

Fältvisionens konsekvenser för styrningen inom Sida

Wiveca Holmgren
Arne Svensson

Fältvisionens konsekvenser för styrningen 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. Sida4466sv

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	Förverkligandet av Sidas fältvision	4
2.3	Kvalitetssäkring	6
2.4	Kompetensutveckling och lärande	7
2.5	Rollfördelning och organisationsstruktur	8
Bilagor:		
Bilaga 1	Granskningens genomförande	11
Bilaga 2	Rapport: Fältvisionens konsekvenser för styrningen inom Sida	13
Bilaga 3	Redovisning av genomgången av insatsportföljer, administrativa resurser och arbetsfördelning	39

Fältvisionens konsekvenser för styrningen 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. Det finns en stor mängd styrimpulser vilka når personalen inom Sida. Styrning sker främst i olika processer och inte bara genom styrdokument. I en ändamålsenlig intern styrning kompletterar olika styrformer varandra. 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 styrning 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 fältvisionens³ konsekvenser för styrningen av Sida. Granskningsområdet är emellertid delvis överlappande till Sidas resultatstyrning. I syfte att i möjligaste mån undvika att samma fråga behandlas i båda rapporterna utifrån olika utgångspunkter refereras till respektive rapport där så är lämpligt.

1.2 Syfte, frågeställningar och metod

Syftet med granskningen av fältvisionen är:

- att beskriva och analysera fältvisionens förverkligande inom Sida,
- att analysera och bedöma fältvisionens konsekvenser för styrningen inom Sida, samt
- att lämna förslag till åtgärder för att förbättra Sidas interna styrning mot bakgrund av fältvisionens genomförande.

Några av de frågeställningar som behandlas i granskningen är:

- Vad har förverkligandet av fältvisionen inneburit för Sidas verksamhet till exempel avseende roll- och ansvarsfördelningen mellan Sida-S och ambassaderna⁴?
- Innebär den ökade delegeringen⁵ förändringar till exempel i termer av bemanning på ambassaderna, de arbetsuppgifter som de utsända respektive de nationella programhandläggarna (NPO) svarar för samt insatsportföljens struktur och volym?

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 Wiveca Holmgren.

³ Sidas Gd beslutade 2002-12-20 (Gd 119/02) om The Action Program – “Vision for a strengthened field orientation at Sida”, 2002–2004. Av beslutet framgår även vad visionen innebär.

⁴ I denna rapport används även begreppet FO-Field Office.

⁵ Begreppet ökad delegering används här synonymt med full delegering.

- Är Sidas interna styrning ändamålsenlig i förhållande till den decentralisering som genomförts?
- Har Sida en organisationskultur som främjar en ökad delegering till fältet? Vad krävs för att utveckla en organisationskultur inom Sida som stödjer en ökad fältorientering?

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 bilaga 3 lämnas en redovisning av den genomgång av insatsportföljer, administrativa resurser och arbetsfördelningen för de fyra fallstudierna som internrevisionen genomfört. En stor del av arbetet med denna redovisning har Martin Hessel svarat för.

Denna sammanfattande rapport från internrevisionen bygger på det underlag som tagits fram och sammanfattar de väsentligaste iakttagelserna och slutsatserna från granskningen samt 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 tillgänglig information om Sidas arbete för att förverkliga fältvisionen under perioden september–december.

2 Internrevisionens slutsatser och rekommendationer

2.1 Förverkligandet av Sidas fältvision

I granskningen konstateras att en vision kan vara ett kraftfullt förändringsverktyg, om den åtföljs av handling. Sida har genomfört en rad aktiviteter i enlighet med handlingsprogrammet⁶ för ökad fältorientering⁷.

Granskningen visar att fältvisionens förverkligande inte har medfört några dramatiska förändringar för Sida. Det finns idag en acceptans inom Sida för ökad fältorientering och fältvisionen som idé har stort stöd. Samtidigt finns skillnader i synen på vad full delegering innebär och på de praktiska konsekvenserna av fältvisionen. Det finns en önskan om att förväntningar och ansvar i organisationen ytterligare klargörs.

Genomförandet av fältvisionen har i tiden sammanfallit med andra förändringar i förutsättningarna för utvecklingssamarbetet. Exempelvis har en omorientering skett mot att givarna i ökad utsträckning tar hänsyn till samarbetslandets styrsystem (alignment) och samordnar arbetssätt och metoder (harmonisering). Utvecklingssamarbetets form och innehåll ändrar karaktär genom Sveriges nya politik för global utveckling (PGU) och Perspectives on Poverty (PoP). Kopplingen mellan PoP och fältvisionen är central. Sida har konstaterat att PoP svarar på frågan ”vad” och FV utgör en del av svaret på ”hur”. Denna granskning har visat att Sidas ökade fältnärvaro skapat en mer ändamålsenlig organisation i samarbetsländerna i förhållande till dessa nya förutsättningar. Möjligheterna till flexibilitet och att agera och fatta snabbare beslut har blivit större tack vare fältvisionen.

⁶ Action programme, Vision for a strengthened field orientation.

⁷ En slutrapport som behandlar fältvisionens genomförande presenteras i slutet av december 2004.

I granskningen konstateras att fältvisionen i praktiken hittills omfattat en mindre del av Sidas verksamhet, det vill säga det bilaterala utvecklingssamarbetet i 14 länder, vilket omfattar cirka 30% av Sidas utbetalningar för denna form av utvecklingssamarbete. Det finns behov av att analysera vad en ökad fältorientering skulle innebära för övrig verksamhet. SAREC, SEKA och Multi har fått i uppdrag att undersöka möjligheterna att fältorientera forskningssamarbetet, det humanitära biståndet och stödet till enskilda organisationer samt det multilaterala utvecklingssamarbetet⁸. Uppdraget har återrapporaterats till FU den 1 oktober 2004.

Erfarenheterna från DFID och Danida visar att kostnadsökningar uppstår i samband med decentralisering. De ökade kostnaderna handlar exempelvis om resekostnader och kostnader för IT-utbyggnad. Inom Sida uppmärksammades till en början inte kostnaderna för den ökade fältorienteringen. I senare faser har uppgifter om kostnaden för FVs implementering tagits fram och analyserats och i samband med detta har bland annat en typbemannning för FO tagits fram. Vidare har ett arbete påbörjats inom Afra med analys av ambassadernas kapacitet.

Internrevisionen har genomfört en analys av insatsportföljer, administrativa resurser och arbetsfördelningen för de fyra fallstudierna Moçambique, Zambia, Bangladesh och Sri Lanka⁹. Syftet har varit att analysera vad full delegering betytt på dessa ambassader avseende insatsportföljerna och resursallokeringen. Den slutsats som kan dras mot bakgrund av analysen är att det är svårt att urskilja tydliga tecken på förändringar i insatsportföljens struktur och volym på grund av den korta tiden sedan ambassaderna erhöll full delegering. Följande slutsatser kan dock dras från denna analys:

- att insatsportföljerna för fallstudierna inte konsekvent utvecklats i riktning mot längre och större insatser,
- att UM är ansvariga för en mycket hög i vissa fall ökande andel av insatsvolymen i respektive land i förhållande till Sida-S, samt
- att UM i Bangladesh, Moçambique och Zambia har i stort sett lika höga personalkostnader i förhållande till de volymer som handläggs, medan personalkostnaderna vid UM i Sri Lanka är väsentligt högre.

Resultatet av denna analys presenteras i bilaga 3, men som framhålls i texten ska inte alltför stora växlar dras på de uppgifter som presenteras. Internrevisionens avsikt har bland annat varit att undersöka vilka uppgifter som finns att tillgå avseende ambassadernas resurser etcetera. som underlag för en kvantitativ analys och hur tillgängliga dessa uppgifter är. Det finns brister i dessa avseenden, vilket bland annat försvårar möjligheterna att jämföra ambassadernas resurstilldelning i förhållande till arbetsbelastning.

Rekommendation

- Sida bör analysera och ta ställning till vad en ökad fältorientering innebär för de delar av Sidas verksamhet som inte ingått i fältvisionens genomförande under perioden 2002–2004.
- Vidare bör Sida analysera och bedöma vilka kostnader som varit förknippade med fältvisionens genomförande och ta tillvara på dessa erfarenheter i framtida förändringsprocesser.
- Sida bör ta fram statistikuppgifter och göra analyser avseende insatsportföljer, uppgifter om bemanning och övriga administrativa resurser etcetera samt använda dessa i samband med planeringsprocesserna.

⁸ Gd beslut 87/04 daterat 2004-07-02.

⁹ Bangladesh och Sri Lanka erhöll full delegering 2004, Zambia 2003 och Moçambique 1999.

2.2 Decentraliseringens konsekvenser för Sidas interna styrning

Internrevisionen behandlar i rapporten Resultatstyrningen inom Sida mer ingående Sidas styrprocesser och styrdokument. I granskningen av fältvisionens konsekvenser för Sidas interna styrning konstateras att FVs konsekvenser för styrningen har uppmärksammats i begränsad utsträckning hittills inom Sida.

I granskningen framhålls att en decentraliserad organisation behöver en kraftfullare styrning än en organisation där beslutsfattandet är centraliserat. En långtgående decentralisering med omfattande delegering till UM ökar kraven på resultatstyrningen. Det finns vissa svagheter i styrningen av fältet, till exempel när det gäller målformuleringar i landstrategier och landplaner, uppföljning och analys av effekter samt återrapportering av resultat¹⁰. Detta leder till att styrningen försvagas och till brister i allokeringen av resurser till regioner, länder och insatser.

Internrevisionens granskning visar att när det gäller ledningsverktyg och styrprocesser har fältvisionen i huvudsak fokuserat på att vidareutveckla landplanerna och landrapporterna bland annat har ett nytt format för landplaner använts.

De förändringar av styrverktygen som genomförts inom Sida är positiva, men det finns behov av ytterligare förbättringar. I samband med förändringar av styrverktygen bör Sida bland annat ta ställning till hur stora skillnaderna kan vara mellan de olika regionavdelningars arbetsformer, rutiner och underlag i styrprocessen. Ett mer enhetligt arbetssätt skulle kunna förenkla arbetet inom övriga avdelningar vid Sida-S.

I granskningen konstateras att Sidas styrsystem inte fullt ut anpassats till Sidas olika verksamheter, utan utgår till stor del från det bilaterala utvecklingssamarbetet. Internrevisionen anser att en utökad fältorientering av övrigt utvecklingssamarbete skulle kunna bidra till att närma verksamheterna vid Sida-S till varandra och skapa en enhetligare styrning. Den decentralisering till fältet som Sida genomfört bör åtföljas av en översyn av styrprocesserna för att få fullt genomslag.

Rekommendation

- Sida bör mot bakgrund av decentraliseringen genomföra en översyn av styrprocesserna. Arbetet med VP och landplaner bör ses över med syfte att förenkla och skapa större enhetlighet. Den interna styrningen bör utvecklas genom att skapa tydliga kopplingar mellan Sidas olika organisatoriska nivåer.

2.3 Kvalitetssäkring

Internrevisionen anser att i en decentraliserad organisation är kvalitetssäkring ett viktigt ledningsinstrument för att säkerställa regelefterlevnad, effektivitet och spridning av ändamålsenliga rutiner och processer. För att en ambassad ska få full delegation krävs bland annat "Local Quality Assurance System (QAS) reviewed by a QA-mission" och "Local Quality Assurance System (QAS)"¹¹.

Sida har beslutat om förstärkt kvalitetssäkring av fältet¹², med särskilda kvalitetssäkringsgenomgångar i fält (QA). QAs verksamhet har bland annat syftat till att säkra att gällande styrdokument tillämpas vid ambassader med full delegering, att kvalitetssäkringsmekanismerna fungerar väl och att samarbetet med Stockholm fungerar. Granskningen visar att QAs arbete har haft stor betydelse för säkra kvaliteten i Sidas verksamhet i dessa avseenden. Funktionen har utvärderats, men beslut har ännu inte fattats om hur Sidas framtida arbete med kvalitetssäkring ska utformas.

¹⁰ Se även internrevisionens granskningsrapport Resultatstyrningen inom Sida.

¹¹ Gd beslut 87/04 daterat 2004-07-02.

¹² Genomförande av program för förstärkt kvalitetssäkring av Sidas verksamhet i fält (Gd 79/02). Försöksverksamhet under två år från och med 2002-10-01.

Denna granskning visar att controllerfunktionen är viktig vid ambassaderna samt att vissa stora UM saknar controller, medan små enheter inom Sida-S har denna funktion. Granskningen visar också att QA har haft stor betydelse vid implementeringen av fältvisionen för att kvalitetssäkra Sidas verksamhet vid ambassader med full delegering.

I rapporten om resultatstyrningen inom Sida tar vi upp den centrala och de lokala projektkommittéernas roll för kvalitetssäkringen av Sidas utvecklingssamarbete. POM har fått i uppdrag att 20050131 presentera en rapport om de olika PCs roller och mandat.

Rekommendation

- Sida bör definiera vad kvalitet och kvalitetssäkring innebär inom Sida samt skapa ett sammanhållet system för kvalitetssäkring, för att motsvara de krav som kan ställas på en decentraliserad och resultatstyrd organisation.

2.4 Kompetensutveckling och lärande

Av granskningen framgår att fältvisionen innebär nya roller för personalen. Det finns brister avseende personalrekryteringen och kompetensutvecklingen i samband med förverkligandet av fältvisionen. Det har bland annat varit svårt att rekrytera personal med rätt kompetens till vissa länder.

Granskningen visar att Sidas personalavdelning (PEO) fick en rad olika uppdrag genom fältvisionens handlingsprogram¹³. PEO har fått i uppdrag att avrapportera dessa till ROV¹⁴. PEO har också fått i uppdrag att analysera sin egen roll inom Sida mot bakgrund av fältvisionen, bland annat avseende stödet till fältet i rekryteringsarbetet. Personal- och kompetensfrågorna är strategiskt viktiga i samband med en decentralisering och bör analyseras utifrån ett helhetsperspektiv. Därför skulle även andra enheter inom Sida-S och fältet kunna medverka vid utformning och genomförande av PEOs uppdrag, till exempel i form av deltagande i styr- och/eller referensgrupper.

Sidapersonalens nya roller i samband med decentraliseringen innebär nya krav på kompetens. I många dokument nämns att Sida är en lärande organisation, men granskningen visar att Sida inte utvecklat eller skapat ett systematiskt sätt att lära av varandra. Lärandet framstår som mycket individberoende och möjligheterna till överföring av kunskap är ibland bristfälliga. Avsaknad av tid och lämpliga mötesplatser anges som några av anledningarna till detta.

Granskningen visar att fungerande rutiner saknas vid byten av handläggare i fält. Det blir ofta ett glapp i tid mellan att någon lämnar sitt arbete och en ny handläggare tillträder. Detta glapp leder till brister i kunskapsöverföringen. Då blir NPOs roll viktig, eftersom de bär på institutionsminnet – vet hur det fungerat tidigare på arbetsplatsen.

Introduktionsutbildningen är betydelsefull för hur fort och på vilket sätt nyanställda socialiseras in i såväl uppgiften som organisationen. Granskningen visar att det finns brister i Sidas introduktionsutbildning, möjligheterna till vidareutbildning, deltagande i erfarenhetsutbyte.

Sida har tagit fram riktlinjer för den lokalt anställda personalen vid ambassaderna The role of locally employed professional. I samband med granskningen har en rad synpunkter framförts på hur NPOs roll beskrivs och de förutsättningar som NPO ges i sitt arbete i dokumentet. Denna granskning visar att det inom Sida finns skilda förhållningssätt till NPOs. Sida har genom att ta fram riktlinjer börjat utveckla ett förhållningssätt till NPOs, men ännu inte kommit så långt i detta arbete.

¹³ Field Vision Action Program, 2002 (Gd beslut 119/02).

¹⁴ Gd beslut 87/04.

I granskningen konstateras att NPOs utöver den kontextuella förståelsen för förutsättningarna för utvecklingssamarbetet i aktuellt land, även har god ämneskompetens. NPOs har särskilda behov av kompetensutveckling om de ska kunna ta ett professionellt ansvar och fältvisionen ska få fullt genomslag. Deras behov av kompetensutveckling handlar bland annat om svensk förvaltningskunskap, finansiell insatsuppföljning, Plus. PEO inte är involverade i rekryteringen av NPOs och inom Sida-S finns ingen samlad bild av NPOs kompetens och behov av insatser för kompetensutveckling.

Rekommendation

- Sida bör se över och utveckla rutinerna för personalbyten, särskilt i fält. Även introduktionsutbildningarna bör ses över och bättre anpassas till de behov som uppstått mot bakgrund av fältvisionens implementering. Sida bör också vidareutveckla systemen för överföring av kunskap mellan medarbetarna bland annat med beaktande av slutsatserna i Sidas lärstrategiprojekt.
- Sida bör initiera en analys av NPOs kompetens och behov av kompetensutveckling. Därefter bör olika former för lärande genomföras till exempel lokalt eller regionalt och hållas samman av Sida i Stockholm.

