutera och tydliggöra vad begreppen resultat och resultatstyrning ska innebära inom Sida. Sida bör vidta åtgärder för att öka användningen av LFA eller liknande modeller och de engelska begreppen bör användas för att tydliggöra förväntade resultat och resultatstyrningen i enskilda insatser och på skilda nivåer i resultatstyrningsprocesserna.
- Sida bör avsätta erforderliga resurser för att delta i det internationella utvecklingsarbetet avseende resultatstyrning inom utvecklingssamarbetet. Vidare bör Sida aktivt verka för att de överenskommer som träffas får genomslag inom organisationen och bidrar till att vidareutveckla Sidas resultatstyrning.

2.3 Målformulering och målstruktur

Internrevisionens granskning visar att resultatstyrningen är accepterad som idé, men att det finns oklarheter kring vilka målen verkligen är och hur resultat ska mätas. Tydliga mål på skilda nivåer inom Sida är en av grundförutsättningarna för en väl fungerande intern styrning fokuserad på resultat. När det gäller målformuleringar är Sida till viss del beroende av UD, även om Sida har ett eget ansvar att formulera mål för olika verksamhetsområden när sådana saknas i regleringsbrevet.

Riksdagens beslut om den nya politiken för global utveckling med mål, perspektiv och huvuddrag för utvecklingssamarbetet har förändrat förutsättningarna för Sidas resultatstyrning. I regleringsbrevet för 2004 överensstämmer verksamhetsgrenarna med anslagsstrukturen, vilket innebär att förutsättningarna har förbättrats för en närmare koppling mellan den finansiella styrningen och målen för verksamheten. Därmed finns möjlighet för Sida att skapa tydliga målkedjor från de politiska målen, till målen i landstrategier, landplaner och insatser samt till målen för medarbetarna i organisationen.

Internrevisionens granskning visar att det finns bristande koppling mellan verksamhetsgrenarna, särskilt regiondelposterna, och övriga delar av målkedjan det vill säga land- och regionstrategierna, landplanerna och insatserna. Av granskningen av de fyra landstrategierna framgår att landstrategierna är mycket allmänt hållna samt att mål och uppföljningsbara resultatindikatorer saknas. Detta gäller även landplanerna. Vidare innehåller en mindre del av insatserna mål vilka kan kopplas till mål i landstrategier och landplaner. Enligt internrevisionens mening bidrar avsaknaden av mål i landstrategierna och landplanerna till att Sidas resultatrapportering fokuserar på enskilda insatser och/eller aktiviteter.

Internrevisionen konstaterar att i landstrategin för Moçambique, en av de landstrategier som analyserats i denna granskning, finns en tydlig målstruktur. Denna strategi skulle kunna tjäna som gott exempel och användas som utgångspunkt i samband med utvecklingen av resultatstyrningen av det bilaterala utvecklingssamarbetet. I strategin finns sammanhängande målkedjor från MDG, regleringsbrev, landstrategier, landplaner och insatser.

Av granskningen framgår vidare att det inte finns en tydlig koppling mellan de övergripande målen för utvecklingssamarbetet och den verksamhet som Sida ansvarar för. Den enskilde medarbetaren har ibland svårt att se i vilken utsträckning det egna arbetet bidrar till att det övergripande målet uppnås. Granskningen visar att medarbetarna behöver se en starkare koppling mellan resultatet av det egna

arbetet och de övergripande målen för verksamheten. Många ställer höga krav på sig själva men återkopplingen på prestationer är ibland svag. Enligt internrevisionens mening skulle den interna styrningen kunna förbättras bland annat om Sidas verksamhetsplanering vidareutvecklas genom att realistiska mål utarbetas på individnivå med tydliga prioriteringar och avgränsningar i arbetet. Målen på individnivå bör kunna kopplas samman med målen på högre nivåer det vill säga avdelnings-, ambassad eller myndighetsnivå.

Rekommendation

- Sida bör verka för att landstrategier och landplaner ska innehålla tydliga målformuleringar och resultatindikatorer vilka baseras på tidigare analyser av uppnådda resultat och som står i samklang med samarbetslandets strategi- och programdokument. Se även avsnitt 3.7.

2.4 Uppföljning och utvärdering av resultat

Resultatstyrning innebär att mål anges, att resultatinformation tas fram systematiskt och resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål.⁷ I internrevisionens granskning konstateras att en central del i den interna styrningen utgörs av olika typer av uppföljning. Sida följer upp utvecklingssamarbetet och den interna verksamhetens ekonomiska utfall och resultat på en rad olika sätt. När det gäller utvecklingssamarbetet följs det upp bland annat genom samarbetsparternas återrapportering, fältbesök, Annual Review Meetings, rating och landrapporter. Sidas interna verksamhet följs upp exempelvis genom Mål och Mått, månadsrapporter och organisationsmätningen.

Internrevisionen bedömer dock att det finns en rad brister i Sidas resultatstyrning, exempelvis saknas tydliga mål och uppföljningen sker främst i förhållande till aktiviteter istället för mål. De iakttagna bristerna kan delvis höra samman med en föreställning om att det är svårt att följa upp och utvärdera utvecklingssamarbetet, en organisationskultur inom Sida som inte är inriktad på att följa upp och mäta resultat eller som kopplar verksamhetens resultat till medarbetarnas insatser.

Av granskningen framgår att Sidas mest utvecklade system för uppföljning och utvärdering avser de enskilda insatserna. En stor satsning har gjorts på Sida Rating System (SiRS)⁸. Endast en mindre andel av Sidas insatser har dock ännu blivit bedömda genom rating. De resultatanalyser som genomförs till exempel i samband med bedömning av utökning eller förlängning av insatser handlar ofta om att redovisa ”tidigare erfarenheter” och inte på måluppfyllelse i resultattermerna. Inom Sida anses det vara viktigt att genomföra till exempel utvärderingar som en del i lärandeprocessen, men det finns en stor skepsis mot breda effekttvärderingar. En orsak till detta kan bland annat vara svårigheterna att identifiera samband mellan en insats och mer långsiktiga resultat.

Millenniemålen med tillhörande indikatorer är ett sätt att följa upp resultatet av de globala utvecklingssansträngningarna. Enligt internrevisionens mening skulle Sida kunna använda dessa indikatorer för att redovisa utvecklingen i samarbetsländerna. Den resultatinformation som är kopplad till MDG bör kompletteras med analys av Sidas bidrag till utvecklingen. Även om det är svårt att identifiera direkta samband mellan resultaten av Sidas verksamhet och effekterna i samarbetsländerna, bör försök göras i den riktningen.

Den löpande interna uppföljningen inom Sida avser främst ekonomi och i mindre utsträckning verksamhetens resultat. Sida saknar ett informationssystem som ger ledningen information om att det

⁷ ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten (ESV 2004:14)

⁸ SiRS is an instrument for quick, recurrent, structured and recorded assessment during the agreement phase of the progress and status of a programme/project supported by Sida. SiRS is based on the Logical Framework Approach and SiRS involves an assessment of two major dimensions: The performance against targets and work plans (On track?) and the risks that the project/programme will not achieve its objectives (On the right track?)

interna arbetet fortskrider som planerat. Sidas avdelningar planerar och följer upp sin egen verksamhet på olika sätt, till exempel använder en avdelning Balanced Scorecard medan andra avdelningar använder andra ”modeller”. Ett exempel på ett internt informationssystem är DFIDs Public Service Agreement med uppföljning genom kvartalsrapporter utformade i form av ”en trafikljusmodell”, där grönt innebär att man är på rätt väg i förhållande till planerad verksamhet.

Granskningen visar att Sida hittills inte skapat ett ”system” som innebär att resultatinformation systematiskt tas fram på skilda nivåer samt att resultaten analyseras och bedöms mot uppställda mål. Resultatstyrningen bör helst gå att följa från insatsnivå till målen för verksamhetsgrenarna, för att underlätta bland annat Sidas återrapporering till regeringen. I internrevisionens granskning konstateras att regleringsbrevets tydliga koppling till målen för utvecklingssamarbetet skapar förutsättningar för att landplanerna kan få en större roll för återrapporering av resultat inom respektive verksamhetsgren. Inom Sida pågår ett arbete bland annat med att ta fram indikatorer som kan kopplas till det nya målet för utvecklingssamarbetet. Enligt internrevisionen kan det system för uppföljning av resultat som planeras inom FOTH⁹ användas som ”pilot” för återrapporering enligt regleringsbrevet.

Rekommendationer

- Sida bör vidareutveckla de interna styrprocesserna genom att skapa system för systematisk uppföljning, insamling och analys av resultat i förhållande till de mål som satts upp. Genom uppföljningen bör det vara möjligt att följa såväl resultaten i utvecklingssamarbetet som vid Sidas olika organisatoriska enheter samt resursförbrukningen.
- Sida bör ta del av DFIDs ledningsinformationssystem och diskutera olika former av liknande system som kan tillgodose Sidas behov av intern styrning.

2.5 Kontroll, kvalitetssäkring och lärande

Resultatstyrning går bland annat ut på lärande och policyutveckling baserad på kunskaper om resultat. Resultaten i utvecklingssamarbetet bör uppnås med rimliga krav på kvalitetssäkring och kontroll i samband med planerings- och genomförandeprocesserna. Ett viktigt område för Sida är hur Sidas interna styrning och kontroll ska utformas och organiseras i förhållande till samarbetspartnerns ansvar för de resultat som uppnås. I internrevisionens granskning konstateras att Sida i varje insats har att finna en balans mellan samarbetspartens ägarskap för resultaten och det egna kontrollansvaret. Sidas kontrollansvar innebär att säkerställa att verksamheter med svenskt stöd uppnår målen och att resurserna används effektivt.

Inom Sida finns kontroll- och kvalitetssäkringsmekanismer inbyggda i de olika processerna och olika former av kontroll görs till exempel av projektkommittéer (PC) på skilda nivåer inom Sida och controllers. Granskningen visar att kommentarer från Sidas centrala PC kommer i ett sent skede i beredningen innan GDs beslut, i praktiken när dialogen med samarbetslandet kommit långt och handlingsutrymmet är begränsat. PK har möjlighet att ge råd i ett inledande skede av beredningen av större insatser, men så sker sällan. Vidare leder synpunkterna sällan till några större förändringar av insatsen.

Ambassadernas PC är en relativt ny funktion. Granskningen visar att de handläggare, vilkas insatser diskuterats i dessa PC är relativt nöjda med de synpunkter de fått och diskussionerna. Flera av insatserna har även behandlats vid ämnesavdelningarnas PC. Detta medför risker för dubbelarbete. Sida genomför under hösten 2004 en översyn av PC-funktionen. I samband med denna översyn bör riskerna för dubbelarbete analyseras.

⁹ Från ord till handling. Projektet för tydligare fattigdomsfokus. Projektbeskrivning, 2003-06-18.

Sidas controllers och deras nätverk har bland annat till uppgift att övervaka efterlevnaden av Sidas policies, metoder och regelverk. Controllerfunktionen i fält är tänkt att svara för liknande uppgifter, men den är ännu inte fullt utbyggd. Inom Sida pågår en översyn av controllerfunktionerna både vid Sida i Stockholm och i fält.

Sida arbetar aktivt med lärandefrågor och har bland annat genomfört ett lärstrategiprojekt och utarbetat verktyg som styr och stödjer lärandet. För att Sida ska klara av att i ökad utsträckning resultatorientera verksamheten ställs ökade krav på personalens kompetens till exempel förmåga att analysera och bedöma resultat i förhållande till mål samt att organisationen förmår sprida kunskap och erfarenheter om hur ”goda” resultat kan uppnås.

Rekommendationer

- Projektkommittéernas normerande funktion avseende resultatstyrningen bör stärkas. Detta skulle kunna ske genom att kommittéerna även får till uppgift att analysera och ta ställning till resultat av vissa större insatser under genomförandet. En rimlig resursinsats skulle kunna innebära att kommittéerna väljer ut någon/några principiellt intressanta insatser samt analyserar resultaten i dessa utifrån fördjupade uppföljningar, mid-term reviews, utvärderingar etcetera.
- Sida bör vidareutveckla lärprocesserna genom att på olika sätt ta hand om och sprida den kunskap som erhålls i samband med uppföljningar och utvärderingar.

2.6 Sidas verksamhetsplaneringsprocess

Internrevisionens granskning visar att formella styrsystem som till exempel verksamhetsstyrningen har en svag ställning. De formella styrsystemen uppfattas fungera mer som kontrollinstrument än som verktyg för planering. Istället betonas informella styrsystem, där värderingar och normer styr betenden så att de passar för uppgiften¹⁰.

Av förstudien framgick att sambandet mellan Sidas verksamhetsplanering och resursallokering är svag. Granskningen visar att denna iakttagelse huvudsakligen kvarstår, även om vissa förändringar håller på att ske. De olika enheterna vid Sida-S och ambassaderna anger planer och ambitioner utan tydlig koppling till tillgängliga resurser. Personaldimensioneringen är i huvudsak given och små förändringar görs i förhållande till tidigare tilldelning av resurser. Vidare är sambandet mellan ämnesavdelningarnas arbetsplaner och landplanerna svagt avseende vilka resurser som ambassaderna har tillgång till.

Granskningen visar att Sidas strategiska prioriteringar har haft betydelse för styrningen av Sidas verksamhet. De områden som lyfts fram som prioriterade har fokuserats och medfört viss omorientering. Ett problem är dock att nya prioriterade områden läggs till tidigare gjorda prioriteringar. Ett annat problem är vilket genomslag som förväntas till följd av en strategisk prioritering, och hur detta kan mätas och följas upp.

Som tidigare nämnts använder Sidas olika avdelningar olika modeller för planering och uppföljning av sin verksamhet. Inom ramen för den övergripande verksamhetsplaneringsprocessen, vilken EVU ansvarar för att utforma, har Sidas olika organisatoriska enheter stor frihet att själva bestämma hur den egna delprocessen ska vara utformad. En arbetsgrupp inom kontrollernätverket har tagit fram ett förslag till en modell för Sidas VP¹¹. Av dokumentet framgår bland annat att ”Vid ett antal tillfällen har frågan kring huruvida verksamhetsplaneringen borde harmonieras inom Sida diskuterats”. Dokumentet kan ses som ett svar på behov av ökad samordning inom Sida avseende planeringsprocessen.

¹⁰ Se Organisationskulturer på Sida, avsnitt 4.5. Kontrollsystem.

¹¹ Best Practise – systematiska uppföljningsinstrument, daterat 2004-06-08.

I granskningen konstateras att den interna styrningens planeringsfaser, med beslut om mål och ramar etcetera, förutsätter faser vilka omfattar uppföljning och utvärdering av tidigare verksamheter. I de senare faserna bör det samlade resultatet bedömas, det vill säga såväl måluppfyllelsen som resursförbrukningen. Som tidigare nämnts avser Ekonomienhetens löpande uppföljning endast resursförbrukning. Inom Sida görs inte motsvarande uppföljning av verksamhetens resultat.

Rekommendationer

- Sida bör stärka de formella styrsystemen. Sidas VP-process bör bli mer enhetlig och samordnas på ett bättre sätt än som sker idag. Detta skulle bland annat kunna ske genom att EVU utses till processägare för VP-processen, med ansvar för att vidareutveckla processen och föreslå förenklingar
- Sida bör överväga att göra resultatstyrning till en strategisk prioritering 2006.

2.7 Landstrategier och landplaner

I tre av de fyra landstrategier som ingår i granskningen saknas tydliga mål, som anger vilka resultat som avses under de tre–fem år som strategin omfattar. De innehåller heller inga resultatindikatorer. Landstrategierna utgår vidare i liten utsträckning från ländernas egna PRSP. Strategierna har begränsad styrkraft bland annat eftersom de är så allmänt formulerade att de ger liten ledning vid Sidas prioriteringar och val av insatser. Prioriteringar sker därför inte alltid utifrån landstrategierna utan mer ad hoc-mässigt. Regeringen beslutar om landstrategierna, medan Sida svarar för att utarbeta dem. Internrevisionen anser att det finns anledning att ifrågasätta ändamålsenligheten i landstrategierna bland annat mot bakgrund av strategiernas begränsade styrkraft och att utarbetandet av dem är relativt resurskrävande.

Granskningen visar att landplanerna i praktiken är mer styrande än landstrategierna, men att det finns brister när det gäller hur landplanerna länkar till strategierna och till enskilda insatser. Landplanerna innehåller som regel en uppräkningslista av insatser med liten ledning för vad som bör prioriteras under det kommande året. Även om det har skett förbättringar i detta avseende innehåller de granskade landplanerna i liten utsträckning preciseringar av övrigt arbete som ska utföras på FO utöver hanteringen av insatserna, exempelvis policydialog med samarbetslandet, givarsamordning och harmonisering, medverkan i multilateralt arbete, samverkan med SEKA och SAREC etcetera. Av de fyra landplaner som granskats utgör Moçambique ett undantag. Denna landplan innehåller fyra teman för dialog, nämligen finansiell styrning, decentralisering, korruption och valet 2004.

Sida har beslutat om nya former för den årliga uppföljningen. Landplanerna kommer från och med 2004 att följas upp två gånger per år. Landrapporterna ska ses som återrapportering av landplanerna. Internrevisionen har inte kunnat granska landrapporternas uppföljning av landplanerna, eftersom den nya formen för uppföljning så nyligen trätt i kraft. Enligt internrevisionens mening bör den dock följas upp redan i början av år 2005, för att förbättringsåtgärder ska kunna vidtas så snart som möjligt.

Enligt internrevisionens mening skulle Sida kunna presentera UD ett alternativ till nuvarande styrinstrument. Sida skulle bland annat kunna föreslå att nuvarande planer och rapporter för uppföljning av utvecklingssamarbetet ersätts med ett strategiskt och operativt styrsystem, vilken i ökad utsträckning utgår från samarbetsländernas strategier/PRS¹² och ländernas egna processer för planering och uppföljning. Det nya styrsystemet bör baseras på resultatstyrning och antalet planeringsnivåer bör vara så få som möjligt. Ett nytt styrsystem bör även tillgodose behoven av att öka dynamiken och flexibiliteten i utvecklingssamarbetet och av att förändrade förutsättningar snabbare får genomslag i insatsportföljen. (I avsnitt 3.2.3 i bilaga 2 presenteras ett förslag till hur en ny planeringsprocess skulle kunna utformas.)

¹² I-PRSP eller Government Development Plans. Ibland finns skäl att utgå från motsvarande dokument på längre nivå (delstat, provins, region).

2.8 Insatscykeln

Internrevisionens granskning av Sidas resultatstyrning visar att resultatstyrningen fungerar bäst i de enskilda insatserna. Den genomgång av 33 insatser som gjorts inom ramen för denna granskning visar att målformulering, uppföljning och analys av resultat har hanterats enligt kraven i Så arbetar Sida. Resultatstyrningen är utvecklad i varierande grad i de olika insatserna. Några av de iakttagelser som internrevisionen gör i samband med genomgången av insatserna är följande:

- Det saknas en enhetlig målstruktur som löper mellan landstrategier och landplaner och insatser. Enskilda insatser är kopplade till landstrategier och landplaner främst genom att dessa omnämns i planerna.
- I ungefär hälften av insatserna har målen utarbetats tillsammans med samarbetspartnern och/eller har en måldialog funnits med samarbetslandet.
- I knappt hälften av granskade insatser har resultatkraven preciserats enligt LFA eller liknande metod.
- Beredningsplaner finns för ett fåtal av insatserna.
- Tidigare resultatanalyser har använts som underlag vid utformning av insatser. Dessa består dock snarare av referenser till tidigare erfarenheter än av regelrätta resultatanalyser.
- Insatserna innehåller ofta vissa indikatorer, men dessa omfattar främst genomförda aktiviteter. Indikatorer för outcome och impact finns i mindre än hälften av insatserna. Indikatorerna är vanligtvis mätbara, men det framgår inte vilka metoder som ska användas för att följa upp resultaten.
- Mindre än hälften av de insatser som skulle utvärderas har utvärderats. När så har skett rör det sig främst om mid-term reviews.
- De medel som avsatts för fördjupad uppföljning eller utvärdering är ofta blygsamma i förhållande till insatsens storlek.
- Mid-term reviews genomförs ofta senare än planerat, vilket innebär små möjligheter att använda den information som tas fram till exempel för att rätta till brister i hanteringen.
- I allmänhet följs resultatet av insatserna upp löpande på överenskommet sätt.
- Uppföljning och rapportering av resultat har oftast skett i enlighet med avtal, men vanligtvis saknas en analys och redovisning av orsakssambanden mellan insatserna och utvecklingen.
- Sidas behov av resultatinformation får ofta styra ambitionsnivån, vilket leder till att det inte alltid finns underlag för spridning av erfarenheter till andra intressenter.
- Mindre än en tredjedel av insatserna följs upp på ett sådant sätt att det kan ge ett bra underlag för Sidas återrapportering till regering och riksdag.

Rekommendationer

- Sida bör använda internrevisionens iakttagelser för att ytterligare förbättra resultatstyrningen av insatserna bland annat genom att i ökad utsträckning använda LFA eller liknande metoder vid beredning, genomföra och ta tillvara på tidigare gjorda resultatanalyser i beredningen, öka kunskaperna inom Sida om hur resultatindikatorer bör utformas och följas upp.

- Sida bör vidareutveckla arbetet med att följa upp och utvärdera insatser. Uppföljningar och utvärderingar bör planeras i samband med beredningen av enskilda insatser samt genomföras i enlighet med planerna. Sida bör utveckla lärprocesserna för att bättre ta hand om och sprida den kunskap som erhålls i samband med uppföljningar och utvärderingar. Se även avsnitt 2.5.

2.9 Mot en helhetssyn på resultatstyrningen inom Sida

Förutsättningarna för resultatstyrning inom Sida påverkas bland annat av riksdagens beslut avseende propositionen om en samlad politik för global utveckling (PGU), ökad harmonisering och givarsamordning, programtänkandets genomslag, fältorienteringen etcetera. Internrevisionens granskning visar att det finns behov av att vidareutveckla den interna styrningen inom Sida mot bakgrund av dessa förändringar. Av granskningen framgår också att Sidas styrsystem till stor del är anpassade till det bilaterala utvecklingssamarbetet och inte anpassade till övriga verksamheter. Den bild av Sidas styrning som framträdde i förstudien bekräftas, det vill säga det finns ett stort antal styrdokument, oklara styrprocesser, brister avseende samordning etcetera.

I förstudien konstateras att det saknas en helhetssyn på styrningen inom Sida och att ansvaret delas mellan flera olika organisatoriska enheter. Förutsättningarna för en mer samordnad styrning inom Sida har ökat bland annat genom att en tjänst som planeringsdirektör har inrättats samt att POM bildats. Vidare har en av handläggarna inom POM ansvar för frågor som rör resultatstyrning och harmonisering. Denna granskning visar dock att det krävs ett agerande av Sida på flera plan för att resultatstyrningen ska få fullt genomslag¹³.

Inom Sida pågår olika aktiviteter som rör resultatstyrning bland annat finns arbetsgrupper inom flera av Sidas olika avdelningar. Regionforum har fått i uppdrag att följa arbetet i dessa arbetsgrupper. Internrevisionen anser att arbetet i dessa olika grupper utgör en viktig del i utvecklingen av resultatstyrningen inom Sida. Behov finns dock av ökad samordning och styrning av gruppernas arbete. Dessutom finns, enligt internrevisionens mening, behov av att Sidas ledning diskuterar strategiska frågor avseende vidareutveckling av resultatstyrningen.

Rekommendation

- Sidas ledning bör diskutera hur resultatstyrningen ska kunna vidareutvecklas samt förbättra samordningen av pågående utvecklingsarbete av resultatstyrningen.

¹³ Organisationskulturer inom Sida, avsnitt 5. Slutsatser och rekommendationer.

Bilaga 1

Granskningens genomförande

Fallstudier

Som underlag för granskningen har fallstudier genomförts i fyra länder – Moçambique, Bangladesh, Sri Lanka och Zambia. Ambassaden i Maputo besöktes 15–19 mars 2004, ambassaden i Dhaka 3–7 maj, ambassaden i Colombo 10–14 och ambassaden i Lusaka 24–28 maj. För varje land har de övergripande styrdokument landstrategier, landplaner etcetera analyserats. Cheferna och handläggarna vid berörda UM har intervjuats som komplement till dokumentationen för fördjupad förståelse av Sidas resultatstyrning.

Vidare har hela insatscykeln för sex–tio insatser per land granskats (totalt 33 insatser). I vissa av dessa har ingått flera eller ett stort antal komponenter. Urvalet har gjorts för att spegla bredden i Sidas utvecklingssamarbete vad gäller insatsernas sektor, stödformer, omfattning, längd etcetera. Insatser har valts som befinner sig i olika skeden – från helt nya till avslutade insatser. Vid granskningen har använts en checklista, med över 30 frågor/frågeområden (bilaga tre). All tillgänglig skriftlig dokumentation avseende dessa insatser vid respektive UM och Sida-S har granskats. Dessutom har berörda handläggare vid Sida i Stockholm intervjuats.

