

UTRIKES-
DEPARTEMENTET

BRA BESLUT

Om effektivitet och utvärdering
i biståndet

Ds 1990:63

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10666-3
ISSN 0284-6012

Omslagsbild:
Målning: Tusch och vattenfärg av Liu Baojie;
"Clear moon, autumn wind".

Fälths Tryckeri, Värnamo 1990

F
R
är
ut
pr
se
Vi
en
rel
fr
In
so
Ta
kl
St
til
fäl
be
Be
Ke
W
i d
Er
Je
är
erf
art
Ut
pro
BY
ocl
rek

Förord

Rapporten "Bra Beslut - Om effektivitet och utvärdering i biståndet" är slutprodukten av en översyn av effektivitetsfrågor som initierats på utrikesdepartementet. Syftet med arbetet omnämndes först i budgetpropositionen 1989/90. Arbetet preciserades under 1989 och har sedan genomförts under senare delen av 1989 och 1990.

Vi som gjort hantverket och skrivit den här rapporten har inte stått ensamma. De synpunkter som redovisas är visserligen våra, liksom rekommendationerna. För att komma dithän har vi dock haft god hjälp från många håll.

Inom utrikesdepartementet har arbetet drivits av Gun-Britt Andersson, Lennart Båge, Lennart Hjelmåker, Anders Johnson och Per Taxell. Vi vill tacka för gott samarbete; goda råd, värdefullt stöd och kloka idéer.

Statssekreteraren Bengt Säve-Söderbergh, utrikesdepartementet, tillsatte och sammankallade en referensgrupp som vid ett antal tillfällen lämnat synpunkter på olika delar av innehållet i utredningsarbetet. Den har bestått av Jan-Olof Andersson, civildepartementet, Bo Bengtsson, SAREC, Marika Fahlén, BITS, Elizabeth Lewin, SIDA, Kerstin Wallin, SIDA, Jörgen Wedin, finansdepartementet, Ann Wilkens, SIDA. Vid flera tillfällen har också andra personer deltagit i dess arbete. Av de senare vill vi särskilt tacka Hans Lundström och Erik Backman från multibiståndskommittén och Ulf/Rundin och Bo Jerlström från Nordiska FN-projektet för värdefulla synpunkter. Det är en stor förmån att få tillgång till en referensgrupp för diskussion och erfarenhetsutbyte. Det har också underlättat kontakterna för vårt arbete med intervjuer och datainsamling i respektive organisation.

Utredningsmetoden har till stor del byggts på fallstudier av beslutsprocesser inom biståndet. Vi har intervjuat handläggare på UD, SIDA, BITS och SAREC, samt finansdepartementet. Utan deras samarbete och tillmötesgående hade det inte blivit vare sig slutsatser eller rekommendationer. Vi tackar för hjälpen.

Omslagsbilden till rapporten är en målning i tusch och vattenfärg av Liu Baojie och heter "Clear Moon, Autumn Wind", vilket är ett kinesiskt uttryck för hur man når vishet och klarsynthet. Kalligrafin i bilden är ett poem som handlar om hur människor med kunskap och förmåga når framgång. Vi lämnar var och en fri att göra sin tolkning av hur detta relaterar till beslutsprocesserna i biståndet, organisationernas lärförmåga och deras effektivitet.

Värnamo i oktober 1990

Kim Forss

Jerker Carlsson

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----|
| Sammanfattning | 8 |
| 1. Introduktion | 21 |
| 1.1 Syfte | 21 |
| 1.2 Metod | 25 |
| 1.3 Rapportens disposition | 33 |
| 2. Beslutsprocesser | 35 |
| 2.1 Vad är en beslutsprocess? | 35 |
| 2.2 Effektivitet i beslutsprocesser | 37 |
| 2.3 Rationalitet i beslutsprocesser | 46 |
| 2.4 Sammanfattning | 50 |
| 3. Beslutsprocessens miljö | 52 |
| 3.1 Strukturella karaktäristika | 53 |
| 3.1.1 Nätverkens storlek | 53 |
| 3.1.2 Nätverkens sammankoppling | 56 |
| 3.1.3 Nätverkens utformning | 59 |
| 3.1.4 Sammanfattning | 61 |
| 3.2 Aktörernas roller | 62 |
| 3.2.1 Om rollbegreppet | 62 |
| 3.2.2 Nio roller | 63 |
| 3.2.3 Rollfördelning i fallstudierna | 65 |
| 3.3 Sammanfattning | 75 |
| 4. Beslutsunderlaget | 79 |
| 4.1 Definitioner | 79 |
| 4.2 Beslutsunderlagets karaktär | 83 |
| 4.3 Beslutsunderlagets användning | 89 |
| 4.4 Frågan om kostnadseffektivitet | 97 |
| 4.5 Sammanfattning | 104 |

| | |
|---|-----|
| 5. Bilateral utvärderingssystem – en jämförande analys | 107 |
| 5.1 Om organisation | 108 |
| 5.2 Utvärderingssystemens organisation | 109 |
| 5.3 Produktion | 113 |
| 5.3.1 Hur mycket utvärderas? | 113 |
| 5.3.2 Vad utvärderas? | 114 |
| 5.3.3 Hur utvärderar man? | 118 |
| 5.4 Utvärdering av multilateralt bistånd | 120 |
| 5.5 Användning och organisatoriskt lärande | 122 |
| 5.6 Sammanfattning | 129 |

6. Nya krav på beslutsunderlag

| | |
|--|-----|
| 6.1 Budgetprocessen med fördjupad anslagsframställan | 133 |
| 6.2 Verksamhetens omfattning och karaktär | 136 |
| 6.3 Krav på resultatmått | 141 |
| 6.4 Utvärderingsmetodologi | 145 |
| 6.4.1 Urval av insatser och möjligheter till generalisering | 145 |
| 6.4.2 Periodisering av utvärderingar | 148 |
| 6.4.3 Förstudier och insatsbedömningar | 149 |
| 6.4.4 Tematiska utvärderingar kontra projektutvärderingar | 150 |
| 6.4.5 Externa och interna resurser för utvärderingar | 151 |
| 6.5 Organisatoriska förutsättningar för resultatanalysen | 153 |
| 6.6 Sammanfattning | 156 |

| | |
|--|-----|
| 7. Utrednings- och utvärderingsfunktionen i det svenska biståndet | 159 |
| 7.1 Hur efterfrågan kan tillgodoses | 160 |
| 7.2 Organisationens "designvariabler" | 163 |
| 7.2.1 Hur skall verksamheten avgränsas? | 163 |
| 7.2.2 Vad skall verksamheten bestå av? | 166 |
| 7.2.3 Hur skall verksamheten styras och ledas? . | 170 |
| 7.2.4 Hur skall verksamheten finansieras? | 172 |
| 7.2.5 Vilken organisatorisk form skall verksamheten ha? | 175 |
| 7.2.6 Vart skall verksamheten förläggas? | 176 |
| 7.3 Tre organisationsalternativ | 177 |
| 7.4 Avgränsning och ansvarsfördelning | 185 |
| 7.5 Sammanfattning | 189 |
| | |
| 8. Abstract in English..... | 192 |
| | |
| Referenser | 213 |

Sammanfattning

Den här rapporten behandlar effektivitetsfrågor inom biståndet; syftet var att undersöka hur beslutsprocesserna ser ut, vad det finns för beslutsunderlag, om beslutsprocesserna är effektiva och om biståndet är effektivt. Rapporten lägger särskild tonvikt vid att analysera hur man inom biståndsorganisationerna bedömer resultat av verksamheten och i vad mån man lär av sina erfarenheter.

Den svenska förvaltningen är på väg in i en ny budgetprocess där det ställs ökade krav på resultatredovisning i förhållande till mål. För biståndsmyndigheterna innebär det bl.a. att analysera och redovisa effekter av biståndet i förhållande till de biståndspolitiska målen. Metoderna för en sådan resultatanalys, såväl som de organisatoriska förutsättningarna att göra det, är dåligt utvecklade och svaga. Därför behövs det förändringar.

För att precisera syftet så har analysarbetet bestått av tre delar. För det första har vi undersökt hur det ser ut idag. Vad finns det för beslutsunderlag och hur används det av beslutsfattare på skilda nivåer? Vilka är bristerna? För det andra har vi analyserat hur det borde vara, dvs. vilka krav ställer den nya budgetprocessen på beslutsunderlag och resultatuppföljning. För det tredje har vi diskuterat hur man förflyttar sig från den situation man har (vad gäller beslutsunderlag) till den situation man borde ha – dvs. vad behövs för att få mera relevant beslutsunderlag? Strukturen presenteras i bilden överst på nästa sida, där det också framgår hur rapporten disponerats.

Arbetet påbörjades i september 1989 och slutfördes till oktober 1990. Vi som genomfört undersökningen och skrivit rapporten (Ekon. Dr. Kim Forss och Fil. Dr. Jerker Carlsson) har rapporterat till utrikesdepartementet och till en referensgrupp bestående av representanter från utrikesdepartementet, finansdepartementet, civildepartementet samt biståndsorganisationerna. Referensgruppen har sammanträtt 8 gånger.

Det empiriska underlaget för beskrivning och analys av beslutsprocesserna består av 7 fallstudier, som genomförts med intervjuer och

analy
besö
effek
Vårt
sidar
na).

Över
är de
mod
varje
fyllig
kapit
läsa
igen

För

Anal
Förs

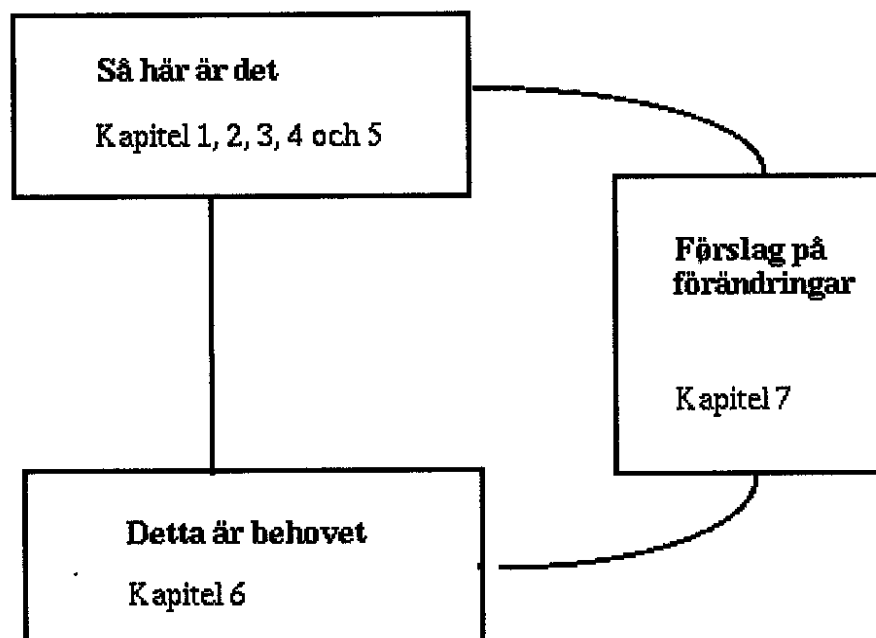


analys av källmaterial i Sverige. Vid en fallstudie gjordes också ett besök i Zambia. Därmed har materialet en slagsida åt *svenska* krav på effektivitet i beslutsprocessen och definitioner av vad som är effektivt. Vårt fokus är inriktat på efterfrågan på beslutsunderlag på den svenska sidan i utvecklingssamarbetet (och särskilt de svenska myndigheterna).

Översynen av effektivitetsfrågor sammanfattas i det här avsnittet. Vi är dock medvetna om att arbetet bygger på ett antal definitioner och modeller som kan göra det svårt att följa texten. Vi har därför försett varje kapitel med en inledning och med en avslutning som är något fylligare. Den som vill kan förstås gå in i texten, i något enstaka kapitel, men det kan vara bra att först följa den röda tråden genom att läsa dessa inledningar och avslutningar. Det går också att snabbt ta sig igenom utredningen med hjälp av dem.

För det första; så här är det:

Analysen av beslutsprocesserna har (även den) genomförts i tre steg. Först har vi definierat och bedömt begreppen effektivitet och rationa-



litet. Sedan har vi beskrivit beslutsprocessernas miljö – främst för att se vilka speciella krav på flexibilitet, samarbetsformer och kunskap miljön ställer. Slutligen har vi gått igenom beslutsunderlaget för att se vad som finns och hur det används.

(1) Beslutsprocesserna. Kapitel 2.

Vi har talat om beslutsprocessernas effektivitet i termer av inre och yttre effektivitet samt förändringseffektivitet. Med inre effektivitet menas att saker och ting görs på rätt sätt, till lägsta möjliga kostnad. Med yttre effektivitet avses att man gör rätt saker, dvs sådant som behövs och står i överensstämmelse med de biståndspolitiska målen. Med förändringseffektivitet avses att man under pågående verksamhet lär och anpassar sig efter nya krav från omgivningen.

Slutsatserna summeras i tabell 2 (sid. 15), men de värdena är inte intressanta i sig själva. Däremot illustrerar de svårigheterna med att bedöma beslutsprocessens effektivitet. Dessa tre mått är nödvändiga beståndsdelar för en sådan bedömning, men de kan inte aggregeras för någon helhetsbedömning. Slutmålet för biståndet är bra projekt som når de biståndspolitiska målen, dvs, den delkomponent som kallas yttre effektivitet. De tre effektivitetsmåten utgör en hierarki, där yttre effektivitet bör vara viktigast.

Förutom effektiviteten har det varit centralt att bedöma beslutsprocessernas rationalitet. Vi har provat i vad mån besluten kunnat kännetecknas som rationella i klassisk bemärkelse, eller i vad mån de kännetecknas av "situationsanpassad rationalitet". Vi fann att på alla fallstudier utom en kännetecknades beslutsprocessen av ett begränsat sökande efter handlingsalternativ, samt att erfarenhet och inlärningsförmåga spelade stor roll under processen. Det fanns aldrig någon möjlighet att maximera måluppfyllelse, snarast inriktades beslutsprocessen på att finna handlingsalternativ som på ett rimligt sätt tillfredsställde de mål som fanns.

Beslutsprocesserna var alltså inte rationella i klassisk teoretisk bemärkelse. Däremot var de väl anpassade efter situationen och uppfyllde praktiska krav på effektivitet. De stämde med den beteendevetenskapliga bilden av rationalitet. Det är värt att notera att en rad vanligt förekommande hjälpmedel för beslutsprocesser, t.ex. cost-

benefit analys, linjär programmering, dynamisk programmering, m.m. förutsätter att beslutsprocessen approximerar den klassiska rationaliteten. Det gör inte biståndets beslutsprocesser på dessa fallstudier (med ett undantag).

(2) *Beslutsprocessernas miljö. Kapitel 3.*

Vi har skildrat beslutsprocessernas miljö med hjälp av strukturella karaktäristika som storlek, koppling och utformning. Vart och ett av dessa tre begrepp kan ses som en typ av "designvariabel". Det går i princip att påverka "nätverken" så att de får en viss struktur. I dagens läge finns det dock ingen tradition att analysera utvecklingssamarbete i sådana termer och heller ingen medveten utformning av nätverket så att det blir så ändamålsenligt som möjligt.

Med nätverkens storlek avses hur många aktörer som uppträder i samarbetet. Ibland deltar närmre hundra aktörer, ibland mindre än ett tiotal. Det påverkar beslutsprocessen och möjligheten att använda beslutsunderlag och är därför intressant som designvariabel. Med koppling avses tätheten i kontakterna. Vi har skilt på nätverk som är löst kopplade, dvs. där deltagarna inte har så mycket kontakter med varandra, och nätverk som är hårt kopplade, dvs. där organisationerna har många kontakter inom samarbetet. Med utformning avses hur arbetet fördelas mellan aktörerna (vi använder begreppet redundans). Om nätverket har en redundans av delar är arbetsfördelningen klar och tydlig; organisationerna gör olika saker. Om nätverket har en redundans av funktioner innebär det att arbetsmomenten överlappar varandra.

Fallstudierna visar att designvariablerna hänger ihop. När aktörerna är nära kopplade till varandra delar de ofta arbetsuppgifter. Samma funktioner återfinnes på flera håll i nätverket. När aktörerna inte har så många kontakter med varandra (och inte kontakter med så många av de andra aktörerna på nätverket), är också arbetsfördelningen klar och tydlig, och de spelar olika roller.

Hur såg då rollfördelningen ut inom nätverkens miljö? Vi fann att biståndsorganisationerna spelade de flesta rollerna, men rolluppsättningen varierade. Utrikesdepartementets u-avdelning spelade relativt få roller, men där den förekom var rolluppsättningen (funktionerna) bredare än vad den "formella" bilden låter ana. Andra aktörer lyser

med sin frånvaro, utom i två fall. I det ena spelade riksdagen många och viktiga roller, i det andra agerade Riksrevisionsverket. Fallstudierna visar en decentraliserad beslutsmiljö.

(3) Beslutsunderlaget. Kapitel 4.

Beslutsunderlaget styrker bilden av decentraliserat beslutsfattande. Vi använder en bred definition av utvärderingsbegreppet som i princip jämför utvärdering med någon form av dokumenterad kunskap – med ett värdeomdöme som styr besluten. Vi har talat om fyra sätt att använda utrednings- och utvärderingsmaterial; för att formulera handlingsalternativ, för att välja handlingsalternativ, för att informera samt för att legitimera sin verksamhet.

Alla fallstudierna innehöll ett mycket rikt utvärderingsmaterial. Detta är i de flesta fall framtaget inom myndigheterna och används för att formulera och välja handlingsalternativ. Materialet är med andra ord mycket beslutsorienterat. Det används inom myndigheterna, eftersom det är där besluten fattas. Återföringen till andra aktörer på den svenska scenen är svag. En del utvärderingsmaterial på fallstudierna nådde utrikesdepartementet, men då ofta i ett legitimerande och informerande syfte. Andra aktörer i Sverige hade egentligen inte del av informationen; de uppträdde inte som aktörer i beslutsprocesserna.

Vi har urskiljt fyra kategorier av frågor som besvaras inom ramen för ett utvärderingssystem; frågor rörande planering, genomförande, effekter och effektivitet. Utvärderingssystemen på fallstudierna besvarade mest planeringsfrågor och genomförandefrågor. De besvarade ibland frågor om effekter, men endast i begränsad utsträckning frågor om effektivitet.

Vi har klassificerat utvärderingarna i fyra typer; sådana som är gjorda med (1) vetenskapliga metoder, (2) tillämpad forskning, (3) utredningar, samt (4) arbestrapporter. De två senare dominerar klart och tydligt. De utvärderingar som kallas tillämpad forskning står dock för en relativt stor andel, medan de som använder vetenskaplig metod utgör en mycket liten del.

Inom myndigheten påverkas användningen av utvärderingar av var de initieras. Det finns ett större intresse för operativt inriktade utvärde-

ringar nära projektverksamheten. Men man är mindre benägen att initiera utvärderingar som ifrågasätter projekt och program fundamentalt. Det gör man däremot på högre nivåer i organisationerna, men å andra sidan är man obenägen att driva utvärderingar som kan leda till att organisationens övergripande roll och verksamhet inom det svenska biståndet ifrågasätts. Den senare typen av utvärderingar kan endast sjösättas av andra aktörer inom biståndet.

Låt oss nu se vilka frågor utvärderingarna har besvarat I samtliga fall används utvärderingssystemet mest för att planera insatser, och minst för bedömningen av kostnadseffektivitet. I några få fall är det mera vanligt att utvärderingarna besvarar frågor om effekter än genomförande. Utvärderingsfunktionen är inte anpassad till nätverkens struktur eller beslutsprocessernas miljö. Det ser i princip likadant ut överallt trots att verkligheten varierar.

Däremot är utvärderingarna anpassade efter situationens krav, så som det definieras av handläggarna inom myndigheterna och på utrikesdepartementet. Dels finns det en mycket allmän och generell bild av utvärderingsfunktionen, och dels en praktisk verklighet som avviker från denna. Däremot saknas en mellannivå för att gradvis anpassa utvärderingsfunktionen till skilda miljöer och beslutsprocessernas olika karaktär. Därav följer att utvärderingsmaterialet bara används av ett fåtal aktörer och har liten relevans för övriga intressenter.

Finns det då några tecken på att utvärderingssystem som besvarar något olika frågor leder till bättre eller sämre insatser. Det vore ju bra om man kunde visa att "bättre" utvärdering leder till "bättre" bistånd? Men nej, det går knappast att dra några sådana slutsatser på basis av detta materialet.

Visserligen bedömer vi beslutsprocessernas effektivitet, men detta skall bara ses som en illustration till effektivitetsbegreppen. Måtten är kringgärdade med alltför många reservationer. Med dessa i minnet visar en jämförelse att eventuella skillnader i effektivitet inte kan hänföras till beslutsunderlaget. I fallstudierna har vi visat vilken betydelse utvärderingar har och den är stor. Men det finns inget samband mellan utvärderingarnas metodansats och beslutsprocessernas effektivitet. Det är viktigt att notera att det finns stora skillnader vad gäller datainsamling, men det finns inget som visar att mera material, standardiserat och rutinbearbetat ger bättre beslut – eller för den delen bättre bistånd.

Tabell 1. Nätverkens karaktäristika och beslutsunderlagets innehåll.

| | Nätverkens struktur* | Utvärderingars innehåll | | | |
|-------------------------|----------------------|-------------------------|---|---|------|
| | | a | b | c | d ** |
| Landprogram Zambia | Typ 1 | 1 | 3 | 2 | 4 |
| Riktlinjer varubistånd | Typ 1 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Miljömålet | Typ 1 | 2 | 3 | 1 | 4 |
| Sektorstöd undervisning | Typ 2 | 1 | 3 | 2 | 4 |
| Mufindi | Typ 2 | 1 | 3 | 2 | 4 |
| Samarbete Kuba | Typ 2 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Forskning Sri Lanka | Typ 2 | 1 | 1 | 3 | 4 |

* Typ 1, nära kontakter mellan aktörerna, överlappande arbetsfördelning.
Typ 2, få kontakter, tydlig arbetsfördelning.

** Den typ av frågor som besvaras rangordnas, så att 1 är vanligast och 4 minst vanligt (eller inte alls). Kolumnerna anger frågor avseende (a) planering, (b) genomförande, (c) effekter, och (d) effektivitet.

Fallstudiernas beslutsmiljö är av två olika slag, men de är inte på något sätt givna från början. Beslutsmiljöerna kan påverkas, t.ex. genom direktiv från departementet. Är det så att vissa beslutsmiljöer är bättre än andra? Blir det lättare att fatta bra beslut i vissa miljöer? Tabell 2 ställer samman beslutsprocessernas miljö och jämför detta med effektivitetsmåten. Som vi sagt innan kan inte måtten summeras utan måste ses var för sig. De nätverk som beskrivs som hårt kopplade och där det finns överlappningar har god förändringseffektivitet (utom vad avser miljömålet, men där är å andra sidan en skillnad mellan formuleringen av målet och operationaliseringen. Det förra gick långsamt, men sedan har förändringseffektiviteten varit hög).

Överlappning av funktioner borde leda till högre förändringseffektivitet, men den (liksom den yttre effektiviteten) köps då på bekostnad av den inre effektiviteten. Överlappningar i roller och funktioner leder till ett rikare utvärderingsmaterial vilket ökar sannolikheten att viktig information inte passerar förbi systemet. I ett system av typ 2 (löst kopplat, tydlig arbetsfördelning) är det nödvändigt att precisera vilken information som skall samlas in och av vem, men i system av typ 1 skapas strukturer som är självorganiserande vad gäller utvärderingsmaterialet.

Tabell 2. Nätverkens karaktäristika och effektivitet.

| | Nätverkens struktur* | Effektivitet** | | |
|--------------------------|----------------------|----------------|-------|------------|
| | | inre | yttre | förändring |
| Landprogram Zambia | Typ 1 | 3 | 1 | 1 |
| Riktlinjer varubistånd | Typ 1 | 1 | 1 | 1 |
| Miljömålet | Typ 1 | 1 | - | 3/1*** |
| Sektorstöd undervisning | Typ 2 | 2 | 1 | 3 |
| Mufindi | Typ 2 | 1 | 3 | 1 |
| Landsamarbete Kuba | Typ 2 | 1 | 2 | 2 |
| Forskningsstöd Sri Lanka | Typ 2 | 1 | 2 | 2 |

* Jämför tabell 6.1

** 1 – hög effektivitet, 2 – mellan hög och låg, 3 – låg effektivitet.

*** i början låg, sedan hög.

Detta talar för att det är viktigt att identifiera beslutsprocessernas miljö och att söka påverka dem så de ger goda förutsättningar för biståndsinsatserna. Sådan kunskap ger i sin tur möjlighet att utforma beslutsunderlag som passar respektive beslutsprocess.

(4) jämförelse med andra biståndsorgan. Kapitel 5.

För att få ett perspektiv på det svenska biståndet har vi gjort en kort jämförelse med några andra bilaterala biståndsorgan. Det visade att det finns många lösningar för att tillgodose behovet av kunskapsåterföring och resultatredovisning. De administrativa lösningarna är emellertid inte i första hand utformade för att åstadkomma bästa möjliga bistånd, utan har sin grund i respektive länders förvaltnings-tradition.

En snabb utveckling pågår vad gäller systemutveckling och de administrativa ramarna inom vilken utvärdering äger rum. Arbetet i DAC-gruppens expertkommitté för utvärdering har lett till en standardisering av begrepp och det har påskyndat erfarenhetsutbyte mellan medlemmarna.

Utvecklingsarbetet inom t.ex. OECD har givits tre huvudinriktningar; (1) en ökad standardisering vad gäller innehållet i utvärderingar, (2) en ökad tonvikt på återföring genom korta, standardiserade summeringar och uppbyggnad av databanker, samt (3) en strävan att åstadkomma flera tematiska, övergripande utvärderingar och färre projektvärderingar. Utvecklingen har givetvis gått olika långt bland medlemmarna; medan i länder som Storbritannien och Västtyskland standardisering av projektgenomgångar och uppbyggnad av databanker prioriterats, har t.ex. Norge och Danmark föregått med tematiska utvärderingar.

En tentativ slutsats är dock att "dynamiken" inom utvärderingsfunktionen visserligen leder till förändringar i struktur och arbetssätt, men att detta troligtvis inte bidrar till ett bättre bistånd.

För det andra, detta är behovet (kapitel 6):

Den nya budgetprocessen står i fokus för analysen av efterfrågan på beslutsunderlag. Frågan om vad som är relevanta och nödvändiga krav på resultatredovisning och analys av måluppfyllelse utgår från de riktlinjer som tagits fram för anslagsframställan.

I formatet för den fördjupade anslagsframställningen (FAF) finns punkten "Utgångspunkter", som i sin tur består av tre delar: Resultatanalys, Resursanalys och Framtida analys: Det är resultatanalysen som är av intresse för oss. Resultatanalysen skall granska verksamheten och redovisa om den uppfyller de av riksdagen och regeringen uppsatta målen – samt om målen kan uppnås till en lägre kostnad. Det skall också framgå hur prestationerna har utvecklats och förhållit sig till de insatta resurserna och i vilken utsträckning de har bidragit till att nå syftet med verksamheten. Analysen skall således dels bedöma verksamhetens ändamålsenlighet och dels säga om den kännetecknats av en god hushållning med resurserna.

Klarar biståndsmyndigheterna av detta krav idag eller är det någon typ av information som saknas? Till att börja med konstateras att det inte finns någon utvärdering av vad biståndet åstadkommer i förhållande till de biståndspolitiska målen. Det finns inte några resultatmått för att mäta måluppfyllelse i förhållande till dem. Det är inte heller meningsfullt att försöka utveckla sådana mått, eftersom avståndet mellan

projektmål och de biståndspolitiska målen ofta är för stort. Hur skall man då redovisa resultat i förhållande till målen? Vi anser att det bäst görs genom att myndigheterna i sin anslagsframställan visar med konkreta exempel på hur man inom biståndet arbetar med olika mål och genom att redovisa hur budgetmedel och administrativa resurser i grova drag fördelas på dessa mål. Myndigheterna bör också på ett mera ingående sätt redogöra för hur de olika målen beaktas vid samarbete med enskilda länder och regioner, inom olika sektorer och vid olika typer av biståndsinstrument.

När sedan verksamheten utvärderas måste man utgå från de operationella målen för att klargöra i vad mån dessa uppnåtts, till vilken kostnad och med vilka sidoeffekter. Beslutsunderlaget visar att det så gott som alltid finns relevanta mått och grundläggande data för att mäta måluppfyllelse inom ramen för verksamheten. Det är också möjligt att mot bakgrund av operationella mål och biståndspolitiska mål besvara frågan om det inom biståndet görs "rätt saker". Det förutsätter att kopplingen mellan operationella mål och biståndspolitiska mål görs explicit, men det finns i princip inget hinder för detta – det finns redan i beslutsunderlaget.

Anslagsframställningarna kan till stor del bygga på ett redan befintligt utvärderingsmaterial. Utmaningen ligger i att anpassa detta till att svara på frågan hur mera övergripande mål blir uppnådda. En sådan aggregering av informationen görs lämpligast genom kvalitativa analyser av samband mellan operationella mål och andra mål, samt genom en tydlig, konkret exemplifiering av erfarenheterna från verksamheten. Därvid är det viktigt att urvalet av projekt görs så att informationen har hög allmängiltighet.

Arbetet med att ta fram den information som behövs för FAF ligger självfallet inom myndigheterna och vi anser att det bör vara så nära kopplat till genomförandet av biståndsprojekten som möjligt. Utvärderingsfunktionen skall också stärka beslutsunderlaget inom organisationerna – och beslut på biståndsprojekt är decentraliserat. Arbetet med FAF betonar informationsaspekten av utvärderingarna, men det vore ineffektivt att inte samtidigt använda den information som tas fram direkt i handläggningen.

Det faktum att handläggarna ansvarar för utvärderingarna förutsätter att det också finns externa resurser att tillgå. För det första bör externa

resurser anlitas för att genomföra utvärderingarna i samarbete med personal från myndigheterna. För det andra finns det behov av en stödjande och rådgivande utvärderingsfunktion. Inom SIDA spelar utvärderingsenheten en sådan roll i förhållande till det utvärderingsarbete som görs inom myndigheterna.

Handläggarna i de andra biståndsmyndigheterna behöver också stöd för metodutveckling, och för en löpande rådgivning om utvärderingsarbetet. Istället för att bygga upp ytterligare tre (eller fyra) utvärderingsenheter kan det då vara bättre att stärka utvärderingsfunktionen på en bred bas inom alla myndigheterna, med ett för biståndet gemensamt, fristående sekretariat. Till det kommer att det också finns ett behov av en utvärderingsfunktion som är fristående från myndigheterna, för att ta upp frågeställningar som skär över myndigheternas gränser och som är strategiska för biståndet.

Vår grundinställning är att bygga på den faktiska efterfrågan på beslutsunderlag. Det förslag som kommer ur rapporten bottnar i att beslutsunderlag finns och används på handläggarnivå. Utvärderingsfunktionen måste bygga på det, och arbeta för att utveckla och anpassa materialet. Ett viktigt tillägg är då att anpassa det för användare inom departement och på andra nivåer. Arbetet med utvärdering måste kanalisera kunskap nerifrån och upp – och dess arbete skall stimulera intresset för substantiell resultatredovisning, vilket också kan förväntas bidra till inläring i organisationerna.

För det tredje; förslag till förändringar (kapitel 7):

Det finns luckor i beslutsunderlaget inom biståndet. Frågan är då hur dessa luckor skall fyllas. Åtskilliga organisationer skulle kunna bidra till att fylla behovet; t.ex. universiteten vad gäller analys av effekter av biståndet, metodutveckling för utvärdering och framtidsbedömningar. Organisationer som Riksrevisionsverket, Utrikespolitiska Institutet, Sekretariatet för Framtidsstudier, Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO) skulle också kunna spela en roll. Men på det stora hela taget gör de inte det – i så fall skulle inte "luckorna" ha identifierats.

Det finns två anledningar till att behovet av information lämnas obeaktat. De organisationer som finns kan inte arbeta inom området

eller vill inte. I de flesta fall blandas motiven. Organisationerna har sina styrelser, sina mandat och personal därefter. De kan inte så lätt ta sig an nya uppgifter inom biståndet. I en del fall är det heller inte lämpligt. Forskningen vid universiteten skall inte styras efter departementens behov av beslutsunderlag, för att ta ett exempel.

Vi kommer fram till att det mest ändamålsenliga och mest kostnadseffektiva sättet att tillgodose den efterfrågan på en utvärderingsfunktion som finns är att etablera en ny organisation – att ge funktionen ett eget "hem". Vi har arbetat fram tre alternativa organisationer som skulle kunna ta hand om funktionen. Var och ett är förknippat med fördelar och nackdelar. Vid utvärderingen av dessa tre har vi särskilt beaktat följande kriterier:

- att organisationen blir relativt fristående från de etablerade biståndsorganen,
- att organisationen skall få en verkligt bred kontaktyta i samhället,
- att organisationen blir flexibel,
- att dess verksamhet kan avgränsas tydligt från andra biståndsorgan såväl som från forskningsinstitutioner.

Den organisation som vi bedömer bäst svara mot behoven föreslås få följande utseende:

- verksamheten behandlar utvecklingssamarbete i vid bemärkelse, dvs. inkluderande alla aspekter av internationellt utvecklingssamarbete som kan ha konsekvenser för – och påverkas av – beslut om biståndet.
- verksamheten består huvudsakligen av utredningar för att belysa aktuella frågor inom utvecklingssamarbetet. Information och spridning av resultaten kring detta är en viktig del av arbetet, organisationen skall bidra till en aktiv och välinformerad samhällsdebatt om utvecklingssamarbete..
- organisationens roll blir huvudsakligen koordinerande, dvs. den skall initiera, finansiera och ta emot utredningar och utvärderingar, men den skall också kunna genomföra sådana med egen kapacitet.

- arbetet bör inriktas på frågor av strategiskt intresse, dvs metodutveckling, aggregerade bedömningar av biståndets resultat, utredningar kring biståndsinstrumentens ändamålsenlighet.
- organisationens arbete bör ledas av en aktiv och personligt engagerad styrelse. Ledamöterna utnämns av regeringen. Styrelseordföranden bör komma från UD.

Vi föreslår slutligen att den nya organisationen får namnet "**Stiftelsen Sekretariatet för Utredningar om Utvecklingssamarbete**", förkortat **SUUS**, på engelska "**the Secretariat for Studies in Development Cooperation**".

1. Introduktion

I det här avsnittet går vi igenom syftet med arbetet och hur vi gått till väga för att nå resultat. Till sist ger vi en vägvisning till läsaren så att det snabbt och lätt går att hitta de delar av rapporten som är av intresse.

Syftet har varit att belysa organisations- och arbetsformer för utvärdering av biståndet och hur detta kopplas till beslutsprocesserna på myndigheter, departement och andra nivåer. Denna lägesbeskrivning ställs sedan mot de krav på resultatredovisning som den nya budgetprocessen medför, och studien utmynnar i förslag till förändringar.

Vi presenterar arbetsmetoden utförligt och för även en metodologisk diskussion om användningen av fallstudier. Detta motiveras av en relativt utbredd okunskap om fallstudier som utrednings/forskningsstrategi. Det kan därför ha ett egenvärde att skriva något om vad fallstudier är, hur de kan användas och vad som skiljer dem från andra angreppssätt. Inom utvärderingssystemen går utvecklingen mot en mera utbredd användning av fall. Mot den bakgrunden är det viktigt att öka kunskapen om dem som instrument för utredningar.

1.1 Syfte

Föreliggande översyn av effektivitetsfrågor inom biståndet är nära kopplad till den omläggning av budgetprocessen inom den offentliga sektorn som presenterades i kompletteringspropositionen 1988/89. Den nya budgetprocessen syftar till att förbättra planering, budgetering, uppföljning och styrning av den offentliga sektorn, där ökad vikt läggs vid redovisning av resultaten i verksamheten och en analys av dessa. Detta berör även biståndet, i budgetpropositionen 1988/89: 100, Bil. 5 sades:

"I kompletteringspropositionen för 1988/89 redovisades hur budgetarbetet skall få en delvis ny inriktning med en starkare betoning på analys av uppnådda resultat i förhållande till insatta resurser. Utöver det uppföljnings- och utvärderingsarbete som ingår som en naturlig del i

biståndsverksamheten kommer ett särskilt analysarbete att initieras för att studera effektivitetsfrågor i det svenska biståndet och former för resultatuppföljning samt metoder för utvärderingsarbete. Arbetet kommer inledningsvis att innebära en kartläggning och analys av tillgängligt utvärderingsmaterial. Kompletterande studier av effektiviteten kan komma att genomföras i en andra fas”.

De biståndsmyndigheter som nu går över till den nya budgetprocessen är SIDA, BITS och SAREC. Analysarbetet skall skapa förutsättningar för utarbetande av riktlinjer för redovisning och analys av resultat inom ramen för dessa biståndsmyndigheters fördjupade anslagsframställningar (FAF). För att kunna nå fram till detta, blir således en av de viktigaste uppgifterna för projektarbetet att granska det nuvarande utvärderingssystemets organisation och metoder, i syfte att bestämma dess förmåga att på olika nivåer bidra till en bedömning av biståndets måluppfyllelse och effektivitet på bästa och mest ändamålsenliga sätt. Det är så att säga en ”utvärdering av utvärderingssystemen”. Ett genomgående tema för hela arbetet är också de olika organisationernas lärandeförmåga, m.a.o. kapaciteten att tillgodogöra sig erfarenheterna och kunskaperna, däribland sådana som genereras via utvärderingsverksamheten.

Översynen av effektivitetsfrågor har bedrivits som ett verksamhetsplaneringsprojekt inom utrikesdepartementets U-avdelning. I en beredningspromemoria lades förslag om hur analysarbetet skulle läggas upp. Efter samråd med finansdepartementet och berörda myndigheter utarbetades ett arbetsprogram för projektet ”Effektivitetsfrågor i det svenska biståndet”. Projektet syftar till att lämna rekommendationer inom tre områden:

- Metodutveckling rörande effektivitetskriterier och effektivitetsmått.
- Riktlinjer för resultatredovisning och analys av måluppfyllelse inom ramen för FAF.
- Utvärderingsverksamhetens organisation och arbetsformer.

Projektet har varit uppbyggt i tre steg som delvis, men inte helt motsvarar vart och ett av problemområdena. I *steg 1* fokuserades arbetet kring beslutsprocessens effektivitet. Visserligen stod biståndsmyndigheternas agerande i centrum för analysen, men vi ägnade särskilt intresse åt aktörerna ovanför och bortanför myndighetsnivån:

ör
ör
tet
ll-
en

sen
gar
ltat
im-
de
nde
ma
ån-
iga
Ett
er-
re-
le-

ts-
e-
gas
ter
let
er

s-
se

lt
r-
s-
le
1:

departement, regeringskansli och riksdag, riksrevisionsverket, m.fl. Analysen syftade till att identifiera de behov av resultatredovisning som föreligger, pröva vad som för olika aktörer kan anses som relevanta krav att ställa på resultatredovisning och analys, samt testa utvärderingsmetodik för analys av effektivitet och måluppfyllelse i biståndet. Dessutom syftade arbetet till att skapa en klar och gemensam bild av begreppet effektivitet i biståndssammanhang.

Steg 2 inriktades på att skapa utgångspunkter för framtagande av regeringens direktiv för biståndsmyndigheternas FAF. Studien avgränsades till att belysa vad som kan anses utgöra relevanta och nödvändiga krav på resultatredovisning och resultatanalys, för att fastställa en rimlig ambitionsnivå. I samband med detta skisserades en kravspecifikation för de fakta och den information som skall tas fram av myndigheterna inför FAF.

Steg 3, slutligen, inriktades på att pröva den nuvarande utvärderingsverksamhetens organisation och arbetsformer utifrån de krav som ställs på resultatredovisning och analys. Studien analyserar alternativa organisationsformer och utvärderingsmetodiska angreppssätt, såväl inom som utanför biståndsmyndigheterna (delvis också bland andra bilaterala biståndsmyndigheter samt Världsbanken). Det svarar således på frågan om hur det svenska biståndets utvärderingsverksamhet bör vara utformat för att tillse att rätt sorts beslutsunderlag föreligger vid beslutstillfällena och i för den berörda beslutsfattaren tillgänglig form. Framför allt har vi granskat behovet av en fristående utrednings- och utvärderingsfunktion, särskilt mot bakgrund av rekommendationerna i den nyligen avslutade biståndsorganisationsutredningen (SOU 1990: 17).

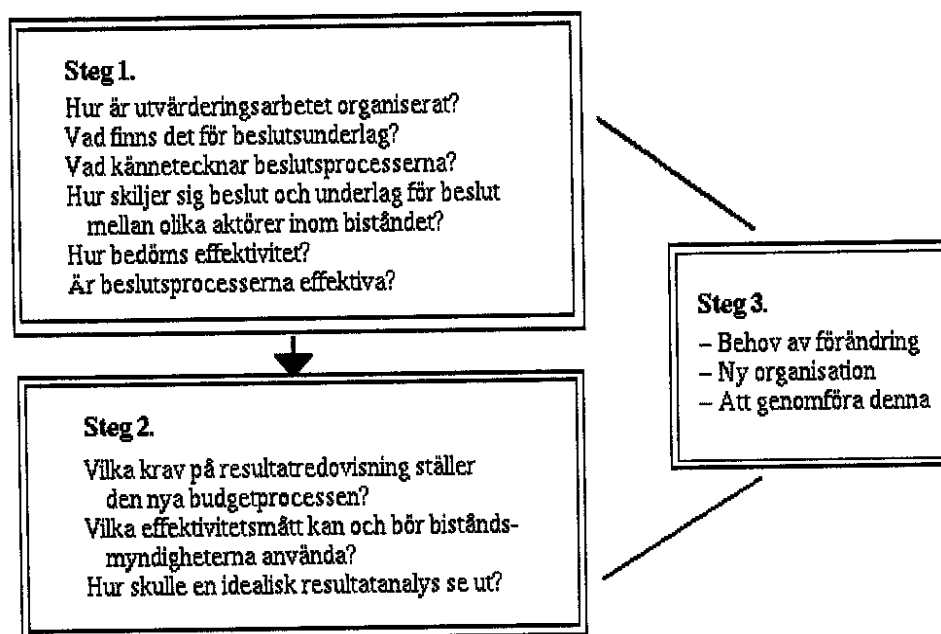
I sammanfattning kan man säga att *steg 1* syftar till att beskriva situationen vad gäller utvärderingar och beslutsunderlag så som det ser ut idag. Den ger en bild av hur det är. Dessutom inför den begrepp som gör det möjligt att på ett enhetligt och tydligt sätt precisera vad som menas med effektivitet och utvärdering i de svenska biståndsorganisationerna. Syftet är alltså både deskriptivt och taxonomiskt (begreppsutvecklande).

Steg 2 däremot försöker precisera hur man skulle vilja att det vore utifrån de krav som budgetprocessen ställer och mot bakgrund av

handläggarnas behov (dvs handläggare på olika nivåer i myndigheter och departement). Syftet är alltså att definiera behovet av utvärderingssystem, utifrån en allsidig belysning av efterfrågan på information.

Steg 3 slutligen avser att utgöra en vägvisare för hur man kan förflytta sig från dagens situation vad gäller beslutsunderlag till den önskvärda situationen som identifierades under steg 2. Syftet är normativt, att visa hur man med den tillgängliga informationen och delvis med nya utvärderingssystem skall kunna tillgodose efterfrågan på beslutsunderlag. Tillsammans bildar de tre stegen en sammanhängande helhet, där resultaten från steg 1 bildar underlag för arbetet i steg 2, och där steg 1 och 2 tillsammans utgör grunden för steg 3. Men samtidigt är de tre stegen avgränsade från varandra, såväl arbetsmässigt som analytiskt. Figuren nedan illustrerar hur arbetsmomenten hänger samman.

Figur 1.1 Analysarbetets olika moment



eter
rde-
ma-

ytta
isk-
na-
lvis
på
ng-
teg
fen
läs-
ten

1.2 Metod

Den som avser att skapa en helhetsbild av hur effektivitetsfrågor hanteras i biståndet står inför en grannliga uppgift; både när det gäller att försöka besvara frågan om biståndet är effektivt och när det gäller en bedömning av effektiviteten i biståndets beslutsprocesser. Utvecklingssamarbetet innehåller komplexa, och ibland svårförståeliga, processer där kausalsamband inte alltid framträder särskilt tydligt. De olika analyser som gjorts för att bedöma biståndets effektivitet visar på två avgörande svårigheter (Cassen, 1986 och Riddell, 1987). För det första, det är näst intill omöjligt att få en samlad bild av biståndets effektivitet. Biståndets verksamheter låter sig inte sammanfattas till en enhet. För det andra, det finns betydande metodologiska problem. Det saknas bra mått för att spåra biståndets effekter i verkligheten. Vissa biståndsaktiviteter låter sig inte heller mätas på något meningsfullt sätt.

En studie av beslutsprocessens effektivitet möter samma problem. Givetvis kan inte en effektiv beslutsprocess garantera ett effektivt bistånd. Andra faktorer, särskilt mottagarlandets politik och genomförandekapacitet påverkar det slutliga resultatet. Faktum kvarstår dock att beslutsprocessen i Sverige spelar en roll och är något vi själva kan kontrollera. Vår förmåga att förutse och ta hänsyn till andra faktorer är därvid en del av denna beslutsprocess. Därför är det viktigt att ställa frågor om effektivitet, på vilken nivå det än må vara, och att söka besvara dem. Men mot bakgrund av svårigheterna är det viktigt att ägna stor uppmärksamhet åt metodfrågorna.

Översynen av effektivitetsfrågor bygger på tre metodologiska hörnstenar: (1) definitioner av centrala begrepp, (2) modeller för beskrivning av verkligheten, samt (3) fallstudieforskning för att få en god empirisk förankring.

Definitioner

Vad gäller definitionen av centrala begrepp så har vi koncentrerat oss på innebörden av "effektivitet", beskrivning och analys av "beslutsprocesser", samt innebörden av "utvärdering". Definitionerna är som regel nära förknippade med de modeller som används. Vi har därför

ändring
in
denna

valt att presentera både definitioner och modeller direkt i de sammanhang där de används snarare än i detta kapitlet.

Det förtjänar dock att nämnas att vår ansats vad gäller definitioner huvudsakligen är praktisk. Vi introducerar definitioner där det behövs för att arbetet skall gå framåt – inte annars. Vi har heller inget intresse för definitioner i sig, de har för oss huvudsakligen egenvärde som arbetsredskap. Därför har vi för det mesta använt så kallade "operativa definitioner", dvs vi preciserar vad en observatör skall urskilja för att det definierade fenomenet skall kunna sägas äga rum (Ackoff, 1962). Definitionerna måste således ha en praktisk, urskiljbar grund i det vardagliga arbetet.

Modeller

Den empiriska grunden för analysen tillhandahålles av fallstudierna. Dessa är lika till form och innehåll, vilket är en förutsättning för att de skall kunna ligga till grund för någon form av generalisering. Men samtidigt representerar fallstudierna skilda verkligheter. För att jämföra dem krävs förenkling och det blir nödvändigt att formulera modeller. Dessa modeller skall ses som sätt att förenkla verkligheten för att lyfta fram väsentliga drag hos den studerade processen. Därigenom underlättas också jämförelser mellan karakteristika hos de olika fallen.

Vi har använt modeller för att beskriva: (1) beslutsprocessen och dess effektivitet, med utgångspunkt i en modell för rationellt beslutsfattande och en beteendemodell där rationalitet är en av flera variabler som påverkar beslutsfattandet; (2) beslutsprocessens miljö i termer av dess aktörer och interrelationen dem emellan; (3) användning av utvärderingar, samt; (4) karaktären på utvärderingar. Liksom vad gäller definitioner så följer en längre presentation av modellerna i de kapitel där de används.

Syftet med modellerna är att länka samman dem i en större, sammanhängande bild av hur effektivitetsfrågor hanteras i det svenska biståndet. Varje modell går en balansgång mellan, å ena sidan, krav på en korrekt beskrivning av verkligheten och, å andra sidan, hanterlighet. Det finns en fara att modellerna innehåller irrelevanta variabler, eller att relevanta variabler saknas, eller att den funktion som relaterar

variablerna till varandra är felaktig, eller att variablerna är felaktigt beskrivna. Under arbetets gång har modellerna varit utsatt för en noggrann och kritisk diskussion, bl.a. i projektets referensgrupp. Efter en inledande pilotstudie har de modifierats en del och de modeller som presenteras i den här texten är befriade från de mest elementära felen. Det viktigaste är att de ständigt utsätts för omprövning.

Fallstudier

Att arbeta med fallstudier innebär ett val av forskningsstrategi. En teknisk definition av vad en fallstudie är lyder så här (Yin, 1984):

”A case study is an empirical inquiry that:

- investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when
- the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; in which
- multiple sources of evidence are used”

Några andra tänkbara undersökningsstrategier vore t.ex. att arbeta med experimentella situationer. Då särskiljer man medvetet fenomenet från sitt sammanhang för att kunna studera ett fåtal variabler på ett kontrollerat sätt. En historieskrivning sysselsätter sig i hög grad med sambandet fenomen – kontext (liksom fallstudien), men vanligen inte i nutid. Surveyer, för att ta ett sista exempel, arbetar vanligen med samtiden och studerar sambandet mellan fenomen – kontext, men begränsas av det praktiskt hanterbara antalet personer som kan ingå i undersökningen – eller av antalet variabler man studerar.

Fallstudier har ett speciellt värde i utvärderingsforskning. De kan förklara orsakssamband som är för komplexa att hantera i experiment eller survey strategier. De kan beskriva det kontext inom vilket en händelse äger rum och de kan beskriva händelseförloppet självt. En fallstudiestrategi kan också vara användbar när det gäller att utforska de situationer i vilka den utvärderade interventionen inte har klart synbara resultat (vilket ju är vanligt i biståndet).

Yin (1984) urskiljer tre olika användningsområden för fallstudier: utforskande, beskrivande och förklarande. En del forskare begränsar

fallstudiemetoden till att vara utforskande. Man gör en pilot-studie vilken används för att formulera mera precisa frågor och hypoteser som sedan kan bli föremål för prövning genom t.ex. experiment.

Den beskrivande fallstudien skildrar ett händelseförlopp, t.ex. vad som hände när pappersbruket i Mufindi blev till. Beskrivningar har ofta en låg status i forskningskretsar eftersom de anses sakna bakomliggande teoretisk/metodisk ansats. (Detta är emellertid en felsyn, eftersom en beskrivning förutsätter val och dessa val styrs av någonting.) Den förklarande fallstudien, slutligen, inriktar sig på att klargöra ett kausalsamband, vanligen med en klar ambition till generalisering.

Ytterligare användningsområden för fallstudien som undersökningsstrategi är att skapa teorier och som medel för att initiera förändringar. Inom ramen för en fallstudie kan man skapa grundläggande kunskaper om den studerade organisationen, utveckla koncept och en terminologi som är anpassade till ämnet. Tillsammans skapar detta ofta förutsättningar för en lyckad förändringsprocess.

De fem användningsområdena skall inte ses som isolerade från varandra: utforskande studier, liksom rena beskrivningar, kan vara teorigenererande, beskrivningar kan vara förklarande, osv. Fallstudier uppträder sällan i renodlad form. Fallstudierna som genomförs inom ramen för detta projektet kan sägas vara i första hand beskrivande och teorigenererande, och de skapar förutsättningar för förändringar.

En viktig fördel med fallstudiemetoden, speciellt vad gäller förändringsprocesser inom organisationer, är dess lämplighet för ett holistiskt perspektiv på ett fenomen. Jan Valdelin gör följande påpekande (1974):

"The detailed observations entailed in the case study method enable us to study many different aspects, examine them in relation to each other, view the process within its total environment and also utilize the researcher's capacity for "Verstehen". Consequently case study research provides us with a greater opportunity than other available methods to obtain a holistic view of a specific project."

Ett holistiskt perspektiv är att föredra vid studiet av organisationer, eftersom dessa är mera än summan av sina delar. Att förstå en

organisation är det samma som att förstå dess helhet, och helheten kan bara förstås om den görs till det centrala studieobjektet.

Möjligheten till, och önskvärdheten av, generalisering baserad på ett begränsat antal fall är en klassisk fråga. Korrekt genomförda statistiska undersökningar, med ett obundet, slumpmässigt urval som bas, anses vara en god grund för generella påståenden om sakförhållande. Men detta är en typ av generalisering som har relativt lite med fallstudier att göra. Kan man då generalisera utifrån fallstudier? Vi låter frågan belysas genom ett citat av Normann (1970):

"If you have a good descriptive or analytic language by means of which you can really grasp the interaction between various parts of the system and the important characteristics of the system, the possibilities to generalize from very few cases, or even one single case, may be reasonably good. Such a generalization may be of a particular character; it might be possible to generalize a statement of the type "a system of type A and a system of type B together comprise a mechanism which tends to function in a particular way"; on the other hand one cannot make any generalizations about how common these types of systems and interaction patterns are. But the possibilities to generalize from one single case are founded in the comprehensiveness of the measurements which makes it possible to reach a fundamental understanding of the structure, process and driving forces rather than a superficial establishment of correlation or cause-effect relationships."

Generaliseringar från fallstudier innebär alltså i första hand att identifiera bestämda fenomen, t.ex. beslutsprocessen i en organisation, och att frilägga de mekanismer som styr denna och som även kan tänkas existera och fungera på andra ställen i organisationen, eller i andra organisationer av liknande karaktär.

Möjligheten till generalisering är nära kopplad till frågan om fallstudiens validitet, dvs om den valda metoden faktiskt leder till att man studerar det man från början tänkt studera och inte något annat. Validitet innebär alltså att den använda modellen beskriver verkligheten på samma korrekta sätt som en karta beskriver terrängen. Det är viktigt att påpeka att inom ramen för en fallstudie uppnås hög validitet genom ett kontinuerligt samspel mellan modell och empiri. Man måste vara beredd att hela tiden revidera sin modell i takt med att den empiriska undersökningen i fallstudien tillhandahåller nya insikter.

Är antalet fallstudier kritiskt för möjligheterna till generella slutsatser? Nej, det är inte nödvändigt att maximera antalet fall för att kunna indikera huruvida modellen verifieras eller inte (Glaser and Strauss, 1967). Vanligen räcker ett mindre antal fall för att kunna verifiera en modell och dra vissa generella slutsatser om en process' karaktär. Ett stort antal fall ökar naturligtvis precisionen, men med en avtagande marginalnytta. Den ökande "beviskraften" skall vägas mot arbetsinsatsen som krävs för många fall. Det är istället viktigare att vara uppmärksam på vilka fall man väljer. Om händelser som är slående lika men ägt rum i skilda miljöer leder till fullständigt skilda resultat, kan man genom en jämförelse finna nyckeln till förståelse av fenomenet. /

I den här studien har det således varit lämpligt att göra ett komparativt urval av fall som återger olika aspekter av verkligheten. Skillnader och likheter mellan de olika biståndsorganisationerna kan hänföras till en gemensam modell som är baserad på vad som är av praktisk betydelse för beslutsprocesserna. Det som slutligen avgör möjligheten till generalisering är modellens precision, det empiriska underlagets karaktär, och utredarens kunskap/förståelse av den studerade organisationen – snarare än antalet fall man studerar.

Detta leder då över till två frågor som är av central betydelse för värdet av de genomförda fallstudierna, nämligen vad som kallas "access" eller utredarens möjligheter att få tillgång till information om de processer som skall studeras, och dels utredarens "pre-understanding", vilket avser utredarens erfarenhet av det aktuella problemområdet (Gummesson, 1988).

Den typ av information som krävs är beroende av undersökningens natur. Arbetar vi med processer inom organisationer, där slutmålet är någon typ av förändring, innebär detta som regel att utredaren står i någon form av interaktivt förhållande till organisationerna och de inblandade personerna. Utredaren kombinerar då flera roller; t.ex. analytikern, förändringsagenten, organisationsutvecklaren. Detta kräver tillgång till information om organisationen och dess verksamhet, och tillträde till personer i organisationen.

Informationen i våra fall har dels samlats in genom skrivbordsstudier av dokument, korrespondens, promemorior, m.m. och dels genom intervjuer med handläggare i de berörda organisationerna. Ett grund-

krav vid all insamling av information är att det sker på ett objektivt sätt, i meningen att referenser redovisas tydligt och att ett kritiskt förhållningssätt till källmaterialet vidmakthålles. Detta innebär som regel inget problem vad gäller skrivet material, men svårigheterna infinner sig när man genomför intervjuer. Det finns risk för en subjektiv tolkning av händelseförloppen.

Samtidigt är intervjumetoden oundgänglig eftersom samtal kan fånga rörelser, motiv och reaktioner som inte framgår av det skrivna materialet. Svårigheterna kan dock hanteras genom att man bygger in ett antal kontrollstationer. Arbetet med den här rapporten organiserades så att kraven på "access" skulle kunna tillgodoses, och dels så att det subjektiva momentet i informationen minimerades.

En referensgrupp tillsattes för att rådge och styra projektarbetet genom dess olika faser. I gruppen fanns de undersökta organisationerna representerade, samt andra intressenter och expertis. Före det slutgiltiga valet av fall och arbetsmetod konsulterades referensgruppen. Varje fallstudie inleddes med inläsning av skrivet material. På basis av detta skrevs ett första utkast som sändes till de personer som valts ut för intervjuer. Inför varje intervjutillfälle fick de en mall för intervjun som gav en indikation på vilken typ av frågor vi ville diskutera. Själva intervjun följde sedan den strukturen, även om det också var öppet att ta upp andra frågor eller växla in på något annat spår.

Efter intervjuerna reviderades fallstudierna för att sedan skickas tillbaka till intervjupersonerna för ytterligare kommentarer. Därefter tillställdes de referensgruppen för en slutlig granskning innan slutskrivningen kunde göras. Genom denna "tre-steps tvättning" av fallen erhöles ett underlag för slutrapport som uppfyller grundläggande krav på validitet och reliabilitet.

Fallstudierna valdes utifrån fyra kriterier: (1) de skulle belysa beslutsprocesser på olika nivåer inom biståndet – speciell uppmärksamhet skulle ges förhållandet biståndsmyndighet, u-avdelning, finansdepartement, regering och riksdag; (2) de skulle representera olika myndigheter; (3) de skulle representera olika sakfrågor; samt (4) de skulle innehålla skilda karaktärer på aktörernas roller. Följande beslutsprocesser inom biståndet valdes ut:

- (1) Landprogrammets utveckling i Zambia 1987-1989 i syfte att belysa landprogrammeringen som metod och samspelet med den makroekonomiska miljön.
- (2) Undervisningsprogrammen i Botswana och Tanzania i syfte att komparativt belysa hur hänsyn tagits till de landspecifika förutsättningarna för sektorstöd.
- (3) Pappersbruket Mufindi i Tanzania som illustration av beslutsprocessen inom ett med andra givare samfinansierat investeringsprojekt.
- (4) Framtagandet av nya riktlinjer för varubiståndet 1989 som en policy-relaterad fallstudie avseende ett biståndsinstrument.
- (5) Integration och operationalisering av ett nytt biståndsmål - miljömålet - belyst utifrån regeringsbeslutet i juni 1989 om fördelningen av den bilaterala miljöanslagsposten.
- (6) BITS' tekniska samarbetsprogram med Kuba, där även utvecklingen av landprogramsamarbetet belyses.
- (7) SAREC's samarbetsprogram med Sri Lanka, analyserat utifrån det senaste beslutet om forskningsstöd och den landöversikt av forskningssamarbetet som föregått beslutet.