2.5 Rollfördelning och organisationsstruktur

I internrevisionens granskning konstateras att tanken bakom den ökade fältorienteringen är att en stark lokal närvaro i kombination med ett professionellt och stödjande huvudkontor är det effektivaste sättet att genomföra utvecklingssamarbetet. Samtliga avdelningar vid Sida-S har analyserat konsekvenserna av fältvisionen för den egna verksamheten. Dessa analyser visar att alla avdelningar har ställt sig bakom den ökade fältorienteringen. Sidas GD har fattat ett beslut (87/04), vilket anger de vägledande principerna för roll- och ansvarsfördelningen mellan Sida-S och ambassader med full delegation. Sidas fältenhet (FU) kommer att följa upp beslutet i slutet av 2005.

Av granskningen framgår att det från fältets sida finns viss oro för att Sidas ämnesavdelningar ska kompensera det minskade utrymmet för beslutsfattande inom det bilaterala utvecklingssamarbetet, genom att arbeta mer med regionala och globala program. Detta har bland annat betydelse för den framtida fördelningen mellan bilateralt, regionalt och globalt samarbete samt för resursallokeringen inom Sida.

Granskningen visar att rollfördelningen mellan ambassaderna och Sida-S successivt har utvecklats och blivit tydligare. Rollfördelningen mellan FO och Sida-S bör ytterligare vidareutvecklas och renodlas avseende ansvar och befogenheter. Sida-S bör i minskad utsträckning hantera enskilda insatser, vilket bland annat kan minska riskerna för dubbelarbetet i förhållande till fältet. Tydligare roller bör skapas dels för region- och ämnesavdelningarna, dels för de administrativa avdelningarna inom Sida, det vill säga PEO, EVU och Info, vilkas roller och ansvar i mindre utsträckning har förändrats i samband med FVs förverkligande.

Av Gds beslut 87/04 framgår att ämnesavdelningarna ska ansvara för professionell rådgivning och stöd vid genomförande av landprogrammen. Rollen som rådgivare är detaljerat beskriven i beslutet. Granskningen visar att bland personalen i fält är en relativt vanlig uppfattning att flera av medarbetarna vid ämnesavdelningarna saknar erforderlig spetskompetens inom sina ämnesområden och behöver utveckla sin förmåga att arbeta som rådgivare.

För att underlätta den interna styrningen bör vissa grundprinciper så långt möjligt gälla för samtliga ämnesavdelningar. Ämnesavdelningarna bör öka tillgängligheten och bli mer flexibla i förhållande till fältet när det gäller att åta sig längre eller kortare uppdrag, och formerna för efterfrågestyrning bör vidareutvecklas. Vidare bör FOs kompetens att beställa uppdrag från Sida-S utvecklas med avsikt att kunna definiera tydligt avgränsade uppdrag, ange tid för genomförande etcetera.

Organisationsstruktur

En viktig fråga i samband med fältvisionens förverkligande är om Sida har en ändamålsenlig organisation att leverera avsedda resultat bland annat med utgångspunkt från PGU och ändrade förutsättningar för utvecklingssamarbetet. I internrevisionens granskning konstateras att en decentraliserad organisation blir effektiv när personalen med hög grad av frihet kan anpassa verksamheten till den lokala kontexten. Vidare är decentralisering inte bara vara en fråga om utökad beslutanderätt och befogenheter till vissa delar av organisationen, utan om att hela organisationen bör anpassas till nya förutsättningar.

I granskningen konstateras att vid decentralisering riskerar tendensen till subkulturer att förstärkas, vilket kan försvåra den interna styrningen bland annat genom att prioriteringar och bedömningar inte sker på ett enhetligt sätt. De enheter inom Sida som har policyskapande uppgifter har en viktig roll när det gäller att överbrygga dessa skillnader och skapa arenor för gemensam kunskapsupbyggnad. Utvecklingssamarbetet är i hög grad kontextberoende och det är inte möjligt att använda enkla mallar för att skapa enhetlighet. Vissa mindre skillnader är acceptabla, men om dessa blir alltför stora riskerar subkulturerna att förstärkas och organisationen splittras. Internrevisionen anser att det finns behov av att vidareutveckla och förstärka de centrala styrprocesserna och anpassad dessa till de nya förutsättningarna för Sidas decentraliserade organisation.

Som framgår av granskningen har fältvisionens förverkligande inte medfört några dramatiska förändringar för Sida eller fått några större konsekvenser för Sidas interna styrning. Fältvisionens genomförande har i stor utsträckning fokuserat på den ökade delegeringen till fältet. Erfarenhet visar att det svåraste vid decentralisering är att förändra arbets- och förhållningssätt i de delar av organisationen vilkas beslutanderätt minskar. Fältvisionen har inneburit att vissa förändringar har gjorts avseende rollfördelningen inom Sida. Någon mer genomgripande förändring har dock inte genomförts och organisationsstrukturen har bibehållits intakt. Internrevisionens granskning av fältvisionens förverkligande visar att det finns skäl att mer samlat kartlägga behov av förändringar av organisationsstrukturen vid Sida-S.

Rekommendation

- Sida bör gå vidare med fältorienteringen av verksamheten. Sida bör i samband med detta kartlägga behov av förändringar av organisationen vid Sida i Stockholm. Inom ramen för denna översyn bör följande områden belysas:

Ansvars- och rollfördelningen mellan regionavdelningarna och FO.

En utgångspunkt bör vara att se över och vidareutveckla regionavdelningarnas roll när det gäller att styra, koordinera och stödja fältet.

Ämnesavdelningarnas roll som rådgivare och specialister.

Beträffande rollfördelningen mellan fältet och ämnesavdelningarna bör Sida undersöka möjligheterna till en tydligare modell för efterfrågestyrning. Kompetensen hos medarbetarna bör anpassas för att kunna vara rådgivare.

FOs beställarroll och beställarkompetens avseende uppdrag till Sida-S.

FO bör utvecklas med syfte att öka förmågan att definiera tydliga och väl avgränsade uppdrag, ange tidsramar för genomförandet, behov av kompetens etcetera.

Analysera konsekvenserna av en ökad fältorientering för SEKA, SAREC och Multi.

Sida har gett i uppdrag till SEKA, SAREC och Multi att undersöka möjligheterna att fältorientera forskningssamarbetet, det humanitära biståndet och stödet till enskilda organisationer samt det

multilaterala utvecklingssamarbetet. Sida bör även ta ställning till vad detta innebär för de avdelningar inom Sida-S som arbetar med dessa former av utvecklingssamarbete.

Sidas stöd- och servicefunktioner.

Sidas stödfunktioner det vill säga PEO, EVU, INFO och FU bör ses över utifrån ett fältperspektiv. Några av de frågor som bör besvaras är exempelvis vilket stöd fältet kan förvänta sig från Sida-S, hur fältets behov av stöd och service ska organiseras för att bli så effektivt som möjligt, vilken omfattning de stödjande resurserna bör ha.

Bilaga 1

Granskningens genomförande

Dokumentgenomgång och intervjuer

I granskningen har ingått genomgång och analys av Sidas dokument. Skriftliga dokument som behandlar fältvisionen samt de beslut som fattats i olika fora avseende fältvisionen och dess genomförande har analyserats. Genom intervjuer med personal både på Sida i Stockholm och på ambassaderna har kartlagts hur fältvisionen har förverkligats och dess konsekvenser för styrningen.

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.

Fallstudier

Som underlag för granskningen har fallstudier genomförts i fyra länder – Moçambique, Bangladesh, Sri Lanka och Zambia¹. 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 styrdokumentet landstrategier, landplaner etcetera analyserats. Cheferna och handläggarna vid berörda UM har intervjuats som komplement till dokumentationen för fördjupad förståelse av fältvisionens förverkligande.

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. All tillgänglig skriftlig dokumentation avseende dessa insatser vid respektive UM och Sida-S har granskats. Dessutom har berörda handläggare vid Sida i Stockholm intervjuats.

En kvantitativ genomgång har gjorts av insatsportföljer, administrativa resurser och arbetsfördelning för fallstudierna. Utgångspunkten har bland annat varit att undersöka vilken information som är tillgänglig inom Sida och vilka analyser som är möjliga att göra utifrån denna information. Bilaga 3 innehåller en mer detaljerad redovisning av denna genomgång.

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.

¹ Bangladesh och Sri Lanka erhöll full delegering 2004, Zambia 2003 och Moçambique 1999.

Intern och extern kommunikation

Granskningens iakttagelser och slutsatser har diskuterats med medarbetare inom Sida. Det projekt som huvudsakligen ansvarat för att genomföra fältvisionen har avslutat sitt arbete. Fältorienteringen av Sidas verksamhet har dock fortsatt i andra former och vissa beslut har fattats. Internrevisionen har så långt möjligt försökt ta del även av detta arbete och stämt av med berörda personer/enheter inom Sida.

Personal inom Sida har även getts möjlighet att lämna synpunkter på internrevisionens rapportutkast.

Bilaga 2

Rapport: Fältvisionens konsekvenser för styrningen inom Sida

Innehåll

Förkortningar	14
1. Sammanfattning	16
2. Fältvisionens förverkligande	18
2.1 Granskningen av fältvisionen	18
2.2 Beslutsprocessen bakom fältvisionen	18
2.3 Förverkligandet av fältvisionen	20
2.3.1 Rollfördelningen	20
2.3.2 Ledningsverktyg	22
2.3.3 Kvalitetssäkring	24
2.3.4 Personal	25
2.3.5 Kommunikation och IT-support.....	27
2.3.6 Små fältkontor	28
3. Bedömning av Fältvisionens konsekvenser	29
3.1 Hur påverkas styrningen av decentralisering?	29
3.2 Övergripande bedömning.....	30
3.3 Måluppfyllelse och effektivitet	32
3.4 Rollfördelningen	34
3.5 Landstrategier och landplaner	35
3.6 Kvalitetssäkring	36
3.7 Organisationsstrukturen	37

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
LPC	Local Project Committee
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 Organization
NPO	National Programme Officer
OECD	Organization 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: Resultatstyrningen respektive Fältvisionens konsekvenser för styrningen av Sida. Denna rapport avser det andra granskningsområdet.

Granskningen omfattar analys hur fältvisionen har förverkligats inom Sida och 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.

Granskningen visar att det finns en bred acceptans för vikten av att Sidas verksamhet skall vara fältorienterad. Samtidigt kan konstateras att innebörden av ”*en ökad fältorientering*” skiftar mellan olika verksamhetsområden. De praktiska konsekvenserna för dessa områden av Fältvisionen blir därmed av nödvändighet också olika.

Genomförandet av Fältvisionen har i tiden sammanfallit med en rad andra förändringar i förutsättningarna för ett effektivt utvecklingssamarbete. Under de senaste åren har exempelvis den internationella utvecklingen intensifierats när det gäller givarnas anpassning till samarbetslandets styrsystem (*alignment*) och samordning av arbetssätt och metoder (*harmonisering*). Sida har aktivt medverkat i detta utvecklingsarbete. Granskningen har visat att den ökade fältnärvaron har varit betydelsefull för att skapa en ändamålsenlig organisation i samarbetsländerna i dessa avseenden.

Vi har i granskningen funnit att genomförandet av fältvisionen i allt väsentligt har skett i enlighet med handlingsplanen. Fältorienteringen är numera väl förankrad. Genomförandet av fältvisionen under 2002–2004 har emellertid haft ett snävt fokus – det bilaterala utvecklingssamarbetet i 14 länder, som tillsammans står för 30% av Sidas utbetalningar. Granskningen visar att behovet av – och formerna för – en ökad fältorientering inom andra områden inte har diskuterats i tillräcklig utsträckning. Det är angeläget med en ökad fokusering på även vad en ökad fältorientering innebär för dessa 70% av Sidas verksamhet.

I samband med fältvisionens genomförande har skett viss anpassning av organisationen och ansvarsfördelningen. Granskningen visar att det finns skäl att se över Sidas organisationsstruktur mera samlat. Det bör tydliggöras var i Sidas organisation ansvaret finns för att fortlöpande följa upp att Sida har en ändamålsenlig organisationsstruktur och initiera erforderliga förändringsprocesser.

En decentraliserad organisation behöver en kraftfullare styrning än en organisation där beslutsfattandet är centraliserat. Vår granskning visar att det finns vissa svagheter i styrningen av fältet, när det gäller bland annat målformuleringar i landstrategier och landplaner, uppföljning och analys av effekter samt resultatrapportering. Risker är att resursallokeringen till regioner, länder och insatser inte blir optimal.

Fältvisionens decentralisering av ansvar och beslutanderätt till ambassader har skett främst där behovet av ett utvecklingssamarbete är störst. I dessa länder finns samtidigt ofta minst möjlighet att bedriva ett effektivt utvecklingssamarbete på grund av svaga institutioner och outvecklade styrsystem. Detta ställer extra höga krav på Sidas styrsystem.

Vår granskning visar en splittrad bild av styrningen inom Sida, där det inte i tillräcklig utsträckning uppmärksammas vilka konsekvenser förändringar i en dimension av styrningen får inom andra styrområden. Fältvisionens konsekvenser för styrningen i övrigt av Sida har beaktats i vissa avseenden, men

inom ramen för projektet har inte gjorts någon systematisk analys av vilka förändringar som erfordras inom andra styrområden. Det som saknas förefaller vara en kraftfull samordning av Sidas styrning utifrån ett mera holistiskt perspektiv. Det är viktigt att ansvaret för utvecklingen av Sidas system och processer för styrningen som helhet är tydligt.

Granskningen visar att fältvisionens konsekvenser för de enskilda avdelningarna vid Sida-S hittills har uppmärksamats främst vad gäller rollfördelningen och därmed sammanhängande kapacitetsfrågor. Decentralisering bör alltid följas av en översyn av samtliga styrsystem för att ge effekt. Därför bör varje avdelning genomföra en systemrevision.

I en decentraliserad organisation är kvalitetssäkring ett viktigt ledningsinstrument för att säkerställa regelefterlevnad, effektivitet och spridning av ändamålsenliga rutiner och processer. Erfarenheterna av QAs arbete vid de ambassader som berörs av Fältvisionen bör tas till vara i diskussion om kvalitetssäkring av Sidas verksamhet som helhet.

Vår granskning visar att det finns behov av att utveckla rollfördelningen mellan RD och FO ytterligare. Det är inte tillfyllest med en generell rollfördelning mellan FO och SD som ska gälla alla SD, eftersom verksamheten vid olika SD är av så olika karaktär. Rollfördelningen måste utgå från de specifika särdrag som gäller för varje ämnesavdelning, varvid bland annat SEKA och SAREC bör ägnas särskild uppmärksamhet. Samtidigt menar vi att det är ett alltför snävt synsätt att begränsa ansvaret för FO till områden med full delegation. Ansvaret bör även definieras för exempelvis FOs medverkan i koordinering av Sidas samarbete inom den civila sektorn, rollen i det konfliktförebyggande arbetet och vid katastrofer samt i samband med utveckling av forskningspolitiken.

Ett förtjänstfullt arbete har utförts för att definiera olika roller vid SD (till exempel policybärrollen, analysrollen, rådgivarrollen, expertrollen, dialogrollen, mäklarrollen, utvecklarrollen, samordningsrollen och kompetensutvecklarrollen). Det är angeläget att skapa en enhetlighet kring dessa roller, så att de uppfattas på samma sätt i de interna diskussionerna mellan olika avdelningar och FO kring ansvars- och arbetsfördelningen.

Processen som leder fram till CP kan förbättras ytterligare, framförallt när det gäller dialogen mellan FO och Sida-S, samt mellan RD och SD. Särskilt sambandet mellan CP och ämnesavdelningarnas arbetsplaner behöver vidareutvecklas. Självklart behövs en långsiktig strategi som kan säkerställa ett uthålligt stöd från SD där en långsiktighet krävs. Samtidigt är det nödvändigt att ledningsverktygen ger möjlighet att reagera snabbt på ändrade förutsättningar (ökad korruption, katastrofer etcetera). I den nya decentraliserade organisationsstrukturen vore mera ändamålsenligt med en rullande årlig strategisk planeringsprocess på landnivå. Denna bör enligt vår uppfattning tydligare utgå från landets egen landstrategi (PRS) på det sätt som närmare utvecklas i rapporten.

SD bör öka tillgängligheten och bli mer flexibla. Formerna för en efterfrågestyrning baserad på såväl långsiktiga som akuta behov behöver utvecklas genom en tydlig uppdragsstyrning. Långsiktighet och flexibilitet kan åstadkommas genom en kombination av abonnemang (på års- eller flerårsbasis) och avrop mot ramavtal. FOs beställarroll behöver tydliggöras och beställarkompetensen utvecklas.

2. Fältvisionens förverkligande

2.1 Granskningen av fältvisionen

Referensgruppen framhöll i samband med förstudien att det är viktigt att arbetet inom Sida är resultatorienterat och att allt annat egentligen borde vara underordnat resultatet. Har Sida de mest ändamålsenliga organisatoriska förutsättningarna att leverera avsedda resultat?

Fältvisionen har varit en strategisk prioritet i Sidas verksamhetsplanering sedan 2002. Visionen är att skapa en starkare fältorganisation i termer av resurser och rätt att fatta beslut, för att därigenom få en bättre dialog med samarbetsländerna, en ökad grad av reellt partnerskap och bättre resultat av utvecklingssamarbetet. Förverkligandet av fältvisionen är en förändringsprocess med konsekvenser för styrningen av Sida.