I bilaga 2 avsnitt 2.8 sammanfattas resultaten av den granskning av insatser som genomförts.

Bilaga 3 innehåller en mer detaljerad redovisning av insatsgenomgången.

Dokumentgenomgång och intervjuer

I granskningen har ingått genomgång och analys av Sidas styrdokument. Tillgänglig skriftlig dokumentation har granskats som ger information rörande resultatstyrningen, de beslut som fattats och om hur dessa beslut har genomförts. Det rör sig om externa styrdokument såsom propositioner och regleringsbrev, interna Sida dokument som till exempel Sida at Work och VP-dokument samt dokument från internationella möten där resultatstyrning diskuterats etcetera.

Vidare har dokument analyserats som beskriver Sidas interna styrprocesser det vill säga processerna för land- och regionstrategier, landplaner och VP. Genom intervjuer med personal inom Sida har kartlagts och analyserats hur Sida hanterar resultatinformation i dessa styrprocesser och deras erfarenheter av resultatstyrning.

I huvudstudien har totalt 68 intervjuer genomförts vid Sida-S och ambassaderna. Av de intervjuade är 14 avdelningschefer, enhetschefer, ambassadörer eller biståndsråd. Härtill kommer förstudiens referensgrupp och 15 intervjuer, som också ingår i underlaget för vår samlade bedömning.

Resultatstyrning inom andra organisationer

I granskningen har avstämning skett avseende Sidas sätt att arbeta med resultatstyrning i förhållande till andra biståndsorganisationer och modeller för resultatstyrning (DAC, ALNAP samt DFID).

Ett besök vid DFID i London genomfördes under april månad 2004.

Konsulter

Internrevisionen har anlitat konsulter att tillsammans med Wiveca Holmgren, internrevisor på UTV genomföra granskningen. Konsulten Arne Svensson vid Professional Management Arne & Barbro Svensson AB har tillsammans med internrevisionen genomfört granskningarna. Arne Svensson är huvudförfattare till den rapport som presenteras i bilaga 2. Avstämning har skett löpande med Sidas internrevision.

Dessutom har internrevisionen anlitat konsulterna Carin Eriksson och Barbro Forsberg vid Institutet för personal- och företagsutveckling (IPF) som underkonsulter för att analysera organisationskulturen. Rapporten om Organisationskulturer på Sida publiceras separat. I rapporten beskrivs den metod som används för att analysera och beskriva kulturen vid de två ambassader och de två enheter som ingår i granskningen.

Intern och extern kommunikation

Granskningens iakttagelser och slutsatser har diskuterats med medarbetare inom Sida. Inom Sida pågår metodutveckling inom området resultatstyrning, till exempel inom Regionavdelningarnas metodgrupp, POM och SEKA. Internrevisionen har löpande stämt av arbetet i dessa grupper. Under granskningens genomförande har även samråd skett med de personer som arbetar med att vidareutveckla resultatstyrningen inom Sida.

Personalen på ambassaderna och vid avdelningarna inom Sida har även getts möjlighet att lämna synpunkter på internrevisionens rapportutkast.

Bilaga 2

Rapport: Resultatstyrningen inom Sida

Innehåll

Definitioner	17
Förkortningar	18
1. Sammanfattning	20
2. Resultatstyrningen	22
2.1 Styrnings- och kontrollmiljön	22
2.2 Resultatstyrning av svenska myndigheter	24
2.3 Sidas huvudprocesser för resultatstyrning	25
2.4 Vilka resultat ska uppnås?	26
2.4.1 Resultatbegreppet	26
2.4.2 Statsmakernas mål för utvecklingssamarbetet	27
2.4.3 Regeringens krav på resultatrapportering	28
2.4.4 Mål på individnivå	30
2.5 Resultatstyrning genom verksamhetsplaneringsprocessen	30
2.5.1 VP-processen	30
2.5.2 Resultatuppföljning	31
2.5.3 Resultatredovisning	33
2.5.4 Resultatstyrningen och kontrollansvaret	34
2.5.5 Främjar belöningsystemen en ökad resultatorientering?	35
2.5.6 Styrning och processer för lärande	35
2.6 Resultatstyrning genom policys	36
2.7 Resultatstyrning genom landstrategiprocessen	38
2.7.1 Landstrategiprocessen	38
2.7.2 Målformuleringar	40
2.7.3 Resultatuppföljning, resultatrapportering och resultatanalys	40
2.8 Resultatstyrning genom insatscykeln	41
2.8.1 Insatscykeln	41
2.8.2 Granskning av insatser	41
2.8.3 Resultatstyrning av olika typer av insatser	45
2.8.4 Resultatuppföljning och resultatrapportering i avtalen	45
2.9 Horisontella vs vertikala styrprocesser inom Sida	46
2.9.1 Styrningsprocesser i en matrisorganisation	46
2.9.2 Landplanerna som kontrakt	47
2.9.3 Beredningsplanerna som beställningar	47

3. Slutsatser och bedömning av Sidas resultatstyrning	48
3.1 Övergripande iakttagelser	48
3.2 Resultatstyrningen	49
3.2.1 Val av modell för resultatstyrning	49
3.2.2 Målstrukturen	50
3.2.3 Landstrategier och landplaner	50
3.2.4 Balansen mellan ägarskap och kontrollansvar	51
3.2.5 PCs roll i resultatstyrningen	52
3.2.6 Fattighedsindikatorer i verksamhetsplaneringen	52
3.2.7 Resultatuppföljning och resultatanalys i insatserna	53
3.2.8 Resultatuppföljningen inom Sida	54
3.2.10 Resultatrapportering och resultatdialog	55
3.3 Jämförelse med andra myndigheter och andra länder	56
3.3.1 Jämförelse med andra myndigheter	56
3.3.2 Jämförelse med andra länder	57

Definitioner

Resultatstyrning

Ett styrsystem som innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt, att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål samt används i planering och beslutsfattande. Kallas också för *mål- och resultatstyrning* eller *målstyrning*, även om dessa former för styrning inte är helt synonyma. Resultatstyrningen bygger på delegerat ansvar och förtroende, kombinerat med regelbunden återkoppling och analys av resultatet. Den kan användas på alla nivåer i staten – mellan riksdag och regering, mellan regering och myndigheter samt inom myndigheterna.

Resultatinformationen och bedömningen har två syften, dels kontroll av att myndigheten har levt upp till uppställda mål och fullgjort sitt uppdrag på ett effektivt sätt, dels som underlag för beslut om den fortsatta verksamheten.

Mål

Ett mål beskriver ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt. På högre nivåer, det vill säga för politikområden och verksamhetsområden, avser målen ofta önskvärda effekter eller tillstånd i samhället. På lägre nivåer fokuseras ofta den kundupplevda effekten.

Resultat

Den effekt eller det tillstånd som uppnåtts vid en viss tidpunkt. I engelsk språkbruk skiljer man ofta på tre typer av resultat – output, outcome och impact.

Resultatuppföljning

Mätning eller bedömning av vilka resultat som har uppnåtts.

Måloppfyllelse

Graden av måloppfyllelse anger i vilken utsträckning de uppnådda resultaten motsvarar uppsatta mål.

Resultatredovisning

Redovisning (muntligt eller skriftligt) av vilka resultat som har uppnåtts.

Resultatanalys

I resultatanalysen jämförs uppnådda resultat med uppsatta mål och graden av måloppfyllelse presenteras. Orsakerna till att mål uppnåtts eller inte presenteras och analyseras. Eventuella oavsedda bieffekter redovisas och analyseras. I resultatanalysen kan också ingå olika typer av jämförelser, till exempel jämförelse med resultat som uppnåtts tidigare eller andra enheters resultat. Orsakerna till förändringar respektive skillnader analyseras.

Resultatrapportering

En rapport som utvisar vilka resultat som uppnåtts. Resultatstyrning handlar i stor utsträckning om krav på att återskildra uppnådda resultat, dels därför att återskildring i sig kan bidra till att målen uppnås, dels därför att den information som tas fram kan ge en bild av eftersatta områden som behöver prioriteras.

Resultatdialog

Dialog kring resultaten mellan olika intressenter.

Förkortningar

ABS	Sidas arbets- och beslutsordning
AD	Administrative Departments
AFRA	Sidas regionavdelning för Afrika
ALNAP	The Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action
CAS	Cooperation Agreement Strategy
CAW	Country Analytic Work
CPP	Contribution Preparation Plan (Beredningsplan)
DAC	Development Assistance Committee of the OECD
DESO	Sidas avdelning för demokrati och social utveckling
DFID	Department for International Development
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	European Union
EVU	Sidas avdelning för ekonomi och verksamhetsutveckling
FD	Finance Development
FO	Field Office
FOTH	Projektet Från ord till handling
GD	Generaldirektör
HRM	Human Resource Management
HUM	Sida's Division for Humanitarian Assistance and Conflict Management
IFRS	International Financial Reporting Standards
IFUR	Instruktion för utrikesrepresentationen
INFO	Sidas informationsavdelning
IUM	Integrerad utlandsmyndighet
LFA	Logical Framework Approach
LS	Landstrategi
M&E	Monitoring and Evaluation
MbO	Management by Objectives
MbR	Management by Results
MDG	Millennium Development Goals
MoU	Memorandum of Understanding
NATUR	Sidas avdelning för naturresurser och miljö

NGO	Non-Governmental Organisation
NPO	National Programme Officer
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OD	Organizational Development
PGU	Sveriges politik för global utveckling
POM	The Policy and Method Department
POP	Perspectives on Poverty
PPP	Project Planning Process
PRBS	Poverty Reduction Budget Support
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSR	Programme Support Recovery
QA	Quality Assurance
QAM	Quality Assurance Mechanism
QAS	(Local) Quality Assurance System
RBM	Results Based Management
RD	Regional Departments (Regionavdelningarna)
SD	Sector Departments (Ämnesavdelningarna)
SAREC	Avdelningen för forskningssamarbete
SEKA	Sidas avdelning för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
Sida-S	Sidas huvudkontor i Sverige
SWAp	Sector Wide Approach
TOR	Terms of Reference
UM	Utlandsmyndighet
UN	United Nations
UTV	Sekretariatet för utvärdering och intern revision
WB	World Bank
VP	Verksamhetsplanering
VCA	Vulnerability and Capacity Assessment

1. Sammanfattning

Under hösten 2003 genomfördes en förstudie avseende den interna styrningen inom Sida.

Huvudstudien, som genomförts under våren 2004, omfattar två områden: Resultatstyrningen¹ respektive Fältvisionens konsekvenser för styrningen av Sida. Denna rapport avser det första granskningsområdet.

I granskningen har internrevisionen analyserat om Sidas styrning är ändamålsenlig för att åstadkomma en effektiv verksamhet, som är författningsenlig och bedrivs i enlighet med Sidas regelverk, samt tillgodoser behovet av en tillförlitlig rapportering av resultat. Internrevisionen skall också enligt uppdraget lämna förslag till åtgärder som bidrar till att vidareutveckla Sidas interna styrning.

Granskningen visar bland annat att

- Resultatstyrningen fungerar bäst i de enskilda insatserna. I knappt hälften av de granskade insatserna har förväntade resultat preciserats enligt LFA eller liknande metod. Hälften av de genomförda insatserna som skulle utvärderas har utvärderats på något sätt (oftast i form av mid-term reviews).
- I tre av de fyra landstrategier och landplaner som har granskats saknas målformuleringar. Ett undantag är Moçambique, där insatserna är kopplade till en tydlig målstruktur.
- Det saknas en tydlig koppling mellan fattigdomsmålet, mål i landstrategier och landplaner och mål för insatserna.
- Det saknas uppföljnings- och utvärderingssystem som gör det möjligt att aggregera resultat av enskilda insatser till resultat på generell nivå för ett visst verksamhetsområde, sektor eller region. Ett undantag är de internationella utbildningsprogrammen (ITP), som har utvecklat ett generellt uppföljnings- och utvärderingssystem, som också gör det möjligt att jämföra resultatet av olika program med varandra och över tiden.
- Belöningsystemens betydelse för resultatorienteringen har inte uppmärksamrats inom Sida.

Granskningen visar att det finns ett brett intresse för en ökad resultatorientering inom Sida, men samtidigt en stor osäkerhet om hur resultatstyrningen konkret bör utformas, särskilt när det gäller utformningen av målkedjan från fattigdomsmål till enskilda insatser.

Under de senaste åren har den internationella utvecklingen intensifierats när det gäller utarbetande av modeller för resultatstyrning av utvecklingssamarbetet (där *Results Based Management* är den senaste), givarnas anpassning till samarbetslandets styrsystem (*alignment*) samt samordning av arbetssätt och metoder (*harmonisering*). Sida har medverkat i detta utvecklingsarbete, som ligger väl i linje med den svenska politiken. Den internationella utvecklingen av resultatstyrningen inom utvecklingssamarbetet överensstämmer väl med den modell för mål- och resultatstyrning som skall tillämpas av alla svenska myndigheter. Vår slutsats är att resultatstyrningen av Sidas verksamhet mycket väl kan anpassas till den pågående internationella utvecklingen av arbetssätt och metoder utan att detta kommer i konflikt med hur Sida som myndighet ska styras. Det är därför angeläget att Sida även fortsättningsvis prioriterar en aktiv medverkan i det internationella utvecklingsarbetet inom området.

¹ Internationellt används framförallt begreppen *Management by Objectives (MbO)*, *Management by Results (MbR)*, *Management for Results*, *Performance Management* och *Results Based Management (RBM)*. I Sverige användes under 80-talet begreppet *Målstyrning*. Vid beslutet att införa målstyrning i statens verksamhet användes begreppet *Mål- och resultatstyrning*. Även *Resultatstyrning* används numera som ett synonymt begrepp. Idag används i dokument från regering, riksdag och regeringskansliet begreppen mål- och resultatstyrning, målstyrning respektive resultatstyrning synonymt. För en närmare analys se Arne Svensson & Lennart Gustafsson: *Public Sector Reform in Sweden* (Liber, 1999).

Granskningen visar att det fortfarande finns svagheter i resultatstyrningen av utvecklingssamarbetet, när det gäller bland annat målformuleringar i landstrategier och landplaner, måldialogen med samarbetsländerna, uppföljning och analys av effekterna av utvecklingssamarbetet, samt resultatrapporteringen på skilda nivåer. Risken är att detta leder till att resursallokeringen till regioner, länder och insatser inte blir optimal. Vår slutsats är att det krävs ett kraftfullt agerande av Sida för att resultatstyrningen ska kunna implementeras fullt ut. Sida bör överväga att göra utvecklingen av resultatstyrningen till ett strategiskt prioriterat område 2006.

Sammanlänkningen av målen för Sveriges politik för global utveckling och fattigdomsmålet, integreringen av budgetstöd och kopplingen till sektorprogramstöd m.fl. strategiska förändringar påverkar resultatstyrningen inom Sida. I samarbetsländerna försvåras ofta möjligheterna att bedriva ett effektivt utvecklingsarbete, med fokus på fattigdomsmålet, av svaga institutioner och outvecklade styrsystem. Dessa förutsättningar innebär krav på Sidas interna styrsystem, för att säkerställa att utvecklingssamarbetet inte bidrar till korruption, maktmissbruk och oönskade incitamentsstrukturer i dessa samarbetsländer. Den normalt komplicerade politiska processen att förändra strukturer och betingelser blir i utvecklingssamarbetet flerfaldigt komplex för samarbetslandet genom att flera externa samarbetspartners ofta är inblandade. Resultatorienteringen riskerar att försvagas om mycket av parternas ansträngningar fokuseras på processer kring att skapa allianser, fördela sektorer mellan givare och skapa goda relationer. Resultat bör emellertid alltid vara överordnat process. Det finns behov av att vidareutveckla och förtydliga de olika roller Sidas medarbetare kan ha i dialogen med samarbetsländerna och andra givare för ett situationsanpassat förhållningssätt (styrande/pådrivande, konsultativt, stödjande etcetera).

Principen om samarbetslandets ägarskap gör det rimligt att målen för Sidas interna arbete primärt fokuserar på gemensam kunskapsutveckling, attitydförändring eller liknande effekter hos samarbetspartnern och på vilket sätt (och i vilken utsträckning) detta i sin tur har påverkat sluteffekten (outcome/impact) hos berörda befolkningsgrupper av samarbetspartners faktiska agerande (vilken i allmänhet kan antas påverkas mer av andra faktorer än enbart Sidas insatser). Eftersom ambitionen är anpassning till samarbetslandets styrsystem bör möjligheterna att bidra till utvecklingen av dessa styrsystem vara högsta prioritet. Flertalet samarbetsländer har en traditionell budgetprocess utformad utifrån den finansiella styrningens logik, där resultatstyrningen är outvecklad eller t.o.m. obefintlig. Vår slutsats är att Sida bör fokusera på utvecklingen av resultatstyrningen i samarbetslandet i samband med dialogen med samarbetslandet.

Granskningen visar också att sambandet mellan resultatstyrningen och ekonomistyrningen inom Sida behöver förbättras. Detta skulle kunna ske till exempel genom en utveckling av uppdragsstyrningen av Sidas verksamhet. Verksamhetsplaneringsprocessen bör vidareutvecklas, särskilt när det gäller sambandet mellan landplanerna och ämnesavdelningarnas arbetsplaner för att Sidas samlade kompetens skall kunna användas mera flexibelt. Ämnesavdelningarna behöver en långsiktig strategi som kan säkerställa ett uthålligt stöd där en långsiktighet krävs, samtidigt som det är nödvändigt att ledningsverktygen ger möjlighet att reagera snabbt på ändrade förutsättningar. Vår slutsats är det vore mera ändamålsenligt med en rullande strategisk planeringsprocess på landnivå, som kan ersätta nuvarande landstrategiprocess och landplaneprocess. I rapporten redovisas ett förslag till innehåll i en sådan process.

I avtalen anges kraven på samarbetslandet återrapportering. Det framgår emellertid inte vilken typ av resultat som ska rapporteras och på vilken nivå resultatanalysen ska ske. Granskningen visar att rapporteringen av enskilda insatser oftast avser vilka aktiviteter som har genomförts i förhållande till plan, men sällan innehåller information om vilka effekter dessa aktiviteter har lett till. Vår slutsats är att resultatanalysen bör fokusera på framförallt outcome, men även impact där sambanden är tydliga. Inom de flesta samhällssektorer (som till exempel utbildning och hälsovård) finns det väl beprövade system för resultatuppföljning och resultatredovisning på både nationell och internationell nivå.

Sida bör i första hand ge stöd till utvecklandet av de nationella systemen för resultatuppföljning inom relevanta sektorer. Även de internationella statistiksystemen ger resultatinformation kopplad till MDG.

Vår slutsats är att Sida skulle kunna använda sig av befintliga system i samarbetsländerna, internationella organs statistiksystem och berörda svenska myndigheters erfarenheter för att bygga upp resultatuppföljningen inom respektive sektor. Utmaningen är framförallt att identifiera det svenska bidraget till den sålunda fastställda resultatutvecklingen i samarbetsländerna. Resultatinformation kopplad till MDG och PRSP bör därför kompletteras med en analys av Sidas bidrag till utvecklingen. Som underlag för en sådan analys bör systematiskt samlas in egenvärderingar från Sidas medarbetare plus bedömningar som görs av Sidas samarbetspartners. I rapporten lämnas förslag på hur detta kan genomföras.

Viktiga inslag i lärandeprocessen är att ta till vara resultatet av genomförda uppföljnings- och utvärderingsinsatser. Det bör för alla insatser redan från början planeras in uppföljning och utvärdering som motsvarar behoven av återkoppling av erfarenheter för lärande. En formativ utvärderingsansats bör alltid övervägas. Resultatanalyserna bör på alla nivåer även innehålla ett avsnitt om *”lessons learned”*, med en diskussion kring framgångsfaktorer, problem och misstag.

Normering bör utgå från en analys av uppnådda resultat. Projektkommittéerna granskar emellertid bara planerade insatser under beredning. Vår slutsats är att projektkommittéerna inom ramen för sitt normerande uppdrag även bör göra en bedömning av resultatet av dessa insatser vid mid-term reviews och när insatserna är genomförda.

2. Resultatstyrningen

2.1 Styrnings- och kontrollmiljön

Sida är en av många aktörer i ett komplext globalt system, med en verksamhet som har större bredd och komplexitet än någon annan svensk myndighet. För en effektiv intern styrning är det centralt att en anpassning sker till hur detta system förändras, samtidigt som Sida är en viktig aktör i systemets fortsatta vidareutveckling. Inom ramen för detta globala system är det Sidas uppgift att åstadkomma maximala effekter av tillgängliga resurser.

Utvecklingssamarbetet genomförs i länder, vars kontext ger vitt skilda förutsättningar för styrning. Att i denna styrmiljö utveckla ett styrsystem som i alla avseenden är optimalt är mycket svårt. Med de förutsättningar för styrning som finns inom Sida handlar det om att finna en lämplig balans mellan många – var för sig legitima – krav och önskemål. Utmaningen är att utforma en tydlig, långsiktig, stabil, transparent och rättssäker styrning, som samtidigt ger möjlighet till situationsanpassning och flexibilitet i förhållande till samarbetslandets egna styrsystem (alignment).

Sveriges politik för global utveckling (PGU) innebär att insatser för god samhällsstyrning ska ges ökad betydelse. Många av de personer som intervjuats i denna granskning framhåller vikten av att *”Sida lever som man lär”*. Det synsätt på god samhällsstyrning som Sida står för i utvecklingssamarbetet ska även gälla för Sida internt. Vikten av att i en gemensam kunskapsutveckling tillsammans med samarbetspartners föregå med gott exempel har poängterats vid intervjuerna. Dessa personer anser att det inte går att i utvecklingsarbetet tala om resultatorientering, öppenhet, insyn och transparens i beslutsprocesser och sedan inte tillämpa det på hemmaplan. Det är svårt att bli trovärdig om man betonar vikten av tydliga mål, uppföljning och utvärdering, men inte själv tillämpar det i Sidas interna styrning.

Ofta är Sidas interna styrdokument resultat av processer, vilka involverat en mindre eller större del av de anställda. Processen handlar om både förankringen av dokumentets innehåll före beslut och säkerställandet av att styrdokumentet efterföljs när det har fastställts. I vår förstudierapport konstateras att det finns en gemensam Sidakultur, men även inslag av subkulturer, som i större eller mindre grad harmonierar med den gemensamma. I dessa subkulturer ges i varierande utsträckning individuella frihetsgrader för medarbetarna. Medarbetarnas inneboende drivkrafter får därigenom ibland stort spelutrymme. Detta i sin tur påverkar vilken styrkraft dokumenten får samt med vilken kraft den formella mål- och resultatstyrningen kan styra verksamheten.

Ledarskap, engagemang, lojalitet till mål/visioner, samt möjlighet att påverka, utveckla och lägga upp sitt arbete, har fått de mest positiva omdömena i Sidas organisationsmätningar. Mindre positiva värden har uppmätts för arbetsmängd och stress, roller och ansvarsfördelning mellan UM och Sida-S samt förmågan att följa upp och omsätta resultat². Medarbetarnas lojalitet till mål/visioner visar att det finns en god grund för styrning, medan de negativa resultaten vid organisationsmätningen indikerar utvecklade styrsystem.

Vid intervjuerna har det framhållits att det är svårt att avskilja Sidas interna styrning från den externa styrningen från riksdag, regering och regeringskansli. Några av de intervjuade har även påpekat att den viktigaste delen i den interna styrningen är att säkerställa förverkligandet av riksdagens och regeringens intentioner. Ett exempel som lyfts fram är landstrategiprocessen, där det formella beslutet om landstrategi fattas av regeringen, men innehållet i hög grad påverkas av Sida. Formellt är det fråga om extern styrning av Sida, men det skulle leda fel om landstrategierna i samband med utvecklingen av Sidas interna styrning skulle betraktas som en opåverkbar extern styrning. Sida har möjligheter att påverka innehållet genom fortlöpande dialog med regeringskansliet även när det gäller regleringsbrevet och dess återrapporteringskrav. I samband med vidareutvecklingen av den interna styrningen bör det vara möjligt att både anpassa och påverka den externa styrningen.

Detta förhållningssätt gäller även till exempel det arbete som pågår avseende samordning mellan olika internationella aktörer och på vilket sätt detta berör Sidas interna styrning. Ett exempel är den internationella harmoniseringen³ av synsätt och arbetssätt, som bland annat påverkar utformningen av samfinansierade insatser i samarbetsländerna exempelvis när det gäller sektorsprogramstöd⁴. ”*Tyst partnerskap*” (”*Silent partnerships*”, ”*Delegated Cooperation*”) är ett annat exempel på insatser som kräver ett speciellt förhållningssätt till styrformerna, där relationen intern-extern styrning är komplex⁵. Sida har deltagit och deltar i det internationella givarsamordningsarbetet, genom bland annat FN-organ, OECD/DAC och nätverk i samarbetsländerna. Flera av de intervjuade har betonat vikten av att större kraft bör läggas ner på samordning/harmonisering⁶.

