

Redovisning av regeringsuppdrag: förslag till flerårig utvärderingsplan för samarbetsstrategier (2 bilagor)

Inledning

I regleringsbrev för 2009 (UF2008/14589/USTYR) har regeringen gett SADEV följande uppdrag:

"Myndigheten ska redovisa ett förslag till flerårig utvärderingsplan för ett urval av regeringens samarbetsstrategier med enskilda länder. Av redovisningen ska framgå hur sådana utvärderingar bör genomföras, urvalskriterier för landval samt en tidplan för genomförande utifrån landval. Av redovisningen ska även framgå beräknad kostnad och resursbehov per utvärdering. Vid utformningen av förslaget till utvärderingsplan ska myndigheten utgå från följande:

- *Utvärderingarna ska avse utvecklingssamarbetets resultat under strategiperioden samt effektiviteten i dess genomförande.*
- *Utvärderingarna ska kunna utgöra underlag dels i samband med halvtidsuppföljningen av samarbetsstrategierna, dels inför framtagande av samarbetsstrategier för nästa strategiperiod.*

Förslaget ska tas fram efter samråd med Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete och redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 15 maj 2009."

Nedan redovisas SADEVs förslag, som har tagits fram efter samråd med Sida.

Preciseringar av uppdraget

Konsultationer med Utrikesdepartementet (UD) har resulterat i flera förtydliganden av uppdraget, bland annat avseende utvärderingarnas användning. Utvärderingarna bör kunna komma till nytta i arbetet kring de enskilda bilaterala samarbetsstrategier som tas fram, men även

Datum
2009-05-14

generera iakttagelser och lärdomar av mer generell betydelse för det bilaterala utvecklingssamarbetet.

Utvärderingarna bör främst koncentreras till landkategorierna ett till tre, d.v.s. till (1) länder med vilka Sverige har ett långsiktigt utvecklingssamarbete, (2) samarbetsländer i konflikt- och/eller postkonfliktsituation, samt (3) länder i Östeuropa med vilka Sverige bedriver reformsamarbete.

En utgångspunkt för arbetet är att utvärderingarna ska genomföras av SADEV, i egen regi eller i samverkan med andra.

Erfarenheter av utvärdering av samarbetsstrategier

Bland de bilaterala givarna har Storbritannien sannolikt det mest omfattande programmet för utvärdering av samarbetsstrategier. Andra bilaterala givare, t ex Danmark, Nederländerna och Norge, utvärderar samarbetsstrategier i mindre omfattning eller inte alls. Utvecklingsbankerna, Europeiska kommissionen och några organisationer inom FN (UNDP, UNICEF) utvärderar regelmässigt sina strategier på landnivå.

Sekretariatet för utvärdering av svenskt utvecklingssamarbete (SASDA/SAU) och SIDA gjorde i mitten av 1990-talet de första utvärderingarna av hela landprogram (Guinea Bissau, Nicaragua, Tanzania och Zambia respektive Botswana och Lesotho). Senare har Sida låtit göra utvärderingar av samarbetet med Mocambique, Tanzania, Laos och Vietnam. För närvarande gör Sida resultatanalyser utifrån samarbetsstrategierna.

Värdet av utvärdering av samarbetsstrategier ligger främst i helhetsperspektivet vilket ger en bred och allsidig bild av utvecklingssamarbetet i en specifik landkontext.

En utvärdering av en samarbetsstrategi är både kostsam och tidskrävande. Kostnaderna varierar: i FN-systemet från 0,8 – 4,0 miljoner kronor, EU-kommissionens landutvärderingar kostar 1,5 - 2 miljoner kronor, och DfIDs landutvärderingar kostar i genomsnitt 1,8 miljoner kronor. Utvecklingsbankernas, särskilt Världsbankens landutvärderingar förefaller kosta mer.

Då utvärderingar av landsamarbeten och samarbetsstrategier är förhållandevis kostnadskrävande är det viktigt att noggrant säkerställa att utvärderingen har goda förutsättningar att komma till användning.

Datum
2009-05-14

Förslag

1. Urvalskriterier

SADEV föreslår fyra kriterier för urval av samarbetsstrategier:

- Potential för verksamhetsutveckling och lärande
- Representativitet i förhållande till det svenska bilaterala utvecklings- och reformsamarbetet, särskilt landkategorierna ett till tre
- Landsamarbetets storlek och betydelse för svenskt utvecklingssamarbete
- Efterfrågan bland intressenter

Det första kriteriet – potential för verksamhetsutveckling och lärande - svarar mot önskemålet att utvärderingarna ska kunna bidra till arbetet med nya strategier och generera lärdomar av vidare betydelse för det bilaterala biståndet. En viktig uppgift är att fånga in UDs, Sidas, och andra intressenters synpunkter på vad som kan vara relevanta utvärderingsobjekt i förhållande till detta kriterium.