Fallstudierna skall kunna belysa beslutens innehåll, det förberedande arbetet, mängden och karaktären av beslutsunderlaget, typ av policyöverväganden som görs, samt användandet av utvärderingsinformation. Fallen skall alltså representera ett tvärsnitt av de aspekter som står i centrum för utredningsarbetet.

Översynen inleddes med en pilotstudie av landprogrammet i Zambia för att testa modell och metod. Efter diskussion i referensgruppen inleddes sedan arbetet med de övriga fallstudierna. Detta genomfördes under november -december 1989 och de diskuterades i referensgruppen i januari 1990, och ytterligare en gång i februari.

Därmed var steg 1 av effektivitetsöversynen slutförd. I mars och april genomfördes steg 2, vilket avsåg att diskutera de krav den nya budgetprocessen ställer på myndigheternas fördjupade anslagsframställan (FAF). Detta baserades dels på olika direktiv inom förvaltningen och dels på det arbete som gjorts i steg 1. Det kan sägas vara en

te att
d den
fte att
örut-
sluts-
ings-
m en
ål -
om
1 av-
ifrån
kt av
ande
poli-
nfor-
som
mbia
ppen
för-
ens-
april
nya
ram-
ing-
a en

skrivbordsanalys av vad som borde vara rimligt att åstadkomma i termer av resultatredovisning inom ramen för nuvarande system (eller med rimliga förstärkningar).

Arbetet med steg 3, slutligen, inleddes i juni och avslutades i augusti 1990. Den delen av arbetet inriktades dels på en utblick för att spegla den internationella debatten i utvärderingsfrågor och bedöma den praxis som förekommer hos andra biståndsgörare, och dels inriktades arbetet på att undersöka hur de "luckor" som identifierats i den svenska biståndshandläggningen skulle kunna "fyllas igen". Hela rapporten har sedan sammanställts i oktober 1990.

1.3 Rapportens disposition

Den text som följer presenterar alla faserna i översynen av effektivitetsfrågor. Vi har valt att redovisa hela materialet eftersom vi tror det är nödvändigt att ta del av definitioner och modeller för att förstå de slutsatser vi kommer fram till. Dessutom har definitioner och modeller ett värde i sig. Ett av syftena med översynen har varit att utveckla begreppen inom ämnesområdet för att bidra till en mera nyanserad och klarare debatt om vad effektivitet innebär inom biståndet.

I kapitel 2 diskuteras beslutsprocesserna inom biståndet. Vi gör en kritisk diskussion om vad som kännetecknar beslutsprocesser, vilket leder fram till en definition av desamma. Sedan preciseras effektivitetsbegreppet och vi särskiljer tre typer av effektivitet; inre effektivitet, yttre effektivitet och förändringseffektivitet. Ytterligare ett värdeomdöme introduceras, nämligen rationalitet. Vi diskuterar därefter i vilken utsträckning beslutsprocesserna kan beskrivas som effektiva och rationella, samt vad det får för konsekvenser för metodutveckling inom utvärderingsarbetet.

Kapitel 3 behandlar beslutsprocessernas miljö; vilka är aktörerna, vad spelar de för roller, hur är de olika rollerna (och aktörerna) relaterade till varandra, och vad får dessa skillnader för konsekvenser (om några) för själva besluten?

Kapitel 4 koncentreras på analysen av beslutsunderlaget. Vilken typ av underlag används på olika beslutsnivåer? Vad mäter det? Vilka krav kan ställas på beslutsunderlaget? Hur används beslutsunderlaget?

I kapitel 5 diskuteras utvärderingssystemen i ett antal andra länder inom OECD, samt Världsbanken. Syftet är dock inte att ge någon detaljerad beskrivning av deras organisationer, utan att sammanfatta huvuddragen i systemen och dynamiken i deras förändring. Vi är främst intresserade av att "utvärdera" respektive länders system för kunskapsåterföring, lärande och resultatredovisning.

Vi har talat om nya krav på resultatredovisning. Kapitel 6 går igenom dessa krav och diskuterar hur man på olika sätt kan utveckla metoder och procedurer för att möta kraven. Diskussionen förs främst utifrån SIDA's och BITS' verksamheter.

Frågan om en ny utrednings- och utvärderingsfunktion är central. I kapitel 7 diskuteras om en sådan organisation överhuvudtaget behövs, samt hur den i så fall skulle se ut för att bidra till ett ändamålsenligt bistånd, med höga krav på resultatredovisning och kvalificerat beslutsunderlag.

Till sist har vi gjort en presentation av effektivitetsöversynen på engelska. Det är inte en sammanfattning lik den ovan. Vi har istället valt att skriva en problematiserande artikel för att reflektera den diskussion som förts under arbetets gång, samt presentera de empiriska och teoretiska bidrag som översynen kan sägas ge i ett internationellt perspektiv. Synen på utvärderingar och beslutsunderlag inom det svenska biståndet avviker från huvudlinjerna i den internationella debatten i flera avseenden. Det kan därför vara intressant att framföra det i ett internationellt forum.

De sju fallstudierna har inte tagits med här. Eftersom varje fall omfattar ca. 15–20 sidor bedömdes det att materialet skulle bli för omfattande. Istället har vi valt att ge exempel från fallen i den löpande texten, och föra in dem i diskussionen så ofta som möjligt.

Varje kapitel inleds med en kort presentation av innehållet, hur detta relaterar till föregående avsnitt, och vad som är av central betydelse i den text som följer. Dessutom har varje kapitel försetts med en sammanfattning, som också för läsaren vidare till följande avsnitt. Det skall därigenom förhoppningsvis vara möjligt att snabbt bilda sig en uppfattning om vad läsaren kan hoppa över och var det, utifrån vars och ens intresse, kan var mödan värt att följa hela texten. Genom att läsa inledningen och sammanfattningen till varje kapitel skall det vara möjligt att följa "den röda tråden" i översynen.

2. Beslutsprocesser.

Diskussionen i detta avsnitt kommer att handla om beslutsprocessernas effektivitet, dvs. i vad mån det går att fastställa om en beslutsprocess är effektiv eller ej, om effektiva beslutsprocesser har något samband med effektivt utvecklingssamarbete, och om det går att urskilja några krav på beslutsunderlaget för att göra beslutsprocesserna bättre.

För att nå dessa syften krävs några definitioner. För det första måste vi precisera vad vi menar med beslutsprocesser. Det görs i nästa avsnitt. För det andra bör vi precisera vad vi menar med effektivitet vad gäller beslutsprocesser. Det görs i avsnitt 2.2. Det finns flera effektivitetsbegrepp och avsnitt 2.2 innehåller också en tillämpning av dem på fallstudiernas beslutsprocesser. Detta visar tydligt var gränsen går för bedömningen av effektivitet i beslutsprocesserna.

Ett närbesläktat begrepp som är centralt för bedömningen av en beslutsprocess är frågan om rationalitet. Vi urskiljer dock olika typer av rationalitet och de är föremål för analysen i avsnitt 2.3. Detta leder vidare till att identifiera några beslutsprocesser med skilda krav på effektivitet och olika sätt att mäta effektivitet. Utvärderingsfunktionen bör anpassas efter detta. Frågan återstår dock vad som karakteriserar beslutsprocesserna inom biståndet. Med hjälp av de modeller för beslutsprocesser och de sätt att beskriva rationalitet och effektivitet som tagits fram analyserar vi sedan de beslutsprocesser som skildrats i fallstudierna i kapitlets sista avsnitt.

2.1 Definition – Vad är en beslutsprocess?

Det är enkelt att definiera beslut; det är att bestämma sig. Konkret inom biståndsarbetet kan en handläggare bestämma sig för att besvara ett brev med förfrågan att finansiera utvecklingssamarbete. Detta leder så småningom till att man bestämmer sig för att skriva en idépromemoria, vilket gör att man senare bestämmer sig för att bereda en insatspromemoria, vilket sedan ligger till grund för ett beslut att

finansiera ett projekt. Det formella beslutet har föregåtts av en rad mindre beslut, vilket i och för sig inte är något konstigt.

På ett sätt är det enkelt att analysera beslut inom biståndsorganen eftersom det upprättas någon form av beslutsprotokoll som dokumenterar det man fattar beslut om. Till en viss del reflekterar det också att här har beslut tagits som har konsekvenser för verksamhetens inriktning. Men innan ett ärende har kommit så långt har det, som sagt, handlagts på flera nivåer och det kan ligga månader av arbete bakom det förslag som det beslutas om. Under den processen har en lång rad mindre beslut tagits som gradvis har uteslutit några handlingsalternativ och öppnat vägen för andra. Det kan vara så att det synbara, dokumenterade beslutet egentligen bara bekräftar något som man bestämt sig för långt tidigare, och kanske på andra håll i organisationen. Vi vill inte säga att det är så, men väl att det ibland kan vara på det sättet.

Detta har betydelse för vårt sätt att se på beslutsprocessen. Vi är inte enbart intresserade av de "stora" beslutstillfällena i verksledning och styrelser. Vi vill betona att det verkligen är en process och att det är viktigt att fånga det kontinuerliga skeendet. De beslut vi söker är intimt förknippade med den praktiska handlingen. Vill man ha en verklig förståelse för hur ett skeende växer fram och förändras är det nödvändigt att även uppmärksamma andra fenomen än de dokumenterade beslutstillfällena. Eftersom vi har en praktisk ambition att bedöma effektiviteten i beslutsprocesserna (och det underlag som finns för beslut) har vi valt att söka alla de motiv och handlingar som påverkat förloppen i fallstudierna.

Att definiera ett begrepp kan innebära att man beskriver vilka skeenden eller ting som innefattas. Vi anger här vad vi söker efter i fallstudierna; vad vi rent praktiskt tar till intäkt för att en handling är ett beslut, eller del av en beslutsprocess. Vi vill se hur skeendena på fallstudierna har förändrats, när de förändrats och vilka motiv som då har funnits – detta vare sig det funnits formella beslut eller ej. Som ett kuriosum kan nämnas att många språk, däribland japanska, saknar ord som motsvarar vårt "beslut". De har heller inte ord för beslutsfattande (eller det engelska decision-making). Men saker och ting händer ändå, utan den teoretiska (och byråkratiska) abstraktionen "beslut".

Distinktionen mellan beslut i formell, teoretisk mening och beslut som en del av ett kontinuerligt skeende – det praktiska handlandet – är

speciellt viktigt när det gäller att bedöma effektivitet, rationalitet och förekomsten av beslutsunderlag. Genom att inrikta oss på beslutsprocessen vill vi komma åt det underlag, de utvärderingar, som har betydelse för vad man gör och inte gör. Vi är också intresserade av de utvärderingar som i efterhand legitimerar vad man gjort och varför. Slutligen vill vi konstatera att det faktiskt inte finns någon allmänt accepterad beslutsteori. Den komplexitet som leder till ett behov av modeller gör det också hart när omöjligt att formulera sådana. Vad som finns är fragment och angreppssätt – inte någon fullödig teori (Simon, 1959 (men fortfarande aktuell)).

2.2 Effektivitet i beslutsprocesser.

Begreppet effektivitet används i många sammanhang och på skilda sätt. Man kan säga att det finns en allmän förståelse av begreppet som är mer eller mindre synonym med "bra". Det som är effektivt är bra, billigt och ändamålsenligt. En sådan förståelse av begreppet är inte nödvändigtvis fel, men den leder inte så långt om man skall utvärdera komplexa fenomen.

På engelska finns två ord för effektivitet: "efficiency" och "effectiveness". Med "efficiency" menar man att uppnå vissa givna mål till lägsta möjliga kostnad (vilket ibland kallas för *kostnadseffektivitet* eller *inre effektivitet* på svenska). "Effectiveness" innebär att välja rätt mål, att göra rätt saker, så att man inte motverkar sina egentliga syften (med svenska ord att man är *ändamålsenlig*, eller har en *yttre effektivitet*). De två effektivitetsbegreppen kan sammanfattas i ett nötskal (eller två):

Inre effektivitet – kostnadseffektivitet, att göra saker på rätt sätt, genom att förbruka så få resurser som möjligt.

Yttre effektivitet – ändamålsenlighet, att göra rätt saker, sätta relevanta mål.

För organisationer som arbetar i en miljö som kännetecknas av stor komplexitet och hög turbulens blir det speciellt viktigt att kunna

förändra sitt arbete. Därför kan man också tala om, utöver de ovan nämnda effektivitetsbegreppen, "förändringseffektivitet". Med det menar vi förmågan att i rätt tid och med minsta resursinsats genomföra nödvändiga förändringar. Låt oss ge en kort introduktion till de preliminära slutsatserna om dessa tre typer av effektivitet som fallstudierna låter oss dra.

Inre effektivitet.

Till en början med måste vi då bedöma kvantiteten av resurser som gått åt för beslutsprocessen, dvs i första hand kostnaderna för handläggningstid, beslutsunderlag, och tid för beslut. Den mest resurskrävande beslutsprocessen fann vi då på handläggningen av Zambia-programmet. Handläggningen berörde flera olika nivåer, i Stockholm såväl som i Zambia. Både utrikesdepartementet och myndigheten var involverade. Dessutom förekommer olika externa resurspersoner. Antalet manmånader som lades ned var betydande.

Den minst resurskrävande beslutsprocessen var tillkomsten av miljömålet inom biståndet. Visserligen bereddes frågan på utrikesdepartementet och den föregicks också av utredningar många år innan beslutet togs. Själva handläggningstiden inom förvaltningen, liksom resursåtgången för övrigt, var dock liten.

Som vi ser det kan varje beslutsprocess jämföras med enbart sig själv, och då bara med ett hypotetiskt alternativ. Om besluten inom ramen för SAREC's stöd till forskningen på Sri Lanka kunnat fattas med enbart hälften av personaltiden, utan besök på platsen, och med hälften av beslutsunderlaget – ja, då har den nuvarande beslutsprocessen en relativt låg inre effektivitet. Men det vet vi inte, och kan inte veta förrän vi prövat.

På samma sätt kan vi ställa frågan om besluten angående BITS' Kuba-program blivit annorlunda om organisationen kunnat tillskjuta dubbelt så mycket handläggartid, kanske en ökning från någon vecka per år till tre veckor. Låt oss antaga att den totala kostnaden för beslutsprocessen varit 40 000 kronor per år – att jämföra med en budget om 95 miljoner över en tio-årsperiod. Hade ytterligare några veckors

handläggartid kunnat leda till analyser som förändrat bedömningen så att resurserna använts mera effektivt av mottagaren? Det kan vi inte heller veta, men ibland kan det verka troligt att den inre effektiviteten hade blivit högre om man tillsatt fler resurser.

Vad vi däremot ser är att de resurser som går åt för beslutsprocesserna är påfallande små i förhållande till de belopp som administreras. Den inre effektiviteten, kostnadseffektiviteten, måste rimligtvis mätas som kvoten av kostnaderna för beslutsprocessen och värdet av de resurser som används. Vi har en situation med rörliga resurser såväl som rörliga resultat, men där de förra alltid är en bråkdel av de senare. Den förra posten rör sig i storleksordningen några tiotusental kronor till några hundratusental kronor, per år. Den senare rör sig i storleksordningen några tiotal miljoner till flera hundra miljoner, per år. Följaktligen skulle kvoten alltid mätas i enstaka promillen och som mått betraktat är det ointressant. Om en hundra procentig ökning av resursanvändningen i beslutsprocessen skulle leda till ökning av värdet med en procent vore den berättigad, i snäv kostnadsekonomisk mening. Så är dock inte fallet av andra anledningar, t.ex. de förvaltningsekonomiska.

Det är viktigt att notera att den inre effektiviteten i denna bemärkelse inte är ett mått på enskilda handläggares kompetens. Men självfallet är det skillnad på vad olika handläggare kan åstadkomma på sin arbetstid. För vissa räcker några veckor för att åstadkomma beslut, för andra går det åt månader. När vi för diskussionen i institutionella termer tar vi för givet att de berörda människorna alla utför arbetet på ett tillfredsställande och bra sätt, detta för att koncentrera oss på skillnader i roller och arbetsformer. I den mån vi konstaterar att en beslutsprocess har en något lägre inre effektivitet så beror detta på institutionella faktorer som följer av dess arbets sätt. Vi understryker att de bedömningar av den inre effektiviteten som följer i tabell 2.1 enbart är ett grovt mått på kvoten mellan resurser (kostnaderna för handläggningen inom förvaltningen) och resultat (omsättningen i verksamheten).

Av flera anledningar är jämförelser mellan fallen omöjliga; för det första säger kvoten ingenting om beslutens art, för det andra säger de ingenting om nätverkens andra aktörer, för det tredje är uppskattningarna mycket grova. Vi har dock valt att föra diskussionen så långt som möjligt för att visa hur effektivitetsmättet kan tillämpas.

Den inre effektiviteten beror som sagt också på enskilda handläggares skicklighet. Den beror också på hur arbetsrutinerna utformas. Det är ju möjligt att regler och rutiner utformas så att de försvårar och hindrar genomförandet av projekten. Slutligen är biståndsinsatserna en form av internationella nätverk. Myndigheternas inre effektivitet är nära sammankopplad med nätverkens inre effektivitet, men den senare beror också på de övriga aktörernas inre effektivitet.

En organisation kan förstås förbättra den inre effektiviteten genom att utbilda personalen så att man åstadkommer bättre beslut med samma resurser. Personalpolitiken kan utformas så att den främjar inläring både för personer och för organisationen. Det är tidigare klarlagt att kontinuitet betyder mycket för den inre effektiviteten (Forss, 1988), det är följaktligen viktigt att utforma karriärvägar som medger kunskapsuppbyggnad, t.ex. vad gäller länder och verksamhetsområden. Det är också viktigt att arbetsfördelningen inom organisationen ger möjlighet till kunskapsuppbyggnad i väsentliga dimensioner.

Det går att se över rutiner, t.ex. vad avser utbetalningar, kostnadsuppföljning, budgetering, upphandling, m.m. När det gäller själva beslutsprocesserna går det också att se i vilka fora beslut fattas och i vad mån det underlättar eller försvårar den inre effektiviteten. Det kan anföras att ett decentraliserat beslutsfattande inom biståndet är det som bidrar mest till en hög inre effektivitet.

Fallstudierna behandlar dock inte handläggarnas kunnande och arbetsförmåga, och inte heller rutiner och regler i organisationen. Den korta tiden medgav inte detta och vi fann det inte heller vare sig lämpligt eller möjligt att göra sådana bedömningar.

Yttre effektivitet.

Den yttre effektiviteten hänför sig till organisationens förmåga att göra rätt saker. Vad innebär det då att göra rätt saker? Den frågan är komplicerad att besvara för all verksamhet, men ibland är den mer komplicerad än annars. En organisation som ett vanligt företag har i regel mål som tillväxt och vinst, vilka i och för sig kan vara komplicerade nog och leda till frågor angående vilket tidsperspektiv som är tillämpligt, etc. Biståndsorganisationernas syfte är att ge bistånd som

bidrar till u-ländernas utveckling. Som alla borde erkänna är utveckling ett omdiskuterat begrepp som har sysselsatt filosofer – och alla andra som tänker – sedan urminnes tider. Det finns egentligen inga självklara sanningar om vad som är tecken på ett mera utvecklat samhälle.

Utvecklingsbegreppet har inom det svenska bilaterala biståndet "operationaliserats" genom formuleringen att biståndet syftar till att ... "höja de fattiga folkens levnadsnivå". Detta har i sin tur preciserats genom de fem satser som brukar betecknas de biståndspolitiska målen. För vårt vidkommande kan vi säga att beslut som leder till att biståndets resurser används så att verksamheten når dessa mål är rätt beslut; dvs. beslut präglade av hög yttre effektivitet.

Följaktligen kan vi då säga att beslut som leder till att man når andra mål på bekostnad av de biståndspolitiska målen är fel. Då gör man inte rätt saker, och beslutsprocessen har låg yttre effektivitet. I den mån förväntningar om hög måluppfyllelse slår slint har man också fattat fel beslut, dvs. haft låg yttre effektivitet. Den kyliga bedömningen av yttre effektivitet fäster sig inte vid om avsikterna varit goda eller ej, går det inte att påvisa effekter i överensstämmelse med målen måste slutsatsen bli att den yttre effektiviteten är låg. Det går inte att väga in riskbenägenhet i resultatmättet.

Som resonemanget ovan visar är frågan om den yttre effektiviteten principiellt ganska enkel. Om beslutsprocessen leder till att man gör rätt saker inom biståndet, dvs. når de biståndspolitiska målen, då har besluten en hög yttre effektivitet. Men bakom det principiellt okomplicerade tillstöter några svårigheter. För det första är det svårt att mäta graden av måluppfyllelse med någon större exakthet, speciellt när det gäller mål som demokrati, social och ekonomisk utjämning, nationellt oberoende. De konkreta aktiviteterna har som regel inte något direkt samband med hur dessa fenomen förändras.

För det andra förutsätter bedömningen av den yttre effektiviteten att det finns alternativa handlingsvägar, men dessa är inte alltid jämförbara. För att ta ett enkelt exempel; är en årlig avkastning på investerat kapital i Zimbabwe om 15% att föredra framför en avkastning om 10% i Tanzania. Företagsekonomiskt är det inget problem, men vilket bidrar mest till att höja de fattiga folkens levnadsnivå? Vilket av dessa beslut skulle ha den högsta yttre effektiviteten?

Vad kan vi då säga om den yttre effektiviteten på våra fallstudier? Den bedömning vi gör grundar sig på en kort tids observationer, några intervjuer och på att vi tagit del av tillgänglig dokumentation. Den yttre effektiviteten i fallstudierna faller i tre kategorier; en första kategori där vi helt enkelt inte vet och där det inte finns något material som antyder måluppfyllelse, en andra kategori där de flesta bedömningar, om än med reservationer, menar att insatserna når några av de biståndspolitiska målen, samt en tredje kategori där man måste dra slutsatsen att måluppfyllelsen är mycket låg och där insatsen eventuellt motverkar några av de biståndspolitiska målen.

Det fall som inte ger någon möjlighet att bedöma den yttre effektiviteten är förstas det där det faktiskt inte finns några resultat än; dvs. det som beskriver tillkomsten och operationaliseringen av miljömålet, ändras. Diskussionen i fallet ger vid handen att de förändringar som vidtagits bör ge förutsättningar för ett bättre bistånd och att det därför reflekterar hög yttre effektivitet. Det finns dock ingen information som styrker detta och därför kan vi inte göra annat än konstatera att information saknas.

Fem av fallstudierna återger beslutsprocesser med hög yttre effektivitet. Sektorstöden inom undervisning har haft betydande positiva resultat i de berörda länderna – även om de dragits med avsevärda operationella problem. Effekterna låter sig också beskrivas i termer av de biståndspolitiska målen. Det zambiska landprogrammet innehåller många komponenter och kan också uppvisa positiva effekter i förhållande till målen. Forskningsstödet till Sri Lanka har till uppgift att främja kunskapsutveckling genom samhällsvetenskaplig forskning. Med tanke på den inrikespolitiska situationen är betingelserna för detta mycket dåliga, men uppgiften är väsentlig och man har nått konkreta resultat på projektnivå som indikerar måluppfyllelse på ett mera abstrakt plan. Den utvärdering som gjorts av det tekniska samarbetet på Kuba pekar på hög måluppfyllelse. Slutsatsen är att dessa beslutsprocesser resulterat i att man gjort rätt saker.

Etableringen av pappersbruket i Mufindi har blivit kraftigt försenat och den ursprungligen planerade kunskapsöverföringen har fördröjts. För närvarande är driftsstopp och konkurs en reell handlingsmöjlighet för det konsortium som finansierar anläggningen. Det primära målet, att skapa tillväxt, har inte uppnåtts. Det finns också indikationer på att projektet haft negativa effekter vad avser andra biståndspolitiska mål,

och även på tillväxtnålet i det att alternativa investeringar troligtvis kunnat ge högre avkastning. Vi tror inte att någon idag skulle vilja hävda att etableringen av pappersbruket i Mufindi är ett exempel på bra bistånd till Tanzania, och följaktligen karaktäriserar vi den yttre effektiviteten i beslutsprocessen som låg.

Bedömningen av den yttre effektiviteten i fallstudiernas beslutsprocess sammanfattas också i tabell 2.1 tillsammans med bedömningen av inre effektivitet och förändringseffektivitet.

Förändringseffektivitet.

Vi har tidigare anfört att det är speciellt viktigt för organisationer som arbetar i miljöer som kännetecknas av hög turbulens och stor komplexitet att kunna genomföra förändringar. För att överleva och nå sina mål måste de i rätt tid kunna genomföra de förändringar som behövs för att agera i nya situationer. Biståndet är i hög grad en sådan verksamhet och därför bör beslutsprocesserna inom biståndet också kännetecknas av relativt hög förändringsbenägenhet.

Begreppet är dock inte enkelt, vare sig principiellt eller i tillämpning. En händelse i organisationens omvärld kan leda till två typer av beslut; antingen vidtar man egna förändringar eller vidhåller man sina tidigare positioner. Det är självfallet inte så att det alltid är bättre att välja förändringsalternativet, vilket egentligen begreppet antyder. Det kan vara väl så viktigt att bibehålla stabilitet och kontinuitet, och handla i konsekvens med tidigare beslut.

Det internationella biståndet råkar ofta ut för "modenycker"; det är naturligt i en så pass osäker miljö. Mottagarländerna kan drabbas hårt av dessa och det är av värde att man håller en viss distans till sådana kortsiktiga fenomen. Dock är det aldrig säkert vad som är kortsiktiga respektive långsiktiga fenomen. På så sätt kan begreppet förändringseffektivitet reduceras till det triviala; förändringar är bra när de behövs men annars inte. Frågan är då när de behövs och för det måste man först bilda en uppfattning om verksamhetens yttre effektivitet.

Som vi ser det är det alltid viktigt att reagera på förändrade betingelser i omvärlden, även om beslutet i sig inte leder till förändringar. När vi bedömer förändringseffektiviteten är det därför inte förändrat bete-

de vi söker, utan kvaliteten på de bedömningar som leder till någon typ av beslut – vare sig detta medför en förändring av myndigheternas egna positioner eller ej. Det centrala är beredskapen att reagera på signaler och snabbt komma fram till beslut om förändring eller ej.

Två av fallstudierna handlar om förändringsprocesser, den ena vad gäller mål och den andra vad gäller medel. I de övriga är det också någon typ av förändrad färdriktning som ligger i centrum för intresset. Frågan är då om dessa förändringar gjorts för tidigt, för sent eller i rätt tid. Vi ser i alla fall inte några exempel på för tidigt genomförda förändringar.

Samtidigt visar fallstudierna att nya betingelser i miljön uppmärksammas och analyseras på ett tidigt stadium. Det är ofta de svenska biståndsorganen som driver förändringarna inom ramen för nätverken. Troligtvis är besluten därför inte heller för sena, i så fall hade de svenska myndigheterna intagit en mera reaktiv position i förhållande till förslag från andra håll.

När det gäller handläggningen av pappersbruket i Mufindi har SIDA flera gånger initierat förändringar som positivt har påverkat hela projektet. SIDA har drivit energi och miljöfrågor tydligare än de andra i konsortiet och aktivt engagerat sig i att lösa knutar i förhandlingen med andra givare. Landprogrammet i Zambia visar på en snabb omsättning av makroekonomiska forskningsresultat i praktiskt utvecklingssamarbete, och detsamma gör utarbetandet av de nya riktlinjerna för varubiståndet.

Sammanfattningsvis finns det således anledning att anta att förändringseffektiviteten är god. De sju fallstudierna ger exempel på att beslutsprocesserna i någorlunda rätt tid initierat och genomfört beslut om förändringar.

Sammanfattning av effektivitetsmåten.

I tabell 2.1 har vi fört samman bedömningen av de tre effektivitetsmåten på fallstudierna. Det är mycket grova uppskattningar och vi har tidigare i texten varnat för att inte dra några långtgående slutsatser utan att ta begreppen och måten för vad de är – bidrag till en diskussion vars

Eller någon typ
digniteternas
reagera på
og eller ej.

en ena vad
r det också
ör intresset.
it eller i rätt
enomförda

uppmärk-
de svenska
för nätver-
all hade de
örhållande

har SIDA
erkat hela
in de andra
ändlingen
en snabb
aktiskt ut-
ya riktlin-

tt föränd-
pel på att
fört beslut

vitetsmåt-
och vi har
atser utan
ssion vars

huvudsyfte är att prova infallsvinklar, generera hypoteser, och söka mönster i beslutsfenomen snarare än att komma med slutgiltiga värdeomdömen.

Vi har använt tre omdömen för den inre effektiviteten; hög, medel och låg. Dessa anges med siffrorna 1, 2, och 3, där 1 då innebär hög effektivitet. På samma sätt använder vi tre kategorier för yttre effektivitet; hög, medel och låg, vilka anges med samma siffror. Dessutom tillkommer kategorin "vet ej", eller rättare sagt, kan ej bedömas. Förändringseffektiviteten anges på samma sätt. Siffran 1 är alltså alltid exempel på hög effektivitet, siffran 2 anger "medelbra" effektivitet, och siffran 3 anger låg effektivitet.

Vad säger då sammanställningen i tabell 2.1 om effektiviteten i biståndets beslutsprocesser?

För det första visar det att bedömningen av beslutsprocessernas effektivitet hänger nära samman med bedömningen av den yttre effektiviteten. Det är inbyggt i modellen, men sambandet blir ännu starkare när man ser hur t.ex. förändringseffektiviteten i sig också är beroende av den yttre effektiviteten. För det andra ser vi att de olika delmåten inte kan summeras till någon form av helhetsmått på effektivitet, vilket annars vore teoretiskt tilltalande men det framstår som praktiskt omöjligt. Det är enbart möjligt att behandla dem för sig och en sammantagen bedömning kan endast erhållas på det kvalitativa planet. Vårt kvantifieringsexempel visar att detta är en oframkomlig

Tabell 2.1. Beslutsprocessernas effektivitet.

| | Inre Effektivitet | Yttre Effektivitet | Förändrings- Effektivitet |
|--------------------------|----------------------|-----------------------|------------------------------|
| Landprogram Zambia | 3 | 1 | 1 |
| Riktlinjer varubistånd | 1 | 1 | 1 |
| Sektorstöd utbildning | 2 | 1 | 3 |
| Pappersbruk Mufindi | 1 | 3 | 1 |
| Forskningsstöd Sri Lanka | 1 | 2 | 2 |
| Landsamarbete Kuba | 1 | 2 | 2 |
| Miljömålet | 1 | vet ej | 3 |

Not: 1 – hög, 2 – medel, 3 – låg effektivitet

väg att gå för en fördjupad förståelse av beslutsprocessernas effektivitet.

För det tredje, tabellen visar att det inte finns något samband mellan inre effektivitet och förändringseffektivitet å ena sidan, samt yttre effektivitet å andra sidan

2.3 Rationalitet i beslutsprocesser.

Ett begrepp som är nära besläktat med effektivitet är rationalitet. Det har samma positiva värdeladdade klang. Med en bred definition innebär *rationalitet* en form av beteende (A) som är lämpligt för att nå vissa mål, (B) inom ramen för en given situation (Simon, 1964). Det är då viktigt för definitionen att specificera (A) och (B) närmare.

För det första kan *måluppfyllelse* ta sig olika form. Det kan t.ex. innebära att beslutsfattaren maximerar ett förväntat värde över en given tidsperiod. Inom ekonomisk teori förväntas t.ex. en konsument maximera det förväntade värdet av sina inköp, och den rationelle entreprenören förväntas maximera sin vinst. Men det är också möjligt att tänka sig mål som antingen uppfylles helt och hållet eller inte alls, där beslutsfattaren är nöjd om han "vinner" men det spelar ingen roll hur mycket han vinner med (som i ett parti schack). Slutligen uppstår frågan hur målen fastställs; sker det av den väljande organisationen eller är de utifrån givna.

För det andra kan innebörden av "en given situation" tolkas olika. De begränsningar av handlingsalternativ som föreligger kan (a) vara objektiva karaktäristika i omgivningen, eller (b) upplevda karaktäristika, eller (c) karaktäristika hos den egna organisationen som den uppfattar som bortom sin egen kontroll.

Om man vill använda begreppet rationalitet på ett otvetydigt sätt bör man precisera den innebörd som ges (A) och (B) ovan. I modernt språkbruk menas ofta att en handling är rationell om den kan härledas med logiska metoder från giltiga premisser. Rationalitet används också för att beskriva beslutsprocesser som bygger på intellektets övervägande snarare än på impulser, instinkt och känsla. Rationalitet

as effekti-

nd mellan
samt yttre

litet. Det
definition
för att nå
(1964). Det
mare.

kan t.ex.
över en
nsument
ationelle
i möjligt
inte alls,
igen roll
uppstår
sationen

lika. De
(a) vara
karaktä-
om den

sätt bör
modernt
ärledas
nvänds
llektets
nalitet

används dessutom vanligen för att beskriva resultatet av en beslutsprocess; ett beslut är rationellt om det är korrekt utformat så att målfunktionen maximeras.

De modeller över rationellt beslutsfattande som ligger till grund för nationalekonomisk såväl som företagsekonomisk teori förutsätter att subjektet har perfekt kunskap om handlingsalternativen; att han eller hon har ett stabilt och tydligt system av kriterier att bedöma måluppfyllelse; att han eller hon har möjlighet att välja och genomföra de beslut som bäst främjar hans eller hennes rationella syfte. Visserligen har en rad ekonomer pekat på att modellen inte stämmer med verkligheten (t.ex. Veblen och Schumpeter inom nationalekonomin, Simon, Dahl och Lindblom inom företagsekomin), men den klassiska modellen ligger ändå till grund för de flesta angreppssätt inom beslutsteorin.

Det beteendevetenskapliga angreppssättet på beslutsfenomen baseras på övertygelsen att de flesta beslut fattas på ett relativt vagt beslutsunderlag – i alla fall på underlag som inte kan kallas "perfekt information". Dessutom antar de att den mänskliga förmågan att överväga och bearbeta informationen ändå är starkt begränsad, vilket gör att den klassiska rationaliteten sällan är för hand. I ett ofta refererat citat har Simon (1972) angivit "the principle of bounded rationality";

The capacity of the human mind for formulation and solving complex problems is very small compared with the size of the problems whose solution is required for objectively rational behaviour in the real world – or even for a reasonable approximation to such objective rationality.

De som följt i den beteendevetenskapliga tankens spår har ofta försökt visa hur beslut fattas och vad som kännetecknar praktiska beslutsprocesser. De har t.ex. visat att beslutsfattare kompenserar sin bristande utvärderingsförmåga genom selektiva sökprocesser. De har visat vilken betydelse minnet har för att snabbt identifiera handlingsmönster som tillgodoser målen. Ett väsentligt drag i teorin är också att sökandet efter nya handlingsalternativ upphör när man väl finner ett som innebär att målen kan uppnås.

Om vi ställer dessa två modeller mot varandra, den klassiska modellen om rationellt beslutsfattande och den beteendevetenskapliga ("the principle of bounded rationality"), vilken approximerer då bäst bi-

ståndets beslutsprocesser? Man brukar säga att om inte kartan stämmer med terrängen, så gäller terrängen. Här har vi två kartor, vilken av dem är mest lik verkligheten och vilken kan ligga till grund för vidare bedömningar av biståndets beslutsprocesser? Skildringarna i fallstudierna visar att besluten ofta har mer eller mindre uttalade drag av modellerna. Det rör sig snarare om skillnader längs en kontinuerlig dimension än helt skilda processer. Tabell 2.2 sammanfattar bedömningen av biståndets beslutsprocesser.

Det bör inte överraska att beslutsprocesserna överlag kännetecknas av begränsat sökande efter handlingsalternativ, att minne och erfarenhet spelar en stor roll för att avgöra hur sökprocessen går till och när den avslutas, samt att det inte finns någon möjlighet att maximera måluppfyllelse. Men det finns variationer. Det är speciellt intressant att se att Mufindiprojektet förefaller mera "klassiskt" än övriga. Detta beror säkert på att det är ett industriprojekt, vilket i sig är mera planeringsbart, samt att det genomförs i ett internationellt nätverk där några aktörer har formaliserat beslutsprocesser som i mycket liknar de klassiska från teorin.

Låt oss se närmre på det tekniska samarbetet på Kuba. BITS är till sin konstruktion efterfrågestyrt. Idéerna om samsamarbetsområden kommer från de kubanska myndigheterna. Visserligen kan det förekomma kontakter mellan ambassaderna och förvaltningen på båda sidor i förväg, men grundtanken är att kubanerna presenterar projektidéer och BITS bedömer dessa. Om de verkar leda till ett bra bistånd beviljas

Tabell 2.2 Beslutsprocessernas rationalitet.

| | Klassiskt rationellt beslutsfattande | "Principle of bounded rationality" |
|--------------------------|--|--|
| Landprogram Zambia | | × |
| Sektorstöd utbildning | | × |
| Riktlinjer varubiståndet | | × |
| Pappersbruket Mufindi | × | |
| Landsamarbete Cuba | | × |
| Forskningsstöd Sri Lanka | | × |
| Miljömålet | | × |

finansiering. BITS har ingen möjlighet att utreda alternativ eller modifiera projektförslagen på ett mera omfattande sätt. Kommer det upp ett projektförslag med en bra förhandsbedömning kan finansiering beviljas. Handläggarna är helt hänvisade till sina tidigare erfarenheter av vad som fungerat och givit bra bistånd. Det tekniska samarbetet med Kuba är ett tydligt exempel på "bounded rationality".

Men även landprogrammet i Zambia visar på samma typ av beslutsprocesser. Man har bestämt sig för vissa samarbetsområden ("man" innebär då de zambiska och svenska myndigheterna tillsammans). Inom ramen för dessa använder man erfarenhet och praxis för att bestämma hur man skall gå vidare. Finner man goda handlingsvägar följer man dem, för det mesta utan att ägna alltför mycket tid åt att försöka få fram alternativ som är lika bra eller bättre.

Båda dessa exempel visar att det är så gott som praktiskt omöjligt att vara rationell i klassisk bemärkelse. Det råder ett motsatsförhållande mellan rationalitet i den klassiska bemärkelsen och inre effektivitet. Det går inte att kombinera så få handläggarresurser som finns inom biståndsmyndigheterna med klassiskt rationellt beslutsfattande.

Beskrivningen ovan kan leda till flera slutsatser. Till exempel skulle man kunna anföra att det vore bättre om besluten approximerade den klassiska modellen och då skulle man ställa krav på beslutsprocessens regler och rutiner som gör det. Man skulle också kunna erkänna det faktiska som ett faktum och undersöka vad som krävs för att göra besluten så bra som möjligt inom ramen för den verkligheten.

Vi har sett att erfarenhet och minne är speciellt viktiga som instrument att hantera beslutsfattandets komplexitet. Beskrivningen pekar på att de snabbaste vinsterna vad gäller effektivitet troligtvis vinnes genom att förstärka de processer som styr handlandet såsom det skildras av den beteendevetenskapliga beslutsmodellen, dvs. ett begränsat sökande efter alternativ, minne och inlärning spelar avgörande roll, och sökprocessen avstannar när man funnit ett tillfredsställande handlingsalternativ.

Vi ser också att det enda fallet av beslutsfattande som liknar den klassiska modellen återfinnes på den fallstudie som har låg yttre effektivitet. Det går givetvis inte att säga att den typen av beslutsprocesser genererar dåligt bistånd, men man kan göra gällande att de

inte är en garanti för att biståndet blir bättre. Därmed har man också ett starkare argument för att acceptera den begränsade beslutsrationaliteten och istället bygga ut den vad avser inläring och erfarenhetsuppbyggnad så att den blir så effektiv som möjligt.

2.4 Sammanfattning

Inom ramen för den här rapporten ser vi inte beslut som de formellt "klubbade" besluten i verksledningarna och styrelserna. Vi vill betona att beslut är en process. Innan man kommit så långt att det formella beslutet tagits kan det ligga månader av arbete. Under den tiden har en lång rad "mindre" beslut tagits, som gradvis uteslutit några handlingsalternativ och öppnat vägen för andra.

Effektiviteten i beslutsprocesserna består av tre delkomponenter; inre-, yttre- och förändringseffektivitet. Inre effektivitet innebär att man gör saker på rätt sätt; dvs. fattar beslut till låg kostnad och med så få resurser som möjligt. Mått på den inre effektiviteten blir ofta intetsägande, men den kan alltid bedömas och diskuteras utifrån personalens kompetens, organisationens och rutinernas ändamålsenlighet, m.m. Yttre effektivitet innebär att man gör rätt saker, dvs. fattar beslut som leder till att målen för biståndet blir uppnådda genom verksamheten. Förändringseffektivitet innebär att det finns en hög beredskap att reagera på signaler från omvärlden och snabbt komma fram till beslut om åtgärder i biståndet.

Det går inte att aggregera de olika måtten till en helhetsbedömning av beslutsprocessernas effektivitet. Det rör sig om skilda typer av storheter. Däremot behöver man bygga en uppfattning om alla tre när man diskuterar effektivitetsfrågor, de är alla nödvändiga beståndsdelar i ett sådant arbete.

Rationalitet innebär en form av beteende som är lämplig för att nå vissa mål inom ramen för en given situation. Man brukar tala om två "rationalitetsmodeller"; den klassiska och den beteendevetenskapliga. Beskrivningen pekar på att de snabbaste vinsterna vad gäller effektivitet troligen vinnes genom att förstärka de processer som styr handlandet såsom det skildras av den beteendevetenskapliga besluts-

mode
stärk
nalpo
Bistå
bete.
proce
aktör
rer på
effek
struk

också
iona-
hets-

modellen, dvs. "bounded rationality". Det innebär framförallt att stärka systemen för erfarenhetsuppbyggnad genom arbetssätt, personalpolitik och organisation.

Biståndets beslut äger rum inom ramen för ett internationellt samarbete. I detta kapitlet har vi enbart skildrat den svenska sidan av processen. I nästa kapitel lyftes blicken och vi för in de andra aktörerna, speciellt mottagarländernas organisationer och andra aktörer på den svenska arenan. Som vi då ser är de svenska myndigheternas effektivitet till stor del beroende av de roller som spelas och av strukturen på samarbetet.

mellt
na att
mella
rar en
lings-

enter;
är att
led så
ofta
tifrån
ilsen-
, dvs.
enom
n hög
omma

ng av
orhe-
r man
ar i ett

att nå
m två
kapli-
gäller
n styr
sluts-

3. Beslutsprocessens miljö.

Det praktiska utvecklingssamarbetet verkställs på olika inom- och mellanorganisatoriska arenor. Det ryms inte inom etablerade organisationsstrukturer utan bygger på att det skapas "arenor" för diskussion, beslut och handling. Vi använder ordet "nätverk" för att beskriva dessa arenor; de organisationer och människor som deltar i arbetet – och relationerna dem emellan. Arbetet fördelas mellan aktörerna och därmed blir de beroende av varandra. Men ett nätverk kännetecknas som regel av att det inte finns någon formell auktoritet över aktörerna. Enstaka organisationer kan visserligen påverka de regler som gäller, men dessa blir bara bindande för den som "accepterar" dem.

Eftersom ett nätverk inte har någon hierarkisk struktur kan antalet och karaktären av de deltagande organisationerna ändras. Det hör också till sakens natur att vissa aktörer har en roll att spela i verksamhetens inledning, medan andra kommer in först senare. En del aktörer spelar ut sin roll och blir överflödiga innan projektet är slut, men andra är kvar hela tiden. Det är aldrig riktigt klart vilka de deltagande aktörerna är, det behövs många inom ramen för en biståndsinsats.

Dessutom kan åsikten om vilka deltagare som förekommer bero på varifrån man observerar nätverket. Vi som ser det från svensk myndighetshorisont tenderar kanske att överskatta myndigheternas makt och inflytande. Ett perspektiv från den svenska resursbasen skulle kanske inkludera fler aktörer inom Sverige, och andra än myndigheterna. Ett u-landsperspektiv skulle säkert innefatta flera organisationer i andra länder än Sverige. Detta är dock nätverksperspektivets styrka. Det gör det möjligt att identifiera de för tillfället mest intressanta organisationerna utan att för den skull förlora poängen med vilken typ av organisatoriskt fenomen de utgör.

De beslutsprocesser vi i första hand intresserar oss för, och vilka vi behandlade i kapitel 2, är de inom de svenska biståndsmyndigheterna. Men dessa beslutsprocesser sker inom ramen för det nätverk som

utgöres av biståndsinsatsen; programmet eller projektet (fallstudier-na). Man kan säga att nätverken utgör beslutsprocessernas miljö. De är inte hela miljön, det finns också en extern miljö. Men vi intresserar oss här för den närmast liggande miljö inom vilken besluten fattas och effektueras.

Detta kapitel, som beskriver beslutsprocessernas miljö, tar upp två aspekter av densamma. För det första identifieras tre dimensioner som kan vara av speciellt intresse för att förstå beslutsprocessernas karaktär; det är nätverkens storlek, deras sammankoppling och deras former för arbetsfördelning (utformning). I det följande går vi igenom var och en av dessa dimensioner, skildrar vad de är, anger hur fallstudierna ser ut i respektive dimension, samt anger varför begreppen är intressanta. Detta blir föremål för avsnitt 3. 1.

Kapitlets andra tema är de olika aktörernas roller. Vi utgår från vilka roller som spelas på ett nätverk. Vi är då särskilt intresserade av vilka roller aktörer inom myndighetsstrukturen spelar – och relationerna dem emellan. Detta blir föremål för avsnitt 3. 2. I avsnitt 3. 3 sammanfattas de två angreppssätten.

3.1 Strukturella karaktäristika.

3.1.1 Nätverkens storlek.

Med nätverkens storlek avses hur många aktörer som uppträder på dem. Frågan om hur många aktörer som finns är intressant eftersom det kanske är lättare att utöva makt och inflytande på ett litet nätverk än på ett stort, åtminstone kan det a priori antas gå åt mindre resurser att göra sin stämma hörd. Det skulle kunna finnas ett samband mellan storlek och inre effektivitet. Ett nätverk med få aktörer skulle kanske vara lättare att koordinera och det kunde tänkas vara mindre komplicerat att fördela arbetet mellan de olika aktörerna.

Ett mindre nätverk skulle kanske också ställa andra krav på utvärderingsfunktionen. Det kunde ge utvärderingen möjlighet att utformas

enkelt och informellt. Men samtidigt är det kanske troligt att en del utvärderingsfrågor aldrig skulle tas upp, det finns inte tillräckligt många intressenter för att identifiera frågeställningar och bearbeta dem.

Det kan också finnas ett samband mellan nätverkens storlek och deras flexibilitet. Ett litet nätverk kan ge förutsättningar för snabbare beslutsmekanismer. Det blir kortare avstånd från beslut till handling. Därmed ökar också förutsättningarna för hög förändringseffektivitet.

Hur ser då nätverken på våra fallstudier ut? Hur stora är de? Detta sammanfattas i tabell 3.1. Eftersom ett nätverk aldrig är helt och fullt definierat blir det en fråga om ungefärliga angivelser, mellan tummen och pekfingeret. Vi har nöjt oss med att tala om små nätverk (5 – 10 aktörer), medelstora nätverk (10 – 20 aktörer), samt stora nätverk (mer än 20 aktörer).

Det minsta nätverket befanns vara utarbetandet av nya riktlinjer för varubiståndet. Det är egentligen naturligt att det är ett ganska litet nätverk, frågan är ju huvudsakligen en intern svensk angelägenhet. Varubiståndet bildar tillsammans med särskilda skuldlätnadsmedel det svenska betalningsbalansstödet. Det innebär en gåva i form av utländsk valuta för import av varor och tjänster. Varubiståndet (eller importstödet, som det tidigare hette) växte snabbt under 1970-talet och början av 80-talet eftersom det verkade vara ett effektivt och lättadministrerat verktyg för att avhjälpa den strukturellt betingade betalningsbalanskrisen i flertalet svenska programländer. Bristen på strategiska importvaror av typ olja, konstgödsel, maskinreservdelar kunde snabbt göras mindre kännbar.

Importstödet problematik berör till en del de administrativa mekanismerna. I vissa länder spelade dessa en stor roll för stödets effektivitet. Detta gäller de fall där importstöd allokerades efter mer eller mindre okända principer och utan kunskap om grundläggande makroekonomiska samband. Men importstödet verkliga problem är att det innehåller ett "konservativt" element om det ges villkorslöst. Det ger inget incitament till förändring av ekonomisk struktur eller politik i mottagarlandet. Betalningsbalanskrisen är ett uttryck för en strukturellt obalanserad ekonomi, och möjligheten till importstöd kunde innebära att man inte tog itu med krisens orsaker.

en del
äckligt
arbete

deras
re be-
idling.
tivet.

Detta
h fullt
mmen
5 - 10
k (mer

jer för
ta litet
enhet.
medel
orm av
t (eller
0-talet
vt och
ingade
ten på
vdelar

kanis-
tivet.
nindre
kono-
att det
Det ger
olitik i
raktu-
kunde

RRV hade gjort en kritisk granskning av importstödet hantering 1984, vilket påverkade utformningen av 1985 års riktlinjer. Regeringens budgetproposition 1986 följde RRV's tema och man påpekade att importstöd främst skall ges när landet självt har kapacitet att ombesörja stödets användning på överenskommet sätt. Erfarenheterna under de närmaste åren ledde till att man behövde definiera nya riktlinjer för hur man skall hantera varubiståndet. Men även om det är u-ländernas intresse som ligger i centrum är det inte de som utformar riktlinjerna för stödet. De huvudsakliga aktörerna var SIDA, RRV, och regeringen. Dessutom tillkommer några forskare och konsulter, samt representanter för mottagarländerna.

Två nätverk befanns vara mellanstora. De utgöres av ganska klart definierade samsamarbetsområden som löper över relativt långa perioder. Vi har identifierat några svenska organisationer, några myndigheter, samt ett antal aktörer i det mottagande landet. I stödet till undervisningssektorn i Tanzania och Botswana deltog de respektive ländernas regeringar, fackministerier och en rad lokala institutioner som var engagerade i samarbetet. På den svenska sidan deltog SIDA, utrikesdepartementet, regering och riksdag, finansdepartement, samt en rad externa resurspersoner som var engagerade som individer eller inom ramen för institutionellt samarbete, eller som utvärderare.

De resterande fyra nätverken har relativt många aktörer. Tillkomsten av miljömålet kännetecknas av att det snarare är personer än organisationer som är relevanta aktörer. Detta kan kontrasteras mot Mufindifallet, där personerna inte är intressanta i sig utan där de agerar som representanter för en organisation. Förutom de fem största givarorga-

Tabell 3.1 Nätverkens storlek.

| | Litet | Medel | Stort |
|--------------------------|-------|-------|-------|
| Landprogram Zambia | | | × |
| Sektorstöd utbildning | | × | |
| Riktlinjer varubistånd | × | | |
| Pappersbruk Mufindi | | | × |
| Landsamarbete Kuba | | × | |
| Forskningsstöd Sri Lanka | | | × |
| Miljömål | | | × |

nisationerna i konsortiet uppträder på nätverket Tanzanias regering, den politiska ledningen i regionen, industri- och finansdepartementen, ett statligt holdingbolag, pappersbruket, samt en lång rad berörda organisationer. Ett stort antal företag är inblandade som projektledare för olika faser, leverantörer, företagsledning, m.m.

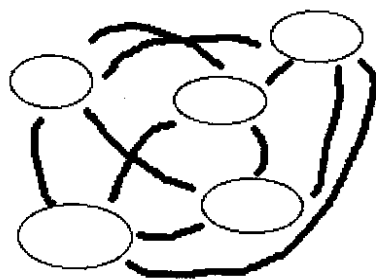
Sammanställningen i tabell 3.1 visar att det inte finns något samband mellan verksamhetens omfattning (mätt i kronor per år) och nätverkens storlek. Detta sagt för att understryka vikten av att behandla antalet aktörer som en egen, separat analyskategori.

3.1.2 Nätverkens sammankoppling.

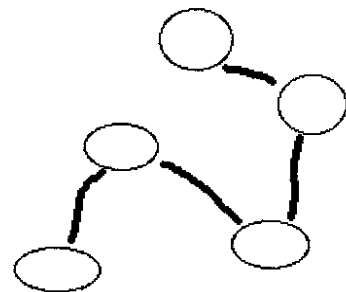
Den andra dimensionen som intresserat oss är hur nätverken hänger samman. Aktörerna på nätverket har relationer till varandra som kan beskrivas i termer av makt eller beroende. Men nätverken skiljer sig åt med avseende på hur dessa relationer knyter samman de olika aktörerna. För att göra distinktionen tydlig brukar man tala om *löst* eller *hårt* kopplade nätverk (se t.ex. Hellgren & Stjernberg, 1987).

Med ett löst kopplat nätverk avses att de olika aktörerna huvudsakligen har kontakter med varandra parvis. En organisation A kanske har ett avtal med B att leverera vissa insatser. B har i sin tur ett finan-

Figur 3.1 Illustration av nätverks sammankoppling



Hårt kopplat nätverk



Löst kopplat nätverk

sierin
av go
takter
3.1 ill

Det h
konta
aktöre
omed
direkt

Varfö
samm
tentie
- flex
män e
kansk
nissati
mängd

Ett hå
föränd
föränd
ut en
förvär
om de
koppl
koppl
i proc

Tabel

Landpr
Sektors
Riktlinj
Pappers
Landsa
Forskni
Miljöm

nias regering,
partementen,
råd berörda
projektledare

igt samband
) och nätver-
att behandla

erken hänger
dra som kan
en skiljer sig
an de olika
tala om *löst*
erg. 1987).

hu, udsakli-
A kanske har
ur ett finan-



t nätverk

sieringsavtal med C, som inte berör A. C kan i sin tur vara beroende av godkännande av sina åtaganden från D, som inte har några kontakter med A och B, eller som kanske inte alls känner till dem. Figur 3.1 illustrerar skillnaden mellan hårt och löst kopplade nätverk.

Det hårt kopplade nätverket kännetecknas av att de flesta aktörer har kontakt med varandra. Avtalsrelationerna knyter samman de olika aktörerna, de är alla direkt beroende av varandras resurser och har omedelbar tillgång till varandra. De kan också påverka varandra direkt.

Varför är det då intressant att skildra nätverkens miljö i termer av deras sammankoppling? Den främsta anledningen är att det finns ett potentiellt samband mellan sammankopplingen och nätverkens stabilitet – flexibilitet. Ett löst kopplat nätverk har mera utbytbara delar. I den mån en aktör inte längre behövs kan han bytas ut, eller den funktionen kanske kan upphöra. Troligtvis berör det bara några få andra organisationer på nätverket eftersom det definitionsmässigt inte finns så många andra kontakter. Då är det också lättare att vidta förändringar.

Ett hårt kopplat nätverk är å andra sidan mera stabilt. Det kanske inte förändras lika snabbt men det kan skapa en styrka att motstå onödiga förändringar. Systemets delar hänger ihop och det är inte lätt att byta ut en eller flera. I förlängningen av resonemanget skulle man kunna förvänta sig att det hårt kopplade nätverket löper större risk att brista om det inte anpassar sig till nödvändiga förändringskrav. Det löst kopplade nätverket kan förväntas klara omställningar lätt; det hårt kopplade gör det inte och kan löpa risk att slås sönder eller upplösas i processen.

Tabell 3.2 Nätverkens sammankoppling.

| | Hårt kopplade | Löst kopplade |
|--------------------------|---------------|---------------|
| Landprogram Zambia | × | |
| Sektorstöd utbildning | | × |
| Riktlinjer varubistånd | × | |
| Pappersbruk Mufindi | | × |
| Landsamarbete Kuba | | × |
| Forskningsstöd Sri Lanka | | × |
| Miljömålet | × | |

Vad säger då fallstudierna om nätverkens sammankoppling? Tabell 3.2 sammanfattar detta. På samma sätt som ovan anger vi bara huvudtyperna, men det är förstärkt alltid en gränsdragningsfråga. Verkligheten är sällan bipolär. Syftet är dock att ge en enkel karaktäristik. Som tabellen visar är 4 av nätverken löst kopplade medan 3 karaktäriseras som hårt kopplade.

Det framstår som typiskt för SIDA's arbetsmetodik när det gäller landsamarbeten att man har en mängd kontakter och att de flesta aktörerna även har direkta kontakter sinsemellan. På den nivån måste troligtvis det mesta av SIDA's samarbeten karaktäriseras som hårt kopplade. Däremot är det naturligt att BITS inte har så många kontakter utom den direkta avtalsrelationen. SAREC's nätverk bygger också på bilaterala relationer mellan olika forskare.

Låt oss se närmare på SAREC's forskningsstöd till Sri Lanka. De första kontakterna togs 1975 då det gjordes en inventering av forskningen villkor, organisation och finansiering. Därefter formulerades utgångspunkterna för forskningssamarbetet. Ingen central forskningskoordinerande organisation kunde då ensam vara samarbetspartner eftersom ingen kunde sägas representera det lankesiska forskarsamhället på ett tillfredsställande sätt. Istället skulle SAREC stödja både det nationella forskningsrådet och forskningsinstitutioner. Detta ändrades dock 1982, då merparten av stödet kanaliserades via en organisation (National Resources, Energy & Science Authority), som var det nationella forskningsrådet.

Fram till 1986 hade SAREC förmedlat 12,2 miljoner kronor som stöd till cirka 40 program vid ett tjugotal olika forskningsinstitutioner. Dessa har inte kontakter sinsemellan, utan kontakterna går till det nationella forskningsrådet (ibland) eller direkt till SAREC. Ungefär 3/4 av stödet gick via det senare. Det är därför ett typiskt exempel på ett löst kopplat nätverk. De flesta aktörerna är helt oberoende av varandra och har få kontakter sinsemellan.

Tillkomsten och operationaliseringen av miljömålet kännetecknas däremot av att aktörerna har kontakter med varandra på flera sätt. Det är för övrigt inte ett nätverk som är styrt av avtalsrelationer i samma utsträckning som de övriga. Tvärtom är det individer som tar initiativ, driver frågor, utbyter information och fattar beslut under intryck och påverkan från alla andra som agerar inom samma fält.

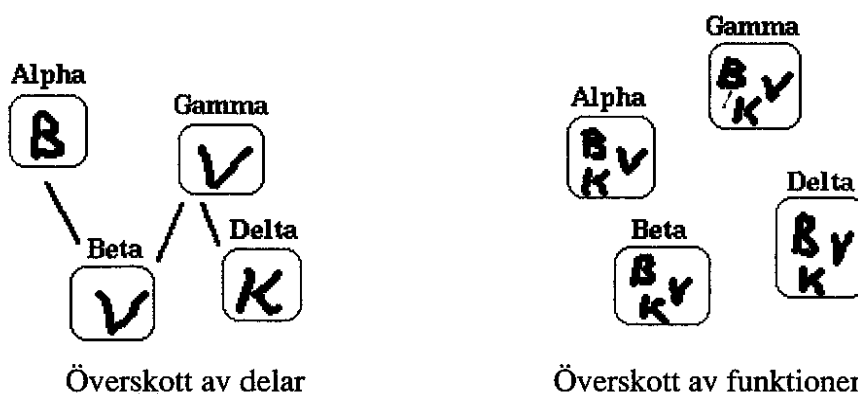
3.1.3 Nätverkens utformning.