2.2 Beslutsprocessen bakom fältvisionen

Från oktober 1997 arbetade en grupp inom regionavdelningarna med att formulera en långsiktig syn på fältet i Sidas organisation. Diskussionerna baserades bland annat på Fältutredningen 1996 och en genomgång av fältets roll i andra utredningar¹. Gruppen föreslog att en modell med utökad delegering skulle prövas vid två eller tre biståndsbassader under en tvåårsperiod.

Enligt det skjutningsbeslutet 1998 tillsattes i augusti 1998 en projektgrupp med uppgift att utforma en modell för ökad delegering till tre ambassader (Hanoi, Dar es Salaam och Managua), att börja tillämpa 1999-01-01². Beslut om försöksverksamheten fattades i november samma år³.

En attitydundersökning avseende försöksverksamhet med ökad delegering till fältet genomfördes i juni 1999. Enligt rapporten från denna undersökning⁴ fanns en tveksamhet bland Sidas medarbetare. Denna tveksamhet hade ”olika förtecken: representanter från ämnesavdelningarna har mer principiella och negativa synpunkter och ambassaderna mer praktiska och positiva”. Vidare konstaterades att ”Det finns en spänning mellan uppfattningarna hos många Sida-Stockholmsmedarbetare att deras arbetssituation inte kommer att påverkas nämnvärt och kommentarerna från medarbetare i ambassaderna.”. En motsvarande enkät skulle genomföras i slutet av försöksverksamheten för att avläsa förändringarna⁵. Denna genomfördes dock aldrig. ForumSida för alla chefer diskuterade 1999-10-28 bland annat samspelet mellan fältet och Stockholm⁶.

Regionavdelningarna utarbetade 2001 ett förslag till fältvision med inriktning på 2004 (fem UM 2002 och 15 UM 2004 fulldelegerade). Denna möttes av synpunkter framför allt beträffande brist på konsekvensanalys (”Visionen innehåller i dagsläget inte någon analys av konsekvenserna för hemmamyndigheten.”⁷). Ämnesavdelningarna samlade under våren 2002 in erfarenheterna av full delegering.

¹ Fältprojektet: Fältet och framtiden (Promemoria 1998-05-25)

² Avdelningsbeslut 1998-08-06 (besluts nr 115/98 Asien)

³ Verkschefsbeslut 1998-11-13 (Gd 161/98), baserad på promemoria 1998-11-04 Rapport från arbetsgruppen om ökad delegering till fältet

⁴ Norberg Network AB: Kunskap och uppfattningar om försök med ökad delegering till ambassader 1999-08-28

⁵ Gd-stab, Bengt Ekman: Promemoria 1999-09-08 till alla som deltagit i attitydundersökningen

⁶ Kallelse 1999-10-14, med underlag 1999-10-05 (Uppdrag i SP 1 – lägesrapport om utvecklingen av fältorganisationen) och diskussions-PM 1999-10-07 Stockholm är fältet

⁷ EVU: Förslag till hur vi går vidare (promemoria 2001-11-30 till VL-internat)

I den fältvision som beslutades om 2002 slås bland annat fast att ”*Sida’s vision is to create an optimal balance between an empowered and strengthened field organisation and a supportive organisation at headquarters, thereby creating the best possible prerequisites for fulfilling the poverty reduction goal. Flexibility will govern the allocation of resources and delegation of authority to the field. With the prevailing situation and the actual size and character of the programme of co-operation as the points of departure, more authority will be delegated to the field*”⁸.

Arbetet med fältvisionen syftade till⁹:

- ”1) First, to reach out within Sida to emphasise the field and the importance of a field-oriented organisation and work methods.
- 2) Secondly, to support the activities necessary to further field-orient Sida, as described in the Action Plan. Many of these aimed at facilitating the work of fully delegated field offices.
- 3) *Thirdly, to quality assure what had already begun.*”

Följande områden skulle fokuseras enligt det handlingsprogram som togs fram för implementering av fältvisionen¹⁰:

- Redefining roles in the field and at headquarters
- Management tools
- Instrument for quality assurance
- Human resources management
- Communication capacity and IT-support
- Small field offices

Granskningen av förverkligandet av fältvisionens redovisas nedan., Först redogörs för vart och ett av dessa sex fokusområden (i separata avsnitt). En sammanfattande bedömning av måluppfyllelsen finns i avsnitt 3.3.

Inom Sida används projektarbetsformen¹¹ i stor utsträckning för att skapa en tillfällig organisation, med befogenheter att bryta mot linjeorganisationens struktur och beslutsprocesser. För genomförandet av FV har dock använts en delvis annan form. Detta arbete har avslutats i juli 2004 genom GD-beslut¹². Beslutet innefattar även bilagor om rollfördelningen mellan FO och Sida-S samt vägledande kriterier för full delegation. En slutrapport från projektet har utarbetats¹³. Rapporten baseras delvis på rapporter¹⁴ från FO och avdelningar vid Sida-S bland annat med svar på frågor från FU¹⁵. Dessa rapporter har sammanställts¹⁶ och diskuterats vid ett Consultative Meeting¹⁷ 28–30 april 2003 med representanter för FO och avdelningar vid Sida-S, i fältvisionens styrgrupp och i möten med verksledningen.

⁸ A Strengthened Field Orientation at Sida, 2002

⁹ Field Unit: The Field Vision. Final Report 2004-10-03

¹⁰ The Action Programme for the Vision for a Strengthened Field Orientation at Sida, 2002 (Gd 119/02)

¹¹ Sidas projektarbetsform – ett ”gränslöst” arbetssätt för samverkan, flexibilitet & dynamik

¹² Gd beslut 87/04

¹³ Field Unit: The Field Vision. Final Report 2004-10-03

¹⁴ Annex 2 till Field Unit: The Field Vision. Final Report 2004-10-03

¹⁵ A Commission on Future Roles and Division of Work – March 2003.

¹⁶ FV – Achievements and issues for consideration (November 2003)

¹⁷ Se Conclusions (2003-05-27) och Detailed Notes (2003-05-21)

2.3 Förverkligandet av fältvisionen

2.3.1 Rollfördelningen

I Sidas organisationsmätning 2003 var rollfördelningen mellan FO och Sida-S ett av de områden som rankades lägst. Det innebär att en majoritet av Sidas medarbetare ansåg att den var otydlig. Även vid de intervjuer som genomförts i samband med denna granskning har oklarheterna i rollfördelningen lyfts fram som ett problemområde. Men dessa oklarheter gäller då inte bara rollfördelningen inom Sida, utan i lika hög grad oklarheter i rollfördelningen mellan Sida och UD.

Tanken bakom den ökade fältorienteringen är att en stark lokal närvaro, i kombination med ett professionellt och stödjande huvudkontor, är det effektivaste sättet att genomföra utvecklingssamarbetet. Sidas arbets- och beslutsordning (ABS) har anpassats till de förändringar som fältvisionen kräver¹⁸. Dessa förändringar omfattar bland annat ändrade roller för ämnesavdelningarna samt ger dem rätt att besluta om att etablera eller avveckla fältkontor och den ökade delegationen till fält. Dispositionsrätten har medfört att ansvaret för stora delar av biståndsanslaget har flyttats till ett antal ambassader.

Under våren 2003 har samtliga avdelningar inom Sida analyserat konsekvenserna av fältvisionen för den egna verksamheten. Alla ställde sig bakom en ökad fältorientering. Innebörden i den fulla delegeringen ansågs huvudsakligen vara klar. Däremot fanns det olika uppfattningar om i vilken utsträckning detta borde medföra förändringar i arbetsfördelningen mellan FO och SD och om detta betydde mer arbete.¹⁹ Några av intervjupersonerna har hävdats att återföring av dispositionsrätt från IUM till Sida-S i vissa fall har skett i sådan omfattning att avsikten med den fulla delegeringen urholkats. I samband med VP för 2005 har slagits fast att fulldelegerade FO normalt inte ska vidaredelegera insatser till Sida-S²⁰.

I Gd-beslut 87/04 anges de vägledande principerna för rollfördelning och arbetsfördelning mellan Sida-S och ambassader med full delegation²¹. FU har fått i uppdrag att följa upp detta och presentera några case studies i en rapport i slutet av 2005, där effekter och erfarenheter av denna rollfördelning beskrivs²².

Delegationen till FO baseras på den landplan, vilken årligen fastställs av chefen för respektive regionavdelning (RD) (se vidare avsnitt 2.3.2). Därefter ansvarar FO för hela genomförandet av utvecklingssamarbetet. I normalfallet ska ingen återdelegering till Sida-S ske. Däremot kan särskilda uppdrag ges för att utnyttja expertkunskaperna vid SD inom Sida-S. Vidare ska FO göra minst en konsultation med Sida-S under den förberedande beredningen eller senast i samband med beslutet om fördjupad beredning.

FO ska vidare vara ansvariga för

- huvuddelen av det strategiska arbetet, till exempel under landstrategiprocessen, på uppdrag från regionchefen.
- framtagande av förslag till landplan
- resultatuppföljning och resultatredovisning till Sida-S
- kvalitetssäkring av landprogrammet och andra program som delegerats till FO

¹⁸ Gd beslut 48/04

¹⁹ Field Unit: The Field Vision. Final Report 2004-10-03

²⁰ RDs/FUs "Operational Planning for 2005" EVU: Anvisningar för verksamhetsplaneringen 2005–2008

²¹ Principles Regarding Roles and Division of Work between Fully Delegated Field Offices and Sida Stockholm Departments. Annex 1 to Gd beslut 87/4. Decisions on Issues relating to the completion of the Field Vision Project.

²² Gd beslut 87/4 (2004-07-02)

- finansiella, personella och andra administrativa frågor som delegerats från Sida-S²³

Av Gd-beslut 87/04 framgår att Regionavdelningen leder landstrategiprocessen, medan FO är huvudansvarig för utarbetandet. I den årliga verksamhetsplaneringen, där landplanerna fastställs, svarar RD för koordinering och förhandlingar mellan Sidas olika avdelningar och fältet. Vidare ansvarar RD för att förmedla direktiv och information från Sida-S till UM. RD ansvarar för erfarenhetsspridning och lärande mellan skilda FO inom en region. När FO så önskar ska RD assistera i koordineringen av resurser vid Sida-S vid genomförandet av landstrategin. Vid intervjuerna har framförts synpunkter på att RDs roll (styra, koordinera och stödja) behöver utvecklas ytterligare. Synpunkterna har bland annat gällt vilken roll regionstrategerna bör ha samt RDs ansvar för styrning av insatsportföljernas sammansättning lokalt, regionalt och globalt.

Ämnesavdelningarna (SD) ska enligt Gd-beslut 87/04 ansvara för professionell rådgivning och stöd vid implementeringen av landprogrammen. I landplanen uttrycks omfattningen på deras stöd, i enlighet med de förhandlingar som sker under VP-processen. Rollen som rådgivare är detaljerat beskriven i Gd-beslutet. Det har i vid intervjuerna vid Sida-S framhållits att olika roller (projektansvarig, expert, rådgivare, policyutvecklare etcetera) befruktar varandra och att en alltför strikt renodling av roller riskerar att fragmentisera arbetet och urholkar kompetensen inom Sida. Vidare betonas att rådgivarrollen förutsätter ett stort expertkunnande om man både ska kunna bidra i beredning och uppföljning av enskilda insatser och en övergripande kunskap om lämplig mix avseende insatsportföljens inriktning och sammansättning. Specifik ämneskunskap inom ett snävt kompetensområde i samband med en beredning kan däremot upphandlas. Vid intervjuerna har hävdats att en inte obetydlig del av medarbetarna vid vissa enheter saknar erforderlig kompetens för rådgivarrollen och inte utvecklat sin förmåga att arbeta som sådan. Sida använder sig mer än flertalet övriga givare av andra myndigheter i utvecklingssamarbetet, vilket innebär att kunskapen om den svenska resursbasen är viktig, liksom mäklarrollen²⁴.

Flera av de intervjuade har påpekat att ämnesavdelningarnas verksamhet är av så olika karaktär att det vare sig är möjligt eller önskvärt med en enhetlig rollfördelning mellan FO och SD. Andra har tvärtom menat att det är viktigt med en generell och tydlig ansvarsfördelning till exempel DESO som anser följande: *”Det blir viktigt med en principiell och allmängiltig roll- och ansvarsfördelning mellan de delegerade ambassaderna och ämnesavdelningarna”*²⁵.

Av Gd-beslut 87/04 framgår att SD på uppdrag från RD ska vara aktiva i Sidas huvudprocesser, exempelvis utvecklingen av landplaner och strategier. SD ansvarar dessutom för regionala och globala program.

En del av de intervjuade på UM anser att en huvudfråga är hur fördelningen ska se ut framöver mellan bilateralt, regionalt och globalt samarbete, för att på effektivaste sätt nå målen²⁶. Det finns farhågor för att SD ska kompensera det minskade beslutsfattandet inom bilateralt utvecklingssamarbete, genom att istället satsa på regionala och globala program. Några hävdar t.o.m. att potentialen till personalreducing vid enheter som UND och HÄLSA inte har tagits till vara i samband med att allt större andel av insatserna inom dessa områden har delegerats till fältet. Därmed anser dessa intervjupersoner att FO undanhållits välbehövliga resurser.

²³ Gd beslut 87/04

²⁴ Se till exempel DESOs vision för att bli mer fältorienterad (DESOs ledningsgrupp 2003-06-13)

²⁵ DESOs vision för att bli mer fältorienterad. Bilaga 1 till VP 2004 (2003-06-13)

²⁶ Se även till exempel NATUR och fältvisionen (2003-06-15)

Vår tolkning av fältvisionen innebär att SD ansvarar för att leda policyutvecklingen inom ämnesområdet genom normativ styrning (kvalitetssäkring, kunskapsspridning) i stället för kontroll genom enskilda beslut. Internationellt nätverkande, rådgivning och rollen som policybärare skall vara integrerade vid SD. En väsentlig del av Sidas resultatstyrning har skett genom policys, vilket dock behandlas i vår andra rapport och därför inte upprepas här.

Vid intervjuerna har flera personer påtalat att det är oklart var inom Sida ansvaret ligger för frågor som rör arbets- och rollfördelningen, liksom det övergripande ansvaret för organisationsutveckling. Vid intervjuerna har bland annat framförts synpunkter på att bristande styrning av genomförandet av Fältvisionen har lett till att vissa avdelningar "kommit på efterkälken". Detta i sin tur har lett till onödiga spänningar inom organisationen. SAREC, SEKA och Multi har nyligen fått i uppdrag att se över vilka möjligheter det finns till en ökad fältorientering även inom dessa områden²⁷. Förslagen skall presenteras senast under oktober 2004.

Rollfördelningen mellan Sida och UD har även diskuterats under genomförandet av FV. Detta gäller inte minst ledningsfrågorna och den administrativa samordningen²⁸. Problemen med "dubbelkommando" mellan UD/ambassadör och Sida/biståndsråd har aktualiserats vid flera tillfällen ("*Otydlig roll- och arbetsfördelning som ständigt måste omförhandlas leder till dubbelarbete och osäkerhet internt och externt*"²⁹).

2.3.2 Ledningsverktyg

FO är antingen en ambassad eller en sektion för utvecklingssamarbetet kopplad till en ambassad. Riksdagen beslutade 1993 att de tidigare s.k. biståndskontoren i Sidas fältorganisation skulle integreras i berörda ambassader³⁰.

Relationerna mellan Sida och UM regleras förvaltningsrättsligt genom en förordning³¹, vilken är grunden för att Sida anses ha direktiv- och instruktionsrätt gentemot de integrerade ambassaderna för att fullgöra sina åligganden i utvecklingssamarbetet. Denna förordning ligger också till grund för Sidas instruktion, enligt vilken "*Sida får överlämna åt en utlandsmyndighet eller annan myndighet att på Sidas vägnar avgöra ärenden som är sådana att de inte behöver prövas av styrelsen, forskningsnämnden, personalansvarsnämnden eller generaldirektören*". En intressant konsekvens av detta är att forskningsnämndens roll påverkar förutsättningarna för full delegation när det gäller forskningssamarbetet.

UD och Sida utfärdar var för sig direktiv för verksamhetsplaneringen vid IUM. Chefen vid IUM ska hantera styrsignalerna från de två huvudmännen (utifrån ett helhetsperspektiv) och med personal som har respektive UD och Sida som arbetsgivare samt leda arbetet på ett integrerat och enhetligt sätt. Flera av de intervjuade har beskrivit de svårigheter som uppstår när två olika uppsättningar styrsystem ska hanteras. Detta framgår också av andra undersökningar³².

GD delegerar till Ac vid RD och SAREC utan någon överplanering. RD delegerar till behöriga UM och, där sådana UM inte finns, till berörd SD med hänvisning till insatser upptagna i landplanerna³³. Vid intervjuerna har synpunkter framförts på att SAREC har en egen anslagspost, vilken FO inte kan förfoga över.

²⁷ Gd beslut 87/04 (2004-07-02)

²⁸ Rolf Bergman, UD, Bengt Ekman, Sida, "Förslag till åtgärder för att fullfölja den administrativa integrationen vid utlandsmyndigheter där UD och Sida är verksamma", 2004-05-12

²⁹ Erfarenheter av full delegering till ambassaden i Tanzania (AFRA, Promemoria 2002-10-03)

³⁰ Prop. 1992/93:24, bet. 1992/93:UU26, rskr. 1992/93:342

³¹ Förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR) (1992:247).