Det andra kriteriet är representativitet i förhållande till det bilaterala utvecklingssamarbetet. De planerade utvärderingarna ska kunna användas av UD för såväl redovisning till riksdagen och allmänheten, som dialog med Sida och andra externa partner. Det betyder att utvärderingarna sammantaget och över tid bör ge en allsidig och representativ bild av det svenska utvecklingssamarbetet.

Det tredje kriteriet – landsamarbetets storlek och betydelse för svenskt bistånd – handlar också om representativitet; det är viktigare att granska stora program än små och det är viktigare att granska program där Sverige lagt ner stora insatser än program som hanterats med mindre resurser.

Med det fjärde kriteriet – efterfrågan bland intressenter – vill SADEV säkerställa att utvärderingarna har en målgrupp. Allt annat lika ska förtur ges åt samarbetsstrategier för vilka det finns ett klart uttalat intresse, i samarbetslandet eller i Sverige.

Urvalet blir också delvis en fråga om vilka samarbetsstrategier som utvärderats tidigare och vilka samarbetsstrategier som kan bli aktuella för utvärdering längre fram.

Parisdeklarationens implikationer för utvärdering ska beaktas. Det är angeläget att söka och ta till vara möjligheter till samverkan, såväl i givarländer som samarbetsländer. I länder där det svenska biståndet inordnats i en gemensam givarstrategi som även innefattar utvärdering

Datum
2009-05-14

bör en eventuell utvärdering av den svenska strategin t.ex. undvika frågor som bättre besvaras av den gemensamma utvärderingen.

Sverige har ett legitimt intresse av att utvärdera sitt bistånd, men utvärderingar ska inte göras på ett sådant sätt att de i onödan belastar svaga administrativa system i samarbetsländerna.

2. Användning och nytta

Utvärderingarna bör i möjligaste mån utformas så att de kan nyttiggöras av en vid krets av intressenter. SADEV utgår från en intressentanalys som sammanfattas i matrisform i bilaga 1. Förutom UD och Sida är riksdagen, den biståndsintresserade allmänheten, samt organisationer engagerade i biståndet viktiga intressenter i Sverige. Regeringar, parlament, organisationer och medborgare i berörda utvecklingsländer utgör en andra intressentgrupp och en tredje består av andra bilaterala och multilaterala biståndsorganisationer.

Potentiella intressen i samarbetsländerna är inte sällan underrepresenterade i utvärderingar och ska särskilt uppmärksammas. SADEV vill framhålla betydelsen av delaktighet, öppenhet och lyhördhet i förhållande till intressenter i berörda samarbetsländer.

3. Urval genom rullande plan

Utvärderingarna ska planeras så att de kan komma till nytta vid beredning av nya strategier. En utvärdering som ska användas i beredningsarbetet bör finnas tillgänglig helt eller i utkast innan Sida utarbetat Planeringsdokument 1 och UD formulerat uppdrag till Sida, vilket är närmare ett år före beslut om ny strategi. Då det erfarenhetsmässigt tar omkring ett år att förbereda och genomföra en utvärdering av en samarbetsstrategi krävs att arbetet med utvärderingen inleds två år före planerat regeringsbeslut om ny strategi. Eftersom SADEV dessutom behöver tid för planering och säkerställande av personella och ekonomiska resurser krävs en framförhållning på två till tre år. Därför föreslår SADEV en rullande utvärderingsplan som varje år uppdateras efter samråd med UD och Sida.

En gemensam genomgång och summering av erfarenheter och lärdomar bör göras efter två till tre utvärderingar.

SADEV föreslår att en till två utvärderingar färdigställs varje år. Vidare föreslår SADEV att metodutveckling och förberedelser för den första utvärderingen påbörjas 2009 och att utvärderingen är genomförd

Datum
2009-05-14

vintern 2010/2011. Arbetet med de följande utvärderingarna kunde inledas vår respektive höst 2010.

I bilaga 2 finns en sammanställning av samarbetsstrategier som enligt regeringens aktuella planering ska förnyas under perioden 2011-2014. Utifrån sammanställningen kan utläsas att strategier för länder enligt nedanstående tabell kunde aktualiseras för utvärdering under åren 2010-2012.