I avsnitt 2.2 nedan redovisas vad som gäller generellt beträffande resultatstyrning i svenska myndigheter. Dessutom diskuteras kortfattat utvecklingen av resultatstyrning i Sverige i förhållande till den internationella utvecklingen. Därefter presenteras i avsnitt 2.3 vår granskning av Sidas huvudprocesser för resultatstyrning. Vi redovisar i detta avsnitt den genomgång av styrdokument och styrprocesser som har gjorts under huvudstudien och de intervjuer som genomförts. I avsnitt 2.4 beskrivs hur resultatbegreppet uppfattas inom Sida. I avsnitt 2.5–2.8 behandlas hur verksamheten resultatstys genom olika kanaler (VP-processen, policys, landstrategiprocessen och insatscykeln). Slutligen tas frågan upp om i vilken utsträckning belöningsystemen inom Sida främjar en ökad resultatorientering.

² Sidas organisationsmätning 2000 respektive 2001, avdelningen för personal och organisationsutveckling

³ OECD: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. DAC Guidelines and Reference Series.

⁴ Sidas policy för sektorprogramstöd

⁵ Activity Levels in Sida's Sector Programmes – Principles and experience of silent partnership, 2002-11-12

⁶ Se till exempel DESOs vision för att bli mer fältorienterad (DESO ledningsgrupp 2003-06-13)

2.2 Resultatstyrning av svenska myndigheter

En given utgångspunkt för en granskning av resultatstyrningen inom Sida är de generella beslut som har fattats av regering och riksdag beträffande styrningen av de svenska myndigheterna. Vi har vid vår granskning funnit att Sida i styrningsfrågor hellre jämför sig med andra givare än med andra svenska myndigheter. Vid intervjuerna har framgått att kunskapsnivån om svensk förvaltningspolitik i allmänhet och resultatstyrning i statsförvaltningen i synnerhet är mycket ojämn. Det finns därför skäl att helt kort redogöra för utgångspunkterna för vår granskning härvidlag.

Den statliga förvaltningspolitiken syftar till att åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna, samt att detta skall ske kostnadseffektivt. Den svagaste länken inom myndigheterna är att avsaknaden av mål eller svårsmätbara mål hindrar en optimal resursallokering⁷. Denna granskning visar att detta även gäller Sida. I den traditionella budgetstyrningen begränsades möjligheterna till optimal resursanvändning av rigida regler för till vilka ändamål olika resurser fick användas. Arbets sättet styrdes upp av detaljerade manualer eller rutinbeskrivningar, som måste följas bokstavigt. Först genom målstyrningsfilosofins inträde under 1980-talet vändes fokus i ledningen och styrningen av myndigheterna mot resultatet⁸.

Riksdagen beslutade 1988 att styrningen av myndigheterna skulle ske med mål- och resultatstyrning. Därigenom skulle fokus flyttas från budgetens resurssida till verksamhetens resultat. Riksdagen och regeringen skulle besluta om de övergripande målen och den finansiella ramen, medan myndigheten skulle ansvara för hur det förväntade resultatet skulle uppnås. Denna decentralisering av ansvaret förutsatte att myndigheterna utvecklar sin förmåga att bryta ner de övergripande målen till mer konkreta och uppföljningsbara mål, följa upp verksamheten och redovisa resultat. Resultatstyrningen och den finansiella styrningen ska ge bättre information om verksamhetens resultat och därmed ge bättre underlag inför beslut om mål, inriktning och resursfördelning. Budgetlagen ställer krav på myndigheterna att eftersträva hög effektivitet. Utvecklingen av den interna styrningen förutsätter således insatser för att säkerställa

- En tydlig koppling mellan mål, resultat och kostnader.
- Kunskap om uppnådda effekter och grad av måluppfyllelse.
- Ett helhetsperspektiv och transparens på alla beslutsnivåer⁹.

Vid introduktionen av mål- och resultatstyrningen i statsförvaltningen angavs att styrningen skulle ta sin utgångspunkt i det redovisade resultatet för verksamheten och ange de *korrigeringar* som ansågs motiverade¹⁰. Dessa styrsignaler skulle uttryckas som riktlinjer för förändringar av verksamheten och uppföljningsbara konkreta mål för verksamhetsresultat. De övergripande effektmålen skulle vara heltäckande medan den mer kortsiktiga styrningen tänktes vara selektiv och främst fokusera på önskade förändringar i inriktning eller ambitionsnivå. ESV konstaterar att denna skillnad förefaller att ha förlorats ur sikte under de gångna åren¹¹.

Det finns både för- och nackdelar med den ansats som valts för resultatstyrningen av statsförvaltningen. En fördel är att den politiska nivån inte pressas till att varje år formulera heltäckande kortsiktiga mål

⁷ Internrevisionens modell för riskanalys (Sida, oktober 2003) identifierar som verksamhetsrisk ”Risk att svår-/omätbara mål för utvecklingssamarbetsprojekt hindrar en optimal allokering av resurser till regioner, länder och projekt”.

⁸ Arne Svensson: Målstyrning i praktiken (Liber, 1993 respektive 1997)

⁹ Arne Svensson & Lennart Gustafsson: Public Sector Reform in Sweden (Liber, 1999)

¹⁰ Proposition 1987/88:150, bilaga 1, sid.73

¹¹ Ekonomistyrningsverket: Läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet Resultatstyrning och finansiell styrning (PM 2003-07-29)

för alla verksamheter. Risken minskar för att långsiktiga mål eller formuleringar från instruktionerna utan precisering upprepas som kortsiktiga mål i regleringsbrevet. En nackdel är att målbilden blir fragmentarisk. Delar av myndighetens verksamhet hamnar utanför de fastställda målen. Det saknas därmed en tydlig koppling mellan de totala resurser myndigheten disponerar och de sammantagna resultat som myndigheten förväntas åstadkomma. Ofta begränsas återsrapporteringen till de fastställda målen. Uppföljningen av andra delar av myndighetens verksamhet riskerar att åsidosättas. Men en begränsning av antalet mål måste inte i sig innebära att uppföljningen behöver begränsas. Principiellt bör alla mål följas upp genom ett eller flera mått. Omvänt behöver dock inte alla mått och indikatorer målsättas även om de anses motiverade för att följa verksamheten.

Ett av huvuddokumenterna i resultatstyrningen av myndigheterna avsågs årsredovisningen att bli¹². Årsredovisningen gavs därmed en utvidgad roll att fungera som underlag för statsmakternas omprövningar. De långsiktiga effekterna av en verksamhet kan dock inte mätas efter ett år. Eftersom årsredovisningen har ett kortsiktigt perspektiv och innehåller i första hand prestationsredovisningar och inte en redovisning av långsiktiga effekter har den därmed kommit att få en otydlig roll¹³.

Det finns beslut av regering och riksdag som anger *vad* resultatstyrningen i staten innebär och ska omfatta. Det är dock mindre tydligt *hur* denna styrning bör myndighets- och verksamhetsanpassas. Sedan resultatstyrningen introducerades har möjligheterna överskattats att via teknik i form av processer och dokumentutformning resultatorientera aktörer inom ramen för befintliga institutioner och roller. ESV konstaterar i sin rapport att utvecklingen av styrningsformer som skapar förutsättningar för analys och verksamhetsanpassning har varit svag. Myndigheternas roll i budgetprocessen har reducerats, vilket har medfört att förvaltningen som en resurs för analys och initiativ delvis har förlorats. Enligt ESV har i praktiken de senaste årens utvecklingsarbete inte lyckats skapa en modell som förenar tydlig finansiell ramstyrning med en aktiv och engagerad medverkan från förvaltningen i att utveckla den statliga verksamheten.

2.3 Sidas huvudprocesser för resultatstyrning

Resultatstyrningen av Sida som myndighet sker främst genom det årliga regleringsbrevet, årsredovisningen samt i viss utsträckning genom myndighetens instruktion.

Vid våra intervjuer har framkommit att det bland medarbetarna inte är helt klart vad resultatstyrning innebär och vilka som skall betraktas som Sidas huvudprocesser för resultatstyrning. Ett skäl till detta är den överlappning som finns mellan de processer som resulterar i styrdokument av olika karaktär (regelverk, policys, VP etcetera.)¹⁴. Även i E-doc, som f n implementeras inom Sida, är det oklart vad som ska betraktas som Sidas styrprocesser.

Sidas regelverk och policys betraktas av de intervjuade som mest styrande i det dagliga arbetet. De mest väsentliga styrprocesserna i dialogen med samarbetsländerna anser de flesta av de intervjuade vara region- och landstrategiprocessen, samt insatscykeln. Dessutom anses Sidas verksamhetsplaneringsprocess vara central för den interna styrningen inom myndigheten. Denna process ska operativt knyta ihop landstrategin, den årliga landplanen och beredningen enligt insatscykeln.

¹² Ekonomistyrningsverket: Performance Management in Swedish central government (ESV 2003:22)

¹³ Ekonomistyrningsverket: Läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet Resultatstyrning och finansiell styrning (PM 2003-07-29)

¹⁴ Sidas intranät är organiserat så att den enskilde medarbetaren skall kunna finna viktig information angående styrningen av Sida. Under rubriken Styrdokument finns följande underrubriker på nätet: Regler (Verksförordningen, Sidas instruktion, Regleringsbrevet, Sidas regelverk), Policys (Sida vid Sida, PoP, Så arbetar Sida), Land- & regionstrategier, Verksamhetsplanering, Kvartalsrapporter

Landplanen (CP) tillsammans med Sidas regelverk och policys utgör ramen för full delegation till FO. De intervjuade vid ambassaderna betraktar dessa dokument som de viktigaste ut styrsynpunkt.

2.4 Vilka resultat ska uppnås?

2.4.1 Resultatbegreppet

Granskningen visar att det finns en god uppslutning bland medarbetarna kring vikten av att Sidas verksamhet är resultatorienterad. Det finns också ett stort intresse bland de intervjuade för att medverka till att utveckla resultatstyrningen inom Sida. Dock finns det en lika samstämmig uppfattning att resultatbegreppet är otydligt definierat och att det är oklart vad resultatstyrning innebär inom utvecklingssamarbetet. Detta skapar svårigheter att analysera och redovisa resultat, speciellt på aggregerad nivå.

En orsak till oklarheterna kan vara att det svenska ordet resultat (eller effekt) kan motsvara output, outcome och/eller impact, det vill säga resultat på helt olika nivåer i effektkedjan (results chain). Ett resultat är en förändring (avsiktlig eller oavsiktlig) förorsakad av någon form av intervention. Att genomföra en aktivitet är därför inte i sig ett resultat. Det är naturligtvis ändå intressant att följa upp att planerade aktiviteter verkligen genomförs, men viktigast är att följa upp om dessa leder till avsedd effekt.

Enligt flera av intervjupersonerna är resultatstyrningen relativt väl utvecklad på insatsnivå, även när det gäller sektorprogramstöd. Däremot är resultatstyrningen outvecklad i landplaner, landstrategier och regionstrategier. Detta har medfört att enskilda medarbetare har haft svårt att se kopplingen mellan de övergripande målen för Sidas verksamhet och de enskilda insatserna. Det övergripande målet i FNs millenniumdeklaration och etappmålet att halvera fattigdomen till 2015 anses av flera av de intervjuade ge en tydligare övergripande inriktning än de sex biståndsmål, vilka tidigare styr utvecklingssamarbetet. Ökat fokus på fattigdomsbekämpning har varit ett strategiskt prioriterat område sedan 2000. Det finns bland de intervjuade en bred uppslutning kring *Perspectives on Poverty* (POP), som ett övergripande policydokument för Sida¹⁵.

Det pågår en internationell diskussion om resultatstyrning av utvecklingssamarbetet, inte minst inom OECD/DAC¹⁶. Sida har bland annat medverkat i ”*The Core Group Working on Managing for Development Results*”. DAC har fokuserat på RBM, som resultatstyrningsmodell¹⁷. Sida har deltagit i det internationella arbetet, vilket ännu inte fått något riktigt genomslag i Sidas interna styrning.

De nu gällande Strategiska prioriteringarna lyfter som viktiga utvecklingsområden särskilt fram implementeringen av POP, samt utvecklingen av effektiva och resultatorienterade former för utvecklingssamarbetet, med fokus på principen om nationellt ägarskap. Denna inriktning stryks ytterligare under av regleringsbrevet, som innehåller tydliga krav på en utveckling av återrapporteringen av resultat. I projektet Från ord till handling (FOTH) beskrivs hur resultatet av dessa prioriterade utvecklingsinsatser skulle kunna följas upp.

¹⁵ I dokumentet beskrivs PoP på följande sätt: ”It is not a manual or a road map, but hopefully a compass and a mind map”.

¹⁶ Se till exempel OECD/DAC: Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices Joint Venture on Managing for Development Results (21-Oct-2003); OECD/DAC: Results Based Management in the Development Co-Operation Agencies: A Review of Experience. Background Report (2001)

¹⁷ RBM definieras på följande sätt i Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management (OECD/DAC): ”A management strategy focusing on performance and achievement of outputs, outcomes and impacts”. Denna definition stämmer emellertid lika bra in på Performance Management och Management by Results (MbR)

Implementeringen av Sveriges politik för global utveckling, baserad på Globkom¹⁸, har högsta prioritet i Sidas planering för 2005–2007, med speciellt fokus på målet för utvecklingssamarbetet¹⁹. Detta har betydelse för inriktningen på Sidas verksamhet och därmed förutsättningarna för resultatstyrning.

Av intervjupersonerna är det flera som anser att de strategiska prioriteringarna i verksamhetsplaneringsprocessen haft främst betydelse för styrningen av Sidas verksamhet på myndighetsnivå (under de senaste åren). De områden som där har lyfts fram har under en period fokuserats och därmed medfört en viss omorientering av verksamheten. Vid intervjuerna framhålls dock att det inte på motsvarande sätt har funnits någon tydlighet kring vad som skall (eller kan) prioriteras bort. Det har därför uppfattats som om ständigt nya prioriterade områden har lagrats ovanpå de tidigare. Detta intryck bekräftas i de senaste strategiska prioriteringar, där uppföljningen av tidigare prioriteringar inleds med *"It needs to be underlined that earlier priorities remain strategically important. The fact that an area is removed from the list of Sida's strategic priorities should not be taken imply that it is being played down"*²⁰. Denna granskning visar att de tidigare strategiska prioriteringarna har haft de effekter som beskrivs i den uppföljning som bifogats det senaste styrdokumentet. Exempel på detta är sambandet mellan ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning, klimatfrågorna, handelsfrågor och public financial management i samarbetsländerna.

2.4.2 Statsmakternas mål för utvecklingssamarbetet

De intervjupersoner vilka arbetat kort tid på Sida anser att inriktningen på utvecklingspolitiken har förändrats i och med den nya propositionen, medan andra med lång anställningstid anser att målet i princip har varit oförändrat under många decennier. *"Att höja de fattiga folkens levnadsnivå"* har sedan 1962 varit det övergripande målet för svenskt bistånd. Riksdagen beslutade sedermera också att detta övergripande mål skall uppnås genom ett antal delmål: Resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet, samt demokratisk samhällsutveckling (1977), hållbar utveckling (1988) och jämställdhet mellan kvinnor och män (1996).

Sverige har ställt sig bakom FNs millenniedeklaration med tillhörande utvecklingsmål och Sida skall i sin verksamhet *"vägledas och beakta möjligheterna att bidra till uppfyllandet av de s.k. internationella utvecklingsmålen"*²¹. Sidas verksamhet skall också vägledas av det som riksdagen uttalat med anledning av regeringens skrivelser till riksdagen, vilket är inte minst viktigt i region- och landstrategiprocesser²². I Millennieprojektet strävar man efter att PRSP ska kopplas till MDG. Det närmaste året bedöms vara kritiskt för att få fram tillräckligt kraftfulla strategier och planer för att MDG ska kunna nås. Inom ramen för Millennieprojektet har bedrivits pilotprojekt där enskilda länder har utarbetat innovativa planer för hur detta ska ske. Men hur kommer givarsamfundet att agera om PRSP uttrycker andra prioriteringar än millenniemålen?

I regeringens proposition om en samlad politik för global utveckling (PGU)²³ föreslogs som övergripande mål för utvecklingssamarbetet: *"Bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor."* Utskottet föreslog i sitt betänkande²⁴ att riksdagen i allt väsentligt skulle anta propositionen och riksdagen godkände 2003-12-16 utskottets förslag.²⁵ Mål, perspektiv och huvuddrag förändra-

¹⁸ Proposition 2002/2003:122 som överlämnades till Riksdagen 2003-05-23 "Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling", baserad på SOU 2001:96 "En rättvisare värld utan fattigdom – Betänkande av den parlamentariska kommittén om Sveriges politik för global utveckling".

¹⁹ Sida, Office of the director-general: Strategic priorities for the planning of activities 2005-2007 (2004-08-09)

²⁰ Sida, Office of the director-general: Strategic priorities for the planning of activities 2005-2007 (2004-08-09).

²¹ Regleringsbrevet för år 2001 för utgiftsområde 7.

²² Bland annat hållbar utveckling (skr. 1996/97:2), fattigdomsbekämpning (skr. 1996/97:169), öppen handel – rättvisa spelregler (skr. 1997:122) och en förnyad svensk Afrikapolitik (skr. 1997/98:122).

²³ Regeringens proposition 2002/03:122, Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling, 15 maj 2003.

²⁴ Betänkande 2003/04:UU3 Swedish Policy for Global Development

²⁵ Riksdagsskrivelse 2003/04:112.

des därmed från och med 2004. Åtta huvuddrag anger inriktningen. Sidas roll inom PGU har diskuterats i VL²⁶. Vid intervjuerna har tagits upp exempel på dilemman som PGU medför för utvecklingssamarbetet. Ett exempel är att Sida i utvecklingssamarbetet gett stöd till jordbruksexport medan Sverige som medlemsstat i EU beslutat om importrestriktioner som försvårar för berörda länder att exportera dessa jordbruksprodukter²⁷.

Riksdagen/utrikesutskottet fastställer övergripande politiska mål och biståndsbudgeten för utgiftsområdena fem (Internationell samverkan) och sju (Internationellt bistånd). Beslutsprocesserna för bilateralt utvecklingssamarbete och det multilaterala samarbetet är åtskilda, vilket enligt några av de intervjuade minskar möjligheterna till samordning inom utvecklingssamarbetet som helhet. Sida kan inte heller utan UD:s godkännande omfördela mellan anslagsposter under löpande år. Detta innebär att Sida inte självständigt exempelvis kan omallokera resurser för forskningssamarbete till andra insatser i ett land i samband med dialogen om landplanen. Detta anser några av intervjupersonerna vid ambassaderna vara en begränsning i resultatstyrningen, medan SAREC ser det som nödvändigt för att skydda den akademiska friheten och den långsiktiga uppbyggnaden av forskningskapacitet från mera kortsiktiga prioriteringar.

I regleringsbrevet för år 2004 överensstämmer verksamhetsgrenarna med anslagsstrukturen. Målen för de verksamhetsgrenar som är regionavdelningarnas primära ansvarsområde följer av vad som angetts i regeringsskrivelser samt gällande land- och regionstrategier. Här skulle det således finnas möjlighet att följa målkedjan hela vägen, vilket även medverkar till att underlätta Sidas interna styrning.

Inga mål finns dock för verksamhetsgrenar som avser sakområdena globala utvecklingsprogram, forskning och ekonomiskt stöd till enskilda organisationer, vilket flera av de intervjuade upplever som en brist.

En svårighet har också varit att samarbetet med Central- och Östeuropa tidigare har haft ett eget mål: ”att främja en hållbar utveckling, fördjupad integration och partnerskap i Östersjöområdet och dess omgivningar, utifrån behoven i samarbetsländerna och med utnyttjande av den svenska resursbasen”. Eftersom politikområdet fr.o.m. 2004 har inordnats under det övergripande fattigdomsmålet berörs detta inte närmare i rapporten.

Sidas Gd har i olika sammanhang betonat att det inte finns något utbetalningsmål. Trots detta upplever många av de intervjuade i huvudstudien att det för Riksdag och regering synes vara viktigare att tilldelade resurser förbrukas än att handläggaren ställer krav på resultat, vilket bekräftar den bild som lämnas i vår förstudie. En bidragande orsak till detta är att tilldelningen av resurser inte är kopplad till verksamhetens resultat. Detta får bland annat som konsekvens att det i VP-processen upplevs vara viktigare att säkerställa resursförbrukningen, än att analysera och säkerställa att resultat uppnås.

2.4.3 Regeringens krav på resultatrapportering

Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:606) skall det framgå av resultatredovisningen hur verksamhetens kostnader fördelar sig på de verksamhetsgrenar som regeringen har beslutat om. I regleringsbrevet för 2004 har fokus skiftat från verksamhetsgrenar till länder och regioner, vilket även påverkar återrapporteringens utformning. Detta innebär bland annat krav på att bristerna i landstrategierna avseende metoder och data för att bedöma resultat på olika nivåer åtgärdas²⁸.

²⁶ GD-Stab: Sidas roll och ansvar inom politiken för global utveckling (promemoria 2004-03-04)

²⁷ SOU 2001:96, En rättvisare värld utan fattigdom. Betänkande av den parlamentariska kommittén om Sveriges politik för en global utveckling.

²⁸ Bistånd via ambassader. En granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet. RiR 2004:10

Flera av de vi intervjuat har haft intrycket att regeringens krav på resultatrapportering har varit så olika under senare år att detta skapat svårigheter att bygga upp ett långsiktigt hållbart resultatuppföljningssystem som kan svara upp mot de ständigt skiftande kraven. Det finns därför skäl att närmare analysera vad som har gjorts inom Sida för att rapportera enligt återrappporteringskraven. Regleringsbrevet för 2002 angav att *"Sida skall bidra med underlag till det internationella samfundets redovisning av resultat mot utvecklingsmålet och beakta den vidareutveckling som pågår av målen"*. I regleringsbrevet för 2003 upprepades detta med tillägget – *"för att bland annat fastställa indikatorer för måluppfyllelsen"*. Enligt regleringsbrevet för 2004 skall Sida

- värdera, mäta och rapportera all sin verksamhet mot målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete
- rapportera hur utvecklingssamarbetet har främjat och präglats av de två perspektiven och huvud dragen.

Som framgår av citaten ovan har en viss precisering skett av Sidas återrappporteringskrav. Dessa har emellertid haft samma fokus. Regleringsbreven skapar genom den tydliga kopplingen till målen för utvecklingssamarbetet förutsättningar för att landstrategierna kan få en större roll för återrappporteringen av resultat inom respektive verksamhetsgren. Samarbetslandets kapacitet i förvaltningen och dess utvecklingspolitik är avgörande för om biståndet leder till minskning av fattigdom. En viktig del av resultatuppföljningen bör därför vara att värdera den roll som Sida-S/IUM spelar i policydialogen och beredningsprocessen. Denna granskning visar att Sida hittills inte har byggt upp ett system för systematisk insamling och analys av resultat på skilda nivåer som ger den information som krävs (se vidare avsnitt 2.7.3).

Sidas VL har diskuterat dels möjliga former för återrappporteringen, dels vilka åtgärder som behöver vidtas för att möjliggöra rapporteringen²⁹. Diskussionen baserades på en PM³⁰, i vilken konstateras att *"tidigare årsredovisningar har nästan helt koncentrerat sig på en rapportering av verksamhetens inriktning och intention, ej resultat eller måluppfyllelse"*. Vidare hävdas i denna PM att återrappporteringen inte kan avse enbart *"impact"* eftersom Sidas bidrag är ett av många och att det därför inte går att särskilja effekten av detta från effekten av det samlade bidraget och inte heller från det som görs i landet av antingen regeringen eller andra nationella aktörer eller sådant som beror på externa omständigheter. En strikt resultatmätning skulle ställa krav på att utfallet av en situation där en viss insats görs kan jämföras med utfallet om insatsen inte skulle ha gjorts. I många fall ger en insats utfall först på lång sikt. För att resultatmätningar skall kunna få genomslag i den fortsatta verksamheten krävs att de sker relativt kort tid efter att en insats gjorts.

