

Redovisning av regeringsuppdrag: förslag till flerårig utvärderingsplan av regeringens policyer inom internationellt utvecklingssamarbete

(2 bilagor)

1. Inledning

I regleringsbrev för 2009 (UF2008/14589/USTYR) har regeringen gett Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) följande uppdrag:

”Myndigheten ska redovisa ett förslag till flerårig utvärderingsplan av regeringens policyer inom internationellt utvecklingssamarbete. Myndigheten ska i sitt förslag utgå från följande:

- Utvärderingarna ska avse hur policyn beaktas i Sveriges internationella utvecklingssamarbete samt inriktningens relevans.
- Utvärderingarna ska göras i mitten och/eller i slutet av en policyperiod.

Av redovisningen ska framgå beräknad kostnad och resursbehov per utvärdering. Förslaget ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 30 juni 2009.”

2. Preciseringar av uppdraget

Konsultationer med personal på framför allt Utrikesdepartementet (UD) har resulterat i vissa förtydliganden av uppdraget, bland annat avseende utvärderingarnas inriktning och användning. I konsultationerna har regleringsbrevets första strecksats preciserats som att utvärderingarna avser att:

- bedöma i vilken omfattning och på vilket sätt som policyer beaktas i Sveriges internationella utvecklingssamarbete, och
- bedöma relevansen av inriktningen i enskilda policyer.

Datum

2009-04-28

Beaktandet ses i detta skede som viktigare än relevansen. Utvärderingarna ska generera lärdomar av betydelse för arbetet att förbättra styrningen av Sveriges internationella utvecklingssamarbete genom regeringens policyer. Särskilt fokus bör därför läggas vid att identifiera faktorer som hindrar respektive främjar sådan styrning.

De planerade utvärderingarna ska inte omfatta bedömning av policyernas utvecklingseffekter, bland annat mot bakgrund av attribueringssvårigheter.

Regeringens policyer avses som regel vara femåriga.¹ En halvtidsöversyn ska genomföras för varje policy. Vidare aviseras en översyn av resultaten av en policy inför ställningstagande om en eventuell förnyelse. Detaljer om former och omfattning av översynerna är inte fastställda. Den utvärderingsplan som regeringen gett SADEV i uppdrag att ta fram ses som ett komplement till översynerna.

UD är angeläget om att utvärderingar görs så snart som möjligt.

Utvärderingarna ska avgränsas till verksamhet inom Sveriges internationella utvecklingssamarbete (utgiftsområde 7), även i de fall då regeringens policyer avser ett bredare område.

En utgångspunkt för arbetet är att utvärderingarna ska genomföras av SADEV. Parisdeklarationens implikationer för utvärdering ska beaktas genom att söka och ta tillvara möjligheter till samverkan.

3. Styrning med regeringspolicyer

Regeringskansliet har antagit en modell för förstärkt resultatstyrning inom utvecklingssamarbetet.² Styrningen ska i huvudsak utgå från ett begränsat antal tematiska policyer. Med en policy avses *"långsiktigt grundläggande principer som på ett övergripande plan anger regeringens ställningstagande inom ett område. En policy är normativ och skall, när det är relevant, integreras i genomförandet av alla delar av det svenska utvecklingssamarbetet. En policy bör i normalfallet fastställas genom regeringsbeslut."*

¹ Ett undantag är "Rätten till en framtid: Policy för Sveriges internationella HIV/Aidsarbete" som antogs 2008 och ska enligt regeringsbeslut gälla tills vidare, dock längst t.o.m. 2015 (UD:s informationstjänst och Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete, UD 09.012).

² Modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklingssamarbetet. UD/UD2007/22431/USTYR

Datum

2009-04-28

I såväl det bilaterala utvecklingssamarbetet som samarbetet med multilaterala organisationer operationaliseras regeringens policyer bl.a. genom strategier (som ska styra anslagsposter).

Tidigare tog Sida fram policyer för styrning av det bilaterala biståndet. Genom regeringsbeslut om policyer ska regeringens styrning av biståndet förstärkas - termen "policy" reserveras för regeringsdokument. Parallellt med reformarbetet tydliggörs tidigare styrdokumentets status och antalet styrdokument minskar.

4. Erfarenheter av utvärderingar av policyer

Tidigare utvärderingar av policyer på utvecklingssamarbetets område finns hos biståndsgivare och inom viss forskning.

Bland de bilaterala givarna har bland andra Nederländerna och Storbritannien genomfört utvärderingar på tematiska områden/policyer. Erfarenheterna visar att det, för att utvärderingen ska komma till användning, är mycket viktigt att tydligt avgränsa utvärderingsobjektet och formulera utvärderingsfrågor som betraktas som angelägna. Om så inte görs är risken att utvärderingarna blir mycket omfattande och slutsatser och rekommendationer hamnar på en så allmän nivå att de i praktiken inte är användbara.