Tidpunkt för möjliga utvärderingar av samarbetsstrategier

Landkategori	2010	2011	2012
Ett	Zambia	Bangladesh, Mocambique	Bolivia, Etiopien, Kenya, Rwanda, Uganda
Två	Västbanken Gaza, Sudan	DR Kongo, Guatemala	Colombia, Liberia, Sierra Leone
Tre	Albanien, Kosovo, Serbien	Albanien, Kosovo, Serbien	Ukraina

SADEV föreslår att den första utvärderingen avser samarbetsstrategi för land i kategori 1. *Långsiktigt utvecklingssamarbete*, på grund av detta samarbetes grundläggande karaktär och omfattning. Då är något av länderna Zambia, Bangladesh eller Mocambique aktuellt. I enlighet med urvalskriterierna bör förslagen emellertid nogga diskuteras med intressenterna innan beslut fattas.

I uppdraget efterfrågas även utvärderingar inför halvtidsöversyner. En sådan utvärdering måste påbörjas redan i början av strategiperioden. Då är erfarenheterna från arbetet med den nya strategin begränsade och nya insatser har i många fall ännu inte fått resultat. Ett alternativ är att i halvtidsöversynen låta utvärderingen omfatta den föregående strategiperioden och/eller arbetet med att fasa ut äldre insatser och introducera nya.

SADEV föreslår att frågan om lämpliga tidpunkter för utvärdering i förhållande till strategiprocessen diskuteras ytterligare om beslut fattas om genomförande av utvärderingsplan.

Datum
2009-05-14

4. Huvudområden, frågeställningar och bedömningskriterier

SADEV föreslår att varje utvärdering omfattar fem delvis överlappande huvudområden (A-E nedan) och frågeställningar därunder. De mer specifika frågeställningarna anpassas vid behov till den förestående utvärderingen.

A. Samarbetsstrategin som styrdokument

Dokumentet ska ge en helhetsbild av det svenska biståndet till ett land och ange dess inriktning, bevekelsegrunder och logik. Det ska ligga till grund för styrning, uppföljning och utvärdering. Exempel på utvärderingsfrågor:

- Finns en väl underbyggd analys och är samarbetsstrategin konsistent med analysen?
- Är strategin samstämmig med övergripande policyr (antagna av samarbetslandet, Sverige och internationellt)?
- Är strategin väl förankrad i samarbetslandets behov och utvecklingspolitik?
- Har samarbetslandets förmåga att tillgodogöra sig bistånd beaktats?
- Är strategin anpassad till eventuella strategidokument antagna gemensamt (t.ex. *Joint Assistance Strategy*) eller enskilt av andra givare i samarbetslandet?
- Är strategin tydlig och möjliggör mätbarhet och resultatuppföljning?

B. Val av kanaler, instrument och insatser

Exempel på utvärderingsfrågor:

- Hur har målsättningarna för strategin operationaliserats, motiverats och följts upp?
- Är motiven för val av kanaler, instrument och insatser välgrundade givet strategin?
- Har utvecklingssamarbetet styrts av andra faktorer än strategin?
- Kunde resurserna ha disponerats mer effektivt?
- Har Sverige positionerat sig i enlighet med strategin i förhållande till andra givare?

C. Sveriges agerande som partner

Exempel på utvärderingsfrågor:

- Har Sverige varit en aktiv och lyhörd partner i förhållande till aktörer i samarbetslandet och andra givarorganisationer?
- Har det svenska agerandet varit ägnat att främja landets ägarskap?
- Hur har Sverige bidragit till koordinering och harmonisering mellan givare?
- Har Sverige ställt särskilda krav på samarbetslandets regering och vilka konsekvenser har det haft för samarbetet?

Datum
2009-05-14

D. Resultatstyrning och resultatredovisning

Exempel på utvärderingsfrågor:

- Är målen för det svenska biståndet utformade så att resultatuppföljning möjliggörs?
- Producerar projekt och program relevant och tillförlitlig resultatinformation?
- Används existerande resultatinformation för styrning och verksamhetsutveckling?
- Hur redovisas resultaten för intressenter i samarbetslandet, Sverige och internationellt?

E. Det svenska bidragets faktiska och potentiella utvecklingsresultat¹ (så långt dessa kan fastställas)

Exempel på utvärderingsfrågor:

- Vad blev resultatet av avslutade insatser?
- Vad är det sannolika resultatet av pågående insatser?
- Vilka är orsakerna till fram- respektive motgång?