Nätverkens utformning avser hur det inom nätverket skapas kapacitet att identifiera och reagera på förändringar i omvärlden. Ett system, av vilket slag det vara månde, som bara har ett begränsat antal svar på händelser i miljön, kan bara överleva i ett begränsat väldefinierat rum (Emery & Trist, 1973). Därför har alla system någon form av reservkapacitet (begreppet redundans används vanligen i systemteorin). Men "redundans" kan byggas in i systemet på olika sätt; antingen genom att de olika delarna är specialiserade på att utföra olika funktioner, eller genom att alla delar ges möjlighet att utföra ett stort antal funktioner.

Låt oss ta ett enkelt exempel med en funktion som är väsentlig för ett systems överlevnad – dess förmåga att planera. Inom systemet kan det skapas en enhet som har till särskild uppgift att planera för framtiden. Inom enheten analyseras omvärlden, det egna systemet, och det arbetas ut handlingsalternativ. Planerna tas fram och kommuniceras till de andra enheterna för verkställande.

Ett alternativt sätt att planera är att låta de olika delarna som ingår i systemet själv ansvara för planeringen, helt eller till del. De får själva

Figur 3.2 Illustration av nätverkens utformning – olika sätt att skapa anpassningsförmåga



Aktörer: Organisationerna Alpha, Beta, Gamma och Delta
Funktioner: Beslut (B), Verkställande (V) och Kontroll (K)

stå för den funktionen, det saknas då en särskild planeringsenhet i systemet. I det förra fallet ser vi ett exempel på en redundans, eller ett överflöd, av delar. Det skapades en särskild planeringsenhet. I det senare fallet ser vi ett exempel på en redundans av funktioner. De olika delarna har ytterligare en funktion – planering – förutom de som de hade innan. Figur 3.2 illustrerar skillnaden mellan de två typerna av redundans.

Frågan om överföd, eller redundans, som en karaktäristik av beslutsprocessernas miljö är intressant för att den också belyser strukturer som kan förväntas ha ett samband med förmågan att identifiera signaler från omvärlden, analysera och bearbeta dessa samt vidta åtgärder. Utformningen av redundans i ett system är dessutom en av de "designvariabler" som kan påverkas för att via strukturella karaktäristika försöka forma bra beslutsprocesser.

Liksom vad gäller de två föregående dimensionerna följer en klassificering av fallstudierna i tabell 3.3 nedan. Det vanligaste är att nätverken har ett överflöd av delar. Det finns med andra ord en relativt klar arbetsfördelning vad avser funktioner som planering, utvärdering, etc. Man kan lite populärt säga att de nätverk som kännetecknas av ett överflöd av funktioner också visar på ett starkt engagemang från samtliga berörda, i alla aspekter av verksamheten. Alla "lägger näsan i blöt". De nätverken är inte lika dominerade av någon form av expertkultur. De frågeställningar som berörs är av en mera allmän natur. Det är möjligt för en befattningshavare som är generellt skolad att bilda sig uppfattningar om sakfrågorna.

Tabell 3.3 Nätverkens utformning – redundans av delar eller funktioner.

| | Redundans av: | |
|--------------------------|---------------|------------|
| | Delar | Funktioner |
| Landprogram Zambia | | × |
| Sektorstöd utbildning | × | |
| Riktlinjer varubistånd | | × |
| Pappersbruk Mufindi | × | |
| Landsamarbete Kuba | × | |
| Forskningsstöd Sri Lanka | × | |
| Miljömålet | | × |

ingsenhet i
ns, eller ett
nhet. I det
er. De olika
de som de
typerna av

av besluts-
strukturer
identifiera
samt vidta
tom en av
turella ka-

en klassi-
aste är att
en relativt
; utvärde-
netecknas
mang från
gger näsan
i form av
ra allmän
ellt skolad

elar eller

När det gäller ett fall som Mufindi ser vi å andra sidan att besluten förutsätter en hög grad av expertkunnande. Pappers- och massabruket är ett helägt dotterbolag till National Development Corporation – ett statligt holdingbolag. Bruket började byggas 1979 och en försöksproduktion startades 1985. Den kommersiella produktionen startade 1986. Bruket har drygt 2 000 anställda och ungefär 10 000 människor är beroende av bruket för sin försörjning. Projektets kapitalkostnad uppgick till ca. 240 miljoner US dollar. Till detta skall läggas kostnader för infrastruktur på drygt 100 miljoner dollar. Finansieringen ombesörjdes av Tanzania samt ett antal givare; Världsbanken, det tyska biståndsorganet KfW, SIDA, Nordiska Investeringsbanken, Commonwealth Development Fund, OPEC Special Fund, samt the Kuwaiti Fund for Arab Economic Development.

Brukets finansiella ställning var i slutet av 1989 mycket ansträngd och om inte finansiärerna skjutit till mera kapital var det möjligt att produktionen måste läggas ned. Inför ett sådant beslut måste det givetvis göras en ingående analys av marknadsförutsättningarna, produktionsekonomin, de strukturella betingelserna i miljön, samt av de politiska förhållandena. Allt detta förutsätter en hög grad av expertis och de olika aktörerna inom nätverket bidrar med kunskaper och resurser på skilda områden. Det är ett typexempel på hur det skapas ett överskott av delar för att hantera omvärldbedömningen. Detsamma gäller för övrigt BITS' Kuba-samarbete. Utformningen av nätverkets redundans reflekterar därför att man hushållar med resurserna och genomför en arbetsfördelning så att sakfrågorna hanteras med högsta möjliga expertis.

3.1.4 Sammanfattning.

Vi har nu fört samman de tre dimensionerna till en bild av nätverkens miljö. Detta åskådliggörs i Tabell 3.4. Det verkar, inom ramen för fallstudierna, finnas ett samband mellan nätverkens sammankoppling och utformning av redundans. De hårt kopplade nätverken har också en redundans av funktioner. Det skulle kunna avspegla att när parterna har relationer med många andra parter har de också möjlighet att engagera sig i varandras roller och uppgifter. Därmed blir inte heller arbetsfördelningen tydlig, speciellt inte när det gäller centrala funktio-

Tabell 3.4 Nätverkens miljö – sammanfattning.

| | Storlek | Koppling | Redundans |
|------------------------|---------|----------|------------|
| Landprogram Zambia | Stort | Hårt | Funktioner |
| Sektorstöd utbildning | Mellan | Löst | Delar |
| Riktlinjer varubistånd | Litet | Hårt | Funktioner |
| Pappersbruk Mufindi | Stort | Löst | Delar |
| Landsamarbete Cuba | Mellan | Löst | Delar |
| Forskning Sri Lanka | Stort | Löst | Delar |
| Miljömålet | Stort | Hårt | Funktioner |

ner som planering och utvärdering. Men vi ser att både små och stora nätverk kan vara hårt kopplade och ha ett överflöd av funktioner. Däremot kännetecknas de stora och medelstora av lös koppling och redundans av delar, dvs. begränsade kontaktytor och mera strikt arbetsfördelning.

3.2 Aktörernas roller.

3.2.1 Om rollbegreppet.

Innan vi skildrar vilka roller de olika organisationerna på fallstudierna spelar skall vi definiera rollbegreppet och introducera den taxonomi vi använder för att beskriva rollerna. Begreppet roll används i många sammanhang, men det är sällan preciserat hur man använder det och det är heller inte klargjort vilka roller man talar om. Vi har därför sett behov av en taxonomi som anger det möjliga spektrat av roller inom ramen för en biståndsinsats. De roller som sedan användes skall vara skilda från varandra begreppsmässigt.

I det följande använder vi "roll" som en summering av ett antal funktioner. Vi är inte intresserade av några teoretiska konstruktioner av rollbegreppet, utan söker de element av praktiskt arbete – handläggning – som föreligger. Vi anser att rollbegreppet måste ha en stark empirisk förankring för att vara användbart. När vi talar om roller menar vi följaktligen en summering av arbetsmoment som logiskt hör samman inom det abstrakta rollbegrepp vi inför.

3.2.2 Nio roller.

I det följande urskiljer vi nio roller som med stor sannolikhet återfinnes på varje nätverk. Dessa skall täcka det totala antalet roller som kan spelas och de skall dessutom inte överlappa varandra.

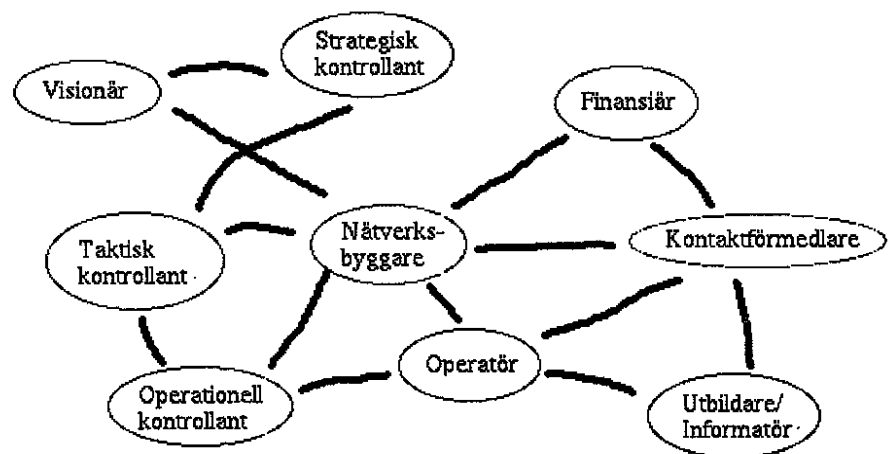
- (1) *Visionären.* De flesta biståndsprojekt startar med att någon har identifierat ett problem. Lösningen kan innefatta en idé om samhällsbyggande, någon typ av service eller organisation som bidrar till "utvecklingen". Detsamma gäller en idé om förbättring inom ramen för ett existerande projekt. Någon av aktörerna är ofta den som har visioner om hur verksamheten skall bedrivas. Man kan också tala om denna roll som "idégivare".
- (2) *Nätverksbyggaren.* Nätverk uppstår inte av sig självt. Oftast är det en eller ett fåtal av aktörerna som arbetar hårt för att dra samman de resurser som behövs för att verksamheten skall komma till stånd. De skapar, bygger och vidmakthåller nätverket.
- (3) *Kontaktförmedlaren.* Några aktörer har en speciell roll i att identifiera var de resurser som behövs för nätverket finns tillgängliga, och kan förmedla kontakten dit.
- (4) *Finansiär.* En av de centrala resurserna är finanser. Det är oftast ett litet antal aktörer som tillför nätverket de finansiella resurserna. Biståndsorganen uppträder för det mesta i den rollen, men det kan också finnas andra finansiärer.
- (5) *Operatör.* Den som håller i hammaren och slår i spiken kallar vi operatör – det är den som utför arbetet. Det är den verksamheten som direkt kommer målgruppen tillgodo och det är för dess skull nätverket skapas. De andra rollerna spelas för att operatörens roll skall bli möjlig.
- (6) *Operationell kontrollant.* Oftast är det någon av aktörerna som övervakar att handlingsplaner som upprättas följs; att maskiner, bilar, redskap, byggnader, teknisk expertis, utbildning, m.m. köps, till rätt pris, levereras och installeras i enlighet med planerna. Vi kallar det den operationella kontrollen. Man kan också tala om revision, eller "monitoring".

(7) *Taktisk kontroll.* En annan kontrollfråga gäller om de resurser som levereras och används får de avsedda effekterna, dvs. om de leder till att projekt- och programmålen blir uppnådda. Vi kallar det taktisk kontroll. När man fram till målen? Vad kostar det? Vilka är sidoeffekterna?

(8) *Strategisk kontroll.* För det tredje uppstår frågan om nätverket har rätt mål. Vi kallar det strategisk kontroll. Det avser t.ex. om de mål som beskrivs och bedöms inom ramen för den taktiska kontrollen är rätt mål. Vore det bättre att fatta beslut om projekt som har andra mål. Står de taktiska och operationella målen i överensstämmelse med de biståndspolitiska målen? Den strategiska kontrollen går därför över nätverkets gränser och syftar till att ifrågasätta dess existensberättigande.

(9) *Lärare/informatör.* Biståndsinsatser är en speciell typ av nätverk också genom att de är internationella. De organisationer som deltar har inte nödvändigtvis någon erfarenhet av internationellt arbete och av biståndsfrågor. Därför kan det uppstå en särskild roll för en aktör som utbildar och informerar de andra aktörerna om detta. Läraren/informatören har en viktig roll att spela för att få nätverken att fungera – han skall hålla på oljan som får maskinen att fungera.

Figur 3.3 Schematisk bild av ett nätverk med nio roller



urser som
n de leder
kallar det
let? Vilka

verket har
om de mål
controllen
har andra
nsstäm-
controllen
sätta dess

v nätverk
som deltar
ellt arbete
roll för en
om detta.
nätverken
t fungera.

Figur 3.3 visar hur ett tänkbart nätverk skulle kunna se ut, med de nio rollerna fördelade mellan lika många aktörer. I själva verket spelar dock en organisation ofta flera olika roller. Det är också vanligt att flera organisationer spelar samma roll. Det uppträder till exempel nästan alltid flera finansiärer på en biståndsinsats. Det finns också många kontrollanter, på de skilda nivåerna.

3.2.3 Rollfördelningen i fallstudierna.

I det följande visar vi de roller som spelats av aktörerna på fallstudierna. Vi koncentrerar framställningen på de svenska organisationerna, dvs. respektive biståndsmyndighet, utrikesdepartementets u-avdelning, riksdag och regering. När vi anger vilka roller organisationerna spelat gör vi förstås en abstraktion av en komplicerad verklighet. Det är därför viktigt att läsaren har vår metod i minnet. Varje fallstudie, vilket alltså inkluderar definitionen av vilka roller som spelats, har behandlats i översynens styrgrupp, och de intervjuade personerna har också tagit del av vår tolkning av roller.

Tabell 3.5. Biståndsmyndigheternas roller.

| MYNDIGHET | ROLLER |
|----------------------------------|---|
| Landprogram Zambia (SIDA) | Visionär, finansiär, taktisk och strategisk kontrollant |
| Riktlinjer varubistånd (SIDA) | Finansiär, operatör, operationell och taktisk kontrollant |
| Sektorstöd undervisning (SIDA) | Finansiär, operationell, taktisk och strategisk kontrollant |
| Pappersbruk Mufindi (SIDA) | Finansiär, taktisk och operationell kontrollant |
| Landsamarbete Kuba (BITS) | Finansiär, nätverksbyggare, kontaktförmedlare |
| Forskningsstöd Sri Lanka (SAREC) | Finansiär, nätverksbyggare, operationell kontrollant |
| ----- | |
| Miljömålet (UD) | Strategisk kontrollant |

Biståndsmyndigheterna.

Vi börjar med att ange biståndsmyndigheternas roller. Dessa sammanfattas i tabell 3.5. Myndigheterna uppträder givetvis alltid som finansierare. Vi urskiljer däremot bara att de spelar rollen av visionär i ett fall. I ett annat fall spelar myndigheten rollen som operatör. Det är heller inte så vanligt att de spelar rollen nätverksbyggare och kontaktförmedlare. Något oväntat fann vi att de rollerna spelades av SAREC och BITS.

Vi har inte sett något exempel på att myndigheterna spelat rollen av lärare/informatör. Det kan bero på att vi inte trängt tillräckligt djupt in i fallstudierna. För att urskilja faktiska aktiviteter i den rollen borde vi också intervjuat representanter för de andra aktörerna, samt mera precist försökt täcka aktiviteter som har med rollen att göra inom myndigheterna.

Om vi t.ex. ser på samarbetet med Kuba så inleddes det 1969/70 genom SIDA, men riksdagen beslöt att avveckla det landramsfinansierade biståndet 1976. Under en övergångsperiod togs 10 miljoner kronor i anspråk för fyra olika projekt, men sedan 1980 är Kuba samarbetsland för tekniskt bistånd genom BITS. Fram till budgetårsskiftet 1988/89 hade ca 95 miljoner kronor utbetalats, varav drygt 50 miljoner har avsett finansiellt stöd för inköp av utrustning.

Det är ett fåtal stora svenska företag och institutioner som arbetat direkt inom programmet; Elof Hansson, Alfa Laval, Ångpanneföreningen, Uppsala Universitet, Esselte Print, för att nämna några. BITS får projektförslag från de kubanska myndigheterna och diskuterar dessa tillsammans med dem. Stöd till industrisektorn dominerar, av utbetalda medel har drygt 80% gått till livsmedelsindustrin. Sockerindustrin ensam svarar för ca 65% av stödet till industrisektorn. 6 insatser har avsett miljöförbättring, främst rening av utsläpp från pappers- och massaindustrin.

BITS har på ett aktivt sätt medverkat till att utforma och förändra nätverket genom att dra in resurser som behövs (i termer av kunskap och utrustning – finansier är man själv), och förmedlat kontakter från kubanska beställare till svenska företag och institutioner. Det är möjligt att samarbetets bakgrund (landprogrammeringen) medfört att BITS kommit att spela fler roller än vad som är brukligt. Kubanerna

har oc
att spe

Den fi
Sem i
kontr
kontr
mynd
som f
nas se
dessa
och r
kontr

Utrik

Tabel
bistår
följd
upptr
målet
effers
utvec
styra
och d
resur
engag

Tabe

Ländp
Sektor
Riktlin
Pappe
Lands
Forsku
Miljö

har också agerat gentemot BITS så att det blivit näst intill nödvändigt att spela så pass många, och arbetsintensiva, roller.

Den för oss mest intressanta rollen gäller de olika nivåerna av kontroll. Som uppställningen visar finns det inget mönster för vilken typ av kontroll myndigheterna utövar. I två fall utövas den strategiska kontrollen av myndigheten och i fyra fall utövas en taktisk kontroll av myndigheten. I tre fall utövar myndigheten operationell kontroll. Men som fallstudierna visar har vi gjort en boskillnad mellan myndigheternas sekretariat och dess styrelse i fallen BITS och SAREC. I båda dessa har styrelserna utövat en taktisk kontroll av de berörda fallen, och när det gäller landsamarbetet med Kuba också en strategisk kontroll.

Utrikesdepartementet, u-avdelningen.

Tabell 3.6 sammanfattar u-avdelningens roller på samma sätt som biståndsmyndigheternas roller visades i tabell 3.5. Det är en naturlig följd av departementsfunktionen att u-avdelningen huvudsakligen uppträder som kontrollant. När det gäller den sista fallstudien, miljömålet, får man säga att departementet har en ovanlig rolluppsättning eftersom det här är fråga om att definiera och integrera ett nytt mål i utvecklingssamarbetet. Det förutsätter ett mycket stort arbete med att styra och koordinera myndigheterna. Miljömålet är fortfarande nytt och det är mycket intressant politiskt. Det gör att det läggs ned mycket resurser på det centralt. Det är också påfallande att u-avdelningen engagerat sig starkt i utformningen av landprogrammet i Zambia. Det

Tabell 3.6. U-avdelningens roller.

| | ROLLER |
|--------------------------|--|
| Landprogram Zambia | Visionär, taktisk och strategisk kontrollant |
| Sektorstöd utbildning | Taktisk och strategisk kontrollant |
| Riktlinjer varubistånd | Strategisk kontrollant |
| Pappersbruk Mufindi | Strategisk kontrollant |
| Landsamarbete Kuba | Taktisk och strategisk kontrollant |
| Forskningsstöd Sri Lanka | - |
| Miljömålet | Nätverksbyggare, kontaktförmedlare, taktisk, strategisk och operationell kontrollant |

hör nog inte till vanligheterna att departementet uppträder som visionär på en så pass konkret nivå. I detta fallet reflekterar rollerna troligtvis de inblandade personernas bakgrund och sårintressen.

Vi ser också att u-avdelningen påfallande ofta uppträder i rollen som taktisk kontrollant. Vi skulle förväntat oss en arbetsfördelning mellan departement och myndighet där den taktiska kontrollen huvudsakligen låg på myndigheten. Som tabell 3.5 visar uppträder alltid myndigheten också i den rollen när departementet gör det. I själva verket rör det sig om en dialog mellan myndighet och departement där samtalet kretsar kring den taktiska kontrollen. Departementet behöver också bilda sig en uppfattning om måluppfyllelse för att utöva kontrollen av om målen är rätt ställda – i förhållande till biståndspolitikens syften.

Beskrivningen av beslutsprocesserna i fallstudierna visar dock att den faktiska strategiska kontrollen kanske inte är realiserad i den utsträckning tabell 3.6 ger vid handen. Speciellt ser vi att u-avdelningen varit mycket litet engagerad i fallen "sektorstöd utbildning", "riktlinjer varubistånd" och "pappersbruk Mufindi". I den mån man utövat någon strategisk kontroll har det knappast framkommit på fallstudierna.

Riksdagen.

Det är egentligen bara på ett av fallen som riksdagen uppträder som aktör och det är vid tillkomsten och operationaliseringen av miljömålet. Annars har den inte kunnat identifieras som aktiv partner i något av nätverken. Nu finns förstås riksdagen med i bakgrunden, eftersom den skall ta ställning till regeringens budgetproposition, där information ges om den verksamhet våra fallstudier beskriver. Riksdagsledamöter skulle kunna väcka frågor om dessa, men vi har inte kunnat finna några tecken på någon kritisk reaktion.

Riksdagens roll på den strategiska nivån illustreras däremot tydligt genom tillkomsten av miljömålet inom biståndet och de beslut om medel för miljöinsatser som sedan togs. Vi ägnar därför särskild uppmärksamhet åt det fallet här. Beslutet om ett nytt biståndspolitiskt mål skall ses mot bakgrund av det växande intresset för miljöfrågor under 1980-talet. En grundläggande uppfattning inom biståndsförvaltningen har varit att miljö inte kan betraktas som en särskild sektor. Omsorg om miljön måste präglade biståndsverksamheten inom alla

räder som visio-
ekterar rollerna
ärintressen.

det i rollen som
rdelning mellan
len huvudsakli-
r alltid myndig-
själva verket rör
ent där samtalet
behöver också
va kontrollen av
olitikens syften.

sar dock att den
di den utsträck-
delningen varit
, "riktlinjer va-
n utövat någon
studierna.

uppträder som
ngen av miljö-
aktiv partner i
i bakgrunden,
roposition, där
lier beskriver.
ssa, men vi har
on.

läremot tydligt
i de beslut om
därför särskild
ståndspolitiskt
för miljöfrågor
m biståndsför-
särskild sektor.
eter inom alla

samhällssektorer. Det går därför inte att kvantifiera miljöhänsynen i biståndet. Det finns, och har alltid funnits, ett stort antal insatser som mer eller mindre tydligt kan definieras som ett miljöinriktat bistånd.

Biståndets tillväxtmål måste avse en resurstillväxt som sker utan rovdrift på naturtillgångar, fastslog riksdagen redan 1978. Riksdagen anslöt sig då också till ett regeringsuttalande som bl.a. innehöll följande: "Tillväxten måste idag avse en produktionsökning som bevarar ekologisk balans och förutsättningarna för en fortsatt ökning av resurserna". Riksdagen uttalade för egen del, att ekologiska och miljöaspekter borde ingå som självklara komponenter i varje bistånds-
programs utformning och genomförande.

De tidigare fyra målen härrörde från den biståndspolitiska utredningens målformuleringar i huvudbetänkandet (SOU 1977:13). Regeringens förslag med anledning därav lades fram 1978 (prop. 1977/78:135), och målens formulering fastställdes av riksdagen samma år i enlighet med utrikesutskottets enhälliga förslag (UU 1978/79:1). Men vid det tillfälle då målen antogs hade riksdagen också att ta ställning till en motion (1977/78:1911) från två ledamöter (c), som ville att riksdagen skulle uttala sig för att ekologisk balans skulle införas som ett femte mål för den svenska biståndspolitiken.

Tanken på ett övergripande miljömål hade bl.a. väckts hos regeringen av universiteten i Uppsala och Göteborg i deras yttrande över den biståndspolitiska utredningens förslag, där de uttalade sig för ett miljömål. Före 1978 års diskussion om målformuleringar hade hänsyn till naturresurser och miljö i biståndet många gånger tagits upp i och utanför riksdagen. Statsrådsberedningen hade bl.a. tagit intryck av en mycket uppmärksam debatt i dagstidningarna om miljöfrågor i u-länder. Professor Kaj Curry-Lindahl uppdrogs som konsult åt statsrådsberedningen att utvärdera det bilaterala biståndets miljökonsekvenser. En omfattande, och mycket kritisk, rapport lades fram. Även om denna var mycket vetenskapligt väldokumenterad vad beträffar zoologi och botanik led den dock av att inte vara förankrad i ett biståndstekniskt kunnande. Riksdagen antog inte förslaget om det femte miljömålet utan ansåg att det räckte med vad som sagts om tillväxtmålets innebörd.

Motionsyrkandet (c) om ett särskilt miljömål för biståndet återkom i riksdagen 1979 och 1980 men bifölls inte då heller. En ny ingående

debatt om biståndets mål och medel följde 1981 i riksdagen med särskild hänvisning till resurs- och miljöfrågor, som tagits upp i SIDA's anslagsframställning och regeringens budgetförslag samt i motion om biståndets inriktning. Ökade anslag föreslogs och beviljades till miljö- och markvårdsinsatser, och behovet av sådana insatser underströks efterhand allt kraftigare från flera håll. Det har dock rätt olika åsikter om hur detta bör ta sig uttryck i anslagspostens storlek och budgetens fördelning på anslagsposter.

Då yrkandet om ett särskilt miljömål för biståndet togs upp i riksdagen 1987 (motion 1986/87 U 209 (c)) föranledde det utrikesutskottet att uttala bl.a. följande, som enhälligt godkändes av riksdagen: "Miljö- och markvårdande insatser har numera fått ett så stort utrymme i det svenska utvecklingssamarbetet att miljöhänsyn i praktiken kan sägas utgöra ett av målen för vårt bistånd. Det kan därför finnas goda skäl för att bekräfta detta förhållande även i formuleringen av de biståndspolitiska målen. Utskottet föreslår att regeringen mot bakgrund av de gångna årens erfarenheter gör en översyn av formuleringen av biståndsmålen i syfte att i dem ge uttryck åt hänsynen till miljön."

Ett förslag till formulering av miljömålet överlämnades till regeringen 1987 (SOU 1987:28), vilket ledde till ett förslag som antogs av riksdagen 1988. Biståndet skall främja en "framsynt hushållning med naturresurserna och en omsorg om miljön".

Införandet av det nya miljömålet följdes upp av tidningar och den offentliga debatten i övrigt genom en rad diskussioner om miljö- och utvecklingsfrågor. Valkampanjen 1988 kom i mycket att präglas av miljöfrågor, vilket ju också valresultatet ger uttryck för. Detta fick också konsekvenser för uppföljningen av miljömålet. Regeringens ursprungliga tanke var att miljömålet skulle behandlas som de övriga biståndsmålen, dvs. att de beaktas på ett naturligt sätt i utformningen av det konkreta samarbetet, inom ramen för de projekt och program som bedrivs.

SIDA's miljöinriktade insatser ingick (och ingår) till största delen i det bilaterala landprogramerade biståndet. Det handlar huvudsakligen om långsiktiga program för markvård och skogsbruk. SIDA bedriver sådana projekt i de flesta mottagarländer, men viktigast bland dem är Indien, Etiopien och Kenya. Utöver detta ges stöd via andra anslagsrubriker till fältprogram i vissa länder utanför programlandskret-

sen, t
meto

Sedar
miljö
progr
het p
anvär
huvu
poste
marin
1989/

Även
verks
en för
en sä
miljö
forski

SIDA
de. D
mark
städer
alltme
också
begrä
också
Svårig
projek
förpre

Framv
ökade
inom
SIDA
Under
er: sär
inte fa
målen
lunda.

ksdagen med tagits upp i förslag samt i önskan och beviljandena insatser har dock rätt storlek och

op i riksdagen utskottet att igen: "Miljöutrymme i det som kan sägas goda skäl för de biståndskgrunden av de ringen av miljön."

ill regeringen m antogs av hållning med

ngar och den m miljö- och ut präglas av ir. Detta fick Regeringens om de övriga utformningen och program

sta delen i det huvudsakligen DA bedriver bland dem är ia andra an-amlandskret-

sen, till regionala program, till internationella organisationer, samt till metodutveckling, utbildning med mera.

Sedan 1981/82 har det funnits en särskild delpost för energi- och miljöinsatser utanför landramarna, under anslagsposten Särskilda program. Tack vare att särskilda resurser funnits har SIDA's verksamhet på området utökats betydligt. Den särskilda delposten har t.ex. använts för att bygga upp ett omfattande samarbete med IUCN, med huvudsaklig inriktning på naturresursplanering. Vidare har anslagsposten utnyttjats för samarbete med IMO för motverka effekterna av marina miljökatastrofer. Delposten omvandlades fr.o.m. budgetåret 1989/90 till en egen anslagspost "särskilda miljöinsatser".

Även SAREC har blivit alltmer aktivt i att stödja miljöorienterad verksamhet, mot bakgrund av en ökad insikt om det stora behovet av en fördjupad kunskap om miljöproblemen och hur de kan hanteras. I en särskild skrivelse (skr 1985/86:76) föreslog regeringen att 100 miljoner kronor skulle kanaliseras via SAREC till ett femårigt forskningsprogram kring avskogning och markförstöring.

SIDA's och SAREC's program är huvudsakligen fattigdomsinriktade. De handlar främst om långsiktigt hållbara metoder för bruk av mark och skog. Men u-ländernas befolkningsbild ändras snabbt och städernas miljö, och dess samspel med landsbygdens miljö, kommer alltmer i fokus. I takt med urbanisering och industrialisering växer också den typ av miljöproblem som för några decennier sedan föreföll begränsad till den industrialiserade världen. Denna utveckling speglas också i det ökade utrymme som miljöinriktade insatser får inom Sveriges bredare samarbete med u-länderna. BITS stödjer en lång rad projekt och studier som till övervägande del handlar om skydd mot föroreningar.

Framväxten av miljöinsatser inom det svenska biståndet visar den ökade insikten om betydelsen att värna miljön, och den insikten finns inom samtliga biståndsorgan, dock med en tydligare betoning inom SIDA, SAREC och BITS än inom de övriga (IMPOD och Swedfund). Under budgetarbetet 1988 fördes en diskussion om det skulle inrättas en särskild anslagspost för miljöinsatser. Å ena sidan hävdades att det inte fanns några särskilda anslagposter för de övriga fyra biståndsmålen. Det vore därför inkonsekvent att behandla miljömålet annorlunda. En tydlig avsikt är också att miljöhänsyn skall prägla allt

utvecklingssamarbete, inte bara en liten öronmärkt del av detsamma. Å andra sidan fanns det många som ansåg att miljömålet behövde understrykas med särskild emfas och att det gjordes bäst om det inrättades en särskild anslagspost.

Slutresultatet av debatten blev att särskilda budgetposter inrättades, med följande formulering av Biståndsministern (prop. 1988/89: 100, sid 64); "Det viktigaste sättet att förverkliga miljömålet förblir att låta miljöhänsyn integreras i utvecklingssamarbetet. Detta innebär att miljöhänsyn och hushållning med naturresurser ... skall genomsyra biståndsverksamheten. Jag kommer samtidigt att föreslå ökade resurser till miljö- och naturresursområdet. Jag har också funnit det motiverat att inrätta två särskilda budgetposter för ändamålet, den ena under anslaget C 1. Bidrag till internationella biståndsprogram, den andra under anslaget C 2. Utvecklingssamarbete genom SIDA."

Budgetförslaget omfattade 125 miljoner kronor till miljöinsatser under internationella program och 125 miljoner kronor till särskilda miljöinsatser inom SIDA. Det bör nämnas att SIDA utarbetat en särskild handlingsplan för hur verket avsåg att utveckla arbetsrutiner, metodik och kompetens inom miljöområdet. SIDA's förslag till medelsram inom anslagsposten var 85 miljoner kronor, vilket regeringen följaktligen ökade med 40 miljoner till budgetpropositionen.

Vid den debatt som sedan följde om budgetförslaget ökade riksdagen medelsanvisningen för anslagsposten "särskilda miljöinsatser" med 100 miljoner kronor. Den kortfattade skildringen ovan visar att de studerade besluten involverat många olika aktörer inom biståndsorganen, utrikesdepartementet, riksdagen och samhället i övrigt. Riksdagen har spelat en mycket aktiv roll sedan slutet av 1970-talet i detta avseende, vilket antalet motioner visar och, sedan miljömålet fastlagts, dess agerande i budgetprocessen visar. Det faktum att riksdagen ökade på en enstaka anslagspost visar på ett mycket aktivt förhållningssätt till miljömålet.

Remissförfarandet på den biståndspolitiska utredningen 1977 gjorde att det vetenskapliga etablissemanget till del engagerades i frågan om miljömålet. Både universitetens remissvar och professor Lindahls utredning visar på ett aktivt engagemang. Resultaten av vetenskapligt arbete och de uttalanden från forskarvärlden som följer har också en mycket stor genomslagskraft i den allmänna opinionen när det gäller

iv detsamma.
ålet behövde
bäst om det

er inrättades,
983/89: 100,
förelir att låta
a innebär att
ll genomsyra
ökade resur-
nnit det mo-
ålet, det ena
program, det
i SIDA.”

miljöinsatser
till särskilda
utarbetat en
arbetsrutiner,
s förslag till
vilket reger-
positionen.

riksdagen
nsatser” med
i visar att de
n biståndsr-
övrigt. Riks-
0-talet i detta
jömålet fast-
att riksdagen
ktivt förhåll-

i 1977 gjorde
s i frågan om
ssof Lindahls
vetenskapligt
har också en
när det gäller

miljöfrågor. SAREC har också bidragit till att engagera forskarsamfundet inom den operationella uppföljningen av miljömålet. Forskningen på fältnivå ger en grund för ställningstagande med ökad tyngd i policyfrågor.

Massmedia har spelat en stor roll. Tidningar och TV har uppmärksammat de traditionella miljöproblemen vad gäller ökenbildning, avskogning och erosion. De mera ”moderna” miljöproblemen till följd av urbanisering och industrialisering har också rönt stor uppmärksamhet. Brundtlandrapporten har fått en stor spridning och är en självklar del av allmänhetens kunskap om de internationella sambanden inom miljöområdet. En lång rad frågor som t.ex. de tropiska regnskogarnas betydelse för genetisk artrikedom har uppmärksamrats, liksom de globala problemen som leder till den s.k. växthuseffekten och till skadorna på atmosfärens ozonskikt.

Men viktigast av allt är den tyngd och det politiska gehör som miljöfrågor fått under 1980-talet. Det är alltså många aktörer som influerat beslutsprocessen, ofta på ganska långt avstånd från händelsernas centrum. Hur får då dessa tillgång till relevant beslutsunderlag för sitt agerande? Inom biståndsorganisationerna finns ett ganska omfattande material om resultaten i förhållande till de olika miljöorienterade verksamheter som bedrivits sedan slutet av 1970-talet. Dessa redovisades i översynen av de biståndspolitiska målen (SOU 1987:28), och de har också presenterats i myndigheternas anslagsframställningar inför budgetåret 1989/90 och 1990/91. SIDA har också gjort två framställningar till regeringen om hur medlen för särskilda miljöinsatser 1989/90 skall användas. Dokumenten når därför riksdagen och dess utrikesutskott genom utrikesdepartementet, och en stor del av den information som finns om hur miljöfrågor beaktas i utvecklingssamarbetet kondenseras i regeringens budgetproposition.

När det gäller miljömålet har riksdagsledamöter uppträtt som visionärer. De har uppträtt i rollerna som operationell, taktisk och strategisk kontrollant. Möjligtvis också som lärare/informatörer. Nu är det förstås inte riksdagen i sin helhet som uppträtt så, men vi sammanfattar här den nivån i beslutshierarkin med kollektivet. Det är enstaka riksdagsledamöter inom utrikesutskottet eller personer som väckt motioner som är aktörer. De har ibland också möjlighet att påverka genom styrelserepresentationer och genom att göra inlägg i debatten.

De möjligheterna ligger dock utanför vad vi har kunnat behandla i fallstudierna.

Andra offentliga organ, departement och myndigheter.

Fallstudierna anlägger ett aktörsperspektiv, det är de organisationer som reellt tillför nätverket resurser i termer av pengar, tid och kunskap, formell makt, som kan identifieras som aktörer. Om en organisation bara varit mycket marginellt involverad, eller om den följt verksamheten på avstånd genom att ha del av ett informationsflöde, så uppmärksammas detta inte. Ett undantag utgöres dock av tillkomsten av miljömålet. Som vi sett ovan spelade både massmedia och forskarvärlden en viktig roll för att det skulle bli ett nytt biståndspolitiskt mål.

Men vi har inte identifierat några andra aktörer bland departementen. Det som annars vore intressant är att se finansdepartementets roll. Som sagt har vi dock inte kunnat urskilja departementet som aktör inom ramen för fallstudiernas nätverk.

Det är egentligen bara Riksrevisionsverket (RRV) som uppträder som aktör vad gäller utformningen av nya riktlinjer för varubiståndet. RRV uppträdde där i rollen som taktisk kontrollant. RRV har genom sin utredningsverksamhet uppträtt i liknande roller vad gäller att studera myndigheternas konsultupphandling, revisionen inom projekten, och andra operativa aspekter. Detta har förmodligen också haft konsekvenser på våra fallstudier, men det har inte lyfts fram som något som påverkat de skeenden vi beskrivit.

Slutsatsen är att andra myndigheter och departement spelat en mycket liten roll för de beslutsprocesser vi har studerat – på de flesta har de inte spelat någon roll alls. Detta beror på att biståndet är en internationell verksamhet, så spelar t.ex. finansdepartementet inte någon central roll (även om alla regeringsbeslut om medel till biståndsinsatser går på gemensam beredning till finansdepartementet, som måste godkänna det innan beslut tas), och RRV har inte studerat biståndsprojektens effekter (vilket troligen reflekterar en prioritering därifrån, man har valt att revidera den svenska delen av biståndet).

att behandla i

organisationer och kunskap, organisation enligt verksamhetsflöde, såvitt avseer tillkomsten och forskarpolitiskt mål.

departementets roll. Som en aktör inom

uppträder som ståndet. RRV utgår genom sin verksamhet att studera projekten, och i haft konsekvenser som något som

lat en mycket starkt har de inte internationell en central roll. Satsningar går på de mest godkända utvecklingsprojekten, man har

3.3 Sammanfattning.

En utgångspunkt för diskussionen i kapitlet var att vi ser biståndssamarbetet som en arena där olika aktörer uppträder i ett antal skilda roller. Beslutsprocesserna äger rum på denna arena och vi har beskrivit relationerna mellan aktörerna som ett nätverk. Beslutsprocessernas miljö kan fångas med hjälp av strukturella karaktäristika som storlek (antalet aktörer), koppling (kontakternas täthet) och utformning (arbetsfördelning mellan aktörerna). Vart och ett av dessa tre begrepp kan ses som en "designvariabel".

Koppling, dvs tätheten i kontakterna, har vi helt enkelt beskrivit som antingen lös eller hård. Med löst kopplade nätverk avses sådana där deltagarna inte har så mycket kontakter med varandra, eller där varje enskild aktör bara har kontakt med ett fåtal andra organisationer som deltar i nätverket. När det gäller utformning (arbetsfördelning) har vi använt begreppet redundans. Om nätverket har en redundans av delar så är arbetsfördelningen klar och tydlig, och organisationerna gör olika saker. Om nätverket har en redundans av funktioner innebär det att arbetsmomenten överlappar varandra; att en rad aktörer uppträder i samma roller.

Fallstudierna visar att designvariablerna hänger ihop. När aktörerna är nära kopplade till varandra delar de ofta samma arbetsuppgifter. Nära kontakter hänger ihop med otydlig arbetsfördelning (och förmodligen både som orsak och verkan). Däremot är de fall där aktörerna är löst kopplade till varandra oftast kännetecknade av en klar och tydlig arbetsfördelning. Vi tycker oss kunna urskilja två grundtyper av beslutsmiljöer; **typ 1** som är hårt kopplad och med en redundans av funktioner, samt **typ 2** som är löst kopplad och med en redundans av delar. Men både typ 1 och typ 2 miljöer kan förekomma på stora såväl som små nätverk.

När det gäller rollfördelning började vi med att diskutera vilka roller som finns inom utvecklingssamarbetet. Vi har då karakteriserat en "typisk" biståndsinsats för att se vilka roller de olika aktörerna spelar. Vi fann att det kunde vara lämpligt att urskilja nio sådana roller; den som visionär, finansiär, kontaktförmedlare, nätverksbyggare, operatör, operationell-, taktisk- och strategisk kontrollant, samt den som utbildare/informatör.

Hur såg då rollfördelningen ut inom nätverkens miljö? Vi fann att biståndsorganisationerna spelade de flesta rollerna, men rolluppsättningen varierade. Utrikesdepartementets u-avdelning spelade relativt få roller, men där den förekom var rolluppsättningen bredare än vad den "formella" bilden låter ana. Andra aktörer lyser med sin frånvaro, utom i två fall. I det ena spelade riksdagen många och viktiga roller, i det andra agerade Riksrevisionsverket. Slutsatsen är att vid denna typ av fallstudier är det svårt att urskilja andra aktörer än de inom biståndsmyndigheterna. Fallstudierna visar på en totalt sett mycket decentraliserad beslutsmiljö.

Vi skall nu göra en kort sammanfattning av beslutsprocessernas miljö och aktörernas roller i tabell 3.7. I de fallstudier där nätverken är löst kopplade (få kontakter mellan aktörerna) tenderar myndigheterna, överlag, att spela färre roller. Av det följer också att de spelar färre roller där det finns ett överflöd (redundans) av delar. Detsamma gäller u-avdelningen. På samma sätt ser vi att hårt kopplade nätverk har en redundans av funktioner, fler aktörer uppträder i olika roller och man har många kontakter på alla ledder i nätverket. Det är dock inte givet att det är myndigheterna som spelar flera roller, heller inte att det skulle vara u-avdelningen.

Vi kan särskilt notera att inom ett stort nätverk, som landprogrammet i Zambia, förekommer flera aktörer i samma roller. Detta trots att storleken skulle kunna medge en annan utformning av dessa "designvariabler". Det finns dock en tydlig fördel med den utformning vi ser, vilket kommer att framgå när vi även studerat beslutsunderlagets karaktär, nämligen en garanti att de väsentliga frågorna tas upp.

Vi kan också se att på de nätverk som är löst kopplade och som utmärks av en redundans av delar spelar myndigheterna inte rollen strategisk kontrollant i tre fall av fyra. Kontrollfunktionen inriktas på den operationella nivån, i den mån den förekommer. Vi ser också att u-avdelningen inte heller spelar några kontrollantroller här (parentesen anger att fallstudierna pekar på att kontrollfunktionen inte utövas aktivt).

En av de strukturella dimensionerna beskriver nätverkens storlek. Det är märkbart att den dimensionen inte har något särskilt samband med de andra dimensionerna. Trots att fallet "riktlinjer varubistånd" beskriver ett litet nätverk ser vi att det har samma karaktäristika som det

... fann att rolluppsätt-
 elade relativt redare än vad
 i sin frånvaro, viktiga roller,
 vid denna typ än de inom
 t sett mycket

...nas miljö
 verken är löst yndigheterna,
 e spelar färre samma gäller
 ätverk har en roller och man
 dock inte givet r inte att det

...programmet
 Detta trots att v dessa "de-
 utformning vi tsunderlagets
 tas upp.

... utmärks len strategisk
 iktas på den r också att ur
 (parentesen i inte utövas

... storlek. Det samband med
 ibistånd" bestäka som det

Tabell 3.7 Beslutsprocessernas miljö och aktörernas roller

| | Nätverkens struktur | | Rollen | | U-avdelning |
|--------------------------|---------------------|----------|------------|--------------|-------------|
| | Storlek | Koppling | Utformning | Myndigheter | |
| Landprogram Zambia | Stort | Hårt | Funktioner | V F TK SK | V TK SK |
| Riktlinjer Varubistånd | Litet | Hårt | Funktioner | F O OK TK | (TK) |
| Sektorsstöd utbildning | Mellan | Löst | Delar | F OK TK SK | (TK SK) |
| Pappersbruk Mufindi | Stort | Löst | Delar | F TK OK | (SK) |
| Landsamarbete Kuba | Mellan | Löst | Delar | F N K | TK SK |
| Forskningsstöd Sri Lanka | Stort | Löst | Delar | F N OK | (SK) |
| Miljömålet | Stort | Hårt | Funktioner | N K OK TK SK | |

Kod Förkortningar: Visionär (V), Finansär (F), Nätverksbygge (N), Operatör (O),
 Kontaktförmedlare (K), Utbildare/informatör (U), Strategisk
 kontrollant (SK), Taktisk kontrollant (TK), Operationell kon-
 trollant (OK)

stora nätverket "landprogram Zambia". Slutsatsen är att i den mån det finns fördelar med hårt kopplade nätverk och en redundans av funktioner, så kan både stora och små nätverk utformas på det sättet. En sådan fördel skulle kunna vara att på dem genereras mer information och det kanske ger förutsättningar för ett mera ändamålsenligt bistånd.

Vi ser också att de mellanstora och större nätverken är löst kopplade och har en redundans av delar. Det kan bero på det snäva urvalet av fall att vi inte sett exempel på andra strukturella karaktäristika där, men det kan också bero på att de tenderar se ut så. Det kan finnas orsaker som för större nätverk mot redundans av delar och lös koppling, m.a.o. en dynamisk analys skulle kanske urskilja förändringar i nätverkens struktur över tiden. Rent logiskt skulle det kanske vara så att en fördel med dem är relativt hög inre effektivitet.

Det är dock svårt att dra några säkra slutsatser om sambanden mellan beslutsmiljö och effektivitet. Det behövs mera information innan vi går in på frågan om det är bra eller dåligt med hårt kopplade nätverk och redundans av funktioner – eller tvärtom? Vi kan dock se att det verkar som om kontrollfunktionerna blir mera aktiva vid nätverk som har dessa karaktäristika, både vad gäller u-avdelning och myndighet. Först skall vi se närmare på beslutsunderlaget och vad som kännetecknar det, vilket blir föremål för nästa kapitel.

4.

Det h
inom
utför
förhå
Sedan
beslu
komr
i avsn

I näst
kan a
val a
närt,
vi ser
ett så
utesl

Stutl
kostr
fråga
Ofta
beslu
avsn
kostr
beslu
proc

4.1

En b
mati
möjl
vrdk
proje
sekte

tt i den mån det ndans av funk- å det sättet. En er information sentigt bistånd.

r löst kopplade a urvalet av fall ka där, men det as orsaker som ling, m.a.o. en r i nätverkens så att en fördel

banden mellan ation innan vi pplade nätverk dock se att det id nätverk som och myndighet. om känneteck-

4. Beslutsunderlaget

Det här kapitlet behandlar beslutsunderlaget, dvs vad handläggarna inom biståndsförvaltningen har för material till sitt förfogande när de utför sitt arbete. Först definierar vi vad utvärderingar är och hur det förhåller sig till begreppet beslutsunderlag. Det sker i avsnitt 4.1. Sedan diskuterar vi hur beslutsunderlaget tas fram och vilken typ av beslutsunderlag man har i olika situationer, dvs vilka metoder som kommer till användning för att skapa ett bra beslutsunderlag. Det sker i avsnitt 4.2.

I nästa avsnitt, 4.3, visar vi hur man använder beslutsunderlaget. Det kan användas för att förbättra programmen, t.ex. genom att ge stöd för val av handlingsalternativ. Men det kan också användas mera visionärt, t.ex. genom att stimulera en debatt och ifrågasätta den verklighet vi ser. Utvärderingar kan användas som information, och kanske som ett sätt att legitimera verksamheten. Det ena användningsområdet utesluter inte det andra.

Slutligen har vi valt att ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om kostnadseffektivitet. Det sägs att alla utvärderingar skall ta upp den frågan, men det gör de inte – varken i Sverige eller någon annanstans. Ofta besvaras den frågan inte alls inom ramen för det tillgängliga beslutsunderlaget. Dessutom är det inte så enkelt att finna svar. I avsnitt 4.4 belyser vi med några exempel från fallstudierna hur kostnadseffektivitet bedömts. Ett sammanfattande avsnitt diskuterar beslutsunderlaget mot bakgrund av vad vi tidigare sagt om beslutsprocesser och deras miljö.

4.1 Definitioner.

En biståndsmyndighets beslutsunderlag består av ett stort antal informationskällor, som tillsammans bidrar till myndighetens lärande och möjlighet att fatta bra beslut. Cassen (1986) urskiljer följande huvudkällor; formella utvärderingar, arbetsrapportering från löpande projekt, finansiella revisioner, forskningsaktiviteter, projekt- och sektorgenomgångar. Till detta kan också läggas den informella rap-

porteringen inom organisationen, t.ex. i form av promemorior efter besök, "veckobrevsrapportering", m.m. (Forss, 1985).

Alla dessa informationskällor, oberoende av om de resulterar i skrivna dokument eller ej, används som underlag i beslutsprocessen. Betydelserna av de olika typerna varierar beroende på organisationens sätt att arbeta och verksamhetens natur. Ibland kan formella utvärderingar spela en stor roll i handläggningen. I andra fall förlitar man sig kanske hellre på löpande arbetsrapportering från projekten.

Gemensamt för alla källorna är att de svarar på frågor om verksamhetens natur och värdet av den. Är den bra eller inte? Hur bra är den? Det går tillbaka till begreppets ursprungliga betydelse; att utvärdera innebär att fastställa eller bedöma värdet av, eller resultatet av någonting (Svenska Akademiens Ordlista, 1986). Av detta följer att utvärdering är en aktivitet – det innebär att svara på frågan om hur bra någonting är. Begreppet i sig säger egentligen inte något om hur frågan skall besvaras.

Frågan om hur bra en biståndsinsats är kan delas upp i olika komponenter. Man kan urskilja fyra delområden av frågor, vilka i sin tur innehåller ett helt batteri av frågor inom vart och ett (Rossi, Freeman & Wright, 1979):

1. *Frågor om planering:*

Hur ser målen ut? Vad har man för målgrupp? Hur stor är målgruppen och var finns den? Är projektet upplagt så att man når målen och är chanserna att lyckas så goda som möjligt?

2. *Frågor om uppföljning:*

När projektet ut till de personer, hushåll eller andra enheter som utgör målgruppen? Tillhandahåller projektet de resurser och tjänster som förutsatts i planeringsfasen? Levereras de i tid och enligt budgeterade kostnader?

3. *Frågor om effekter:*

Vad har projektet för betydelse för målgruppen (för målet)? Vilka effekter har det? Finns det några bieffekter av projektet? Om det är så att det finns positiva effekter, är det säkert att de härrör ur projektet eller kan de ha uppkommit av andra anledningar?

seniorer efter

iterar i skrivna
ssen. Betydel-
ionens sätt att
utvärderingar
nar sig kanske

m verksamhe-
ra är den? Det
att utvärdera
resultatet av
detta följer att
gan om hur bra
om hur frågan

olika kompo-
vilka i sin tur
ossi, Freeman

är målgruppen
målen och är

heter som ut-
r och tjänster
enligt budge-

målet)? Vilka
? Om det är så
ör ur projektet

4. Frågor om kostnadseffektivitet:

Vad kostade det att genomföra projektet? Hur förhåller sig kostnader-
na till den nytta projektet gjort? Utgör projektet en effektiv använd-
ning av resurserna, eller finns det andra alternativ som ger bättre
utdelning i förhållande till de insatta medlen?

När vi i det följande talar om beslutsunderlag menar vi de typer av
analytiskt material som besvarar någon av ovanstående frågor. Vi
menar också att detta är synonymt med utvärdering och vi ansluter oss
därmed till en bred tradition inom utvärderingsforskningen (Patton,
1982; Fitz-Gibbon & Morris, 1978; Isaac & Michael, 1980; Rossi,
Freeman & Wright, 1979; liksom årsböckerna "Evaluation Studies",
volym 1-10). Däremot använder vi begreppet utvärdering på ett något
annat sätt än vad man brukar göra inom biståndsverksamheten.
OECD's expertgrupp på utvärderingsfrågor har anammat följande
definition:

Evaluation – An examination as systematic and objective as possible of
an on-going or completed project or programme, its design, imple-
mentation and results, with the aim of determining its efficiency,
effectiveness, impact, sustainability and the relevance of the objectives.
The purpose of an evaluation is to guide decision-makers. (OECD, 1986)

På ett sätt kan man tycka att ansatsen hos Rossi, Freeman & Wright,
m.fl. behöver kvalificeras. Det kan inte vara rimligt att allt möjligt löst
tyckande som svar på frågorna ovan betraktas som utvärdering. Så är
det inte heller, de flesta anför att det som särskiljer utvärderingar är att
man använder vetenskapliga metoder när man söker svar (se t.ex.
Forss, 1985).

Frågan kvarstår till viss del. Det är inte givet vad som är att betrakta
som vetenskapliga metoder, det rör sig om en flytande gräns (Henessy,
1979). I texten nedan kommer vi därför att kategorisera fyra sätt att
besvara frågorna – metoder som är olika till sin karaktär och där två av
dem kan betraktas som vetenskapliga. Det gör vi i avsnitt 4.2. Men när
vi talar om beslutsunderlag är det också intressant att ta del av sådant
material som inte är framtaget med vetenskapliga metoder, det kan
vara minst lika användbart. Två av våra kategorier avser beslutsunder-
lag som genererats på annat sätt, t.ex. genom mer eller mindre
strukturerade observationer.

Jämför vi nu med OECD definitionen finner vi att den inte är tydlig när
det gäller gränsen för vad som är metodologiskt avgörande – den ger

inte möjlighet att urskilja olika typer av beslutsunderlag. Å andra sidan är den väldigt bred när det gäller innehåll. Som vi kommer att se är det få rapporter som innehåller svar på alla de frågor den tar upp. När det gäller syftet är den däremot snäv, med utvärdering avser den enbart sådant material som används i projekt- eller programledningen. Vi har istället valt att skilja mellan flera sätt att använda utvärderingsinformation inom ramen för en beslutsprocess. Det är också viktigt att notera att en utvärdering kan användas på flera olika sätt, bl.a. beroende på var i organisationen den används och vad aktörerna har för syfte.

Ibland har det anförts att utvärdering är en granskning som görs av någon utanförstående person, någon som inte tidigare varit associerad med verksamheten och som inte har något partsintresse (Scriven, 1971; Hamilton et al., 1977). Visserligen är det inte del av t.ex. OECD definitionen, men det är en dominerande praxis i biståndssammanhang. Men forskare har visat att externt genomförda utvärderingar inte nödvändigtvis har stor betydelse (Norfin, 1974; Rondinelli, 1976; Dubey, 1977) och en jämförande studie visade att ett antal externt genomförda utvärderingar faktiskt genererade sämre beslutsunderlag än internt genomförda (Forss, 1985).

Det finns flera anledningar till att det inte går att jämställa hög kvalitet och objektivitet med den externa/interna anknytningen. För det första uppstår alltid frågan vad som är externt. En sektorbyrå på SIDA kan ha ett stort intresse av att ifrågasätta en verksamhet som härrör från en regionavdelning, även om man tillhör samma organisation. En utanförstående konsult kan däremot vara beroende av fortsatta uppdrag och är därmed inte helt objektiv. Dessutom görs uppdragsbeskrivningen alltid internt och den sätter oftast gränsen för vilka frågor som kan tas upp och hur kritiska de blir.

Rent metodiskt finns det sällan en enda sann och objektiv bild av verkligheten, förr eller senare kommer utvärderaren in på subjektiva värderingsfrågor. Om man är i någon mening intern eller extern har knappast någon betydelse för sakfrågan. Utvärdering spelar en nyckelroll för att bygga upp förmågan till organisatoriskt lärande, följaktligen bör handläggarna i biståndsorganen själva ta aktiv del i utvärderingsprocessen. Det framgår av att man spelar rollerna som operationell, taktisk och strategisk kontrollant, vilket visades i kapitel 3.

Innebörd
till respel

Därmed i
eller att d
Men det ä
fall, och
komplem
externa u
intern be
tionens lä

När v nu
i minnet;
av någon
i den hä
analytisk
besvara
"kungsm
tionsmä:
andra typ
men det t

4.2 B

Låt oss fö
man har a
man besv
effektivi
ringssyste
bedöma u
informati

För att pr
fallstudie
Naturligt
mycket sv

Innebörden i det är just att man svarar på utvärderingsfrågor som hör till respektive kategori.

Därmed är det inte sagt att extern granskning inte har någon betydelse, eller att det inte bör förekomma. Tvärtom, det kan vara nyttigt och bra. Men det är inte avgörande för kvaliteten på beslutsunderlaget i enstaka fall, och det är viktigt att se den externa utvärderingen som ett komplement och en stimulans till fortsatt intern utvärdering. Den externa utvärderingen får absolut inte bli ett substitut för en löpande intern bedömning av det man finansierar, i så fall hämmas organisationens lärförmåga.

När vi nu går vidare är det viktigt att hålla definitionen av **utvärdering** i minnet; det är en aktivitet för att finna ut värdet, eller resultatet, av någonting. Den aktiviteten kan utföras på olika sätt. Utvärdering i den här meningen är synonymt med någon form av bearbetat, analytiskt och skriftligt beslutsunderlag. Vi ställer aktiviteten att besvara frågor genom att värdera i centrum, det är det som är "kungsmärket" för en utvärdering. Utvärdering är därför definitionsmässigt en del av begreppet beslutsunderlag. Det finns förstås andra typer av beslutsunderlag, t.ex. sådant som inte fästs på papper, men det behandlar vi inte här.

4.2 Beslutsunderlagets karaktär

Låt oss först se hur beslutsunderlaget kommit till, dvs vilka metoder man har använt inom utvärderingsverksamheten. Vi skall alltså se hur man besvarat de frågor om planering, genomförande, effekter och effektivitet som visades ovan. Detta hjälper oss att förstå utvärderingssystemet och organisationens behov av information, samt att bedöma utvärderingssystemets möjligheter att generera nödvändig information.

För att praktiskt kunna hantera ett så pass omfattande material som fallstudierna innehåller har vi identifierat fyra typer av metoder. Naturligtvis innebär detta förenklingar och i vissa fall kan det vara mycket svårt, eller omöjligt, att placera en utvärdering i rätt fack. Men

förenklingar är nödvändiga för att se skogen, inte bara enstaka träd. De behövs för att ge en förståelig bild av helheten.

En utvärdering kan vara framtagen med hjälp av vetenskaplig metod med alla de krav detta ställer på empiriskt underlag, källkritiskt betraktelsesätt och utvecklat samarbete mellan teori och metod. Utvärderingar kan också baseras på tillämpad forskning. Detta innebär att utvärderingen bygger på en redan utvecklad teoretisk och metodisk ansats, som den tillämpar på ett empiriskt underlag. En tredje kategori utgörs av vad vi kallar utredningar. Dessa har inte någon direkt vetenskaplig ambition, däremot kan de innehålla synteser av mer vetenskapligt inriktade utvärderingar. Men framförallt bygger de på erfarenhet och sunt förnuft, samt följer ofta en byråkratisk arbetsmodell. Slutligen har vi arbetsrapporter som kan ha samma inriktning som en utredning, men är betydligt mera operativt inriktade och ofta mindre ambitiösa i sin uppläggning. Exempel på sådant material är promemorior inom en myndighet, brev från ambassaden eller biståndskontoret till hemmamyndigheten, och kvartalsrapporter från de projektansvariga.