Resultatindikatorer skall idealt ange de sluteffekter som uppnås genom Sidas agerande. Sådana direkta kriterier, som anger i vad mån samarbetet med Sida har lett till avsedd utveckling har således en hög validitet. Men samtidigt tenderar tillförlitligheten i de därvid använda måtten att bli låg, eftersom sådana förändringar också påverkas av en rad andra faktorer. Den som utvärderar resultatet blir därför ofta hänvisad till att använda indirekta kriterier, som ger uttryck för uppnåendet av mål tidigare i effektkedjan, som kan antas vara positivt relaterade till de slutliga effekter som man egentligen är intresserad av. Tillförlitligheten i dessa mått är vanligen högre än för de indikatorer som anger de slutliga effekterna, men samtidigt kan validiteten vara betydligt lägre. Vid sidan av dessa effektmått kan man också använda strukturmått eller processorienterade indikatorer, som ger uttryck för hur planerings- och beslutsprocessen är utformad, vilken information som har lämnats och hur organisationen utformats för att möjliggöra ett förverkligande av ambitionerna bakom en insats.

²⁹ Sida/Gd-staben; Protokoll från VL-sammanträde 2004-03-16

³⁰ Sida/POLICY: Återrappporteringskrav i regleringsbrev 2004 – ett tankepapper (promemoria 2004-03-10)

I avsnitt 3.2 redovisas en samlad bedömning av Sidas återrapportering och möjligheterna att utveckla denna.

2.4.4 Mål på individnivå

Genom VP-processen skall statsmakternas mål omsättas till mål och arbetsplaner för de enskilda Sida-medarbetarna. Vanligtvis har medarbetarna ett mål- och utvecklingssamtal per år, men få av de intervjuade har en individuell plan med egna verksamhetsmål. Det finns därför ingen tydlig koppling mellan mål för den enskilde medarbetaren och mål på högre nivåer till exempel på avdelnings-, ambassad- eller myndighetsnivå. Detta medför att det är svårt för den enskilde att se sin egen betydelse för att fattigdomsmålet ska uppnås. Många medarbetare sätter upp egna personliga mål, vilka inte sällan tenderar att vara orealistiska på grund av de starka individuella drivkrafterna och ambitionerna. Flera intervjuade påpekar att det krävs åtgärder beträffande arbetsbelastning, arbetstempo och upplevd stress. Stress på arbetsplatsen hör oftast ihop med hur man lyckas få kontroll över arbetsmängd, arbetsinnehåll och genomförandet³¹. Styrning kan – om den är rätt utformad – vara till hjälp, ge stöd och underlätta för individen att prioritera mellan olika krav och förväntningar. Risken ökar för ”utbrändhet” och andra problem bland Sidas anställda om de lämnas ensamma med en omöjlig arbetssituation.

Chefer på alla nivåer behöver ett bra underlag för bedömning av resursdimensionering och resursfördelning i budget- och planeringsprocessen. Av organisationsmätningen och intervjuerna framgår att många av Sidas anställda anser att arbetsbelastningen har blivit större under senare år. Andra känner sig underutnyttjade. Behovet av styrning av arbetet med inriktning mot att skapa tydliga uppdrag, avgränsningar och prioriteringar kan förväntas öka ytterligare. För att kunna sätta realistiska mål behövs en tydlig koppling mellan planerad resursinsats och vald ambitionsnivå. En ökad kunskap om sambandet mellan faktisk tidsanvändning och uppnådda resultat är ett nödvändigt underlag i denna process. GD har därför beslutat införa tidredovisning fr.o.m. 2006³².

2.5 Resultatstyrning genom verksamhetsplaneringsprocessen

2.5.1 VP-processen

Sidas interna verksamhetsplanering sker i enlighet med årscykeln, med anvisningar i maj och kompletterande direktiv efter budgetpropositionen i september³³. Regleringsbrevet, land- och regionstrategierna, Sidas policy, Sidas strategiska prioriteringar samt inriktningsbeslut är givna förutsättningar i VP-processen vid FO och Sida-S. VP-processen omfattar både ett kortsiktigt perspektiv (ett år) och ett långsiktigt perspektiv (år två–fyra). VP är således en rullande fyraårsplan. VP resulterar i landplaner som skall vara styrande för samarbetet med ett visst land. Landplanen är indelad i en del som avser medel inom landallokeringen och en del som avser medel utanför landallokeringen. VP-processen utmynnar även i en budget för Sidas andel av verksamheten vid ambassaderna och för Sidas avdelningar.

Den ekonomiska styrningens planeringsfas, med beslut om mål och ramar, förutsätter en uppföljnings- och utvärderingsfas, där det samlade resultatet bedöms, det vill säga såväl måluppfyllelsen (i resultatstyrningen) som resursförbrukningen (i den finansiella styrningen) samt sambandet dem emellan. Som närmare utvecklas nedan menar flera av de intervjuade att det finns brister inom samtliga led i Sidas VP-process.

Sidas verksamhet har tidigare finansierats enligt en struktur, medan verksamheten har varit indelad efter en annan. Endast i ett fåtal fall har anslagsindelningen stämt överens med verksamhetsgrensindel-

³¹ PEO/PER: Arbetsmiljö i fält, Promemoria 2004-03-25

³² GDs beslut 78/04

³³ EVU: Anvisningar för verksamhetsplanering 2005–2008, Promemoria 2004-05-26

ningen. Översynen av resultatstyrningen av Sidas verksamhet 2000³⁴ visade att en förutsättning för en effektiv styrning är att det finns en tydlig koppling mellan mål och budget respektive resultat och kostnader, vilket förutsätter att indelningen i verksamhetsgrenar, budgetering, anslag, resultatredovisning och kostnadsredovisning följer en enhetlig struktur. Sida förordade att verksamhetsgrenarna omdefinierades så att de i ökad grad överensstämmer med målstyrningen i land- och regionstrategier samt anslagsstyrningen³⁵.

I VP-processen är kopplingen mellan verksamhetsplaneringen och resursplaneringen svag, även om det finns tendenser till förbättringar. Ambitioner och planer har tidigare fastställts utan angivelser av vad det kostar att förverkliga dem med förslag till resursallokering. Ett problem har varit att GDs inriktningsbeslut avser anslagsdelposter, medan verksamhetsplaneringen görs inom varje organisatorisk enhet. Endast i de fall anslagsdelposter är direkt korrelerade till organisationsenhet har således funnits en tydlig koppling mellan inriktningen på verksamheten och prioriteringsprocessen.

Personaldimensioneringen vid avdelningarna inom Sida har i huvudsak varit given och endast marginella förändringar har gjorts i förhållande till tidigare tilldelning. Prioriteringarna i landstrategiprocessen har i stor utsträckning gjorts utan hänsyn till de administrativa resurserna för genomförandet av insatserna³⁶. Initiativ har nu tagits till mer omfattande kapacitetsstudier av fältets kapacitet i förhållande till utvecklingssamarbetets omfattning³⁷.

Delegeringen mellan avdelningar och enheter tenderar att bli ad hoc-betonad, åtminstone vad gäller kopplingen mellan varje "aktivitet/uppdrag" och tilldelningen av erforderliga personella resurser. QA har bland annat kritiserat att resursallokering och aktiviteter inte går hand i hand. Som exempel nämns att landramen för Etiopien ökades kraftigt samtidigt som FO fick nej till personalförstärkningar vid ambassaden. UM med likartade förutsättningar och omfattning på samarbetet kan ha helt olika totalbemanning. Lusaka och Dhaka nämns som exempel³⁸. Detta kan lätt resultera i en neråtgående spiral, där det blir svårt att rekrytera kompetent personal till UM som upplevs som "tungarbetade" på grund av underdimensionerad personalstyrka.

2.5.2 Resultatuppföljning

En central del i den interna styrningen är de processer som myndigheten utvecklar för uppföljning och utvärdering och användningen av de resultat som dessa genererar. Sidas uppföljnings- och utvärderingsverksamhet har två huvudsyften – lärande och kontroll³⁹. Denna granskning visar att det genomförs uppföljning och utvärdering inom ramen för insatserna, men denna information förs sedan inte vidare på ett systematiskt sätt och aggregeras därför inte till resultatinformation på högre nivåer.

Kulturen inom Sida är inte inriktad mot att följa upp och mäta resultat samt att återkoppla dessa till medarbetarna. Avgörande i överväganden om utökningar eller förlängningar av insatser är ofta "*tidigare erfarenheter*", men sällan specifikt graden av måluppfyllelse i resultatterminer.

Det första sammanhållna uppföljnings- och utvärderingssystemet inom Sida har utvecklats av PEO/ITP för de internationella utbildningsprogrammen (ITP). Genom webbaserade deltagarutvärderingar följer ITP kontinuerligt graden av måluppfyllelse i de 75 programmen under det cirka ett år de pågår och ett år därefter. Systemet används både av ITP och utbildningsanordnarna. De senare har engage-

³⁴ Nya riktlinjer för resultatstyrning av Sida – Projektet Mål- och resultatstyrning av Sida (MÅRS) UD/Sida 15 juni 2000.

³⁵ Sidas svar på Globkoms frågor – Sida PM 2001-04-25

³⁶ Implementation of the 1999–2003 Country Strategy for Swedish Development with Laos. Sida Evaluation 02/36.

³⁷ Se till exempel AFRA: Draft Project Description Capacity Study of Sida's Field Organisation in Africa (2004-06-23)

³⁸ Quality Assurance in the Field – Conclusions and Reflections, October 2002–May 2003 (Memo August 18, 2003)

³⁹ Policy för Sidas utvärderingsverksamhet, 1999

rats i utarbetandet av frågeformulären och har också möjlighet att lägga till egna frågor. Resultaten från de tre årliga utvärderingarna jämförs också över tiden. Dessutom jämförs resultaten av de olika programmen med varandra. Genom detta uppföljningssystem har ITP således skapat ett gemensamt instrument för både beställarens och leverantörernas lärande, samtidigt som Sida får ett underlag för kontroll av att utbildningsanordnarna uppfyller sina avtalsenliga förpliktelser.

Ekonomienhetens löpande uppföljning avser bara ekonomin. Det finns inom Sida ingen motsvarande uppföljning av verksamhetens resultat avseende samtliga organisatoriska enheter. Flera av de vi intervjuat anser att ett skäl till bristen på resultatstyrning är att det finns en allmän inställning att det skulle vara svårt att följa upp och utvärdera utvecklingssamarbete. Detta argument har använts för att inte ens försöka, menar en del. Att relatera mätbara resultat av en specifik insats till det övergripande målet att bekämpa fattigdom anses av de intervjuade vara särskilt svårt. Å andra sidan försvåras möjligheterna att hitta ett för hela verksamheten gemensamt uppföljningssystem av bredden och komplexiteten i utvecklingssamarbetet.

I Sidas utvärderingsmanual⁴⁰ finns beskrivningar av terminologi, koncept och kriterier som också kan användas för resultatuppföljning. Eftersom manualen är ny har blott ett fåtal av de intervjuade läst den. Den stegvisa beskrivningen av en utvärderingsprocess ansågs värdefull, särskilt vid planeringen av de mid-term reviews, som ganska ofta planeras in i insatscykeln. Ett par av de intervjuade anser att definitionerna av uppföljning (monitoring) och utvärdering (evaluation) alltför hårddragna. Sällan eller aldrig återfinns en sådan renodling i praktiken som beskrivs i manualen. Enligt vår mening är det mest centrala att fokusera på rätt nivå i effektkedjan när resultatet skall mätas eller bedömas samt att eventuella avvikelser från målet analyseras och därmed skapar underlag för lärande och korrigeringar⁴¹.

Det finns bland de intervjuade en relativt stor skepsis mot alltför breda effektutvärderingar, då det anses vara svårt att i en komplex omvärld identifiera sambandet mellan en insats och det mera långsiktiga resultatet. Kausalitetsproblemet är mindre vid kortsiktiga, väl avgränsade insatser, men samtidigt är det svårare att verifiera de långsiktiga effekterna i förhållande till det övergripande fattigdomsbekämpningsmålet. Trots dessa invändningar menar flertalet intervjuade att det är viktigt att genomföra utvärderingar och syntesstudier som en del i lärandeprocessen. I vår genomgång av insatser fann vi emellertid att bara hälften av de insatser som skulle utvärderas hade utvärderats på något sätt, oftast i form av en mid-term review (se vidare avsnitt 2.8.2).

Inom Sida finns flera olika uppföljningsinstrument, med vilka verksamhetens olika delar följs upp. Några exempel på sådana är organisationsmätningen, Mål och Mått och Controllernätverkets regelverksuppföljningar. Utvecklingssamarbetet följs bland annat upp genom samarbetsparternas återrapportering, fältbesök, rejting. Ett diskussionsunderlag kring hur de administrativa resurserna fördelas i förhållande till biståndsvolymen har utarbetats⁴². Det finns dock ingen koppling mellan dessa uppföljningar/mått och hur behovet av förvaltningsresurser i praktiken utvecklas.

Sida har visserligen i ”Mål och mått”⁴³ försökt skapa en bild av insatsportföljens utveckling genom följande mått: Genomsnittligt avtalat belopp per ny insats, genomsnittlig avtalslängd per ny insats och genomsnittligt utfall per insats. Dessa mått ger vissa indikationer, men till exempel vore medianvärden bättre än medelvärden. Medianvärdena ligger betydligt under medelvärdena i alla granskade länder, eftersom ett fåtal insatser med mycket höga belopp har en stark påverkan på medelvärdet. Vidare är

⁴⁰ Looking Back, Moving Forward. Sida Evaluation Manual (2004)

⁴¹ Se till exempel ALNAP Annual Review 2003: Improving monitoring to enhance accountability and learning och ALNAP Annual Review 2002: Improving performance through improved learning

⁴² Hur fördelar sida sina administrativa resurser? Utveckling av Mål och Mått 2003 – diskussionsunderlag (Promemoria 2004-04-28)

⁴³ Mål och Mått på Sidas interna effektivitet (2004-04-28)

det svårt att följa utvecklingen under året genom ”Mål och mått”, eftersom avdelningarna följer upp verksamheten vid olika tillfällen på olika sätt och använder olika rapporter⁴⁴.

Beräkningar av medelvärde för avtalsbelopp och tider är beroende av hur insatserna har registrerats i PLUS. Vi har i vår granskning funnit exempel på att en mängd mindre insatser har gjorts om till komponenter och lagts under en gemensam insats. Andra exempel är när ett stort antal projekt vid ett ministerium samlas under ett program och registreras som en insats. Enligt vår uppfattning är begreppet insats inte användbart för att mäta produktivitet.

Inom ramen för bland annat FN-systemet, OECD/DAC och EU har skapats consensus mellan multilaterala givare, bilaterala givare och flertalet samarbetsländer om att använda MDG, med tillhörande 48 indikatorer, för uppföljning och analys av utvecklingssamarbetets effekter (impact). Detta förutsätter en utveckling av samarbetsländernas egna uppföljningssystem, så att det går att följa utvecklingen av dessa indikatorer. Inom de flesta samhällssektorer (som till exempel utbildning och hälsovård) finns det väl beprövade system för resultatuppföljning och redovisning av resultat på både nationell och internationell nivå. Även de internationella statistiksystemen ger resultatinformation kopplad till MDG. Exempelvis rapporterar DFID med hjälp av den s.k. trafikljusmodellen i vilken utsträckning samarbetsländerna är på väg att nå millenniemålen.

Enligt Sidas remissvar på Globkom behöver kapaciteten för kvalificerad analys, resultatuppföljning och utvärdering öka. Sida arbetar bland annat med att förstärka förmågan att analysera och bedöma mottagarens kapacitet att formulera och genomföra de åtaganden som anges statsbudgeten. Sida, liksom många andra finansiärer, anser att LFA bör användas vid projektgranskning, uppföljning och utvärdering av projekt inom utvecklingssamarbetet⁴⁵. I knappt hälften av de granskade insatserna har förväntade resultat preciserats enligt LFA eller annan metod (se vidare avsnitt 2.8.2). En LFA-baserad rejtningsmodell används även för den interna uppföljningen av hur genomförandet framskrider⁴⁶. Flertalet av intervjupersonerna hade emellertid inte använt rejtning i någon större utsträckning.

Sidas avdelningar arbetar internt med olika metoder eller former för styrning och uppföljning av verksamheten. Exempelvis använder SEKA Balanced Scorecard (BSC). En arbetsgrupp inom Control-lernätverket har tagit fram en modell för ”systematiska uppföljningsinstrument” inom varje avdelning⁴⁷. Modellen består av fem steg: Identifiering av styrprocessen, identifiering av avdelningens projektcykel, identifiering av regler och policys, interaktion mellan system och personal samt systematisk mätning och återföring.

2.5.3 Resultatredivisning

Behovet av att förbättra resultatinformationen inom Sida har uppmärksamats i många sammanhang⁴⁸. Därför har ett utvecklingsarbete i flera arbetsgrupper, bland annat en om resultatindikatorer⁴⁹ och en om resultatmätning i sektorprogramstöd⁵⁰. Synpunkterna från dessa grupper överensstämmer med resultatet av den granskning vi har gjort av 33 insatser och som redovisas i avsnitt 2.8.2.

Resultatredivisningen från Sida används inom Regeringskansliet i framtagandet av budgetpropositionen, vid den årliga resultatdialogen och i den löpande dialogen med myndigheten, men däremot finns

⁴⁴ Ekonomienheten: Uppföljning per 31 maj 2004

⁴⁵ Logical Framework Approach (LFA), januari 2003, Metodenheten

⁴⁶ SiRS-Sida Rating System Part II: A Hands-on User Manual (Sida, 2003)

⁴⁷ Best practice – systematiska uppföljningsinstrument (Promemoria 2004-06-08)

⁴⁸ Se till exempel The Management of Results Information at Sida (Sida Studies in Evaluation 01/01)

⁴⁹ Report on Result Indicators (Draft 030113)

⁵⁰ The Sida working group for measuring results in programme support (ARP), draft 0402024

inte den tid som krävs för att analysera denna resultatinformation och ställa följdfrågor⁵¹. Stora krav ställs således på myndigheternas förmåga att självständigt leverera resultatanalyser, som innehåller även inte efterfrågad information, som kan vara av betydelse för en politisk bedömning av verksamhetens resultat och effektivitet.

De externa och interna kraven på redovisning av resultat är ibland svåra att förena. Om myndighetens redovisning i alltför hög grad styrs av detaljinriktade externa redovisnings- eller rapporteringskrav finns det risk för att den interna styrningens behov får stå tillbaka. Myndigheternas årsredovisningar har generellt stora brister när det gäller kvalitet i resultatredovisningen⁵². Detta gäller inte Sida som erhållit rena revisionsberättelser.

2.5.4 Resultatstyrningen och kontrollansvaret

Sidas förhållningssätt till samarbetsländerna baseras på ambitionen att utveckla ett förtroendefullt partnerskap. Samtidigt har Sida som myndighet ett kontrollansvar, vilket också har framhållits av Sidas ledning. Flera av de intervjuade upplever att de är osäkra på vad kontrollansvaret innebär och hur de till exempel förväntas agera vid misstankar om korruption och maktmissbruk. Är det möjligt att förena en inte särskilt uppskattad kontrollerande myndighetsroll med en stödjande och rådgivande i relationen med partners? Hur utvecklas ett sådant förhållningssätt? Detta är centrala frågor i samband med utvecklingen av resultatstyrningen.

Kontrollmekanismer finns bland annat inbyggda i verksamhetsplaneringsprocessen, insatscykeln och de ekonomiadministrativa stödsystemen. Olika former av kontroll görs av bl. a chefer, controllers, QA och Projektkommittéerna (PC). Controllers – och deras nätverk – har en viktig uppgift i övervakningen av tillämpningen av Sidas policys, metoder och regelverk. I detta sammanhang kan även nämnas det så kallade rejting-systemet för uppföljning och bedömning av framsteg i implementeringsprocessen samt riskanalys som har börjat användas⁵³.

Uppgiften för den centrala PCn är att granska förslag om insatser över 50 MSEK om vilka Sidas GD eller regeringen⁵⁴ skall fatta beslut, samt granska andra insatser som Sida-S eller UM önskar råd om. Det senare är emellertid ovanligt. Denna granskning visar att behandlingen i PC sällan leder till några större förändringar av den aktuella insatsen⁵⁵. PCs huvudsakliga roll har således varit att kvalitetssäkra stora insatser i ett sent skede av beredningen⁵⁶. I de fall Sida bereder ett omfattande och långsiktigt åtagande i till exempel ett sektorprogramstöd, som planerats av samarbetslandet i samråd med andra givare och IUM finns i praktiken ett mycket begränsat handlingsutrymme när ärendet kommer till PC. Ur ett lärandeperspektiv skulle sannolikt en granskning av PC av mid-term reviews och utvärderingar av helt genomförda större insatser ge större effekt. Detta gäller även lokala PC (se avsnitt 3.2.5).

Sidas funktion för Quality Assurance (QA) avses säkerställa att UM (de som redan har full delegation och de som planeras få det) använder Sidas styrsystem som det är tänkt, att samarbetet inom UM och med Sida-S fungerar bra och att det finns tillräcklig kapacitet att klara åtagandet. Flertalet intervjuade uppskattar denna funktion och anser att den har bidragit aktivt till en kvalitetshöjning av arbetet vid FO.

⁵¹ ESV 2003:4 och ESO-rapport Ds 2003:7

⁵² ESV 2002:14

⁵³ The Rating Model, Metodenheten, febr 2003

⁵⁴ Sida får inte utan regeringens medgivande fatta beslut om insatser större än 50 mnkr om insatsen inte överensstämmer med landstrategin.

⁵⁵ Annual Report of the Project Committee och Professional Management: Översyn av metodenheten

⁵⁶ Det finns olika definitioner av begreppen kontroll och säkring. Den avgörande skillnaden mellan begreppen är att kontroll är reaktivt och säkring är proaktivt. Genom säkring bygger man på förhand in i processen olika åtgärder för att säkerställa att avsett resultat uppnås.

2.5.5 Främjar belöningsystemen en ökad resultatorientering?

Över tid har skett en kraftig förskjutning i människors drivkrafter i arbetet⁵⁷. Helt oberoende av den formella styrningens utformning finns det en rad styrimpulser som har att göra med den enskilda medarbetarens preferenser och livssituation. Flera av de intervjuade har framhållit incitamentens betydelse för den interna styrningen⁵⁸. Det finns dock enligt de intervjuade ingen systematisk diskussion inom Sida om belöningsystem. Detta gör att incitamentens betydelse inte uppmärksammas på samma sätt som den styrning som utgår från exempelvis de policydokument som gäller inom olika verksamhetsområden.

Materiella incitament handlar om lön, förmåner och stimulanser med ett ekonomiskt värde. De normativa drivkrafterna innefattar sociala, moraliska och ideella drivkrafter, som har att göra med mellanmänskliga relationer på alla nivåer. Men för många är idag de starkaste drivkrafterna de inneboende (inherenta), som har att göra med livskvalitet och den personliga utvecklingen. Som framgår av bilaga 3 till förstudien finns det skäl för alla chefer inom Sida att i sitt ledarskap uppmärksamma de inneboende drivkrafternas stora betydelse.

En fråga som har tagits upp såväl av intervjupersonerna som i förstudiens referensgrupp är varför inte ”uppnådda resultat” värderas och belönas högre inom Sida, jämfört med arbetet med planer, strategier och policyskapande dokument. Mycket mer tid och kraft läggs ner på planering än på uppföljning och utvärdering av resultat hävdas det. Ett effektivt sätt att stärka resultatstyrningen skulle således vara att göra uppnådda resultat, till exempel i förhållande till arbetsplanerna eller andra resultatindikatorer som tas fram, som det viktigaste kriteriet vid lönesättning och i andra belöningsystem inom Sida.

2.5.6 Styrning och processer för lärande

Hos såväl Sida som organisation som dess medarbetare behövs beredskap för anpassning och utveckling. Detta förhållningssätt, som förutsätter ett ständigt lärande, finns bland annat fastslaget i Sidas chefspolicy, medarbetarblomman, jämställdhetspolicy, och i beskrivningen av utvecklingsaktiviteter i Så är vi Så lär vi⁵⁹. Förslag finns på att årligen ta fram en strategisk plan för lärande, genom en process som är kopplad till VP⁶⁰. Hur Sida attraherar, rekryterar, behåller, förvaltar och utvecklar personalen och dess kompetens är avgörande för Sidas sätt att framgångsrikt sköta verksamheten. Sida står inför ökad biståndsvolym, breddning till nya länder, nya sektorer och ämnesområden samtidigt som en generationsväxling pågår och det är oklart om förvaltningsresurserna ökar i takt med sakanslaget. Allt detta ställer stora krav på anpassning av kunskaper och kompetens hos befintlig personal och en strategisk och medveten rekrytering av ny personal.

Sida har utarbetat verktyg som styr och stöder lärandet. Det handlar bland annat om chefs- och medarbetarpolicies och verktyg för definition av kompetens, kompetensanalys och kompetensprofiler. Sidas personal ägnar mycket tid åt lärande. Många anser ändå att det är för lite. Sida redovisar regelbundet de olika ”lärandeaktiviteterna” i förhållande till kompetensstjärnans fem kompetenser; yrkes teknisk kompetens, strategisk kompetens, lärandekompetens, relationskompetens, funktionell kompetens.