SADEV föreslår att kriterierna för resultatbedömning i första hand om möjligt ska vara de som definieras i OECD/DACs *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management*, d v s:

- relevans
- effektivitet (måluppfyllelse)
- kostnadseffektivitet (*efficiency*)
- effekter totalt och på lång sikt (*impact*)
- bärkraft (*sustainability*)

Nedanstående bör noteras:

- Det är lättare att identifiera biståndets produkter (*output*) än dess effekter och det är som regel också betydligt lättare att identifiera kortsiktiga effekter (*outcome*) än effekter på längre sikt (*impact*).
- Bedömningar av kostnadseffektivitet och bärkraft är i vissa avseenden mer komplicerade än bedömningar av relevans och effektivitet. Bedömningar av bärkraft avser alltid konsekvenser i framtiden.

¹ När man inom biståndet talar om resultat avser man dels varor och tjänster som produceras genom projekt och program (*output*), dels utvecklingseffekter som åstadkoms genom dessa (*outcome* och *impact*). Som regel kan produkterna redovisas, men utvecklingseffekterna är ofta svårare att fastställa. En utvärdering av en samarbetsstrategi utgår från existerande resultatinformation. Möjligheterna att producera ny resultatinformation är som regel begränsade. Saknas relevant resultatinformation kan man få nöja sig med bedömningar av kvaliteten i effektprognoser och riskbedömningar.

Datum
2009-05-14

SADEV vill även fästa uppmärksamhet på att förutsättningarna för resultatbedömning kommer att variera från land till land. Med hänvisning till attributionsproblematiken understryker SADEV vikten av en realistisk målsättning för de planerade utvärderingarna.

SADEV har ambitionen att ackumulerade erfarenheter från utvärderingarna ska bidra till metodutveckling på området.

5. Resursbehov och kostnader

Resursbehov, kompetens och bemanning kommer att variera från utvärdering till utvärdering. Mot bakgrund av erfarenheter av utvärdering av samarbetsstrategier i andra organisationer gör SADEV bedömningen att en rimlig bemanning för en medelstor utvärdering av en samarbetsstrategi är:

- SADEVs kärnteam: två till tre utvärderare i varierande omfattning
- två deltidsanställda externa utvärderare med lämplig land- och sektorkompetens
- en till två nationell(a) konsult(er) för förberedelser i samarbetslandet, samt medverkan i intervjuer under utvärderingsteamets fältbesök
- stöd för kommunikation, språkbehandling, utformning av rapporter
- referensgrupp för kvalitetssäkring

Arbetskostnaden är den helt dominerande kostnadsposten. Uppskattad tidsinsats för en medelstor utvärdering är drygt 90 arbetsveckor, och inkluderar förberedelser och planering, liksom återföring och kommunikation efter utvärderingens genomförande. Fördelningen är 65 arbetsveckor för SADEVs egen personal och 30 arbetsveckor för upphandlad personal. Närmare halva arbetstiden torde utgöras av arbete i samarbetslandet.

De totala kostnaderna varierar med t.ex. landsamarbetets storlek och komplexitet, utvärderingsfrågornas bredd och djup, urval av insatser för granskning, den befintliga dokumentationens omfattning och tillgänglighet, samt behovet av kompletterande datainsamling.

En beräknad medelkostnad är ca 2,1 miljoner kronor, varav drygt 1,7 miljoner kronor utgör personal- och förvaltningskostnader.