³² PEO/PER: Arbetsmiljö i fält. Ett uppdrag för Fältvisionen. (Promemoria 2004-03-25)

³³ Delegeringsordning för 2004

När det gäller ledningsverktygen har handlingsplanen för fältvisionen i huvudsak fokuserat på vidareutveckling av landplanerna (CP). Ett nytt format för CP fastställdes under 2003³⁴ och användes första gången i 2004 års planeringsprocess. Det nya formatet avses fylla ”the missing middle” och jämka samma ambitioner avseende utvecklingssamarbetet med erforderliga resurser. AFRA har under 2004 testat en mer strukturerad CP-process med ”country reviews” och ”country meetings”.

Våren 2004 användes, efter beslut i Regionforum, ett nytt format på landrapporten³⁵, där den kopplas närmare till landstrategi och landplan. Två landrapporter ska produceras årligen, varav en avser januari–augusti och den andra rapporten helåret. Dessa rapporter har ersatt tidigare halvårsrapporter.

I landplanen redovisas den vid en viss tidpunkt i Plus-systemet registrerade och samlade bilden över indikativa, planerade och beslutade insatser. För IUM som bedömts ha kapacitet för full delegation betyder regionchefens beslut att landplanens genomförande (med vissa villkor) delegeras till IUM. Oklarheter har funnits avseende hur insatsbeteckningarna i landplanen skall tolkas. Exempelvis krävt inte att en insats är med i landplanen för att IUM skall göra en inledande beredning. Däremot måste insatsen finnas i landplanen för att IUM skall ha rätt att fatta beslut om att en insats skall genomföras och fullständig beredning påbörjas. Om en fullständig beredning inte har indikerats i landplanen har inte berörd ämnesavdelning allokerat personalresurser att bistå UM i detta arbete. Detta har i vissa fall lett till konflikter, där SD menar att FO brustit i framförhållning och FO anser att SD brister i flexibilitet.

Vid våra intervjuer har framförts i huvudsak positiva reaktioner på dessa nya verktyg. Den process som leder fram till CP anses dock kunna förbättras ytterligare avseende främst dialogen mellan FO och Sida-S, samt mellan RD och SD. Flera av intervjupersonerna anser att särskilt sambandet mellan CP och ämnesavdelningarnas arbetsplaner behöver vidareutvecklas. Synpunkter framförs också på att alltför stora skillnader mellan respektive RDs arbetsformer, rutiner och det underlag som överlämnas till SD.

Vid intervjuerna vid fältbesöken har framhållits behovet av att SD har hög tillgänglighet för rådgivning till FO. Nuvarande system för sakanslagsveckor är många av de intervjuade negativa till. En generell uppfattning är att SD måste bli mer flexibla, när det gäller att åta sig kortare eller längre uppdrag. Det anses finnas stora skillnader mellan ämnesavdelningarna i dessa avseenden. Enklast att få erforderlig hjälp är där det finns upparbetade personliga kontakter mellan handläggaren vid FO och rådgivaren vid SD. Bäst fungerar det när handläggaren i Stockholm har bytt plats med kollegan i fält. Svårigheterna är störst vid behov hjälp vid akuta händelser, vilka inte kunnat förutses i förhandlingarna om CP. Detta gäller särskilt SD med en organisatorisk uppdelning primärt efter land eller region. Utifrån FOs perspektiv – som själva har landkunskapen – är det expertkunskaperna som är viktigast. Det anses därför angeläget att ha mer än en person man kan vända sig till vid behov av rådgivning.

Tidigare genomförda granskningar har visat att den interna styrningen och kontrollen är tillfredsställande vid studerade UM.³⁶ Riksrevisionen har dock anmärkt på bland annat den förvaltningsrättsliga grunden för ledningen av arbetet vid IUM. Vidare har de pekat på att Sida idag saknar instrument för att mäta den tid som UD:s och Sidas personal använder för att utföra arbetsuppgifter åt respektive huvudman³⁷. Vid våra intervjuer har även framkommit andra problem med Sidas ledningsverktyg, exempelvis brister i uppföljningen av delegerade medel³⁸.

³⁴ A Revised Format for the Country Plan (Beslut AFRA 206/03)

³⁵ Instructions for Sida Country Reports, 18 December 2003

³⁶ Granskning av utlandsmyndigheten i Windhoek respektive Vientiane. Internrevisionen 02/02 respektive 02/03. Wiveca Holmgren och Thorbjörn Bergman.

³⁷ Riksrevisionen. Bistånd via ambassaderna

³⁸ Se även Ekonomienheten: Uppföljning per 31 maj 2004

Full delegation innebär att FO har beslutsrätten för projekt och program upp till 50 MSEK i landplanen. Ambassadernas arbetsordning reglerar hur dispositionsrätten utövas. Vid intervjuerna har framkommit en betydande osäkerhet kring en rad formella aspekter, som inte har beaktats i tillräcklig utsträckning i FVs genomförande. Det gäller bland annat oklar ledningsstruktur och större svårigheter att få juridisk hjälp vid FO jämfört med vid Sida-S. Andra exempel är ett lösare förhållningssätt till upphandlingsreglerna vid UM och mindre stöd/kontroll från upphandlingsspecialisterna vid EVU. Ett ökat samarbete mellan FO och EVU/JUR planeras och det finns exempel på att jurister från Sida-S under tremånadersperioder har arbetat på UM, exempelvis i Hanoi och Tegucigalpa³⁹.

UM lyder under den instruktion som gäller för Regeringskansliet⁴⁰. Den kompletteras av en förordning med instruktion för utrikesrepresentationen⁴¹. Chefen för UM ansvarar för myndighetens verksamhet i dess helhet. UD och Sida har dock avtalat om att beskära IUM-chefens mandat vid fem ambassader, genom tvingande vidaredelegering av dispositionsrätt avseende biståndsmedel till biståndsrådet. Riksrevisionen ifrågasätter dessa avtal som form för att reglera hur verksamheten skall ledas vid IUM⁴². De att denna vidaredelegering ger oklart ansvar för utvecklingssamarbetet mellan chefen för IUM och Regeringskansliet.

2.3.3 Kvalitetssäkring

För att en ambasad ska få full delegation måste följande kriterier vara uppfyllda⁴³:

- Utvecklingssamarbetet ska vara tillräckligt stort och omfatta ett antal områden
- Långsiktigt partnerskap med samarbetslandet
- Landstrategi
- Fastställd landplan
- Lokalt fungerande kvalitetssäkringssystem
- Ändamålsenlig bemanning
- Ändamålsenliga system för administration och kommunikation

Kvalitetssäkring i fält ska ske bland annat genom QA-funktionen, lokala projektkommittéer vid alla FO med full delegering och controllerfunktion vid alla FO⁴⁴. Härtill kommer alla generella instrument, som policies, regelverk, rutiner etcetera.

De lokala projektkommittéerna (LPC) har att säkra kvaliteten i insatser över fem MSEK. LPC vid de fyra UM som ingått i granskningen har varit igång under kort tid. De personer vid UM som intervjuats vid UM är positiva till PC framförallt för att mötena är bra lärtillfällen bland annat genom att de ger inblick inom UMs olika verksamhetsområden. Några framhåller dock att PC kommer in för sent i beredningsprocesserna. En genomgång av protokollen visar att PC inte har analyserat den aktuella insatsen som del i insatsportföljen som helhet. Diskussionerna har i huvudsak kommit att handla om bedömningspromemorians beskrivning av insatsen som sådan och behov av att komplettera skrivningarna. Det finns få exempel på substantiella förändringar av en insats innehåll. Vidare har påtalats att det finns oklarheter i rollfördelningen mellan avdelningarnas PC och ambassadernas⁴⁵.

³⁹ The Field Vision of the Department for Finance and Corporate Development (EVU, Promemoria 2003-06-04)

⁴⁰ Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, § 4

⁴¹ Förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.

⁴² Bistånd via ambassader. En granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet. RiR 2004:10

⁴³ Principles Regarding Roles and Division of Work between Fully Delegated Field Offices and Sida Stockholm Departments. Annex 2 to Gd decision 87/04 Defining and guiding Criteria for Full Delegation

⁴⁴ Quality assurance mechanisms of Sida's field Operation. Beslut GD 79/02

⁴⁵ Se bland annat INECs svar avseende fältvisionen 2003-06-18

QA tillkom i september 2002 i syfte att kvalitetssäkra verksamheten i fält. QA har besökt alla FO, vilka har eller varit på väg att erhålla full delegering, för att säkerställa att ambassaden har tillräckliga resurser, kunskaper och system för att axla ansvaret. I rapporter från de enskilda besöken och i sammanställningar har QA återfört sina iakttagelser som underlag för det fortsatta utvecklingsarbetet⁴⁶. Inför våra fältbesök vid fyra UM har bland annat rapporterna från QA studerats. Vi har kunnat konstatera att QAM har haft betydande effekt på kvalitetssäkringen av arbetet vid berörda FO och även generellt när det gäller utvecklingen av Sidas styrning⁴⁷.

QAM har i sina rapporter bland annat visat att FOs projektadministration inte sker på ett tillfredsställande sätt. Rapporterna från QA påtalar också brister när det gäller Sidas administrativa avdelningars service och stöd till FO. Denna bild har förstärkts vid våra intervjuer genom att synpunkter framförts på graden av decentralisering respektive centralisering av olika administrativa uppgifter. Med tanke på regelsystemens komplexitet blir den administrativa basen på FO alltför sårbar vid en långtgående decentralisering. När en specialists arbete ska delas upp på alla FO blir detta där bara en mindre del av en befattningshavares ansvarsområde.

Vid våra intervjuer har även framförts önskemål om utveckling av controllerfunktionen i fält. Det påtalades bland annat det ologiska i att stora UM saknar controller, medan mycket mindre avdelningar vid Sida-S har en. Även riksrevisionen har uppmärksammat behovet av controllers vid IUM⁴⁸. Controllern vid FU har emellertid nyligen fått i uppdrag att utveckla controllerfunktionen i fält, i linje med erfarenheterna från Lusaka⁴⁹.

2.3.4 Personal

Bemanningen i fält

Denna granskning visar att det finns en del brister i Sidas personalpolitik. Några av de frågor som tagits upp vid intervjuerna är bland annat svårigheterna att rekrytera personal med rätt kompetens till vissa länder. Detta indikerar att åtgärder av flera slag erfordras när det gäller exempelvis personalpolicy, lärandestrategier, kompetensutveckling, rekrytering, lång- och kortsiktig personalplanering, individuell karriärutveckling, lönepolitiken och belöningssystemens utformning.

UD och Sida har slutit avtal som reglerar bland annat anställning av chefer och övrig personal, titlar, arbetsordning, dispositionsrätt till biståndsmedel och arbetsgivaransvar avseende fältet. Enligt avtalen har den Sida-utsända personalen vid IUM Sida som arbetsgivare. Detta framgår även av 16 § i Sidas instruktion: ”Sida får efter samråd med Regeringskansliet placera personal vid en utlandsmyndighet.”

PEO har genom fältvisionens handlingsprogram fått en lång rad uppdrag⁵⁰. PEO har fått i uppdrag att avrapportera dessa till ROV⁵¹. PEO ska också analysera sin egen roll inom Sida mot bakgrund av förverkligandet av fältvisionen, bland annat när det gäller stödet till FO i rekryteringsarbetet.

Medel för fältets basbemannings och driftkostnader har delegerats till avdelningscheferna för regionavdelningarna. Beslut om dimensioneringen av personal inom basbemanningen vid ambassaderna,

⁴⁶ Se bland annat Quality Assurance in the Field – Conclusions and Reflections, October 2002–May 2003 (Memo August 18, 2003)

⁴⁷ Vi har dessutom granskat QAs rapporter avseende Nairobi, Addis Abeba (2), Pretoria, Managua, Vientiane och Dar es Salaam

⁴⁸ Riksrevisionen. Bistånd via ambassaderna

⁴⁹ Gd beslut 87/04

⁵⁰ Field Vision Action Program, 2002 (Gd beslut 119/02)

⁵¹ Gd beslut 87/04

⁵² Exempelvis FU: ”Att stärka koppling mellan resursallokering och uppdrag – förklaring till matrisen” (Memo. 11 juni 2004)

liksom tilldelningen av resurser för fasta och löpande driftkostnader, sker i samråd med UD utifrån landstrategier och landplaner.

Bemanningen av FO grundar sig på en bedömning av behoven i varje aktuellt fall. Det har gjorts olika försök att utveckla modeller för resursallokeringen⁵². För att konkretisera diskussionen om bemanningen av FO utarbetade FU ett förslag⁵³, som diskuterades vid verksledningens seminarium i december 2003. Under 2004 har tagits fram en ”*typbemannning*” för FO – en för stora program överstigande 500 MSEK och en för program av ”*regular size*”⁵⁴. Enligt denna typbemannning behövs det vid stora FO 16 personer, varav 8,5 utsända och 7,5 lokalanställda (varav 3,5 NPOs). Vid de andra FO erfordras 10,5 anställda, varav 5 utsända och 5,5 lokalanställda (varav 2,5 NPOs).

I förstudien har vi pekat på bristande koppling mellan Sidas resursallokering och arbetsuppgifter. Även QA har 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. UM med likartade förutsättningar och omfattning på samarbetet kan ha helt olika totalbemanning. Lusaka och Dhaka nämns som exempel⁵⁵. Risken är att det resulterar i en neråtgående spiral, där det blir svårt att rekrytera kompetent personal till UM som upplevs som ”tungarbetade”.

Generalister/Specialister

Vid intervjuerna har flera medarbetare påpekat att någon tydlig kravprofil på personalgruppen vid FO inte har definierats. Självklart kan det vid varje ambassad inte finnas specialister inom alla de områden som kan vara aktuella inom utvecklingssamarbetet. Inte heller en ämnesavdelning kan fullt ut täcka ett brett kompetensområde. Ett par intervjuade menar att Sida måste definiera kärnkompetensen inom respektive enhet och bemanna enheterna med ”*specialistgeneralister*”, som kan göra tydliga beställningar och snabbt få fram rätt expert.

Samtidigt som rollerna förändras på ambassaderna vid ökad delegering, har rollerna för personalen vid ämnesavdelningarna förändrats. Om huvuduppgifterna för SD blir policy- och metodutveckling, kvalitetssäkring samt att utveckla och underhålla kunskapsbasen i Sverige innebär det att dessa avdelningar får karaktären av kompetenscentra. En viktig fråga är vilka konsekvenser detta får för styrningen. Personalrotationen mellan fältet och Sida-S framhålles som en viktig länk mellan idéutveckling, policyarbete och operativt arbete⁵⁶.

I nuvarande system begränsas Sidas möjlighet att utnyttja sakanslaget till ett större antal tjänster i fält. Den tillgängliga ramen för sakanslagsfinansierade tjänster har successivt ökat från 140 mkr 2000 till 250 mkr 2005. Inom denna ram finansieras korttidsförordnande, långtidsförordnande och lokalanställda programhandläggare (NPO). Det borde emellertid vara arbetsuppgifterna i sig som skulle styra detta och inte var arbetet fysiskt utförs. Anslagskonstruktioner som begränsar friheten att välja effektivaste alternativ är kontraproduktiva och leder till suboptimeringar⁵⁷. I en tidigare utvärdering har presenterats tolv olika möjligheter att vidareutveckla nuvarande finansieringsmodell. Utgångspunkten för styrningen bör vara av vem, hur, var och när en viss arbetsuppgift utförs mest effektivt.

⁵³ FU: Sufficient manning of Field Offices, Nov 2003

⁵⁴ Principles Regarding Roles and Division of Work between Fully Delegated Field Offices and Sida Stockholm Departments. Annex 2 to Gd 87/04 Defining and guiding Criteria for Full Delegation

⁵⁵ Quality Assurance in the Field – Conclusions and Reflections, October 2002–May 2003 (Memo August 18, 2003)

⁵⁶ Principles Regarding Roles and Division of Work between Fully Delegated Field Offices and Sida Stockholm Departments. Annex 1 to Gd 87/04 Decisions on Issues relating to the completion of the Field Vision Project.

⁵⁷ Regeringens uppdrag avseende Sidas kapacitet: Utvärdering av nuvarande system för finansiering av vissa tjänster för program- och projektpersonal i fält. Professional Managements slutrapport 2002-03-01.

Vid intervjuerna har synpunkter lämnats bland annat avseende på hur NPOs roll beskrivs⁵⁸ och vilka förutsättningar NPOs ges i sitt arbete. NPOs är fast anställda vid respektive FO. Sida har ambitionen att göra dem anställningsbara hos annan arbetsgivare efter ca sju år eftersom det saknas karriärvägar för dem inom Sida. Vid granskningen har framkommit att det finns olika förhållningssätt till NPOs. NPOs står vid vissa FOs för det ”institutionella minnet”. Det förekommer att NPOs trots detta får återgå till ett ”biträdande-ansvar” när det kommer en utsänd inom ämnesområdet. Bland annat har påpekats svårigheterna för NPOs i samband med policydialog på hög nivå i frågor som gäller mänskliga rättigheter och korruption⁵⁹.