Vid intervjuerna har intervjupersonerna bland annat betonat de stora behoven av fortbildning för de som arbetar vid UM, när det gäller baskunskap om svensk förvaltning och den svenska resursbasen. Inom många sektorer ligger kunskaps- och kapacitetsutvecklingen i Sverige mycket långt framme.

⁵⁷ För en närmare beskrivning av människors drivkrafter i arbetet och hur dessa påverkar den interna styrningen se till exempel Svensson: Belöningsystem (KFS, 2001)

⁵⁸ Incitamentsstrukturen inom utvecklingssamarbetet har diskuterats ingående i rapporten ”Aid, Incentives, and Sustainability”. Sida Studies in Evaluation 02/01.

⁵⁹ Årsrapport 2001 från avdelningen för personal och organisationsutveckling

⁶⁰ Final report Learning strategy project (may 2004)

Det finns ett antal områden där vi i Sverige i ett internationellt perspektiv har särskilda erfarenheter. I en gemensam kunskapsutveckling i samarbetslandet ingår ett ansvar för att ta till vara detta kunnande. NPOs och andra anställda utan aktuell Sverigeerfarenhet måste därför tillförsäkras dessa kunskaper genom systematisk kompetensutveckling.

Flera av intervjupersonerna har påtalat svårigheterna att se att förändringarna av inriktningen på – och formerna för – utvecklingssamarbetet har lett till en förändrad intern styrning inom Sida. Hur de interna styrprocesserna utformas är i hög grad beroende av hur ledningen ser på lärande och vilken lärstrategi som tillämpas. Bland de intervjuade finns olika uppfattningar om i vilken utsträckning förändringarna av den interna styrningen inom Sida under de senaste åren har präglats av den utveckling som har skett vad gäller synen på kapacitetsutveckling i utvecklingssamarbetet. Utvecklingssamarbetet har inriktats mer mot budgetstöd, längre avtalsperioder, ökad koordinering/harmonisering med andra givare etcetera. Sidas interna styrning och processer för lärande har enligt några av de intervjuade hittills inte förändrats för att på ett metodiskt sätt samla upp erfarenheter och lära av dessa förändringar.

I projektbeskrivningen för lärstrategiprojektet sker en avgränsning när det gäller resultatbaserat lärande: ”Det innebär att det ofta är svårt, eller till och med omöjligt, att fastlägga ett klart samband mellan en insats och dess effekter. Att hantera denna problematik på ett konstruktivt sätt utgör en av de viktigaste utmaningarna för Sida som lärande organisation”⁶¹.

RBM som målstyrningsfilosofi fokuserar på lärande och policyutveckling baserad på kunskaper om faktiskt uppnådda resultat⁶². Sidas representanter har i reserapporter haft kritiska synpunkter på möten inom DAC där bland annat resultatstyrning och resultatuppföljning diskuterats. Dock har föreslagits att Sida ska ha en ”*arbetsmässigt måttlig profil*” och i stället luta sig mot Norad och DFID⁶³. Vid våra intervjuer har framkommit en rad synpunkter på Sidas låga profil i dessa sammanhang. Bland annat påpekas vikten av att erfarenheter från andra håll på ett systematiskt sätt förs in i Sida och diskuteras i VL som ett led i VLs lärande på detta område. Vidare anses det betydelsefullt att även den svenska rösten hörs i den internationella debatten om vilken linje som givarna samfällt ska driva.

2.6 Resultatstyrning genom policys

Syftet med policys är att de skall styra verksamheten mot vissa angivna mål som sammantaget skall leda till att huvudmålet för utvecklingssamarbetet uppnås⁶⁴. Policys är således centrala instrument i resultatstyrningen inom Sida. Som framgår ovan i avsnitt 2.3 anses policys och Sidas regelverk, av de intervjuade som det mest styrande i det dagliga arbetet. Detta gäller även de anställda vid ambassaderna, där policys tillsammans med landplanen och regelverket utgör ramen för arbetet. Policydokumenten är således en viktig del av resultatstyrningen. De anger inriktningen för verksamheten inom en rad områden. Ibland innehåller de också konkreta målformuleringar. Det finns i vår förstudie en ingående beskrivning av Sidas policys, som inte skall upprepas här. Vid intervjuerna har bilden från huvudstudien förstärkts. I huvudstudien har emellertid framkommit nedanstående kompletterande synpunkter.

De övergripande policydokumenten *Sida vid Sida, Perspektiv på fattigdom*⁶⁵ och *Så arbetar Sida* är välkända bland de intervjuade. Detta gäller särskilt *Så arbetar Sida* (Sida at Work), som styr och vägleder med-

⁶¹ PEO: Projektbeskrivning Lärstrategiprojektet (Beslutsnummer PEO 543-03)

⁶² DAC: Results-Based management: Towards a common understanding among Development Cooperation Agencies. Discussion Paper, October 15, 2003

⁶³ Reserapport 2003-11-11 angående DACs Joint Venture on Managing for Development Results

⁶⁴ Om policys och metoder, 2003-05-26 (draft).

⁶⁵ Sida: Perspektiv på fattigdom (juni 2004)

arbetarna i deras arbete⁶⁶. Det finns som tidigare nämnts i avsnitt 3.4.1 bland de intervjuade en uppslutning kring POP, som en ”mind map”⁶⁷, men det saknas inte invändningar. Flertalet av de intervjuade är oklara över vilka faktiska konsekvenser POP får för deras eget arbete. En ”mind map” kräver en helt annan förankring än en manual om den skall bli styrande i vardagen. Implementeringen av POP är en strategisk prioritering 2004–2006⁶⁸. Projektet FOTH⁶⁹, som har initierats i syfte att förankra POP är ett viktigt initiativ. Under hösten pågår i en projektgrupp arbetet med Vägledningen. I denna ska arbetet med fattigdomsanalysen under hela processen och på relevanta nivåer (land/sector/projektnivå etcetera) konkretiseras. Det finns bland de intervjuade förväntningar på att detta arbete skall underlätta identifieringen av målkedjorna mellan fattigdomsmålet och resultatet av aktiviteterna i den enskilda insatsen.

Den betydande omfattningen på policydokument lyfts vid intervjuerna i huvudstudien återigen fram som ett problem. Dessutom finns det oklarheter kring i vilken utsträckning policies är tvingande, hur man gör när policies inte överensstämmer med varandra och vad som gäller i pågående insatser när policies ändras. Flera av de intervjuade understryker vikten av att övergripande policies får genomslag i de ämnes- och temapolicies som finns inom Sida och påpekar att så är det inte idag. Det finns dock ingen samlad tidsplan för när revideringen av övriga policies utifrån PoP ska ske.

Några iakttagelser i granskningen:

- Nuvarande sex tematiska policies utgör viktiga utgångspunkter i genomförandet/bedömningen av den fattigdomsanalys som skall vara startpunkten för landstrategiarbetet. En eller flera av dem kan därefter få en nyckelroll i den fortsatta utformningen av de insatser landstrategin pekar ut. Det är således inte nödvändigt att tillämpa alla tematiska policies på alla insatser, utan endast de som strategiskt identifierats som viktiga. Därmed uppfattas tematiska policies som en del i resultatstyrningen.
- Resultatstyrning sker även genom ämnespolicies, då dessa innehåller såväl ställningstaganden i policyfrågor som strategiska prioriteringar, slutsatser beträffande arbetsmetoder etcetera.
- De avdelningspolicies som bara gäller inom vissa avdelningar för olika sektorer eller verksamhetsområden styr ibland prioriteringar och målformuleringar i vardagsarbetet i större grad än exempelvis VP enligt några av de intervjuade. Detsamma gäller ”Så arbetar XX-avd”, som anger praxis när det gäller arbetet på respektive avdelning. Även enskilda UM har utarbetat egna guidelines⁷⁰.
- De metoddokument som är verksövergripande (Så arbetar Sida, Riktlinjer för landstrategier i svenskt utvecklingsbistånd, Manual för insatscykeln, Metoder för fattigdomsanalys/bedömning av fattigdomsanalys samt Uppföljning av fattigdomsinriktningen) har på motsvarande sätt en normerande effekt.
- Ett problem är att de tidigare handlingsprogrammen i praktiken lever kvar genom målen i äldre insatser och inte alltid överensstämmer med senare fastställda policies. Kan en samarbetspartner i efterhand åläggas att redovisa resultat utifrån en policy som inte fanns när avtalet skrevs?

⁶⁶ Så arbetar Sida skall vara ”dels en källa till kunskap om centrala mål, begrepp, synätt och principer, dels en praktisk handledning för alla som arbetar med landstrategier och konkreta insatser”.

⁶⁷ I dokumentet beskrivs PoP på följande sätt: ”It is not a manual or a road map, but hopefully a compass and a mind map”.

⁶⁸ Sida: Strategiska prioriteringar 2004–2006

⁶⁹ Projektbeskrivning. Från ord till handling. Projektet för tydligare fattigdomsfokus. 2003-06-18.

⁷⁰ Sidas svar på Globkoms frågor – Sida PM 2001-04-25

- I vissa policydokument ingår även erfarenhetsbaserade tips och råd i ”hur-frågor”. Exempelvis består Sidas program för hållbar utveckling av tre delar – policy, erfarenheter respektive handlingsplan⁷¹.

Policy- och metoddokumenten innehåller enligt de intervjuade för många och otydliga krav, som presenteras som lika viktiga. En tydligare åtskillnad önskas av de intervjuade mellan vad som är regler som måste följas å ena sidan och å andra sidan erfarenhetsbaserade råd om vilket agerande som är lämpligt, vilken metod som är effektivast i en viss situation etcetera.

2.7 Resultatstyrning genom landstrategiprocessen

2.7.1 Landstrategiprocessen

Land- respektive regionstrategierna och de årliga landplanerna är centrala styrinstrument för utvecklingssamarbetet. Regeringen beslutar om strategierna och Sida utarbetar dem.⁷² De är också viktiga underlag för uppföljning och beräkning av resursåtgång för utvecklingssamarbetet, vid resursallokering inom Sida-S samt vid bedömning av fältorganisationens dimensionering.

Regeringens styrning av samarbetet med ett visst land genom land- och regionstrategier infördes för cirka tio år sedan⁷³. Landstrategin bör, enligt propositionen ange övergripande mål och inriktning. För närvarande finns det landstrategier för sammanlagt 43 länder samt åtta regionstrategier⁷⁴.

UDs och Sidas gemensamma riktlinjer för landstrategiarbetet beskriver processen och innehållet⁷⁵. Enligt riktlinjerna skall i landstrategin sammanfattas slutsatserna från land- och resultatanalyserna och definieras de strategiska frågorna för det framtida samarbetet. Därefter skall mål, dialogfrågor samt villkor och inriktning för det svenska biståndet fastställas. Landstrategin ska vidare indikera vilka resurser som krävs för att uppnå fastställda mål och föra en strategisk diskussion om behovet av administrativa resurser. Processen att utarbeta en ny landstrategi kan ta upp till två år.

Många insatser är långsiktiga och ”ärvs” i arbetet med en ny landstrategi. Det är inte alltid så tydligt vilka delar av insatsportföljen som måste fasas ut på grund av att de inte längre överensstämmer med strategin. I granskningen har fler av intervjupersonerna framfört kritik även mot landplanerna för otydlighet när det gäller att länka samman målen för enskilda insatser och målen i landstrategin. Landplanerna uppfattas mest som en uppräkningslista av insatser och ger inte någon ledning för vad som bör prioriteras bland alla idéer och uppslag när det gäller nya insatser.

Brister i resultatstyrningen genom landstrategierna har framförts i olika sammanhang. Bland annat har i utvärderingarna av genomförandet av landstrategierna för Vietnam och Laos hävdats att det strategiska beslutsfattandet har varit icke-transparent, att grunden till beslut har varit otydliga och att beslut ibland tagits ad hoc⁷⁶. På motsvarande sätt kritiserades Landstrategin för Moçambique 1996–2001 i en utvärdering för att inte tillräckligt konkret operationalisera de övergripande målen för utvecklingssamarbetet⁷⁷. Samband saknades bland annat mellan målen och alternativa tillvägagångssätt att nå dem.

⁷¹ Omsorg om miljön, 1998

⁷² Bistånd via ambassader. En granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet. RiR 2004:10 (s. 154 ff).

⁷³ Proposition 1992/93:244 om styrnings- och samarbetsformer i biståndet.

⁷⁴ Budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1)

⁷⁵ UD/Sida: Riktlinjer för landstrategier i svenskt utvecklingssamarbete, 2001.

⁷⁶ Implementation of the 1999–2003 Country Strategy for Swedish Development Cooperation with Vietnam – Sida EVALUATION 02/35 samt Implementation of the 1999–2003 Country Strategy for Swedish Development Cooperation with Laos – Sida Evaluation 02/36.

⁷⁷ Assumptions and Partnerships in the Making of a Country Strategy – An Evaluation of the Swedish-Mocambican Experience (Evaluation Report 01/07)

Erfarenheterna av LFA i landstrategiprocessen är begränsade⁷⁸ och Sida avser att arbeta vidare med metodutveckling inom detta område⁷⁹.

I processen för utarbetande av landstrategier har regionavdelningen alltid huvudansvaret. Varje regionavdelning har utvecklat egna processer för utarbetandet av landstrategier. Utkast till landstrategi skrivs av ansvarig UM i samråd med Sidas ämnes- och regionavdelningar. Stödet till enskilda organisationer programmeras inte i landstrategierna, men SEKA medverkar ändå i vissa landstrategiprocesser, genom att föra in de enskilda organisationernas erfarenheter av deras insatser i det aktuella landet.

Forskningssamarbetet berörs oftast bara översiktligt i landstrategin även i de fall forskningssamarbetet volymmässigt motsvarar cirka en tredjedel av resursöverföringen.

En vanlig kritik mot landstrategierna är att de inte ger konkret vägledning för valet av insats⁸⁰. I ”*Mind the Middle*” föreslås att landplaneprocessen utvecklas så att gapet mellan landstrategin och insatscykeln minskar. En översyn av landplaneprocessen har genomförts med utgångspunkt från

bland annat de nya förutsättningar som fältvisionen ger⁸¹. Landplanen fastställs årligen, men perspektivet skall vara flerårigt. Åtaganden om insatser kan och bör vara långsiktiga, men dispositionsrätten är ettårig. Detta skapar en obalans mellan det långsiktiga ansvaret för utvecklingssamarbetet och de kortsiktiga begränsningarna av befogenheterna.

Vi har granskat landstrategierna i de fyra länder⁸², som har valts ut för huvudstudierna, och hur dessa strategier har utarbetats, genomförts och följts upp. Vi har också granskat kopplingen mellan landstrategi, landplan och verksamhetsplaneringsprocessen. Granskningen visar att landstrategierna saknar tydliga mål, som anger vilka resultat som avses uppnås under de 3–5 år strategin omfattar. Det finns oftast heller inga resultatindikatorer på denna nivå. Landplanerna innehåller inte preciseringar av annat arbete, utöver hanteringen av insatserna, som också utförs vid FO, exempelvis vad som de facto planeras göras i policydialogen med samarbetslandet, givarsamordning och harmonisering, medverkan i multilateralt arbete, samverkan med SEKA och SAREC om det civila samhällets utveckling respektive forskningssamarbetet etcetera.⁸³. Partnerskap mellan enskilda organisationer kan vara mer ändamålsenligt än ett samarbete med samarbetslandets statsförvaltning visar SEKAs erfarenheter. Förhållningssätt avseende forskningssamarbetet har också i mycket liten utsträckning fått genomslag i Sidas policydokument och i överväganden i landstrategiprocessen.

I en av dessa landstrategier (Moçambique) finns det en målstruktur där ”*Area/programme goals*” härleds ur ”*overall objectives*” och ”*meso goals*”⁸⁴. Detta anses av personalen vid berörd ambassad ge en – jämfört med tidigare landstrategi – tydligare övergång mellan de övergripande målen och de konkreta målen för den sektor som var och en ansvarade för. Som framgår ovan kritiserades den tidigare landstrategin för bland annat denna brist.

⁷⁸ Uppföljning av åtgärdsplan avseende Sida Evaluation 00/22 och 01/07 Landstrategiutvärderingar (PM 2003-02-03)

⁷⁹ Förslag till ställningstagande avseende landstrategiutvärderingarna för Vietnam och Laos (Sida management response 2003-09-17)

⁸⁰ Mind the Middle, Sida Evaluation 02/37

⁸¹ Guidelines for the Annual Country Programming Process.

⁸² Bangladesh 2002–2005, Moçambique 2002–2006, Sri Lanka 2003–2007 och Zambia 2003–2007

⁸³ Det finns dock undantag, till exempel när det i landplanen för Moçambique definieras fyra huvudteman för dialogen, nämligen finansiell styrning, decentralisering, korruption och valet 2004.

⁸⁴ Landstrategin för Moçambique 2002–2006

Enligt intervjupersonerna fungerar landstrategiprocesserna i huvudsak bra, även om flera av dem anser att det i praktiken är landplanerna som har den mest styrande effekten. Prioriteringarna kan inte alltid ske med utgångspunkt från landstrategierna utan vissa strategiska överväganden sker mera ad hoc⁸⁵.

Nya riktlinjer för landstrategiarbetet håller på att utarbetas. I samband med detta diskuteras bland annat mål- och rollfrågor, för vilka länder ”samarbetsstrategier” ska utarbetas, om budgetstödet ska ingå och om eventuellt andra politikområden som ska ingå. Sidas roll i förhållande till andra aktörer i denna process kan således komma att förändras⁸⁶. Tidigare uppnådda resultat är en viktig utgångspunkt för att landstrategin/samarbetsstrategin ska bli resultatstyrd. Det faktiska utfallet ska relateras till målen i gällande strategi både när det gäller landprogrammet i sin helhet och de viktigaste samarbetsområdena. Landets egen årliga uppföljning av fattigdomsstrategin (inklusive MDG på landnivå) är ett viktigt underlag. Utifrån denna resultatanalys ska slutsatser dras för den kommande strategin. Särskild uppmärksamhet bör ägnas ägarskap, korruptionsrisker, genomförandekapacitet, upphandlingsfrågor, andra givares resultatanalyser och för-/nackdelar med olika kanaler. Bedömningen bör om möjligt genomföras tillsammans med berörda samarbetspartners.

2.7.2 Målformuleringar

I denna granskning har vi kunnat konstatera att de landstrategier som vi har gått igenom är så allmänt hållna att det mesta kan inrymmas. Som en konsekvens av att de saknar mål för utvecklingssamarbetet innehåller strategierna inte heller resultatindikatorer. För att landstrategierna ska få avsedd styrkraft bör de dels ange tydliga mål för utvecklingssamarbetet, dels innehålla uppföljningsbara resultatindikatorer. Vår granskning visar också att strategins innehåll inte alltid följer slutsatserna i land- och resultatanalysen.

Det är bara i en av landstrategierna för de länder som ingår i vår granskning, som det finns en tydlig målstruktur (Moçambique). Här finns det dessutom en bra koppling mellan målen i landstrategin och landplanen. I landplanen är insatserna inordnade i cluster under denna målstruktur. Detta bör kunna tjäna som ett exempel vid utvecklingen av en generell modell för resultatstyrning i landstrategi- och landplanarbetet. Globkom påtalade svagheter i samländernas planerings- och ledningskapacitet vid framtagandet av landstrategierna. Mot bakgrund av Sidas synsätt på ägarskap och landstrategiprocessens centrala roll i Sidas interna styrning har detta avgörande betydelse för möjligheterna att få genomslag för en starkare resultatstyrning i samländet.

För att vidareutveckla styrningen i en resultatstyrd organisation krävs tydliga mål på alla nivåer, som dessutom logiskt hänger samman. Att utveckla en fungerande styrprocess handlar om ett interaktivt lärande i hela organisationen över en längre tidsperiod. Att dessutom säkerställa att målen är realistiska utifrån tillgängliga resurser och andra förutsättningar innebär ett arbete som innefattar ett nät av kontakter och förhandlingar.

2.7.3 Resultatuppföljning, resultatrapportering och resultatanalys

De övergripande kraven på återrapportering i regleringsbrevet för 2004 medför att metoderna för att följa upp och mäta resultat måste förbättras. FO ska, i enlighet med den nya modell för uppföljning av utvecklingssamarbetet som gäller, rapportera uppnådda resultat i förhållande till målen i CP till Sida-S. Denna granskning visar att eftersom mål i stor utsträckning saknas på aggregerad nivå i landstrategier och landplaner tenderar resultatrapporteringen att fokusera på de enskilda insatserna och/eller aktiviteter. I en nyligen genomförd granskning av resultatanalyserna konstaterar ESV bland annat att bara hälften av sektorsanalyserna innehåller en resultatmatris och att analyser av kostnadseffektivitet saknas

⁸⁵ Implementation of the 1999–2003 Country Strategy for Swedish Development with Vietnam. Sida Evaluation 02/35

⁸⁶ Se bland annat Riktlinjer för planeringsinstrumentet – lägesrapport (Promemoria 2004-04-05)

helt. ESV rekommenderar en höjning av kvaliteten på rapporterna, att resultaten aggregeras och att Sida tydliggör vilket uppdraget är för resultatanalysen⁸⁷.

Det finns en bred internationell diskussion om hur resultatrapportering bör utformas för att ge beslutsfattare på olika nivåer ett bra beslutsunderlag. Även inom Sida finns det arbetsgrupper med uppgift att vidareutveckla rapporteringen. FU har föreslagit att Regionforum ska följa arbetet i de olika arbetsgrupper som arbetar med utvecklingen av RBM⁸⁸. Vid våra intervjuer har framförts många kritiska synpunkter kring avsaknaden av en mer strategisk diskussion på VL-nivå när det gäller resultatstyrning generellt och resultatrapporteringen speciellt. Det anses inte vara tillfyllest att arbetet i olika ad hoc-grupper "följs" utan någon synlig gemensam styrning.

2.8 Resultatstyrning genom insatscykeln

2.8.1 Insatscykeln

Vikten av en aktiv insatsportföljhantering, samordning med andra givare, differentierad aktivitetsnivå vid projektberedningar, fler programstöd, längre avtalsperioder och större insatser har betonats av Sidas ledning⁸⁹. Vår granskning visar att medarbetarna strävar efter att arbeta i enlighet med denna inriktning. Omorienteringen när det gäller val av insatser, som gör att insatsportföljens sammansättning förändras, tar emellertid tid innan den ger effekt. Många åtaganden är långsiktiga och måste fullföljas.

Av granskningen framgår att de granskade insatserna i hög grad uppfyller de krav som ställs i Så arbetar Sida. Men det framgår också av sammanställningen att standarden är ojämn när det gäller hur insatserna resultatstyrts. Vi sammanfattar i detta avsnitt de viktigaste resultaten av granskningen av insatserna.

2.8.2 Granskning av insatser

Vi har särskilt ingående granskat ett urval⁹⁰ insatser i de fyra länder som ingår i huvudstudien. Granskningen har skett genom studier av allt tillgängligt material samt intervjuer med ansvariga handläggare vid berörd UM och vid Sida- S. Granskningen har genomförts med hjälp av en checklista omfattande drygt 30 frågor/frågeområden, som är viktiga ur ett resultatstyrningsperspektiv. I ett "protokoll" för varje insats har vi dokumenterat analysen av varje fråga i checklistan. Denna analys har sedan omsatts i en bedömning i form av ett siffervärde på en fyrgradig skala från noll till tre för varje fråga. I redovisningen nedan anges inom parentes den genomsnittliga bedömningen av insatserna för varje fråga som ett index mellan noll och tre. Generellt sett kan bedömningar under två anses vara inte tillfredsställande.

Insatsens koppling till mål i landstrategier och landplaner

Granskningen visar att det finns en tydlig koppling mellan insatserna och landstrategin respektive landplanen, men att denna koppling beror på att både landstrategi och landplan i huvudsak är en uppräkningslista av insatser. Av de 31 insatserna kunde 29 härledas till landstrategin och 26 till landplanen (genomsnittsindeks 2,81 respektive 2,89). Främst sker kopplingen genom att insatsen som sådan omnämns i landstrategin respektive landplanen. Som framgår ovan i avsnitt 3.7.2 var det bara i ett av de fyra länderna som det fanns en enhetlig målstruktur, där kopplingen mellan landstrategi, landplan och insatser är tydlig. Därför är det en mindre del av insatserna där målen för dessa kan kopplas till mål i

⁸⁷ ESV: Sida's Performance Analyses – quality and use (February 25, 2004)

⁸⁸ Field Unit: The Field Vision. Final Report 2004-10-03

⁸⁹ GD:s förord och Sidas strategi 2004–2007

⁹⁰ Urvalet omfattade totalt 33 insatser. En av dessa är en insats en direkt fortsättning på en tidigare insats, som också ingår i urvalet. Dessa båda insatser har vi i granskningen betraktat som en insats. En annan insats i urvalet är en separat utvärdering av en annan insats som ingår i urvalet. Även dessa har vi behandlat som en enda insats i granskningen.

landstrategin eller landplanen (genomsnittindex 0,87 respektive 1,00). Insatsportföljens sammansättning är således i allmänhet inte en följd av att vissa mål har formulerats för utvecklingssamarbetet i landet.