En central poäng i resonemanget är att alla typerna kan vara klart och tydligt utvärderande – de bedömer utvecklingen inom ett projekt och rapporterar framgångar och motgångar. De innehåller värdeutsagor som ligger till grund för framtida beslut. De fyra kategorierna är inte en kvalitetsindelning. Det vore kanske frestande att tro att utvärderingar baserade på en vetenskaplig metod skulle vara i någon mening "bättre" än t.ex. arbetsrapporter. Så är inte fallet. De viktigaste kvalitativa kriterierna är istället om de svarar på frågor som är relevanta att ställa inför beslutstillfället, om de ger rätt svar, om de är tillgängliga för beslutsfattarna. Detta har a priori inget med metoden att göra.

Figur 4.1 visar fördelningen mellan de olika utvärderingstyperna. Vi har klassificerat allt beslutsunderlag vi hittade i fallstudierna efter hur det är framtaget och sedan har vi summerat de olika kategorierna. Som framgår av figuren dominerar kategorin utredningar överlägset; mer än hälften av beslutsunderlaget byggde på en byråkratisk arbetsmodell, erfarenhet och sunt förnuft. Därefter följde arbetsrapporter, dvs. någon typ av nedtecknad, bearbetad reflektion över värdet av projektet. De utgjorde knappt en fjärdedel av det totala beslutsunderlaget.

Figur

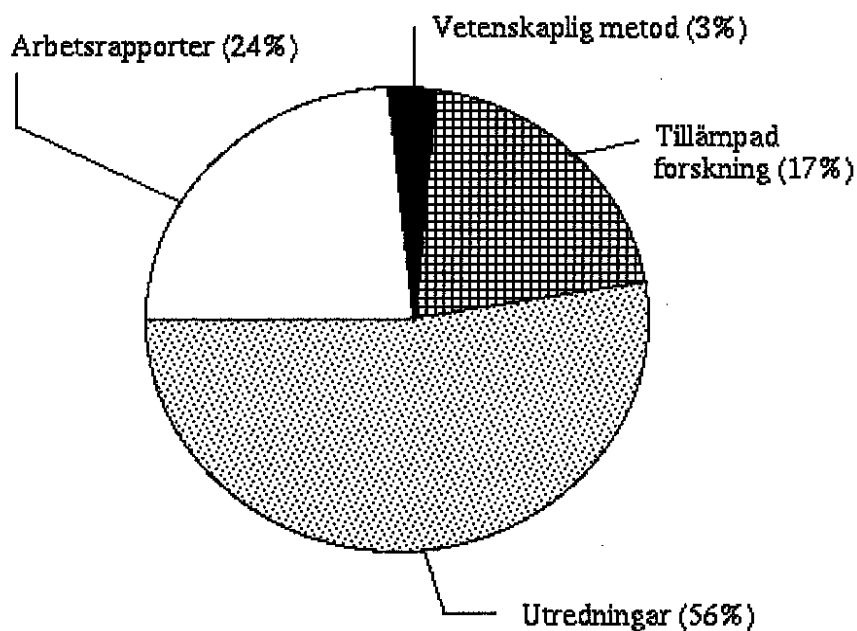
Arbets

Därefter
av mater
3%.

Nu har v
Men vi h
sådana s
(4) effek
avsnitt 4
genomfö
gor om g
besvaras
det gansk

Finns det
frågor so
utvärderi
drag. I de
utvärderi

Figur 4.1 Beslutsunderlagets karaktär

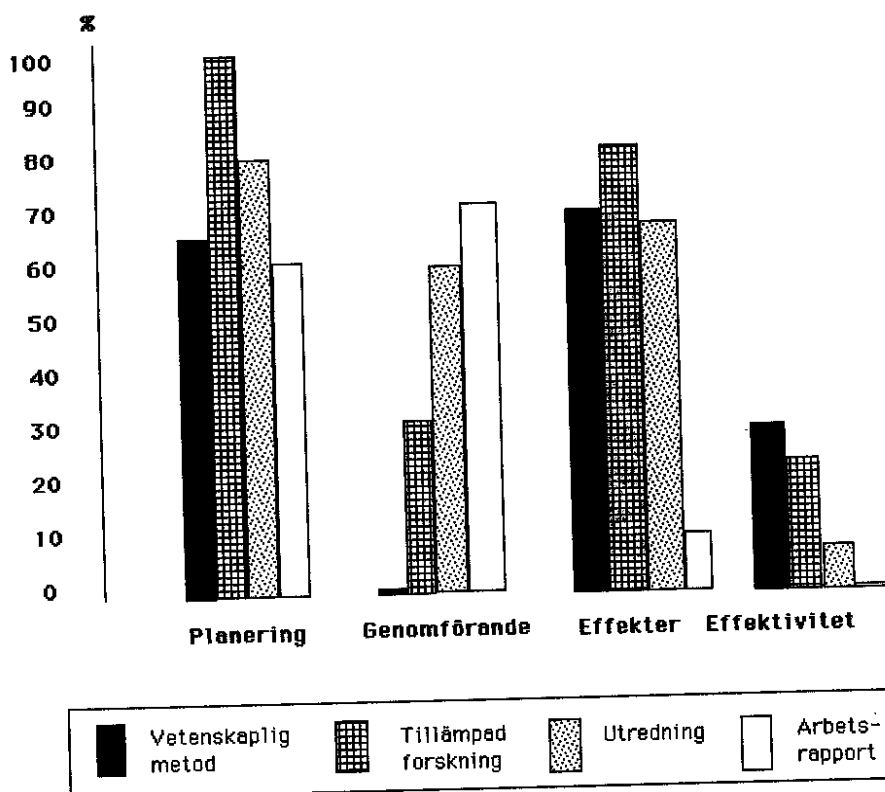


Därefter följde de tillämpade forskningsansatserna, som utgjorde 17% av materialet. Det vetenskapligt baserade beslutsunderlaget utgjorde 3%.

Nu har vi sett hur utvärderingarna besvarar "utvärderingsfrågorna". Men vi hade flera olika typer av sådana frågor; vi gjorde skillnad på sådana som avsåg (1) planering, (2) genomförande, (3) effekter, samt (4) effektivitet, baserat på Rossi, Freeman & Wright (1979) – enligt avsnitt 4.1. Merparten, 71% besvarar frågor som rör planering och genomförande. 40% besvarade planeringsfrågor, 31% besvarade frågor om genomförande. I ungefär 1/4 av utvärderingarna ställs (och besvaras) frågor om projektens effekter på målgruppen. Slutligen är det ganska sällsynt att man besvarar frågan om kostnadseffektivitet.

Finns det då något samband mellan hur frågorna besvaras och vilka frågor som besvaras. I tabell 4.1 har vi ställt samman de olika utvärderingskategorierna och typen av frågor. Det finns några huvuddrag. I de fåtal fall frågor om kostnadseffektivitet ställs görs det i utvärderingar baserade på vetenskaplig metod, samt i de som utgår

Tabell 4.1 Beslutsunderlagets frågor och karaktär



från en tillämpad forskningsansats. Bedömning av kostnadseffektivitet är betydligt mindre vanligt i utvärderingar av utrednings- och rapportkaraktär.

Utvecklingssamarbetets effekter bedöms i alla utvärderingar, men de är mycket mindre vanliga i arbetsrapporter än i de andra typerna. Arbetsrapporterna handlar huvudsakligen om planerings- och genomförandefrågor. Att besvara de andra frågorna kräver som regel mer arbete än vad man har möjlighet att lägga ned i arbetsrapporterna. Planerings- och genomförandefrågor dominerar också i utredningar och utvärderingar med tillämpad forskningsansats. Däremot behandlas de inte så ofta i utvärderingar med vetenskaplig metod.

Som bekant är SIDA, SAREC och BITS olika vad gäller resurser och verksamhetens inriktning. Det finns därför anledning att antaga att de

Tabell

Planering
Genomförande
Effekter
Effektivitet

aggreger och ställning för utvärdering kolumn

Profiler de övriga beslutssekvens och ungefär forsknings Dessa i Kostnaden der myndig

Ser vi så Länk a bl utvärdering sta hand mindre konsult projekter vetenskap deras res anses int metod en baserad n

Tabell 4.2 Typ av utvärdering och frågor – SIDA

| | Vetenskaplig metod | Tillämpad forskning | Utredning | Arbetsrapport |
|--------------|--------------------|---------------------|-----------|---------------|
| Planering | 2 | 11 | 23 | 14 |
| Genomförande | | 4 | 19 | 13 |
| Effekter | 2 | 9 | 18 | 2 |
| Effektivitet | 1 | 4 | 2 | |

aggregat vi visat ovan döljer betydande variationer mellan myndigheter och projekt/program. Låt oss börja med att se på SIDA. Sammanställningen i tabell 4.2 bygger på de tre fallstudierna Mufindi, varubiståndet och landprogrammet i Zambia. Eftersom varje utvärdering kan svara på flera frågor samtidigt kan summan av rader och kolumner bli större än antalet utvärderingar.

Profilen på utvärderingar inom SIDA skiljer sig på vissa punkter från de övriga myndigheterna. Gemensamt är att den övervägande delen av beslutsunderlaget består av arbetsrapporter och utredningar. I konsekvens därmed svarar underlaget framförallt på frågor om planering och genomförande. Men till skillnad från de övriga myndigheterna har ungefär 20% av utvärderingarna genomförts med någon form av forskningsansats (vetenskaplig metod eller tillämpad forskning). Dessa i sin tur har främst bearbetat frågor om planering och effekter. Kostnadseffektivitet förekommer mindre ofta än de andra frågorna, men denna fråga tas ändå oftare upp inom SIDA än hos de två andra myndigheterna.

Ser vi så på beslutsunderlaget inom SAREC's forskningsstöd till Sri Lanka blir bilden något annorlunda (tabell 4.3). Även här dominerar utvärderingstyperna utredningar och arbetsrapporter. Dessa tar i första hand upp frågor om planering och genomförande, och till en mindre del frågor om insatsens effekter. Dessutom tillkommer närkonsulternas årliga granskning av uppnådda resultat inom forskningsprojekten. Denna granskning kan på ett sätt sägas utgå från en vetenskaplig ansats då närkonsulten bedömer de olika projekten och deras resultat utifrån inomvetenskapliga kriterier och vad som där anses intressant och relevant. Däremot kan man inte påstå att själva metoden för granskningen innebär tillämpning av någon forskningsbaserad metod. Närkonsulternas utvärderingar är därför till sin form

Tabell 4.3 Typ av utvärdering och frågor – SAREC

| | Vetenskaplig metod | Tillämpad forskning | Utredning | Arbetsrapport |
|--------------|--------------------|---------------------|-----------|---------------|
| Planering | | | 4 | 2 |
| Genomförande | Närkonsulternas | | 4 | 2 |
| Effekter | årliga resultat | | 3 | |
| Effektivitet | rapportering | | | |

utredningar, men med ett vetenskapligt innehåll. Vi kan slutligen konstatera att frågor om kostnadseffektivitet inte berörs i beslutsunderlaget.

BITS, slutligen, har en profil på sitt beslutsunderlag som avviker något från den generella bilden ovan vad gäller utvärderingarnas metodansatser (tabell 4.4). I vår fallstudie har man arbetat med utredningar och arbetsrapporter. Kategorin utredningar dominerar, med rätt stor variation i kvalitet inom kategorin. Utvärderingar med någon form av vetenskaplig ansats saknas. Materialet svarar oftast på frågor om planering, genomförande och effekter. Inte heller hos BITS spelar frågor om kostnadseffektivitet någon framträdande roll.

BITS' arbetssätt har gjort det naturligt att koncentrera sig på ex ante utvärderingar, dvs. bedömningar av vad som ur utvecklingssynpunkt kan anses vara bra projekt att stödja. Ex post utvärderingar, kopplade till organisationens lärande i någon mening förefaller ha varit mer ovanliga. Det var först 1988 som man inledde en serie utvärderingar av det stora Kuba-programmet i akt och mening att se över samarbetets innehåll och karaktär. Det är också i en sådan utvärdering som kostnadseffektiviteten i delar av stödet diskuteras.

Sammanfattningsvis, i stort uppvisar de tre myndigheterna samma profil på sitt beslutsunderlag och de frågor utvärderingarna besvarar. Men det finns också skillnader, främst gäller det andelen utvärderingar av forskningskaraktär och behandlingen av frågan om kostnadseffektivitet. Bådadera är mera frekventa hos SIDA än hos någon av de övriga. Skillnaderna betingas i första hand av att organisationerna inte har samma resurser att initiera och genomföra utvärderingar. SIDA har en tydlig, formell organisation för sin utvärderingsverksamhet – de andra utvärderas visserligen men inte lika systematiskt.

Tabell

Planering
Genomfö
Effekter
Effektivit

Vi vill
utvärder
de sker r
besvaras
metodfri
enklaste
effektivi
om inte
vetenska

Oftast är
andra sä
används
av den ka
i förhålla
ling. Vid
forskning
ning i fra
arbetsrap

4.3 B

Hur anvä
fallstudier
sig vara i
Utvärderi
mera form
(Detta fra

Tabell 4.4 Typ av utvärdering och frågor – BITS

| | Vetenskaplig metod | Tillämpad forskning | Utredning | Arbetsrapport |
|--------------|--------------------|---------------------|-----------|---------------|
| Planering | | | 7 | 2 |
| Genomförande | | | 4 | 4 |
| Effekter | | | 6 | 1 |
| Effektivitet | | | 1 | |

Vi vill poängtera att det inte på något sätt vore ett ideal att alla utvärderingar svarar på alla utvärderingsfrågor – eller för den delen att de sker med någon viss metodik. Däremot bör alla utvärderingsfrågor besvaras någon gång under verksamhetens livstid. När det gäller metodfrågan kanske grundregeln bör vara att man söker svaren på enklaste möjliga sätt. Om man t.ex. kan besvara frågan om kostnads-effektivitet på ett tillfredsställande sätt i en arbetsrapport gör man det, om inte går man vidare med en utredning eller någon form av vetenskaplig undersökning.

Oftast är de vetenskapliga metoderna dyrare och långsammare än andra sätt, men de har fördelen att vara mera tillförlitliga. Därför används de bara när det är absolut nödvändigt. Vissa frågor kan vara av den karaktären, t.ex. om man skall bedöma effekterna av en insats i förhållande till mål som att främja en demokratisk samhällsutveckling. Vid andra tillfällen kan det vara nödvändigt att idag använda forskningsansatser för att bereda vägen för enklare former av uppföljning i framtiden. För att frågorna senare skall kunna besvaras genom arbetsrapporter eller utredningar krävs först metodutveckling.

4.3 Beslutsunderlagets användning.

Hur används nu utvärderingar av biståndsorganisationerna? I våra fallstudier har detta varit en ständigt återkommande fråga, som visat sig vara mer komplicerad att få svar på än vad vi förväntat oss. Utvärderingsforskare, konsulter och handläggare förespråkar ofta mera formella, systematiska, logiska och analytiska beslutsprocesser. (Detta framstår särskilt tydligt vid den internationella utblicken som

följer i kapitel 5.) Trots att den formella analysen så ofta förs fram som ett ideal vet man förvånansvärt lite om hur beslutsunderlag används i organisationerna och vad som faktiskt behövs av den varan.

I några undersökningar av hur beslutsunderlag används har man funnit att analysen snarare tjänar till att motivera och rättfärdiga beslut man redan tagit än till att på ett objektiva och förutsättningslöst sätt bereda nya beslut (Bower, 1970; Kerr, 1982; Meyer, 1984). På det sättet tjänar också analysen till att övertyga andra och skapa enighet i en organisation om vad som skall göras (Quinn, 1980). Flera forskare har också visat att ett formellt beslutsunderlag ofta används som "vapen" i en kamp mellan olika enheter om organisationens knappa medel. Det används för att stärka den egna enhetens argument och övertyga motståndare/anslagsgivare om att man har bra handlingsalternativ (Lindblom & Cohen, 1979; Porter, Zemsky & Oedel, 1979; Prince, 1983; Wildavsky, 1979). Nu handlade de här undersökningarna inte om biståndsorganisationer, men de antyder ändå att utvärderingar som beslutsunderlag inte alltid kan förväntas vara objektiva och förutsättningslösa.

I några fall har man också visat hur den formella, rationella analysen använts för att vända bort intresset från de riktigt väsentliga frågorna i organisationen (Brewer, 1981; Meltsner, 1976). Utvärdering användes som desinformation och kamouflage. Det finns också många exempel på hur utvärderingar används på ett symboliskt och ritualistiskt sätt – för att skapa en bild av effektivitet och rationalitet och på det sättet legitimera organisationens verksamhet (Edelman, 1985; Feldman & March, 1981; Meyer & Rowan, 1977; Pfeffer, 1981).

Men det är en ganska fragmentarisk bild av verkligheten som framträder i de ovan refererade studierna. Troligtvis är verkligheten i organisationerna betydligt mera komplex än så, och detta att fatta beslut skiljer sig åt mellan olika personer och tillfällen. Tillsammans antyder de dock att det finns all anledning att betrakta utvärderingar och beslutsunderlag som komplexa fenomen som måste betraktas i ett större sammanhang (Langley, 1989). Det är för naivt att bara konstatera att utvärderingar används för att förbättra besluten.

Om vi återgår till biståndsorganisationerna kan alltså beslutsunderlag användas av en aktörerna för sig själv, eller i förhållande till var och en av de övriga. Därmed får frågan två skilda dimensioner. Den första

ställe
handl
beslu
vände
fiera
intern
legitir
af: inf

Hur a
mellar
och ha
så gott
sätt, m
av val
bistånc
flera a
utvärde

Bistånc
ett inon
UD ska
Det är o
av att ef
er). Det
det inte
att uppn
finns rej
styrelser
svårare
saknas.

Men bri
överens.
ifrågasät
det reflek
informati
formation

Det under
samma så

ställer den enskilde aktören i centrum (organisationen, eller t.o.m. handläggaren i organisationen), hur tänker och agerar han eller hon i beslutsprocessen? Den andra dimensionen avser hur aktörerna använder utvärderingsmaterialet gentemot varandra. För att exemplifiera de två dimensionerna kan t.ex. en utvärdering som av SIDA internt använts för att formulera handlingsalternativ användas för att legitimera ett beslut i förhållande till finansdepartementet, och i syfte att informera riksdagen.

Hur används då utvärderingar som beslutsunderlag i relationerna mellan aktörerna? Det är sällan som de används för att formulera val och handlingsalternativ i kommunikationerna mellan dessa aktörer. I så gott som alla fall söker man motivera varför man handlat på ett visst sätt, m.a.o. en legitimering av beslutet och handlingen. Formulering av val och handlingsalternativ sker vanligen helt och hållet inom biståndsmyndigheten. Zambiafallet erbjuder ett undantag eftersom flera aktörer deltog aktivt i att utforma programmet, och använde utvärderingar som beslutsunderlag för det.

Biståndsmyndigheternas framställan till UD innehåller argument för ett inom myndigheten valt handlingsalternativ. Efter beredning inom UD skall detta sedan föreläggas finansdepartementet och regeringen. Det är ovanligt att UD ifrågasätter myndigheternas förslag, t.ex. i form av att efterlysa fler handlingsalternativ (åtminstone på våra fallstudier). Detta beror i de flesta fall helt enkelt på att man är överens och att det inte finns någon anledning att ändra förslagen. Det är relativt lätt att uppnå en konsensus i förhållande till BITS och SAREC, där UD finns representerat i respektive styrelse (även om UD bara har en styrelseplats, och följaktligen inte något absolut inflytande). Det är svårare vad gäller SIDA eftersom liknande formella möjligheter saknas.

Men bristen på ifrågasättande beror inte bara på att man alltid är överens. Det finns fall där man kunde väntat sig en mera kritiskt ifrågasättande attityd från UD, men där så inte var fallet. Vi menar att det reflekterar dels UD's brist på handläggarkapacitet och dels brist på information. Biståndsmyndigheten har som regel ett betydande informationsövertag.

Det underlag som finansdepartementet mottar för beslut från UD är på samma sätt huvudsakligen legitimerande. Beslutsunderlaget innehåller

ler sällan eller aldrig något annat än rent legitimerande information, som lämnar detta departement få möjligheter att ta ställning till om förslagen är rimliga eller ej. Handläggare-resurserna är dessutom ännu mindre än hos u-avdelningen. (Nu måste man förstås också komma ihåg att finansdepartementet varken är eller skall vara en biståndsmyndighet, sakbedömningen skall göras på fackdepartementet.)

Vad beträffar relationerna till riksdag och regering i fallstudierna är det vårt intryck att dessa också är legitimerande, dvs. utvärderingar används huvudsakligen för att visa att man gjort rätt saker. De används inte för att problematisera verksamheten, förbättra den och ge underlag för bättre beslut i framtiden. Inte på någon fallstudie har vi sett exempel på någon diskussion på dessa nivåer i termer av formulering och val av handlingsalternativ.

Sammanfattningsvis, användning av utvärderingar för att formulera handlingsalternativ och välja bland dessa sker inom biståndsmyndigheterna (eventuellt bara på personnivå). Relationerna mellan övriga aktörer i biståndets beslutskedja var till övervägande delen legitimerande.

Låt oss då se närmare på hur utvärderingar används för beslut inom biståndsmyndigheten. Utifrån detta projektets syfte, och utifrån de krav som kommer att ställas på myndigheternas resultatredovisning inom ramen för den nya budgetprocessen, är det rimligt att skärskåda den aktör som står i centrum för den fördjupade anslagsframställan på ett mera påtagligt sätt än de övriga aktörerna. Frågan om hur utvärderingar används bör dock studeras mot bakgrund av hur beslutsunderlaget initieras och utvecklas inom organisationen. Inför vårt fortsatta resonemang om användning har vi därför sökt karaktärisera, i en generell modell (figur 4.2), hur detta går till.

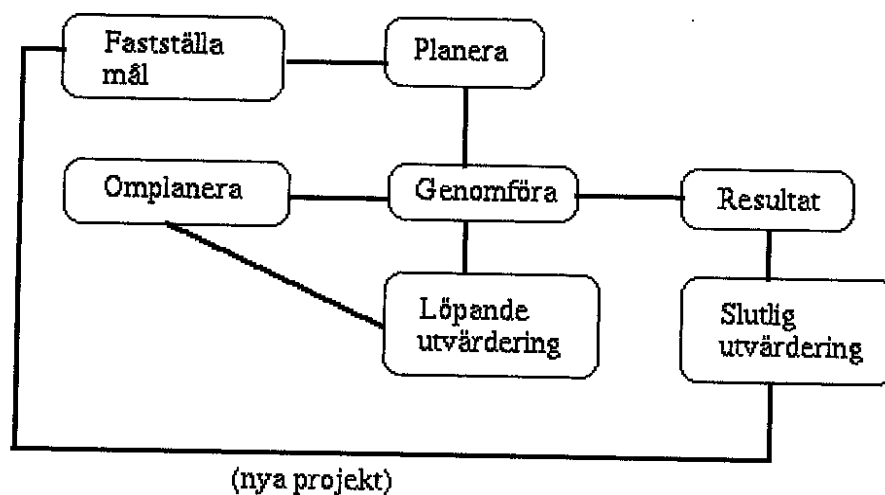
Vi skall inte gå in i detalj på rutornas innehåll, utan koncentrerar oss på de två som är av särskilt intresse för vårt fortsatta resonemang. I denna "ideala" modell förutsätts ett system för kontroll och återföring – en kontinuerlig kontroll av att genomförandet fortskrider enligt planerna, eller om den av olika skäl inte gör det. Informationen förmedlas vidare till beslutsfattarna som i rutan "löpande utvärdering" analyserar projektets ändamålsenlighet och effektivitet. En sådan utvärderingsprocess kan finnas inbyggd i en verksamhet (även om den troligtvis inte är så vanlig). Den grundläggande informationen skulle



då hela
de förä
teter, c
tionen.
ensstär
tillgång
viktiga
bistånd
för deb
organis
ationen
bistånd
allra hö
som må
snarare

I nästa s
sationer
spel nec
utformn:

Figur 4.2 Utvärderings- och styrförlopp



då hela tiden återförs till beslutsfattarna, som görs uppmärksamma på de förändringar som behöver vidtas vad gäller mål, strategier, aktiviteter, osv. Detta antyder en ambitiös nivå på den återförda informationen. Bilden av det kompletta informations- och styrsystemet överensstämmer inte så bra med biståndets verklighet. Av olika skäl, där tillgången på resurser för att bygga sådana system är ett av de viktigaste, arbetar man inte på detta sätt (jämför kapitel 2). De svenska biståndsorganen verkar i en miljö där biståndet hela tiden är föremål för debatt – periodvis en ganska intensiv sådan. I debatten deltar organisationerna och en rad utanförstående "biståndsexperter". Situationen kännetecknas av en livaktig och öppen intellektuell miljö där biståndets relevans prövas kontinuerligt. Det svenska biståndet är i allra högsta grad en allmän angelägenhet. Det är i denna öppna miljö som många viktiga biståndsproblem aktualiseras och förs upp till ytan, snarare än via en formaliserad, kontinuerlig utvärderingsprocess.

I nästa steg identifieras problemen tydligare och anpassas till organisationernas specifika omständigheter, men även det sker i ett växelspel med externa organisationer. Både landprogrammet i Zambia och utformningen av nya riktlinjer för varubiståndet är exempel på det.

Behovet av åtgärder debatterades såväl inom som utom organisationerna. Kraven på ökad information för beslut preciserades sedan internt (i de här fallen på SIDA) och man gjorde uppdragsbeskrivningar för nya utvärderingar. Efter slutförda utvärderingar tolkades resultaten och på basis av hela processen kunde sedan beslut fattas.

I en situation som denna är det därför uppenbart att frågan om hur och av vem en utvärdering initieras inom en myndighet spelar en mycket stor roll för hur den slutgiltigt kommer att användas. Vi har tidigare konstaterat att det är ovanligt att utvärderingar initieras utanför myndigheten av andra aktörer i biståndet. Men man får heller inte behandla myndigheterna som en homogen enhet. Olika nivåer inom organisationen har olika attityder till utvärderingar. Sådana attityder präglas dels av professionella överväganden och dels av specifika partsintressen. I tabell 4.5 har vi ställt samman hur tre hierarkiska nivåer kan sägas ha använt utvärderingar inom ramen för våra fallstudier.

Först några utgångspunkter: utvärderingar kan fylla två huvudsyften – de informerar om verksamheten och de används som ledningsinstrument. En utvärdering kan fylla sin funktion som ledningsinstrument på flera olika sätt (Weiss, 1987). De kan vara varningssignaler som sätter fingret på akuta problem inom ett projekt/program, problem som kan äventyra måluppfyllelsen om de inte åtgärdas snabbt. Bra utvärderingar kan fungera som vägledare och ge rekommendationer om hur projekten kan förbättras. De kan också vara konceptförnyare som ger viktiga bidrag till organisationens långsiktiga utvecklingsarbete. Nya modeller och ansatser för projektarbete kan föras fram i utvärderingar och därmed vitalisera hela verksamheten. Slutligen kan utvärderingar fungera som bränsle och stimulera en debatt om biståndspolitik och strategi.

De användningsområden som är aktuella inom myndigheten är inte riktigt samma som de vi talat om i relationen mellan aktörer. Att legitimera och informera behöver inte betraktas som viktiga kategorier här, även om relationen mellan nivåerna kanske skulle kunna klädas i sådana termer. Poängen är hur respektive aktör använder utvärderingar inom ramen för beslutsprocessen. Notera också att användningssättet egentligen inte har något givet samband mellan vilka utvärderingsfrågor som behandlas eller hur de besvaras. Användningen bestäms inte i första hand av utvärderingens kvalitet, utan av användarens plats i organisationen. Dessutom har vissa utvärderingar

Tabell 4.5 Intressegruppers användning av utvärderingar.

| | Huvudsaklig användning | | | |
|---------------------|------------------------|---------------------|----------------------|---------|
| | Vägledning | Varnings- signal | Koncept- förnyare | Bränsle |
| Inom myndigheten | | | | |
| Central ledning | 1 | 1 | 3 | 1 |
| Mellannivå | 2 | 1 | 2 | 1 |
| Handläggare | 3 | 3 | 1 | 0 |
| Utanför myndigheten | 1 | 0 | 3 | 2 |

Kod: 0 = används ej, 1 = mindre viktig, 3 = mycket viktig

ett begränsat användningsområde, en liten och klart avgränsad läsekrets. Inte minst av effektivitetsskäl bör kanske inte andra aktörer lägga ned sin tid på dem.

Den bild som framtonar i fallstudierna visar på en betydande skillnad mellan användare som lever nära projektverkligheten och användare på högre beslutsnivåer. Projektledning och handläggare ser ett stort värde i operativt inriktade utvärderingar, som vanligen behandlar tekniska problem och sällan diskuterar övergripande strategiska frågor. De upplever det inte som nödvändigt att initiera ambitiösa och omfattande utvärderingar. Utvärderingar som formulerar problem som kan leda till att man ifrågasätter ett projekts fortlevnad kan ibland betraktas med skepsis. Om sådana skall genomföras önskar man gärna ett stort inflytande över formuleringen av uppdragsbeskrivningen.

Användningen av utvärderingar på handläggarnivå präglas i hög grad av att handläggarens status i organisationen är nära kopplad till projektets framgång. Man kan därför inte förvänta sig att han eller hon skall vara beredd att utan vidare initiera och använda utvärderingar som är distanserade från detta samband. Därför är användningsfunktionerna varningssignaler och vägledare de vanligast förekommande. Goda exempel på denna typ av utvärderingsmaterial är närkonsulternas rapportering i SAREC's Sri Lanka stöd, samt merparten av beslutsunderlaget i undervisningsprogrammen i Tanzania och Botswana.

På högre beslutsnivåer finns ett behov att väga samman värdet av olika projekt, detta i akt och mening att uppnå en "verksamhetsportfölj" som är så stark som möjligt. Det primära syftet är då att stärka organisationen i dess omvärld. Detta innebär att man på ett annat sätt är intresserad av projektens resultat och följaktligen också beredd att lägga ned projekt som inte levererar resultat i linje med organisationens övergripande mål. Samtidigt har man också ett behov att utveckla nya verksamheter och pröva idéer i takt med att omvärlden förändras. Användningssättet "konceptförnyare", vilket är kopplat till formulering och val av nya strategier, blir särskilt intressant. Exempel på utvärderingar som använts så finns framförallt i Zambia fallstudien, t.ex. den makroekonomiska analysen där och analysen av Zambia's valutaauktionssystem. Landprogrammets framtida utveckling och försöken att hitta en form för det svenska biståndet som var anpassad till Zambia's reformprogram, var framförallt en fråga för de högre beslutsnivåerna, och för aktörerna utanför myndigheten.

Personer och organisationer utanför myndigheterna är som regel mindre benägna att ta hänsyn till frågor som rör organisationsspecifika intressen, utan tenderar att betrakta problemen utifrån ett bredare, samhällsligt perspektiv. Dessa kan därför förväntas använda materialet på ett ännu mera öppet sätt än de som har omedelbara intressen av projektens fortsatta utveckling eller de som styrs av organisationens intressen. Men samtidigt är de externa aktörerna, de utanför myndigheterna, i det svenska biståndet relativt ineffektiva användare av utvärderingar och den information de innehåller. En viktig orsak till det är att de sällan initierar utvärderingar. Men det är också så att utvärderingar inte heller anpassas till de behov och krav som högre nivåer, alternativt externa aktörer ställer.

Sammanfattningsvis dominerar de operativt inriktade utvärderingarna inom alla fallstudierna. Detta hänger samman med organisationsstrukturen hos de tre myndigheterna, som ger de närmast inblandade stora möjligheter att initiera och utforma utvärderingar utifrån sina specifika intressen. Utvärderingar som är mer eller mindre frikopplade från den operativa nivåns inflytande är ovanliga. Undantaget torde vara Zambia fallstudien, där utvärderarna ofta arbetat utifrån uppdragsbeskrivningar som inte färgats av den direkta projektverksamhetens intressen (de Vylder, 1988; Jalakas, 1987). Liknande exempel är de två utvärderingarna av det svenska biståndet till Botswana's utbildningssektor (Agrell, et al., 1982; Lauglo & Marope, (1987).

Ju l
stör
utvi
funl
kan
dvs.
om i

4.4

Unde
stånd
bistår
senas
med l
resurs

Kostn
projek
fallet i
skillna
koppla
välstår
vid bäs
ett viss
Innebä
resurse
bistånd
(1983, :

"Kostn
bistånd
projek

Utans
denna ty

Ju längre bort från själva aktiviteten användaren befinner sig, desto större sannolikhet är det att funktionen som "konceptförnyare" hos utvärderingarna blir intressant. Går vi utanför myndigheten blir den funktionen ännu starkare och mera förutsättningslös – det är mer som kan förnyas. Då får även funktionen som "bränsle" stor betydelse – dvs. utvärderingarna som ett medel att driva en diskussion och debatt om biståndsstrategiska frågor.

4.4 Frågan om kostnadseffektivitet.

Under denna rubrik skall vi diskutera den centrala frågan om biståndets kostnadseffektivitet: Denna fråga är på intet sätt ny inom biståndet utan konstituerar ett stående inslag i debatten under de senaste 10–15 åren. Att vara kostnadseffektiv innebär att hushålla väl med knappa resurser, dvs. ett givet mål skall uppnås med så liten resursanvändning som möjligt.

Kostnadseffektivitet är av intresse på två sätt; dels för det enskilda projektet/företaget, och dels för samhället som helhet. I det första fallet är begreppet kostnadseffektivitet kopplat till företagets vinst – skillnaden mellan intäkter och utgifter. I det andra fallet är begreppet kopplat till den mängd resurser som åtgår för att maximera samhällets välbstånd. I båda fallen är man intresserad av vad en viss resurs kan ge vid bästa möjliga alternativa användning. Om resurserna används på ett visst sätt innebär detta att andra användningssätt får stå åt sidan. Innebär det i så fall ett maximalt utnyttjande av de tillgängliga resurserna? Detta är en klassisk fråga som i hög grad är relevant i biståndet. Helt i linje med det konstateras det i SIDA's Metodhandbok (1983, sid 32) att:

"Kostnadseffektiviteten är ett grundläggande mått på effektiviteten i biståndet. Den skall följaktligen beräknas i alla biståndsfinansierade projekt och redovisas i underlagen för beslut om svensk insats."

Utan att här gå in på alla de metodologiska problem som omgärdar denna typ av beräkning, kan det ändå vara på sin plats att nämna några

stöttestenar som komplicerar kalkylen, speciellt när den görs i utländer. Om det rådande prissystemet inte korrekt återger de faktiska samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna, är det nödvändigt att korrigera de officiella priserna så att de faktiskt representerar de reella kostnaderna. Det klassiska problemet i biståndets mottagarländer är den övervärderade valutan, som leder till att den samhällsekonomiska kostnaden för att importera råvaror och insatsvaror är betydligt högre än den företagsekonomiska.

Ett annat problem har att göra med svårigheten att fullt ut beräkna olika projekts samhällsekonomiska kostnader och intäkter. Det finns långsiktiga effekter som helt enkelt inte går att prissätta, vilket är just vad som förutsätts i en nyttokostnadskalkyl. Sådana är t.ex. samhällets nytta av biståndsprojekt som har stora moment av kunskapsuppbyggnad eller institutionell utveckling.

Icke desto mindre är det viktigt att på något sätt belysa ett projekts kostnadseffektivitet i ett samhällsperspektiv. I vår genomgång av fallstudiernas beslutsunderlag har det visat sig att frågor om kostnadseffektivitet är de minst besvarade. Skälen till detta är förmodligen en kombination av metodiska svårigheter och uppfattningen att biståndets effekter till mycket stor del är långsiktiga och kvalitativa, och därför inte lämpar sig för mätningar av kostnadseffektivitet.

Forskningsstödet till Sri Lanka är ett bra exempel. SAREC's egen stora utvärdering av programmet undviker att redovisa resultat i termer av kostnadseffektivitet (SAREC, 1989). Eftersom ett viktigt mål var att stödja uppbyggnaden av lankesisk forskning, består en stor del av resultatredovisningen av kvalitativa bedömningar av forskningsorganens styrka och verksamhet. Verksamhetens värde innehåller både kvalitativa och kvantitativa aspekter. Själva forskningsverksamheten producerar ett mätbart utbud i form av ett antal avhandlingar, artiklar, forskningsrapporter, osv. En sådan resultatredovisning görs också. Detta resultat kan bli föremål för en kvalitativ värdering. Är det fråga om avlagda ekonomiska examina kan man utgå från att om de blir godkända har de uppfyllt grundläggande resultatkrav. Vidare kvalitativ värdering är knappast nödvändig.

Skulle man vilja bedöma forskningens kostnadseffektivitet innebär att man måste jämföra styckkostnaden för t.ex. en avhandling med någonting. Det går givetvis också att jämföra en avhandlings styck-

kos
För
det
slut

Dän
inck
ellen
resu
bli fö
ning

Det f
vitet
vidar
aktiv
mark
deras

Sett i
möjlig
därför
gjort o
der är.

I den u
sörjnin
frågor
dering.
steg fö
var att l
för imp
rimligt
kostnac
möjlig

Staben
ner och
pålitligh
(d) distr
mellan n

kostnad i Sverige, USA, Indien och Sri Lanka, inom samma ämne. Förmodligen skulle en jämförelse utfalla till Sri Lanka's fördel. Men det är tveksamt om det är möjligt att dra några för SAREC relevanta slutsatser av en sådan mätning.

Däremot kommer saken i ett annat läge när man i forskningsstödet inkorporerar aktiviteter som uppbyggnad av en glasblåsningsverkstad eller en reparationsverkstad för elektronisk utrustning. Aktiviteten resulterar i ett direkt marknadsfört och därmed mätbart utbud, som kan bli föremål för en alternativkostnads-mätning som borde ingå i bedömningen av projektets värde som biståndsinsats.

Det finns således en gräns bortom vilken biståndets kostnadseffektivitet inte låter sig mätas på ett meningsfullt sätt. Gränsen kan inte utan vidare preciseras, men en tumregel kan vara att om de understödda aktiviteterna på något sätt producerar ett resultat som utbjudes på en marknad, då är det praktiskt möjligt och dessutom relevant att bedöma deras kostnadseffektivitet.

Sett i den nya budgetprocessens perspektiv är frågan om det är möjligt att mäta kostnadseffektivitet av betydande intresse. Vi skall därför närmare studera några av de utvärderingar som faktiskt har gjort det. Det visar dels hur man gått till väga och dels hur pass svårt det är.

I den utvärdering som BITS lät göra 1988 av stödet till reservdelsförsörjningen inom Kuba's sockerindustri (SWEDIND, 1988) ställs frågor som direkt rör kostnadseffektiviteten i stödet. En första utvärdering, baserad på svensk information, gjordes i maj 1988. I ett andra steg följdes resultaten upp med fältstudier på Kuba. Utgångspunkten var att BITS mellan 1983/84 – 1987/88 allokerade 36 miljoner kronor för import av reservdelar till sockerindustrin. Frågan var om det var rimligt att fortsätta med detta importstöd, eller om det vore mera kostnadseffektivt att stimulera lokal tillverkning av reservdelar, och möjligen också kompletta sockercentrifuger.

Studien inleds med en utvärdering av användandet av svenska maskiner och reservdelar. Följande aspekter diskuteras: (a) maskinernas pålitlighet; (b) underhåll; (c) underhållspersonalens kvalifikationer; (d) distribution och råvaror; (e) organisation och arbetsfördelning mellan ministerierna på Kuba.

De tre första aspekterna bedöms som positiva. Bedömningen görs på i huvudsak kvalitativa grunder, det kvantitativa materialet är ytligt och slumpvis tillkommet. Utvärderarna ansåg att ASEA-Weibull centrifugerna var av hög kvalitet jämfört med andra tillverkare. Det kubanska underhållet av maskinerna var bra och underhållspersonalen hade goda kvalifikationer. Däremot uppstod förseningar vid distribution av reservdelar. Ofta hade man inte rätt material för att tillverka reservdelar. Det uppstod många flaskhalsar vid samarbetet mellan olika organisationer på Kuba, bl.a. var kommunikationerna mellan de inblandade ministerierna dåliga. Det ledde till överkapacitet och ineffektivt utnyttjade resurser.

Utvärderingen berörde också själva upphandlingsförloppet. Här pekade man framförallt på de negativa konsekvenserna (för kubanerna) av BITS' bundna bistånd, plus att man är beroende av en leverantör/mellanhand – Elof Hansson. Situationen har, säger man, lett till onödigt höga priser på leveranserna. Som underlag för den slutsatsen hänvisar man till prisutvecklingen 1979 – 1988 på vitala reservdelar till ASEA-Weibull's centrifuger. Vissa priser har ökat mycket snabbare än andra. Utvärderarna drar slutsatsen att det dubbla beroendet (av bundet bistånd och av mellanhanden) kan brytas om kubanerna kan få igång en egen tillverkning av reservdelar. BITS bistånd är inte kostnadseffektivt för kubanerna, men väl för de svenska intressenterna, anser utvärderarna. Utvärderingen avslutas med en diskussion kring möjligheten att starta lokal tillverkning av reservdelar. Resultatet blir att en sådan tillverkning vore mer kostnadseffektiv än import av svensk utrustning.

Låt oss nu se på sättet att komma fram till detta resultat. Vad krävs för att kunna hävda att de svenska reservdelspriserna är för höga? Uppenbarligen ett jämförelsematerial, eftersom priserna anses för höga i förhållande till något. I utvärderingen jämförs de svenska reservdelspriserna med sig själva över tiden. Men det är ju t.ex. möjligt att prisökningstakten förklaras av den svenska kostnadsutvecklingen snarare än av monopolistisk praxis hos leverantörerna. Analysen av den lokala produktionens fördelar utgår sedan från de priser man anser vara oskäligt höga. Det blir då svårt att undvika slutsatsen att lokal produktion vore fördelaktigare för kubanerna. Sedan måste kvalitetsaspekten bedömas. Kan svensktillverkade reservdelar verkligen jämföras med lokal kubansk produktion? Är det inte rimligare att istället jämföra med priser från andra leverantörer? Vinsten med lokal produktion hade då kanske reducerats betydligt.

Vår
besva
uppfy
haft i
gande
man t
detta
Dessu
helst
nens f
lokal
komp

Samr
det till
Tanza
att im
tillver
de ärn
tarzan
interna
det gäl
interna
att fast
inget ir
leverar
jämför
indisk

När utv
produk
avgörar
den lok
tivet g
ekonom
ningsba

Utvärde
utländsk
skal änn
utländsk

Vår slutsats är att frågan om kostnadseffektivitet blivit felaktigt besvarad i utvärderingen. Metoden som valdes kan inte sägas ha uppfyllt rimliga krav på tillförlitlighet. Även om utvärderarna skulle haft rätt i sina slutsatser illustrerar deras beräkningar en grundläggande svårighet med analyser av kostnadseffektivitet. Det kräver att man tar ställning till jämförbara alternativ att hantera resurser och i detta sammanhang är tillgången på prisinformation avgörande. Dessutom måste valutans "riktiga" värde fastställas med precision – helst kompletterat med en känslighetsanalys. Den lokala produktionens fördelar bestäms i hög grad av förhållandet mellan utländsk och lokal valuta – särskilt i en verksamhet som är beroende av importerade komponenter och reservdelar.

Samma problematik återkommer i SIDA's utvärdering av importstödet till Tanzania Portland Cement Company och Scania komplexet i Tanzania (Carlsson & Yona, 1988). Där var frågan om det vore bättre att importera färdig cement och färdiga lastbilar, snarare än att tillverka produkterna i Tanzania. För att svara på frågan har utvärderarna gjort en kalkyl som dels kompenserar för den övervärderade tanzaniska shillingen och dels räknar om lokala priser till motsvarande internationella priser. Det sistnämnda var det största problemet. När det gäller bulkvaror som vete, kakao, tenn, osv. finns det som regel ett internationellt pris. Även om cement är en bulkvara är det dock svårt att fastställa ett internationellt pris. När det gäller lastbilar finns det inget internationellt pris. Då måste man laborera med priser från olika leverantörer och kvalitetsaspekter blir viktiga. Är det rimligt att jämföra priset för en Scania med priset för en östtysk IFA eller en indisk Tata? Och vad är egentligen alternativen till lokal produktion?

När utvärderarna löst dessa inledande problem räknades den lokala produktionens värde om i internationella priser. Resultatet blev att den avgörande variabeln var kapacitetsutnyttjandet och produktiviteten i den lokala produktionen. Lågt kapacitetsutnyttjande och låg produktivitet gav för merparten av den undersökta perioden en låg samhälls-ekonomisk effektivitet. Orsaken till den var den tanzaniska betalningsbalanskrisen.

Utvärderarna beräknade också de två fabrikernas konsumtion av utländsk valuta. Ett tungt argument för lokal produktion är ju att den skall innebära en god hushållning med en avgörande knapp resurs – utländsk valuta. Genom att bestämma det direkta och indirekta im-

portinnehållet i olika insatsvaror, samt kompensera för den reella växelkursen och räkna om till internationella priser, kunde nettokonsumtionen av utländsk valuta beräknas. I båda fallen visade det sig att den lokala produktionen inneburit ökad press på en redan svag betalningsbalans. Fabrikerna var nettokonsumenter av utländsk valuta för merparten av den undersökta perioden.

Den samhällsekonomiska effektiviteten befanns vara låg. Men det innebar inte att de båda företagen gick dåligt, i tanzaniska shilling räknat hade båda en god lönsamhetsutveckling, trots lågt kapacitetsutnyttjande och låg produktivitet. Den här utvärderingens resultat sammanföll för övrigt med den norska importstödsutvärderingen. Även den visade att de aktiviteter som erhållit importstöd på ett aktivt sätt bidragit till att förvärpa Tanzania's betalningsbalansproblem.

I utvärderingen kombinerades bedömning av samhällsekonomisk och företagsekonomisk effektivitet. Det gick att göra bedömningen med en relativt begränsad arbetsinsats – hela utvärderingen tog sju veckor. Det finns utvärderingsmetoder som är väl anpassade för den här typen av bedömningar, men man behöver ett bra statistiskt underlag i kombination med ett källkritiskt förhållningssätt.

Ett annat projekt som lämpar sig väl för samma slags analys är pappersbruket i Mufindi. I beslutsunderlaget finns redovisat en studie som diskuterar effektivitetsfrågor och som påverkade SIDA's förslag till fortsatt insats (Chalk, 1989). Studien tar upp samma frågor som utvärderingen av det svenska importstödet. Utvärderaren konstaterar att projektet aldrig borde startats, men eftersom fabriken står där är frågan hur man skall göra det bästa möjliga av den. Analysen utmynnar i förslaget att Mufindi bör få fortsatt stöd, eftersom de samhällsekonomiska förlusterna vid fortsatt drift skulle bli mindre än om bruket lades ner.

Den samhällsekonomiska analysen innehåller tre delar – den ekonomiska avkastningen (economic rate of return EER), valutabalansen (foreign exchange balance FEB) den inhemska resurskostnaden (domestic resource cost DRC). Vi skall granska var och en av dessa komponenter.

I den ursprungliga projektbedömningen uppskattades EER till 11%. En ny beräkning på basis av den faktiska utvecklingen visar att EER

llam-
n-
att
ag
lu-

let
ng
ts-
tat
en.
ivt

ch
ied
or.
ien
gi

är
die
lag
om
rar
är
/n-
ls-
om

10-
sen
lo-
ssa

%.
ER

varit 3%. Anledningen till skillnaden är de låga produktionsnivåerna, som man inte förutsåg i de första beräkningarna. Orsaken till dessa anses i sin tur huvudsakligen vara externa, främst otillräckliga järnvägstransporter och elleveranser. Analysen bygger på: en skuggkurs för den tanzaniska valutan, en beräkning av det internationella priset på papper, ett antagande att kapacitetsutnyttjandet ligger kring 75%, samt att bruket bär de fulla kostnaderna för omgivande infrastruktur (vägar och bebyggelse).

Analysen av FEB baseras på den utlandsvaluta som krävs för att driva bruket jämfört med om bruket var nedlagt. I det första fallet skulle valutaintäkterna komma från exporten. Kostnaderna i utländsk valuta innefattar importbehovet för insatsvaror, kostnaderna för den utländska ledningsgruppen, löpande kapitalkostnader och skuldtjänst. Om bruket läggs ned fortsätter naturligtvis skuldtjänsten, men de andra utgiftsposterna räknas bort. Däremot tillkommer import av papper till Tanzania som då skulle ersätta produktionen från Mufindi. Utvärderaren visade att bruket inte under några omständigheter sparar utländsk valuta, det är under alla förhållanden en belastning för Tanzania's betalningsbalans. Men förlusten skulle bli mindre vid fortsatt drift än om bruket läggs ned. Det skall dock påpekas att analysen bygger på vissa antaganden om förutsättningar för driften som, om de inte uppfylles, förmodligen skulle ändra balansen så att det blir bättre att lägga ned bruket.

Vid beräkningen av den inhemska resurskostnaden utgick man från en produktion på 45 000 ton per år, vilket motsvarar ett kapacitetsutnyttjande på 75% (vilket är en låg siffra om man gör en internationell jämförelse). På fullkostnadsbasis blir DRC kvoten 2.0. Detta betyder att bruket måste spendera 2 US dollar för att tjäna in 1 US dollar. Om man däremot beräknar DRC på att de hittills gjorda investeringarna betraktas som "sunk costs" sjunker kvoten under 1 om exporten inte överstiger 70% av den totala produktionen. Detta beror på att det inhemska försäljningsvärdet värderas till motsvarande importpriser och exporten värderas enligt brukets nettoexportpris. En kvot på 0,8 innebär då att en utgift på 80 cent resulterar i en inkomst på 1 US dollar.

Om bruket är tveksamt sett ur samhällsekonomisk synvinkel på basis av ekonomiska kriterier, så kan slutbedömningen bli mer positiv om man väger in tekniska aspekter. Tanzania har en bra pappers- och massafabrik och projektet har inneburit en betydande kunskapsöver-

föring. Det har byggts upp en ekonomisk aktivitet i en tidigare outvecklad del av landet. Men man kan också väga in negativa sociala aspekter. Moderniseringen i den delen av landet har bl.a. lett till ökad undernäring bland barn, spridning av epidemiska sjukdomar och en uppluckring av de sociala relationerna.

Detta exempel visar två saker. För det första; det innebär inte något större problem att bedöma ett industriprojekts kostnadseffektivitet, varken teoretiskt eller praktiskt. I det aktuella fallet genomfördes förmodligen arbetet på 3 – 4 veckor. För det andra; det är inte möjligt att som biståndsgivare bedöma ett projekt som detta utifrån enbart ekonomiska kriterier. En helhetsbild kräver betydligt mer för att de utvecklingspolitiska konsekvenserna skall bli tydliga för beslutsfattarna.

4.5 Sammanfattning.

Det här kapitlet handlade om beslutsunderlag och utvärderingar. Vi definierar utvärdering som en aktivitet att besvara frågor om verksamhetens värde och resultat. Frågorna kan vara planeringsfrågor eller genomförandefrågor; frågor om effekter och om effektivitet. Tillsammans bygger de uppfattningar om huruvida det man arbetar med är bra eller dåligt, och i vilken utsträckning det är bra eller dåligt. Frågorna kan besvaras på olika sätt, men processen att besvara dem är alltid utvärderande. När svaren sedan fästs på papper har vi ett skriftligt beslutsunderlag och det är det vi analyserar här.

Med dessa definitioner ser man att det kan finnas beslutsunderlag som inte är nedskrivet. Det har vi inte behandlat här. Det kanske finns utvärderingar som inte används för beslut, men vi har inte sett några exempel på det. I den här rapporten behandlas utvärdering som synonymt med skriftligt beslutsunderlag; en analys av verksamhetens resultat och värde. Utvärderingarnas form och innehåll spelar ingen roll för den grundläggande definitionen utan preciseras i nästa steg.

Vi har beskrivit beslutsunderlaget i två dimensioner: För det första; hur utvärderingarna har arbetats fram, dvs. hur man burit sig åt för att svara på utvärderingsfrågorna. Vi har använt fyra kategorier; sådana

so
so
Fö
ra:

Vi
till
för
Dä
löp
vil
bej
ocl

Ut
ger
(ca
ett:

Ko
ans
son
and
de i

Fall
and
fråg
proj
att r

Hur
fråg
vänc
nall
den
öna
utvä
värd

För
terna

re
la
ad
en

som är baserade på (1) vetenskaplig metod, sådana som karaktäriseras som (2) tillämpad forskning, (3) utredningar eller (4) arbetsrapporter. **För det andra** har vi undersökt vilka utvärderingsfrågor som besvaras; frågor om planering, genomförande, effekter eller effektivitet.

ot
et,
es
gt
urt
de
ut-

Vi fann att den dominerande typen av utvärderingar var sådana som tillhörde kategorin utredningar (baserade på erfarenhet och sunt förnuft, men utan några särskilda krav på metod eller källkritik). Därefter följde arbetsrapporter (enkla promemorier, besöksrapporter, löpande korrespondens, och liknande källor för värdeomdömen). De vi kallade tillämpad forskning (höga krav på metod och med teoretisk begreppsapparat) utgjorde knappt en femtedel av det totala antalet, och de som baserades på vetenskaplig metod utgjorde knappt 3%.

Vi
m
s-
ti-
an
er
ra
ett

Utvärderingarna besvarar i första hand planeringsfrågor, därefter genomförandefrågor. Relativt många besvarar också frågor om effekt (ca. 25%), men få besvarar frågor om kostnadseffektivitet. Det finns ett mönster för vilken typ av utvärderingar som besvarar olika frågor. Kostnadseffektivitet besvaras i de som utgår från någon forskningsansats. Frågor om effekt besvaras i alla kategorierna, men oftast i de som har en tillämpad forskningsansats. Planerings- och genomförandefrågor är vanligast i arbetsrapporteringen men behandlas också i de övriga kategorierna.

m
ns
ra
m
ns
en
g.

Fallstudierna är lika men det finns vissa skillnader vad beträffar andelen utvärderingar av forskningskaraktär och behandlingen av frågan om kostnadseffektivitet. Båda förekommer oftare på SIDA's projekt och program än hos de övriga organisationerna. Det beror på att man där har större resurser för utvärdering.

a;
att
na

Hur används då utvärderingar i biståndsarbetet? Vi har undersökt frågan på två sätt. **För det första** genom att se hur utvärderingar används mellan aktörerna i den svenska beslutsprocessen. I relationen mellan myndigheterna, departement, regering och riksdag dominerar den legitimerande funktionen. I alla led söker man främst legitimerasina förslag till beslut. Aktörerna utanför myndigheten initierar sällan utvärderingar och är också relativt passiva användare av dem. Utvärderingar sammanställs inte heller så att de är användbara för dem.

För det andra har vi sett hur utvärderingar används inom myndigheterna. Svaret varierar beroende på vem som initierar dem och vilken

plats han eller hon har i organisationen. Närmare projektverksamheten har man ett stort intresse av operativt inriktade utvärderingar, men man är mindre benägen att initiera och använda utvärderingar som ifrågasätter verksamheten. Det omvända gäller på högre nivåer, men dessa är å andra sidan obenägna att initiera och använda utvärderingar som ifrågasätter organisationens övergripande roll och verksamhet. Sådana utvärderingar kan endast sjasättas av andra aktörer inom biståndet – men dessa har begränsad kapacitet för det.

I kapitlet behandlades också frågan om kostnadseffektivitet. De utvärderingar som undersöktes visade att det är fullt möjligt att ta reda på kostnadseffektiviteten inom ramen för en löpande utvärderingsverksamhet – om projekten ger upphov till en produkt som det i någon mening finns en marknad för. Metoderna finns och är dessutom väl kända. Rent praktiskt är det inte heller speciellt svårt. Om man idag gör det eller inte beror mest på om man anser variabeln har något värde för beslut om biståndsinsatserna. Analysen visar dock att man som regel inte är intresserad av att bedöma kostnadseffektiviteten.

Vi har nu gått igenom hur beslut fattas i de svenska biståndsmyndigheterna, hur beslutsmiljöerna ser ut och vilken typ av beslutsunderlag man har. Innan vi går vidare med diskussionen av det svenska systemet skall vi göra en jämförelse med hur man ser på utvärderingar hos några andra biståndsorganisationer och hur man organiserat arbetet där. Vi återvänder sedan mera specifikt till den svenska budgetprocessen i kapitel 6.

I det här
större t
land, V
relativt
på utvä
Som sp
ringsor
utvärde
hang in

Egentlig
eftersom
har vi en
och ätet f
Däremo
är ofta er
den gäng
använt.
avsnitt 4
ningar i

Efter någ
hur utvär
och hur d
Sedan be
man utvä
uppmärk
(5.4). Slu
(dvs. vi n
beslutsun
(5.5). Kaj

5. Bilateral utvärderings- system – en jämförande analys

I det här kapitlet skall vi jämföra utvärderingssystemen inom några större biståndsorganisationer. Vi har valt ut Norge, Danmark, England, Västtyskland och Holland eftersom profilen på deras bistånd är relativt likt det svenska. Dessutom ger ländervalet olika infallsvinklar på utvärderingsproblematiken och dess organisatoriska hantering. Som speciellt jämförelseobjekt ingår även Världsbankens utvärderingsorganisation. Tanken är att knyta an till det svenska biståndets utvärderingssystem och tillhandahålla ett internationellt sammanhang inom vilket det svenska utvärderingssystemet kan bedömas.

Egentligen borde vi ha studerat beslutsprocesser och beslutsunderlag, eftersom det är vad vi intresserat oss för i Sverige. I det här avsnittet har vi emellertid arbetat med studier och analyser som gjorts av andra, och det finns inga offentligt tillgängliga studier av beslutsprocesserna. Däremot finns det en hel del material om utvärderingssystem, och det är ofta en central del av beslutsunderlaget. Läsaren bör komma ihåg att den gängse synen på utvärdering inom biståndet är snävare än den vi använt. Biståndsorganisationerna använder OECD definitionen (se avsnitt 4.1) av utvärderingar, dvs huvudsakligen vad vi kallat utredningar i vår text.

Efter några inledande ord om organisation går vi över till att beskriva hur utvärderingssystemet är uppbyggt, t.ex. om det är en egen enhet och hur det i så fall förhåller sig till andra delar av organisationen (5.2). Sedan beskriver vi hur mycket utvärderingar som produceras, vad man utvärderar och hur det sker (5.3). Vi har också ägnat viss uppmärksamhet åt hur man utvärderar det multilaterala biståndet (5.4). Slutligen försöker vi bedöma hur man använder utvärderingar (dvs. vi närmar oss det som den svenska genomgången handlat om – beslutsunderlaget) och kopplar det till organisationernas lärande (5.5). Kapitlet sammanfattas i avsnitt 5.6

5.1 Om organisation

Vad konstituerar en organisation? Frågan är väsentlig eftersom utvärderingssystem är delar av större organisatoriska enheter – de bilaterala biståndsorganisationerna. En förståelse av deras karaktär och funktionssätt kräver därför att vi definierar det generella begreppet organisation.

Utgångspunkten för vår analys är att processerna måste betonas mera än strukturen. En organisation lever i rörelse och kan inte uppfattas enbart statiskt. Det är processerna – arbetet och växelspelet – som utgör organisationens egentliga livsfunktioner, dvs hur folk arbetar, samarbetar och motarbetar varandra, hur systemen byggs upp och bryts ned, hur rutin och förnyelse bryts i olika mönster.

En biståndsorganisation kan uppfattas som inriktad mot att nå bestämda mål. Vad gäller de övergripande målen, såsom de formulerats av till exempel riksdagen, är det en rimlig utgångspunkt. Men det utesluter inte att organisationens delmål kan skifta och komma i konflikt med varandra. Organisationen skall därför ses som pluralistisk, dvs. den rymmer flera mål och självständiga intressen.