Granskningen har visat att en majoritet av Sidas NPOs, utöver fördelen av en större kontextuell förståelse för förutsättningarna för utvecklingssamarbetet i det aktuella landet, även har god ämneskompetens. Till detta behövs insatser för att bli fullt integrerade i Sida som organisation. Kompetensanalyser på UM utifrån ett NPO-perspektiv har efterlysts av bland annat PEO. En svårighet i detta sammanhang är att PEO inte är involverade i rekryteringen av NPOs. Det finns därför inte vid Sida-S en samlad bild av NPOs kompetens och heller ingen samlad rekryteringsstrategi.

För att säkerställa att NPOs ges goda förutsättningar att kunna ta ett professionellt ansvar för förverkligandet av PGU är det nödvändigt med en omfattande kompetensutveckling i svensk förvaltningskunskap. Intervjuade vid UM betonar att NPOs också måste ges lika god kunskap om finansiell insatsuppföljning, PLUS etcetera, som utsända har⁶⁰.

Eftersom arbetet i fält alltmer handlar om dialog på hög nivå med företrädare för samarbetslandet och andra givare förväntas Sidas representanter kunna bidra med de svenska erfarenheterna inom aktuellt område (*”Det dialogpartnern efterlyser är ofta svenska erfarenheter”*⁶¹). Sida-medarbetarnas trovärdighet undergrävs av att i en diskussion om kraven på mål och uppföljningssystem i en insats inte kunna basera sina krav på generella svenska erfarenheter och egna personliga erfarenheter från den egna organisationen.

Många kritiska synpunkter har framkommit när det gäller bland annat introduktionsutbildning, möjligheterna till kontinuerlig vidareutbildning, deltagande i erfarenhetsutbyte regionalt och vid Sida-S med mera. Den första kursen för NPOs om svensk förvaltning genomfördes i februari 2004. Förslag finns om att utveckla ett introduktionsprogram för nyanställda⁶². NPOs bedöms enligt lärstrategiprojektet⁶³ vara i majoritet på alla FO år 2010, vilket skulle innebära en snabb förändring jämfört med typbemanningen enligt ovan. Fram till dess har hälften av personalen vid INEC och DESO nått pensionsåldern, liksom en stor andel av deras kolleger vid NATUR och de administrativa avdelningarna. En förutsättning för att generationsväxlingen ska kunna ske smidigt är att Sidas hela personalkompetens och kapacitet kan tas till vara och att en verksamhetsanalys och/eller organisationsanalys genomförs för att skapa effektivast möjliga organisation.

2.3.5 Kommunikation och IT-support

Eftersom granskningen avser hur fältvisionen påverkar styrningen inom Sida och inte direkt stödfunktionerna, har dessa inte granskats i detalj. Då bland annat IT-supporten har stor betydelse för om verksamheten i fält ska kunna bedrivas effektivt har vissa synpunkter framkommit vid intervjuerna vid UM som bör redovisas i granskningen.

⁵⁸ Guidelines on ”The role of locally employed professionals” (October 2003, Decision PEO 1014/03)

⁵⁹ Se bland annat Ämnesavdelningarnas erfarenheter av full delegering till ambassaderna, 2002-07-04

⁶⁰ Se även The Field Vision of the Department for Finance and Corporate Development (EVU, Promemoria 2003-06-04)

⁶¹ Ämnesavdelningarnas erfarenheter av full delegering till ambassaderna, 2002-07-04

⁶² Final report Learning strategy project (May 2004)

En konsekvens av att allt större andel av Sidas personal inte har svensktalande har en övergång till engelska som ”*koncernspråk*”. Såväl skriftlig information och annan dokumentation som olika aktiviteter för kompetensutveckling är i allt större utsträckning på engelska. Exempelvis finns iNSIDE på både svenska och engelska och Disa är delvis översatt. Rollfördelningen mellan fältet och Sida-S finns beskriven i Sidas kommunikationspolicy⁶⁴. Efterfrågan från FO på stöd i informationsarbetet har ökat kraftigt under senare år och allt fler FO har utarbetat egna kommunikationsplaner⁶⁵.

Denna granskning visar att flera av Sidas avdelningar genomför olika typer av konferenser med deltagande från fältet alternativt arrangerar seminarier etcetera, i fält. I allt större utsträckning planeras och genomförs även regionala konferenser. Av intervjuerna framgår att detta ökar NPOs utbyte av deltagande⁶⁶.

I intervjuerna har framkommit betydande problem med att få de internationella kommunikationerna att fungera på ambassaderna. För FO är det lika nödvändigt med IT-system

(Email, Web-mail, PLUS, tillgång till Internet, iNSIDE etcetera.) av hög tillförlitlighet och kvalitet i övrigt som för Sida-S. Behoven av kommunikation med Sida-S, med andra givare och samarbetspartners är desamma som i Stockholm. Kapaciteten i fält har förstärkts avsevärt men upplevs ändå inte vara tillräcklig. Flera av de intervjuade anser att Sida-S har prioriterats högre i utvecklingsarbetet inom IT. Systemoperatörernas kompetens behöver förstärkas vid UM. Det finns vidare irritation över brister i IT-supporten till exempel vid driftstopp. Mailsystemet vid en FO kan få vara utslaget i veckor, vilket inte skulle accepteras vid Sida-S. Vid intervjuerna har påtalats vikten av att IT-enhetens kvalitets-säkrande roll respektive roll som leverantör av IT bör förtydligas. IT-enheten har vidtagit åtgärder för att förbättra situation, bland annat genom att två personer reser runt mellan FO och hjälper till vid problem, förbättrad tillgänglighet för support och utveckling av alternativa kommunikationskanaler⁶⁷. Men detta upplevs inte räcka till.

Det finns en medvetenhet om problemen vid EVU. De beror framförallt på bristande resurser för investeringar i teknik och system inom IT-området. I IT-strategin påpekas att pågående diskussioner med UD om ansvaret för IT-verksamheten på UM kan komma att påverka förutsättningarna för framtida investeringar⁶⁸. Vidare anges som orsaker otillräckliga personalresurser vid Sida-S och att UM inte har erforderlig kapacitet på IT-sidan. Bland annat har EVU föreslagit att systemoperatörerna bör certifieras⁶⁹.

2.3.6 Små fältkontor

En enkät till alla små kontor våren 2003 visade att stödet från Sida-S i huvudsak upplevdes tillfredsställande. Det föreslogs att varje kontor skulle ha minst en administratör⁷⁰. Som alternativ fördes fram regelbundna besök från de olika administrativa funktionerna vid Sida-S⁷¹.

RD har påpekat att ambitionen att vara fältorienterad är oberoende av graden av delegation vid UM och att medarbetarna vid Sida-S måste lära sig att samverka med alla typer av fältorganisation⁷². Detta har understrukits vid våra intervjuer.

⁶³ FU: 11 förutsättningar för att fältvisionen skall ha förverkligats år 2010 (Memo. 7 April, 2004)

⁶⁴ INFO: Communications Policy – Sida's work with communication

⁶⁵ INFO: Information Department on Field Vision Commission (Promemoria 2003-06-13)

⁶⁶ Se även till exempel Evaluation regional workshop Hanoi 2-4 June 2004

⁶⁷ The Field Vision of the Department for Finance and Corporate Development (EVU, Promemoria 2003-06-04)

⁶⁸ EVU/IT: IT-strategi 2004 (2004-04-29)

⁶⁹ EVU/IT: IT-strategi 2004 (2004-04-29)

⁷⁰ Administrative Support Systems Needed by Small Field Offices (Dec 2003)

⁷¹ Field Unit: The Field Vision. Final Report 2004-10-03

⁷² Se till exempel AFRA Vision (30 June 2003)

De tre nivåerna på delegation (full, partiell eller ingen) är inga absoluta nivåer, utan snarare tre intervaller på en kontinuerlig skala. Chefskap och ansvarsfördelning har tydliggjorts för ambassader till vilka Sida inte delegerar ekonomiskt ansvar och befogenheter samt sektionskontoren för utvecklings-samarbete⁷³. Problem när det gällde arbetsfördelningen mellan ambassader och deras sektionskontor i sidoackrediteringsland håller på att åtgärdas⁷⁴.

FU har också förordat att Sida-S och FO tar fram en gemensam administrativ utvecklingsplan för nystartade kontor, på motsvarande sätt som i Kabul och Dusjanbe.

3. Bedömning av Fältvisionens konsekvenser

Organisations utformning och resultatstyrning är två instrument för intern styrning, vilka har ett stort ömsesidigt beroende. Huvudstudiernas två granskningsområden går således in i varandra. Därför inleds detta kapitel med några övergripande slutsatser. Därefter redovisas vår bedömning av förverkligandet av Sidas fältvision. Först analyseras måluppfyllelse och effektivitet. Därefter redogörs för slutsatser inom områden där fortsatt utvecklingsarbete är särskilt angeläget. Den samlade bedömningen av fältvisionens konsekvenser för styrningen redovisas i avsnitt 3.3.

3.1 Hur påverkas styrningen av decentralisering?

Decentralisering kan ta sig olika uttryck, exempelvis utlokalisering av personal eller delegering av beslutanderätt. En långtgående decentralisering med en omfattande delegering till UM ökar kraven på en tydlig resultatstyrning.

Av granskningen framgår att Sidas fältorientering går tillbaka till 70-talet och att FV mer baseras på en övertygelse om hur rollfördelningen bör vara mellan Sida och samarbetslandet än på en tro på decentralisering som organisationsidé. Inom Sida har gjorts framsteg när det gäller att integrera de tidigare fristående myndigheterna. Det finns dock fortfarande vissa skillnader kvar mellan olika avdelningar vid Sida-S och i relationen till FO kommer dessa tydligt till uttryck genom skilda förhållningssätt, synen på ansvars- och arbetsfördelningen etcetera. Granskningen visar också att Sidas styrprocesser inte fullt ut har anpassats till de olika verksamheterna utan utgår fortfarande från det traditionella bilaterala samarbetet. En ökad fältorientering skulle således kunna bidra till att närma de olika verksamheterna vid Sida-S ytterligare till varandra i syfte att skapa en enhetligare styrning. Som framgår ovan i avsnitt 3.3.1 har emellertid stora delar av Sidas verksamhet inte till fullo blivit en integrerad del i arbetet med genomförandet av fältvisionen under perioden 2002–2004.

Sida ingår bland det fåtal givare som kan ge uppdrag till ambassaden, dvs. har direktivrätt, och kan delegera dispositionsrätt till chefen för en ambassad. Detta medför att Sida tillsammans med bland annat DFID ligger långt framme när det gäller fältorientering av verksamheten jämfört med andra bilaterala givare. Även om flera länder har NPOs (till exempel Holland, Canada och Australien) har DFID kommit längst bland de bilaterala givarna när det gäller att erbjuda NPOs karriärvägar (till exempel att bli chef för ett landkontor).

⁷³ UD/Sida: Integrerade utlandsmyndigheter – chefskap och ansvarsfördelning (Promemoria 2004-04-30)

⁷⁴ UD/Sida: Relationer mellan ambassad och dess sektionskontor i sidoackrediteringsland, 2003-12-17.

En långtgående decentralisering med en omfattande delegering till UM ökar kraven på en tydlig resultatstyrning. För Sida gäller liksom för andra statliga myndigheter en rad författningar⁷⁵.

Regeringen har gett Sida ett undantag för att underlätta Sidas verksamhet utomlands avseende avgiftsförordningen. Även för upphandling finns undantag, vilket framgår av LOU. UD och Sida har genom samverkansavtal genomfört riksdagens beslut om integration av ambassader. Riksrevisionen framhåller i en granskning dock att det på grund av legalitetsprincipen ur förvaltningsrättslig synpunkt är uteslutet att använda avtal för att reglera myndighetsutövning. Normer för ledning och verksamhet för en IUM bör enligt IFUR ha formen av föreskrifter eller särskilda beslut⁷⁶. Grundfundamentet för Sidas delegering till fältet är således satt ifråga. Detta innebär att det finns oklarheter kring FVs konsekvenser för Sidas styrning av UM som inte kan bedömas i denna granskning, då de är beroende av hur ledningsstrukturen Sida/UM utformas vid UM.

En del av de problem med integrationen av verksamheten vid ambassaderna som beskrivs i denna rapport kan komma att lösas i samband med operationaliseringen av PGU. Implementeringen av PGU bör rimligen innebära ett närmare samarbete mellan fler aktörer, vilket bör föranleda en förstärkning av Sidas samordnande och kvalitetssäkrande roll.

I organisationer som Sida utarbetas ofta många policydokument, utan att det säkerställs hur dessa systematiskt ska efterföljas i hela organisationen. Anledningarna till att en policy inte följs kan vara många – till exempel att policyn är okänd, handläggaren orkar eller hinner inte ta till sig den på grund av hög arbetsbelastning, den väljs bort mer eller mindre medvetet när det måste göras prioriteringar etcetera. Samtliga skäl har vi stött på i granskningen.

Det finns idag inom Sida geografiskt betingade subkulturer. Exempelvis finns skillnader i synen på MR mellan regionerna, som inte enbart kan förklaras av den miljö/kontext dessa arbetar inom. Vid decentralisering i form av utflyttning av personalresurser riskerar tendensen till subkulturer att förstärkas, vilket kan försvåra den interna styrningen om denna inte anpassas till den decentraliserade organisationsformen. I de fall interaktionen är liten mellan dessa subkulturer uppstår en risk att prioriteringar och andra bedömningar inte sker på ett enhetlighet sätt. Avdelningar som idag arbetar tematiskt och policyskapande vid Sida i Stockholm har en viktig roll att överbrygga skillnader och skapa arenor för gemensam kunskapsupbyggnad, till exempel när det gäller bedömningar av vilka insatser som bör prioriteras. Eftersom bedömningarna måste vara kontextberoende är det inte möjligt att använda enkla schabloner och mallar för att skapa enhetlighet. Vissa mindre skillnader är acceptabla, men om dessa blir alltför stora riskerar organisationen att sönderfalla i delar, vilket leder till allvarliga konsekvenser för den interna styrningen. Exempelvis har vid granskningen framgått att en harmonisering av riktlinjerna för programstöd för att underlätta hanteringen av denna stödform är en angelägen fråga. Vid decentralisering finns behov av att förändra och stärka de centrala styrfunktionerna och anpassa dem till de nya förutsättningarna. Sida har påbörjat ett sådant arbete, men vidareutveckling krävs.

3.2 Övergripande bedömning

Fältvisionens konsekvenser för styrningen har uppmärksamats i alltför begränsad omfattning hittills inom Sida. Som konstaterats i denna rapport är ansvaret för olika styrprocesser splittrat. Det finns ett normativt ”kitt” och värdegemenskap inom Sida som fungerar som substitut för dessa brister i den organisatoriska basen för styrningen och ger förutsättningar för styrning, trots att instrumenten inte är så välslipade.

Denna granskning visar att FVs konsekvenser för Sida-S hittills har uppmärksamats främst vad gäller rollfördelningen inom Sida-S och i förhållande till fältet samt därmed sammanhängande kapacitetsfrågor. Vissa av styrinstrumenten har varit föremål för ett systematiskt utvecklingsarbete, exempelvis

landplanerna. Genom QA har skett viktiga insatser för att kvalitetssäkra verksamheten vid FO. Motsvarande insatser har inte skett vid Sida-S för att säkerställa FVs förverkligande.

I FUs handlingsplan har ett strategiskt grepp tagits på vissa avgränsade områden, som framgår av kartläggningen i avsnitt 2.3.1–2.3.6. I övrigt har förändringsarbetet när det gäller styrningen varit mer ad hoc-mässig. Decentralisering måste alltid följas av en översyn av samtliga styrsystem för att ge effekt.

Utvecklingssamarbetets form och innehåll ändrar karaktär genom bland annat Sveriges nya politik för global utveckling, implementeringen av ett tydligare fattigdomsfokus, ökad harmonisering och givar-samordning, programtänkande och fältorienteringen. Denna utveckling bör påverka valet av organisationsstruktur, till exempel vilken organisation som kan skapa bäst resultat i förhållande till insatta resurser. Dessa förändringar påverkar också förutsättningarna för styrningen av Sidas verksamhet och Sidas val av styrsystem, dvs. mixen av styrformer och deras innehåll. Vår bedömning är att dessa bör vidareutvecklas inom Sida.

I förstudien konstateras att Sida har en matrisorganisation med oklara beslutsprocesser och konsensuskultur. Denna bild har bekräftats i huvudstudien, även om ett flertal formella beslut har tagits under det senaste året som ökar tydligheten inom organisationen avseende ansvars- och befogenhetsfördelningen, till exempel inrättandet av POM och planeringsdirektörsfunktionen. Trots de förbättringar som gjorts finns ett antal kvarstående problem som beskrivs i kapitel 2. Dessa synes framförallt ha att göra med att det inte i tillräcklig utsträckning har uppmärksammats vilka konsekvenser FVs genomförande får för styrningen av organisationen i dess helhet.

Referensgruppen har i förstudien framhållit att det är viktigt med en helhetssyn på organisation och styrning. Även vid intervjuerna i huvudstudien har detta poängterats. Den nyinrättade planeringsdirektörsfunktionen ger enligt vår bedömning ett tydligt uttalat ansvar för samordning av uppföljning och utveckling av Sidas organisation och styrsystem.