I ungefär hälften av insatserna har målen för insatsen utarbetats tillsammans med samarbetspartnern (framtagande av faktaunderlag, dialog kring ambitionsnivåer, precisering av mål i hela målkedjan) och/eller har en måldialog funnits med (och i) samarbetslandet (genomsnittindex 2,58). Insatserna tillhör, med ett undantag, de huvudområden som preciseras i det övergripande samarbetsavtalet mellan länderna.

Samarbetsländernas resultatstyrningsprocess, samarbetet med andra givare

Beredningsprocessen för insatserna är i relativt stor omfattning anpassad till resultatstyrningsprocessen i samarbetslandet (genomsnittindex 2,27), vilken dock enligt de intervjuade generellt sett är outvecklad. I de fall måldiskussioner förts med samarbetslandet har initiativet till dessa diskussioner oftast tagits av Sida eller annan givare. Sida har i viss utsträckning engagerat sig i utvecklingen av finansiella styrsystem i samarbetsländerna, men vi har i denna granskning inte kunnat finna motsvarande insatser när det gäller resultatstyrningen. Det finns dock i de studerade länderna mindre goda erfarenheter av Sidas försök att stödja utvecklingen av alltför sofistikerade budgetsystem⁹¹. Effekterna av aktiviteter för att öka resultatorienteringen har däremot varit goda i flertalet av de granskade insatserna.

Anpassningen till samarbetslandets resultatstyrningsprocess har oftast skett i samband med dialogen kring insatsen. I samtliga de fall insatsen riktas till det civila samhället finns en tydlig koppling till styrprocesserna i den enskilda organisationen.

PRSP har använts i liten utsträckning i landstrategierna och inte heller i de enskilda insatserna finns, med få undantag, en koppling till samarbetslandets PRS. Det framgår inte av de insatser som vi har granskat att Sida gett något stöd till genomförande av participatory poverty analyses inom ramen för PRS-processer. Inte heller framgår det att Sida har lagt större vikt vid dessa analyser vid utformning, genomförande och utvärdering av insatser. Effekter av att Sidas medarbetare har varit involverade i dialogen kring insatsens utformning har inte dokumenterats. Inte heller framgår det om dialogen med Sida haft någon effekt på insatsens genomförande. Samverkan med andra givare beträffande insatsen har i tolv av insatserna fungerat bra ur ett resultatstyrningsperspektiv (genomsnittindex 2,22). Ofta saknas emellertid dokumentation, där det framgår om och hur samverkan skett samt vad det lett fram till. I fem fall har det inte heller funnits muntlig information kring detta på grund av personalbyte avseende ansvariga handläggare. I åtta insatser har samverkan med andra givare inte varit aktuell.

Användning av LFA, uppföljning och återrapportering av resultat

I knappt hälften av fallen har resultatkraven i insatsen preciserats enligt LFA eller motsvarande (genomsnittindex 2,00). Det finns fragmentariska målformuleringar i ytterligare fem insatser, men i sex insatser saknas mål och i sex fall finns inget underlag för bedömning. Hälften av insatserna har mål och tydliga resultatkrav, vilka kan anses vara kopplade till fattigdomsmålet (genomsnittindex 2,12).

Oftast framgår det att tidigare "resultatanalyser" – som snarare utgörs av referenser till tidigare erfarenheter och inte regelrätta resultatanalyser – har använts som underlag vid utformning av insatsen (genomsnittindex 2,75). I samtliga dessa fall har insatsens utformning påverkats av de tidigare erfarenheterna enligt "resultatanalyserna" (genomsnittindex 2,64). "Good practice" har ofta också beaktats vid utformningen av insatsen (genomsnittindex 2,54). Erfarenheter från Sida, andra givare, genomförandeorganisationen och samarbetslandet har utnyttjats i varierande utsträckning. Detta visar bety-

⁹¹ "Placing undue importance on concepts such as accrual accounting, investing them with powers of solving all the problems of mismanagement should be avoided... They are not going to be achieved in an environment of limited understanding of simple budgeting, few accountants and a lack of computer literacy." External Evaluation of State Financial Management Project, Mozambique (Sida/Crown Agency)

delsen av att resultatinformation och resultatanalys sprids och kommer alla intressenter till del, så att den inte stannar hos till exempel genomförandeorganisationen. I de granskade insatserna har tillgången på den information som använts som "Good practice" ofta varit personberoende, det vill säga baserats på handläggarens egna erfarenheter eller någon annan person som medverkat i beredningen. Av dokumentationen framgår att det sällan har gjorts någon förfrågan om "good practice" till andra givare, sökning på Internet eller liknande.

Ansvarsfördelningen för genomförande och måluppfyllelse är tydlig i 21 av insatserna (index 2,64). I undantagsfall har givargruppen velat "sätta sig i förarsätet", när samarbetspartnern inte lyckas genomföra och driva programmet framåt enligt avtal.

Även ansvarsfördelningen för uppföljning och rapportering av resultat är tydlig mellan Sida och samarbetspartnern i en majoritet av insatserna (index 2,40). I några fall har det funnits oklarheter kring om det är Sida eller samarbetspartnern som skall upphandla konsult för Mid-term Review eller annan uppföljningsinsats.

Definition av resultat och resultatstyrning, resultatindikatorer

Endast i tolv insatser har vi i dokumentationen eller vid intervjuerna fått information som gör det troligt att begreppet resultat uppfattas och förstås på ett likartat sätt av dem som är engagerade i insatsen (index 2,05). I fem insatser är det uppenbart att det finns helt olika uppfattningar och i ytterligare fem insatser finns det dokumenterade olikheter. I tre av insatserna rör det sig om skillnader i uppfattning inom givargruppen, men oftast avser de dokumenterade olikheterna partnern i samarbetslandet. I nio insatser saknas information som gör det möjligt att bedöma hur begreppet tolkats.

Det finns relativt ofta dokumenterade skillnader i förhållningssätt vad beträffar resultatstyrningen av insatsen mellan Sida och samarbetspartners (mottagare och andra givare), men även på denna punkt saknas för många av insatserna underlag för en bedömning. Detta är ett av de områden som har lägst index (index 1,68). De dokumenterade åsiktsskillnaderna mellan Sida och samarbetspartnern gäller bland annat om kraftiga omotiverade förseningar i insatsens genomförande i förhållande till avtal ska accepteras och/eller pengar utbetalas till sista öret trots betydande brister i måluppfyllelse.

Andra exempel är förhållningssättet vid fall med till exempel olika typer av maktmissbruk eller vid misstanke om korruption.

Det finns ofta fastställt vissa indikatorer för insatserna (index 2,58). Indikatorerna avser emellertid främst genomförda aktiviteter och kan därmed knappast betraktas som resultatindikatorer. Det är relativt vanligt med indikatorer som avser output. Indikatorer för outcome och impact finns i mindre än hälften av insatserna. Indikatorer för impact (som ofta avser en längre tidsperiod än själva insatsen) förekommer i större utsträckning än indikatorer för outcome. Det finns också exempel på indikatorer som på ett logiskt sätt täcker in hela effektkedjan. Vi har här endast registrerat förekomsten av indikatorer och inte deras kvalitet. Relevansen är i vissa fall svår att bedöma då tydliga mål saknas. Indikatorerna är i allmänhet mätbara, men det framgår sällan av planeringsdokumenten vilka metoder som ska användas för att följa upp resultaten.

Uppföljning och utvärdering av resultat

I drygt hälften av insatserna finns planer på fördjupad uppföljning eller utvärdering och medel finns avsatt för detta (index 2,12). Dessa medel är dock med få undantag mycket blygsamma i förhållande till insatsens storlek. Vidare har utvärderare oftast upphandlats sent under insatsens genomförande. Om en utvärdering görs efter genomförandet kan vissa svårigheter uppstå till exempel när det gäller att i efterhand få fram erforderliga underlag eller att intervjua personer som deltagit i arbetet. Två av insatserna har följts av utvärderare under hela genomförandet. I ett fall genomförs en omfattande utvärdering, som en egen insats, av ett större program. Vi har också noterat att Mid-term Reviews ofta

genomförs senare än planerat, vilket innebär att kort tid återstår av projekttiden för att göra det möjligt att rätta till eventuella brister.

Hälften av de insatser som skulle utvärderas har utvärderats på något sätt (index 1,50). Oftast har det varit i form av en Mid-term Review. Detta är ett av de lägsta indextalen i denna granskning och bekräftar bilden av att mer kraft läggs på beredning än på uppföljning och utvärdering av insatser. I hälften av insatserna med en genomförd Mid-term Review eller annan form av uppföljning av resultatet under pågående insats har dessa lett till en revidering av insatsen.

Mål och genomförda resultatuppföljning ger – trots de stora bristerna – i ganska stor utsträckning erforderligt underlag för ställningstagande vid nästa beslutstillfälle i insatsen enligt intervjuerna (index 2,52).

I hälften av de insatser där angetts att så skulle ske har återkoppling skett av resultat till genomförandeorganisation och olika intressenter för organisatoriskt lärande (index 2,00). Detta har skett bland annat genom möten, seminarier och workshops.

Resultatet av insatsen har i allmänhet följts upp löpande på överenskommet sätt (index 2,42). Det finns dessutom oftast en resultatdialog mellan samarbetslandet och Sida under genomförandet av insatsen (index 2,59). I endast hälften av insatserna finns Agreed Minutes (eller motsvarande) med analyser och/eller diskussion om resultat (index 2,30). Dessa innehåller i vissa fall överenskommelser om åtgärder för förbättrad måluppfyllelse (index 2,15). Återkoppling från Sida till genomförandeorganisationerna på resultatrapporterna sker ibland även i andra former (index 1,90), vilket kan bidra till förbättringar av det fortsatta arbetet.

Så arbetar Sida, rollfördelning, projektkommittéer

I 18 av insatserna svarar bedömningspromemorian upp mot Så arbetar Sida (index 2,31). Vid intervjuerna påpekades att bedömnings-PM skrivs för att svara på de obligatoriska checkfrågorna enligt Så arbetar Sida, men att de egentliga besluten om insatsen fattats tidigare i andra processer⁹².

Rollfördelningen mellan olika funktioner vid Sida-S och UM har oftast varit ändamålsenlig under beredningen av insatsen (index 2,32). Särskilt nöjda är de intervjuade med stödet från INEC. Beredningsplaner fanns i mycket liten utsträckning i de insatser som granskats.

Mål- och resultatuppföljning har i liten utsträckning diskuterats i ambassadens PC (index 1,10). Detta kan sammanhånga med att funktionen är ganska ny (se vidare avsnitt 4.3.3). De handläggare vilka haft insatser uppe till diskussion har varit nöjda med synpunkterna och diskussionerna. Flera av insatserna har även behandlats vid ämnesavdelningarnas PC. Det finns således en viss risk för dubbelarbete.

Av avtalet om insatsen mellan Sverige och samarbetslandet framgår oftast både vilka målen är och hur resultatuppföljningen under avtalsfasen ska ske (index 2,83).

Sammantagen bedömning

Vår sammantagna bedömning är att målformulering, uppföljning och analys av resultat i insatscykeln har hanterats enligt kraven i Så arbetar Sida i ungefär hälften av de insatser vilka kunnat bedömas (index 1,92). Resultatuppföljningen ger dock enligt vår bedömning i mindre utsträckning erforderligt underlag för att möta de krav som regleringsbrevet 2004 ställer på Sidas återrapportering (index 1,55). Endast tio av insatserna ger ett sådant underlag.

⁹² Se även Chefsforum 2004-05-18 (minnesanteckningar 2004-06-09)

2.8.3 Resultatstyrning av olika typer av insatser

Sida arbetar i ökad utsträckning med programstöd, samtidigt med stöd till mer avgränsade projekt. Att gå från projekt- till programansats påverkar hela organisationen och styrningen i dess helhet. Detta kräver än mer av ett processorienterat arbetssätt, eftersom fler blir inblandade i insatsen. Programtänkandet gör arbetet mer integrerat med samarbetslandets egna utvecklingsinsatser och även med processen hos andra aktörer. Det är därför inte längre kristallklart när olika överväganden skall göras – i landstrategiarbetet, i landplanen eller under insatscykeln. Eftersom detta idag rör sig om olika huvudprocesser finns risken att å ena sidan för tidigt binda upp resurser till stora åtaganden och å andra sidan skjuta på ställningstaganden till en tidpunkt då resursutrymmet har blivit alltför begränsat.

Flera av de personer som intervjuats i denna granskning anser att samarbetslandets PRS är mer vägledande för sektorsprogram än vid insatser som avser avgränsade projekt. Dessutom påpekas att programinriktningen medför krav på att Sida på ett flexibelt sätt anpassar personalresurserna både vid UM och Sida-S till de olika stadierna i verksamheten då det finns behov av medverkan. Närvaro lokalt anses mycket viktig för medverkan vid dialogen på i fält, givarsamordning etcetera. I de länder vi har besökt under granskningen varierar givarsamordningen och harmoniseringen högst betydligt när det gäller omfattning och arbetsformer. I det ena fallet finns en Local Consultative Group med 22 undergrupper⁹³ och i ett annat nästan ingen formaliserad givarsamordning alls.

Resultatstyrningen är generellt mest välutvecklad i insatser som riktar sig mot det civila samhället. Detta gäller samtliga studerade frågor/frågeområden. Som förklaring har vid intervjuerna pekats på att det i dessa insatser har funnits ett större intresse hos samarbetspartnern för dialogen med Sida, ett större engagemang i sakfrågorna samt att samarbetsorganisationerna är vana vid att arbeta resultatorienterat.

2.8.4 Resultatuppföljning och resultatrapportering i avtalen

I avtalen om insatser anges krav på rapportering från samarbetslandet. Hur denna rapportering avses gå till framgår sällan av avtalet utan detta diskuteras först när tidpunkten närmar sig. Av avtalet framgår i allmänhet inte heller kraven på innehållet i resultatanalysen. I rapporteringen från program och projekt saknas ofta analys av *output* och framförallt *outcome* (Short-Term Outcomes och Medium-Term Outcomes). Genomförda aktiviteter betraktas ofta som resultat. Resultatanalyserna innehåller sällan avsnitt om ”*lessons learned*”, med en diskussion kring framgångsfaktorer, problem och misstag.

I de insatser som ingår i vår granskning har uppföljning och rapportering av resultat oftast skett i enlighet med avtal. Ofta saknas dock en analys och redovisning av orsakssambanden mellan insatserna och utvecklingen. Skälet torde vara att en sådan analys inte efterfrågas i avtalen.

Ibland görs fördjupade utvärderingar av oberoende utvärderare, ibland egenvärderingar eller peer reviews. I en mindre del av insatserna har det redan från början planerats in när uppföljning och utvärdering ska ske, som motsvarar behoven av återkoppling av erfarenheter för lärande i projektorganisationen. Det förekommer ännu mera sällan att en utvärderare kopplas in från början, så att informationsinsamlingen säkras. En formativ utvärderingsansats är mycket sällsynt.

Det egna behovet av resultatinformation inom projektet får ofta styra ambitionsnivån, varför det inte alltid finns underlag för spridning av erfarenheterna till andra intressenter på ett lättillgängligt sätt. I insatscykeln bör därför resultatuppföljningen ägnas ökad uppmärksamhet⁹⁴. Dessutom bör tidigare resultat tas till var på ett bättre sätt under beredningsfasen. För detta ändamål behövs både metod- och kompetensutveckling inom Sida.

⁹³ Country Report 2003 – Bangladesh (Memo 4 March 2004)

⁹⁴ Se också till exempel Monitoring for Education Results (DESO/UND, 30 June 2004. Second draft)

2.9 Horisontella vs vertikala styrprocesser inom Sida

2.9.1 Styrningsprocesser i en matrisorganisation

Vid intervjuerna i denna granskning har särskilt uppmärksamats behovet av att förbättra sambandet mellan Sidas resultatstyrning och den finansiella styrningen. Flera av de intervjuade anser att det borde vara självklart att förvaltningsanslaget ökar i samma takt som sakanslaget. De intervjuade framhåller att en betydande del av Sidas interna verksamhet kännetecknas av processer som kräver samarbete mellan FO och Sida-S och över avdelningsgränserna. Inom Sida sker trots detta dimensionering och uppföljning av resursanvändning genom den traditionella ”linjevägen”, vilket medarbetarna anser skapar resursplaneringsproblem. Som ett alternativ påpekas att allt fler myndigheter och andra organisationer har gått över till en mera processororienterad arbetsorganisation, där verksamheten i större utsträckning uppdragsstyrs och tilldelningen av resurser knyts till uppdragen.

Ett annat problem som aktualiserats vid intervjuerna är att delegeringen till fältet har skett utan motsvarande överföring av ekonomiska resurser för att klara av uppdraget. Detta anses ha medfört en ökad arbetsbörda. Ett grundproblem har varit att många ”uppdrag” läggs ut horisontellt i Sidas matrisorganisation medan resurstilldelningen sker linjevägen. Det är viktigt att analys av resursbehov i både ettårsperspektivet och det längre planeringsperspektivet kan innefatta alla resurser (medel till utvecklingssamarbetet, personal, IT-investeringar och så vidare) och att de ”förhandlingar” som ingår i processen kan resultera i tydliga uppdrag avseende prestation, kvalitet, leveranstid och kostnader. Ett förslag som tidigare har diskuterats inom Sida är att utveckla en modell för uppdragsstyrning, som skulle kunna tillämpas på Sidas viktigaste ”produkter” (till exempel landstrategier, landplaner, policys, avtal, beredning av insatser, genomförande/uppföljning av insatser, årsgenomgångar, utvärderingar och revisioner). Genom en utvecklad uppdragsstyrning skulle åtagandet kunna bli tydligare och en mer realistisk koppling ske mellan vald ambitionsnivå och avsatta resurser. I en tidigare rapport⁹⁵ till Sida har föreslagits ett system för uppdragsstyrning som:

- Skapar förutsättningar för en tydligare koppling mellan mål, resultat och kostnader
- Kopplar samman mål och planerad resursförbrukning
- Ger en god bild av måloppfyllelse och faktisk resursförbrukning

Även om styrprocesserna i huvudsak är vertikalt orienterade och går linjevägen är de horisontella styrprocesserna viktiga. Mycket utvecklingsarbete sker i projektform inom Sida. Ett exempel på detta är programstödsgruppen⁹⁶ som har förankrat programtänkandet inom Sida, men även deltagit i det internationella normativa arbetet när det gäller harmonisering⁹⁷ och utveckling av olika former för programstöd. Det finns även många nätverk inom Sida för temaområden eller en viss organisation, där det finns ett erfarenhetsutbyte mellan berörda enheter. Dessa nätverk kan ha stor betydelse för den interna styrningen genom utveckling av ”best practise” och andra former av normering inom Sida som helhet. I andra sammanhang sköts bevakningsansvaret genom att ”man håller kontakten”, seminarier, utvärdering av dokument etcetera. Även dessa former av informell interaktion – ofta horisontellt – är en viktig del av den interna styrningen, som bör värnas men inte formaliseras.

⁹⁵ Professional Management AB: Förbättrade system för att analysera resursåtgång, resursbehov och Sidas interna effektivitet (2001-04-10)

⁹⁶ Rapport från Programstödsgruppen, utkast april 2003.

⁹⁷ Sida Action Plan on Harmonisation and Coordination in development Cooperation, Memo 18 June 2003, GD-beslut 2003-06-25

2.9.2 Landplanerna som kontrakt

På basis av VP-direktiven från Sida-S utarbetar IUM ett utkast till landplan som skickas till Sida-S i oktober. Efter dialog mellan Sida-S och IUM fattar cheferna för respektive regionavdelning beslut om landplanen i januari. En bilaga till landplanen innehåller en matris som förtecknar samtliga insatser. Antalet sakanslagsfinansierade korttidsinsatser från Sida-S specificeras, liksom bemanningen vid IUM.

Av denna granskning framgår att de landplaner som verksamhetsplaneringsprocessen resulterar i ses som ett kontrakt mellan RD och FO. Innan detta kontrakt kan träffas sker dialog/förhandlingar mellan alla de parter som avses medverka i genomförandet av landplanen. Detta innebär bland annat att det träffas en lång rad överenskommelser om medverkan från SD i beredningen av insatser, liksom i andra steg i insatscykeln.

Inom ramen för verksamhetsplaneringen anses det vara nödvändigt för SD att få en uppfattning om vilken kapacitet de behöver kunna ställa upp med under det kommande året och helst även på längre sikt. En möjlighet är att inom ramen för VP finna en balanspunkt mellan efterfrågan och tillgängliga resurser på såg cirka 80% av innevarande års personalresurser. Därutöver har således SD att skapa en flexibilitet för att möta den efterfrågan som definieras senare. Detta kan ske genom en mix av fast personal, inlånade resurser, konsulter etcetera.

GD har beslutat att tidredovisning ska införas i hela Sida fr.o.m. 2006. Minst fem avdelningar inom Sida har tidigare haft eller har beslutat införa sådana system. Tidplanerings- och tidsuppföljningssystem har bland annat testats inom INEC⁹⁸ och DESO (*"Ett tidbudgeterings- och tidsredovisningssystem blir nödvändigt för att planera, prioritera och följa upp användningen av personalresurserna"*⁹⁹). Även Riksrevisionen har påtalat behovet av tidsredovisning bland annat som grund för analys av resursåtgång och grund för att beräkna kapacitetsbehov och kostnadseffektivitet¹⁰⁰.

2.9.3 Beredningsplanerna som beställningar

Det huvudsakliga styrinstrumentet för beredningsprocessen är beredningsplanen (CPP). I denna skall arbetsfördelningen mellan FO och olika enheter vid Sida-S tydliggöras för de olika stegen i processen. Enligt Sida at Work ska CPP finnas för alla fördjupade beredningar. Vår granskning av insatser visar emellertid att CPP finns i mycket liten utsträckning. De är vanligare i större och mer komplexa insatser, som involverar flera parter (till exempel sektorprogramstöd). Bland de intervjuade finns önskemål om att beredningsplanerna ska spela en mycket större roll för att definiera ansvars- och arbetsfördelningen i varje insats¹⁰¹. Förutsättningen att utforma dem som beställningar inom ramen för en uppdragsstyrning bör studeras närmare.

Konsultationerna mellan FO och Sida-S ska ske så tidigt som möjligt i den förberedande beredningen, som underlag för dels CPP, dels beslutet om en fördjupad beredning. Enligt intervjuerna är det först i arbetet med CPP som det är möjligt att med god precision bedöma behovet av olika enheters arbetsinsatser. Att vid ett och samma tillfälle under VP-processen ange behoven för alla eventuella beredningar under kommande år anser många vara ineffektivt. Ett exempel på diskrepansen mellan planer och realiserandet av dessa som framkommit vid intervjuerna är RELAs uppföljning av landplanerna 2003. Av de planerade beredningarna som återfanns i landplanerna – sammanlagt 138 stycken fördelat med en tredjedel var på ambassader, RELA och ämnesavdelningarna – genomfördes/initierades endast 65%. CPP skulle därför kunna utvecklas till huvudinstrumentet i en uppdragsstyrning av detta arbete.

⁹⁸ INECs svar till FU ang FV 2003-06-18

⁹⁹ DESOs vision för att bli mer fältorienterad. Bilaga 1 till VP 2004 (2003-06-13)

¹⁰⁰ Bistånd via ambassader. En granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet. RiR 2004:10 (s. 78ff).

¹⁰¹ Se även till exempel INECs svar till FU ang FV 2003-06-18

3. Slutsatser och bedömning av Sidas resultatstyrning

Resultatstyrning och utformningen av arbetsorganisationen är två medel för intern styrning, som har ett stort ömsesidigt beroende. Granskningen av resultatorienteringen och granskningen av genomförandet av Fältvisionen går således in i varandra. Därför inleds detta kapitel med några övergripande iakttagelser. Därefter redovisas en samlad bedömning av resultatstyrningen inom Sida i avsnitt 3.2. Under arbetet med huvudstudien har ofta ställts frågor om hur Sidas styrning står sig i en internationell jämförelse och jämfört med andra myndigheter. Detta berörs i ett avslutande avsnitt i detta kapitel.

3.1 Övergripande iakttagelser

Utvecklingssamarbetets form och innehåll ändrar karaktär genom bland annat Sveriges nya politik för global utveckling, implementeringen av ett tydligare fattigdomsfokus, ökad harmonisering och givarsamordning, programtänkandet och fältorienteringen. Dessa förändringar påverkar förutsättningarna för styrningen av Sidas verksamhet och Sidas val av styrsystem, det vill säga mixen av styrformer, samt deras utformning och innehåll.