Organisationen byggs upp av relationer mellan aktörer, på olika nivåer, inom och utanför organisationen. Man kan dela in dem i interna och externa aktörer. Bland de externa finner vi, för att använda Sverige som exempel, bl.a. riksdagen, utrikesdepartementet, finansdepartementet, riksrevisionsverket. Bland de interna aktörerna finner vi yrkeskategorier på skilda nivåer inom organisationen – verksledning, regionansvariga, projekthandläggare, fältpersonal. Tillsammans bildar dessa relationer ett nätverk.

Vissa aktörer, eller grupper av aktörer, kan ha ett dominerande inflytande på organisationens utveckling och inriktning. Oberoende av vilken hierarkisk nivå de befinner sig på, eller roll de spelar, strävar aktörerna efter att försvara, förstärka eller eventuellt expandera sin position. Organisationens utveckling kan därför i stort ses som ett försök till kontinuerlig balansering av olika aktörers partsspecifika intressen. Förändring inom nätverket betingas i första hand av olika aktörers strävan att maximera sin måluppfyllelse.

Utvärderingssystemets karaktär och funktionssätt är därmed avhängigt nätverkets dominerande aktörskonstellationer och deras specifika intressen. Handläggare använder utvärderingar för att förbättra de projekt de arbetar med. Ledningen intresserar sig mer för hur rådande policy – och planeringsprocess kan förbättras, medan regering och riksdag är intresserade av övergripande måluppfyllelse.

En analys utifrån detta perspektiv kräver kunskap om olika aktörers attityder till sina arbeten, vad de uppfattar som god kunskap, hur de skaffar sig den nödvändiga kunskapen osv. Det har inte varit möjligt att ta fram ett sådant bakgrundsmaterial för de andra ländernas biståndsorgan. Vi har varit hänvisade till skrivet material och därmed beroende av i vilken grad detta kunnat ge en bild av olika aktörers bevekelsegrunder för sitt arbete. Detta resulterar i ett glapp mellan den teoretiska utsiktspunkten och analysen av verkligheten.

5.2 Utvärderingssystemets organisation

I alla länderna finns en, eller flera, organisatoriska enheter med uppgift att utvärdera biståndet. Dessa enheter är placerade antingen inom biståndsmyndigheten eller också inom det departement som övar tillsyn över biståndet.

Vi börjar med Danmark. Biståndsorganisationen DANIDA är en del av utrikesdepartementet. Inom DANIDA finns en utvärderingsenhet som skapades 1982. Den sorterar under DANIDA's sekretariat. Enheten arbetar mycket nära de operativa enheterna och DANIDA's fältrepresentationer.

Utvärderingsenhetens förhistoria är intressant och ger en god inblick i hur man inom det danska biståndet såg på utvärderingsverksamheten. Den första stora utvärderingen av ett danskt biståndsprojekt gjordes 1968 av Steen Folke och hans kollegor. Utvärderingen noterade att effekterna på målgruppen var mycket begränsade. Reaktionen blev våldsam eftersom man menade att utvärderarna hade gett hederligt biståndsarbete dåligt rykte. Utvärderingsverksamheten kom

därefter att styras av relativt strikta operationella hänsyn och ansvaret för dessa låg hos landavdelningarna (Schaumberg-Müller, 1988).

Biståndsutvärdering betraktas i Norge, liksom i Danmark, som ett medel i biståndets administration och dess kontrollfunktion betonas särskilt (Stokke, 1988). Huvudsyftet är att försäkra sig om ett så effektivt bistånd som möjligt. Själva utvärderingsfunktionen organiseras så att den är oberoende visavi organisationen som sköter det praktiska biståndsarbetet – NORAD. En utvärderingsenhet finns därför förlagd inom Utrikesministeriet och NORAD själv har ingen egen utvärderingsenhet. Den norska utvärderingsenheten har en budget på ca 14 miljoner norska kronor årligen.

Det tyska ministeriet för biståndssamarbete (BMZ) har en central enhet för utvärdering som ligger "utanför" den administrativa hierarkin och som har en direkt kommunikationslinje till ministeriets högsta beslutande nivå i policyfrågor. Därutöver genomför också GTZ (det tyska biståndsorganet för tekniskt samarbete) som en, av flera, exekutiva myndigheter egna utvärderingar. Den centrala enhetens roll har förstärkts under senare år, dels för att öka biståndets effektivitet, dels för att öka lärandet om biståndsfrågor, samt stimulera intresset för bistånd i landet och motverka den växande biståndspessimismen (Musto, 1988).

Inom det holländska biståndsministeriet finns två typer av institutionaliserad utvärdering. Dels den interna, vilket innebär att utvärderingar initieras och genomförs av ansvarig handläggningssektion. Dessa rapporter spelar ingen större roll för ministeriets högre beslutsnivåer. Därutöver finns en "extern" utvärderingsenhet, så benämnd genom sin relativt oberoende position inom ministeriet. 1978 etablerades den holländska "Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde" (IOV). Enheten fick till uppgift att genomföra utvärderingar där policyfrågor står i centrum, eftersom den etablerade utvärderingsverksamheten inom biståndsministeriet inte kunde ge tillräckliga svar på sådana frågor. IOV's mandat innehåller inte bara "inspektion" utan även rätten att ge rekommendationer på projekt och policy nivå (Hommes, 1988).

Bortsett från den givna arbetsuppdelningen dem emellan finns det en tänkt samarbetsrelation mellan de två utvärderingsenheterna. Denna går ut på att IOV skall spela en rådgivande roll till handläggarnivån,

t.ex. vid
bistånd
utvärde
bistånd

Inom de
Develop
en ärlig
Enheter
av linje
bundet
Evaluat
årliga a

Världsb
utvärde
organisa
funktion
för att u
verksarr

Ett anna
bilateral
följande

"The ev
buk, in
introdu
much a
There v
gramme
the two
we criti
as i ine
PEG wa
under re

Bistånd
samtidigt
form. Fig
För jämf
organisat

t.ex. vid formulering av uppdragsbeskrivningar. Inom det holländska biståndet beräknas man spendera ungefär US\$ 6-7 miljoner årligen på utvärderingsverksamhet, vilket motsvarar mindre än 1% av totala biståndsbudgeten.

Inom det brittiska ministeriet för utvecklingssamarbete, The Overseas Development Assistance (ODA) finns en utvärderingsenhet. Den har en årlig budget på ca £425.000 och en bemanning på fem personer. Enheten rapporterar direkt till "the Chief Finance Officer", dvs. till en av linjefunktionerna (Cracknell, 1988). Utvärderingarna sänds regelbundet till en (internt tillsatt) ledningskommitté – "Projects and Evaluation Committee (PEC). Denna i sin tur fastställer enhetens årliga arbetsuppgifter.

Världsbanken representerar en alternativ organisationsmodell, där utvärderingsenheten har en i realiteten oberoende ställning inom organisationen. Den är frikopplad från allt "samröre" med linjefunktionerna och rapporterar direkt till bankens högsta ledning, detta för att undvika intressekonflikter mellan utvärdering och operativ verksamhet.

Ett annat perspektiv på hur man undviker intressekonflikter, och den bilaterala modellens förtjänster i detta avseende, tillhandahålls i följande citat av en representant för ODA (Browning, 1984).

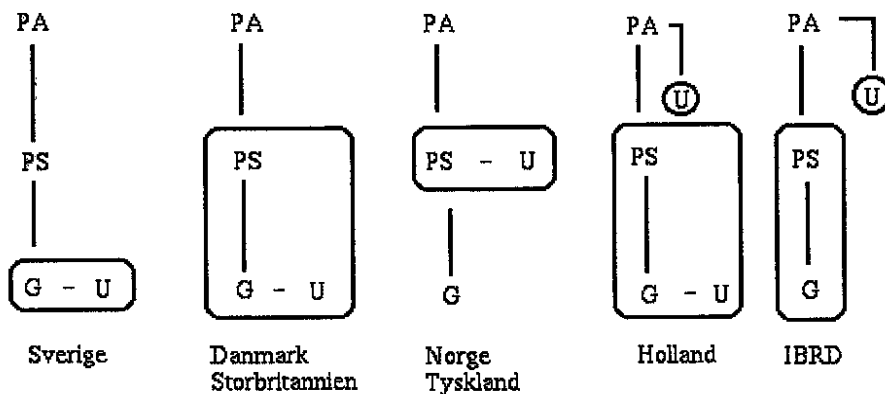
"The evaluation system at the World Bank is designed to help the Board, but in the minds of some of the Directors when the system was introduced, the intention was that the evaluation system would act very much as a check on senior management, or even more than a check. There was a definite desire to separate the management of the programme from the overseeing of the evaluation process. We ourselves put the two together: we find that we are able to criticise ourselves, and in fact we criticise each other with considerably more relish when it happens, as it inevitably must from time to time, that one of the members of the PEC was actually, in an earlier incarnation, responsible for the project under review when it was identified and first worked up"

Biståndsorganisationerna uppvisar sinsemellan olika strukturer, men samtidigt är det möjligt att gruppera dem efter valet av organisationsform. Figuren nedan visar ett sådant försök till enkel sammanfattning. För jämförelsens skull har även den nuvarande svenska utvärderingsorganisationen vad avser SIDA lagts in.

Figuren visar utvärderingsenheternas förhållande till biståndsorganisationernas olika beslutsnivåer. Med politiskt ansvarig (PA) avses ministern ifråga, politisk styrning (PS) utövas av fackdepartementet (dvs. utrikesdepartement eller biståndsdepartement) och genomförandet (G) ligger ute hos biståndsmyndigheten. I vissa fall ryms myndigheten organisatoriskt inom ett departement, detta markeras då med en ram kring de två nivåerna. (U) står för utvärderingsfunktion.

Vi kan anta att valet av organisationsform i hög utsträckning speglar synen på utvärderingsverksamheten. Ofta betonas utvärderingens oberoende från det som skall utvärderas, vanligen då den operativa nivån. Det tydligaste uttrycket för detta synsätt finns i Holland, och även Norge. I en del fall eftersträvas även oberoende från biståndsorganisationen som sådan. I det fallet finns då en extern utvärderingsenhet som granskar myndighetens arbete utifrån mer övergripande biståndspolitiska frågeställningar. Här framstår holländska IOV som det bästa exemplet på ett sådant organisationstänkande. Den nuvarande svenska utvärderingsorganisationen framstår i detta perspektiv som ovanlig: dels är den organisatoriskt fristående från utrikesdepartementet, dels är den enda utvärderingsenheten placerad inom verket.

Figur 5.1 Principer för placering av utvärderingsfunktionen



5.3
5.3
De l
gör
tens
Värld
tyå s
comj
terir
Skild
antal
närhe
rande
DAN
vilket
period
utvär
är då
mella

Tabel
DANID.
NORAE
BMZ
ODA
OS
IBRD

5.3 Produktion

5.3.1 Hur mycket utvärderas?

De begränsade resurserna leder till att de bilaterala organisationerna gör utvärderingar på urvalsbasis, vanligen genom utvärderingsenhetens initiativ, men ibland på förslag från de operativa avdelningarna. Världsbanken, å andra sidan, genomför en kontinuerlig utvärdering i två steg: dels i samband med att ett projekt avslutas då en "project completion report" skrivs och därefter genom en oberoende utvärdering av utvärderingsavdelningen (Mosley, 1983).

Skilda arbetssätt leder naturligtvis till stora skillnader vad beträffar antalet producerade utvärderingar. Ingen bilateral biståndsgivare är i närheten av Världsbankens drygt 200 utvärderingar per år och motsvarande höga täckningsgrad (100%).

DANIDA genomförde under perioden 1982-85 118 utvärderingar, vilket skall ställas i relation till ca 250 pågående projekt 1983. Under perioden 1986-87 genomfördes totalt 47 utvärderingar. Den norska utvärderingsenheten färdigsställer ca 8-10 utvärderingar per år. Dessa är då vanligen relativt stora till omfånget. Tyska BMZ producerade mellan åren 1976 och 1984 totalt 262 utvärderingar. De "interna"

Tabell 5.1 Utvärdering av bilateralt bistånd – en kvantitativ indikator (USD miljoner)

| | A Bistånds- budget | B Utvärderings- budget | C Antal utvärderingar per år | A/C | B/C |
|--------|--------------------------|------------------------------|---------------------------------------|-------|-------|
| DANIDA | 515 | 1.4 | 11 | 46.8 | 0.127 |
| NORAD | 534 | 2.3 | 19 | 28.1 | 0.121 |
| BMZ | 3 600 | — | 29 | 124.1 | — |
| ODA | 1 398 | 0.75 | 20 | 69.9 | 0.038 |
| OS | 1 591 | 1.3 | 30 | 53.0 | 0.043 |
| IBRD | 7 000 | — | 200 | 35.0 | — |

utvärderingarna inom holländska biståndsministeriet var 1989 ca 60-70 stycken. IOV producerar ett 30-tal utvärderingar per år. ODA's utvärderingsenhet producerar ungefär 20 utvärderingar per år.

Hur stor del av biståndsverksamheten blir då föremål för utvärdering? Det är inte lätt att på basis av existerande statistik sammanställa en bild av detta. DAC statistiken är av relativt lite värde för en sådan uppgift, utan man får förlita sig på diverse andra källor för ett sådant försök till kvantifiering.

Med hänsyn till materialets svagheter framträder ändå några intressanta drag i tabellen. Gemensamt för alla är att en mycket liten del av verksamheten blir föremål för utvärdering i DAC's mening. Detta stämmer också med Riddells (1987) bedömning att mindre än 10% av biståndsvolymen blir föremål för utvärdering. Men en annan tolkning av begreppet utvärdering skulle ändra bilden. Hade man istället sökt beslutsunderlag i termer av svar på de utvärderingsfrågor vi diskuterade i kapitel 2 till 4 hade det troligen funnits mer.

Vi kan se att tätheten i utvärderingsverksamheten, dvs. det antal "biståndskronor" som blir föremål för utvärdering, är högre i Danmark och Norge än inom de övriga ländernas organisationer. På samma sätt är styckkostnaden per utvärdering högre i de två nordiska länderna. Det skall påpekas att SIDA's utvärderingsmönster överensstämmer med både NORAD och DANIDA vad avser täthet och kostnad.

Skillnaderna kan naturligtvis bero på att man användare dyrare personal för att genomföra utvärderingarna. Men det kan också bero på att utvärderingarna tar längre tid, vilket möjligen kan indikera en högre ambitionsnivå vad gäller material, teori och metod.

5.3.2 Vad utvärderas?

Inom det bilaterala biståndet har man framför allt utvärderat projektgenomförande. Detta har gradvis förändrats genom åren och utvärderingarnas fokus riktas nu alltmer mot biståndets effekter. Utvecklingen inom DANIDA illustrerar väl denna process. I Danmark ledde efterdyningarna från "Folke-utvärderingen" 1969 bl.a. till en stor

mi
ans
gru
linj
lån
me
utv
effe
tvel
pol

Unc
ring
proj
arer
ade
mer
frek
nifik
dom

I det
proje
av N
nom
kuvu
allmä
finns
vidue
upple
frågo
rings
work
stand
ställ

Utvär
effekt
med l
karakt
"Integ

9 ca 60-
ODA's
r.

dering?
en bild
uppgift,
sök till

intäres-
de av
. Detta
.0% av
lkning
et sökt
disku-

antal
i Dan-
er. På
rdiska
erens-
st och

perso-
på att
hög e

jekt-
tvär-
veck-
edde
stor

misstänksamhet mot utvärderingar som arbetade med en vetenskaplig ansats, med fältintervjuer och undersökningar över en lång period. Här grundlades en motsättning mellan biståndsutvärderingar och utvecklingsforskning, som i och för sig inte är unik för Danmark. Under en lång tid kom "utvärdering" att innebära projektgenomgångar. I takt med att DANIDA's verksamhet ökade ändrades gradvis synen på utvärderingarnas funktion. Det blev angeläget att behandla frågor om effekter och effektivitet, även om DANIDA's ledning fortfarande var tveksam om utvärderingars nytta som ledningsverktyg – speciellt vid policyformulering (Schaumberg-Müller, 1988).

Under åren 1982-85 berörde drygt hälften av DANIDA's utvärderingar bilatera projekt. Merparten av dessa var i sin tur stipulerade projektgenomgångar, och ca 20% berörde programaktiviteter. Under åren 1986-87 minskade antalet utvärderingar och mönstret förändrades också. Bara en tredjedel berörde bilaterala projekt, medan merparten (17 stycken) behandlade multi-bi projekt. Den ökande frekvensen av utvärderingar av "cross-cutting issues" är också signifikant. Slutligen kan noteras att utvärderingar av obundet bistånd dominerar kraftigt under båda perioderna.

I det norska systemet skiljer man mellan två typer av utvärderingar: projektgenomgångar och utvärderingar. De förstnämnda genomförs av NORAD och är operationellt inriktade. NORAD's projektgenomgångar kan bäst beskrivas som "monitoring reports". De är i huvudsak ett ledningsinstrument för de enskilda projekten och tar i allmänhet inte upp bredare utvecklingsspörsmål, även om det inte finns något som hindrar detta. Projektgenomgångarna är högst individuella dokument vad beträffar ambitionsgrad och format. Detta upplevs till viss del som ett problem inom NORAD, eftersom vissa frågor kanske inte alls berörs (men som vore intressanta ur utvärderingsenhetens perspektiv). Introduktionen av ett "Logical Framework" system inom NORAD innebär att genomgångarna får ett mer standardiserat format – där det då också specificerats vilka frågor som skall besvaras.

Utvärderingar av en "oberoende" natur och inriktade på biståndets effekter genomförs av norska UD's utvärderingsenhet. Denna arbetar med landstudier och brett upplagda utvärderingar av tema/sektor karaktär. Utvärderingsprogrammet för 1990 innehåller t.ex. titlar som "Integration of socio-cultural aspects in development assistance",

"Energy sector in SADCC". Landstudier är ett relativt nytt format inom norsk biståndsutvärdering, den första publicerades 1985 som en följd av en regeringsrapport. För 1990 planeras en om Mozambique.

I Tyskland betraktas utvärderingar som en systematisk granskning av biståndsprogrammets effektivitet i syfte att tillhandahålla den information som behövs för att vägleda administrativa beslut om programmen. I konsekvens därmed rör de flesta av BMZ's utvärderingar enskilda projekt, men jämförande utvärderingar har ökat i betydelse under senare år. Inom biståndsministeriet används "Logical Framework" för metodvägledning.

Inom organisationen för tekniskt samarbete (GTZ) använder man sig också av "Logical Framework-metoden" för sitt planerings- och utvärderingssystem. Det spelar en viktig roll för en kontinuerlig monitoring och rapportering från projektverksamheten. Man har goda erfarenheter av det, framförallt som ett hjälpmedel till målformulering och strukturering av verksamheten.

BMZ (biståndsministeriet) arbetar med tre huvudtyper av utvärderingar. 1) Serie utvärderingar; vilka rör projekt inom samma sektor. Syftet är att ge möjlighet till mer generellt lärande. 2) Land utvärderingar; syftar till att bedöma det totala biståndspaketet sett i relation till landets egen utveckling. 3) Korssektionella utvärderingar; sammanställer utfallet av alla utvärderingar under ett år, utifrån vissa bestämda kriterier. Ungefär 3/4 av dem berör sektorerna jordbruk, industri, förvaltning samt utbildning.

Sedan 1978 har den holländska IOV funktionen minskat i omfattning och koncentrerar sig alltmer på renodlade biståndspolitiska frågor. Därutöver har man arbetat med tematiska utvärderingar, t.ex. dricksvattenproblem och hälsa. Dessutom har man också börjat arbeta med policy frågor, typ biståndets kommersialisering. Metoden är standardiserad och bygger på en "projekt cirkel ansats" och inkluderar kriterier som måluppfyllelse, effekter (impact) och kostnadseffektivitet.

Nästan alla holländska utvärderingar berör bilateralt bistånd och speciellt projektbistånd. Ofta baseras de på fältarbete på 1-3 veckor. Mer tematiskt inriktade utvärderingar som också kräver längre perio-

der i fäl
akadem
det tänk
fungera
struktur

Historis
bistände
Detta är
na bedöm
gränsa si
andet?

Inom OI
mellan g
deringar
rutiner in

Rent pra
handlägg
tas upp i s
deringar.
vitet i stö
porterna k
frågor av

Förekom
gen förbät
av de orga
utvärderin
sen innehå
indikatorer
En utvärde
sätt, men
Dessutom
användbar
till detta va
effektivt oc
en statisk b
inblandade

tt format
35 som en
ambique.

skning av
len infor-
om pro-
rderingar
etydelse
il F-rme-

r man sig
gs - och
tinuerlig
har goda
nulering

utvärde-
a sektor.
utvärde-
ation till
amman-
estämnda
industri,

fattning
i frågor.
dricks-
eta med
är stan-
cluderar
fektivit-

nd och
veckor.
e perio-

der i fält är ovanligare. Ett samarbete mellan biståndsministeriet och akademierna har visat sig ge bra resultat. Däremot kan man notera att det tänkta samarbetet mellan IOV och den interna utvärderingen sällan fungerar i praktiken och resultatet är att de interna utvärderingarnas struktur och resultat inte alltid kan jämföras med IOV studierna.

Historiskt har det brittiska ODA's utvärderingar varit mer ägnade åt biståndets praktiska hantering ("aid delivery"), än frågor om effekter. Detta är för övrigt en huvudfråga för de flesta givare: skall utvärderarna bedöma biståndets måluppfyllelse i allmänhet, eller skall de begränsa sig till de frågor som enbart rör biståndets praktiska genomförandet?

Inom ODA har man under senare år upplevt en tydligare distinktion mellan genomförande utvärderingar "monitoring reports" och utvärderingar av effekter och effektivitet. Detta har sin grund i förbättrade rutiner inom organisationen.

Rent praktiskt har för ODA's del den förbättrade bevakningen på handläggarnivå lett till att frågor rörande "aid delivery" inte behöver tas upp i samma utsträckning som förut i utvärderingsenhetens utvärderingar. Man kan koncentrera sig på frågor om effekter och effektivitet i större utsträckning, samtidigt tillfredsställer "monitoring" rapporterna kraven på operationellt inriktade utvärderingar. De besvarar frågor av direkt och omedelbart intresse för handläggarna.

Förekomsten av ett projektstyrningssystem sedan 1986 har väsentligen förbättrat denna sistnämnda typ av utvärderingar. ODA tillhör en av de organisationer som introducerade ett "Project Framework" i sitt utvärderingssystem (Cracknell, 1986). "Logical Framework" matriksen innehåller som bekant en målhierarki och vid varje nivå finns indikatorer på framgång, samt redovisning av viktigaste riskfaktorer. En utvärdering av systemet visade att det hade introducerats på ett bra sätt, men vissa nyckelbegrepp var svårförståeliga för användarna. Dessutom visade det sig att handläggare inte uppfattade systemet som användbart, däremot gjorde man det på högre ledningsnivåer. Skälet till detta var främst att man fick mål-medel-resultat presenterade på ett effektivt och överskådligt sätt. Faran med systemet är att det förmedlar en statisk bild av projektverkligheten och inte underlättar för projektinblandade att snabbt uppfatta behovet av förändringar.

Därmed har man etablerat en sorts arbetsfördelning mellan genomförande utvärdering, vilken ligger utanför utvärderingsenheten, men innanför de operativa avdelningarna. Utvärderingar som sysselsätter sig med effekter och effektivitetsfrågor, tenderar att bli huvudsakligen besvarade av antingen myndighetens egen, eller departementets, där sådan finnes, utvärderingsenhet. Detta utvecklingsmönster är på det hela taget gemensamt för alla de undersökta organisationerna.

5.3.3 Hur utvärderar man?

Metoder är naturligtvis beroende av vilken typ av bistånd som utvärderas. Däremot kan utvärderingens format standardiseras och även de frågor som skall tas upp. DANIDA kan exemplifiera en sådan inriktning. Uppdragsbeskrivningar skall ta upp följande aspekter hos ett projekt.

- The setting of the project
- Project preparation
- Project description
- Project implementation and performance
- Achievements of objectives including effects and impact.
- Project management
- Future operation and development of the project
- The need for further analysis
- Lessons learnt

Riktlinjerna är utpräglat beskrivande och anger vad analyskomponenten skall innehålla: effekter och måluppfyllelse, samt lärande. Däremot ges ingen direkt vägledning om hur mätning av effekter skall göras. Detta är en fråga för utvärderingsteamet. När det gäller tematiska utvärderingar saknas riktlinjer överhuvudtaget, dessa är helt individuellt utformade. Märk väl att mallens utformning speglar ett utpräglat projektperspektiv, vilket innebär svårigheter för bredare mer tematiskt inriktade utvärderingar.

De norska utvärderingarna, speciellt då landstudierna, har fokuserats på biståndets fattigdomsinriktning och effekter på målgruppen. Landstudierna behandlar indirekt det mottagande systemet utifrån perspektivet som mottagare/förmedlare av norskt bistånd. Samtidigt är detta ett problem som Stortinget speciellt velat ha belyst. Sammantaget

anses b
behand
ringen
nisterie

BMZ's
en "Ch
vudeler
Kriteria
målupp
(impact
ekonom
lett till
metoder

ODA's
garnivår
välja ut
värderin
urvalet s
ämneson
vanta. Se
vad som
ODA's t
områden
eliminera
som skall

Genomfö
rarna. I e
varje utv
women, i
Värld bar
olika mått
ex post be
en del i t
presentera
hällsekonc

Paul Moskl
inom Yärld

genomför-
ten, men
selsätter
sakligen
tets, där
är på det
na.

som ut-
och även
en sådan
akter hos

nponen-
e. Däre-
ter skall
er tema-
är helt
glar ett
läre mer

kuserats
1. Land-
verspek-
är detta
antaget

anses biståndspolitikens grundläggande frågor blivit mer systematiskt behandlade i utvärderingsarbetet efter den organisatoriska förändringen 1984 när utvärderingsfunktionen flyttades över till utrikesministeriet (Stokke, 1988).

BMZ's utvärderingskriterier är relativt standardiserade och baseras på en "Checklist" som har sitt ursprung från 1976. Denna har tre huvudelement: 1) Allmänna frågor kring projektet och dess miljö; 2) Kriterier för att bedöma analysens resultat. Dessa är effektivitet i måluppfyllelse, kostnadseffektivitet och effekter på projektets miljö (impact); 3) Undersökningsmetod. Ursprungligen spelade samhälls-ekonomiska kalkyler en stor roll. De praktiska svårigheterna har dock lett till att man numera övergått till vissa av "Logical Framework-metodens" hörnstenar.

ODA's utvärderingsprogram fastställs i samarbete med handläggarnivån, även om utvärderingsenheten har rätten att helt självständigt välja utvärderingsområde. Dess ledningsgrupp fastställer årets utvärderingsprogram enligt vissa bestämda kriterier. I praktiken sker urvalet så att utvärderingsenheten ber de olika byråerna nominera ämnesområden, med hänvisning till vilka urvalskriterier som är relevanta. Samtidigt använder enheten andra vägar för att kunna pejla in vad som vore intressanta områden, så t.ex. tar man kontakt med ODA's tekniska konsulter för att få tips om speciellt intressanta områden. Genom att kombinera olika urvalsförfaranden anser man sig eliminera riskerna för att partsintressen påverkar vilka utvärderingar som skall genomföras.

Genomförandet i sin tur styrs av detaljerade "Guidelines" för utvärderarna. I enlighet med rekommendationerna från OECD (1986) skall varje utvärdering behandla tre frågor: "sustainability, impact on women, impact on environment". ODA har valt, till skillnad från t.ex. Världsbanken, att inte fästa för stor vikt vid cost-benefit analysens olika mått och metoder. Få ODA utvärderingar gör försök till sådana ex post bedömningar. Däremot är det vanligare att de görs ex ante som en del i beslutet om projektstart eller inte. Alla nya projekt som presenteras för ledningsgruppen skall för övrigt åtföljas av en samhällsekonomisk kalkyl.

Paul Mosley (1983) har i en jämförande studie av utvärderingspraxis inom Världsbanken och ODA försökt strukturera deras respektive

bedömningskriterier. Både Banken och ODA försöker mäta genomförandeeffektivitet vad gäller de flesta investeringsprojekt. Vad gäller bedömning av effekter (impact) är Bankens utvärderare mer benägna att arbeta med kvantitativa indikatorer, medan ODA föredrar kvalitativa mått. Banken redovisar som regel en ex ante avkastning hos ett projekt, vilket endast undantagsvis förekommer hos ODA. En förklaring kan vara att mer än hälften av ODA's utvärderingar under den undersökta perioden 1978-1981 gällde utbildning och tekniskt samarbete – områden där kvantifiering är svårt. Gemensamt för båda biståndsorganen är att de ägnar förhållandevis litet utrymme åt projektens fördelningseffekter.

Sammanfattningsvis, organisationerna har väl utvecklade "listor" på vad som skall belysas i en utvärdering. De överensstämmer i hög grad med varandra vad innehållet beträffar. Samarbetet inom DAC verkar ha spelat en stor roll härvidlag. Däremot är spørsmålet om hur varje fråga skall besvaras inte lika utförligt behandlad. Inte heller är den föremål för samma mått av standardisering. Metodiska riktlinjer för t.ex. analys av samhällsekonomiska effekter finns som regel. Men tillämpningen varierar och är i princip en fråga för utvärderarna själva. Eftersom utvecklingen går mot ett ökat intresse för frågor kring effekter och effektivitet är detta en betydande svaghet inom utvärderingsverksamheten. Det är också att märka att DAC spelat en mycket liten roll i utvecklingsarbetet för att få fram bra, tillämpbara analysmetoder.

5.4 Utvärdering av multilateralt bistånd

En betydande del av biståndet kanaliseras via multilaterala organisationer. Samtidigt är det den del av biståndet som från givarländernas sida är svårast att få grepp om. Utvärdering av multilaterala projekt förekommer mycket sparsamt inom de undersökta organisationerna. Mönstret verkar vara att förlita sig på de multilaterala organens egen utvärdering av sin verksamhet.

FN-organens gemensamma utvärderingsenhet "Joint Inspection Unit" (JIU) har utvärderats av bl.a. Norge, England och USA. Kritiken

har fr
mot I
att de
utvär
FN-sy
terala
Rapp

BMZ
geme
UNDI
(ADB

Det är
rala p
hanter
utvärd
utvärd
känslig
viten

Utvärd
i Dann
tionen,
frekven
organis

Den no
när mar
för utvä
med dy
deltaga
av syst
Lärande
och bra
med FN
ringsfur

omför-
d gäller
benägna
ir kvali-
g hos ett
En för-
der den
kt sam-
ör båda
åt pro-

stor" på
ög grad
verkar
ir varje
är den
nje för
l. Men
själva
r kring
utvär-
elat en
npbara

ganisa-
dernas
projekt
nerna.
s egen

ection
ritiken

har framför allt inriktats på att JIU inte har tagit upp ämnen som svarar mot FN-systemets prioriteringar. Den norska utvärderingen påpekar att dels är de flesta rapporterna s.k. inspektionsrapporter och inte utvärderingar, dels rör de huvudsakligen centrala funktioner inom FN-systemet och inte biståndsverksamheten. Frågor om det multilaterala biståndets effekter och effektivitet besvaras knappast av JIU. Rapporteringen är dessutom ojämn i kvalitet och format.

BMZ har ökat sitt arbete inom detta område och har genomfört ett antal gemensamma utvärderingar med multilaterala organ som UNIDO, UNDP, EG, Världbanken och Afrikanska Utvecklingsbanken (ADB).

Det är ytterligt sällan som holländska utvärderingar berör multilaterala projekt. Hommes (1988) menar att de bilaterala är enklare att hantera, samt politiskt mindre känsliga. Samma uppfattning finns hos utvärderingsenheten på norska UD. Erfarenheterna från bilaterala utvärderingar av t.ex. FN-organisationernas arbete pekar på en rad känsliga punkter som inte i första hand berör den utvärderade aktiviteten.

Utvärderingen av multi-bi projekt har under 1980-talet ökat påtagligt i Danmark. Vanligen tas initiativet av den internationella organisationen, men en DANIDA representant medverkar också. Den ökande frekvensen är ett klart uttryck för DANIDA's tveksamhet inför FN-organisationernas effektivitet.

Den norska multilaterala utvärderingens slutsats är av allmänt intresse när man säger att Norge knappast behöver bygga upp en egen kapacitet för utvärdering av multilaterala projekt. Däremot krävs ett betydligt mer dynamiskt förhållande till FN-systemet egna utvärderingar. Ökat deltagande i utvärderingar av multi-bi projekt, samt bättre tillägnande av systemets utvärderingsmaterial är de två viktigaste metoderna. Lärande funktionen från detta material är för närvarande mycket svag och bra mekanismer för återkoppling saknas. Dessutom kan dialogen med FN-organisationerna bli bättre och man kan förstärka utvärderingsfunktionen hos dessa organ.

5.5 Användning och organisationens lärande

Det dominerande problemet för organisationernas utvärderingsansvariga är återföringen av utvärderingarnas kunskap till linjefunktionerna. Uppenbarligen finns här en gemensam känsla av att utvärderingsverksamheten bedrivs lite grann vid sidan om de stora allfartsvägarna i organisationen. Huruvida det finns fog för denna känsla i verkligheten låter vi för tillfället vara osagt. Det saknas empiriskt underlag för att det faktiskt förhåller sig på det viset. Låt oss inledningsvis bara konstatera att i alla de undersökta organisationerna står frågan om förbättrat lärande och återföring högt upp på dagordningen.

Återföring av kunskap som genereras inom utvärderingsverksamheten kan uppfattas på två sätt. 1) Återföringen ses som ett administrativt problem, m.a.o. det gäller att bygga återföringskanaler och mekanismer för att göra informationen tillgänglig för användarna, samt presentationsformer; 2) Återföringen ses som i första hand kopplat till användarnas egen uppfattning av vad som är nödvändig kunskap.

I det första fallet står organisationens informationssystem och distributionskanaler i förgrunden. I det andra fallet handlar det om i vad mån utvärderingarna besvarar frågor som anses relevanta av användarna. Låt oss granska organisationerna utifrån dessa två utgångspunkter.

Projektgenomgångar är internt genererade utvärderingar, i motsats till utvärderingsenhetens utvärderingar. De har olika funktioner eftersom de svarar på olika frågor. Projektgenomgångar kan antas tillfredsställa efterfrågan på gott beslutsunderlag hos saksbehandlaren inom NORAD. Det är också troligt att departementets brett inriktade utvärderingar, där frågor om effekter och effektivitet står i fokus, är av mer indirekt intresse för saksbehandlaren. Distinktionen är viktig att upprätthålla. Om projektgenomgångar alltmer ersätter utvärderingar försvåras en oberoende, kritisk granskningen av verksamheten. Å andra sidan kan utvärderingar inte ersätta projektgenomgångar såsom ett projektledningsinstrument.

Återföring av kunskapsmassan som genereras inom utvärderingsverksamheten är en central fråga i Norge. Det norska utvärderingsystemet saknar en formaliserad rapporteringsstruktur, typ den som kännetecknar ODA. Inom NORAD bildar projektgenomgångarna

basen i
en av d
materia
avhålls
spridni
katione
även or
informa
nongår
nisation
innehål
inte fun

För ext
tillgäng
bundet
landet s
hög gra
en gem
bistände
en balar
kunskap
volverar
produkt

DANID
genomfi
någon a
läggarer
projekte

Vad gäll
svårt att
naturligt
intresser
utvärder
strategif
mäta i v
eller i va
ciper. De

ande

ansva-
tioner-
erings-
ägen
erklig-
lag för
is bara
an om

amhe-
trativt
mek-
samt
lat till
ap.

distri-
d mån
larna.
cter.

ts t
rson
stäl
inom
ctade
är av
ig att
ingar
n. Å
lsom

ngs-
ngs-
som
arna

basen i utvärderingsverksamheten. Bristen på systematik i hanteringen av dessa är ett stort problem för NORAD. Utöver det faktum att materialet publiceras och cirkuleras, seminarier och andra övningar avhålls, finns det inget organiserat internt lärande system. Den interna spridningen av utvärderingsinformationen sker traditionellt via publikationer av olika slag. De interna behoven kan därför tillfredsställas, även om det kräver en hel del arbete av den intresserade eftersom informationssystemen inte är speciellt systematiserade. Projektgenomgångar behandlas inte på ett sådant sätt att lärandet inom organisationen underlättas. Dels varierar de beträffande format och innehåll, dels är de inte alltid lättillgängliga eftersom arkivsystemet inte fungerar optimalt.

För externa konsumenter är i princip samma information också tillgänglig och biståndets "extended family" i Norge erhåller regelbundet utvärderingsmaterial. Däremot är återföringen till mottagarlandet särskilt passiv. Här närmar vi oss ett problemområde som är i hög grad gemensamt för alla organisationerna, eftersom biståndet är en gemensam angelägenhet för givare och mottagare. Vad gäller biståndets genomförande finns betydande problem i att upprätthålla en balans mellan parterna. I ännu högre grad gäller detta återföring av kunskapen om biståndets verklighet. Utvärderingsverksamheten involverar i mycket liten utsträckning mottagaren, både vad gäller produktionen och användningen av utvärderingar.

DANIDA's utvärderingar sysslar ofta med frågor gällande projekt genomförande. De kan därför förmodas vara av begränsat intresse för någon annan än de utanför projektverksamheten. Den berörde handläggaren använder utvärderingen som ett medel för att ta sig igenom projektcykelns olika steg.

Vad gäller återföring på allmän policyformuleringsnivå är det därför svårt att bedöma effekterna. DANIDA's högre ledningsnivåer får naturligtvis ta del av utvärderingsrapporter och de sänds också ut till intresserade externa myndigheter och institutioner. Men merparten av utvärderingarna diskuterar inte frågor som kan kopplas till policy och strategiformulering. Dessa utvärderingar har också svårigheter att mäta i vad mån projektet uppfyller sina långsiktiga målsättningar, eller i vad mån det står i överensstämmelse med danska biståndsprinciper. Det skall också påpekas att till skillnad från ordningen inom

t.ex. brittiska ODA, har den danska utvärderingsenheten ingen direkt kontakt med högre beslutsfattare.

ODA's system, där ledningsgruppen (PEC) står i centrum, representerar ett försök att direkt involvera högre beslutsfattare i utvärderingarnas kunskapsmassa. ODA's viktiga utvärderingar går alla till PEC för diskussion. Cracknell (1988) menar att PEC's roll för att se till att utvärderingar tas emot seriöst inom ODA är mycket viktig. Den högsta ledningsnivån finns representerad där och kan följaktligen förmedla till sin personal vikten av utvärderingsaktiviteten och dess resultat.

Genom att utvärderingar skall presenteras i en kondenserad form inför ledningsgruppen (PEC) görs kunskapen lättillgänglig och kan därmed anses få en användning på policynivån. På samma sätt har man försökt maximera återföringen på den operativa nivån. Handläggarnas arbetsbörda begränsar deras möjligheter att läsa stora mängder material. ODA har då löst problemet genom EVSUM (Evaluation Summary), 1-sidiga summeringar av utvärderingsresultat. ODA's övriga "lärande" verktyg är av samma typ som EVSUM t.ex. "Policy Guidance Notes", "Sector Planning Manuals", "Office Procedures". Den slutliga uttrycket för denna syn på lärandeproblematiken är naturligtvis inrättandet av databanker, nationella och även internationella (Ludford, 1987).

BMZ betonar utvärderingens roll i en lärande process (Musto, 1988). De utvärderingar som görs av enheten inom BMZ är tänkta att vara ett inslag i den tyska biståndsdebatten. GTZ's utvärderingar är däremot operationellt inriktade, men de som bedöms vara mest intressanta publiceras i en eller annan form för en större publik.

Beträffande de holländska utvärderingarna gör Hommes (1988) bedömningen att dessa spelar en klar roll på projektnivån, dvs. för de direkt aktiva inom projekten samt handläggarnivån inom biståndsministeriet. Här kan utvärderingarna betraktas som ett ledningsverktyg av närmast teknisk natur. Effekten på policynivån av den typen av utvärderingar är mer svårbedömd. Dessa beror i hög grad på utvärderingsenhetens egen kapacitet att förmedla sitt budskap till läsarna.

Hommes (1988) refererar till ODA's system med en "feed-back" enhet kopplad till utvärderingsenheten som intressant även för Hollands del.

I c
lä
fir
nå
org
ocl
utv
int

På
bar
roll
reki
elle

OD.
ställ
verk
inte
om l
svag
för c
rand
Crac
göra
målu
belys

Num
"Proj
terat
utvär
bred t
att ger
som ä
möjlig

Samm
nerna
fattas
system

I det holländska systemet finns vissa påtagliga brister som begränsar lärandet. IOV saknar direkt tillgång till den ansvarige ministern. Det finns inget institutionaliserat system för kunskapsöverföring. Vidare når inte IOV's resultat beslutsfattarnas rådgivare, t.ex. de som är organiserade i "National Advisory Council for Foreign Aid". IOV har också en mycket svag återkoppling till projektnivån och de som utvärderas får sällan en möjlighet till lärande. (Vilket då inte gäller de interna utvärderingarna som är tydligt kopplade till projektnivån)

På grund av dessa institutionella brister är IOV's resultat egentligen bara relevant för ministeriets högsta beslutsfattare. Spelar de då någon roll för ministern i hans beslutsfattande? Det beror uteslutande på rekommendationernas användbarhet om de kommer att användas eller inte.

ODA's 20 utvärderingar per år, eller norska utrikesministeriets 8-10, ställer frågan om man därigenom kan förmedla en korrekt bild av verksamheten? Kritik har förts fram som menar att utvärderingarna inte tar upp vissa aspekter på måluppfyllelse tillräckligt utförligt, t.ex. om biståndet faktiskt når de fattigaste i mottagarländerna. En annan svaghet skulle vara att urvalet av utvärderingar inte är representativt för organisationens samlade verksamhet. Därmed skulle också lärandets effektivitet minska högst väsentligt. Vad gäller ODA är Cracknell's åsikt (1988) att med begränsade resurser kan man inte göra annat än en överslagsbedömning av biståndets effektivitet och måluppfyllelse, samt möjligen tillfoga en handfull utvärderingar som belyser speciella problemområden.

Numera skall alla ODA projekt, när de avslutats, bedömas i en "Project Completion Report" (PCR); en modell som för övrigt existerat inom Världsbanken och UNDP i många år. Detta har givet utvärderingsenheten ett nytt arbetsmaterial, som ger möjlighet till en bred täckning av verksamheten och dess resultat. Enhetens funktion är att genomföra PCR synteser och försöka se mönster och erfarenheter som är av generell intresse. Att utarbeta ett format för PCR's som ger möjlighet till goda sådana synteser har därför givits hög prioritet.

Sammanfattningsvis, det finns ett gemensamt drag hos organisationerna i deras tänkande kring återförande problematiken. Den uppfattas som i första hand en fråga om bra eller dåliga informations-system, med allt vad därtill hör. Det är säkerligen så att många

myndigheter har dåligt fungerande lärande system. Men det är påfallande hur sällan återförande och lärande diskuteras utifrån ett efterfrågeperspektiv. Genererar utvärderingsverksamheten information som faktiskt är av intresse för olika användarkategorier och som de upplever som ett stöd för sitt arbete? Det kan ju möjligen vara på det sättet att utvärderingsverksamheten helt enkelt producerar ting som en stor del av "marknaden" inte efterfrågar. En handläggare kanske uppfattar utvärderingsenhetens utvärderingar som i första hand legitimerande och informerande, men av liten relevans för hans eller hennes dagliga arbete.

Vår utgångspunkt för denna analys kan kort formuleras på följande sätt: Utvärderingsverksamhet har olika syften för olika användare. Antingen vill man dra lärdomar för projektverksamheten och dess konkreta behov, eller så vill man värdera verksamheten, dvs. bedöma relevansen av gjorda biståndsinsatser i termer av måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. De båda syftena behöver inte nödvändigtvis vara oförenliga, men i praktiken resulterar de i utvärderingar av olika karaktär.

Historiskt sett har det första syftet dominerat. De flesta utvärderingsenheter har sällan arbetat med effektstudier som besvarar grundläggande frågor såsom: fungerar biståndet? De har i de flesta fall producerat antingen genomförandeanalyser eller den operativa personalens egna bedömningar av verksamheten. Dessa utvärderingar var vanligen sysselsatta med tekniska/administrativa spörsmål på projekt nivå, mer sällan behandlade man effekterna på projektets målgrupper.

I de flesta bilaterala biståndsorganisationer är utvärderingsfunktionen (enheten) en integrerad del av organisationsstrukturen. Ibland administrativt åtskild från andra avdelningar, ibland sorterande under en planeringsavdelning. Men liksom övriga avdelningar är man ansvarig inför organisationens ledning. Denna organisationsmodell skall då kontrasteras mot Världsbankens utvärderingsfunktion och dess organisatoriska status.

Utvärderingsfunktionerna är vanligen integrerade med linjefunktionerna, vilket i sin tur kan innebära att operativa hänsyn betonas mer än själva kontrollfunktionen. I några fall, Holland är ett sådant, har man också en extern utvärderingsfunktion som är frikopplad från linje-

funl
ranc
disk

Utv:
genc
en e
nivå
sam:
blivi
me
form
som

I en
ansv:
att u
målu
funkt
digh
ä ob

Att p
deras
situat
vanlig
bistån
och o
organ
syn på
sprida
och ko

Vi sku
detta p
konsta
SARE
har inte
att till
utvärde
andra t

funktioner och därmed tenderar att ha ett mer värderande/kontrollerande synsätt på verksamheten. Detta skapar också möjligheter till diskussion av policy och strategi frågor.

Utvärderingsmaterialet tenderar att främst besvara frågor om projektgenomförande. Utvärderingarna har haft en reviderande karaktär och en effekt av detta har varit att intressekonflikten med de operativa nivåerna gradvis blivit en realitet. Detta har bl.a. resulterat i att samarbetet mellan utvärderingsenhet och operativa linjefunktioner blivit svagt: artigt, men inte speciellt engagerat. Samarbetets karaktär innebär att den centrala utvärderingsfunktionen får en allt sämre förmåga att formulera frågeställningar och uppdragsbeskrivningar som är relevanta för handläggarna i organisationerna.

I en parallell process har man från annat användarhåll – de som är ansvariga för övergripande ledning och policyformulering – upplevt att utvärderingarna inte i tillräcklig grad arbetat med biståndets måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. Parallella utvärderingsfunktioner har därför växt fram och blivit placerade utanför myndigheten. På så sätt har man velat skapa en utvärderingsfunktion som är oberoende av myndighetshänsyn.

Att på det här viset vara klämd mellan olika användarintressen och deras krav på utvärderingsinformation är naturligtvis ingen lustig situation för utvärderingsansvariga. Frustrationen tar sig uttryck i den vanligt förekommande åsikten att utvärderingarna inte används inom biståndsverksamheten. Återföringseffektiviteten anses vara för låg och organisationens lärande likaså. De åtgärder som diskuteras i alla organisationerna, för att förbättra situationen, avspeglar en teknifierad syn på lärandeprocessen. I fokus står organisationens system för att sprida information. Bättre kanaler för att sprida rapporter, mer lättlästa och kortare rapporter, sofistikerade databaser osv.

Vi skulle vilja påstå att i ljuset från erfarenheterna från arbetet under detta projekts första fas så är detta ett felaktigt synsätt. Vi kunde konstatera att inom de svenska myndigheterna SIDA, BITS och SAREC fattas de flesta beslut på basis av ett bra beslutsunderlag. Vi har inte kunnat påvisa att det svenska systemet i stort misslyckats med att tillhandahålla ett bra beslutsunderlag, snarare tvärtom. SIDA's utvärderingsfunktion är i princip likadant organiserad som i de flesta andra bilaterala organisationer. Verksamheten och dess organisation

skiljer sig inte heller nämnvärt mellan de olika bilaterala organisationerna. En hypotes skulle därför kunna vara att även inom de andra organisationerna genereras ett bra beslutsunderlag, som förmodligen också används på ett bra sätt. På basis av nuvarande kunskap är det inte möjligt att empiriskt testa hypotesen, utan bara konstatera att det vore en intressant arbetsuppgift.

Stämmer detta med den bild av svag återföring som tonar fram från de andra bilaterala organisationerna? Förmodligen gör den det. Skillnaden har sitt ursprung i hur man uppfattar begreppet utvärdering. Vi vill påstå att det gängse utvärderingsbegreppet inte underlättar en förståelse av lärandeprocessens natur i en biståndsorganisation.

De operativa nivåerna genererar en betydande mängd information och underlag för beslut, troligtvis av direkt relevans för projektarbetet, eftersom de formuleras av dem som har ett omedelbart intresse av att frågor och svar blir korrekta.

En första slutsats skulle då bli att frågor om planering och genomförande knappast behöver adresseras av en central utvärderingsenhet. Den saknar av flera skäl möjlighet att göra detta på ett effektivt sätt. Istället förefaller det rimligare att en central utvärderingsenhet sysslar med frågor som berör effektivitet och effekter, med en klart analytisk inriktning. En sådan funktion kan med fördel också placeras utanför myndigheten som har ansvaret för genomförandet av biståndet. Då underlättas också ett totalt perspektiv på landets bistånd.

De norska och holländska systemen är varianter på detta tema. NORAD bedriver en utvärderingsverksamhet, men saknar helt en egen utvärderingsenhet. Lite tillspetsat skulle vi vilja påstå att man inte heller behöver någon. Projektgenomgångarna bildar där basen för dess lärande och kan betraktas som det yttersta uttrycket för det operativa lärandet. Utvärderingsenheten inom departementet, liksom den holländska motsvarigheten IOV, fyller istället en viktig funktion vad gäller utvärderingar som arbetar med ett bredare perspektiv på biståndsverksamheten.

Utvecklingen inom de undersökta organisationerna tyder således på att man börjat utveckla en naturlig arbetsfördelning vad gäller utvärderingsverksamheten. Det har skett en uppdelning mellan operativt inriktade spørsmål och de frågor som tar upp biståndets bredare

impl
alltn
utvär
blir f
satio
för in
skap
effek

5.6

Geno
finns
ring
erhell
möjlig
förval

En sna
nistrat
grupp
ring a
medle

Utveck
stända
tonvikt
uppbyg
tematis
Utveck
medan
av proj
hardex

På vad
range?
inte är o
männis
na kan

rganisatio-
n de andra
rmodligen
är det inte
att det vore

am från de
de Skill-
dering. Vi
erlättar en
ation.

nation och
ektarbetet,
esse av att

genomför-
ngsenhet.
ktivt sätt.
et sysslar
analytisk
as utanför
ändet. Då

tta tema.
ir helt en
å att man
basen för
st för det
st, liksom
funktion
pektiv på

åledes på
gäller ut-
in opera-
s bredare

implikationer för givare och mottagare. Om utvärderingsfunktionen alltmer anpassar sig till vad användarna faktiskt efterfrågar i form av utvärderingsinformation, vilket den pågående processen tyder på, så blir frågan om den låga återföringen lite av ett skenproblem. Organisationen aktörer har en god förmåga att själva bedöma vad de behöver för information. Om informationen svarar upp mot efterfrågan, så skapas också den grundläggande förutsättningen för en god och effektiv återföring av kunskap.

5.6 Sammanfattning

Genomgången av andra länders utvärderingssystem har visat att det finns många lösningar för att tillgodose behovet av kunskapsåterföring och resultatredovisning. De administrativa lösningarna är emellertid inte i första hand utformade för att åstadkomma bästa möjliga bistånd, utan har snarare sin grund i respektive länders förvaltningstradition.

En snabb utveckling pågår vad gäller systemutveckling och de administrativa ramarna inom vilken utvärdering äger rum. Arbetet i DAC-gruppens expertkommitté för utvärdering har lett till en standardisering av begrepp och det har påskyndat erfarenhetsutbytet mellan medlemmarna.

Utvecklingsarbetet har givits tre huvudinriktningar; (1) en ökad standardisering vad gäller innehållet i utvärderingar, (2) en ökad tonvikt på återföring genom korta, standardiserade summeringar och uppbyggnad av databanker, samt (3) en strävan att åstadkomma flera tematiska, övergripande utvärderingar och färre projektvärderingar. Utvecklingen har givetvis gått olika långt bland medlemmarna; medan i länder som Storbritannien och Västtyskland standardisering av projektgenomgångar och uppbyggnad av databanker prioriterats, har t.ex Norge och Danmark föregått med tematiska utvärderingar.

På vad sätt stärker då utvärderingssystemen organisationernas lärande? En utgångspunkt för att besvara den frågan är att det faktiskt inte är organisationer som lär, utan människor. Frågan är snarare om människor även lär i organisationer och på vad sätt organisationerna kan bidra till och underlätta deras lärande.

Den internationella utvecklingen präglas bl.a av en "teknifiering" av utvärderingsprocessen. Utvärderingarna förväntas bidra bättre till lärandet genom att rutinerna utvecklas och standardiseras. Vi menar att det finns inga belägg för att utbyggda och standardiserade rutiner ger bättre lärande; tvärtom, de studier som finns visar snarare på ett motsatt samband. (Jämför t.ex. RRV's studie av SIDA's lärförmåga; RRV, 1988).

En annan aspekt av utvecklingen är föreställningen att kunskap främst sprids uppifrån och ner inom organisationerna, dvs från en central utvärderingsmyndighet och utåt/neråt. Det skall ses mot att handläggningen av biståndet är relativt decentraliserad och kunskap som kan komma till användning måste vara mycket specifik både vad gäller ämne och region. Det är följaktligen inte så troligt att den typ av kunskap som finns på summeringsblad eller i databanker har så mycket att ge en rutinerad handläggare. Systemutbyggnaden för kunskapsåterföring är dyr; i bästa fall blir den betydelselös, i värsta fall tar den tid och tankemöda från substantiell inläring.

Utvärdering är en form av resultatredovisning; det är mera, men resultatredovisning finns alltid med som en komponent. Man kan särskilja två typer av resultatredovisning; substantiell, dvs. konkret, empirisk och djupgående, eller symbolisk, dvs. ytlig, sammanfattande – t.ex. med hjälp av nyckeltal. Den "teknifiering" av utvärderingsprocessen som skisserats ovan innebär också en betoning av den symboliska resultatredovisningen på bekostnad av den substantiella. Det har visats att substantiell resultatredovisning bidrar till lärande i organisationer – symbolisk resultatredovisning gör det inte (Björkegren, 1989).

På ett mera generellt plan betraktas oftast organisatoriskt lärande som en "del" av begreppet utvärdering. I verkligheten är det tvärtom; utvärdering är en av de faktorer som kan bidra till att människor i organisationen lär. Men om de lär eller ej beror även på andra faktorer såsom personal, roller och ansvarsfördelning, andra styrsystem, m.m. I den internationella debatten diskuteras inte dessa frågor parallellt med utvärdering och inläring.

Betoningen av tematiska utvärderingar verkar dock bidra till substantiell inläring och till att kunskaper färdas nerifrån och upp. Frågan är då om inriktningen på tematiska utvärderingar faktiskt äger rum i en

utst
änd
fara
fend
proj
en n
tema

En te
viser
trolig
anno
övers
lägga
fins.
kanal
intres
vänta

fiering" av
bättre till
i. Vi menar
ade rutiner
arare på ett
ärförmåga;

skap främst
en central
t att hand-
inskap som
c både vad
t den typ av
ker har så
gnaden för
i värsta fall

mera, men
.. Man kan
vs. Konkret,
sammanfat-
av utvärde-
ning av den
substansiella.
till lärande i
inte (Björ-

ärande som
et tvärtom;
näringskor i
dra faktorer
ystem, m.m.
ör parallellt

till substan-
p. Frågan är
ger rum i en

utsträckning som motsvarar retoriken. Det har talats om en sådan ändrad inriktning på utvärderingsarbetet sedan 1978 men de är fortfarande en liten del av utvärderingsmängden. Ibland finns det också en tendens att tematiska utvärderingar inte blir mer än en summering av projektutvärderingar (dessa ingår då som fallstudier). Det saknas ofta en metodisk ansats för att realisera de potentiella fördelarna med tematiska utvärderingar och sektorutvärderingar.

En tentativ slutsats är att "dynamiken" inom utvärderingsfunktionen visserligen leder till förändringar i struktur och arbetssätt, men att detta troligtvis inte bidrar till ett bättre bistånd. Följaktligen söker vi en annorlunda infallsvinkel på problemet. Det förslag som kommer ur översynen bottnar i att beslutsunderlag finns och används på handläggarnivå. En ny organisation måste bygga på den efterfrågan som finns, dvs från departement och andra övergripande nivåer, den måste kanalisera kunskap nerifrån och upp – och dess arbete skall stimulera intresset för substansiell resultatredovisning, vilket också kan förväntas bidra till inläring i organisationerna.

6. Nya krav på beslutsunderlag

Den svenska förvaltningen är på väg in i en ny budgetprocess, som dels innebär en förenkling och dels ställer större krav på resultatredovisning. Det här kapitlet behandlar några av dess konsekvenser för utvecklingssamarbetet – i synnerhet biståndsmyndigheternas fördjupade anslagsframställningar (FAF). De riktlinjer som än så länge finns för FAF lämnar myndigheterna stort utrymme att tolka hur resultatanalysen skall göras. Frågan här gäller vad som kan anses vara relevanta och nödvändiga krav på resultatredovisning och analys av måluppfyllelse hos biståndsmyndigheterna. Syftet är att, utifrån den bild av de nuvarande beslutsprocesserna och det underlag som finns, diskutera hur resultatredovisningen inom biståndsmyndigheten kan läggas upp – med tanke på vad som är praktiskt möjligt inom någorlunda givna administrativa resursramar.

Kapitlet är upplagt så att vi först gör en kort presentation av den nya budgetprocessen (avsnitt 6.1). Mot bakgrund av kapitlen ovan kan vi konstatera; (1) att det finns ett rikt grundmaterial att använda för resultatanalysen, (2) men att det har brister på så vis att materialet inte går att aggregera för att bedöma resultat i förhållande till de biståndspolitiska målen, samt (3) att det saknas svar på några centrala utvärderingsfrågor som behöver belysas i budgetprocessen.

Biståndsverksamheten spänner över alla samhällssektorer och den utvärderas i termer som inte någon annan gren av den svenska förvaltningen bedöms på. I avsnitt 6.2 diskuterar vi vad det har för konsekvenser för resultatanalys. Vi undersöker längs vilka vägar man kan gå för att via en hierarkisk begreppsanalys aggregera resultat i förhållande till målen. I avsnitt 6.3 diskuterar vi frågan om mått och mätmetoder. Finns det lämpliga resultatmått? Om svaret är nej, kan man utveckla sådana? Hur mycket arbete återstår för att utveckla resultatmått inom biståndets olika sektorer?

I avsnitt 6.4 tar vi upp några centrala metodfrågor som urval av verksamheter för resultatanalys, periodisering av utvärderingar, för-

studi
ar, o
even
skull
vad
kost
utan
geno
BITS
krave
stutli

6.1

Först
fastst
disku
verks
årsper
krav p

Det in
i ea bu
skall v
vert tr
då stäl
årliga
torn g
temet
nya sy

Den fö
år) ska
sie as.
punkte
tatana

studier och målspecificiering, externa respektive interna utvärderingar, och olika typer av tematiska utvärderingar. Sedan tar vi upp de eventuella förändringar inom myndigheterna som kan göras, eller skulle kunna göras (6.5). Vi har också gjort ett enkelt räkneexempel på vad en förändring av utvärderingsverksamheten inom BITS skulle kosta. Vi betonar att det inte är ett förslag eller ett önskvärt exempel utan enbart en illustration av ett kostnadsresonemang. Vi har för övrigt genomgående valt att illustrera frågorna i kapitlet med exempel från BITS' och SIDA's verksamhet. Eftersom de är så pass olika blir kraven på resultatanalys också annorlunda. Kapitlet sammanfattas slutligen i avsnitt 6.6.