I granskningen har uppmärksammats en lång rad problem som är förknippade med bristande koppling mellan dels mål- och resultatstyrningen och den ekonomiska styrningen och dels fördelningen av saksanslag och förvaltningsanslag. Dessa problem har inte uppkommit genom FV, men det är i en decentraliserad organisation ännu tydligare att olika delar av styrningen måste gå hand i hand. Vår bedömning är att en samordnad struktur för resultatstyrning och ekonomistyrning ger bättre förutsättningar för – samt möjlighet till – planering, uppföljning, rapportering av resultat och analyser av effektiviteten. Syftet bör vara att hitta en rimlig balans mellan de legitima önskemålen om flexibilitet å ena sida och möjlighet till resursplanering å den andra.

Förutsättningar för den enskilde medarbetaren att se sin del i helheten bör öka. Controllernätverket har tagit fram ett exempel på hur en sådan process skulle kunna vara utformad. Ett annat exempel på hur en målkedja kan vara utformad för att koppla ihop den enskilde medarbetarens mål och utvecklingsplan med fattigdomsmålet kan studeras hos DFID⁷⁷.

Ansvars- och rollfördelningen när det gäller Sidas interna styrning är ett viktigt utvecklingsområde.

⁷⁵ Till dessa hör bland annat Verksförordningen (SFS 1995:1322), Förordning med instruktion för Sida (SFS 1995:869), Förvaltningslagen (1986:223), Anslagsförordningen (SFS 1996:1189), Förordning med instruktion för utrikesrepresentationen (SFS 1992:1186), Kapitalförsörjningsförordningen (SFS 1996:1189), Avgiftsförordningen (SFS 1992:191), Förordningen om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning (SFS 1994:14) och Lagen om offentlig upphandling, LOU (SFS 1992:1528).

⁷⁶ Bistånd via ambassader. En granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet. RiR 2004:10

⁷⁷ MDG – White Papers – PSA – GDs plan för PSA-leverans (3-årig, med årlig uppdatering) – CAPs ((3-årig, med årlig uppdatering) – årliga mål på avdelningsnivå – teammål (uppdateras årligen eller oftare) – individuella mål och utvecklingsplan (årlig, med review halvårsvis).

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 riktning⁷⁸. Ett annat är POM anställning av en rådgivare med ansvar för bland annat harmonisering och resultatorientering.

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 organisationer, humanitärt bistånd, budgetstöd, internationella utbildningsprogram, det multilaterala stödet, KTS och forskningssamarbetet). Det är inom denna institutionella ram som delegeringen till fältet sker. Även implementeringen av fältvisionen har därför hittills fokuserats på det bilaterala utvecklingssamarbetet, vilket har inneburit att till exempel fälterfarenheterna från enskilda organisationer inte har uppmärksamats i samma grad som utvecklingssamarbetet på förvaltningsnivå.

3.3 Måluppfyllelse och effektivitet

En vision kan vara ett kraftfullt förändringsverktyg. Men den måste åtföljas av handling. En rad aktiviteter finns listade i Sidas handlingsprogram för FV. Denna granskning visar att dessa aktiviteter har genomförts.

Det finns en allmänt positiv inställning till den ökade fältorienteringen inom Sida. De kritiska synpunkterna handlar framförallt om oklarheter i målen, formerna för genomförandet av visionen, fokuseringen på UM för full delegering samt återstående problem med att få fullt genomslag för upplevda behov av förändringar. Flera av de intervjuade anser att FV borde ha genomförts fullt ut redan 2000, direkt efter försöksverksamheten. En orsak till att fältorienteringen försenats är konsensuskulturen som innebär att viktiga förändringar inte sätts igång förrän alla nyckelpersoner är övertygade om att detta är rätta vägen.

I PGU förutsätts Sida kunna ta ett ökat ansvar för utvecklingssamarbetet i fält⁷⁹. Motsvarande krav framförs även från UD när det gäller val av länder och kanaler⁸⁰. Kopplingen mellan POP och FV är central. Sida har konstaterat att POP svarar på frågan ”vad” och FV utgöra en del av svaret på ”hur”. Men vid våra intervjuer har framförts en del kritiska synpunkter mot vad som upplevts vara ett alltför snävt fokus på FV-projektets arbete. Även FU anser att projektet har varit avgränsat: *”So far, a considerable part of the work to further field-orient Sida has concerned one dimension of FV, i.e. the delegation of full responsibility for bilateral development programmes to selected FOs and the measures that need to be reinforced, changed or developed to support this change”*⁸¹. Denna avgränsning ansågs dock nödvändig för att kvalitetssäkra den redan genomföra respektive planerade delegeringen.

Ett mål för fältvisionen var att 15 ambassader skulle arbeta med full delegering 2004. För närvarande har 13 ambassader full delegation och Uganda tillkommer troligen under 2005⁸². Resultatet är således

⁷⁸ ”Organisation av Aidas policy- och metodfunktioner” GD 29/04

⁷⁹ Shared responsibility- policy for global development

⁸⁰ UD: Landval, kanal och samverkan, Enheten för Global Utveckling, feb 2004.

⁸¹ Field Unit: The Field Vision. Final Report 2004-10-03

⁸² Field Unit: The Field Vision. Final Report 2004-10-03

att 14 länder kommer att ha fältkontor med full delegering vid utgången av 2005. Dessa 14 länder utgör endast 30% av utbetalningarna och 40% av den arbetade tiden vid Sida. Sida finns representerat i 43 länder och verkar genom 1 500 olika aktörer i ca 130 länder. Genomförandet av FV har således i praktiken hittills fokuserats på en mindre del av Sidas verksamhet. Därför finns också bland de intervjuade många som anser att fältvisionen inte har inneburit några större förändringar för deras egen del.

Rollen för SAREC, SEKA och Multi i en fältorienterad verksamhet har i liten utsträckning beaktats i arbetet. Trots att det tidigt under processen stod klart att arbetet enligt FVs handlingsplan inte till fullo införlivade de speciella förutsättningar som gäller för forskningssamarbetet, samarbetet med enskilda organisationer och det humanitära arbetet har få åtgärder vidtagits för att assistera berörda enheter vid Sida-S i deras interna diskussioner kring fältvisionen. Granskningen visar att det finns många kritiska synpunkter till att olika delar av Sida går i otakt i decentraliseringsarbetet. En ökad samverkan i fält kring forskningssamarbetet, det humanitära arbetet och de enskilda organisationernas roll i utvecklingen av det civila samhället skulle ha många fördelar. Det finns exempel på initiativ i denna riktning, bland annat när det gäller forskningssamarbetet⁸³. Det framhålles även att de regionala programmen och regionala resurscentra samt de globala programmen är viktiga delar av FV⁸⁴.

SEKA har tagit upp behovet av att förtydliga ambassadernas roll i samband med att katastrofer inträffar. Vid våra intervjuer har redovisats exempel på att ambassader inte har velat engagera sig i akuta katastrofsituationer med hänvisning till att deras uppdrag är att arbeta med bilateralt utvecklingsbistånd. Den traditionella uppdelningen av biståndet i humanitärt respektive långsiktigt utvecklingsbistånd ifrågasätts. Av Sidas 22 viktigaste samarbetsländer befinner sig 77% i pågående väpnad konflikt eller i ett postkonfliktskede⁸⁵. Det blir allt mer nödvändigt att bedriva humanitär verksamhet parallellt med redan pågående långsiktiga utvecklingsinsatser⁸⁶. Under senare år har till exempel flera av FN-systemets CAPs innehållit även en utvecklingsdel. Transitionsfasen bör därför i ökad utsträckning beaktas i land- och regionstrategiarbetet. Insatser som syftar till återhämtning och stabilitet bör gradvis fasas in medan katastrofinsatser fasas ut. Den humanitära verksamheten är således en viktig komponent i en fältorienterad organisation. Fältvisionens implementering i länder som saknar biståndsambassader bör särskilt uppmärksammas. Förutsättningarna för ett flexibelt och parallellt utnyttjande av folkrörelseanslaget och det humanitära anslaget bör också utökas.

SAREC använder sig i liten utsträckning av ambassaderna för beredning och uppföljning. I en tidigare granskning framhålls att *”Det är oklart vad ambassaderna kan bidra med och vilken roll de skulle kunna ha inom ramen för forskningssamarbetet”*⁸⁷. I ett av de fyra länder som ingår i granskningen har bland annat den finansiella insatsuppföljningen delegerats till ambassaden. Denna funktion upprätthålls på 25% av en tjänst, vilket kan jämföras med att forskningssamarbetet motsvarar en tredjedel av landramen. Vanligen finns det någon kontaktperson på fem–tio % av en tjänst vid ambassaderna, som kan vara behjälpliga med framförallt praktiska saker. Med en så ringa arbetsinsats är det emellertid inte möjligt att vara insatt i sakfrågorna.

Sida försöker minska förvaltningskostnaderna genom att öka den genomsnittliga insatsens storlek. Detta bygger på hypotesen att större och längre insatser innebär att Sidas kapacitetsbehov minskar. Huruvida detta överensstämmer med verkligheten är okänt eftersom det saknas information om exempelvis hur mycket beredningsprocessen för olika typer av stöd kostar. Det har inte heller i arbetet med FV gjorts några analyser av hur beredningsprocessen har påverkats och vilka ekonomiska konsekvenser detta får.

⁸³ Country Plan for Development Co-operation with Sri Lanka 2004–2006 (Beslut Asien 194/03)

⁸⁴ Se till exempel NATUR och fältvisionen (2003-06-15)

⁸⁵ Reflections on Development Co-operation and Violent Conflict, Sida, juni 2003

⁸⁶ Sida: Slutrapport från Rehabprojektet

⁸⁷ Sidas forskningssamarbete – en granskning av SAREC (Internrevisionen 01/01 Granskningsinsats, Wiveca Holmgren).

Erfarenheterna från bland annat DFID och Danida har visat att det uppstår kostnadsökningar på personalsidan vid en decentralisering. Dessutom har resekostnaderna ökat dramatiskt, liksom kostnaderna för IT-utbyggnaden, enligt uppgifter vid intervjuer med DFID. Initialt har i FV emellertid inte kostnaderna för en ökad fältorientering uppmärksammats. Samtliga intervjuade menar att både kostnader och kvalitet förbättras genom decentraliseringen. Däremot går meningarna isär när det gäller hur stora kostnaderna är respektive storleken på de positiva effekterna. Kalkylerna visar vanligen att en utsänd kostar 2–3 gånger mer än en Stockholmsbaserad. FU menar att det är mer relevant att jämföra kostnaden för en utsänd + en NPO med två personer stationerade i Stockholm. Kostnadsskillnaden reduceras då. Någon cost/benefit-analys eller annan form av bedömning av relationen mellan effekterna på utvecklingssamarbetet och kostnadsutvecklingen har inte presenterats. Även värdet av BBE-tjänsterna har betonats vid intervjuerna. En sådan tjänst kostar dubbelt så mycket som en JPO-tjänst vid FN⁸⁸. Sida har emellertid inte analyserat kostnadseffektiviteten i olika alternativ. Det borde vara lika självklart att i samband med den ökande fältorienteringen som vid andra organisationsförändringar att göra explicita kostnadsberäkningar för att ställa kostnaden för mot förväntad nytta och andra alternativ, till exempel att kanalisera det ämnesspecifika stödet via en likasinnad givare eller ett FN-organ.

I VP-underlagen till IUM⁸⁹ inför 2003 angavs att Sidas strategiska riktmärken är mer programstöd, längre avtalsperioder samt större och färre insatser. Att koncentrera biståndet till färre sektorer⁹⁰ syftar också till att minska transaktionskostnaderna. Riksrevisionen konstaterar att förvaltningskostnaderna per biståndskrona vid IUM har ökat under senare år, vilket sammanfaller med tiden för utvidgad delegering till IUM och fältvisionens start. ”Att kostnaden per utbetald biståndskrona vid IUM har ökat de senaste åren är ett exempel på att utvecklingen går emot den önskade inriktningen”, hävdar Riksrevisionen⁹¹. Denna slutsats har också uppmärksammats medialt och politiskt. Som indikator på effektivitet är emellertid detta mått enligt vår bedömning helt irrelevant. Två exempel kan illustrera detta: Om Sida lägger arbetstid på en granskning för misstänkt korruption och sedan stoppar utbetalningarna på grund av påvisade oegentligheter skulle detta indikera mindre effektivitet än om inga åtgärder vidtogs. Om en ambassad lägger ner mycket tid på en policydialog med ett ministerium och därigenom får fram ett effektivare program, som ger samma resultat med mindre ekonomiskt stöd, skulle detta också vara tecken på mindre effektivitet.

Risken är att presentationen av missvisande mått för helheten i kombination med negativ rapportering av problem i enskilda insatser minskar tilltron till biståndet och Sida och därmed viljan bland medborgarna att finansiera verksamheten. Vår slutsats är att Sida behöver få fram mått på verksamhetens effektivitet, som ger ett korrekt underlag för debatt och politiska beslut.

3.4 Rollfördelningen

Rollfördelningen mellan FO och Sida-S successivt har utvecklats och blivit tydligare under de senaste åren. Generella beskrivningar av rollfördelningen mellan FO och RD har utarbetats. Detsamma gäller relationen FO-SD. När det gäller forskningssamarbete, humanitärt bistånd, multilateralt samarbete och stöd genom svenska enskilda organisationer varierar emellertid arbetsfördelning mellan olika program och länder. De generella beskrivningarna av rollfördelningen FO-SD stämmer inte överens med verkliga förhållanden inom dessa områden. De administrativa avdelningarna har samma roller visavi FO som till andra avdelningar inom Sida och dessa roller har inte förändrats i någon större utsträckning genom FV.

⁸⁸ Regionforum (minnesanteckningar 2004-06-09)

⁸⁹ Sida, Instructions for operational planning 2003–2006, PM 2002-06-07.

⁹⁰ Sida, Strategic priorities for the planning of activities 2004–2006, 3 June, 2003, p 4.

⁹¹ Riksrevisionen, Bistånd via ambassader – En granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet (RiR 2004:10)

Denna granskning visar att behov finns av att utveckla rollfördelningen mellan RD och FO ytterligare. En generell rollfördelning mellan FO och SD som ska gälla alla SD är inte möjlig, eftersom verksamheten vid olika SD är av så olika karaktär utan rollfördelningen måste utgå från de specifika särdrag som gäller för varje ämnesavdelning. Men för att underlätta den interna styrningen bör vissa grundprinciper gälla för alla.

Det är ett alltför snävt synsätt att begränsa ansvaret för FO till områden med full delegation. Ansvaret bör även definieras för exempelvis FOs medverkan i koordinering av Sidas samarbete inom den civila sektorn, rollen i det konfliktförebyggande arbetet och vid katastrofer samt i samband med utveckling av forskningspolitiken.

Ett förtjänstfullt arbete har utförts av den arbetsgrupp som lett arbetet med att definiera olika roller (till exempel policybärrollen, analysrollen, rådgivarrollen, expertrollen, dialogrollen, mäklarrollen, utvecklarrollen, samordningsrollen kompetensutvecklarrollen). Diskussioner som förts har i stor utsträckning omfattat hela Sida. Detta är angeläget för att skapa en enhetlighet kring rollerna, så att de uppfattas på liknande sätt i de interna diskussionerna mellan olika avdelningar och FO kring ansvars- och arbetsfördelningen. Dessa diskussioner bör fortsätta.

Granskningen visar på i huvudsak positiva reaktioner på de nya verktygen för CP och landrapporter. Den process som leder fram till CP bör kunna förbättras ytterligare, särskilt dialogen mellan FO och Sida-S, samt mellan RD och SD. Vidare bör sambandet mellan CP och ämnesavdelningarnas arbetsplaner vidareutvecklas.

Vår bedömning är att SD måste öka tillgängligheten och bli mer flexibla, när det gäller att åta sig kortare och/eller längre uppdrag. Formerna för en efterfrågestyrning som tillgodoser både långsiktigt planeringsbara och akuta behov behöver utvecklas. Långsiktighet och flexibilitet kan åstadkommas genom en kombination av abonnemang (på års- eller flerårsbasis) och avrop mot ramavtal. FOs beställarroll behöver tydliggöras och beställarkompetensen utvecklas, med avsikt att kunna definiera tydligt avgränsade uppdrag, ange tid för deras genomförande etcetera.

Granskningen har visat att det finns ett behov av att kunna använda Sidas samlade kompetens mera flexibelt. Det skulle till exempel kunna betyda att en medarbetare kan åta sig uppdrag vid andra FO eller andra enheter vid Sida-S än där hon eller han är placerad.

3.5 Landstrategier och landplaner

En konsekvens av Fältvisionen är att UM ska "sitta i förarsätet" när det gäller att utarbeta förslag till landplan och även vid genomförandet av utvecklingssamarbetet i den fastställda landplanen. Dialogen kring insatsportföljens sammansättning och val av ambitionsnivå avses primärt ske mellan UM och samarbetslandet. Granskningen visar emellertid att det saknas en tydlig koppling mellan val av insatser och fastställda mål för utvecklingssamarbetet enligt landstrategin (se vidare rapporten om Sidas resultatstyrning). Dessutom saknas en tydlig koppling till landets egen landstrategi (PRS). Utifrån principen om ägarskap vore det logiskt att använda landets egen PRS som utgångspunkt och inte en särskild svensk produkt, dvs. landstrategin. Vår slutsats är att landstrategin i sin nuvarande form bör tas bort.