I förstudien framträdde en bild av ett stort antal styrdokument, oklara beslutsprocesser, styrsignaler från olika delar av organisationen och en konsensuskultur. Denna bild har bekräftats i huvudstudien, även om ett flertal beslut har tagits under det senaste året som ökar tydligheten i styrningen. Trots de förbättringar som gjorts avseende den interna styrningen finns ett antal problem som beskrivs i kapitel 2. Dessa synes framförallt ha att göra med att det inte i tillräcklig utsträckning uppmärksammas vilka konsekvenser förändringar i en dimension av styrningen får inom andra styrområden.

Det är viktigt med en helhetssyn på styrningen. Det bör enligt vår bedömning finnas ett tydligt uttalat ansvar för samordningen av uppföljning och utveckling av Sidas interna styrsystem. I detta bör ingå att bevaka följande frågor: Är resultatstyrningen inom Sida avstämd mot den internationella utvecklingen av resultatstyrning inom utvecklingssamarbetet? Ger den samlade styrningen avsedd effekt, det vill säga nås målen? Styr alla styrsignaler i samma riktning eller pekar de åt olika håll? Är mixen av olika styrsignaler ändamålsenlig? Vilka anpassningar behövs för framtiden?

Ansvars- och rollfördelningen när det gäller Sidas interna styrning är ett viktigt utvecklingsområde. För några år sedan inrättades ROV, Ämnesforum och Regionforum för att avlasta VL vissa frågor, så att VL kunde ägna sig mer åt strategiska överväganden. Ekonomi- och personalfunktioner, POM och policyfunktioner på avdelningsnivå ansvarar för olika delar av styrningen. En bidragande orsak till svårigheterna att koordinera styrningen är att styrfrågorna har varit splittrade på många organisatoriska enheter. Den organisatoriska inplaceringen av olika funktioner (som till exempel de tidigare POLICY och METOD) var mer styrd av tillfälligheter än en tydlig organisationsidé. Sammanslagningen av ansvaret för policy- respektive metodutveckling och den organisatoriska inplaceringen av POM direkt under GD är ett steg i rätt riktning¹⁰². Ett annat steg i rätt riktning är POMs anställning av en rådgivare med ansvar för bland annat harmonisering och resultatorientering. Det nu aktuella inrättandet av en ny funktion som planeringsdirektör, med uppgift att biträda Gd i dennes uppgifter när det gäller Sidas system och processer för planering, styrning och uppföljning av verksamheten, skapar helt nya förutsättningar för en effektiv styrning.

Sidas styrsystem är till stor del utformade utifrån behoven i traditionellt bilateralt utvecklingssamarbete och inte anpassade till övriga verksamheter och processer (till exempel stödet till enskilda organisatio-

¹⁰² ”Organisation av Sidas policy- och metodfunktioner” GD 29/04

ner, humanitärt bistånd, budgetstöd, internationella utbildningsprogram, det multilaterala stödet, KTS och forskningssamarbetet). Även implementeringen av fältvisionen har hittills fokuserats på det bilaterala utvecklingssamarbetet, vilket har inneburit att exempelvis fälterfarenheterna från enskilda organisationer inte har uppmärksammats i samma grad som utvecklingssamarbetet på förvaltningsnivå.

Vår övergripande bedömning är bland annat att

- Sambandet mellan resultatstyrningen och den finansiella styrningen behöver förbättras. Detta innebär bland annat att kopplingen mellan verksamhetsplaneringen och resursplaneringen i Sidas verksamhetsplaneringsprocess behöver vidareutvecklas.
- Resultatet av genomförda uppföljningar och utvärderingar av insatser bör bättre tas till vara i lärandeprocessen genom en systematisering av inhämtning, analys och aggregering av resultat samt en strukturerad spridning av erfarenheter.
- Diskussionen om ägarskap, harmonisering, kontroll och styrning bör vidareutvecklas i konkreta förslag om formerna för partnerskap för säkring av resultatet av insatserna.
- Omfattningen av skriftliga policydokument bör minskas ytterligare.
- Olika styrdokuments status bör förtydligas genom till exempel en tydlig ”rangordning” mellan huvudprocesserna (jämför med rangordningen mellan de dokument som bär upp ett avtal efter en upphandling).
- Sidas belöningsystem bör ses över utifrån ett resultatperspektiv.

3.2 Resultatstyrningen

3.2.1 Val av modell för resultatstyrning

Som myndighet har Sida att styra verksamheten i enlighet med den av riksdagen beslutade modellen för mål- och resultatstyrning, samtidigt som en anpassning till internationell praxis och samarbetslandets styrsystem är angeläget för alignment, harmonisering och givarsamordning.

Den idémässiga internationella utvecklingen av resultatstyrningen genom bland annat DAC ligger enligt vår bedömning väl i linje med utvecklingen av mål- och resultatstyrningen i Sverige under det senaste årtiondet. Sida har idag ingen uttalad modell för resultatstyrning. Vår bedömning är att diskussionerna bör fortsätta om vad resultatstyrning innebär för Sida och utvecklingssamarbetet och hur en resultatstyrningsmodell ska utformas för att passa myndighetens verksamhet. I detta arbete skulle ingå att beskriva och analysera befintliga resultatstyrningsmekanismer och identifiera behov av områden för vidareutveckling.

Sammanlänkningen av målen för Sveriges politik för global utveckling och fattigdomsmålet, integreringen av budgetstöd och kopplingen till sektorprogramstöd m.fl. strategiska förändringar påverkar resultatstyrningen inom Sida. I samarbetsländerna försvåras ofta möjligheterna att bedriva ett effektivt utvecklingsarbete, med fokus på fattigdomsmålet, av svaga institutioner och outvecklade styrsystem. Dessa förutsättningar innebär krav på Sidas interna styrsystem, för att säkerställa att utvecklingssamarbetet inte bidrar till korruption, maktmissbruk och oönskade incitamentsstrukturer i dessa samarbetsländer. Den normalt komplicerade politiska processen att förändra strukturer och betingelser blir i utvecklingssamarbetet flerfaldigt komplex för samarbetslandet genom att flera externa samarbetspartners ofta är inblandade. Resultatorienteringen riskerar att försvagas om mycket av parternas ansträngningar fokuseras på processer kring att skapa allianser, fördela sektorer mellan givare och skapa goda relationer. Resultat bör emellertid alltid vara överordnat process. Det finns behov av att vidareutveckla

och förtydliga de olika roller Sidas medarbetare kan ha i dialogen med samarbetsländerna och andra givare för ett situationsanpassat förhållningssätt (styrande/pådrivande, konsultativt, stödjande etcetera).

Det finns ibland i debatten en tendens till att skillnaden mellan olika resultatstyrningsmodeller överdrivs, när huvudproblemet snarare är att skapa ett resultatfokus i hela organisationen, där valet av modell är underordnat. Det engelska språkbruket som oftast används för att beskriva effektkedjan ger en god grund för att fokusera på rätt led i denna kedja vid olika tillfällen i insatscykeln och i återrapporteringen – även på aggregerad nivå. Vår slutsats är att Sida kan utgå från det synsätt på resultatstyrning som utvecklats genom det internationella samarbetet och att detta kan ske utan att det står i strid med den av riksdagen beslutade mål- och resultatstyrningen av svenska myndigheter.

Alignment, harmonisering och givarsamordning påverkar resultatstyrningen inom Sida. Det är av högsta strategiska betydelse att Sida aktivt medverkar i relevanta internationella arbetsgrupper inom dessa områden inom FN-systemet, OECD/DAC, Nordic+ etcetera. För att få genomslag för den svenska utvecklingspolitiken måste Sida använda de arenor som skapas. Detta har inte skett på ett systematiskt sätt. Det är samtidigt viktigt att Sverige utnyttjar de erfarenheter som andra länder har av resultatstyrning av utvecklingssamarbetet. DFIDs modell är värd att studera närmare.

Samarbetsländernas egen kapacitet att samla in och analysera resultatinformation bör utgöra basen för givarnas resultatstyrning. Det är viktigt att stödja utvecklingsländerna i skapandet av styrsystem som överensstämmer med *"best practice"*. Annars ökar risken för korruption och bristande effektivitet och möjligheterna minskar för givarna att stödja samarbetslandets egna utvecklingsplaner/PRS genom sektorprogramstöd och budgetstöd. Vår slutsats är att Sida aktivt bör påverka samarbetsländer och övriga givare att genomföra långsiktiga insatser för att integrera resultatstyrning i samarbetsländernas budgetprocesser. Dessa insatser bör genomföras med ekonomiskt och professionellt stöd från Sida och/eller andra givare.

3.2.2 Målstrukturen

Möjligheterna att följa upp graden av måluppfyllelse ex post förutsätter att det utarbetas tydliga och uppföljningsbara mål ex ante. Målstrukturen i regleringsbrevet för år 2004 innebär att mål för ett visst politik- eller verksamhetsområde är gemensamma för flera myndigheter som arbetar inom detta område och tillsammans ansvarar för att deras respektive verksamheter bidrar till de samlade önskade effekterna.

I en av de fyra granskade landstrategierna (Moçambique) finns en tydlig målstruktur och koppling mellan målen i landstrategin, landplanen och insatserna. I landplanen har insatserna inordnats i cluster under dessa mål. Detta bör kunna tjäna som ett exempel vid utvecklingen av Sidas resultatstyrning, med sammanhängande målkedjor från MDG, regleringsbrev, landstrategier, landplaner till enskilda insatser.

Regeringen har som framgår av avsnitt 2.4.2 inte formulerat mål för ett antal av Sidas verksamhetsgrenar. Det är inte heller givet att så kommer att ske enligt den statliga modellen för mål- och resultatstyrning. Den struktur som har introducerats ger dock en ändamålsenlig utgångspunkt för Sida att komplettera med mål för områden som idag saknar sådana. Det bör finnas mål för hela Sidas verksamhet. Detta skulle sedan i sin tur även göra det möjligt med en tydligare koppling mellan den finansiella styrningen och resultatstyrningen.

3.2.3 Landstrategier och landplaner

Denna granskning visar att en tydlig koppling saknas mellan val av insatser och fastställda mål för utvecklingssamarbetet enligt landstrategin. Landplaneprocessen har ändrats i syfte att tydligare klargöra strategiska vägval på medellång sikt (två år). En berättigad fråga är därför om det är ändamåls-

enligt att låsa fast landstrategier på tre–fem års sikt. Självklart behövs en långsiktig strategi som kan säkerställa ett uthålligt stöd, där en långsiktighet krävs. Samtidigt är det nödvändigt att ledningsverktygen ger möjlighet att reagera snabbt på ändrade förutsättningar (till exempel ökad korruption eller naturkatastrofer). Det skulle enligt vår mening på landnivå vara mer ändamålsenligt med en rullande strategisk planeringsprocess istället för nuvarande landstrategiprocess och landplaneprocess. Denna process bör enligt vår uppfattning utgå från landets egen landstrategi/PRS¹⁰³. Frågan för Sida bör vara i vilka delar Sida vill stödja landets egen fattigdomsstrategi. Granskningen visar att PRS använts i liten utsträckning vid utformningen av landstrategierna. Utgångspunkten har hittills snarare varit Sidas egna tidigare erfarenheter och Sidas egen landanalys.

Landstrategi, landplan, landanalys, resultatanalys och country report bör enligt vår mening ersättas av ett rullande planerings- och uppföljningsdokument, som revideras en gång per år och därutöver vid behov. Detta bör förslagsvis innehålla följande:

1. Sammanfattning av landets PRS (motsvarande), med beskrivning av landets önskemål om stöd enligt PRS etcetera.
2. Analys till exempel avseende landets kapacitet, Sidas erfarenheter av tidigare samarbete, andra givares stöd, förutsättningar och risker.
3. Översiktlig beskrivning och bedömning av Sidas överväganden (val av samarbetsområden, omfattning och form för policydialogen).
4. LFA-matris över Sveriges åtaganden, inklusive de ekonomiska resurserna.
5. Resultatredovisning, baserad på matrisen. Metoder för insamling av information, uppföljning och utvärdering av resultat.

Fördelarna med denna struktur är bland annat att den kan öka dynamiken och flexibiliteten i utvecklingssamarbetet och samtidigt förbättra den interna styrningen inom Sida. Styrningen anpassas till samarbetslandets styrsystem. Kopplingen blir tydligare mellan samarbetslandets egna prioriteringar och hur Sida svarar upp mot dessa. Förändrade förutsättningar kan snabbare få genomslag i insatsportföljens sammansättning. Resultatredovisning och resultatanalys sker kontinuerligt. Sammanfattningsvis förbättras möjligheterna till långsiktighet i samarbetet, samtidigt som beredskapen ökar för modifieringar av insatsportföljens sammansättning och de enskilda insatserna med utgångspunkt från resultatredovisning och resultatanalyser.

3.2.4 Balansen mellan ägarskap och kontrollansvar

I diskussionerna kring Sidas styrning och kontroll är det nödvändigt att utgå från den kontext i vilken Sidas interna styrning möter verkligheten i samarbetslandet, där effekterna av samarbetet skall uppstå. Sveriges förhållningssätt till samarbetspartners – stater, företag och organisationer – är att de senare själva skall ansvara för sina program/projekt, det vill säga de skall ”äga” sin egen utveckling. Det är då rimligt att målen för Sidas interna arbete primärt fokuserar på gemensam kunskapsutveckling, attitydförändring eller liknande effekter hos samarbetspartnern och på vilket sätt (och i vilken utsträckning) detta i sin tur har påverkat sluteffekten (outcome/impact) hos berörda befolkningsgrupper av samarbetspartners faktiska agerande (vilken även påverkas av andra faktorer).

Sida ansvarar för att säkerställa att verksamheter med svenskt stöd uppnår målen och att anslagen används effektivt. Sidas kontrollansvar skall utövas på ett sådant sätt att samarbetspartnern behåller sitt ägarskap. Sidas personal ska i varje insats finna en praktiskt genomförbar balans mellan att främja

¹⁰³ IRSP, I-PRSP eller Government Development Plans. Ibland finns det skäl att utgå från motsvarande dokument på lägre nivå (delstat, provins, region)

ägarskapet och att utöva kontrollansvaret. Balansgången mellan ägarskap och kontrollansvar kommer till uttryck i de förutsättningar och villkor som Sida sätter upp och därmed i de biståndsformer som Sida använder¹⁰⁴. Utvecklingen av effektiva och resultatorienterade samarbetsformer med fokus på principen om ägarskap är därför en strategisk prioritet 2004–2006¹⁰⁵. Detta har uppmärksammats i de länder vi har studerat, men det är för tidigt att bedöma resultatet.

En viktig fråga är hur Sidas interna styrning och kontroll skall utformas och organiseras i förhållande till samarbetspartners ansvar. Ett alternativ till att den ena partnern kontrollerar den andre är att båda parter tar ett gemensamt ansvar för att utveckla ett system för säkerställande av resultatet (*”resultatsäkring”, ”kvalitetssäkring”*).

3.2.5 PCs roll i resultatstyrningen

Denna granskning visar att bedömningspromemorierna idag håller mycket högre kvalitet än vad som varit fallet i tidigare granskningsinsatser¹⁰⁶. Som framgår i avsnitt 2.5.4 kommer dock PCs bedömningar av förslag till insatser in alltför sent i beslutsprocessen, särskilt när det gäller Sidas centrala PC. Detta innebär små möjligheter till förändringar av en insats eller att helt avstyra att den genomförs. Dialogen med samarbetslandet har då ofta kommit långt, tiden medger inte att helt nya alternativa insatser börjar beredas etcetera. På ambassaderna bör bedömningen även avse den tilltänkta insatsens ändamålsenlighet i insatsportföljen som helhet, i relation till förutsättningarna att nå målen i landstrategin.

Normering, vilket är en viktig uppgift för PC vid Sida-S och på ambassaderna, bör utgå från en analys av uppnådda resultat. Projektkommittéerna granskar emellertid bara planerade insatser. Enligt vår mening skulle PC även kunna fylla en viktig funktion vid bedömning av resultatet av insatserna över en viss storlek när de är genomförda. I PCs beslut kring den tilltänkta insatsen bör det således ingå en bedömning av om och i så fall när det är lämpligt att en resultatanalys diskuteras i PC. Resultatanalysen bör analyseras av en opponent på samma sätt som förslaget till insats inför mötet i PC.

3.2.6 Fattighetsindikatorer i verksamhetsplaneringen

Granskningen visar att resultatstyrningen behöver vidareutvecklas för att med utgångspunkt från samarbetsländernas strategi- och programdokument fokusera på fattighetsbekämpningen. Detta förutsätter att resultatanalyserna på aggregerad nivå ger ett bättre underlag än nuvarande resultatrapportering. Exempelvis behöver resultatindikatorerna vidareutvecklas.

Granskningen visar att resultatuppföljningen i liten utsträckning ger erforderligt underlag för att möta de nya kraven på Sidas återrapportering enligt regleringsbrevet för 2004. Endast var tredje granskad insats ger ett sådant underlag. Det ingår i FOTH att ta fram indikatorer som kan koppla anvisningarna och uppföljningarna av verksamhetsplaneringen till det nya målet för utvecklingssamarbetet¹⁰⁷. Det utvecklingsarbete som erfordras (utifrån dels kraven i regleringsbrevet och dels de strategiska prioriteringarna) för att följa upp resultatet av Sidas arbete i ljuset av POP bör behandlas i ett sammanhang. Den planerade uppföljningen av FOTH kan med fördel användas som ”pilot” för utvecklingen av det resultatuppföljningssystem som erfordras för återrapporteringen till regeringen, då till stor del

¹⁰⁴ Supporting Ownership, Sida Evaluation 02/33

¹⁰⁵ Strategiska prioriteringar 2004–2006

¹⁰⁶ Exempelvis framgår av rapporten Sidas forskningssamarbete – en granskning av SAREC (Internrevisionen 01/01 Granskningsinsats, Wiveca Holmgren) att *”Bedömningspromemorierna (BPM) är mer beskrivande än bedömande, mål/resultat är diffusa, liksom vad som ska följas upp och hur uppföljningen ska gå till. Tidigare erfarenheter av svensk eller annan extern samarbetspartner redovisas ej”*

¹⁰⁷ Verksamhetsplan 2004 Från ord till handling (Promemoria 2004-02-18)

samma frågeställningar är berörda när det gäller utvecklingen av Sidas arbetssätt. Detta diskuteras för närvarande mellan projektet och EVU¹⁰⁸.

I årsredovisningen bör ingå en bedömning av om Sida är på väg åt rätt håll i förhållande till de långsiktiga målen, samt om kortsiktiga resultatmål har uppnåtts och önskade inriktningsförändringar har genomförts. Det finns fattigdomsindikatorer kopplade till MDG, som används globalt, där tillgängliga data har acceptabelt hög grad av validitet och reliabilitet. Vissa givare har utvecklat rapporteringssystem som är kopplade till dessa indikatorer, med hänsyn taget till organisationens egna mål (exempelvis DFID). Även Sida kan använda ett antal av dessa indikatorer för att redovisa utvecklingen i samarbetsländerna. Därmed kan i åiterrapporteringen slås fast om utvecklingen i Sidas samarbetsländer går åt rätt håll eller inte. Dessutom kan i många fall även göras bedömningar av om utvecklingen sker i den takt som målen kräver. Ett fåtal fattigdomsindikatorer bör inledningsvis väljas ut, som med rimlig säkerhet kan beskriva utvecklingen av ”*impact*” i utvecklingssamarbetet. Dessa indikatorer bör koncentreras till de områden som är särskilt centrala för en gynnsam utveckling av fattigdomsbekämpningen. För att säkerställa möjligheterna att följa utvecklingen över tiden, bör dessa indikatorer inte bytas ut annat än i exceptionella undantagsfall. Däremot kan det efterhand finnas skäl att lägga till ytterligare fattigdomsindikatorer i rapporteringen, som är motiverade utifrån förändringar i strategin.

Däremot är det inte möjligt att genom dessa resultatindikatorer utläsa Sidas bidrag till utvecklingen, eftersom Sida i ett visst samarbetsland exempelvis kan stå för 1% av givarsamfundets bidrag till programbudgeten, som i sin tur utgör 10% av den totala kostnaden i samarbetslandet för att nå det aktuella målet. Det går heller inte i allmänhet att avläsa vad som skulle ha hänt utan Sidas engagemang. Inte desto mindre bör det i åiterrapporteringen finnas med en resultatredovisning på denna nivå, även om den inte kan vara den enda.

I det kortare perspektivet är det emellertid mycket svårt att identifiera några samband mellan verksamhetsförändringar inom Sida och förändringar av ”*impact*” i samarbetsländerna. Det krävs således även andra typer av indikatorer i verksamhetsplaneringen, som kan ge vägledning i strategiska överväganden om resursallokering, metodval etcetera. Avgörande för bedömningen av vilken typ av indikatorer som behövs är syftet med resultatuppföljningen, vilket därför diskuteras i närmast följande avsnitt (3.2.7–3.2.10).

3.2.7 Resultatuppföljning och resultatanalys i insatserna

I avtalen framgår inte på vilken nivå resultatanalysen ska ske. Det centrala är att fokusera på rätt nivå i effektkedjan när resultatet skall mätas eller bedömas och att eventuella avvikelser från målet analyseras och därmed skapar underlag för lärande och korrigeringar. Att aktiviteter genomförts enligt plan bör inte förväxlas med resultat. Resultatanalysen bör fokusera på *output* och framförallt *outcome*. Bedömningar av *impact* kan också göras i många fall, men oftast kan sådana effekter fastställas först på längre sikt. Analys av resultat i varje insats bör även innehålla ett avsnitt om ”*lessons learned*”, med en diskussion kring framgångsfaktorer, problem och misstag. Dessa resultatanalysen behöver sedan aggregeras där så är möjligt till sektor- och landnivå (om det inte är ett sektorprogramstöd). Denna resultatanalys bör stämmas av mot gällande landstrategi¹⁰⁹. Resultatanalysen bör således ske på flera nivåer – (1) insats, (2) sektor och (3) land. Analysen ska ske mot uppsatta mål, det vill säga förväntade resultat på respektive nivå.

¹⁰⁸ Protokoll från projektgruppsmöte FOTH 2004-08-18

¹⁰⁹ Regionavdelningarnas metodgrupp: Slutsatser från seminarium om resultatstyrning och landstrategier (Protokoll 2004-04-30).

Det bör för alla insatser redan från början planeras in uppföljning och utvärdering av resultat som motsvarar behoven av återkoppling av erfarenheter för lärande. Behovet av resultatinformation bör styra ambitionsnivån. Ibland behövs fördjupade utvärderingar av externa utvärderare, ibland räcker det med egenvärdering eller peer reviews. Detta bör framgå av avtalet. Det är ofta också bra att en utvärderare kopplas in från början det vill säga vid beredning av insatser, så att informationsinsamlingen säkras. En formativ utvärderingsansats bör alltid övervägas. Utmaningen vid resultatanalysen är framförallt att identifiera det svenska bidraget till resultatutvecklingen i samarbetsländerna. Resultatinformation kopplad till MDG och PRSP bör därför kompletteras med en analys av Sidas bidrag till utvecklingen. Som underlag för denna analys bör information samlas in om insatsernas utveckling för ställningstaganden från Sidas medarbetare samt bedömningar av Sidas samarbetspartners.

3.2.8 Resultatuppföljningen inom Sida

Det finns flera skäl till varför det är viktigt att följa upp resultatet av Sidas verksamhet. Dessa kan något förenklat delas in i:

- kontroll (exempelvis ska resultatet stämmas av i förhållande till resursinsatsen och återrapporteras till regeringen)
- säkring (det behövs regelbundna avstämningar på vägen mot målet, för att vid behov vidta korrigerande åtgärder)
- utveckling (lärande på alla nivåer inom Sida för kontinuerlig förbättring av verksamheten)

För att arbetsinsatsen ska bli rimlig för Sidas personal bör ett resultatuppföljningssystem utvecklas vilket samtidigt kan tillgodose dessa olika behov. Vidare bör Sida söka former för att i möjligaste mån aggregera och redovisa resultaten på olika nivåer inom organisationen. Det uppföljnings- och utvärderingsystem som har utvecklats för de internationella utbildningsprogrammen (ITP) uppfyller dessa krav och bör kunna inspirera till efterföljd inom Sida.

I ett resultatuppföljningssystem kan insamlas data om både faktiskt uppnådda resultat och förändringsriktningen. I återrapporteringen till regeringen avseende 2004 handlar kraven till stor del om att visa att förändringarna går i rätt riktning. Men därutöver är det viktigt att i allt större utsträckning utveckla även indikatorer som kan användas för att avläsa faktiskt uppnådda resultat i förhållande till MDG och de mål som fastställts av respektive samarbetspartner utifrån landets PRS.