6.1 Budgetprocessen med fördjupad anslagsframställan.

Först går vi kort igenom de riktlinjer för resultatredovisningen som fastställts av regeringen. Genomgången ligger sedan till grund för vår diskussion av hur dessa kan preciseras och anpassas till biståndsverksamheten. I den nya budgetprocessen arbetar man med treårsperioder. Det nya systemet innebär både en förenkling och ökade krav på myndigheterna.

Det innebär en förenkling såtillvida att myndigheterna två år av de tre i en budgetperiod inlämnar en mycket enkel ansökan om medel. Den skall vara betydligt kortare än anslagsframställningen är idag. Men vart tredje år skall man lämna in en fördjupad anslagsframställan, och då ställs det större krav på resultatredovisning än vad man har i de årliga framställningarna nu. Systemet innebär att den offentliga sektorn går över från målstyrning till resultatstyrning. I det gamla systemet ansökte myndigheterna om medel efter vilka mål man hade. I det nya systemet skall man redovisa resultat i förhållande till målen.

Den fördjupade anslagsframställningen (som skall göras vart tredje år) skall avse myndighetens hela verksamhet, oavsett hur den finansieras. I formatet för anslagsframställningen (RRV, 1989) finns punkten "Utgångspunkter", som i sin tur består av tre delar: **Resultatanalys**, **Resursanalys** och **Framtida analys**. Det är resultatana-

lysen som är av intresse i detta projekt. De direktiv som finns berör naturligtvis innehållet i generella termer, eftersom detaljutformningen beror på myndighetens specifika verksamhet (RRV, 1989). Men det är tydligt sagt att analysen bör granska och redovisa om verksamheten uppfyller de av riksdagen och regeringen uppsatta målen och om målen kan uppnås till en lägre kostnad. För biståndets del innebär det att man skall granska och redovisa om verksamheten uppfyller de biståndspolitiska målen.

Det grundläggande målet för det svenska biståndet är att "höja de fattiga folkens levnadsnivå" (SOU, 1977: 13). Detta har legat fast sedan prop. 1962: 100, då det också kvalificerades genom fyra delmål; att bidra till resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet samt demokratisk samhällsutveckling. Ett femte mål – framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön – tillkom genom riksdagens beslut 1988.

Det är alltså i förhållande till dessa som biståndsmyndigheterna skall redovisa resultat av sin verksamhet. Av resultatanalysen skall framgå hur prestationerna har utvecklats och förhållit sig till de insatta resurserna och i vilken utsträckning de har bidragit till att nå syftet med verksamheten. Analysen skall således dels bedöma verksamhetens ändamålsenlighet och dels om verksamheten inneburit god hushållning med resurserna (dvs, vad vi kallat inre och yttre effektivitet, i kapitel 2).

Både den årliga uppföljningen och FAF skall inriktas på en redogörelse för utfall av kostnader, personal, intäkter och prestationer, samt effekter. De sistnämnda skall dock bara ingå i den årliga uppföljningen om det är möjligt. Resultatredovisningen (den årliga uppföljningen) bör disponeras på ett enhetligt sätt och då innehålla de basuppgifter som ses i figur 6.1.

Därtill innehåller också resultatredovisningen en fri del med tilläggsuppgifter som behövs för att uppföljningen av resultatet skall bli fullständig.

För den fördjupade anslagsframställningen finns vissa begrepp och syften definierade (RRV, 1989). Med **resultat** avser man antingen de prestationer som myndigheten åstadkommit eller effekterna av dessa prestationer. Prestationerna är bara fråga om ett resultat på väg mot de

Fig



reer
cerin
regel
tativa
uppfö
av fi

Aktiv
presta
Efters
at my
och ve
rad ve
och jä

Utvär
ringen
utveck

Figur



Uppföl

Utvärd

Figur 6.1 Resultatredovisningens innehåll


- * Verksamhetsöversikt
- * Personal
- * Prestationer
- * Kostnader
- * Produktivitet och styckekostnad
- * Effekter – kvalitet
- * Ekonomiskt resultat
- * Verksamhetens förutsättningar

mer slutliga resultaten – effekterna. Både **uppföljning** och **utvärdering** kan täcka prestationer och effekter. Utvärderingen är som regel mer omfattande och innehåller mer analys och inslag av kvalitativa aspekter. Uppföljningen kan närmast beskrivas som en budgetuppföljning. De tänkbara kombinationerna mellan begreppen framgår av figur 6.2.

Aktiviteten i ruta I består huvudsakligen av att mäta och beskriva ett prestationsflöde och ställa det i relation till de insatta resurserna. Eftersom detta skall göras varje år under budgetperioden förutsätts (1) att myndigheten har ett system för kostnads- och personalredovisning och verksamhetsstatistik att hämta grunddata från, (2) en klart definierad verksamhetsstruktur som möjliggör överskådlig klassificering och jämförelse över tid.

Utvärderingen av prestationer (III) baseras på den löpade rapporteringen i ruta I, men utvidgas här med analyser av prestationernas utveckling och förändringar. I ruta II söker man studera effekterna av

Figur 6.2 Resultatredovisningens olika begrepp

|  | Prestationer | Effekter |
|---|--------------|----------|
| Uppföljning | I | II |
| Utvärdering | III | IV |

en verksamhet i det omgivande samhället, på ett uppföljande (!), men inte utvärderande, sätt. Skillnaden mellan de två ansatserna förklaras på följande sätt (RRV, 1989):

”Om en myndighet vidtar en viss åtgärd och det samtidigt händer något i samhället som typiskt sett skulle kunna vara ett resultat av åtgärden, så innebär registreringen av händelsen en uppföljning av en effekt (II). Att händelsen verkligen hade med myndighetens åtgärd att göra – och i såfall hur mycket – är dock härmed inte säkerställt. För att komma åt ett sådant orsakssamband behövs en utvärdering av effekten (IV). Först då kan man uttala sig om åtgärden var ändamålsenlig eller inte, dvs. belysa effektiviteten.”

Distinktionen är inte helt klagörande, eftersom man tydligen skall registrera något, under II, som man ännu inte vet om det faktiskt är en effekt av myndighetens verksamhet eller inte. Det får man veta i samband med en utvärdering, som ju skall göras endast vart tredje år. Oavsett om tonvikten ligger på utvärdering eller uppföljning, så är det viktigt att redovisningen sker efter en gemensam struktur så att löpande jämförelse kan ske. Det är därför grundläggande för resultatanalysen att det görs en uppdelning av myndighetens verksamhet på ett sådant sätt att både myndighetens och regeringens behov av adekvat information tillgodoses.

6.2 Verksamhetens omfattning och karaktär

Ibland hävdar man att biståndsverksamheten är så speciell och att den därför måste särbehandlas när man diskuterar effektivitetsfrågor. Är det sant och vad är det i så fall som gör den speciell? Det som framförallt kännetecknar biståndet är att alla samhällssektorer berörs, och man strävar efter att bedöma deras utvecklingseffekter. Inom förvaltningen i Sverige är det inte vanligt att man t.ex. bedömer en insats i termer av ”utveckling”, man nöjer sig med att bedöma sektormål eller operationella mål.

Dessutom äger biståndet rum i en internationell miljö och de svenska organisationernas beslut är beroende av samarbete med många andra

akt
följ
De
se i
De
seki
skil
ansl
ensl
tänd
regi
stän
över
amfi
flöde
kana
skull
tivite
Inför
trativ
a bi
biem
result
prakti
hetsn
FAF.

Figur
Nr 1
I
II
III

(1), men
örk/aras

något
len, så
I). Att
i såfall
sådan
lå kan
belysa

en skall
ikt är en
1 veta i
redje år.
så är det
r så att
resultat-
mhet på
shov av

ktär

1 att den
ågor. Är
Det som
r berörs,
r. Inom
ömer en
bedöma

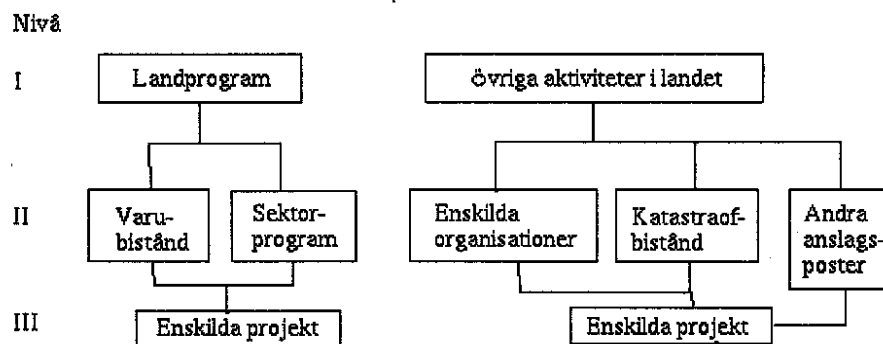
svenska
ga andra

aktörer. Slutligen är biståndsmiljön turbulent, snabbföränderlig, till följd av de mottagande ländernas utsatta position i världsekonomin. Detta sammantaget leder till att resultatanalysen kan bli svår. Vi skall se något närmre på SIDA's och BITS' verksamheter.

De dominerande formerna för SIDA's bistånd utgörs av projektstöd, sektorstöd och varubistånd inom landramarna. Till det kommer enskilda projekt eller programaktiviteter som finansieras via andra anslagsposter. Därutöver kanaliseras en stor del av biståndet genom enskilda organisationer, huvudsakligen i projektform. Katastrofbistånd förmedlas vanligen i en form som liknar projektbistånd, likaså regionala insatser. Relationen mellan det landprogrammerade biståndet och det som finansieras via andra budgetposter har förändrats över åren. Det landramsfinansierade biståndets andel har minskat i omfattning och motsvarade 1989/90 42% av det bilaterala biståndsfloдет. En enkel klassificering av verksamheten efter formerna för att kanalisera biståndet visas nedan i figur 6.3. Vi har här, för enkelhetens skull, utgått från att mottagarlandet bildar ramen för alla biståndsaktiviteterna.

Inför resultatredovisningen vore det naturligt att utgå från en administrativ strukturering av verksamheten, alltså formen för kanaliseringen av biståndet. Men en sådan indelning av verksamheten är inte oproblematisksom utgångspunkt för redovisningen av verksamhetens resultat. Problemet uppstår eftersom redovisningen kräver, för att vara praktiskt hanterbar, någon form av aggregering till högre verksamhetsnivåer. Det är inte rimligt att särredovisa varje enskilt projekt i FAF.

Figur 6.3 Verksamhetsindelning efter biståndsform



Men en aggregering kan å andra sidan inte genomföras utan att en grundläggande analys gjorts på primärnivå, med vilken vi då menar de enskilda projekten. Därefter skulle sedan projektdata aggregeras uppåt till nivå 1 för att man skall kunna erhålla en samlad bild av, t.ex. landprogrammet i Zambia eller av katastrofbiståndet till de olika mottagarna. En sådan aggregering kan förefalla attraktiv just därför att den skulle kunna t.ex. ge en möjlighet till en helhetsbedömning av verksamheten i ett mottagarland. Men samtidigt är en sådan hög aggregeringsnivå besvärlig, ur analytisk och förmodligen också administrativ synvinkel.

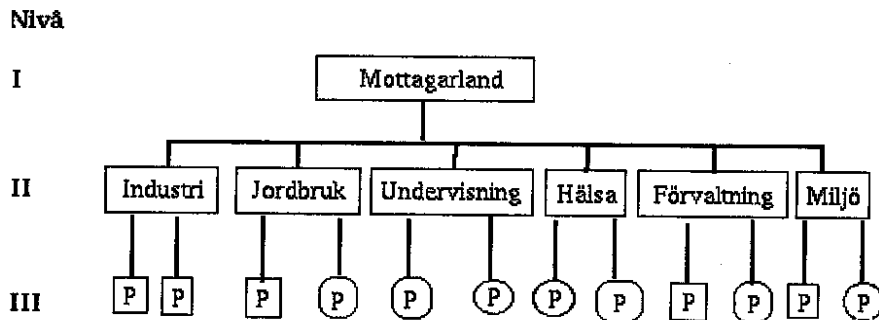
Dels kan olika typer av verksamheter lämpas sig mer eller mindre väl för en fullständig resultatanalys och dels är verksamheterna inte nödvändigtvis jämförbara. Slutsatsen blir att det går inte att använda biståndsformen som indelningsgrund för analys av verksamheten.

En indelningsgrund som istället bygger på jämförbara storheter kan därför vara en bättre väg att vandra. Inom varje biståndsform äger ett antal olika aktiviteter rum som grovt kan klassificeras efter vilken sektor som berörs. Ett exempel på en sådan indelning vore: (1) Industri; (2) Jordbruk; (3) Utbildning; (4) Hälsa; (5) Infrastruktur; (6) Förvaltning; (7) Miljö; (8) Övriga.

Typen av bistånd motsvaras ibland av formen för biståndet, men inte alltid. Industribistånd kan ibland förmedlas via ett sektorstöd inom ramen för landprogrammet. Men det är inte nödvändigt, industribistånd kan t.ex. också ges genom varubiståndet eller genom anslaget för försöksverksamhet och metodutveckling (FOM). Det är därför möjligt att det istället är effektivare att strukturera verksamheten utifrån typ av bistånd som redovisningsgrund. Figur 6.4 visar en modell för en sådan indelningsgrund.

Inom varje biståndstyp, som för övrigt grovt överensstämmer med ekonomins olika sektorer, är möjligheterna stora att kunna arbeta med likartade analysmetoder. Därigenom underlättas vidare aggregering från projektnivå (III) upp till aggregeringsnivå II som under alla omständigheter blir den mest realistiska att arbeta med. Därmed inte sagt att den är problemfri. Samlade landbedömningar kan, oberoende av indelningsgrund för verksamheten, bara göras med ett stort inslag av kvalitativ analys.

Figur 6.4 Verksamhetens indelning efter sektor



Om vi nu vänder oss mot BITS så har det till uppgift att främja ekonomisk och social utveckling i enskilda u-länder samt utvidga och stärka Sveriges relationer med dessa länder genom insatser i samarbete med svenska institutioner och företag. Verksamheten omfattar tekniskt samarbete, internationella kurser samt u-krediter.

BITS anslag uppgick till 642 miljoner kr. budgetåret 1989/90. Året dessförinnan var utbetalningarna 695 miljoner kr. vilket representerade en ökning med 40% från föregående år. BITS verksamhet har ökat snabbt sedan myndigheten grundades. Av utbetalningarna 1988/89 avsåg 194 miljoner tekniskt samarbete och internationella kurser medan 501 miljoner avsåg gåvoelementet i u-krediter.

BITS verksamhet bygger på tanken att bedriva biståndssamarbete genom i tid och omfattning avgränsade åtaganden i olika projekt. BITS skall skapa kontakter och finansiera kontrakt medan mottagarlandet och den svenska kontraktspartnern förutsätts genomföra insatserna. Verksamheten utgår från redan etablerade förbindelser mellan Sverige och samarbetsländerna.

Det tekniska samarbetet fördelar sig årligen på ca 200 insatser i ett trettiotal länder. Därutöver fattas beslut om ett femtiotal insatser som kontrakteras under följande år. Inom det tekniska samarbete har insatserna blivit alltmer varierade och utvidgats till allt fler länder och sektorer. Många relativt komplicerade och tidskrävande insatser genomförs. Krav och förväntningar om uppföljning i form av följdinsatser ökar både från mottagarländerna och från svensk sida. Vad gäller de internationella kurserna kommer varje år ca 700 deltagare från 70

länder till ett trettiotal kurser. Det utvecklas också nya kurser – fyra under innevarande år.

Varje u-kreditärende innebär också betydande beredningsinsatser. Efter beviljandet krävs en relativt stor arbetsinsats i form av samråd med Svensk Exportkredit AB, Exportkreditnämnden och svenska banker, m.fl. Det ställs också ökade krav på uppföljning och granskning. Totalt sett vill vi betona att även om BITS begränsat sin roll till att bedöma insatserna och strävar efter arbetsmetoder som minimerar de egna insatserna ställs stora krav på beslutsförmåga och bedömnings/utvärderingskunskande.

BITS' verksamhet styrs av målen och principerna för den svenska biståndspolitik. Verksamheten är i första hand inriktad på tillväxtfrämjande insatser för att åstadkomma en ekonomisk utveckling i samarbetsländerna. Andra biståndspolitiska mål har under de senaste åren fått ökad betydelse, t.ex. insatser för miljöskydd.

Konkret innebär detta att verksamheten inriktats på att utveckla samarbetsländernas infrastruktur. Särskilt framträdande är insatserna på energiområdet som bl a inbegriper uppförande och rehabilitering av kraftverk, olika former av kraftöverföring, energibesparing, driftövervakning och utbildning i elkraftteknik. Insatserna inom transport och kommunikationer är också betydande. Det kan här gälla utbyggnad av telekommunikationer eller förbättrade trafikssystem för landtransporter, sjö- och luftfart.

Närmare 40% av insatserna inom tekniskt samarbete avser dessa områden. Huvuddelen i övrigt avser insatser inom industri (20%) samt jord- och skogsbruk (20%). Under senare år har insatser för miljöskydd ökat markant, stöd har t.ex. lämnats för vattenrening, hantering av industri- och hushållsavfall, inventering och kartering av naturresurser och olika former av miljöpåverkan samt utbildning i arbetsmiljöfrågor. U-krediterna har nästan uteslutande avsett projekt inom energiförsörjning, telekommunikationer (75%) och industri (15%).

BITS kan alltså i princip finansiera insatser som är relaterade till samtliga biståndspolitiska mål, men som angavs ovan har BITS också explicit till uppgift att verka för att just svenska resurser används. En följd av detta har varit att insatser ofta identifierats där svensk exportindustri haft försäljningsintressen. Det har också gett en tydlig

inriktning på tillväxtnålet i biståndspolitik. Även om verksamheten främst relaterats till mottagarländernas ekonomiska utveckling kommer BITS framgent att aktivt arbeta för att finansiera insatser som relaterar sig direkt till även de övriga biståndspolitiska målen.

Eftersom BITS insatser skall vara begränsade i tid och omfattning kan de direkta målen för verksamheten ofta vara svåra att karaktärisera i termer av de biståndspolitiska målen. Kontraktspartnern i det mottagande landet, som alltså är beställare, har ju heller inget krav på sig att utgå från de svenska målen. Det blir därför BITS uppgift att tolka verksamheten i förhållande till de biståndspolitiska målen för att se om den passar de krav som följer av dessa mål. BITS roller blir främst att vara en strategisk kontrollant och finansiär.

6.3 Krav på resultatmått

I den nya budgetprocessen talar man om **uppföljning** och **utvärdering**. Den förra berör den årliga redovisningen av medelsanvändningen och den senare är förknippad med själva FAF. Därmed har de också olika innehåll och ambitionsnivå. Vi skall här i huvudsak diskutera vad som kan göras i biståndet för att tillhandahålla den nödvändiga informationen. En förutsättning för det är att resultatredovisningen baseras på en standardiserad rapportering så långt detta nu är möjligt. Detta kräver att utvärderingarna följer ett gemensamt format med enhetliga mått och mätmetoder. Utifrån FAF's krav på utvärderingar av prestationer och effekter skulle ett sådant standardformat kunna innehålla följande punkter:

1. **Projektets mål.** De i projektdokumentet angivna målen på olika nivåer. Från de svenska biståndspolitiska målen ned till projektspecifika mål
2. **Projektorganisation.** Inblandade aktörer och deras arbetsfördelning.
3. **Måluppfyllelse.** Med avseende på
 - a) ekonomisk och finansiell avkastning
 - b) budgetutfall och totala kostnader
 - c) produktion av varor och/eller tjänster

- d) insatsernas genomförande
- e) effekter på olika målgrupper
- f) svenska biståndsmål

Dessa sex resultatområden bör tillsammans innefatta vad som i FAF avses med prestationer och effekter. Men frågan återstår om detta är för biståndet ett realistiskt format? Går det att applicera på SIDA's och BITS' olika biståndstyper? Vi har försökt göra en bedömning av detta i figur 6.5. Uppställningen utgår från hur de olika resultatområdena behandlats metodiskt av utvärderingar inom de olika biståndstyperna. Det skall naturligtvis påpekas att vi för vissa biståndstyper saknar den nödvändiga bakgrundskunskapen för en säker bedömning. Men uppställningen kan ändå ge en viss vägledning om sakernas tillstånd i dagsläget.

Figuren visar hur väl mått på måluppfyllelse låter sig mätas med precision inom de olika biståndstyperna (så som man arbetar idag). Beteckningen "God" avser att måttet kan användas med en god precision. "Möjlig" att måttet går att använda, men precisionen kan variera. "Svag" innebär att måttet förmodligen inte kan användas på ett seriöst sätt.

Figur 6.5 Möjlighet till redovisning av måluppfyllelse

| Biståndstyp | Möjlighet att mäta | | |
|---------------|--------------------|---------------|------|
| | God | Möjlig | Svag |
| Industri | a | b, c, d, f | e |
| Jordbruk | (a) | b, c, d, e, f | |
| Infrastruktur | a | b, c, d, e, f | |
| Utbildning | | b, c, d, e, f | a |
| Hälsa | | b, c, d, e, f | e |
| Förvaltning | | b, c, d, f | a, e |
| Miljö | | b, c, d, f | a, e |

FAF
tta är
s och
detta
dena
erna.
r den
Men
stånd

me.
lag).
god
i kan
as på

Det är inte många av måluppfyllelsens dimensioner som låter sig mätas med god precision. Detta antyder att inför den nya budgetprocessen krävs ett arbete med att utveckla mått och indikatorer som är anpassade till respektive biståndstyp. Ambitionen bör vara att de olika bokstäverna skall flyttas vänsterut i tablån. Det är ju möjligt att man kan utveckla metoder för att mäta måluppfyllelse, även om det kanske inte går överallt.

Som framgår av tabellen är det resultatområdet "ekonomisk och finansiell avkastning" vars möjliga tillämpning varierar mest. Inom några biståndstyper är det mycket svårt att beräkna någon typ av kostnadseffektivitet. Inom andra görs det utan större problem. Resultatområdet "effekter" skapar också problem ur mätsynpunkt. I så gott som alla fall kan man naturligtvis göra en bedömning av effekterna av en insats. Dock varierar möjligheterna till precisering och kvantifiering av effekterna. Så till exempel kan det vara svårt att mer precist ange effekterna av t.ex. en insats för att förbättra statistikproduktionen i ett land, annat än för de närmast berörda inom den statistiska myndigheten. Effekter på samhällets statistikkonsumenter kan egentligen bara anges i väldigt allmänna termer.

Grunden för bedömning av de enstaka insatserna måste utgöras av dess egna mål, dvs ett industriprojekt bedöms i termer av företagets överlevnadsförmåga (vinst, marknadsposition, tillväxt, m. m.), ett infrastrukturprojekt bedöms utifrån sin förmåga att leverera kraft (t.ex.), ett utbildningsprojekt utifrån de kunskaper som deltagarna förvärvar och i vad mån kunskapen är användbar. Det innebär att resultatet måste bedömas enligt de kriterier som används inom sektorn, eller inom det område biståndsinsatsen hänförs till.

Visserligen bör dessa resultatmått sedan diskuteras i förhållande till de biståndspolitiska målen, men det är en analys som kan ske med hjälp av den bakgrundsinformation som relaterar verksamheten till dessa mål. Vi anser inte att de föreslagna insatsutvärderingarna i sig kan innehålla en diskussion av biståndspolitikens mål.

Resultatredovisningens innehåll skisserades i figur 6.1. Vi gav sedan ett förslag på hur detta kunde omtolkas till ett standardformat för utvärderingar av prestationer och effekter för FAF. Det innebär att man bör försäkra sig om att utvärderingarna besvarar de frågor som specificerades i kapitel 4, nämligen;

- 1) Huruvida projektet når fram till de avsedda mottagarna?
- 2) Om det levererar de avsedda varorna och tjänsterna?
- 3) Vilka effekter verksamheten har?
- 4) Om verksamheten har några icke avsedda sido-effekter?
- 5) Om effekterna kan förklaras av andra processer i samhället?
- 6) Vad var kostnaden för att leverera dessa varor och tjänster?
- 7) Innebar insatsen en effektiv resursanvändning jämfört med någon alternativ medelsanvändning?
- 8) Var målen relevanta för de utvecklingsproblem som förelåg?

De frågor som ger upphov till metodproblem är egentligen nummer 3 och 7 – där är det naturligt att svaren innehåller ett mått på någon form av skala som graderar hur "bra" verksamheten är. Men typen av skala kan variera mellan insatser. Ibland kan måtten anges på en ordinal skala, ibland på en metrisk skala, och ibland på en kvot skala. Därmed är det också sagt att måtten inte kan föras samman, de är inte jämförbara med varandra utan kan endast hänföra sig till det projekt de avsåg.

Som vi såg ovan hänför sig en stor del av både SIDA's och BITS' projekt till infrastrukturområdet (dock mer inom BITS). När det gäller investeringar är det i princip möjligt att genomföra cost-benefitanalyser för att bedöma insatsernas resultat. Som regel finns sådana gjorda under förinvesteringsfasen, men det är mera sällan de följs upp i efterhand. Dock är det möjligt att det finns samfinansierare som gör detta, och i så fall finns sådant material tillgängligt. Detsamma gäller investeringar i industriprojekt.

Cost-benefit analysen har såväl vänner som fiender. Metoden kan missbrukas och den ger inte bra svar av sig självt. Det är också viktigt att inse dess begränsningar. Icke desto mindre är den användbar för att generera den typ av information som krävs av FAF. Vi vill dock betona att de handläggare som kommer att använda cost-benefit analyser får en utbildning som gör det möjligt för dem att applicera metoden med urskiljning och kunskap.

När det gäller BITS är då den ekonomiska analysen ofta en snabbt framkomlig väg att gå för bedömning av u-krediterna. Utvärderingen av det tekniska biståndet är inte lika metodiskt väl utvecklat. Här ligger oftast kunskapsöverföring – eller snarare kunskapsutveckling – i centrum för intresset. Det gäller att konstatera i vad mån något sådant

äger
källr
utvär
instr
spec
svag
gälle

6.4

Så h
met
ning
ning
en b
fråg

ur
pe
fö
te
e)

6.4

Vic
kar
utv
lan
häl
mi
påg
my
olil
lan
jor

äger rum. Utvärderaren måste oftast förlita sig på intervjuer, studier av källmaterial och observationer. Det är en mera kvalitativt inriktad utvärderingsprocess. Det finns förstås en väl utvecklad repertoar av instrument för detta, men de mått som genereras är oftast situations-specifika och kan i regel enbart anges på en ordinal skala. Detta är dock svagheter som utvärderingssystemet måste leva med. Detsamma gäller för övrigt de internationella kurserna.

6.4 Utvärderingsmetodologi.

Så här långt kan vi konstatera att det är möjligt från en teoretisk och metodisk utgångspunkt att redovisa resultat. Men en rad förutsättningar måste vara uppfyllda för att det skall vara möjligt (och meningsfullt). Utvärderingarnas genomförande är en central variabel för en bra resultatredovisning. När det gäller utvärderingsmetodologiska frågeställningar uppmärksammar vi följande:

- urval av insatser och möjligheter till generalisering,
- periodisering av utvärderingarna,
- förstudier och insatsbedömningar
- tematiska utvärderingar kontra projektutvärdering
- externa och interna resurser att genomföra utvärderingar.

6.4.1 Urval av insatser och möjligheter till generalisering.

Vidden av den verksamhet som den nya budgetprocessen implicerar kan vara svår att föreställa sig. Under budgetåret 1989/90 allokerades utvecklingssamarbetet genom SIDA drygt 6 miljarder kronor. Det landprogrammerade biståndet (17 programländer) svarade för knappt hälften av det totala anslaget, vilket över tid inneburit en proportionell minskning visavi det icke-landprogrammerade. Antalet projekt som pågår inom detta utvecklingssamarbete kan kort och gott sägas vara mycket stort. Det genereras ett mycket stort antal utvärderingar på olika nivåer inom denna verksamhet. För att ta ett exempel; i det landramsfinsierade biståndet till Zambia finns ett sektorstöd till jordbruk. Enbart inom detta genereras årligen ett trettiotal utvärde-

ringar. Vi kan inte ange hur många som görs totalt, utan bara konstatera att vi i samband med den nya budgetprocessen inte anser det vara rimligt att öka antalet utvärderingar. Det handlar istället om att styra upp den pågående utvärderingsverksamheten så att den tar fram den information som efterfrågas.

Hur stor del av verksamheten skall egentligen utvärderas? I teorin skall utvärderingsfunktionen vara en naturlig del av projektcykeln och därmed skall alltså alla projekt bli föremål för någon typ av omfattande utvärdering. I en sådan utvärdering skall frågor om planering, genomförande, effekter och effektivitet besvaras. Utvärderingar som en integrerad del av projektcykeln förekommer t.ex. hos Världsbanken. Hos Banken är det en två-steps rutin process: först skrivs en "project completion report" därefter sker en oberoende utvärdering av Bankens utvärderingsenhet. Inom SIDA, som hos de flesta andra bilaterala biståndsmyndigheter, är det däremot ovanligt att utvärdering blir en rutinfunktion som automatiskt har sin plats i projektcykeln. Alla projekt blir helt enkelt inte utvärderade på det mer formaliserade sätt som Banken praktiserar. Istället arbetar man vanligen efter någon typ av urvalsprincip. Projekt nomineras för utvärdering antingen av en oberoende utvärderingsenhet, eller av de enskilda fackavdelningarna, eller genom samråd mellan dessa enheter.

Detta är en arbetsmetod som, givet de flesta myndigheters resurser, är den enda möjliga. Ett formaliserat utvärderingsförfarande av den typ som tillämpas inom Världsbanken förefaller naturligtvis tilltalande, eftersom det låter sig väl anpassas till FAF's och den nya budgetprocessens likaledes formella struktur. Men verksamheten skulle förmodligen bli så omfattande att den vida skulle överskrida tillgängliga resurser. Vi tror därför inte att alla SIDA's projekt kan bli föremål för utvärdering. Det förefaller vara mer realistiskt att arbeta med olika kriterier för vilka projekt som skall utvärderas. Ett enkelt kriterium kunde t.ex. vara att utvärdera alla projekt över en viss budgetstorlek. Därigenom skulle man, med ett begränsat antal utvärderingar, kunna analysera användningen av en stor del av de anslagna budgetmedlen. Vi vill dock inte rekommendera det, utan föreslår att urvalskriterier liknande de som förs fram nedan avseende BITS också används av SIDA.

BITS har ca 130 aktuella u-krediter, ett trettiotal internationella kurser, samt ca 180 tekniska samarbetsprojekt. Det säger sig självt att

det i
FAF

Låt c
för a
sk
Det
inter
tydli
kred
verk

Nu ä
i-allr
Efter
9 int
man
teria
vara
proje

Hur
fråga
först
bank
statis
här.
verk

- sto
- ge
- typ
- sek
- rel
- rel

Dess
Syfte
gjorc
bakg
områ

det inte är meningsfullt att utvärdera alla dessa för resultatanalys i FAF. Det måste följaktligen även här göras ett urval av insatser.

Låt oss först diskutera hur många insatser det är rimligt att utvärdera för att få ett underlag för FAF. En tänkbar siffra vore 10%, dvs varje år skulle ca 10% av projekten utvärderas för resultatanalys enligt FAF. Det skulle för BITS' del innebära utvärdering av 13 u-krediter, 3 internationella kurser och 18 tekniska samarbetsprojekt. Det är betydligt mer än vad BITS utvärderar idag (förutom vad gäller u-krediter), det innebär i grova mått en tredubbling av utvärderingsverksamheten.

Nu är 10% i sig en för liten siffra för att säga något om verksamheten i allmänhet. Men utvärdering måste ses i ett dynamiskt perspektiv. Efter tre år skulle det enligt detta finnas utvärderingar av 54 u-krediter, 9 internationella kurser och 39 tekniska samarbetsprojekt. Vid sammanställningen av FAF skulle det således finnas ett gott analysmaterial avseende ca 30% av verksamheten. Detta borde också kunna vara ett bra underlag för att diskutera i vad mån slutsatserna för dessa projekt också äger någon giltighet för andra projekt.

Hur skall då ett urval av insatser väljas ut för utvärdering. Det är en fråga som är lika aktuell för BITS som för SIDA. En möjlighet är förstås att göra ett slumpmässigt urval. Vi vill dock förkasta den tanken. Ett slumpmässigt urval fyller en funktion om man skall göra statistiska analyser av materialet, men det kan knappast komma ifråga här. Urvalet bör istället göras så att det på bästa möjliga sätt speglar verksamheten avseende:

- storlek på insatserna (några små projekt, några stora, osv.)
- geografiska områden (länder i Asien, Afrika, m m)
- typ av länder (låginkomst, medelinkomst)
- sektor (transport, energi, förvaltning, miljö, etc)
- relation till den svenska resursbasen (olika leverantörer)
- relation till de biståndspolitiska målen.

Dessutom är det speciellt viktigt att utvärdera försöksverksamheter. Syftet med urvalsmetoden är inte att man skall kunna generalisera från gjorda utvärderingar till de övriga projekten, däremot kan man mot bakgrund av den insamlade informationen peka på särskilda problemområden, förväntade effekter, oförutsedda händelser, m.m. Det är ett

självändamål att det begränsade utvärderingsunderlaget skall innehålla så många typer av information som möjligt.

6.4.2 Periodisering av utvärderingar.

När skall man göra utvärderingar? I teorin borde man utgå från projektcykelns förlopp. Utvärderingar kan genomföras vid olika tidpunkter under projektcykelns normala förlopp om 3-5 år. De kan vara en del av projektförberedelsen, de kan genomföras under pågående projekt, samt efter avslutat projekt. I praktiken är det hela något mindre entydigt. Frågan hade varit relativt lätt att besvara om det varit så att projektcykelns längd och olika faser också representerades i verkligheten. Vad gäller SIDA är det inte ofta man träffar på formellt avslutade projekt. Dessutom är de flesta projekt längre än 3-5 år. Vilket hänger samman med dels det mycket långa tidsperspektiv man arbetar med inom biståndet, dels att biståndsprojekt ofta antar en processkaraktär och egentligen saknar ett slut. Projektcykeln blir därmed inte någon riktigt bra grund för att periodisera utvärderingar.

Vi föreslår istället att budgetprocessens egen tidsram får bilda utgångspunkten för när utvärderingar skall genomföras. Utvärderingar skall naturligtvis göras när projekt avslutas, eller man går från en fas till en annan i ett projekt. Men längden på många projekt innebär att ett sådant naturligt tillfälle kan dröja och väl överskrida både två och tre budgetperioder. I sådana fall måste projektens utvärdering anpassas till budgetprocessens olika arbetsmoment, så att den nödvändiga informationen tas fram i rätt tid. Detta i sin tur innebär att projekt-designen redan från början måste innehålla bestämda utvärderingsrutiner.

När det gäller BITS skulle ca 50% av utvärderingarna kunna göras på insatser som är under genomförande, men då företrädesvis under senare delen av projektcykeln. Sådana insatser kan väljas ut inom ramen för ett långvarigt samarbete inom en viss sektor i ett land, eller där det på annat sätt finns ett direkt intresse av utvärderingen som beslutsunderlag. Det är särskilt lämpligt om det också skall fattas beslut om fortsatt stöd.

Av de resterande utvärderingarna skulle 40% äga rum omedelbart efter det att en insats avslutats och 10% två till tre år efter projektets

slut. Det senare lär vara speciellt svårt för BITS eftersom projekten oftast bygger på en samfinansiering med mottagarlandet, och att den svenska insatsen är relativt begränsad (t.ex. konsultstöd). Icke desto mindre är det angeläget att få en bedömning av de kvarvarande effekterna av insatsen, men det krävs speciellt stor känslighet för de problem som kan tillstöta vid utvärderingen och ett noggrant urval av insatser för detta. Eftersom BITS insatser är kortvariga bör det dock rimligtvis finnas ett stort antal avslutade insatser att välja bland, vilket annars kan vara ett problem (jämför med SIDA).

6.4.3 Förstudier och insatsbedömningar.

Det skall i detta sammanhang också sägas något om utvärderingar innan projektstart – ex ante. Detta är en del av beslutsunderlaget som tidigare kanske inte framhållits på det vis dess betydelse faktiskt kräver. Men i en diskussion av resultatredovisningens möjligheter får de en central roll. Inte bara för att de skall ge motiven till beslutet om att starta projektet eller inte, utan också därför att de fungerar som ett historiskt jämförelsematerial för kommande utvärderingarna av verksamhetens utfall.

Det är vid detta tillfälle – ex ante – som projektets olika mål bestäms. Vidare bestämmer man också vilken typ av bedömningskriteria som skall gälla vid kommande resultatmätningar. Dessa kriterier kan vara kvalitativa eller kvantitativa, men det viktiga är att de är klart stipulerade från början. Projektets mål och bedömningskriterier ger tillsammans den måttsticka efter vilken projektets resultat skall mätas. Denna kan inte konstrueras i efterhand utan måste vara klart specificerad vid projektstart.

Men projektmål kan, eller rentav bör, inte alla gånger specificeras tydligt. Vissa projekt kräver en relativt fast struktur redan från början och därigenom krävs det också att mål och medel formuleras tydligt. Andra projekt behöver mycket mera flexibilitet. Det kanske inte är möjligt att förutse hur verksamheten skall utvecklas och då kan man inte ange mål och medel lika tydligt. Verksamheten kan vara bra ändå. Men i båda typerna av projekt har ex ante dokument en viktig funktion att fylla.

I fasta, målorienterade projekt ger det ramarna för verksamheten. I "öppna" projekt tjänar de framförallt syftet att klargöra nätverkets spelregler. I ingendera fallet får ex ante dokumenten leda till att karaktären på samarbetet tas för given. Ett "öppet" projekt kan behöva utvecklas mot en ökad precisering av mål och medel. Ett målstyrt projekt kanske behöver drivas mera förutsättningslöst vid något tillfälle – kanske i syfte att återfinna sina mål.

Vi vill understryka att vi ser en uppgradering av ex ante utvärderingarnas kvalitet som en viktig förutsättning för resultatanalysen i alla dess dimensioner. Det finns ett starkt analytiskt och metodiskt samband mellan det ursprungliga projektdokumentet och utvärderingar som görs under projektcykeln andra fasen, som måste föras fram kraftfullare än vad som görs idag. Men goda ex ante analyser får inte samtidigt innebära att möjligheten till förändring av ett projekts inriktning försvåras. En föränderlig verklighet kan kullkasta de ursprungliga förutsättningarna och ställa nya krav på ett projekt och dess färdriktning. Det är viktigt att de inblandade inte är låsta i sina positioner av tidigare analyser, utan att man genom en hög förändringseffektivitet, snabbt kan fortsätta göra rätt saker vid rätt tillfälle.

6.4.4 Tematiska utvärderingar kontra projektutvärderingar.

I ovanstående genomgång av kraven inför FAF har vi uteslutande talat om utvärdering av enstaka insatser eller projekt. Detta kan ställas mot en trend i alla biståndsorgan mot en betoning av mera övergripande utvärderingar av tematisk natur, t.ex. avseende sektorstöd, personalbistånd, institutionella samarbeten, landsamarbeten, m. m.

Den ena typen av utvärderingar utesluter inte den andra. Som regel är tematiska utvärderingar ofta en form av aggregeringar av projektutvärderingar. Grunden för den tematiska utvärderingen består oftast av fallstudier av enstaka projekt. Även om det är så att en aspekt av projektverksamheten lyfts ut brukar man dock peka på betydelsen av att se just denna variabel i sitt sammanhang när det empiriska underlaget tas fram.

Projektutvärderingar kan därför ligga till grund för ett mera långtgående analysarbete i form av tematiska utvärderingar. Sådana kan göras

lätta
syste
Vi v
Det
frågr
ställ
rum.

6.4.

Det f
grun
teore
särsk
garlä
hang
bistå
för r
kansl

Itjan
n an
integ
"base
kan e
och sl
utvär
Förfa
stora
medfö
ar att
utvec

Så hä
dessu
av ver
en red
ovan.

lättare och snabbare om det finns ett någorlunda tillförlitligt och systematiskt underlag att starta från.

Vi vill inte föreslå att utvärderingarna läses till projektnivån heller. Det kan vara lämpligt att byta sådana mot tematiska utvärderingar några år. När väl utvärderingsverksamheten för FAF kommit igång ställer det sig troligtvis naturligt att skifta fokus med jämna mellanrum.

6.4.5 Externa och interna resurser för utvärderingar.

Det finns andra variabler som i hög grad påverkar slutresultatet. Det grundläggande källmaterialets kvalitet är avgörande. Även om de teoretiska och metodiska verktygen är väl utvecklade, leder detta inte särskilt långt om de inte kan appliceras på tillförlitliga data. Mottagarländernas kroniskt svaga databas är ett problem i detta sammanhang, som inte går att förbättra annat än på lång sikt. Under tiden måste biståndet i relativt stor utsträckning själv generera de data som behövs för resultatanalysen. Detta involverar alla biståndets nivåer, men kanske framför allt det enskilda projektet.

Ibland kan prestationer och effekter mätas med hjälp av en metod där man mäter "with or without the project". Detta kan gälla t.ex. stora integrerade jordbruksprojekt. Vid projektstart bör då genomföras en "baseline" studie som fastställer läget innan insatsen görs. Därefter kan en kontrollgrupp identifieras som följs under projektförloppet, och slutavräkning görs några år efter projektets avslutande. Därmed är utvärderingsfunktionen inbyggd i projektcykeln redan från början. Förfaringssättet är ambitiöst, men egentligen bara rimligt på mycket stora projekt eftersom kostnaderna som en sådan löpande utvärdering medför inte annars är försvarbara. (Det finns också etiska invändningar att göra – kan man undanhålla en grupp människor fördelar i utvecklingen enbart för att kunna få bättre utvärderingar?).

Så här långt har vi talat enbart om utvärderingar inför FAF. Men dessutom skall ju biståndsmyndigheten redovisa årliga uppföljningar av verksamheten. Vi kan inte se annat än att det här blir i första hand en redovisning av budgetutfallet i de olika projekten, alltså punkten (b) ovan. Denna typ av resultatmätt går också lätt att aggregera upp genom

de olika nivåerna. Övriga mått på måluppfyllelse kan vi inte anse vara meningsfullt att redovisa under en så kort tidsperiod som ett budgetår.

I den här studien har vi inriktat oss på det arbete som sker inom myndigheterna. En del av det sker med hjälp av externa resurser, t.ex. konsulter eller forskare. Men hur är det med mottagarländerna? Utvärderar de verksamheten? Ja, det gör de självfallet. Mottagarna har så gott som alltid en underbyggd uppfattning om hur bra biståndet är och i vad mån de (mottagarna) når sina mål. Det vet alla som deltagit i biståndsförhandlingar. Men därmed är det inte sagt att de är involverade i biståndsutvärderingen.

För mottagaren är inte biståndsprojekt en särskilt intressant analysenhet. Där är man mera bekymrad om sektorers utveckling inom ramen för hela samhällsutveckling. Det faktum att en del av det är finansierat av Sverige eller någon annan är inte i sig betydelsefullt. För mottagaren är det mera naturligt att bedöma verksamheten inom ramen för landets egen förvaltningsrevision (om det nu är den offentliga sektorn det rör sig om). Utvärderingen av biståndsprojekt kan vara en hjälp i en sådan revision, men den kan inte vara ett substitut och får självfallet inte dra resurser från det som är viktigast att utvärdera ur mottagarsynpunkt. På samma sätt bör utvärderingen av biståndet vara lyhört för de signaler från en bredare samhällskritik, alternativt, revision, som finns i samarbetsländerna

På den svenska sidan behövs resursförstärkning, externa utvärderare kommer att behöva anlitas. Men resultatet av utvärderingar skall återföras till användarna, dvs de projektansvariga handläggarna, både för att befästa erfarenhetsuppbyggnaden i myndigheten och för att påverka de beslut som tas om projektens framtid. Myndigheternas personal kommer att engageras för att skriva uppdragsbeskrivningar för utvärderingarna, vägleda och informera de som utvärderar, samt för att diskutera och använda resultaten. En sådan ledande roll vid utvärdering förutsätter ett gediget utvärderingskunnande. För att utveckla detta kunnande är det lämpligt att handläggarna deltar aktivt i några projektutvärderingar tillsammans med externa utvärderare. Det vore kanske lämpligt att handläggaren engagerar sig djupt i en utvärdering vartannat år, och då tar sig ledig från andra arbetsuppgifter.

Myndigheternas roll på projekten är, som nämnts tidigare, bl.a. att ha en strategisk kontroll. Detta innebär att följa upp att verksamheten står

anse vara
budgetår.

ker inom
rser, t.ex.
änderna?
garna har
tåndet är
i deltagit
är invol-

it analys-
ng inom
iv det är
fullt. För
en inom
den of-
jekt kan
titut och
tvärdera
iståndet
ernativt,

irderare
ar skall
na, både
i för att
eternas
vningar
ar, samt
roll vid
r att ut-
aktivt i
are. Det
i en ut-
pgifter.

a. att ha
ten står

i överensstämmelse med de biståndspolitiska målen. Det är följaktligen naturligt att handläggarna är nära engagerade i arbetet med FAF. Den information som krävs för FAF är egentligen bara en förlängning och ett förtydligande av uppgifter man under alla omständigheter har inom myndigheten. Så är det på BITS och även på SIDA. Men bilden av SIDA kompliceras av att myndigheten har en mera operativ roll, och där utvärderingsfunktionen därmed inte är lika tydlig. I kapitel 4 konstaterade vi att utvärdering på handläggarnivå tenderar att undvika ställa frågor som kan bli ett hot mot en projektidé.

Däremot finns det ett stort intresse för utvecklingspolitiska frågor och för en fortlöpande diskussion av hur de biståndspolitiska målen operationaliseras. Därmed är det inte sagt att handläggarna vill ha sin egen verklighet komplicerad av en förutsättningslös prövning av de egna projekten. Men det är viktigt att ha tillgång till en diskussion av utvecklingsfrågor på hög nivå för att kunna göra ett bra arbete.

6.5 Organisatoriska förutsättningar för resultatanalysen

Vilken roll kan SIDA's nuvarande utvärderingsfunktion spela i den nya budgetprocessen? Det är ofrånkomligt att hela den utvärderingsapparat som budgetprocessen implicerar måste hanteras på ett centraliserat sätt. Det kommer att ställas krav på metodutveckling och framtagning av analytiska verktyg som skall appliceras i utvärderingarna. Utvärderingsverksamheten måste tidsmässigt planeras och koordineras så att den passar in i de tidsramar som gäller. Resultaten skall samlas in, tolkas och presenteras i en förädlad form. Allt detta är uppgifter som inte kan spridas ut på alltför många händer.

Vi skall här inte göra något försök att uppskatta resursåtgången för dessa uppgifter vad gäller SIDA. Osäkerheten i en sådan bedömning är alltför stor. I dagsläget administrerar enheten ca 30-talet utvärderingar per år. Ur organisatorisk synvinkel bör utvärderingsenhetens oberoende från de operativa nivåerna betonas starkare än vad som görs

idag. Mycket specifika operativa partsintressen bör isoleras från planering och genomförandet av resultatanalyser. De operativa nivåernas känslighet för utvärderingar av effekter och effektivitet betonades i rapporten från detta projekts första delstudie. Det finns betydande risker för skevheter i utvärderingarnas hantering av dessa centrala frågor om de direkt inblandade får ett alltför stort inflytande på utformning och genomförande.

Det största problemet, emellertid, är inte frågan om utvärderingsenhetens organisatoriska status eller hur resultatanalysen skall administreras inom SIDA. Det är istället tillgången på människor som kan arbeta med dessa frågor som kommer att bli den reella flaskhalsen. Innan utvärderingsarbetet kommer igång krävs ett metodutvecklingsarbete av viss omfattning. Detta kräver speciell kompetens. Därefter krävs professionella utvärderare som inte bara rent fysiskt ser till att materialet kommer in, utan som också besitter den grundläggande kunskap som krävs för att tolka och analysera materialet. Vi har redan idag en brist på kvalificerade utvärderare i Sverige. Denna brist kommer att bli ännu mer kännbar när det mödosamma analysarbetet skall börja.

Låt oss nu kort se vilka resurser som skulle gå åt för att ta fram information. Vi gör ett räkneexempel med avseende på BITS som baseras på att man där skulle göra vad som skisserats ovan (sid 147). Figur 6.6 visar att det kräver en insats om totalt 115 arbetsveckor av externa utvärderare. Låt oss anta att myndigheten för detta får betala ett genomsnittligt arvode à 20 000 kr per vecka. Summan av detta blir 2 300 000 kr. Varje utvärdering behöver dessutom en budget för reskostnader och andra omkostnader. Låt oss uppskatta denna till 50 000 per utvärdering. På 34 utvärderingar blir detta 1 700 000 kr. Den totala kostnaden blir 4 miljoner kr.

Figur 6.6 Årlig utvärderingsvolym på BITS.

| Verksamhetstyp | Genomsnitt arbetsveckor | Totalt |
|----------------------------|-------------------------|--------|
| U-krediter (13) | 4 veckor | 52 |
| Internationella kurser (3) | 3 veckor | 9 |
| Tekniskt samarbete (18) | 3 veckor | 54 |
| | | 115 |

Siffran inom parentes anger antalet utvärderingar av nämnda verksamhetstyp.

as från
a nivå-
etona-
ydande
entrala
ide på

seni e-
niste-
arbete
Innan
arbete
krävs
tt ma-
kun-
idag
er att
örja.

fram
som
147).
or av
etala
a blir
t för
000
ota.

En sådan siffra kan jämföras med att verksamhetens omsättning som under budgetåret 1989/90 var ca 640 miljoner (i anslagna medel). En utvärderingsverksamhet av denna omfattning skulle följaktligen motsvara en kostnad av ca 0,6% av vad de utvärderade aktiviteterna kostar. Detta är onekligen en mycket hög siffra, men vi presenterar den i alla fall för att få en uppfattning om vad ett utvärderingsalternativ som detta skulle kosta.

Kostnaden för utvärdering måste också jämföras med BITS egna administrativa kostnader. BITS budget för 1989/90 belöpte sig på 7,7 miljoner kr, och förslaget för 1990/91 ligger på 10,7 miljoner. Det verkar i sig orimligt att utvärderingsverksamheten skulle få kosta ungefär 40% av de totala administrativa kostnaderna för myndigheten.

Nu är inte hela summan en merkostnad i förhållande till dagens situation. BITS utvärderar under innevarande år 10 u-krediter, några tekniska samarbetsprojekt och någon internationell kurs. Vi har inte möjlighet att ange vad detta kostar, men troligtvis uppgår utvärderingskostnaderna till ca hälften av det ovan diskuterade alternativet.

Nu är det förstås en politisk fråga hur mycket man är beredd att betala för infomationen om måluppfyllelse. Kanske anser man den vara värd fyra miljoner? Ett annat alternativ är att se i vad mån det går att generera samma informationsmängd till en lägre kostnad. Att anlita externa konsulter är ett förhållandevis dyrt alternativ (jämför med BITS hela administrativa budget – organisationen kunde nästan växa med 50% om medlen lades till budgeten, även om det knappast heller vore önskvärt). Däremot går det kanske att sänka kostnaderna genom att arbeta fram institutionella avtal med t.ex. universitet, eller fasta avtal med konsultfirmor, m.m. som kan sänka styckkostnaden för utvärderingarna. Det kanske också går att bygga mer på information från andra aktörer, t.ex. när internationella organisationer finns med som finansierare.

Kostnadsberäkningen ovan avsåg enbart de externa kostnaderna för utvärderingen. Men en så pass kraftig ökning av utvärderingsvolymen skulle också generera mycket arbete på myndigheten. Det innebär bl.a. framtagande av 34 uppdragsbeskrivningar för utvärderingar, tid för att förse externa utvärderare med dokumentation, kontaktpersoner, samt givetvis tid för samtal. Utvärderingsrapporten skall ju sedan granskas och bedömas – och användas på ett meningsfullt sätt i FAF.

Allt detta orsakar ett betydande merarbete och det är oundgängligt att BITS personal förstärks. Vi anser dock inte att det skall finnas någon utrednings- eller utvärderingstjänst. Arbetet med utvärderingar bör vara en naturlig del av varje handläggares uppgifter. Däremot är det då viktigt att arbetet fördelas på så många händer att det också finns tid över för utvärderingsfrågorna för var och en.

Den slutgiltiga sammanställningen av materialet för FAF är också något som självklart måste ske inom myndigheten. Med de krav som signalerats ökar resursåtgången för detta kraftigt. En enkel bedömning av oss skulle uppskatta att det behövs minst 4 veckors arbete för att sammanställa den informationsmängd som genereras till en grundlig och klar bedömning av resultatet av BITS verksamhet.

6.6 Sammanfattning

Det här kapitlet har inriktats på att belysa efterfrågan på utvärdering och resultatanalys, särskilt så som det kommer till uttryck i den nya budgetprocessen. Till att börja med konstateras att det inte finns någon utvärdering av vad biståndet åstadkommer i förhållande till de biståndspolitiska målen. Det finns inte heller några resultatmått för att mäta måluppfyllelse i förhållande till dem. Det är inte heller meningsfullt att försöka utveckla sådana mått. Hur skall man då redovisa resultat i förhållande till målen? Vi anser att det bäst görs genom att myndigheterna i sin anslagsframställan visar med konkreta exempel på hur man inom biståndet arbetar med olika mål och genom att redovisa hur budgetmedel och administrativa resurser i grova drag fördelas på dessa mål. Myndigheterna bör också på ett mera ingående sätt redogöra för hur de olika målen beaktas vid samarbete med enskilda länder och regioner, inom olika sektorer och vid olika typer av biståndsinstrument.

När sedan verksamheten utvärderas måste man utgå från de operationella målen för att klargöra i vad mån dessa uppnåtts, till vilken kostnad och med vilka sidoeffekter. Genomgången av beslutsunder-

ligt att
någon
ar bör
det då
ns tid

också
v som
nning
för att
indlig

lering
n nya
lågon
le bi-
ör att
ings-
ovisa
m att
mpel
m att
drag
lende
med
typer

ratio-
ilken
nder-

laget visar att det så gott som alltid finns relevanta mått och grundläggande data för att mäta måluppfyllelse inom ramen för verksamheten. Det är också möjligt att mot bakgrund av operationella mål och biståndspolitiska mål besvara frågan om det inom biståndet görs "rätt saker". Det förutsätter att kopplingen mellan operationella mål och biståndspolitiska mål görs explicit, men det finns i princip inget hinder för detta – det finns redan i beslutsunderlaget.

Anslagsframställningarna kan till stor del bygga på ett redan befintligt utvärderingsmaterial. Utmaningen ligger i att anpassa detta till att svara på frågan hur mera övergripande mål blir uppnådda. En sådan aggregering av informationen görs lämpligast genom kvalitativa analyser av samband mellan operationella mål och andra mål, samt genom en tydlig, konkret exemplifiering av erfarenheterna från verksamheten. Därvid är det viktigt att urvalet av projekt görs så att informationen har hög allmängiltighet.

Arbetet med att ta fram den information som behövs för FAF ligger självfallet inom myndigheterna och vi anser att det bör vara så nära kopplat till genomförandet av biståndsprojekten som möjligt. Utvärderingsfunktionen skall också syfta till att stärka beslutsunderlaget inom organisationerna – och beslut på biståndsprojekt är decentraliserat. Arbetet med FAF betonar informationsaspekten av utvärderingarna, men det vore ineffektivt att inte samtidigt använda den information som tages fram direkt i handläggningen. En centraliserad och särkopplad utvärderingsfunktion skulle löpa risk att bli "felinformerad" och därmed marginaliseras och få liten betydelse för beslutsprocessen i organisationerna.

Det faktum att handläggarna på skilda nivåer ansvarar för utvärderingarna förutsätter dock att det också finns externa resurser att tillgå. För det första bör externa resurser anlitas för att genomföra utvärderingarna i samarbete med personal från myndigheterna. För det andra finns det behov av en stödjande och rådgivande utvärderingsfunktion. Inom SIDA spelar utvärderingsenheten en sådan roll i förhållande till det utvärderingsarbete som görs inom myndigheterna. De andra biståndsmyndigheterna kan behöva en liknande funktion, men det finns också ett behov av en utvärderingsfunktion som är fristående från myndigheterna själva. Istället för att bygga upp egna utvärderingsenheter kan det då vara bättre att stärka själva utvärderingsfunktionen på en bred bas, med hjälp av ett för biståndet gemensamt, fristående sekretariat.

Vi har pekat på hur myndigheterna SIDA och BITS, på sinsemellan skilda sätt, kan arbeta med FAF. Myndigheterna har det gemensamt att verksamheten är spridd på många länder, sektorer och instrument. Detta får som konsekvens att de måste göra urval för resultatredovisning och att de måste behandla relationen till biståndspolitiska mål genom en form av hierarkisk målanalys.

BITS och SIDA skiljer sig också åt i många avseenden, inte minst genom arbetssätt. BITS' roll som strategisk kontrollant gör det lätt att få fram den information som krävs och det är naturligt för BITS att, med hjälp av externa resurser, redovisa resultat i förhållande till de biståndspolitiska målen. SIDA har också rollen som strategisk kontrollant, men spelar ibland även andra roller. Resultatredovisningen kompliceras av att man också är avtalspartner och av att insatserna mera har karaktären av en kontinuerlig process. Såväl metodfrågor som mera övergripande metodologiska frågor är mera komplicerade när det gäller att redovisa resultat för SIDA's verksamhet.

Vi har exemplifierat BITS arbete för FAF genom att antaga att ca 10% av projekten skulle utvärderas under ett år. På kort sikt skulle det ge ett tillfredsställande underlag för en resultatredovisning i FAF nästkommande budgetår. I ett längre perspektiv skulle det ge ett mycket gott underlag allteftersom information ackumuleras. Kostnaden för detta är dock betydande. Vi kan inte här bedöma om den är för hög, det beror på vad andra aktörer är beredda att betala. Dessutom kan troligtvis kostnaden sänkas genom att i större grad internalisera arbetet, respektive samordna verksamheten t.ex. med en för biståndet gemensam utvärderingsfunktion.

När det gäller SIDA tror vi inte att det kommer att medföra några större merkostnader att arbeta med FAF. De data som erfodras finns till stor del redan och det aggregeringsarbete som behöver göras löser man troligtvis genom förstärkning av utvärderingsenheten/planeringssektariatet. Där data saknas löser man den bristen genom att omdirigera det pågående utvärderingsarbetet så att dessa frågor besvaras.

E
pi
V
bi
oc
m
or
ge
dä
ef

Ut
ur
in
ut
till
eft
UI
Ar
by
ter
till
alt

Slu
der
ring
lyc
hur
fris
bist

sin mellan
me samt att
instrument.
iltatredovis-
olitiska mål

, inte minst
är det lätt att
är EITS att,
ande till de
tegrisk kon-
lovisningen
t insatserna
etodfrågor
mplicerade
t.

i att ca 10%
ulle det ge
FAF näst-
ett mycket
tnaden för
ör hög, det
sutom kan
ternalisera
r biståndet

ågra större
ns till stor
löser man
neringsse-
tt omdir-
esvaras.