Då utvärderingar av policyer kan variera stort i omfattning, inriktning och därmed också kostnad understryker SADEV att fokus på detta slags utvärderingar noga avgränsas i syfte att öka kostnadseffektiviteten.

5. Användning och nytta

SADEV understryker betydelsen av att utvärderingarna har goda förutsättningar att komma till användning. Då är bl.a. tidpunkten för utvärderingstillfället väsentlig. Dessutom är policystyrning ett vitt begrepp; både utvärderingsperspektiv och omfattning kan variera betydligt. Därför är det särskilt angeläget att inför varje utvärdering diskutera avgränsningar. För SADEV är det viktigt att erhålla aktuell kunskap om planeringen av beslut om policyer, på såväl kort som lång sikt.

SADEV utgår från en intressentanalys som sammanfattas i matrisform i bilaga 1. Förutom biståndsmyndigheter är riksdagen, andra organisationer engagerade i biståndet, samt den biståndsintresserade allmänheten viktiga intressenter i Sverige. Representanter för

Datum

2009-04-28

regeringar, parlament och organisationer, samt medborgare i Sveriges samarbetsländer utgör också möjliga intressenter. Det gör även andra bilaterala och multilaterala biståndsorganisationer.

SADEV vill framhålla betydelsen av delaktighet, öppenhet och lyhördhet i utvärderingsprocessen. Detta avser dels synpunkter hos intressenter och målgrupper i samarbetsländerna, dels hos partners delaktiga i genomförandet av det multilaterala respektive det bilaterala utvecklingssamarbetet. Samtidigt vill SADEV framhålla vikten av oberoende utvärderingar.

6. Aktuella policyer

Regeringen har fattat beslut om två policyer:

- Rätten till en framtid: Policy för Sveriges internationella HIV- och Aidsarbete, (UD:s informationstjänst och Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete, UD 09.012), och
- Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete (UF2009/23647/UP).

Av regeringskansliets planering framgår att beslut om ytterligare policyer väntas såväl under år 2009 som år 2010. Policyer på följande områden planeras: ekonomisk tillväxt, forskning, handelsrelaterat utvecklingssamarbete, säkerhet och utveckling, miljö och klimat, migration och utveckling, samt sociala sektorer (hälsa och utbildning), se [bilaga 2](#).

7. Förslag

7.1. Allmänt vägledande vid urval av policyer för utvärdering

I urvalet av policyer för utvärderingar är det rimligt att följande beaktas:

- **Behov och potential för verksamhetsutveckling, särskilt styrning**

Urvalet ska styras av ambitionen att generera kunskap som kan förbättra styrningen av Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Om utvärderingen ska kunna användas i generaliserande syfte ställs särskilda krav på urvalet av policyer för utvärdering.

Datum

2009-04-28

- **Tillgång till information**

För att det ska bli meningsfullt att utvärdera hur en policy har beaktats i verksamheten krävs att en viss tid förflutit efter regeringsbeslut. Hur lång tid som krävs kan variera mellan olika policyer. SADEV bedömer att det som regel inte är meningsfullt att följa upp och i någon mån kunna bedöma en policy förrän tidigast två år efter att den beslutats. Mot slutet av policyperioden torde dock en utvärdering kunna göras så att utvärderingsresultat finns inför eventuellt nytt beslut om policy.

Hänsyn måste också tas till tillgången av empiriskt material, både sådant som redan existerar samt vad som är möjligt att samla in.

- **Efterfrågan bland intressenter**

Urvalet bör vägledas av en dialog med intressenter.

7.2. Urval av policyer

Bland de planerade policyerna finns tre som avser särskilt prioriterade områden av regeringen: demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat, samt jämställdhet. En möjlighet är att utvärdera dessa policyer. Andra alternativ kan dock övervägas eftersom RK/UD är angeläget om att snarast möjligt erhålla bidrag till beslutsunderlag avseende policyer samt att de två senare inte beslutas förrän år 2010.

Ett annat alternativ är att utvärdera policyer av olika slag, t.ex. policyer som avser *mainstreaming* som demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat, jämställdhet och utveckling, å ena sidan, och policyer för specifika åtgärder/insatser som forskning, hiv/aids, migration och utveckling å den andra.

Ett tredje alternativ är ett urval med kontrasterande policyer: dels policyer med medveten omläggning av kurs, dels policyer som bekräftelse av existerande position på ett etablerat område.

Eftersom ett övergripande mål är att utvärdera policystyrning är det av särskilt intresse att i urvalet inkludera policyer som åtföljs av särskilda budgetsatsningar och sådana för vilka inga särskilda medel avsatts.