Landplanen har ändrats i syfte att tydligare klargöra strategiska vägval på medellång sikt (två år). En berättigad fråga är därför om det är ändamålsenligt 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 katastrofer). Granskningen visar att det på landnivå vore mera ändamålsenligt med en rullande årlig strategisk planeringsprocess. Denna bör enligt vår uppfatt-

ning utgå från landets egen landstrategi/PRS⁹². 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 snarare varit tidigare erfarenheter och Sidas egen landanalys av vad som bör göras.

Landstrategi, landplan, landanalys, resultatanalys och country report bör enligt vår samlade bedömning ersättas av ett elektroniskt, rullande, planerings- och uppföljningsdokument, som revideras en gång årligen och därutöver vid behov. Denna bör 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 modell är bland annat att dynamik och flexibilitet ökar. Styrningen anpassas till samarbetslandets styrsystem. Kopplingen blir tydligare mellan samarbetslandets egna prioriteringar och hur Sida svarar upp mot dessa. Förändringar kan snabbare få genomslag i insatsportföljens sammansättning. Resultatredovisning och resultatanalys tillförs kontinuerligt. Detta förbättrar förutsättningar för en långsiktighet i samarbetet, samtidigt som beredskapen ökar för modifieringar av insatsportföljens sammansättning och de enskilda insatserna med utgångspunkt från genomförda resultatanalysen.

3.6 Kvalitetssäkring

Granskningen visar att controllerfunktionen är viktig vid UM och att vissa stora UM saknar controller, medan betydligt mindre enheter vid Sida-S har denna funktion. Vår slutsats är att vid allokeringen av personalresurser är det viktigt att utgå från behovet av kvalitetskontroll vid UM med full delegering och att nuvarande trögheter i resursfördelningen bör brytas upp genom utveckling av styrsystemen på det sätt som föreslås i huvudstudien om resultatstyrning.

I en decentraliserad organisation är kvalitetssäkring ett viktigt ledningsinstrument för att säkerställa regelefterlevnad, effektivitet och spridning av ändamålsenliga rutiner och processer. QA har haft stor betydelse vid genomförandet av FV, men har ännu inte använts på motsvarande sätt vid Sida i Stockholm. Det finns exempel på att avdelningar vid Sida-S har infört forum för kvalitetssäkring med ambitioner att ytterligare förbättra dessa organ⁹³. Det finns enligt vår mening behov av ett mera samordnat sätt att arbeta med kvalitetsfrågorna inom hela Sida, inkl fältet.

Granskningen visar att LPC, trots att de har funnits under kort tid, uppfattas som ett bra instrument för kvalitetssäkring vid beredningen av insatser. Enligt vår bedömning bör mandatet för att ytterligare stimulera lärandet utökas till att också omfatta granskning av mid-term reviews och slutrapporter. Normering bör ske utifrån en analys av uppnådda resultat.

⁹² PRSP, I-PRSP eller Government Development Plans. Ibland finns det skäl att utgå från motsvarande dokument på lägre nivå (delstat, provins, region).

⁹³ Verksamhetsplan för DESO 2004 (2004-03-11)

I rapporten avseende granskningen av resultatstyrningen tas upp PCs och LPCs roller. Det är lika viktigt utifrån ett styrningsperspektiv att projektkommittéerna behandlar redovisningar av resultat av större insatser som bedömningspromemorior. Detta gäller således även de lokala PC. För att vidareutveckla det organisatoriska lärandet bör faktiskt uppnådda resultat systematiskt samlas in och används som underlag för analys och erfarenhetsspridning.

POM har nyligen fått i uppdrag att senast 2005-01-31 presentera en rapport om de tre olika PCs roller och mandat⁹⁴. POM bör inom ramen för detta uppdrag närmare utreda detta förslag om att utöka PCs mandat till att omfatta även en granskning av resultatrapporter i form av mid-term reviews och utvärderingar som avser insatser över samma beloppsgränser som gäller insatser under beredning.

3.7 Organisationsstrukturen

En decentraliserad organisation ska inte detaljstyras. Potentialen till effektivisering i en decentraliserad struktur uppkommer först när frihetsgraderna ökar att välja mer ändamålsenliga lösningar i den lokala kontexten. En decentraliserad organisation kräver i stället kraftfullare resultatstyrning än en centraliserad organisation. Decentralisering bör inte endast vara en fråga enbart om att öka beslutanderätt och befogenheter. Hela organisationen bör anpassas efter den nya organisationslogiken.

I Sidas FV har fokuserats på de ambassader som har fått eller ska få full delegering. All erfarenhet visar emellertid att det svåraste vid decentralisering är att förändra arbetssätt och förhållningssätt i de delar av organisationen som förlorar beslutanderätt.

Vissa förändringar har gjorts inom Sida avseende rollfördelningen, men någon genomgripande förändring handlar det inte om och organisationsstrukturen har bibehållits intakt. Denna granskning visar att det finns skäl att se över Sidas organisationsstruktur mera samlat.

Nyligen har POM bildats genom sammanslagning av två enheter från olika avdelningar, men det finns fortfarande oklarheter kring sidas övriga avdelningar samt stöd- och servicefunktioner.

Några viktiga utgångspunkter vid översynen bör vara att fördelningen av ansvar och befogenheter är tydlig, rapporteringsvägarna klara och att styrprocesserna ger en realistisk koppling mellan åtaganden och resurser.

Åtskillnad bör göras mellan lednings- och styrningsuppgifter, stödfunktioner och servicefunktioner. I organisationen bör det klart framgå vilka enheter/personer som har en styrande funktion i linjen, respektive vilka som arbetar på uppdrag från linjen med rådgivning och stöd. Därutöver finns rena serviceuppgifter (som växel, löneutbetalningar, bokföring, lokalvård etcetera). Den framtida rollen för Sidas olika stöd- och servicefunktioner bör förtydligas.

Ansvars- och rollfördelningen mellan regionavdelningarna och FO bör vidareutvecklas. Ur organisationsteoretiskt perspektiv vore det mest korrekta att UM får sitt åtagande av GD. Övriga samarbetsländer kan samlas i antingen en gemensam grupp eller regionala grupper. Ett annat alternativ är att behålla nuvarande RD och ge dem ett tydligt linjeansvar.

I en ledningsstab bör samlas de personalresurser som behövs för en tydlig styrning av verksamheten. Här bör ingå policy- och strategiutveckling, resultatstyrningen, ansvar för harmoniseringsarbetet och controllerfunktion.

⁹⁴ Gd beslut 87/04

Sida bör som tidigare nämnts överväga om det är möjlig att i ökad utsträckning delegera ansvaret för forskningssamarbetet, det humanitära biståndet och multibiståndet till ambassaderna samt analysera vad detta innebär för arbetet vid SEKA, SAREC och Multienheten vid Sida.

Ämnesavdelningarnas roll som rådgivare och specialister bör utvecklas. Personal som vid Sida-S arbetar med rådgivning och annat stöd till linjen skall vara specialister och avropas från linjen. Dessa funktioner bör vara helt efterfrågestyrda och dimensioneras utifrån efterfrågan. Det kan finnas skäl att renodla uppdragsstyrningen, så att det blir en tydligare koppling mellan avropade stödinsatser och dessa enheters intäkter.

Specialistfunktionerna bör organiseras i naturliga verksamhetsområden. Personalen bör arbeta i team efter expertområde för att minska sårbarheten och öka tillgängligheten. Begränsningar av tillgängligheten genom alltför rigida uppdelningar i landansvar bör undvikas.

Bilaga 3

Redovisning av genomgången av insatsportföljer, administrativa resurser och arbetsfördelning

1. Inledning

I denna bilaga redogörs för den kvantitativa genomgång av insatsportföljer, administrativa resurser och arbetsfördelning avseende de fyra ambassaderna med full delegering som valts ut att ingå som fallstudier i denna granskning. Dessa länder är: Bangladesh, Sri Lanka, Moçambique och Zambia¹. Vissa jämförelser görs också mellan de två regionavdelningar som inom Sida svarar för samordning och uppföljning av utvecklingssamarbetet i dessa länder. På grund av att mycket kort tid förflutit sedan de flesta av dessa ambassader erhållit full delegering, ska de uppgifter och den analys som presenteras ses som indikationer snarare än slutsatser.

Vi vill här understryka att avsikten med denna redovisning inte är att utvärdera kvaliteten eller effektiviteten i de tjänster som utförs vid ambassaderna eller Sida-S. Uppgifterna i bilagan handlar mer om ”inputs” i utvecklingssamarbetet än om ”outputs”. Vi vill även framhålla att det är mycket svårt att härleda förändringar i de mått som redovisas direkt till implementeringen av Fältvisionen. Vi uppmanar därför till försiktighet när det gäller att dra alltför långtgående slutsatser angående konsekvenserna av fältvisionen för dessa länder utifrån detta material. Informationen bör istället ses som ett underlag och ett bidrag till Sidas fortsatta strategiska diskussioner angående Sidas fältorientering.

2. Insatsportföljernas utveckling

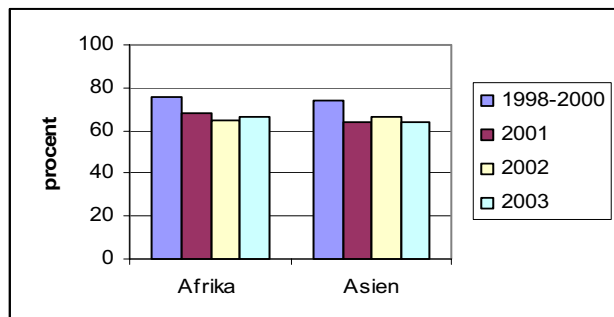
Sidas strategiska prioriteringar har de senaste åren angett att Sida ska arbeta med biståndsformer som minskar kraven på administration. Vi har därför analyserat insatsernas storlek för respektive land samt region. För att minska effekten på materialet med insatser som påbörjats under tidigare år, redogör vi här endast för insatser som är nya för respektive år. Med nya insatser avses alla insatser med status A (agreed) och C (completed) som påbörjats under respektive år. För att kunna jämföra utvecklingen över tiden har genomsnittet för 1998–2000 använts som utgångspunkt.

Figur 1 visar att år 2003 hade andelen små insatser (mindre än 3 Mkr) minskat för utvecklingssamarbetet med Asien (exklusive Centralasien) och Afrika (söder om Sahara) med drygt 9 procentenheter jämfört med genomsnittet för perioden 1998–2000. När det gäller fallstudierna har någon radikal minskning av andelen små insatser inte ägt rum, vilket framgår av figur 2. Viss minskning har skett till år 2003, men med stora variationer över tiden. För Sri Lanka hade andelen små insatser ökat något 2003 jämfört med genomsnittet 1998–2000.

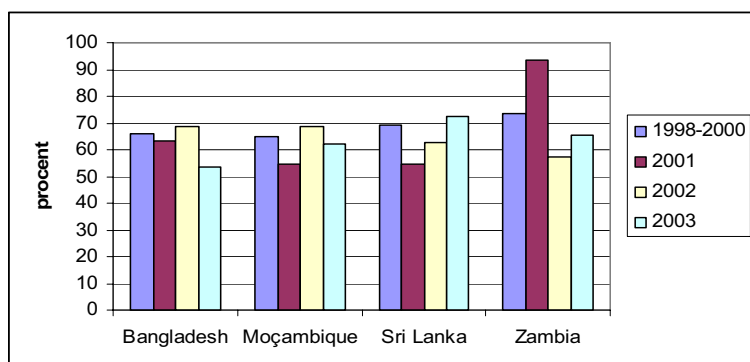
¹ Bangladesh och Sri Lanka erhöll full delegering 2004, Zambia 2003 och Moçambique 1999.

Som framgår av figur 3 har andelen insatser större än 15 Mkr varit högre de senaste åren i både Afrika och Asien, även om det varit stora variationer mellan åren. Med undantag för Moçambique uppvisar fallstudierna enligt figur 4 ingen tydlig tidstrend. För Zambia och Sri Lanka hade andelen större insatser minskat år 2003 jämfört med genomsnittet 1998–2000.

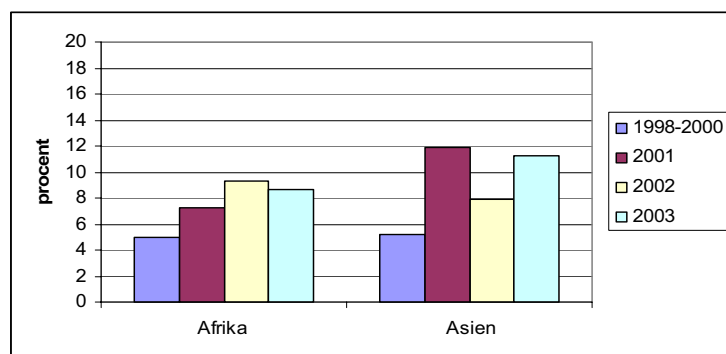
Figur 1: Andel av nya insatser med avtalsbelopp < 3 mkr i Afrika och Asien.



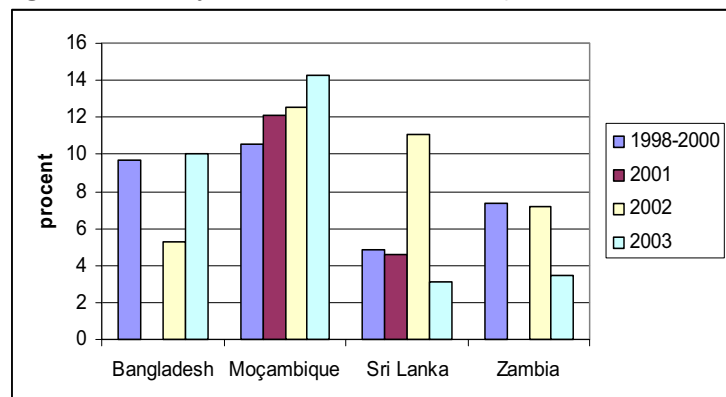
Figur 2: Andel av nya insatser med avtalsbelopp < 3 mkr per land.



Figur 3: Andel av nya insatser med avtalsbelopp >15 mkr i Afrika och Asien.



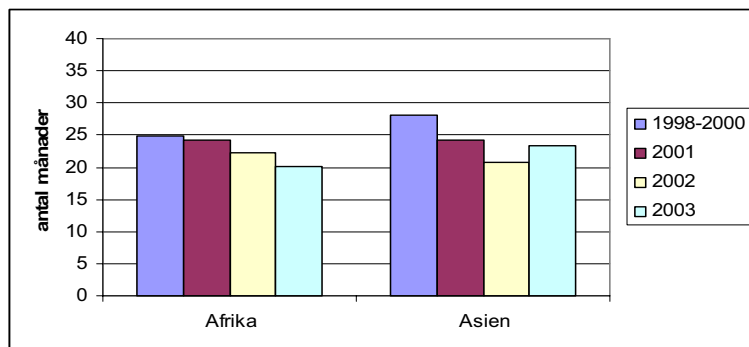
Figur 4: Andel av nya insatser med DAA>15 mkr per land.



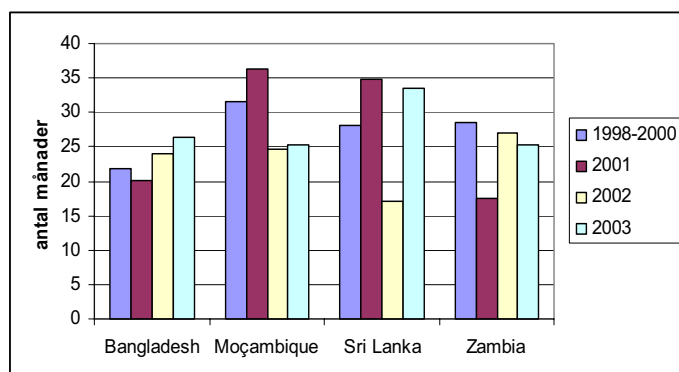
Not:
Inga avtal var större än 15 mkr
avseende de 19 avtal som tecknats
för Bangladesh 2001 och de
45 tecknade avtalen för Zambia.

Genomsnittligt antal avtalade månader för nya insatser har inte ökat för Afrika eller Asien under de tre senaste åren, tvärtom finns en trend mot kortare avtalstider (figur 5). Gäller även denna utveckling fallstudierna? Vad beträffar genomsnittligt antal avtalade månader för nya insatser är det, enligt figur 6, endast Bangladesh som har en gradvis ökning av avtalstiden. Övriga länder uppvisar en ojämn utveckling, eller till och med en trend mot kortare insatser. Även när det gäller genomsnittligt avtalat belopp per ny insats är trenden ojämn och olika för olika länder (figur 7). För regionerna som helhet däremot kan urskiljas en trend mot större insatser.

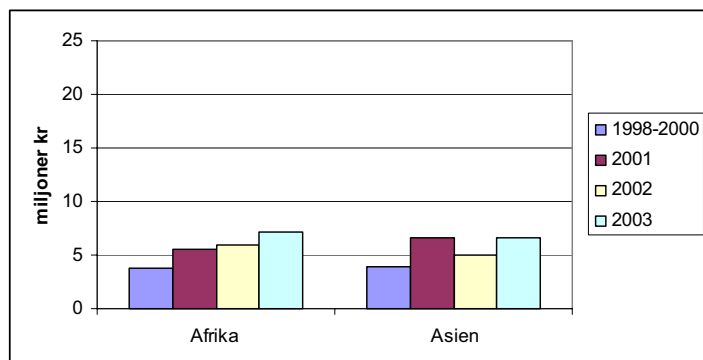
Figur 5: Genomsnittligt avtalade antal månader för nya insatser i Afrika och Asien.