7. Utrednings- och utvärderingsfunktionen i det svenska biståndet.

Ett av syftena med översynen av effektivitetsfrågor i biståndet var att pröva om det behövs några förändringar i utvärderingsverksamheten. Vi har funnit flera orsaker till förändringar; (1) det finns ett behov av bättre aggregerad information för beslut på UD, finansdepartement och för beslut av riksdag och regering, (2) det finns ett behov att stimulera och komplettera den nuvarande utvärderingen inom biståndsorganen – i synnerhet hos de mindre av dem, och (3) den nya budgetprocessen ställer ökade krav på resultatredovisning och i samband därmed metodutveckling och övergripande analyser av biståndets effekter.

Utgångspunkten är alltså att det finns en **efterfrågan på beslutsunderlag**, dvs. på utvärdering enligt vårt sätt att definiera detta (vilket innefattar såväl vetenskapliga undersökningar, tillämpad forskning, utredningar som arbetsrapporter). Hur kan då en sådan efterfrågan tillfredsställas? Den frågan behandlas i det här kapitlet. I princip kan efterfrågan på beslutsunderlag mötas på tre sätt. Biståndsorganen och UD får stärka och bygga ut den utvärderingsverksamhet de redan har. Andra organisationer som har biståndsrelaterad verksamhet kan byggas ut, eller få ändrade mandat, så att de tar sig an arbetsuppgifterna. En tredje möjlighet är att skapa en ny organisation för att tillgodose behovet av beslutsunderlag. Vi gör en prövning av dessa alternativ i avsnitt 7.1.

Slutsatsen är att det bästa sättet att tillgodose efterfrågan på beslutsunderlag är att skapa en ny organisation för utrednings- och utvärderingsverksamhet. Det framstår som billigast och har störst chanser att lyckas med uppgiften. Men om det blir bra eller ej beror till stor del på hur organisationen kommer att se ut. I avsnitt 7.2 prövas hur en fristående utrednings- och utvärderingsfunktion inom det svenska biståndet skall utformas. Vi identifierar ett antal centrala variabler i

organisationens utformning (vi har kallat dem designvariabler) och utifrån dem förs en diskussion om vilka kombinationer av arbetsformer, styrformer, finansieringssätt, budget m.m. som är ändamålsenliga.

Diskussionen leder fram till att vi identifierar tre organisationsalternativ som alla svarar mot de behov som identifierats – det går alltså att skapa en organisation som ger det beslutsunderlag som efterfrågas på olika håll i förvaltningen. Men vart och ett är förknippat med en rad för- och nackdelar. I avsnitt 7.3 utvärderas dessa och vi kommer fram till ett alternativ som är att föredra framför övriga. Vi diskuterar också hur den nya organisationens arbetsuppgifter skall avgränsas gentemot de andra biståndsmyndigheterna (avsnitt 7.4). Vi avslutar med en sammanfattning i avsnitt 7.5.

7.1 Hur efterfrågan kan tillgodoses.

Utgångspunkten för detta avsnitt är att det produceras en stor mängd utvärderingsinformation inom det svenska biståndet och att detta material används aktivt på handläggarnivå. Men det finns ett behov av komplettering i tre avseenden:

- (1) Övergripande sammanställningar för att diskutera biståndets resultat i förhållande till dess mål.
- (2) Tematiska studier av biståndets kanaler och instrument för att öka kunskapen om vad som är bra bistånd.
- (3) Fortlöpande metodutveckling för att bedöma biståndets effekter, såväl ex ante som ex post.

Syftet med förbättringar i dessa avseenden är dels att stimulera handläggningen av biståndet i de olika organisationerna genom att skapa ett öppet och intellektuellt spännande klimat. Utrednings- och utvärderingsfunktionen skall bidra till ett bättre bistånd genom att fungera som "bränsle" för det praktiska arbetet. Syftet är också att lyfta fram frågor och problem som inte blir tillräckligt belysta inom biståndet, främst på grund av organisationsuppdelningen som finns

idag –
utredni
behov a
finansd

Men de
tillfreds
alternat
varande
den utv
ringsenl
den nya
enligt S
av result
inom re

En del a
också be
och vi
aktörern
dag och

Fördelar
organisa
föra förä
få stor g
delarna ä
många tj
vad som
lösning. I
blir tillg
nerad av
fristående

Den andr
som på n
skulle t.e
tet, Expe
genom så
Men efter
aktörer in

bler) och
v arbets-
är ända-

salarna-
alla att
rågas på
d en rad
ner fram
ar också
entemot
med en

mängd
tt detta
ehov av

det re-

att öka

ffekter,

mulera
om att
gs- och
om att
tt lyfta
inom
i finns

idag – och som kan förväntas skapas på 90-talet. Dessutom skall utrednings- och utvärderingsarbetet inriktas på att tillgodose det behov av underlag för beslut om biståndssamarbete som fattas vid UD, finansdepartement, samt i riksdagen.

Men det faktum att det finns ett behov säger ingenting om hur det skall tillfredsställas. Vi urskiljer egentligen tre huvudalternativ. Det första alternativet är förstås att vidta förändringar inom ramen för de nuvarande strukturerna och arbetssätten. Det skulle innebära att bygga ut den utvärderingsenhet som finns på SIDA och tillskapa utvärderingsenheter på BITS, SAREC, SWEDFUND och IMPOD (eller på den nya organisationen för utvecklingssamarbete inom näringslivet, enligt SOU 1990: 17). Därmed skulle man kunna tillgodose det behov av resultatredovisning, komplettering och metodutveckling som finns inom respektive myndighet.

En del av efterfrågan kom emellertid från andra aktörer. UD skulle också behöva bygga ut sin utrednings- och utvärderingsverksamhet, och vi antar att UD då också skulle kunna tillgodose de andra aktörernas behov av beslutsunderlag (t.ex. finansdepartement, riksdag och regering).

Fördelarna med ett alternativ som detta är att det bygger på existerande organisationsstrukturer. Rent administrativt är det enkelt att genomföra förändringarna. Det är också troligt att förändringen snabbt skulle få stor genomslagskraft i de verkställande biståndsorganen. Nackdelarna är att det blir en ganska dyr förändring. Totalt sett blir det många tjänster och det skulle bli ett betydande dubbelarbete (mer än vad som kan vara gynnsamt, jämför avsnitt 7.4). Det blir en dyr lösning. Dessutom är det osäkert om de "externa" aktörernas intressen blir tillgodosedda. Själva funktionen blir då fortfarande helt dominerad av de närmast berörda organisationerna. Vi får inte någon fristående granskning av verksamheten.

Den andra möjligheten är att förstärka/förändra andra organisationer som på något sätt arbetar med utredningar- och utvärdering idag. Det skulle t.ex. kunna vara Riksrevisionsverket, Utrikespolitiska Institutet, Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO), eller genom särskilda anslag till forskning vid universitet och högskolor. Men eftersom dessa organisationer faktiskt existerar och till del är aktörer inom biståndet idag finns det en anledning till att de inte fyller

informationsbehovet redan. De kanske inte kan eller vill göra det. En anledning till det kan i sin tur vara att det inte ingår i deras mandat eller att de inte har resurser för det, och i så fall går frågan att lösa.

Fördelarna med att förlägga funktionen till en redan existerande organisation är dels att även detta är relativt enkelt administrativt. Jämfört med den förra lösningen är det också billigt, man kan strömlinjeforma kapaciteten efter det aktuella behovet. Det kommer också att innebära en extern, från biståndet fristående, organisation. Nackdelarna är att man kommer långt bort ifrån de handläggande organisationerna. Det finns en risk att behovet av utrednings- och utvärderingsmaterial som finns där inte blir tillgodosett. Man kommer också ganska långt bort från användarna på departementsnivå, vilka behöver underlag för strategiska beslut. Det finns alltså en dubbel risk att den efterfrågan som finns inte blir tillfredsställd. De exempel på organisationer som nämnts har också en stor annan verksamhet. Risken är att biståndsfrågorna blir uppslukade av dessa, och att det som görs inom biståndet blir marginellt, både för "vårdorganisationen" och för biståndsorganen. (Däremot kan det finnas fördelar med en samlokalisering, vilket vi återkommer till nedan.) Det kan också uppstå konflikter kring hur verksamheten skall styras.

När det gäller forskningen vid universitet och högskolor så har den i och för sig en viktig uppgift att fylla, inte minst inom ramen för en helhetssyn på utvärderingsfunktionen. Personerna där utgör viktiga resurser för arbetet. Den forskning som görs, oberoende av vilka förändringar som nu kan komma till stånd, har ett stort värde för kunskaperna om utvecklingsfrågor och om biståndssamarbetet. Men det är inte säkert att forskningen mår bra av att vara inriktad på att möta ett behov hos de svenska aktörerna. Det är inte heller säkert att aktörerna har frågor som är intressanta att belysa ur ett forskningsperspektiv. Formerna för samarbete med universitet och högskolor bör troligtvis bygga mera på de förutsättningar och intressen som respektive organisation har.

Det tredje alternativet är då att skapa en ny organisation som skräddarsys för att tillgodose efterfrågan. Men en ny organisation löser inte alla problem i sig. Om det blir bra eller ej beror på hur den kommer att se ut. Det bör dock finnas möjlighet att undvika de nackdelar som de två alternativen ovan har (dyrt, överlappande funktioner, för nära respektive för långt från beslutsfattare, enbart partiella svar på efterfrå-

ga
bel
fur
rea
i n
7.
Hä
dvs
bra
des
allr
på
1. F
2. V
3. F
4. F
5. V
6. V
Det
kon
vari
Vi
utgå
gent
vikt
7.2.
Fråg
funk
utrec
gälle
gifte

göra det. En nandat eller lösa.

existerande ministrativt. , man kan let kommer organisation. ndläggande lnings- och an kommer snivå, vilka dubbel risk exempel på het. Risken et som görs ien" och för n samloka- kså uppstå

så har den i men för en gör viktiga de av vilka t värde för rbelet. Men l på att möta r säkert att forsknings- gskolor bör en som res-

n skraddar- iser inte alla mmer att se : som de två ör nära res- på efterfrå-

gan) och vinna de fördelar som man eftersträvar (att faktiskt fylla behovet, göra det till en så låg kostnad som möjligt, få en fristående funktion som ändå är nära beslutsfattarna). Vi anser det därför mest realistiskt att gå vidare med alternativ 3. Hur detta skall gå till följer i nästa avsnitt.

7.2 Organisationens "designvariabler".

Här diskuterar vi utrednings- och utvärderingsfunktionens utseende, dvs. hur en ny organisation skall kunna skapas för att ge funktionen ett bra "hem". Vi identifierar ett antal "designvariabler". Var och en av dessa kan utformas på något olika sätt, även mot bakgrund av det allmänt beskrivna behov som framkommit ovan. Först inriktar vi oss på följande "designvariabler":

1. Hur skall verksamheten avgränsas?
2. Vad skall verksamheten bestå av?
3. Hur skall verksamheten styras och ledas?
4. Hur skall den finansieras?
5. Vilken organisatorisk form skall den ha?
6. Vart skall verksamheten förläggas?

Det bör framgå att svaren på några frågor ger svaren på andra. Vi kommer att finna att det finns några "cluster" av värden på designvariablerna som hänger samman, vilka alla ger "hyfsade" lösningar. Vi utvärderar dessa för att visa vilken lösning vi med nuvarande utgångspunkter finner bäst. Det följer i nästa avsnitt. Avgränsningen gentemot utvärderingsfunktionen i biståndsmyndigheterna är mycket viktig. Den kommer därför att särbehandlas i avsnitt 7.4.

7.2.1. Hur skall verksamheten avgränsas?

Frågan om verksamhetens avgränsning berör hur mycket den nya funktionen skall ta sig an. Var går gränsen för vad organisationen skall utreda och utvärdera? Det finns en inre gräns och en yttre gräns; det gäller dels att identifiera ett område som inte är så smalt att "arbetsuppgifterna" tar slut efter någon tid – i så fall har den inre gränsen

överskridits. Men arbetsuppgifterna får inte heller definieras så brett att organisationen förlorar sin karaktär och sitt strategiska fokus. I så fall har den yttre gränsen överskridits.

En första möjlighet är att utrednings- och utvärderingsfunktionen tar sig an frågor som rör Sveriges *bilaterala bistånd*, dvs sådant bilateralt bistånd som genomförs av SIDA, BITS, SAREC, Swedfund och IMPOD, samt vilket koordineras och leds av Utrikesdepartementet. De föregående faserna av den här utredningen har behandlat detta område och påvisat behovet av kompletterande beslutsunderlag och metodutvecklande arbete här.

Faran med arbetsområdet är dock att det är för snävt, det kanske ligger på fel sida om "den inre gränsen". Det kanske inte finns tillräckligt många utrednings- och utvärderingsuppdrag inom det bilaterala biståndet (som komplement till redan existerande system) för att rättfärdiga en ny organisation. För att fungera väl behöver den nya organisationen en viss minsta mängd arbetsuppgifter – en kritisk massa – för att bli stimulerande för sig själv och andra.

Dessutom finns det en gräns för vad biståndsorganisationerna förmår absorbera. De har knappast möjlighet att ta till sig mer än en eller två större utvärderingar/utredningar per år (av samma storlek som t.ex. Afrikaprojektet eller den Nordiska Personalbiståndsutvärderingen). Varje större utredning av denna karaktär ställer krav på efterarbete och uppföljning. Kommer de inte till användning i det fortsatta beslutsfattandet fyller de ingen funktion. Därför sätter biståndsorganisationernas absorptionsförmåga en gräns för hur mycket som är meningsfullt att göra.

En andra möjlighet är då att definiera verksamhetsområdet som *hela det svenska biståndet, det multilaterala såväl som det bilaterala*. Den nu pågående multibiståndsutredningen har pekat på behovet av beslutsunderlag och särskilt utrett detta för den här översynen av effektivitetsfrågor. De brister som finns inom det multilaterala området är delvis av en annan karaktär än inom det bilaterala biståndet. De multilaterala organisationerna sköter utvärderingen av biståndet och behovet av utvärdering på den svenska sidan är mera policy-orienterat. Det beslutsunderlag som behövs kan analyseras utifrån skilda typer av beslut:

- tt
å

ir
lt
h
t.
a
h

r
t
-
-
r

r
i
.
t
.
t
.
t
.
t
.
- (a) Regeringen kan fatta beslut om att öka eller minska anslagen till en viss organisation. Härvid skulle övergripande utvärderingar kunna vägleda besluten, men verksamheten är inte så organiserad att sådana utvärderingar görs i dagens läge.
 - (b) Inom de styrande organen förväntas medlemsregeringarna fatta beslut om den framtida verksamheten i form av riktlinjer och arbetsprogram. Det kan behövas utredningar/utvärderingar till grund för svenska aktiviteter i de styrande organen.
 - (c) När de styrande organen möts diskuteras även delverksamheter inom de internationella organisationerna. Det kan, från medlemsländernas sida, behövas utförligare dokumentation (i form av utredningar och utvärderingar) i förhållande till enskilda punkter på dagordningen.
 - (d) Även på den multilaterala sidan förekommer tillfälliga problem som kräver en snabb lösning. För att möta behovet av beslutsunderlag hos medlemsländernas regeringar bör det finnas lätt tillgängliga utredningsresurser.

De fyra typerna av beslutssituationer ovan sammanfattar Multibiståndsutredningens analys. Som vi ser är behoven både av en strategisk karaktär (a och b), samt av en mera operationell karaktär (c och d), dvs det finns ett behov av en förstärkning av den operativa handläggningen inom departementet.

I vad mån låter sig då dessa behov förenas med dem som finns inom det bilaterala biståndet? När det gäller jämförande analyser av biståndsinstrumentens effektivitet och metodutveckling kan man visa att det finns en gemensam "strategisk fokusering" med (a) och (b). För att svara på de frågor som kan tänkas uppkomma behöver man tillgång till ungefär samma resursbas, samma metodologiska ansats och liknande arbetsvillkor – dvs ett fritt och kreativt tänkande. Det finns en skillnad mellan detta behov och behovet av en operativ förstärkning inom ramen för den ordinarie handläggningen av multilaterala biståndsfrågor (c och d). Vi återkommer till den distinktionen under avsnitt 7.2.2 nedan.

En tredje möjlighet är att utvidga gränsen så att verksamheten omfattar utredningar kring allt som rör Sveriges *relationer till u-länderna*, dvs.

utrikespolitiken i alla dess aspekter; bistånds- såväl som handels- och säkerhetspolitiska frågor. I detta alternativ utgår vi dock från att utredningsarbetet rör förhållanden som har med u-avdelningens budget att göra. Strategiska överväganden inom biståndet måste givetvis göras inom ramen för de mottagande ländernas position i världsekonomin – och inte enbart vad gäller ekonomiska frågor.

En fjärde möjlighet är att låta utrednings- och utvärderingsverksamheten behandla frågor som gäller *utvecklingssamarbete* (tolkat då som ett vidare begrepp än bistånd) – men inte bara svenskt utan även *internationellt* sådant. Därmed skulle inte bara biståndspolitikerna utan även andra områden beröras. Verksamheten vore heller inte nödvändigtvis begränsad till det som rör Sveriges relationer till u-länderna utan organisationen skulle kunna angripa Nord – Syd frågor i ett bredare perspektiv.

En femte möjlighet är att utvidga verksamheten till att omfatta *Sveriges internationella relationer*, dvs ett gemensamt utredningsorgan för utrikespolitiken. En tänkbar fördel med det vore att stärka integrationen och samarbetet vad gäller olika utrikespolitiska aspekter på förhållandet till u-länder, såväl som till andra länder.

När vi kommit så långt i diskussionen av möjligheter tror vi dock att "den yttre gränsen" är nådd. De tänkbara utredningsuppdragen är då så många och så olika till sin karaktär att organisationen förlorar sitt fokus. Den skulle löpa risk att marginaliseras, speciellt vad gäller biståndsfrågor och det var dessa som utgjorde utgångspunkt för resonemanget. Dessutom finns det andra organisationer som på ett kvalificerat sätt utreder och forskar kring utrikespolitiska frågor, inte minst universitetet och Utrikespolitiska Institutet.

7.2.2. Vad skall verksamheten bestå av?

Den här frågan kan skäras i flera ledder. För det första berör den avvägningen mellan utrednings- och utvärderingsarbete å ena sidan, samt informations- och upplysningsarbete å andra sidan. Båda arbetsuppgifterna kommer säkert att behövas, frågan är dock vilken dignitet de skall ha. En möjlighet är att lägga tyngdpunkten av arbetet på utrednings- och utvärderingsuppdragen och knyta informations- och upplysningsarbetet till de rapporter som tas fram. Detta skulle

andels- och
ck från att
ngens bud-
ste givetvis
i världse-

svetsam-
lka då som
in även in-
itiken utan
inte nöd-
till u-län-
frågor i ett

tt omfatta
trednings-
att stärka
a aspekter

vi dock att
agen är då
örklarar sitt
vad gäller
punkt för
om på ett
åger, inte

erör den
å ena si-
lan. Båda
ck vilken
av arbetet
mations-
tta skulle

innebära att det organiseras presskonferenser när nya rapporter publi-
ceras, att rapporter presenteras utförligt för biståndsorganens verks-
ledning och motsvarande, för utrikesutskottet och eventuellt för
andra intressenter.

En andra möjlighet är att den nya organisationen också tjänar som en
form av clearingcentral för kunskapsutveckling inom området, dvs
den skulle även presentera annan information än sådan som tagits
fram genom dess egna rapporter. Den får ett vidare ansvar i att
förmedla information till ett auditorium i Sverige – då företrädesvis på
någon av de beslutsnivåer som fattar övergripande beslut inom bi-
ståndet, UD, finansdepartement och riksdagen. Detta kan t.ex. inne-
bära att aktivt sprida bra och intressanta utvärderingar mellan bi-
ståndets organer och att medverka till att det förs en aktiv debatt om
biståndets mål, medel och resultat, t.ex. genom att ge ut en tidskrift.

Vi utgår som sagt från att båda funktionerna behövs. Frågan är dock
var tyngdpunkten skall ligga. Antingen får organisationen relativt
stora resurser för informationsverksamheten eller också begänsas
dessa till ett minimum av uppföljningsarbete kring egna utredningar/
utvärderingar.

Ytterligare ett led i frågan om vad organisationen skall göra berör
i vad mån den skall göra saker med egen kapacitet eller i vad mån
det skall vara en koordinerande och initierande organisation som
huvudsakligen lägger ut uppdrag på andra. Å ena sidan kan orga-
nisationen bestå av ett sekretariat med utredningskapacitet och möj-
lighet att självt genomföra kurser och seminarier i enlighet med vad
som sagts ovan. En konsekvens av det är att organisationen blir relativt
fast och att den också blir ganska stor – i alla fall större än nästa
alternativ.

Detta alternativ vore då att organisationen blir ett samordnande
sekretariat som i huvudsak initierar rapporter och informationsverk-
samhet, fördelar budgetmedel och tar emot resultatet av utrednings-
verksamheten. Detta kräver inte så mycket personal och det blir
möjligt att låta omfattningen på verksamheten variera från år till år
(beroende på finansieringsform). Sekretariatet kan antingen själv
initiera utredningar och söka författare, eller reagera på förslag från
utomstående och förmedla medel till områden som verkar lovande och
intressanta.

Även om en organisation kan vara antingen genomförande eller koordinerande är det troligt att en blandning av de båda är lämpligast. Frågan är återigen var tyngdpunkten skall ligga. Nackdelen med att vara huvudsakligen koordinerande är att det kan bli svårt att rekrytera kompetent personal. Duktiga utredare/utvärderare tycker oftast bättre om att genomföra utredningsuppdrag än att koordinera dem. Ett visst mått av egen verksamhet är också nödvändigt för att bedöma om andra analyser är bra och om de använder riktiga metoder. Det är genom ett eget engagemang, med ansvar för den skrivna texten, som det går att hålla sig vid kunskapsfronten. Det är troligtvis viktigt att den nya organisationen har kapacitet att genomföra studier själv, både för att få den bemädd med kunniga personer och för att vidmakthålla kompetensen.

Fördelen med att huvudsakligen vara koordinerande är att organisationen kan vara mindre än om den skall stå för utredningsarbetet själv. Det går heller inte att internalisera all relevant kunskap. Det är viktigt att organisationen kan dra på det kunnande som finns runt om i samhället; vid biståndsorganen, universiteten, företag, folkrörelser och på andra håll. Det gör man bäst om man kan ta in anbud, lägga ut uppdrag, eller bedöma utredningsförslag från andra.

En tredje avvägningsfråga när det gäller vad organisationen skall göra avser hur *operativt* respektive hur *strategiskt* inriktad den skall vara. Med en operativ inriktning avser vi att organisationen skulle kunna göra utredningar/utvärderingar avseende projekt och programverksamheten i biståndsorganen, t.ex. då för att ta fram beslutsunderlag om nya eller pågående projekt. Det kunde också innebära att förbereda en svensk förhandlingsposition i multilaterala organisationer genom utredningsarbete, eller överlag komplettera linjeorganisationerna med resurser i form av tid och kunskap för analytiskt arbete.

Innebörden i att ha en strategisk inriktning innebär att arbetet avgränsas till centrala frågor beträffande utvecklingssamarbetet (inom ramen för den verksamhetsavgränsning som diskuterades ovan). Det kan då t.ex. avse utredningar/utvärderingar som har stor betydelse för bedömningen av biståndets effekter/effektivitet, som berör valet av kanaler för utvecklingssamarbete, eller som innehåller metodutvecklande komponenter som är av allmänt intresse för biståndsorganen.

Vi har tidigare visat att det finns ett stort behov av den strategiskt inriktade analysfunktionen. Det finns också ett behov av mera operationellt inriktat utredningsarbete inom det bilaterala biståndet – delvis inom SIDA, men framförallt inom de andra bilaterala biståndsgörarna. Inom det multilaterala biståndet finns också ett stort behov av fördjupad utredningskapacitet. Det är delvis av en strategisk karaktär, men också mera operationellt inriktat.

Frågan är då i vad mån de strategiska och operationella behoven kan tillgodoses inom ramen för en enda organisation. Distinktionen mellan de operationella och strategiska nivåerna är delvis en chimär, de griper givetvis ofta in i varandra. Icke desto mindre är skillnaden verklig och den har konsekvenser i praktiken. Framförallt blir styrformerna olika. En operationellt inriktad verksamhet bör styras nära av de som skall använda materialet, vilket i sin tur innebär att organisationen inte blir "fristående". Det kan påverka dess status och vederhäftighet när det gäller utredningar av strategisk karaktär.

Det finns också ett mera teoretiskt förankrat motiv att inte blanda samman de två nivåerna inom en och samma utredande organisation. Strategiska övervägande förutsätter ett större mått av fritänkande, ett längre tidsperspektiv och ett mera metodologiskt medvetet arbete. Kvaliteten på ett sådant arbetet kan bli lidande om det samtidigt finns krav på snabbare och mera operationella utredningar inom organisationen. De kortsiktiga behoven kan komma att ta överhanden i det dagliga arbetet.

Slutligen finns det ytterligare en nackdel med att utrusta en ny organisation för att möta även operationella behov. Det är att det uppstår ett avgränsningsproblem (detta behandlas mera detaljerat nedan), inte minst gentemot SIDA's utvärderingsenhet. Avgränsningen är svår nog om den nya enheten har en strategisk karaktär, det förekommer en viss överlappning. Risken för att duplicera utredningskapaciteten skulle bli större om den nya enheten också tar sig an direkt operativa frågor.

En fjärde ledd i frågan om den nya organisationens uppgifter gäller hur mycket den skall göra. Vi har ovan anfört att andra intressenters absorptionsförmåga sätter gränsen för hur mycket det är meningsfullt att göra vad gäller utredningar och utvärdering. Låt oss dock anföra några alternativ som ligger inom det möjligas gräns – men notera att

det möjliga också varierar med hur verksamheten avgränsas. En organisation som enbart arbetar med det bilaterala biståndet når snabbt gränsen för vad som är meningsfullt att göra; en som arbetar med Nord – Syd frågor kan anta en större arbetsbörda.

En utgångspunkt kan vara att organisationen kan genomföra 2 – 3 större utredningar per, några smärre projekt av metodutvecklande karaktär, eller som komplement/uppföljning till andra arbeten, samt 6 – 8 riktade seminarier. Ett något större alternativ vore att sikta på cirka fem större utredningar och lika många mindre projekt, minst ett större seminarium per månad och tidningsutgivning (kvartalstidskrift). Det finns självklart flera mellanalternativ.

Vad är då en stor utredning/utvärdering? Med det menar vi t.ex. Afrikaprojektet, Nordiska FN-projektet och annat av liknande karaktär. Där förutsätts arbetsinsatser av minst ett år, och ofta flera månår inom ramen för ett och samma projekt. Med mindre projekt avser vi sådana som bygger på några månaders och upp till ett halvårs arbetsinsatser, dvs. något större än den vanliga typen av utvärderingar inom biståndsorganen.

7.2.3. Hur skall verksamheten styras och ledas?

Under den här rubriken urskiljer vi tre möjliga styrformer, i renodlad form. Vi utgår från att den nya organisationen har ett sekretariat med ca. tre tillsatta tjänster, samt att dess mandat och arbetsuppgifter fastställs enligt något av alternativen ovan. De tre formerna för styrning och ledning är:

(a) en aktiv och personligt engagerad styrelse bestående av personer med långvarigt engagemang i utvecklingsfrågor, valda från u-avdelningen, biståndsorganen eller från annat håll (universitetsvärlden, folkrörelser, företag, m.m.). Det förutsättes då att styrelsen sammanträder minst en gång per kvartal och att medlemmarna kanske lägger ned några veckors arbete per år för styrelsen. Deras arbetsuppgifter består då i att initiera nya verksamheter, bedöma och diskutera de idéer som kommer från sekretariatet eller de förslag som kan komma utifrån. Styrelsen väljs inte för att representera organisationer utan för att tillföra sekretariatet största möjliga kompetens.

(b) S
bistå
dem
förar
sätt
ställ
risat
plats

(c) d
teme
alter
initie
och i

Den
orga
ams
att de
besl

Äver
Efter
natur
välje
komu
än p.
inte t

Förd
en m
vilke
de b
inrikt
föran
bättre
ringe

Främ
uträtt
anvä

ränsas. En
t när snabbt
r med Nord

iföra 2 - 3
tvecklande
ten, samt 6
sta på cirka
st ett större
skrift). Det

iar vi t.ex.
snar de ka-
flera manår
kt avser vi
halvårs ar-
värderingar

, i renodlad
etariat med
tsuppgifter
rmerna för

e av perso-
lda från u-
rsitetsvärld-
t styrelsen
urna kanske
ras arbets-
edöma och
örslag som
a organisa-
npetens.

(b) Styrelsen främsta uppgift blir att låta olika organisationer inom biståndsvärlden få en roll i att definiera verksamheten – och påverka dem att utnyttja den nya organisationen och bidra till att sprida och förankra dess arbete. Styrelsen blir då knappast "arbetande" på samma sätt som i alternativet ovan. Organisationen får självt en "starkare" ställning i förhållande till sin styrelse – alternativt kan någon organisation (u-avdelningen) genom ordförandeskap eller större antal platser få ett avgörande inflytande.

(c) den nya organisationen leds huvudsakligen från utrikesdepartementet (u-avdelningen). Styrelsen kan vara liten, i förhållande till alternativ (a) och (b), men förhållandevis aktivt arbetande. Den kan initiera verksamheter, avgöra i vad mån sekretariatets egna initiativ och i vad mån externa idéer skall följas upp.

Den senare typen av styrelse ger givetvis UD fullt inflytande över organisationen. Den blir UD's utredningsorgan, om än flyttat en armslängd bort från linjeorganisationen. Fördelen med det är främst att det skulle gå lätt att styra inriktningen av arbetet mot operationella beslut – om man valt den inriktningen på verksamheten.

Även de andra styrelseformerna kan ge UD ett stort inflytande. Eftersom den nya organisationen kommer att ligga under UD är det naturligt att ordförandeposten besättes från departementet. Om man väljer en styrelse av typen (a) spelar det mindre roll varifrån de kommer; personerna väljs utifrån sin intellektuella kapacitet, snarare än p.g.a. vilken organisation de tillhör. I en styrelse av typ (b) är det inte troligt att UD skulle tillsätta mer än två eller tre ledamöter.

Fördelen med en styrelse av den andra typen, (b), är främst att det ger en möjlighet till kontakter i de organisationer som representeras, vilket kan vara till nytta i utredningsarbetet. Det kan också vara bra att de berörda myndigheterna har en möjlighet att delta i att forma inriktningen på organisationens arbete. En bred styrelse som är förankrad hos alla "biståndsintressenter" skulle kanske också få en bättre genomslagskraft för sin rapportering. Vi tror dock att "återföringen" beror mer på andra saker än vad styrelsen kan bidra med.

Främst beror institutets genomslagskraft på kvaliteten i det arbete som utträttas. I andra hand beror det på i vad mån biståndsledningen använder sig av arbetet i uttalanden och beslut (vilket också är en

funktion av kvaliteten). I tredje hand beror det på hur aktivt den nya organisationen arbetar på att sprida resultatet av sin verksamhet, vilket är en fråga om vilka resurser man disponerar för informationsverksamhet.

En styrelse av typ (a) har den fördelen att den knyter arbetskapacitet till organisationen. Detta kan vara bra om sekretariatet är litet och om det har ett stort inslag av koordinerande arbetsuppgifter. Den aktiva och personligt engagerade styrelsen är också bra om organisationen har en huvudsaklig inriktning på strategiska frågor. Då är själva styrelsearbetet en plattform för diskussion och idéer.

Som antytts ovan beror valet av styrform på vilken inriktning verksamheten får, men det beror också på vilka risker man anser störst och vilka man tror blir relativt marginella när verksamheten väl kommer igång. Det går ju också att välja mellanformer av t.ex. typen (a) och (b). Vi vill dock mena att det är bättre att klart uttala vilken funktion man förväntar sig att styrelsen skall ha – och vad den inte behöver göra – och utforma den på bästa sätt därefter. Det ligger annars en fara i att den inte riktigt lever upp till förväntningarna.

7.2.4. Hur skall verksamheten finansieras?

En första fråga är då hur mycket kommer verksamheten att kosta? Svaret beror dels på hur mycket organisationen skall göra och dels på hur man väljer att göra det (koordinerande eller genomförande sekretariat). Därefter kan vi diskutera finansieringsformer. Tabell 7.1 urskiljer två alternativ för (1) löpande kostnader för ett sekretariat och (2) investeringskostnader (infrastrukturanskaffning under första verksamhetsåret. Alternativ A avser ett litet koordinerande sekretariat om två handläggare och en kvalificerad sekreterartjänst, med kontorsutrymmen etc. därefter. Alternativ B avser ett sekretariat om 5 handläggartjänster och en sekreterartjänst, kontorsutrymmen etc. Detta är då ett sekretariat som också har egen utrednings- och utvärderingskapacitet.

Från kostnader för sekretariatet kommer vi sedan till kostnader för utredningsarbetet respektive informationsverksamheten. Den senare blir troligtvis marginell, åtminstone om det håller sig inom de ramar

vt den nya
het, vilket
tionsverk-

skapacitet
et och om
den aktiva
iseringen
är själva

ing verk-
störst och
l kommer
a) och (b).
ktion man
er göra –
i fara i att

utt kosta?
ch dels på
rande se-
tabell 7.1
tariat och
er första
ekretariat
ned kon-
iat om 5
men etc.
ch utvär-

ader för
en senare
de ramar

Tabell 7.1 Kostnader för sekretariat (i kronor)

| | A | B |
|-----------------------|---------|-----------|
| 1. Lönekostnader | 900 000 | 1 500 000 |
| Lokalkostnader | 400 000 | 600 000 |
| Omkostnader | 200 000 | 400 000 |
| 2. Inventarier | 75 000 | 150 000 |
| Datorutrustning, m.m. | 100 000 | 200 000 |

vi talat om ovan. Eventuell tidskriftsutgivning skulle medföra högre kostnader.

Vad kostar det då att genomföra utredningar/utvärderingar? Som exempel kan nämnas den ovan anförda Nordiska Personalbiståndsutredningen. Den kostade i runda tal 2 miljoner kronor. En utredning som denna om effektivitetsfrågor kostar ca. 750 000. Den "typiska" projektutvärderingen inom biståndsorganisationerna kostar ca. 300 000 kronor. En större statlig utredning av typ Biståndsorganisationens utredningen kostar uppskattningsvis inte mer än 2 miljoner kronor.

Mindre utvärderingar/utredningar, av den typ som omnämnts ovan kan antas belöpa sig på 3 – 5 manmånaders arbete. Om kostnaden då sätts till lönekostnad plus omkostnader (till 50% av lönekostnader) hamnar vi i intervallet från 140 000 till 225 000 (om lönekostnaderna är 30 000 per månad). Tabell 7.2 presenterar kostnaderna för ett sekretariat som med externa resurser genomför 3 större utredningar och 3 mindre per år, jämfört med ett som genomför 5 större utredningar och 10 mindre.

Om sekretariatet själv ägnar sig åt att genomföra utredningar och utvärderingar, säg till ca 50% av tiden, kommer också kostnaderna för detta att ingå i organisationens egen budget. Skall all verksamhet läggas ut, så att sekretariatet enbart blir finansierande och koordinerande, blir utredningskostnaderna högre, enligt ovan.

En kombination av alternativ B från tabell 7.1 och B från tabell 7.2 ger då en total årlig budget om ca. 9 miljoner kronor, medan kombination-

Tabell 7.2 Utlagda utredningar, m.m. (i miljoner kronor)

| | A | B |
|--------------------|-----|-----|
| Större utredningar | 3 | 5 |
| Mindre utredningar | 0,6 | 2 |
| Övrigt | 0,1 | 0,2 |

nen av de båda A alternativen ger en kostnad av drygt 5 miljoner. Det går förstås att finna andra mellanalternativ, men storleksordningen på den budget som behövs torde ligga mellan 4 och 9 miljoner beroende på vilka verksamhetskombinationer man väljer enligt dessa och tidigare förslag.

Det finns egentligen två huvudsakliga sätt att finansiera en verksamhet som denna. Antingen finansieras verksamheten direkt över departementets budget (som sker med t.ex. ESO under Finansdepartementet) eller också skapas en fond som den nya verksamheten lever av.

Det förra är förmodligen enklare ur administrativ synvinkel och skapar också större flexibilitet. Det senare kan vara en fördel om man vill stärka organisationens oberoende ställning – och kanske därmed dess legitimitet i förhållande till andra organisationer.

Vi menar att en större omfattning på verksamheten, relativt större inriktning på information, eventuell anknytning till universitet, val av representativ styrelse – skulle fungera bättre om organisationen finansierades genom fonderade medel.

En mindre organisation, närmare knuten biståndsorganen, med styrformen enligt alternativen 1 och 3, skulle mera naturligt finansieras över departementets budget. Vi vill också understryka vikten av flexibilitet. Vi återkommer till behovet av att kunna avsluta verksamheten om den inte fungerar bra, det är lika viktigt att kunna avveckla organisationen som att ge den en god start.

7.2.5. Vilken organisatorisk form skall verksamheten ha?

Frågan om vilken organisatorisk form verksamheten skall ha avser dels dess juridiska form, dess inplacering i förvaltningen, samt dels hur den skall bemannas.

En utgångspunkt är att dess rapporter inte skall anses utgöra utrikesdepartementets ståndpunkt i sakfrågor. Liksom för ESO bör verksamheten bygga på den "dubbla oansvarighetens princip". Sekretariatet för inte finansdepartementets talan, och författarna till enskilda rapporter för inte ESO's talan. De representerar inga andra än sig själva.

Men principen om "den dubbla oansvarigheten" kan förverkligas på olika sätt, det behöver inte nödvändigtvis följa en viss organisatorisk form av det. Huvudalternativen när det gäller de förvaltningstekniska frågorna är om den nya organisationen skall vara en myndighet eller ej.

Om den är en myndighet kan den t.ex. vara en särskild enhet inom utrikesdepartementet. Den skulle också kunna få en självständig ställning som en kommitté och som sådan styrd av kommittéhandbokens föreskrifter.

Alternativt skulle den nya organisationen kunna få något annat namn som myndighet (beredning, nämnd eller något liknande), men i sak är den då en del av förvaltningsapparaten. Den skulle också kunna sättas upp som ett bolag, men det är ett namn och en idé som knappast har några fördelar i det här sammanhanget.

Det andra huvudalternativet är att organisationen sätts upp som en stiftelse. Utformningen styrs då av 1929 års lag om tillsyn av stiftelser. Det upprättas stiftelseurkund och eventuellt ett stiftelseavtal. Styrelsen utses av regeringen.

En fördel med den svenska förvaltningstraditionen är att det egentligen inte finns några absoluta regler för vad som kan rymmas under beteckningar som "sekretariat", "institut", "kommittéer", "beredningar", etc. Det finns stora möjligheter att skraddarsy formen efter de situationsspecifika behoven.

En intressant jämförelse är härvidlag de amerikanska s.k. "think tanks". Det är en speciellt amerikansk konstruktion, som har några fördelar. De utgör en typ av mellanled mellan ren privat företagsamhet och statlig administration. De kan också ha nära kontakter med den akademiska miljön, och tillfälligt knyta tjänstemän till sig.

Den nya organisationens bemanning är mycket viktig. Det är nödvändigt att den som blir chef för verksamheten har stor tyngd inom biståndsorganisationerna – och utåt. Det bör vara en person med lång erfarenhet av arbete i flera biståndsorganisationer och med mycket gedigen bakgrund av att genomföra och leda större utredningsuppdrag och forskningsarbeten. Om inte organisationen, genom sina medarbetare, vinner gehör löper den risk att mycket snabbt bli marginaliserad.

7.2.6. Vart skall verksamheten förläggas?

Även den nya organisationens fysiska belägenhet påverkar dess chanser att bli framgångsrik, men placeringen beror också på vilka alternativ man väljer vad gäller de andra "designvariablerna".

Låt oss diskutera följande huvudalternativ: (1) vid något universitet, (2) vid någon av biståndsorganisationerna, (3) vid något annat organ med liknande/relaterade funktioner inom förvaltningen eller i nära anslutning (t.ex. ESO, Utrikespolitiska Institutet, Sekretariatet för Framtidsstudier), (4) vid något större organ inom förvaltningen (t.ex. Riksrevisionsverket, Statskonsult, SIPU), (5) vid UD.

Alternativ 1 (vid universitet) passar bra om verksamheten avgränsas snävt, i ämnesmässig mening. Om organisationen placeras t.ex. vid en handelshögskola kommer självfallet ett ekonomiskt angreppssätt att dominera, om vid en statsvetenskaplig institution kommer det ämnet och dess forskartradition att dominera. Placering i en akademisk miljö torde vara lämpligt om man inriktar sig på egen forskning/utredning och om den självständiga ställningen skall betonas.

Alternativ 2 (vid biståndsorganen) passar kanske bra om man vill betona närheten till linjeorganisationerna och det skulle underlätta kommunikationerna med dessa. Men frågan är vilken? Alternativ 2 är

k. Think
är några
ogsamhet
med den

är nöd-
gd inom
redskap
mycket
uppdrag
medar-
iginali-

är dess
å vilka

ersitet,
organ
i nära
et för
(t.ex.

änstas
vid en
itt att
mnet
miljö
lning

vill
lätta
2 är

egentligen bara intressant om idéerna om "Biståndets hus" förverkligas då alla biståndsorganen samlas under ett tak.

Alternativ 3 (samlokalisering med liknande organ inom förvaltningen) ger möjlighet till kunskapsutbyte, tillgång till bibliotek etc. Det ger en fristående ställning, och passar kanske väl för första typen av styrform. Organisationen får troligtvis en koordinerad och verkställande roll.

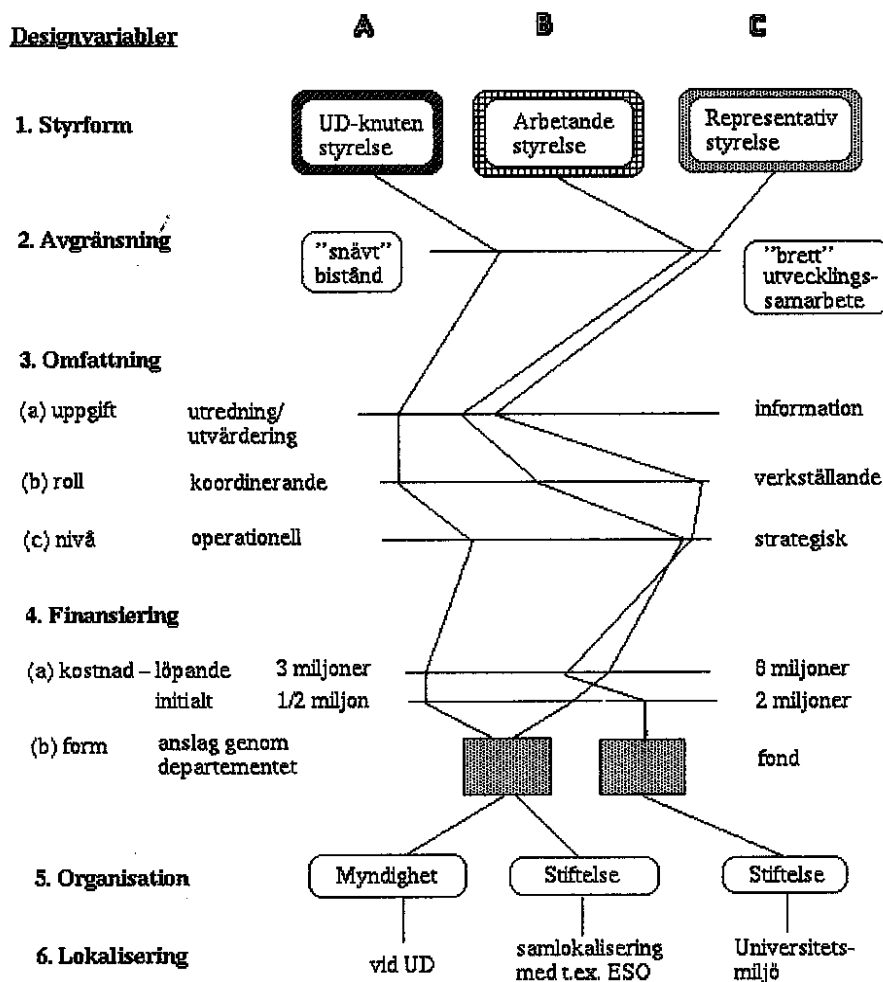
Alternativ 4 (samlokalisering med större myndighet som också arbetar med utrednings- och utvärderingsfrågor) kunde vara intressant om t.ex. RRV hade en aktiv inställning till biståndsutvärdering. Det finns dock ingen självklar partner, de större organisationerna arbetar med så mycket mer och biståndsfrågorna spelar en så pass liten roll att de troligtvis inte skulle tillföra organisationen något. Som en ny liten enhet vid t.ex. RRV skulle organisationen troligtvis få "identitetsproblem" både i förhållande till biståndsorganen och "värdmyndigheten".

Alternativ 5 (vid utrikesdepartementet) ger naturligen en nära koppling till UD och förutsätter kanske att de andra designvariablerna också har valts så att organisationens verksamhet ligger nära UD's.

7.3 Sammanställning och diskussion.

Efter denna korta genomgång av "designvariablerna" går vi över till att skissa på hur de grupperar sig tillsammans. Som vi har visat flera gånger ovan hänger vissa värden på en variabel ibland ihop med något värde på en annan. Men ibland är kombinationsfriheten total. Vi har valt att skissa på tre huvudalternativ (A, B och C) och diskuterar nedan fördelar och nackdelar med respektive. Figur 7.1 presenterar de tre huvudalternativen, som för övrigt förutsätter att de använda orden har den innebörd som följt av texten ovan. Syftet med figuren är att snabbt sammanfatta texten och ge ett underlag för diskussionen. Den visar också på ett ungefär hur de olika värdena och variablerna förhåller sig till varandra. Den visar sannolika kombinationer, men de är egentligen inte absolut nödvändiga.

Figur 7.1 Exempel på tre organisationsalternativ



Det t
orga
avde
fysis
liten
chef

I det
inrik
avgr
bistå
tion
lock
unde
läng
till f
initie
betet
av in

En fö
kostr
varie
tion
Det k
kostr

Orga
rekry
Hand
på or

Förde
"billig
organ
parter
flexib
altern
ned o

Det första alternativet har vi kallat A. I korthet innebär det att den nya organisationen förutsätts ligga nära UD. Den får formen av en egen avdelning för att särskilja den från linjeorganisationen, men rent fysiskt skulle den ligga inom departementet. Styrelsen skulle vara liten och troligen till största delen bestå av handläggare och ansvariga chefer inom departementet.

I det här alternativet föreslår vi att organisationen får en markerad inriktning på rena utredningsuppdrag och utvärderingar. Området avgränsas relativt snävt till att bestå av det bilaterala och multilaterala biståndet. Inom detta anlägger den nya organisationen både ett operationellt och strategiskt perspektiv. Uppgifterna består både av att fylla luckor i biståndets utvärderingssystem och att ta fram sådant beslutsunderlag som UD behöver i olika sammanhang, t.ex. inför förhandlingar. Organisationens roll blir koordinerande. Den lägger ut uppdrag till forskare och konsulter. Arbetet består till största delen av att initiera uppdrag, finna och engagera resurspersoner, samt följa arbetet. Organisationen kommer att ha huvudansvaret för användning av informationen.

En följd blir att organisationen kommer att vara liten. Igångsättningskostnaderna blir små liksom driftskostnaderna. De senare kan dock variera kraftigt med omfattningen på uppdragen. Eftersom organisationen inte har så stor egen utredningskapacitet måste den köpa sådan. Det kan bli relativt dyrt, men å andra sidan är som sagt de fasta kostnaderna låga.

Organisationen bör bestå av två handläggare och en assistent. De rekryteras troligtvis inom departementet eller från biståndsorganen. Handläggarerfarenhet väger tyngre än forskningsmeriter, med tanke på organisationens roll och nivån på arbetet.

Fördelarna med den här organisationen (A) är dels att den är relativt "billig", den är lätt att etablera eftersom den inte medför några stora organisationsförändringar och den kan kontrolleras effektivt av departementet. Tillsammans leder dessa faktorer till att det blir en flexibel organisation. Den kan lätt byggas ut om så behövs till alternativen (B) och (C) som diskuteras nedan – eller så kan den läggas ned om verksamheten inte når bra resultat.

A bör kunna bidra till att fylla de luckor i beslutsunderlag och resultatvärdering som redovisats. Det är inte lämpligt att ge den ett vidare mandat att arbeta med utvecklingssamarbete, därför att A skall också arbeta med operationella frågor. Dessutom har den huvudsakligen en koordinerande roll. Det skulle splittra dess resurser i för många riktningar.

Nackdelarna med A är att den löper risk att bli för liten och därmed inte få någon större genomslagskraft. Eftersom dess roll är koordinerande kan det bli svårt att rekrytera en ledning med tillräcklig kompetens, åtminstone vad avser forskarmeriter. Till det bidrar också den nära knytningen till UD liksom dess operationella fokus. Kopplingen till UD kan också medföra en risk att de andra biståndsorganen mest betraktar den som en departmental angelägenhet och inte reagerar i så stor utsträckning på dess arbete.

Den största risken är att A helt enkelt inte får den fristående, och därmed fritänkande, kapacitet som är en förutsättning för att angripa de skisserade problemen inom biståndsförvaltningen framgångsrikt. Det följer både av dess organisatoriska placering och dess operationella vardag.

Alternativ B är en större organisation, med en mera fristående ställning i förhållande till UD, samt med utökade uppgifter. Styrelsen bör vara aktiv. Den kan bestå av ca. 10 ledamöter, valda utifrån sin förmåga att tänka fritt och "rätt". Det är troligt att någon från UD är styrelseordförande, men för övrigt är ledamöterna inte där för att representera någon organisation utan för att tillföra kunskap. Styrelsen tar initiativ till nya utredningar och bedömer de idéer som kommer från organisationen – eller annat håll. Det är m.a.o. en arbetande styrelse. Varje ledamot kommer troligtvis att ägna några veckor per år åt styrelsearbetet.

B's verksamhetsområde blir utvecklingssamarbete i vid mening, dvs förhållanden som rör internationellt utvecklingssamarbete i bilaterala och multilaterala fora. Organisationens främsta mål är att belysa förhållanden som har med svenskt bistånd att göra, men det kan även vara nödvändigt att utreda/utvärdera andra internationella frågor. Inslaget av information i arbetet blir viktigt. Organisationen skall kunna förse t.ex. riksdagen, departementen och andra intressenter med beslutsunderlag.

B's info ser, uppsers det info

B fi sam av t milj störr Den orga med

För frist gene bistå kom stäm kuns sekre utrec

De tv med oss förek den sönj därut stäv

För bredt samla utvär teme

derlag och
ge den ett
att A skall
huvudsak-
ursor i för

lämnade inte
rdinerande
ompetens,
å den nära
olingen till
anen mest
agerar i så

ende, och
att angripa
gångsrikt.
operatio-

ende ställ-
relsen bör
tifrån sin
ån UD är
är för att
p. Styrel-
i kommer
arbetande
kor per år

ning, dvs
bilaterala
tt belysa
kan även
a frågor.
nen skall
ressenter

B's roll är dels att koordinera utrednings- och utvärderingsarbete, informationsarbete, m.m. samt dels att genomföra studier och analyser, seminarier och annan riktad informationsverksamhet. En del uppdrag läggs ut på forskare och konsulter, men andra genomförs av personalen med egen kraft. För personerna i organisationen innebär det att ca. hälften av tiden ägnas åt utredningsarbete och återstoden åt information och koordination av utlagda uppdrag.

B finansieras över departementets budget och äskar anslag för verksamheten på vanligt sätt. Organisationen bör till en början med bestå av två personer och en assistent. Etableringskostnaderna är ca 2 miljoner kronor och de löpande kostnaderna för att genomföra 2 – 3 större utredningar per år och något fler mindre sådana är ca. 4 miljoner. Den nya organisationen förläggs utanför UD och de andra biståndsorganen, gärna tillsammans med någon central myndighet som arbetar med utvärderingsfrågor.

Fördelerna med en organisation av typ **B** är dels att den blir mera fristående från biståndsmyndigheterna. Avgränsningen är så pass generös att det blir möjligt att finna intressanta infallsvinklar på många biståndstekniska frågor. Den är också inriktad på information som komplement till det analytiska arbetet, och den har resurser att göra sin stämning hörd. Till dessa resurser hör dels finansieringen men också kunskapsmassan. Både genom styrelsen och genom utformningen av sekretariatets funktioner kan man räkna med att **B** får betydligt större utredningskompetens än alternativ **A**.

De två huvudalternativen vad gäller lokalisering är dels att dela lokaler med ESO och dels att dela lokaler med Utrikespolitiska Institutet. Låt oss först se på fördelarna vid att dela lokaler med ESO. För det första förekommer det många kvalificerade utredningar inom andra delar av den offentliga förvaltningen som är intressanta ur metodologisk synpunkt. Utvärderingstänkandet inom biståndet skulle kunna vidareutvecklas genom den kontakten. Inom biståndet används en ganska snäv krets av personer i Sverige som "resursbas".

För det andra, kontakten med ESO och dess "resursbas" skulle kunna breddas och förnya biståndets kontaktytor i Sverige. För det tredje, en samlokalisering med ESO skulle innebära ett delvis nytt sätt att se på utvärderingsfrågor inom förvaltningen och samarbete mellan departement. Det vore därför ett innovativt experiment som skulle ha ett

värde i sig. För det fjärde, samlokalisering med ESO skulle indirekt ge finansdepartementet en större insikt i biståndsutvärdering.

Fördelarna med en samlokalisering med Utrikespolitiska Institutet är; dels att det finns ett bra bibliotek inom det område den nya organisationen arbetar. UI har också tillgång till ett brett kontaktnät i Sverige och utomlands, vad avser internationella relationer i allmänhet och utlandsproblem i synnerhet. UI har också samma huvudman som den nya organisationen, vilket kan underlätta de praktiska arrangemangen kring en samlokalisering.

Vi finner dock vid en jämförelse att fördelarna för samlokalisering med ESO väger tyngre, speciellt mot bakgrund av de behov som identifierats i tidigare delar av översynen, framförallt då vad avser metodutveckling samt breddad resursbas för utrednings/utvärderingsarbete.

Vilka är då nackdelarna med alternativ B? I förhållande till efterfrågan på beslutsunderlag finns det inga brister. En organisation som B bör ha goda möjligheter att fylla de luckor som identifierades där. Dessutom får organisationen vidare arbetsuppgifter, vilka i och för sig inte har identifierats genom en noggrann översyn av behovet, men det finns andra argument för dem. Viktigast är då att organisationens handlingsfrihet inte begränsas genom en för snäv definition av arbetsområdet. Det skulle leda till sämre rapporter och på sikt minskad genomslagskraft.

Alternativ B tar sig heller inte an operationellt inriktade utredningar; dels skulle det blanda samman dess funktioner och dels skulle det förutsätta en närmre knytning till departementet vilket skulle påverka de andra "designvariablerna" så att fördelarna med B delvis går förlorade. Det innebär att de utredningsbehov som bl.a. påpekats av multibiståndskommittéen bör lösas på annat sätt, t.ex. genom förändringar i UD's och biståndsorganens arbetsområden.

Alternativ B innebär också en mera markerad utbyggnad av utredningskapacitet än alternativ A. Därmed uppstår också en fara för överlappningar och dubblering av funktioner som finns, eller byggs ut, på andra håll inom biståndet. Problematiken behandlas i nästa avsnitt. Vi vill enbart peka på att den finns här och är en nackdel vid bedömningen av alternativ B.

indirekt
g.

itutet är;
t organi-
Sverige
et och u-
som: den
maigen

lisering
ov som
d avser
tvärde-

I efter-
on som
les där.
för sig
nen det
ionens
av ar-
inskad

ingar;
le det
verka
ir för-
ts av
i för-

itred-
a för
yggs
nästa
l vid

Slutligen innebär **B** en mera permanent struktur än **A**. Visserligen kan dess budget variera kraftigt genom anslagsförfarandet, men när organisationen väl upprättats kan den inte avvecklas lika fort som **A**.

Alternativ **C**, slutligen, är det som har vidast mandat, störst organisation och i förhållande till förvaltningen den mest fristående ställningen. **C** är helt enkelt till funktion och struktur relativt likt en forskningsinstitution (det skulle t.ex. ligga vid ett universitet eller en högskola). Det påminner om de centra för utvecklingsstudier som finns i flera länder. Det har likheter med brittiska Overseas Development Institute eller Christian Michelsen Institutet för utvecklingsforskning i Bergen.

Styrelsen för **C** är tillsatt så att de olika biståndsorganen är representerade i den. Där finns också ledamöter som representerar andra organisationer som har ett starkt biståndsenagemang. Det skulle kunna vara Industriförbundet, AIC, missionsrådet, SCC eller liknande organisationer. Styrelsens roll är att ge råd och, vid behov, hjälp med arbetet. Styrelseplatsen skall också ge respektive organisation en viss insyn i **C**'s arbete.

Eftersom **C** är upplagd som en forskningsinstitution har den en egen utredande kapacitet. Den behöver inte anlita utomstående för att genomföra utredningar/utvärderingar, även om den inte är förhindrad att göra det om så skulle behövas. Information och vidareutbildning spelar en viktig roll bland organisationens aktiviteter. Det underlättas av anknytningen till universitetsmiljön där olika former av utbildning och vidareutbildning stimuleras – och faller sig naturliga.

Det lämpligaste sättet att finansiera **C** är att sätta upp en fond för ändamålet. Därmed markeras också organisationens frihet och självständighet. Etableringskostnaderna blir relativt höga (för lokaler, utrustning o.dyl.), men driftskostnaderna blir lägre. Det är billigare att genomföra uppdrag med egen, fast anställd personal än att förlita sig på konsulter och "extraknäckande" forskare. En organisation som har löpande kostnader på ca. 3 miljoner skulle uppskattningsvis behöva en fond av storleksordningen 40 miljoner kronor för sin långsiktiga överlevnad.

Låt oss då se vilka fördelar respektive nackdelar en organisation av **C**'s typ har. Den främsta fördelen är förstas dess självständighet. Den

borgar för integritet och hög kvalitet på arbetet. Övriga aktörer bör kunna hysa ett oreserverat förtroende för de analyser och slutsatser som kommer från C.

Styrformen har också den fördelen att den låter fler organisationer bli delaktiga i arbetet. Biståndsutvärderingar blir en mera allmän angelägenhet. Både organisationsformen och uppdraget ökar möjligheten att rekrytera forskningsmässigt välmeriterade personer.

Nackdelen är att det, trots styrelsen, finns en risk att organisationen blir marginaliserad. Den kan komma att hamna för långt från den operativa verkligheten. Det finns ett behov av strategiskt beslutsunderlag och de utredningar som är forskningsmässigt mest intressanta behöver inte vara de som bäst tillgodoser det behovet. Universitetslokaliseringen är problematisk. C kan få en ämnesmässig slagsida som inte stämmer med dess mandat, t.ex. om det knyts till en nationalekonomisk institution, statsvetenskaplig, eller något annat.