3.2.9 Var i effektkedjan kan Sidas arbete värderas?

Traditionellt beskrivs effektkedjan endimensionellt som ett instrumentellt samband mellan input, activities, output, outcome och impact. Målet ”att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor” innebär emellertid att det finns (minst) tre sekvenser av sådana effektkedjor mellan Sidas interna arbete och ”*impact*” i samarbetslandet:

1. Insatsens utformning i dialog mellan samarbetslandet och Sida samt ibland även flera givare.
2. Hur ”*förutsättningarna för fattiga*” skapas genom insatsens genomförande i samarbetslandet.
3. De fattigas faktiska utnyttjande av dessa nya förutsättningar för att förbättra sina levnadsvillkor.

Den första effektkedjan är i teorin avslutad när den andra börjar. Men effektiviteten i genomförandet påverkas av den inledande dialogen. Den andra och tredje effektkedjan är i flertalet insatser delvis överlappande. De tre typerna av effektkedjor uppträder således både sekventiellt och parallellt.

I en gemensam kunskapsutveckling kan flera led identifieras i effektkedjan – från genomförd aktivitet, via ökad/ny kunskap, attitydförändringar och beteendeförändringar till konkreta effekter av ett nytt handlande. Dessa led finns i allmänhet i alla tre sekvenserna av effektkedjor – från hur insatserna utformas till hur den fattige använder en ny rättighet/möjlighet det vill säga de nya förutsättningarna.

Vår bedömning är att det i praktiken bara är i större utvärderingar som det är möjligt att hantera orsakssambanden i alla tre sekvenserna av effektkedjor. Det är å andra sidan otillfredsställande att i en uppföljning enbart stanna vid intentionerna (första sekvensen av effektkedjan), även om det i huvudsak är i denna del som Sida är direkt involverat. I genomförandet spelar Sida oftast en mindre framträdande roll i enlighet med principen om ägarskap. Dock finns alltid ett behov av att kunna följa upp vad som sker i samarbetslandet när insatsen genomförs, för att därigenom utveckla kunskapen om hur den inledande dialogen kan bidra till ett effektivt genomförande.

Fokus i uppföljningen bör därför ligga på både den första och den andra sekvensen av effektkedjor och då särskilt sambanden dem emellan. Resultatindikatorerna i dessa delar av samarbetet är av den karaktären att det krävs kvalificerade bedömningar av arbetssätt, förhållningssätt, interna processer, dialogens kvalitet, effekter etcetera. Mätningen av resultaten kan således inte ske med objektiva mått annat än i undantagsfall. Kvalificerade bedömningar kan däremot göras av de Sida-anställda som är involverade i utformningen av insatsen och deras kollegor i samarbetslandet/samarbetsorganisationen. Dessa personer bör också, utifrån sin ägarroll, kunna bedöma vad som sker under genomförandet av insatsen och hur detta har påverkats av Sidas medverkan i processen/dialogen vid insatsens utformning.

Eftersom bedömningar alltid är subjektiva är det en fördel om bedömningar av insatserna kan göras tillsammans med andra givare. Webbaserade enkäter till Sida-anställda och kollegorna i samarbetsorganisationerna kan vara ett exempel på ett kostnadseffektivt sätt att följa upp Sidas stöd under den förberedande fasen och genomförandet av insatsen. Fokus i enkäterna bör ligga på interaktionen mellan givarna och samarbetslandet i den första sekvensen av effektkedjor och hur denna påverkar (respektive påverkas av) vad som sker i den andra sekvensen. Det system som används vid ITP kan även användas för detta ändamål.

I de fall bedömningarna av olika parter i processen är samstämmiga kan de bedömas ha hög grad av tillförlitlighet. Om bedömningarna visar sig vara olika, ger detta ett viktigt underlag för den fortsatta utvecklingen av Sidas förhållningssätt, arbetssätt och processer. Det finns då skäl att reflektera över varför bedömningarna är olika, vilka konsekvenser detta har och behov av åtgärder.

3.2.10 Resultatrapportering och resultatdialog

Sida genomför kvalificerade utvärderingar som bidrar till lärandet i organisationen. Resultatet av dessa låter sig emellertid svårligen aggregeras på en ännu mera generell nivå för att relatera utfallet till målen för fattigdomsbekämpning.

Den löpande interna uppföljningen inom Sida avser främst ekonomi, och i mindre utsträckning verksamhetens resultat. Det är viktigt med ett ledningsinformationssystem som ger ledningen tidig information om arbetet fortskrider som planerat och ger förväntade effekter eller inte. Ett sådant signalsystem bör vara enkelt, så att återkopplingen kan ske snabbt. Ett bra exempel är DFIDs kvartalsrapport¹¹⁰, där framstegen rapporteras enligt ”trafikljusmodellen” (grönt = på rätt väg etcetera) mot DFIDs fyraåriga Public Service Agreement. Denna bygger i sin tur på MDG. Sida behöver ett liknande ledningsinformationssystem, som med viss periodicitet ger Sidas ledning rapporter inte bara om ekonomin utan även om verksamhetens resultat.

¹¹⁰ DFID: Management Reports

Även på andra nivåer i organisationen är det viktigt med motsvarande underlag för resultatanalys och resultatdialog. Några exempel som kan illustrera detta:

I en resultatanalys och resultatdialog på enhets/UM-nivå är det viktigt att:

- identifiera egna styrkor och svagheter i förhållande till Sida i övrigt, för att fokusera på de mest angelägna områdena i det interna utvecklingsarbetet och veta var i organisationen de goda exemplen finns att hämta och låta sig inspireras av
- identifiera likheter och skillnader i hur samarbetet upplevs av samarbetspartnern och enheten
- tydliggöra sambanden i effektkedjan, som underlag för enhetens lärande och kvalitetsutveckling

Resultaten kan även jämföras på andra organisatoriska nivåer för att identifiera styrkor och svagheter i till exempel olika regioner eller på annat sätt som är av intresse för det gemensamma lärandet i organisationen. Resultatanalysen är också ett underlag för de strategiska prioriteringarna i verksamhetsplaneringsprocessen.

Resultaten och resultatanalysen av Sidas interna arbete ger viktiga underlag för den formella *resultatrapporteringen* inom Sida och Sidas återrapportering till regeringen. Dessutom skapas ett gemensamt underlag för *dialog om resultat (dels förväntade, dels uppnådda)*:

- inom verksamheten
- i respektive avdelningsledning
- i utvecklingssamtalen på chefsnivå
- enhetschefens diskussioner med medarbetarna om hur verksamheten kan vidareutvecklas
- mellan UM/Sida-S och samarbetsländerna
- mellan Sida och regeringskansliet (UD)

Vår slutsats är att Sida bör genomföra en årlig uppföljning av resultatet av Sidas arbete enligt ovanstående principer.

3.3 Jämförelse med andra myndigheter och andra länder

3.3.1 Jämförelse med andra myndigheter

Fungerar resultatstyrningen bättre eller sämre inom Sida än vid andra myndigheter? Sedan mål- och resultatstyrning infördes i slutet av 1980-talet finns klara tendenser till att en resultatkultur har växt fram som inte funnits tidigare inom statsförvaltningen¹¹¹. ESV visar emellertid på svagheter i resultatstyrningen och i samspelet med den finansiella styrningen. ESV konstaterar att en helhet inte har skapats mellan den övergripande finansiella styrningen i form av utgiftstak och ramstyrningsmodell samt behoven av att kunna visa medborgarna de resultat som uppnåtts, vilket ligger bakom resultatstyrningen. Vidare saknas en tydlig koppling mellan beslut/prioriteringar på politisk nivå samt styrning och uppföljning av myndigheterna och deras olika verksamheter¹¹². Den svaga utvecklingen av resultatstyrningen beror även på strukturella faktorer inom Regeringskansliet¹¹³.

¹¹¹ Ekonomistyrningsverket: Läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet Resultatstyrning och finansiell styrning (PM 2003-07-29) samt Finansdepartementet: Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet (September 2002)

¹¹² Ekonomistyrningsverket: Läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet Resultatstyrning och finansiell styrning (PM 2003-07-29)

¹¹³ Se Fi 2002:020 Calings rapport, ELMA-rapporten, SOU 1997:57, SNS-rapporten "Vem styr". Finansdepartementet konstaterar till exempel att Regeringskansliet i stor utsträckning är beroende av myndigheternas faktaunderlag och analyser. Av Regeringskansliets totala kostnad utgör nämligen utvärderingar och omprövningar endast 2%.

Finansdepartementet har granskat Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet¹¹⁴. Utredningens slutsats var att kontrollen av måluppfyllelse och resursanvändning kan utvecklas betydligt. Utredningen föreslår bland annat att myndigheterna skall utarbeta nyckeltal som speglar måluppfyllelsen i verksamheten.

Den generella bild som Finansdepartementet och ESV redovisar när det gäller myndigheternas resultatstyrning stämmer i stor utsträckning överens med vad som framkommit beträffande Sida i vår granskning. De problem som har identifierats i resultatstyrningen vid Sida är således till en del förorsakade av de allmänna förutsättningar som är för handen i den svenska statsförvaltningen. Trots detta är utveckling inom Sida av metoder, processer och dokument för styrning nödvändiga och måste anpassas till den politiska nivåns förutsättningar och reella behov av att styra.

3.3.2 Jämförelse med andra länder

Fungerar resultatstyrningen bättre eller sämre i Sverige jämfört med andra länder? I en aktuell studie av den ekonomiska styrningen i staten i internationell belysning konstateras att trenderna är desamma i flertalet EU-länder¹¹⁵. Resultatstyrning tillämpas i åtminstone viss utsträckning i alla länder utom Spanien. Sverige och Storbritannien bedöms ligga i framkanten i utvecklingsarbetet i stort, men det finns stora variationer mellan olika samhällssektorer och i val av modeller för tillämpning.

OECD/DAC har genomfört Peer Reviews av utvecklingssamarbetet i ett tiotal DAC-medlemsländer, bland andra Sverige¹¹⁶. I den Review, som genomfördes i Sverige 2000, rekommenderas förbättringar av resultatstyrningen bland annat avseende formulerande av kvalitativa och kvantitativa indikatorer. Vidare konstateras att landanalyser och landstrategier saknar metoder och data för att mäta och analysera effekter. De senaste Peer Reviews, som avser Frankrike¹¹⁷ och Japan¹¹⁸, visar på i huvudsak samma problembild och utvecklingsbehov som den svenska.

Sida är en av få givarorganisationer som kan ge uppdrag till ambassaden, det vill säga har direktivrätt, och kan delegera dispositionsrätt till chefen för en ambasad. Detta medför att Sida tillsammans med bland annat DFID ligger långt framme när det gäller fältorientering av verksamheten, jämfört med andra bilaterala givare. Flera länder har NPOs (till exempel England, Holland, Canada och Australien). Bland dessa har DFID kommit längst bland de bilaterala givarna när det gäller att erbjuda NPOs karriärvägar (till exempel möjlighet att bli chef för ett landkontor).

Det finns en bred uppslutning kring vikten av harmonisering¹¹⁹. En handlingsplan har utarbetats¹²⁰. Genom ”*Joint Marrakech Memorandum*” slogs i februari 2004 fast fem grundprinciper för resultat i utvecklingssamarbetet. De är i korthet (1) att i alla faser fokusera på resultatet, (2) genomförande, uppföljning och utvärdering utgår från förväntat resultat, (3) enkla, användarvänliga och kostnadseffektiva rapporteringssystem, (4) utgå från förväntat resultat i styrningen, (5) resultatinformation ska användas för lärande, beslutsfattande och utkrävande av ansvar¹²¹. De svenska deltagarna från UD, Finansdepar-

¹¹⁴ Finansdepartementet: Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet (September 2002)

¹¹⁵ Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet: Ekonomisk styrning i staten i internationell belysning (2003)

¹¹⁶ The DAC Journal on International Development – 2000, volume 1, No.4.

¹¹⁷ OECD: France: DAC Peer Review. Main Findings and Recommendations (2003)

¹¹⁸ OECD: Japan: DAC Peer Review. Main Findings and Recommendations (2003)

¹¹⁹ Rome Declaration on Harmonization, 25 February, 2003

¹²⁰ Se vidare Action Plan on Managing for Development Results (Second International Round Table on Managing for Development Results, Marrakech, 4–5 Febr 2004) samt Draft Work programme for the Joint Venture on Managing for Development Results

¹²¹ Promoting a harmonized Approach to managing for Development Results: Core Principles. Annex I till Joint Marrakech Memorandum

temetet och Sida slog fast att detta ”*ställer krav på en större kraftsamling från svensk sida kring dessa frågor*”¹²². Inför FNs review 2005 av MDG har harmoniseringsarbetet följts upp, varvid konstateras att det behövs mer erfarenhetsutbyte, nätverkande och resultatuppföljning¹²³. Enligt vår mening har det skett betydande framsteg när det gäller samarbetsländernas och givarnas gemensamma syn på resultatorientering, fattighedsfokus, styrprinciper, ansvar, rollfördelning och samarbetsformer. Vid vår granskning har framkommit att det har funnits en bristande kontinuitet när det gäller svenskt deltagande i strategiskt viktiga internationella processer kring resultatstyrning, harmonisering och givarsamordning. Det är av stor vikt att Sida är representerat vid dessa tillfällen och att det också avsätts erforderliga resurser för ett aktivt deltagande i de arbetsgrupper, vilka utarbetar underlag för ställningstaganden.

¹²² Rapport från rundabordskonferensen om styrning för utvecklingsresultat, Marrakech 4–6 februari 2004 (Regeringskansliet 2004-03-01). Se även Reserapport NAT/MET 35/03

¹²³ Statement adopted by members of the OECD's Development Assistance Committee High Level Meeting, 15–16 April 2004 med underlagsrapport 30 March 2004

Bilaga 3

Redovisning av granskningen av insatser

Granskningen omfattar fyra fallstudier: ambassaderna i Mocambique, Zambia, Bangladesh och Sri Lanka. För varje fallstudie har hela insatscykeln för sex–tio insatser granskats. Urvalet har gjorts så att det ska återspegla bredden på Sidas verksamhet vad gäller insatserna till exempel avseende sektor, stödformer, längd, omfattning. Totalt har 33 insatser granskats. I vissa av insatserna har flera komponenter ingått. Vi har valt insatser som befinner sig i olika skeden – från helt nya till avslutade insatser. Vid granskningen har använts nedanstående checklista, med över 30 frågeområden.

Vi har granskat all tillgänglig skriftlig dokumentation avseende dessa insatser vid respektive ambassad och Sida-S. Cheferna och handläggarna vid berörda ambassader har intervjuats. Även berörda handläggare vid Sida-S har intervjuats. Vi har vägt samman all information och gjort en bedömning av i vilken utsträckning var och en av insatserna har hanterats utifrån Så arbetar Sida. Granskningen har dokumenterats i ett ”protokoll” för respektive insats. Vi har därefter klassificerat vår bedömning för var och en av dessa 30 frågor för varje insats. En fyrgradig skala har använts (från noll till tre). Om minimi-kraven är uppfyllda, det vill säga frågan kan besvaras med ett ”Ja”, har insatsen fått ”betyget” tre. Om kraven inte är uppfyllda, det vill säga svaret på frågan är ”Nej”, har insatsen fått betyget noll¹. Om kraven är i huvudsak uppfyllda, men det finns någon reservation, har insatsen fått betyget två. Om kraven är delvis uppfyllda, men bara till en mindre del, har insatsen fått betyget ett. I tabellen nedan finns ytterligare en kolumn för *”ej aktuellt, kan ej bedömas eller för tidigt att bedöma”*. Det kan gälla nya insatser, där det inte går att bedöma resultatuppföljningen, eftersom någon sådan ännu inte gjorts. Ett annat exempel är äldre insatser, som inte har varit uppe i ambassadens PC, eftersom den inte fanns när insatsen bereddes. Det kan också gälla insatser, där handläggaren bytts ut och inte känner till vad som skett tidigare och det saknas skriftlig information. Det senare är relativt vanligt när det gäller dialogen med samarbetslandet respektive med andra givare.

Summan av de insatser, som har kunnat bedömas på skalan från noll till tre, har sedan dividerats med antalet bedömda insatser. Detta ger det index som redovisas i sista kolumnen. Index kan således hamna mellan noll och tre. I detta index ingår bara insatser som har kunnat bedömas. Det innebär att index kan bli lika högt på resultatuppföljningsdelarna som på de beredande delarna, trots att många insatser är ganska nya. Nivån på index för varje enskild fråga är intressant i sig, men än mer intressant kan vara att analysera vilka frågeområden som har hanterats mest respektive minst tillfredsställande.

Granskningen visar att de områden som har låga index är kopplingen mellan insatsen och mål i landstrategin, kopplingen mellan insatsen och mål i landplanen, behandling av insatsen i ambassadens PC, förekomst av beredningsplaner och genomförande av utvärderingar. Men som framgår av sammanställningen har flera frågeområden fått höga index det vill säga mellan två och tre. Detta indikerar att resultatstyrningen, med undantag för en del viktiga aspekter, fungerar relativt väl på insatsnivå. Resultatet av granskningen analyseras närmare i bilaga 2.

En av de 33 insatserna är en direkt fortsättning på en tidigare insats, som också ingår i urvalet. Dessa båda insatser har i sammanställningen i denna bilaga betraktats som en insats. En annan insats i urvalet är en separat utvärdering av en annan insats som ingår i urvalet. Även dessa har vi behandlat som en insats i granskningen. Sammanställningen nedan omfattar således 31 granskningsobjekt.

¹ När det gäller en av frågorna är poängsättningen omvänd, dvs Nej = 3

	Ja (3)	Ja, i huvudsak (2)	Ja, till en del (1)	Nej (0)	Ej aktuellt, kan ej bedömas eller för tidigt att bedöma	Indextal
Finns tydlig koppling mellan insatsen och landstrategin?	29			2		2,81
Finns tydlig koppling mellan insatsen och mål i landstrategin?	9			22		0,87
Finns tydlig koppling mellan insatsen och landplanen?	26			1	4	2,89
Finns tydlig koppling mellan insatsen och mål i landplanen?	9			18	4	1,00
Tillhör insatsen de huvudområden som preciseras i det övergripande samarbetsavtalet mellan länderna?	29	1			1	2,97
Har målen för insatsen utarbetats tillsammans med samarbetspartnern (framtagande av faktaunderlag, dialog kring ambitionsnivåer, precisering av mål i hela målkedjan)? Har måldialog funnits med – och i – samarbetslandet?	16	7		1	7	2,58
Är processen anpassad till resultatstyrningsprocessen i samarbetslandet?	18	1	3	4	5	2,27
Har samverkan med andra givare beträffande insatsen fungerat bra ur ett resultatstyrningsperspektiv?	12	1	2	3	13	2,22
Har resultatkraven i insatsen preciserats enligt LFA eller motsvarande?	14	3	2	6	6	2,00
Finns en tydlig koppling mellan målen för insatsen och fattigdomsmålet?	15	2	4	4	6	2,12
Framgår det att tidigare resultatanalyser har använts som underlag vid utformning av insatsen?	20	2	2		7	2,75
Har insatsens utformning påverkats av de tidigare erfarenheterna enligt resultatanalyserna?	20	2	2	1	6	2,64
Har "Good practice" beaktats vid utformningen av insatsen? Vilka andra erfarenheter än Sidas har utnyttjats?	17	3	4		7	2,54
Är ansvarsfördelningen för genomförande och måluppfyllelse tydlig?	21	1	1	2	6	2,64
Är ansvarsfördelningen för resultatuppföljning och resultatrapportering tydlig mellan Sida och samarbetspartnern?	17	4	1	3	6	2,40
Uppfattas och förstås begreppet resultat på ett likartat sätt av de som är engagerade i insatsen?	12	4	1	5	9	2,05
Finns skillnader i förhållningssätt vad beträffar resultatstyrningen av insatsen mellan Sida och samarbetspartners (mottagare och andra givare)? ²	8		5	9	9	1,68
Finns mätbara indikatorer?	26		2	3		2,58
Finns från början inplanerat insatser för fördjupad uppföljning eller utvärdering? Finns medel avsatt för detta?	17		2	6	6	2,12
Svarar bedömningspromemorian upp mot Så arbetar Sida?	18	1	4	3	5	2,31

Har rollfördelningen mellan olika funktioner vid Sida-Stockholm och ambassaden varit ändamålsenlig under beredningen av insatsen?	15	6	1	3	6	2,32
Finns beredningsplan?	7			9	15	1,31
Har mål och resultatuppföljning diskuterats i ambassadens PK?	7		1	12	11	1,10
Framgår målen och hur resultatuppföljningen ska ske av överenskommelsen om insatsen mellan Sverige och samarbetslandet?	20	2	1		8	2,83
Har resultatet av insatsen följts upp löpande på överenskommet sätt?	15		1	3	12	2,42
Finns resultatdialog mellan samarbetslandet och Sida under genomförandet av insatsen?	17	3		2	9	2,59
Innehåller Agreed Minutes (motsvarande) resultatanalyser och/eller resultatdiskussion?	15		1	4	11	2,30
Innehåller Agreed Minutes (motsvarande) vid behov överenskommelser om åtgärder för ökad måluppfyllelse?	14		1	5	11	2,15
Sker återkoppling från Sida i andra former på rapporterna?	11	2	1	6	11	1,90
Har insatsen utvärderats (till exempel mid-term review)?	11			11	9	1,50
Har revidering av insatsen skett utifrån erfarenheterna från resultatuppföljningar, utvärderingar eller resultatdialog?	11	2	3	5	10	1,91
Ger mål och resultatuppföljning erforderligt underlag för ställningstagande vid nästa beslutstillfälle?	18	2		3	8	2,52
Sker återkoppling av resultat till genomförandeorganisation och olika intressenter för organisatoriskt lärande?	11	3	3	4	10	2,00
Hanteras målformulering, resultatuppföljning och resultatanalys i insatscykeln enligt kraven i Så arbetar Sida?	12	4	2	6	7	1,92
Ger resultatuppföljningen erforderligt underlag för att möta kraven på Sidas återsrapportering enligt regleringsbrevet för 2004:						
- värdera, mäta och rapportera all sin verksamhet mot målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete - rapportera hur utvecklingssamarbetet har främjat och präglats av de två perspektiven och huvuddragen.	10	2		10	9	1,55

² När det gäller denna fråga är poängsättningen omvänd, dvs Nej = 3

Reports from Sida Internal Audit

- 96/3 Recipient report as an instrument for Sida's follow-up and control.
Mats Sundström
- 96/4 Sida's use of the independent audit as an instrument for management and control. Tord Olsson
- 97/1 Reliability of Sida's IT operations. Arthur Andersen AB
- 98/1 Sida's assessment work during the preparation process. Mats Sundström
- 98/2 Sida's disbursement procedures. Tord Olsson
- 99/1 Sida's work with partners' procurement procedures during preparation and implementation. Mats Sundström
- 00/1 Sida's follow up of projects channeled via the UN. Ann-Charlotte Birging, Mats Sundström
- 00/2 Sida's follow up bilateral projects. Mats Sundström
- 00/3 Sida's handling of support to Paraguay via the Swedish department of International Commission of Jurists. Mats Sundström
- 00/4 Exposure of Sida's procurement to competition. Ernst & Young
- 00/5 Sida's work with humanitarian aid. Wiveca Holmgren
- 01/01 Sida's research collaboration – a review of SAREC. Wiveca Holmgren
- 02/01 Sida's support to the Western Balkan Countries. Mats Alentun
- 02/02 Review of Swedish Embassy in Windhoek. Wiveca Holmgren, Thorbjörn Bergman
- 02/03 Review of Swedish Embassy in Vientiane. Wiveca Holmgren, Thorbjörn Bergman
- 03/01 Sida's contract financed technical collaboration
– a review of INEC/contract-financed technical cooperation and Sida-East.
Wiveca Holmgren
- 03/02 Review of Section for development cooperation in La Paz.
Wiveca Holmgren, Thorbjörn Bergman
- 04/01 Sida's Control Environmen – a Feasibility Study.
Arne Svensson, Wiveca Holmgren
- 04/02 Sida's management of Contributions in Corruption-Prone Environments.
Mats Alentun
- 04/03 Rapporter från Sidas internrevision 1995–2003 – en sammanställning.
Folke Hansson
- 04/04 Organisationskulturer på Sida.
Carin Eriksson, Barbro Forsberg, Wiveca Holmgren
- 04/05 Organisation Cultures at Sida.
Carin Eriksson, Barbro Forsberg, Wiveca Holmgren
- 04/06 Resultatstyrning inom Sida.
Wiveca Holmgren, Arne Svensson
- 04/07 Fältvisionens konsekvenser för styrningen inom Sida.
Wiveca Holmgren, Arne Svensson



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>