Skäl finns att ta hänsyn till samutvärderingar. Under de närmaste åren planerar andra givare utvärderingar på områdena civila samhället, demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat, samt jämställdhet. Utvärderingar på de tre sistnämnda områdena kunde även innebära synergier med andra SADEV-utvärderingar.

Datum
2009-04-28

SADEV föreslår en utvärderingsplan som bygger på en blandning av ovanstående resonemang vilken omfattar utvärderingar av policyer enligt följande:

Policy	Utvärderas år
HIV/AIDS	2011
Säkerhet och utveckling	2012
Miljö och klimat	2013
Jämställdhet	2013

SADEV föreslår emellertid att slutgiltigt val av policyer för utvärdering blir föremål för fortsatt diskussion mellan UD och SADEV.

SADEV föreslår också en avstämning efter den första utvärderingen i syfte att öka användbarheten i de följande utvärderingarna.

7.3. Frågeställningar och huvudområden för bedömning

I det följande listas exempel på centrala frågeställningar i relation till beaktande och relevans. Emellertid är det nödvändigt att formulera de specifika frågeställningarna till respektive utvärdering.

7.3.1. Hur beaktas policyn i verksamheten?

Utvärderingarna ska bedöma i vilken utsträckning och på vilket sätt policyerna har beaktats i svenskt multi- respektive bilateralt utvecklingssamarbete. Utvärderingarna ska utgå ifrån att policyprioriteringar kan beaktas i olika utsträckning och på olika sätt i olika delar av verksamheten.

Exempel på huvudområden och utvärderingsfrågor är:

▪ *Policyns beaktande i andra styrande dokument*

Policyer är regeringens mest övergripande styrinstrument och dess inriktning ska, när så är relevant, återspeglas i andra styrande dokument. Exempel på utvärderingsfrågor:

- Hur beaktas policyerna i organisationsspecifika strategier för multilateral styrning?
- Hur beaktas policyerna i samarbetsstrategier för styrning av det bilaterala utvecklingssamarbetet?
- Hur beaktas policyerna i riktlinjer för andra sektorer/policyområden?

- **System för implementering**

För att en policy ska beaktas i verksamheten behövs det ett system för dess implementering. Exempel på utvärderingsfrågor:

- Finns en särskilt utpekad organisationsstruktur för adekvat styrning, uppföljning och kontroll av hur policyn beaktas i verksamheten?
- Hur beaktas policyn av samarbetspartners?
- Vilka budgetresurser finns för implementering av policyn?
- Hur beaktas policyn i kompetensutveckling av personal på aktuella myndigheter?

- **Förståelse av policyn hos ledning och personal**

Policy är ett normerande styrinstrument som ska prägla verksamheten på organisationer som hanterar svenska biståndsmedel. Därför är det viktigt att ledning och personal känner till och har tagit till sig policyns innehåll. Exempel på utvärderingsfrågor:

- Hur väl känner personalen till policyn och har kunskap om dess innehåll?
- I vilken utsträckning finns samsyn inom biståndsorganisationerna om policyns innehåll och praktiska implikationer?
- I vilken utsträckning har ledningen och personalen tagit till sig policyn?

- **Finansiell allokering samt utformning av insatser:**

En policys prioriteringar bör återspeglas i finansiell allokering till multilaterala organisationer och i bilaterala insatser samt prägla utformningen av dessa insatser. Exempel på utvärderingsfrågor:

- I vilken utsträckning ligger den finansiella allokeringen i linje med policyns prioriteringar?

- **Policy i dialogen**

Dialog med företrädare för multilaterala och bilaterala organisationer och med partners i samarbetsländerna är en central komponent i det svenska utvecklingssamarbetet. Exempel på utvärderingsfrågor:

- I vilken utsträckning och på vilket sätt används policyn i dialogarbetet?

Datum

2009-04-28

- Vilka incitament och sanktionssystem är kopplade till hur multilaterala och bilaterala partners beaktar den svenska policyn?

7.4. Bedömning av inriktningens relevans

Policyns relevans är kopplad till normbildning och bakomliggande antaganden, hur policyn uppfattas av olika aktörer som administrerar och implementerar Sveriges utvecklingssamarbete t.ex. på RK/UD, Sida och andra myndigheter, olika intressenter i samarbetsländerna, samt andra aktörer som olika ämnesexperter, forskare och sakkunniga.

Policyinriktningens relevans avser i huvudsak innehållet i en policy, men är även kopplad till processen med att fastställa policyinnehållet och att skapa ett ägarskap för policyn hos relevanta aktörer.

Exempel på utvärderingsfrågor:

- Är policyns prioriteringar välmotiverade utifrån andra styrande dokument hos UD och Sida, internationella överenskommelser som Sverige har ställt sig bakom, samt i styrdokument och prioritering hos samarbetsländerna (ex. PRSP)?
- Är policyn välmotiverad utifrån utvärderingar och aktuell forskning om faktorer som kan påverka måluppfyllelse inom det aktuella området?
- Är policyns målsättningar realistiska i förhållande till genomförandekapacitet och politisk vilja hos berörda aktörer?