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

Datum
2009-05-14

Bilaga 1

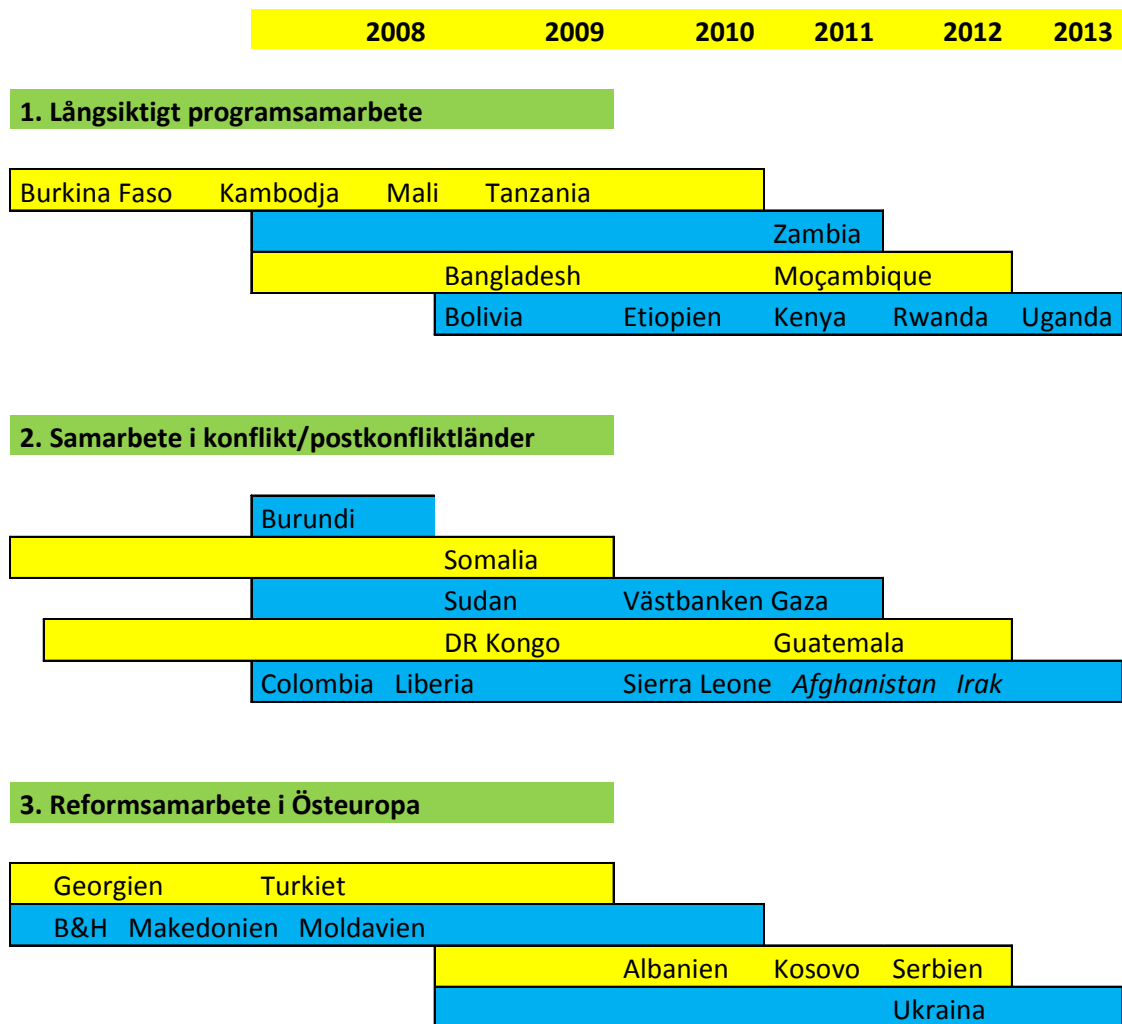
Intressenter i utvärderingar av regeringens samarbetsstrategier

	Insyn/rapportering/ Ansvarsutkrävande	Styrning och verksamhetsutveckling
UD	<p>Underlag för dialog med Sida om efterlevnad av riktlinjer och implementering av strategier och policys</p> <p>Underlag för rapportering till riksdagen om biståndets genomförande och resultat</p>	<p>Underlag utformning av ny strategi</p> <p>Underlag för kvalitetsäkring av rapporting från Sida</p> <p>Underlag för vidareutveckling av UD:s styrsystem</p>
Sida	<p>Rapportering till UD om biståndets genomförande och resultat</p> <p>Underlag för intern och extern dialog om genomförande och resultat</p>	<p>Underlag för arbete kring ny samarbetsstrategi</p> <p>Underlag för vidareutveckling av interna system för strategiprocesser</p>
Riksdag/ Allmänhet	<p>Information om biståndets genomförande och effekter</p> <p>För ansvarsutkrävande gentemot regeringen</p>	Underlag för beslut om biståndets utformning
Berörda svenska organisationer	Insyn i bistånd som angår den egna organisationen	Vidareutveckling av utvärderad verksamhet
Samarbetslandets regering	<p>Insyn i det svenska biståndets genomförande och resultat</p> <p>Underlag för rapportering till egna medborgare</p>	<p>Underlag för styrning och uppföljning av svenskt bistånd</p> <p>Som underlag för utformning av landets biståndspolitik</p>
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
2009-05-14

Bilaga 2

Sammanställning av samarbetsstrategiers löptid²



² Samarbetsstrategier för Irak och Afghanistan för perioden fram till 2013 är inte beslutade.