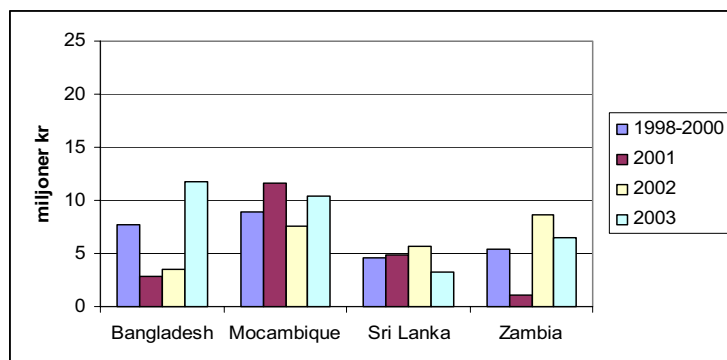
Figur 6: Genomsnittligt avtalade antal månader för nya insatser.



Figur 7: Genomsnittligt avtalsbelopp för nya insatser i Afrika och Asien.



Figur 8: Genomsnittligt avtalsbelopp för nya insatser per land.



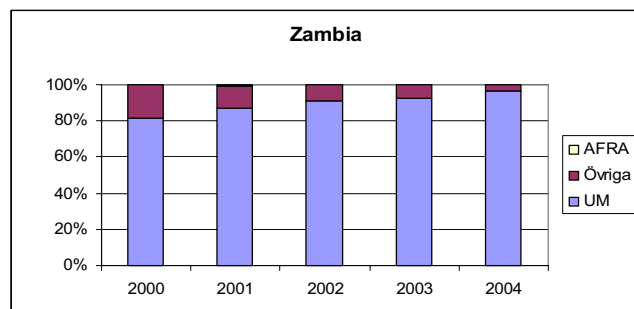
Sammanfattningsvis kan det sägas att insatsportföljerna för fallstudierna inte konsekvent utvecklats i riktning mot längre och större insatser. Exempelvis har insatserna i Sri Lanka blivit mindre med avseende på avtalsbelopp. För regionerna som helhet kan däremot skönjas en trend mot större insatser. Däremot verkar avtalsperiodernas längd ha blivit kortare de senaste åren.

3. Arbetsfördelning

Enligt fältvisionen ska Utlandsmyndigheterna (UM) vara ansvariga för i princip alla insatser inom respektive land. I Figur 9–12 visas fördelningen av utbetalningar på UM och avdelningarna vid Sida i Stockholm enligt registreringen i PLUS.² Endast ramanslaget har inkluderats. Med "Övriga" avses här Sidas samtliga ämnesavdelningar samt PEO, POM och UTV. Vi har här även tagit med uppgifterna för 2004, för att tydligare kunna urskilja och analysera eventuella tendenser. Av uppgifterna framgår att den andel av utbetalningarna som registrerats på respektive UM har ökat över tiden.

Vi vill framhålla att dessa siffror inte säger allt om hur mycket tid UM respektive avdelningarna i Stockholm lägger ned på ett visst land, bl.a. eftersom en insats under avtalsfasen kan innebära mycket eller lite arbete för berörda enheter. Vad som kan konstateras är att UM är ansvariga för en mycket hög och i vissa fall ökande andel av insatsvolymen.

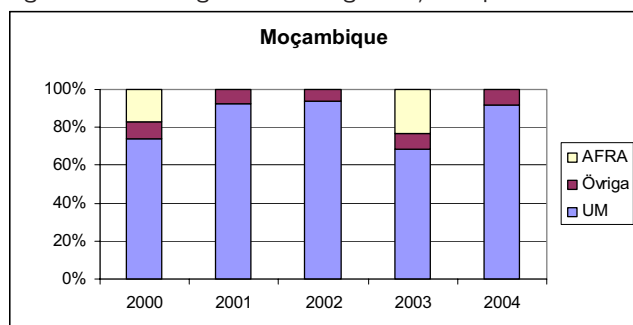
Figur 9: Fördelning av utbetalningar Zambia.



Not: Siffrorna för 2004 omfattar tiden 1 januari–10 september.

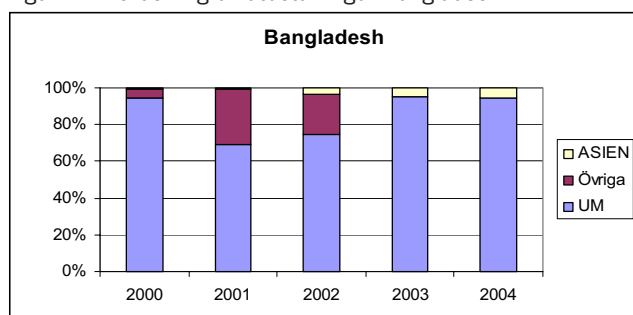
² Observera att ansvaret i avtalsfasen studeras här, dvs. utbetalningsvolym för insatser med status A eller C för ett visst år. Huruvida ansvaret för insatsen flyttats efter att insatsen passerat beredningsfasen (status P) framgår inte av dessa siffror.

Figur 10: Fördelning av utbetalningar Moçambique.



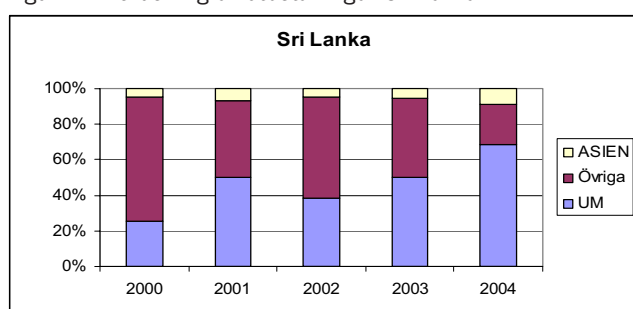
Not: Siffrorna för 2004 omfattar tiden 1 januari–10 september

Figur 11: Fördelning av utbetalningar Bangladesh.



Not: Siffrorna för 2004 omfattar tiden 1 januari–10 september

Figur 12: Fördelning av utbetalningar Sri Lanka.



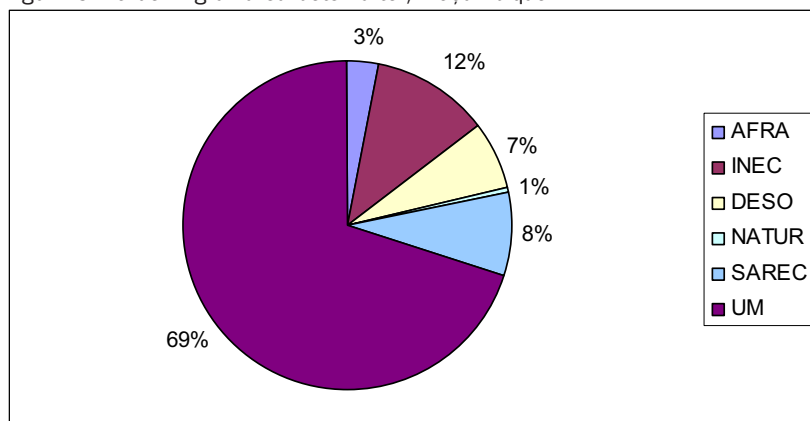
Not: Siffrorna för 2004 omfattar tiden 1 januari–10 september

För att få ett bättre grepp om hur mycket stöd som UM får av Sida-S har den tidredovisning som låg till grund för Sidas Mål och mått 2003 studerats. Figur 13–16 visar fördelningen av årsarbetskrafter (ÅAK) för de länder som ingick i fallstudien på UM respektive Sida i Stockholm år 2003.

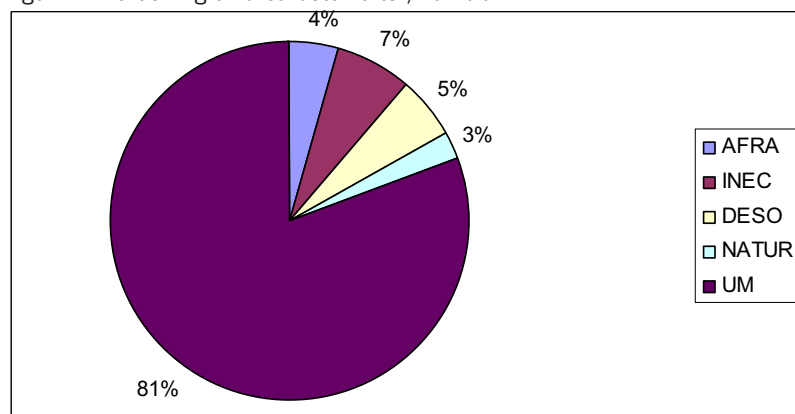
Analysen visar att UM svarade för 69 procent av de ÅAK som ägnades åt Moçambique år 2003. Motsvarande siffror är 86 procent för Zambia, 59 procent för Sri Lanka och 72 procent för Bangladesh. Den största andelen av arbetet med respektive land svarar – inte på något sätt förvånande – alltså UM för, en mindre andel svarar ämnesavdelningarna för och en mycket liten andel av årsarbetskrafterna svarar regionavdelningarna för. Av de fyra ambassaderna har Moçambique och Sri Lanka den lägsta andelen av arbetsbördan på UM.

Det kan tilläggas att fallstudierna ligger väsentligt högre än genomsnittet för regionerna avseende andelen av ÅAK som utförs av UM. Genomsnittet för regionerna är 51,7 procent för Afrika och 54,3 procent för Asien. En relativt stor andel av arbetet sker således på UM, vilket också var avsikten när de erhöll full delegering.

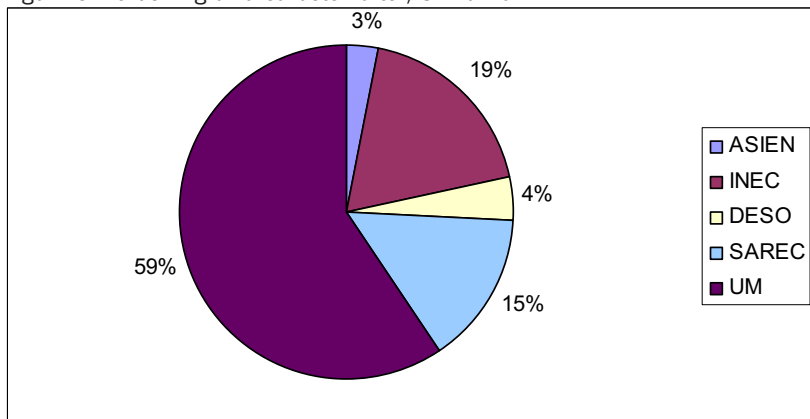
Figur 13: Fördelning av årsarbetskrafter, Moçambique.



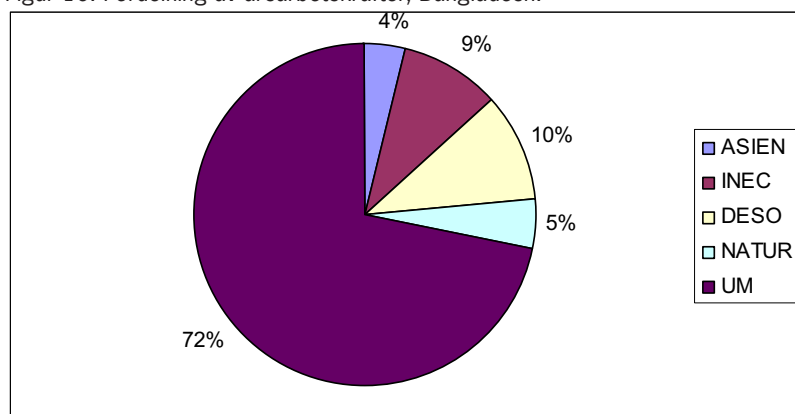
Figur 14: Fördelning av årsarbetskrafter, Zambia.



Figur 15: Fördelning av årsarbetskrafter, Sri Lanka



Figur 16: Fördelning av årsarbetskrafter, Bangladesh.



Administrativa resurser vid UM

Vid implementeringen av fältvisionen har ökad bemanning vid UM varit en av de mest diskuterade frågorna. Vi redovisar i tabell 1–4 hur bemanningen utvecklats över tiden beträffande fallstudierna dvs. antalet tjänster vid UM i respektive land de senaste fyra åren.

Tabell 1: UM Bangladesh.

	2000	2001	2002	2003	2004
Utsända	4	4	3	3	4
NPO		3	3	4	4
BBE			1	1	1
Regional					
Totalt	4	7	7	8	9

Tabell 2: UM Sri Lanka.

	2000	2001	2002	2003	2004
Utsända	5	5	5	4	5
NPO		1	2	2	2
BBE				1	1
Regional					
Totalt	5	6	7	7	8

Tabell 3: UM Moçambique.

	2000	2001	2002	2003	2004
Utsända	10	9	9	9	9
NPO	2	2	3	3,5	4
BBE					
Regional	1	1	1	1	2
Totalt	13	12	13	13,5	15

Tabell 4: UM Zambia.

	2000	2001	2002	2003	2004
Utsända	5	4	5	5	5
NPO	3	3	3	4	6
BBE				1	1
Regional				2	4
Totalt	8	7	8	12	16

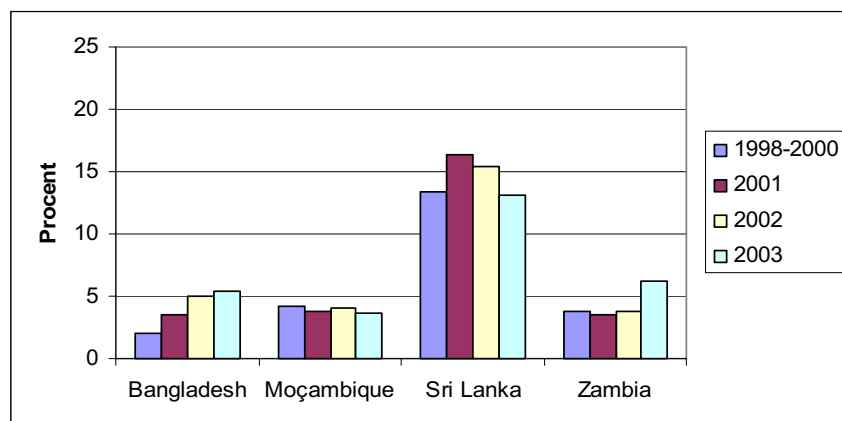
En viktig fråga är om den ökade bemanningen i termer av kostnader står i proportion till UMs arbetsuppgifter och åtaganden. Frågan är svår att besvara eftersom detta är svårt att mäta. En av svårigheterna är att finna ett relevant kvantitativt mått på UMs arbetsbörda. Vi använder här summan av utbetalningarna för de insatser, vilka UM är ansvarig enligt PLUS. Som vi påpekat tidigare medför insatser som handläggs vid Sida i Stockholm naturligtvis också en arbetsbörda för UM (och vice versa). En jämförelse mellan figurerna 9–12 och figurerna 13–16 visar dock att den utbetalningsvolym som UM är ansvarig för enligt PLUS stämmer relativt väl överens med arbetsfördelningen enligt 2003 års tidsstudie.

I Figur 17 redovisas lönekostnader för respektive fallstudie som andel av utbetalningsvolym. En hög (låg) stapel i figuren betyder att lönekostnaderna är höga (låga) i förhållande till den utbetalningsvolym som UM hanterar. Vi vill här betona att detta grova effektivitetsmått endast omfattar utvecklingssamarbetets ”input” (personalkostnader och utbetalningar) och inte dess ”output” (fattigdomsminskning).

Vi kan av underlaget inte skönja någon gemensam trend för länderna över tiden. Sri Lanka, med höga lönekostnader, skiljer sig dock markant från övriga länder, vilka ligger på ca 5 procent. Värt att notera är att löner till anställda som arbetar med regionala insatser inkluderats i lönekostnaderna för UM i Zambia och Moçambique (se tabell 3 och 4 ovan). Zambias ökning år 2003 kan delvis tillskrivas tillkomsten av två regionala handläggare.

Sammanfattningsvis kan sägas att UM i Bangladesh, Moçambique och Zambia har i stort sett lika höga personalkostnader i förhållande till de volymer som handläggs vid respektive ambassad. Att inga större förändringar har ägt rum under de senaste åren kan tolkas som att personalresurserna ökat i proportion till verksamhetens omfattning. Vidare visar detta att personalen i Sri Lanka kostar betydligt mer i förhållande till utbetalningsvolymen än vad som är fallet i de övriga tre länderna. Denna slutsats skall dock inte dras för långt, som vi tidigare nämnt. Anledningen är att utfall för insatser där UM står som ansvarig i PLUS är långt ifrån ett tillförlitligt mått på UMs arbetsbörda och lönekostnader är inte ett optimalt mått på personalresurser. Redovisningen indikerar dock tendenser vilka bör beaktas i framtida diskussioner om administrativa resurser vid olika ambassader.

Figur 17: Lönekostnader som andel av utbetalningsvolymen.



Not: Lönekostnader för UM/Utfall för insatser där UM står som ansvarig i PLUS

Källa: LIS 108, FU

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 Förutsättningarna för styrning inom Sida: Resultatstyrningen
Arne Svensson, Wiveca Holmgren**



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>