7.5. Urval av multilaterala organisationer och samarbetsländer

Regeringens policyer ska, när det är relevant, integreras i genomförandet av alla delar av det svenska utvecklingssamarbetet.

SADEV förutser att utvärderingen av hur en policy beaktats inbegriper verksamheten i förhållande till två till tre multilaterala organisationer och två till tre samarbetsländer.

Urvalet av multilaterala organisationer och samarbetsländer ska bestämmas utifrån varje enskild policyutvärdering.

Faktorer att beakta vid urvalet inkluderar:

- (i) Den svenska policyns inriktning i jämförelse med policyer antagna av multilaterala organisationer respektive av samarbetsländer. Avviker Sveriges policy eller finns stor samstämmighet?

Datum

2009-04-28

- (ii) Storleken och formen av Sveriges stöd. Urvalet bör inkludera samarbetsländer från regeringens landkategori ett, samt land som får budgetstöd. Urvalet av multilaterala organisationer kan inkludera organisationer där Sverige har haft olika roller och bidragit med olika former av stöd.
- (iii) Institutionella och juridiska förutsättningar hos samarbetspartners för att svenska policyer ska beaktas.

8. Resursbehov och kostnader

Resursbehov, kompetens och bemanning kommer att variera från utvärdering till utvärdering. SADEV gör bedömningen att en rimlig bemanning för en medelstor utvärdering av en regeringspolicy är:

- SADEVs kärnteam: två utvärderare
- korttidskontrakterade externa experter inom policyområdet
- en nationell assistent i bestämt samarbetsland för stöd under ev fältbesök
- referensgrupp för kvalitetssäkring

De totala kostnaderna för en mindre omfattande utvärdering bedöms variera mellan 700 000 SEK och 1 milj. För en mer omfattande utvärdering uppskattas kostnaderna till 1,5 – 2,5 milj. SEK.

Mer exakta kostnadsberäkningar förutsätter emellertid genomgång av specifika policyer och diskussion med intressenter om lämpliga urval och avgränsningar.

Datum

2009-04-28

Bilaga 1

Intressenter i utvärderingar av regeringens policyer

	Insyn/rapportering/ Ansvarsutkrävande	Styrning och verksamhetsutveckling
RK/UD	Underlag för dialog med Sida om efterlevnad av policyer Underlag för rapportering till riksdagen om reformarbetet inom utvecklingssamarbetet	Underlag för vidareutveckling av UD:s styrsystem Underlag för utformning av ny policyer
Sida, NAI, FBA, Swedfund, SADEV, m fl myndigheter som utför utvecklingssamarbete	Rapportering till UD om biståndets genomförande och arbetet mot ökad effektivitet Underlag för intern och extern dialog om genomförande och effektivitetsarbetet	Underlag för vidareutveckling av interna styrsystem för efterlevnad av policyer Underlag för arbete kring underlag till policyer
Riksdag/ Allmänhet	Information om biståndets genomförande och effekter För ansvarsutkrävande gentemot regeringen	Underlag för beslut och opinionsbildning om biståndets utformning
Övriga berörda svenska organisationer	Insyn i bistånd som angår den egna organisationen	Vidareutveckling av utvärderad verksamhet
Samarbetslandets regering	Insyn i det svenska biståndets genomförande Underlag för rapportering till egna medborgare	Underlag för styrning och uppföljning av svenskt bistånd Som underlag för utformning av landets biståndspolitik
Berörda organisationer i samarbetslandet	Underlag för lokalt ansvarsutkrävande avseende hantering av svenskt bistånd	För utveckling av samarbetet med Sverige
Parlament och allmänhet i samarbetslandet	Insyn i verksamheter finansierade av svenskt bistånd	Underlag för biståndsrelaterade beslut
Andra biståndsgivare	Insyn i svenskt bistånd	Underlag för samverkan och harmonisering

Datum
2009-04-28

Bilaga 2

Policyutvecklingsplan 2008-2010 fastställd av UD 090415

Policyämne	2008	2009	2010	2011	Ansvarig enhet
Hiv och Aids	Beslutad				MU
Civila samhället		Beslutad			UP
Demokrati och MR		Hösten			UP
Ekonomisk tillväxt		Hösten			UP
Handelsrelaterat utvecklingssamarbete		Hösten			UP
Forskning		Årsskiftet 09/10			UP
Säkerhet och utveckling		X			SP
Miljö och Klimat			Våren		UP
Jämställdhet och utveckling			Våren		UP
Migration och utveckling			Våren		UP
Sociala sektorer (hälsa och utbildning)				X	UP