En annan nackdel är att C inte är flexibel i förvaltningsadministrativ mening. Sedan det en gång är etablerat finns det där och kan inte så lätt vare sig förändras eller läggas ned. Med tanke på att funktionen utredning/utvärdering är (och bör förbli) en experimentell verksamhet är det en betydande nackdel.

Hur skall då de olika fördelarna och nackdelarna för de tre här skisserade organisationsalternativen vägas samman? Som diskussionen ovan visat går det knappast att väva samman alla önskvärda egenskaper i en organisation. Det är alltid en fråga om "trade - off" mellan egenskaper. Fristående utredningar köpes mot risken att inte få så hög genomslagskraft. Den strategiska inriktningen förverkligas bäst om det inte blandas samman med det operationellt inriktade beslutsunderlaget, och så vidare.

Vi vill dock peka på några fördelar som enligt vårt förmenande bör väga tungt. De är;

- att organisationen blir relativt fristående från de etablerade biståndsorganisationerna.
- att organisationen får möjlighet att knyta så många kunniga perso-

ner i
uppe

- att o
verk

- att d
såvä

Tillsam
liga. De
likfete

7.4

I den
organis
gränsni
diskute
organis

Låt oss
och ans
tioner s
vilka ut
sätt det
klargör
finns så
organisa

För det
Koordin
koordin
avgöran
formera
saker -
organisa
ändring

ner till sig som möjligt, både i styrelse, vid sina kontor, och i uppdragen. Den skall ha en bred kontaktyta i samhället.

- att organisationen blir flexibel, så att den kan utöka eller minska verksamheten efter behov.
- att dess verksamhet kan avgänsas tydligt från andra biståndsorgan såväl som från forskningsorganisationer.

Tillsammans talar dessa för att alternativ **B** är det mest ändamålsenliga. Det är det dyraste organisationsalternativet, med det ökar sannolikheten för en hög måluppfyllelse.

7.4 Avgränsning och ansvarsfördelning.

I den följande diskussionen tar vi vår utgångspunkt i att en ny organisation i enlighet med alternativ **B** etableras. Det är dess avgränsning gentemot utvärderingsfunktionen i biståndsorganen som diskuteras. Problemen vore något annorlunda om man följde de andra organisationsförslagen, men de principella skillnaderna är inte stora.

Låt oss börja med några allmänna ord om avgränsning, koordination och ansvarsfördelning. För det första är det viktigt att de organisationer som är berörda har klara och tydliga uppgifter. De skall veta vilka utvärderings- och utredningsfrågor de skall besvara och på vilket sätt det skall göras. Det ankommer biståndsorganens ledning att klargöra det för sina respektive utvärderingsenheter, i den mån det finns sådana, eller annars se till att utvärderingsfrågorna besvaras i organisationen.

För det andra, att koordinera är en aktivitet liksom planera och styra. Koordination äger rum i en process och om slutresultatet framstår som koordinerat eller ej har med processen att göra. Tre faktorer är avgörande; dels att de berörda organisationerna håller varandra informerade om vad de gör, dels att det finns en vilja att inte göra samma saker – och att man vill dra nytta av de insatser som den andra organisationen gör. Finns inte dessa föresatser så kan inte strukturella ändringar bygga in koordination i processen. Finns föresatserna så blir

processen koordinerad under de flesta, om inte alla, omständigheter. I diskussionen nedan tar vi för givet att det finns en vilja att åstadkomma en koordinerad utvärderingsprocess inom biståndet.

För det tredje, utrednings- och utvärderingsprocessen syftar till att bygga upp kunskap för att kunna fatta bättre beslut. Det är m.a.o en beslutsorienterad återföringsprocess; inom teorin kallad en "feedback-loop". Om vi har en situation där det är mycket viktigt att det inte uppstår något fel är det troligt att man skapar många "feedback-loopar". Om någon av dem "kortslogs" och inte fungerar av någon anledning får man den information som behövs från någon annan "feedback-loop". Ett typiskt exempel på ett sådant system är t.ex. trafikövervakningen vid en flygplats. Den är uppbyggd så att samma information kommer från flera håll samtidigt och om det finns skillnader i innehållet så slår larmsystemen till. Säkerheten garanteras genom överlappande återföringssystem.

Varje återföringssystem har en kostnad. Det är dyrt att samla samma information från flera olika håll. Men i situationer där misstag är dyra, eller oacceptabla, måste man acceptera kostnaden för överlappande återföringssystem – åtminstone så länge man inte kan konstruera ett felfritt återföringssystem (vilket sannolikt skulle vara mera kostsamt än att ha överlappande system).

Med det ovan sagda vill vi mena att det inte nödvändigtvis är till skada, utan kanske till en fördel, om olika utvärderings- och utredningsenheter inom biståndet överlappar varandra. Biståndet rör stora summor pengar och misstag i användningen av dem är socialt och samhälls-ekonomiskt förödande – om inte för givaren så i alla fall för mottagaren. I många fall är misstag helt enkelt oacceptabla eftersom det har med människors överlevnad att göra. Det är väsentligt att inte några tillfällen till ytterligare kunskap om biståndets effekter går förlorade. Men det är även viktigt att de olika enheterna vet vad de skall göra och att deras uppgifter är väl definierade. Det är också viktigt att det finns en vilja att koordinera verksamheten mellan de olika enheterna. Mot bakgrund av det bör det finnas överlappningar mellan dem.

När vi diskuterar avgränsningsproblematiken gör vi det med två infallsvinklar; för det första mot bakgrund av det utvärderingsarbete som görs inom biståndsorganen idag, och för det andra mot bakgrund av vad de har för avsikt att göra i framtiden. Vi börjar med det första.

Vi k
inom
så so
utrik
vänd
att be
galle

Det f
och a
verkl
utvär
slutsj
riålet
intre

En o
utred
över
struk
idag-
kunsj
mins
ett in
besv

Det ä
bakg
de br
mer
ställa
sin k
tions

Det f
bistå
den s
försl
mind
utvär
ligen

Vi konstaterade i den första delstudien att utvärderingsfunktionen inom biståndsorganen är väl anpassad efter situationsspecifika krav, så som det definieras av handläggarna inom myndigheterna och på utrikesdepartementet. Det innebär att utvärderingssystemet mest används för planering av framtida insatser. Det används inte lika ofta för att besvara frågor om effekter och kostnadseffektivitet. Särskilt när det gäller det senare finns det också stora metodologiska brister.

Det framkom också klart i den första studien att det finns en generell och allmän bild av utvärderingsfunktionen, och det finns en praktisk verklighet som avviker från denna. Det finns ingen mellannivå där utvärderingssystemet gradvis anpassas till skilda miljöer och beslutsprocessernas olika karaktär. Därav följer att utvärderingsmaterialet bara används av ett fåtal aktörer och har liten relevans för övriga intressenter.

En organisation som är inriktad på metodutveckling, övergripande utredningsarbete och strategiska effektivitetsbedömningar som skär över biståndsorganens områden har därför en given plats i beslutsstrukturen. Den skulle besvara frågor om biståndet som inte besvaras idag – men som borde besvaras och där det finns en klar efterfrågan på kunskap. Efterfrågan finns på departementen, i riksdagen samt inte minst bland biståndsorganen själva. I förlängningen finns det kanske ett intresse hos allmänheten att frågor om biståndets måluppfyllelse besvaras av en oberoende och självständig organisation.

Det är alltså lätt att definiera den nya organisationens uppgifter mot bakgrund av bristerna i dagens utvärderingssystem. Frågan är då om de bristerna kommer att bestå eller om biståndsorganen själva kommer att fylla luckorna? Arbetet med den fördjupade anslagsframställan ställer ökade krav på myndigheterna och de tvingas bygga ut sin kapacitet på utvärderingsområdet. Hur påverkar det organisationsförslaget ovan?

Det finns en viss skillnad mellan hur SIDA berörs och hur de mindre biståndsorganen berörs (BITS, SAREC, Swedfund och IMPOD). (I den senare kategorin skulle också biståndsorganisationsutredningens förslag om ett nytt samarbetsorgan på industriområdet falla.) De mindre organisationerna har mycket begränsade resurser att anslå till utvärderingsarbete. Inom ramen för dagens arbete besvaras huvudsakligen de frågor som behöver besvaras för att åstadkomma ett bra

bistånd. Problemet är att aggregera informationen till högre nivåer och få hjälp med metodutveckling. En fristående organisation med ovannämnda mandat skulle på ett kraftfullt sätt stärka (och till del avlösa) det arbetet. Det vore en onödig duplicering att bygga upp liknande systemutvecklande kompetens i alla de mindre organen.

SIDA har däremot redan en utvärderingsenhet som är större än den föreslagna nya organisationen. Inom SIDA's utvärderingsverksamhet har man också betonat vikten av att i större utsträckning göra tematiska utvärderingar och på olika sätt spänna över bredare frågor än de som uppstår inom ramen för enskilda projekt. I SIDA's anslagsframställan för 1991/92 (sid 18) sägs det dock att:

"Det mest angelägna är i dagsläget att förstärka sambandet mellan utvärderingar och ökad effektivitet, dvs den effektivitet som avser biståndets bidrag till bestående utvecklingseffekter i mottagarlandet. Följande punkter är här av centralt intresse:

1. SIDA's interna rollutredning syftar till att effektivisera biståndet genom att på SIDA's verksamhetsnivå införa en klarare ansvarsfördelning. I denna skall mottagarländerna åter få ett utökat och mer aktivt ansvar för biståndsfinansierade utvecklingsprogram och SIDA's eget arbetssätt gradvis anpassas till ett klarare definierat och mer begränsat ansvar.
2. Flera utredningar av den interna dokumentstrukturen har genomförts. Pappershanteringen minskar succesivt men samtidigt ökar betoningen av återkoppling av erfarenheter. Sambandet mellan nya insatser och de lärdomar som dragits av tidigare verksamhet stramas upp.
3. Alla utvärderingar förses med en kort sammanfattning av de erfarenheter som har mer generell relevans.....
4. Fler sk "impact studies" genomförs inom utvärderingsverksamheten. Dessa görs viss tid efter det att projektet eller programmet avslutats för att studera de bestående effekterna.
5. En syntes av de viktigaste utvärderingserfarenheterna från närmast föregående period presenteras i det följande och därefter i varje fördjupad anslagsframställning."

Den ovan skisserade inriktningen på utvärderingsarbetet visar på en förstärkning av den operationella användbarheten, på ökad återföring på handläggarnivå och på en ökad systematisering så att utvärderingarna blir mera tillgängliga för externa intressenter (men externa i det här sammanhanget innebär främst konsulter som anlitas inom programverksamheten och andra handläggare med överlappande ansvarsområde – inte de beslutsnivåer som vi diskuterat ovan). Det finns därför ingen risk att SIDA, som det ser ut nu, vidarutvecklar sin utvärderingsverksamheten på ett sådant sätt att den avser göra samma saker som den fristående utrednings/utvärderingsenheten. Det är tvärtom troligt att den nya organisationen skulle få en stimulerande inverkan på SIDA's utvärderingsarbete.

7.5 Sammanfattning

Det här kapitlet har handlat om i vad mån det behövs förändringar i organisationsstruktur och arbetsformer för att tillgodose efterfrågan på beslutsunderlag och information inom biståndet. Till en början med diskuterade vi om det behövs en ny organisation eller om det går att tillgodose behovet inom ramen för de nuvarande organisationerna (antingen direkt bland biståndsaktörerna eller på andra håll i samhället). Vi fann att det mest kostnadseffektiva alternativet troligtvis är att skapa en ny organisation, förutsatt att den är liten, flexibel och att den har ett arbetssätt som innebär att den drar på resurser i samhället i stort. Vi tror också det alternativet har störst chanser att bli till nytta både för biståndsorganen själva och för andra aktörer på biståndsområdet. Om det blir bra eller ej beror dock på organisationens utformning i detalj.

Det förslag som kommer ur översynen bottnar i att beslutsunderlag finns och används på handläggarnivå. En ny organisation måste bygga på den efterfrågan som finns, dvs från departement och andra övergripande nivåer, den måste kanalisera kunskap nerifrån och upp – och dess arbete skall stimulera intresset för substantiell resultatredovisning, vilket också kan förväntas bidra till inläring i organisationerna.

I avsnitt 7.2 identifierades ett antal "designvariabler" för utformningen av en utrednings/utvärderingsfunktion. De var: (1) Hur skall

verksamheten avgränsas, (2) Vad skall verksamheten bestå av? typ av arbete? nivå på arbetet? organisationens roll? arbetets omfattning? (3) Hur skall verksamheten styras och ledas? (4) Hur skall den finansieras? organisationens kostnader? utredningsarbetets kostnader? finansieringsform? (5) Vilken organisatorisk form skall verksamheten ha? myndighet eller stiftelse? personal? (6) Vart skall verksamheten förläggas?

Diskussionen leder fram till att vi rekommenderar en ny organisation vilken får en självständig ställning i förhållande till biståndsmyndigheterna. Även en sådan kan dock utformas på olika sätt. Vi tog fram tre alternativ som alla gav tillfredsställande lösningar. När vi utvärderade dem för att komma fram till den bästa lösningen använde vi följande kriterier:

- att organisationen blir relativt fristående från de etablerade biståndsorganen.
- att organisationen skall få en verkligt bred kontaktyta i samhället.
- att organisationen blir flexibel.
- att dess verksamhet kan avgränsas tydligt från andra biståndsorgan såväl som från forskningsinstitutioner.
- att den verkligen har möjlighet att tillfredsställa efterfrågan på information ifrån alla berörda parter

När vi utvärderade alternativen kom vi fram till att rekommendera en organisation med följande utseende:

- verksamheten definieras som utvecklingssamarbete i vid bemärkelse, dvs. inkluderande alla aspekter av internationellt utvecklingssamarbete som kan ha konsekvenser för – och påverkas av – beslut om biståndet.
- verksamheten består huvudsakligen av utredningar för att belysa aktuella frågor inom utvecklingssamarbetet. Information och spridning av resultaten kring detta är en viktig del av arbetet, organisationen skall bidra till en aktiv och välinformerad samhällsdebatt om utvecklingssamarbete.

- organ
skall i
ter sar
arbete

- arbete
utveck
rednin

- organi
samt c
eventu

- organi
rande
arbete
tarier

- organi
budget

- organi

- organi
utnäm
kesde

- organi

Vi föresl
Sekretar
kortat SI
loppment

å av? typ av
attning? (3)
en finansie-
ider? finan-
mheten ha?
ksamheten

rganisation
ståndsmy-
Vi tog fram
vi utvärde-
använde vi

olejade bi-

samhället.

åndsorgan

rfrågan på

nendera en

vid bemär-
llt utveck-
erkas av -

att belysa
och sprid-
organisa-
sdebatt om

- organisationens roll blir huvudsakligen koordinerande, dvs. den skall initiera och beställa utredningar, ta emot och diskutera rapporter samt sprida dem. Den skall också kunna genomföra utredningsarbete med egen kapacitet.
- arbetet bör inriktas på frågor av strategiskt intresse, dvs. metodutveckling, aggregade bedömningar av biståndets resultat, utredningar kring biståndsinstrumentens ändamålsenlighet.
- organisationen bör kunna slutföra några större utredningar per år samt cirka fem mindre utredningar. Den skall driva seminarier och eventuellt annan dokumentation/publikation kring dessa.
- organisationen behöver en budget om 5 miljoner kronor, inkluderande sekretariatets kostnader såväl som kostnader för utredningsarbetet. Det första året behövs också ca 200 000 kronor för inventarier etc.
- organisationen tillförs medel genom anslag från departementets budget.
- organisationen får formen av en stiftelse.
- organisationens arbete leds av en arbetande styrelse. Ledamöterna utnämns av regeringen. Styrelseordföranden bör komma från utrikesdepartementet.
- organisationen lokaliseras tillsammans med ESO.

Vi föreslår slutligen att den nya organisationen får namnet "Stiftelsen Sekretariatet för Utredningar om Utvecklingssamarbete", förkortat SUUS, på engelska "the Secretariat for Studies in Development Cooperation".

8. Abstract in English

8.1 Introduction

In 1989 the Ministry for Foreign Affairs initiated a project to study the quality of decision-making processes and aid. This report is the result of that project. It tries to shed light on the mode of how aid is evaluated and how this can be linked to decision-making processes in the aid system. Central to this discussion is an analysis of how aid organisations analyse and evaluate the result of their activities and the extent to which they learn from their activities.

The introduction of a new budget procedure in Swedish administration is connected with this general set of problems. This new process emphasizes management by results (MR), rather than management by objectives (MO). For the aid agencies this means that they shall not only have to analyse and present the impact of aid, and the degree of goal fulfillment, but also the efficiency with which the resources are used.

The aid agencies concerned in this case were the Swedish International Development Authority (SIDA), the Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries (SAREC) and the Board for International Technical Cooperation (BITS).

SIDA was established as a government agency in 1965. It is the largest Swedish agency with a budget of MSEK 6 190 for fiscal year 1989/90. This is equivalent to 53% of total Swedish aid, or 79% of Swedish bilateral aid. The aid distributed through SIDA involves cooperation with 17 programme countries, other types of aid such as disaster aid, assistance to non-government organisations, assistance to refugees and liberation movements, humanitarian aid programmes and recruitment of technical personnel.

SAREC was established in 1975 and became an independent agency in 1979. Through support to research in and research cooperation with developing countries, SAREC is responsible for assisting such

countries in their development towards increased self-determination and economic and social justice. In 1989/90 SAREC had a budget of MSEK 315 , or 4% of Swedish bilateral aid.

BITS is responsible for supporting economic and social development in developing countries and widening and strengthening Sweden's relations with these countries, through the participation of Swedish institutions and companies. The activities includes technical cooperation, international training courses and a credit scheme. BITS was established in 1975 and became an independent agency in 1979. It had a budget allocation of MSEK 610 in 1989/90, which is equivalent to 8% of Swedish bilateral aid.

This summary starts by presenting the main features of our methodological approach. It is then followed by our interpretation of certain key concepts that are frequently being applied. Our definitions should be very clear in the reader's mind, since this will greatly facilitate a full understanding of the analysis and its implications. Thereafter we proceed to present the findings produced by our analysis of the decision-making processes and the information employed in the analysis.

In a separate section we discuss whether good decision-making is linked to learning by providing a framework for understanding the learning process in aid organisations. In the next section we discuss the implications of the new budget procedure and its emphasis on management by results for the evaluation system and the type of information it usually provides. Finally, we pull the various threads together and submit a proposal for changing the structure of the evaluation function in the Swedish aid system in order to service the existing and future needs of the aid in a better manner.

8.2 Methodology

The analysis in this project was built on three methodological foundation stones: (1) definitions of central concepts such as efficiency, organisation and evaluations; (2) models for describing the reality; (3) case study research.

The empirical basis for the analysis consisted of seven case studies. These were similar with respect to format and contents, which is one pre-condition for any kind of generalization. The cases should highlight the contents of the decisions taken, the preparatory work involved, the amount and nature of the information used in the decision process, the type of policy considerations made and, finally, how the information contained in the evaluations was used.

Our cases were selected on the basis of four criteria: (1) they should shed some light on decision-making processes at different levels within the aid system; (2) they should represent different aid agencies; (3) they should represent different issues; (4) they should show the variety of functions that, for example, the development assistance agencies could have.

The following decision-making processes were selected:

- 1) The country programme in Zambia;
- 2) The Mufindi paper mill in Tanzania;
- 3) The new, 1989 guidelines for the allocation of Swedish import support;
- 4) The education sector programmes in Tanzania and Botswana;
- 5) Swedish technical cooperation with Cuba;
- 6) Swedish research cooperation with Sri Lanka;
- 7) The formulation of an environmental aid policy goal.

The first four cases were administrated by SIDA, the fifth by BITS, the sixth by SAREC and the formulation of a new environmental policy goal was a process with its roots in Parliament.

But the case studies also represent different realities. To be able to compare them, simplification is necessary and this is where the formulation of models becomes important. The models are to be understood as a way of focusing on characteristic traits in the process studied.

We have used models to describe: (1) the quality of the decision-making process, with our point of departure in one model for rational decision-making and one behavioural model where rationality is just one of several variables which influence decision-making; (2) the environment of the decision-making process in terms of its

actor
and f
The p
cont
in Sw
will t

8.3

What
under
learn
and c
of rel
the o
end u
of org
These
legal
minis
the or
carry

Irresp
fead,
howe
sugge
domin
the de

In the
differ
legal/
limits
such
existe

actors and their inter-relationships; (3) the utilization of evaluations, and finally; (4) the character of evaluations.

The purpose of the models is to link them together into a broader, continuous picture of how questions concerning efficiency are handled in Swedish development assistance. The main features of each model will be introduced as we present the project's main findings.

8.3 Some key concepts

What is an **organisation**? The point of departure for our analysis is the understanding of the organisation as a social construct, which thinks, learns and acts through its members. An organisation lives in motion and cannot be fully understood as a static phenomenon. It is made up of relations between its actors, at different levels, within and outside the organisation. How people work together, cooperate, compete or end up in conflict with each other, this is what constitutes the dynamics of organisation.

These interactions take place within a framework which defines the legal boundaries of the organisation. This framework is of an administrative/bureaucratic nature and is derived from the mandate for the organisation. It stipulates the routines and procedures employed in carrying out the activities in the most appropriate way.

Irrespective of hierarchical level, people in organisations try to defend, strengthen or possibly expand their positions. This does not, however, imply equilibrium between the actors. On the contrary, it suggests a state of disequilibrium. Power is important; some actors dominate more than others and exercise a considerable influence on the development of the organisation and its strategy.

In the first instance, therefore, organisational change is determined by different actors ambitions to maximize their own objectives. But the legal/administrative structure of the organisation conditions, or sets limits on how far the various actors can express their interests. Without such limiting conditions, the result could well be anarchy and the existence of the whole organisation would be jeopardized.

This is the context in which evaluations take place. What is an **evaluation**? DAC has given it the following definition:

"An examination as systematic and objective as possible of an on-going or completed project or programme, its design, implementation and results, with the aim of determining its efficiency, effectiveness, impact, sustainability and the relevance of the objectives. The purpose of an evaluation is to guide decision-makers" (OECD, 1986, p. 65)

The major problem with this definition is that it does not provide a dynamic perspective on the evaluating process as such. An evaluation is, according to this definition, an activity that is undertaken at specific stages of a project/programme cycle.

Instead, we have taken the evaluating activity as such as our point of departure: what are we doing when we are evaluating something. The basic meaning of the concept is to determine or assess the value of, or the results of, an activity. The basic function of an **evaluation** is to answer questions. More specifically, the questions may involve planning, monitoring/implementation, impact and efficiency. (Rossi, Freeman, Wright, 1979, p. 33)

Evaluation is a subjective activity. We do not subscribe to the existence of an "objective" evaluation. The evaluation process starts by somebody asking the questions he needs an answer to. The need is determined by how the person asking for an evaluation perceives this reality **and** his interest in doing a good job in his organisation. One of the criteria for good evaluations is therefore whether the user of the evaluation gets information that will enable him to make a good decision.

It is often believed that by assigning somebody not directly involved in the project/program under scrutiny, an independent, objective evaluation of the problem will be produced. (Scriven, 1971; OECD, 1986, p.45-46) What will happen, as the result of the external, independent evaluator's work, is simply that we get another subjective analysis. Objectivity exists only in the sense that the evaluator truthfully describes how he has conducted his investigation.

Is an evaluation primarily concerned with an ex-post perspective? Our understanding of an evaluation, however, makes the distinction be-

tween ex ante and ex post irrelevant. Questions can be raised at any time during the life of a project. The format for answering the questions can also vary. An evaluating activity can take the shape of working documents, weekly letters, brief studies, scientifically based investigations etc. Thus, we do not equate an evaluation with an activity that usually takes place after the termination of a project, or at mid-term, and made by somebody outside the project itself.

What do we do when we learn something? Learning means developing knowledge structures. Learning is an activity which results in changed thinking: the extent to which somebody manages, from his own as well as others' experiences, to change his knowledge structure and the basis for his thinking. (RRV, 1988, p.26 och Björkegren, 1988, p.25).

Learning is very much based upon legitimation. Legitimation is defined here as the way in which an organisation justifies its existence as an organisation. We differentiate between two types of legitimation. One is based on **substantial legitimation** and the other on **symbolic legitimation**.

Symbolic legitimation is superficial and tend to avoid accomodation, i.e. challenging existing knowledge structures. Substantial legitimation, on the other hand, emphasizes knowledge about causational relationships. It can therefore be expected to have a high impact on learning, while symbolic legitimation probably affects learning negatively. (Popper 1945, 1945A)

8.4 Decision-making and evaluations – the findings

The analysis of the decision-making processes has been conducted in three steps. **Firstly**, we defined our basic concepts - efficiency and rationality. **Secondly**, we described the environment in which the decisions were made. The purpose was to assess the demands for flexibility, forms for cooperation and knowledge which were re-

quired. Finally, we analysed the evaluations, according to specific classification criteria, in order to see what was produced and how was it utilized.

The decision-making processes

The concept of efficiency can be given three different meanings. **Efficiency** is to do something the right way and at the lowest possible cost. **Effectiveness** is to do the right things, i.e. the things that are in line with the goals of a particular activity. This concept essentially contains a measure of the efficiency of aid. **Efficiency of change** concerns the ability to learn from an ongoing activity and gradually adapt to changing circumstances, i.e. it measures the extent to which the organisation is capable of learning from what it is doing.

Together these three meanings form the basis for determining the quality of a decision-making process. All three concepts are necessary components in such an evaluation, but they cannot be aggregated in order to achieve a total assessment of a process. Furthermore it should be noted that the concepts are arranged in a graded order. "Effectiveness" is more important than "efficiency" and "efficiency of change".

Next we analysed the rationality of the decision-making process. We have assessed whether these processes are examples of classical rationality, or examples of a bounded rationality. The capacity of the human mind for formulation and solving complex problems is very small compared with the size of the problems whose solution is required for objectively rational behaviour in the real world - or even for a reasonable approximation to such objective rationality (Simon, 1955, pp. 99-118)

In all cases, except one, the decision-making process was characterised by a limited search for action alternatives. None of the studied decision-making processes were rational in the classic sense of the word. They did not involve a comprehensive search for alternative actions. Experience and ability to learn played a significant role in this process. The available alternatives were narrowed down, through the use of experience and knowledge. There was never a practical possibility of maximizing goal fulfilment. The decision-making process

Table 8.1. Quality of the Decision-making Process

| | Efficiency | Effectiveness | Change |
|--------------------------|------------|---------------|--------|
| Country Programme Zambia | 3 | 1 | 1 |
| Education Sector | 2 | 1 | 3 |
| Import Support | 1 | 1 | 1 |
| Mufindi | 1 | 3 | 1 |
| Cuba | 1 | 2 | 2 |
| Research Sri Lanka | 1 | 2 | 2 |
| Environment Goal | 2 | - | 3 |

1 - high

2 - between high and low

3 - low

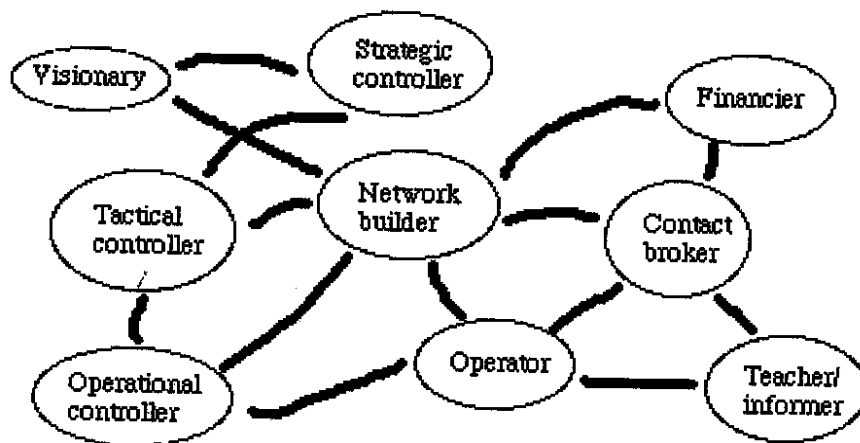
was therefore more geared towards finding ways of satisfying the goals. In most cases this led to decisions/actions that were well adapted to the requirements of a specific situation.

The environment of the decision-making process

Our analysis of the environment in which the decisions were taken was based on a conception of the environment as a network of relations between the actors involved. The type of relationships that existed, and changed, over time characterised the network. In each network there was a theoretical line-up of actors: Parliament, the Ministry for Foreign Affairs, the particular agency, SIDA, BITS or SAREC, down to the individual consultant. These actors performed certain roles and we identified a set of nine roles that could be expected in any network of the development assistance type: the visionary, the contact broker, the network builder, the financier, the operator, the tactical controller, the strategical controller, the operational controller and the teacher/informer. (Forss, 1988:17)

The set of actors and the roles they play are individually configured depending on the needs of each network. At one extreme, we could have a network where one actor performs all the roles that are needed in the network. At the other extreme, we could have a network with many actors performing overlapping roles. Neither case implies that all roles necessarily have to be performed.

Figure 8.1 An example of a network in development cooperation, with nine roles



The environment was described by using structural characteristics such as size, linkage and distribution of roles. Size refers to the number of actors involved. Linkage to the mode of cooperation - close or at a distance. Distribution of roles, finally, refers to the way in which the actors distribute the tasks that need to be performed between each other.

The network structure of the case studies are of two kinds, but is not given initially. Structures can be influenced and changed over time.

In a loosely coupled network, the actors are primarily related to each other in pairs. The distribution of functions is also clearly divided between the actors. In a richly coupled network, almost all the actors are in contact with each other. They are all directly dependent on each others' resources and have immediate access to each other.

What characterized the environment of the networks? Four of the networks were richly coupled. There were few contacts between the actors, and then often formalized, with a clear division of roles (Type 2). Three of them were more loosely coupled, in the sense that there were close, informal contacts between the actors and an overlapping distribution of roles (Type 1).

We found that the role distribution varied between the networks, but

Table 8.2. Network Structure and Quality of Decision-making

| | Structure | Efficiency | Effectiveness | Change |
|--------------------------|-----------|------------|---------------|--------|
| Country Programme Zambia | Type 1 | 3 | 1 | 1 |
| Education Sector | Type 2 | 2 | 1 | 3 |
| Import Support | Type 1 | 1 | 1 | 1 |
| Mufindi | Type 2 | 1 | 3 | 1 |
| Cuba | Type 2 | 1 | 2 | 2 |
| Research Sri Lanka | Type 2 | 1 | 2 | 2 |
| Environment Goal | Type 1 | 2 | - | 3 |

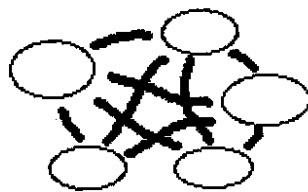
Type 1 = close contact between actors, overlapping division of roles.
 Type 2 = few contacts between actors, clear division of roles.

1 = high
 2 = between low and high
 3 = low

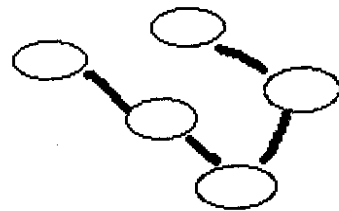
the development assistance agencies themselves played the majority of roles. The Ministry for Foreign Affairs played few roles, but in one case it became heavily engaged and played a number of roles. Other possible actors in the networks were usually absent. The host government played a role, but it was much less active than the basic principles for Swedish development assistance would have wanted. This suggests a highly decentralised decision-making environment, i.e. within the agency and within the project.

Is it easier to take good decisions in certain environments? Table 2 links the environmental structures with our quality indicators. We can

Figure 8.2 Examples of how networks could be coupled



A richly coupled network



A loosely coupled network

see that closely linked networks with overlapping functions generally possess a good capacity for change. Overlapping functions can be expected to lead to a higher capacity for change, but this then takes place at the expense of overall efficiency; things are not always done in the right way and at the lowest possible cost. Overlapping of roles and functions leads to a richer evaluation material, which increases the probability that important information does not bypass the system.

In a network of Type 2 (loosely coupled with a clear division of functions) we found the opposite picture. These networks generally have a high efficiency, but their effectiveness and propensity for change are lower than in the case of Type 1 networks. In a Type 2 network it is important to be precise about what information is to be collected and by whom. It is also important to have systems for distributing information, so that all actors participate in the information flow. But a Type 1 system creates its own structures which are self-organising when it comes to producing and using evaluations.

This suggests that it is important to identify the structure of the decision process and to influence it so that it provides as good a starting point for projects as possible.

The Evaluations

We classified the evaluations according to how they were produced. Those using a scientific method, those characterized by applied research, straightforward studies and, finally, working documents. It is the latter two that dominate. The applied research approach is not unimportant, however, but evaluations using a scientific method are very rare.

On a general level, evaluations can be utilized in four specific ways: (1) to formulate alternative actions; (2) to choose between alternative action possibilities; (3) to inform; and (4) to legitimize an activity.

All the case studies contained a substantial number of evaluations. In most cases evaluations were produced by the agencies themselves and were primarily used for formulating and choosing what to do. In other words, the evaluations were very decision oriented. They were prima-

rily used within the agencies, as this is where the decisions were taken. Feedback to other actors on the Swedish scene was very weak.

Within the aid agency, the utilization of evaluations is determined by where in the hierarchy they are initiated and carried out. It was found that there is a greater interest in evaluations which deal with operative matters the closer you get to project reality. At this level, there is also less interest in formulating questions that run the risk of questioning a project in an uncontrollable way, i.e. uncontrollable from the point of view of the programme officer. The reverse is true higher up in the hierarchy. In the higher echelons, we found an interest in a more critical examination of various projects on the basis of the long-term strategic objectives of the agency. But at this level, people are not inclined to raise issues which might eventually lead to a questioning of the general role and activity of the agency. Such evaluations could only be raised by other actors within the development assistance system, but external to the agencies themselves.

The questions are ranked in such a way that (1) is the most frequent and (4) is the least frequent.

Table 3 shows that the evaluations in the case studies mainly answered questions about planning and monitoring. Sometimes they adressed impact issues, but they only rarely dealt with efficiency questions. This bias is connected with the basic nature of the evaluation systems of the three agencies investigated - SIDA, BITS and SAREC. They are highly decentralised down to the operational programme officer level and most evaluation work is conducted at this level.

Table 8.3. Questions Answered by Evaluations

| | Questions | | | |
|--------------------------|-----------|------------|--------|------------|
| | planning | monitoring | impact | efficiency |
| Country Programme Zambia | 1 | 3 | 2 | 4 |
| Education Sector | 1 | 3 | 2 | 4 |
| Import Support | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Mufindi | 1 | 3 | 2 | 4 |
| Cuba | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Research Sri Lanka | 1 | 1 | 3 | 4 |
| Environment Goal | 2 | 3 | 1 | 4 |

The evaluation system is primarily used to plan future activities. In some cases evaluations usually answer questions on impact rather than monitoring. But the evaluation system is seldom used to assess efficiency and therefore cannot be said to be adapted to the specific structure and environment of each network. The evaluation system is basically the same irrespective of what the reality, and its requirements, look like. But given the decentralized nature of the evaluation activity, the system is adapted to suit specific situations on the basis of the questions formulated by programme officers within the agencies.

The structure of the evaluation system meant that the evaluation activity at other (higher) levels within the agencies was much less frequent than at operational levels. This was even more true for actors outside the agency, where possibilities of undertaking evaluations were very limited indeed. The result was that, in the joint evaluation system of Swedish development assistance, certain questions tended either not to be answered, or answered very unsatisfactorily.

Thus, there is a very general picture of the evaluation function and what it is supposed to do, and there is a reality which does not correspond to this picture. There is no middle level where the evaluation system is gradually being adapted to different environments and the character of different decision-making processes. It is mainly used by and for those close to the project level. The consequence is that the evaluation material is only used by a few actors, although they form the majority of the people working in the three agencies, and has little relevance for other actors.

Is there a correlation between the quality of evaluations and the ability of development assistance to do the right things? Our findings do not enable us to establish such a correlation. The case studies show that the importance of evaluations is substantial. But possible differences in efficiency and effectiveness cannot be linked to the quality of the evaluations. It is important to note that there are significant differences in the collection of data, but there is nothing to indicate that more evaluations or standardized reporting formats provide better decision-making - or for that matter - better aid programmes.

8.5 Organisational Learning

It is a common view that learning within the development assistance agencies is not as good as it should be. Feedback from evaluations is not good enough, and not all the knowledge produced reaches the consumers. Consequently, it is believed, the people working in the organisation are not given maximum opportunities to develop their thinking by learning from experience. The quality of the work of the whole organisation is affected and, in the end, the effectiveness of development assistance will suffer. (See for example Cassen, 1986. RRV, 1988)

The kind of solutions discussed in the international aid agencies traditionally focus on the organisation's system for distributing information. Improved channels for distributing evaluations reports, standardized reporting formats and routines, more easily read and shorter reports, sophisticated computerized data bases, are all examples of solutions for the perceived lack of feedback which are often discussed. They can be said to represent a technified approach to the process of organisational learning.

The fact that feedback and learning is so often discussed in the agencies raises the question: Under what circumstances are we able to learn as much as possible? We can get some help in answering this question from the literature on organisational learning. It is possible to deduce some prerequisites which must be present within an organisation.

An organisation should possess well-developed knowledge structures incorporating many experiences from various actors, which means that the total mass of knowledge is quite extensive. Furthermore, this leads to the availability of several sources of knowledge which can be used for interpreting new events in and around the organisation. From the point of view of learning, it is not important that there is some sort of power symmetry. Most organisations are characterized by a situation of power asymmetry. One, or a few, dominant views can usually be found. But this is not necessarily harmful for learning as long as the other groups are also able to articulate their views and challenge the dominant knowledge structure.

The capacity for learning within the organisation is therefore dependent on the extent to which a knowledge structure can be penetrated and

invite change. A knowledge structure should invite accommodation, i.e. a readiness to accept critical study and a high propensity to change. On the other hand, it should not invite change too easily, because this will lead to instability in the knowledge structures of the organisation and its actors. Such an "open" production of knowledge encourages critical attitudes and a willingness to develop and change existing knowledge. The opposite is a "closed" system for the production of knowledge where it is assumed that there is an objective reality and that perfect knowledge about this world can be obtained. Once the truth has been established, the development of further knowledge becomes less interesting. Such a system is not very conducive to good organisational learning.

Substantial legitimization of an activity takes place when the activities are legitimated by the presentation of concrete, specific results. Such a manner of legitimizing an organisation forms an important prerequisite for substantial learning. That is, the organisation promotes the collection of measurable results and knowledge about causal relationships. The opposite occurs when the organisation emphasizes symbolic legitimization, where the activities of the organisation are defended and made legitimate in superficial and symbolic terms, often referring to symbolic values, which may sometimes be rather unrelated to the results of the activities undertaken.

In the case of a development assistance agency this would, for example, mean references to the need for solidarity with the poor, without any supporting evidence in the form of concrete activities. Substantial legitimization, on the other hand, would focus on what the organisation has actually achieved in terms of concrete measures for supporting the poor in the developing world.

Public attention is often focused on development assistance projects. Various scandal projects trigger off debates which require the aid agency to stand up and defend itself. This is a very efficient way of increasing motivation for knowledge about activities, and learning from them.

Our study has shown that within the three Swedish agencies SIDA, BITS and SAREC most decisions are taken on the basis of high quality evaluations. On the whole, we have not been able to show that the evaluation system has been unable to produce the information re-

quired. There are important gaps, however - the system was more geared towards servicing operational demands, rather than the demand from those who determine strategy and policy. It is important that the evaluation system is reformed in order to rectify these gaps (and deficiencies).

The findings in this project indicate that the feedback of knowledge is satisfactory. Given the structure of the evaluation system, this feedback could also be expected to have a high impact on learning in the organisations surveyed. The decentralised nature of the evaluation systems in the three organisations promotes an emphasis on substantial learning. The knowledge structures are relatively open and they are also varied and complementary. All three agencies are hierarchies, but they are comparatively "soft" hierarchies, which means that the operational level has a considerable degree of autonomy in decision making, and as a consequence, in evaluation activities.

Does this correspond with the picture of weak feedback that so frequently emerges in international discussion? Probably it does, but not because the Swedish agencies are in any way uniquely equipped with a superior evaluation system. We would instead propose, as a reasonable hypothesis, that most other development assistance agencies produce a substantial amount of analysis of high quality, and that such analysis is probably also used effectively. Instead, the difference is attributable to the researcher's theoretical and methodological approach to the phenomena of evaluation and learning in this type of organisation.

The way in which the concept of evaluation is defined is quite important. Our findings suggest that a definition, which is focused on the evaluation as a rather formal, static activity and de-linked from a user perspective, does not make it easy to understand the process of organisational learning.

The conceptual toolbox we have used in this project gives evaluation a different meaning. An evaluation answers questions that somebody wants to have answered. This suggests that the actor/user of information becomes the centre of interest. It also suggests that an evaluation is much more than a formal document produced at specified intervals during the life of a project. It is actually a process that goes on throughout the whole course of a project or a programme.

An evaluation activity has different purposes for different users. It is important that the final users of the information are able to utilize the evaluation system for their own needs. Those who need answers should also be in a position to pose the relevant questions. This in turn implies that, for any evaluation system to function properly, the structure of demand for information should be carefully analysed. It is not possible regard the organisation as a homogenous entity with a rather a uniform pattern of demand for information.

An evaluation system that is designed to service the existing demand for information, rather than emphasizing some sort of control function, will probably mean that the information that is produced is also utilized, or to put it differently, that people in the organisation learn.

8.6 Management by Results – new demands on the evaluation systems

The new budget process is the focus of attention for our analysis of the demand for evaluation data. Budget presentations are to cover the whole spectra of the activities of the agency, and also span a time period of three years. The format identifies three major analytical components: the results, the resources used and the future. We are primarily concerned with the result analysis and its requirements. The purpose of this analysis is to analyse the activities of the agency and determine to what extent these activities are in line with the general objectives of Swedish development assistance, as laid down by Parliament - and whether the goals can be achieved with less resources.

Swedish development cooperation has five objectives. The first four were established in 1978 and the fifth was added in 1987. Swedish aid shall promote:

- economic growth
- economic and social equality
- economic and political independence
- development of democracy in society
- a sustainable use of natural resources, with protection of the environment

In other words, the analysis shall assess the purposefulness of the activities - the extent to which these objectives are met - and whether the activities represent good housekeeping of the resources allocated. Can the development assistance agencies accomplish this with the present stock of evaluation material or is some vital information missing? First of all, we can conclude that there is no evaluation of what aid has accomplished in relation to its overall objectives. There are no proper measures here and we do not consider it meaningful to develop such measures. But it is nevertheless important to account for results in relation to these general policy objectives. This can best be achieved by concrete examples of how an agency works with different goals and by describing how budgetary and administrative resources are distributed between them. The agencies should also give a picture of how the different goals are treated in cooperation with individual countries and regions, in different sectors and using various types of aid instruments.

When the activities are being evaluated, one has to move down the goal hierarchy and start with the operational goals and clarify to what extent they have been fulfilled, the costs involved and various impacts. Our findings clearly show that there are both relevant measures and the basic data for measuring goal fulfilment at this level of the operations. It is also possible, against the background of operational goals and policy objectives, to answer the question of whether aid is doing the "right" things. This presupposes that the link between operational goals and policy objectives is made explicit.

Information collection should be as close to the operational level as possible. The evaluation function should aim at strengthening decisions within the organisations - and decisions on aid projects are decentralised. The budget process emphasises the information function, but it would be inefficient not to use basic information for purposes of project management. A centralized and separated evaluation function would run the risk of not being fed the right kind of information and would thus come to play a marginal role in the organizational decision-making process.

The fact that programme officers, at different levels, are responsible for evaluations presupposes that external resources are available. Firstly, external resources should be utilized for conducting the evaluations in cooperation with personnel from the organisation.

Secondly, there is a need for a supporting and advisory evaluation function. Within SIDA the evaluation unit plays such a role in relation to the evaluation work conducted within the organisation. The other organisations may require a similar function, but there is also a need for an evaluation function which is independent of the organisation itself.

Some of the questions that are not being adequately dealt with in the present evaluation system concern the interests of the other actors in the development assistance system. Information needs of other actors probably cannot be satisfactorily met from within the organisation.

8.7 A Proposal for Change

The evaluation function in the Swedish development cooperation system, the problems it faces and the type of changes discussed are not unique for Sweden. As a prelude to our proposal for an improvement of the Swedish evaluation system, we have made a brief comparison with some other bilateral aid agencies.

Our survey showed that systems for ensuring a feedback of knowledge and presentation of results have a high priority on the agenda of many development agencies. Most of the strategies discussed were variants of an administrative/technical approach to the problem.

Rapid progress is currently made with respect to system development and the administrative framework within which evaluations are undertaken. The work in the DAC's expert committee on evaluation has led to a standardization of concepts which has facilitated the interchange of experience between the members.

Within the framework of DAC, the development of evaluation work has proceeded in three directions: (1) an increased standardization regarding the format of evaluations; (2) an increased emphasis on feedback through short, standardized evaluation summaries and the establishment of international data banks; (3) an ambition to increase the number of thematic, broad evaluations and limit purely project evaluations.

Countries like Great Britain and the Federal Republic of Germany have made considerable progress in terms of standardized project evaluations and reporting procedures, while for example Norway and Denmark have concentrated on switching to thematic evaluations.

But administrative solutions are not primarily designed to achieve the best possible assistance, but rather have their roots in the national public administration of a particular country tradition. A tentative conclusion would therefore be that the dynamics within the evaluation function may lead to changes in structure and the mode of working, but that this will not necessarily lead to improved development assistance.

Consequently we are looking for another approach to the problem. The proposals arrived at in this report are based on the understanding that there are a large number of evaluations (in our broad sense) and that they are continuously in use at the operational level within the agencies. It is our opinion that, at this level, we have a system which functions rather well, where changes of a more substantial nature are not needed on the whole. There is one exception though: in all evaluation activities there is a continuous need for methodological development. This is certainly also true for operationally oriented evaluations. Any improvement of the present evaluation function must build on the demand that actually exists within the system and identify those areas of demand which are not very well satisfied today. Our analysis has clearly shown that this means a demand for evaluations addressing impact and efficiency issues. The probable consumers are higher management levels in the agency and actors outside the agency.

The evaluation system must be able to channel knowledge from the bottom up. This also stimulates the interest in the substantial presentation of results by programme officers, which may be expected to improve the learning within the organisation.

Our conclusion is that there is a need for a new organisation, independent of the development assistance agencies, which undertakes studies and evaluations of Swedish development cooperation. In our final assessment we found the following factors to be of special importance when deciding on the organisational alternative.

- The organisation must be relatively free from existing, established agencies.

- The organisation should have a broadly based contact network.
- The organisation should be as flexible as possible.
- The mandate must be clearly separated from that of other development assistance agencies and research institutions.

On the basis of these criteria, we propose that this organisation should be given the following orientation:

- the mandate should be limited to development cooperation in a wide sense, i.e. including all aspects of international development cooperation which may have consequences for, and be influenced by, decisions on aid.
- the organisation shall work mainly with studies which highlight current issues in development cooperation. Information and distribution of the results of this work should be an important feature of activities. The organisation shall contribute to an active and well-informed public debate on development cooperation.
- The role of the organisation shall be primarily coordinating, but it shall also be able to conduct its own studies and evaluations.
- The work should concentrate on issues of strategic interest, such as methodological development, aggregated assessments of the results of aid and studies of the purposefulness of aid.
- The organisation shall be led by a working board. The members shall be appointed by the Government. The Chairman of the board should come from the Ministry of Foreign Affairs.

We finally suggest that the name of the organisation shall be "the Secretariat for Studies in Development Cooperation" (Stiftelsen Sekretariatet för Utredningar om Utvecklingssamarbete).

Referenser

Ackoff, R. (1962) *Scientific Method – optimizing applied research decisions*; John Wiley, New York.

Aldrich, H.E. och Whetten, D.A. (1981) "Organization-sets, Action-sets and Networks. Making the Most of Simplicity"; in P.C. Nyström och W.H. Starbuck (Eds) Handbook of Organisational Design. Vol 1. Oxford University Press, Oxford.

Apthorpe R. & Gasper, D. (1982) Policy Evaluation and Meta Evaluation. World Development, Vol. 10, No. 8.

Argyris, C. och Schön, D. (1978) *Theory in Practice*; Jossey-Bass, San Fransisco.

Bachrach, P. (1980) *Evaluating Development Programmes: A Synthesis of Recent Experiences*. in Miller, D. (Ed) Studies on Project Design, Implementation and Evaluation, Vol. 1. OECD, Paris.

Baster, N. (1972) *Measuring Development; The Role and Adequacy of Development Indicators*. Frank Cass, London.

Bauer, P.T. (1981) *Equality, the Third World and Economic Delusion*; Weidenfeld and Nicholson, London.

Björkegren, D. (1989) *Hur organisationer lär*. Studentlitteratur, Lund.

Bower, J.L. (1970) *Managing the Resource Allocation Process*. Irwin, Homewood.

Braybrooke, D. & Lindblom, C.E. (1963) *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. Free Press, New York.

Brewer, G.D. (1981) Where the twain meet: Reconciling science and politics in analysis. Policy Sciences, 13.

Brewer, M.B. (1983) *Evaluation: Past and Present*, in Struening & Brewer (Eds) *Handbook of Evaluation Research*. Sage, London.

- Browning, R. (1988) Evaluation in the ODA: A view from the inside. Public Administration and Development, Vol. 4.
- Briton, G.M. (1978) Experimental and Contextual Models of Program Evaluation. Evaluation and Programme Planning. Vol. 3.
- Brunsson, N. (1986) "Organizing for Inconsistencies: On Organizational Conflict, Depression and Hypocrisy as Substitutes for Action." Scandinavian Journal of Management Studies, Vol 2, no 3-4.
- Cassen, R.H. and Associates (1986) Does Aid Work? Oxford University Press, New York and Oxford.
- Carlsson, J. & Yona, D.A.N. (1988) The performance of import support. An evaluation of TAMCO, Scania Branch and Tanzania Portland Cement Company. SIDA.
- Chalk, R. (1989) Tanzania – Mufindi Pulp and paper project economic Reassessment. World Bank Office memorandum.
- Cracknell, B.E. (1988) The role of an evaluation unit: functions and constraints. Paper presented at the Lyseby conference on Aid and Evaluation Policies, 6-7 June, 1988.
- Cronbach, L.J. et al. (1980) Toward Reform of Program Evaluation: Aims, Methods and Institutional Arrangements. Jossey-Bass, San Francisco.
- Cyert, R. och March, J. (1963) A Behavioral Theory of the Firm; Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Datta, L-E. & Perloff, R. (1979) Improving Evaluations. Sage, London.
- Deutsch, K.W. (1966) The Nerves of Government – Models of Political Communication and Control. Macmillan, London.
- Edelman, M. (1985) The Symbolic Uses of Politics. UIP, Urbana and Chicago.

he inside.

f Program

Organiza-
r Action.”
3-4

ford Uni-

of import
Tanzania

economic

ctions and
n Aid and

valuation:
Bass, San

the Firm;

Sage, Lon-

Models of
n.

Jrbana and

Elzinga, A. (1981) *Evaluating the Evaluation Game: On the Methodology of Project Evaluation, with Special Reference to Development Cooperation*. SAREC Report, R.I.

Emery, F.E. & Trist, E.L. (1973) *Towards a Social Ecology*. Plenum Press, New York.

Feldman, M.S. & March, J.G. (1981) Information in organisations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26.

Folke, s. et al. (1969) An evaluation of the Danish Mysore projec. Copenhagen.

Forss, K. (1985) *Planning and Evaluation in Aid Organizations; IIB/EFI*, Stockholm

Forss, K. (1988) *Biståndsmyndigheternas arbetssätt. En rapport skriven på uppdrag av Utrikesdepartementet*.

Fruhling, P. (ed) (1986) *Swedish Development Aid in Perspective; Almqvist och Wiksell*, Stockholm.

Galbraith, J.R. (1973) *Designing Complex Organizations; Addison Wesley*, Reading.

Georgescu-Roegen, N. (1977) *The Entropy Law and the Economic Process; Harvard University Press*, Cambridge.

Glaser, B. & Strauss, A. (1967) *The Discovery of Grounded Theory*. Aldine, New York.

Gummesson, E. (1988) *Qualitative Methods in Management Research; Studentlitteratur*, Lund.

Guttentag, M. & Saar, S. (1977) (Eds) *Evaluation Studies Review Annual*. Sage, London.

Hackter, J.C. (1978) The Dangers of Political Naivette and Excessive Complexity in Evaluating Delinquency Prevention Programs. *Evaluation and Program Planning*, Vol. 1, No. 4.

Hamilton, D. et al. (1977) *Beyond the Numbers Game*. Macmillan, London.

Hellgren, B. och Stjernberg, T. (1987) "Networks: An Analytical Tool for Understanding Complex Decision Processes". International Studies of Management and Organization. Volume XVII. No 1.

Hennesy, J.C. (1979) *Dirty Research in Real Places: A Practitioners Guide to Program Evaluation in the Human Services*. Evaluation and Program Planning, Vol 2, No. 2.

Hommel, E.W. (1988) *Aid Evaluation in the Netherlands*. Paper presented at Workshop on Policy and Performance of Evaluation Systems. Lysebu, 6 – 7 June.

Håkansson, L. (1982) Identification and Design of Industrial Development Projects. Geografiska Annaler, 64B – 2.

Hägg, I. & Hedlund, G. (1978) *Case Studies in Social Science*, ELIASM Working Paper, 78.16. Brussels.

Imboden, N. (1978) *A Management Approach to Project Appraisal and Evaluation – with Special Reference to Non-directly Productive Projects*. OECD, Paris.

Isaac, S. & William, B.M. (1971) *Handbook in Research and Evaluation*. Edits Publishers, San Diego.

JIU/REP/83/5 *Evaluation System of the United Nations Development Programme*.

Khandwalla, P.N. (1974) "Mass output orientation of operations technology and organizational structure." Administrative Science Quarterly, pp 74-97.

Kerr, R.M. (1982) The role of operational research in organizational decision-making. European Journal of Operational Research, 14.

Knight, K. (1976) "Matrix Organization: A review." The Journal of Management Studies, pp 111-30.

- ullan,
Tool
ional
1.
oners
and
paper
ation
leve-
nce,
aisal
tive
Eva-
nent
ions
nce
onal
4.
l of
- Krauss, M. (1983) *Development without Aid*. MacGraw Hill, New York.
- Langley, A. In Search of Rationality: The Purposes Behind the Use of Formal Analysis in Organizations. Administrative Science Quarterly, December.
- Lauglo, J. & Marope, M.P.T. (1987) *Education in Botswana 1981 – 1986 with Swedish Support*. Evaluation and Ideas for Future Support.
- Lawrence, P.R. och Lorsch, J.W. (1967) *Organization and Environment*; Richard D. Irwin, Homewood, Ill.
- Levine, R.A. et al. (1981) *Evaluation Research and Practice. Comparative and International Perspectives*. Sage, London.
- Lind, R. (1979) *Utvärderingsforskning – en litteraturöversikt*. EFI Research Paper 6133. Stockholm.
- Lindblom, C. E. (1959) The Science of "Muddling Through". Public Administration Review, 19.
- Lindblom, C. E. (1979) Still Muddling, Not Yet Through. Public Administration Review, 39.
- Lindblom, C.E. & Cohen, D.K. (1979) *Usable Knowledge*. Yale UP, New Haven.
- Ludford, R. Report on the Questionnaire Survey of the Usefulness of Evaluation Summaries (EVSUM's). ODA.
- March, J. E. (1978) The Goal Oriented Approach to Evaluations, Critique to Case Study from Drug Abuse Treatment. Evaluation and Program Planning, Vol. 1, No. 1.
- March, J.G. och Simon, H.A. (1958) *Organizations*; Wiley, New York.
- Mandell, M. (1984) Application of Network Analysis to the Implementation of Complex Projects". Human Relations, 37, 659 – 79.

- Melcher, A.J. (1976) *Structure and Process of Organizations: A systems approach*; Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Meltsner, A.J. (1976) *Policy Analysis in the Bureaucracy*. UCP, Berkeley.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977) *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology, 83.
- Millwood, D. och Gezelius, H. (1985) *Bra Bistånd; En studie av kvalitet i små projekt*. SIDA.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*; Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- McLaughlin, M.W. (1975) *Evaluation and Reform: The Elementary and Secondary Education Act of 1965/Title 1*. Ballinger, Cambridge.
- Morgan, G. (1986) *Images of Organization*; Sage. London.
- Mosley, P. (1986) *Oversaes Aid: Its Defence and Reform*. London.
- Mosley, P. (1983) *The Politics of Evaluation: A Comparative Study of the World Bank and UKODA Evaluation Procedures*. Development and Change, Vol. 14.
- Musto, S. (1988) *Evaluation Policy and Performance in the Federal republic of Germany*. Paper presented at the Lysebu conference on Aid and Evaluation Policies. 6-7 June 1988.
- Nielsen, L. och Spring, D. (1987) *Excerpts from a report on the operations of ODA; UK - SIDA; Sweden - BMZ, KFW, GTZ and DEG; West Germany*.
- Nilstun, T. et al. (1982) *Utvärderingsforskning, modellkonstruktion, objektivitet och tvärvetenskap*. Studentlitteratur, Lund.
- Normann, R. (1976) *På spaning efter en metodologi*. SIAR, Stockholm.

tions: A

y. UCP,

ns: For-
ciology,

udie av

e Orga-

mentary
bridge.

ndon.

: Study
velop-

ederal
nce on

on the
Z and

ktion,

Stock-

OECD (1969) The Evaluation of Technical Assistance.

OECD (1972) Evaluating Development Assistance, Problems of Method and Organization.

OECD (1986) Methods and Procedures in Aid Evaluation.

OECD (1988) Development Cooperation: Efforts and policies of the members of the development assistance committee.

Patton, M.Q. (1980) Qualitative Evaluation. Sage, London.

Patton, M.Q. (1982) Practical Evaluation. Sage, London.

Paul, s. (1982) The Strategic Management of Development Programmes – Guidelines for Action. ILO, Geneva.

Pfeffer, J. (1981) Management as Symbolic Action: The Creation and Maintenance of Organizational Paradigms. in Cummings, L.L. & Staw, B.M. Research in Organisational Behavior. JAI Press, Greenwich.

Porter, R., Zernsky, R. & Oedel, P. (1979) Adaptive Planning: The role of institution specific models. Journal of Higher Education, 50.

Prince, M.J. (1983) Policy Advice and Organizational Survival. Gower, Farnborough.

Quinn, J.B. (1980) Strategies for Change: Logical Incrementalism. Irwin-Dorsey, Georgetown.

Riddell, R.C. (1987) Foreign Aid Reconsidered; The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Riksrevisionsverket (1988) Lär sig SIDA? En granskning av SIDA's förmåga att lära sig av erfarenheterna.

Rondinelli, D.A. (1979) Planning Development Projects: Lessons from Developing Countries. Long Range Planning, Vol. 12, June.

Rossi, P.H., Freeman, H.E. & Wright, S.R. (1979) Evaluation: A Systematic Approach. Sage, London.

Sachdeva, P.S. (1982) Development Planning – An Adaptive Approach. Long Range Planning. Vol. 17, No. 5.

Scriven, M. (1977) Goal Free Evaluation, in Hamilton, et al. (1977) beyond the Numbers Game. Macmillan, London.

Simon, H.A. (1955) A Behavioral Model of Rational Choice. Quarterly Journal of Economics, Vol. 69, 99 – 118.

Simon, H.A. (1956) Rational Choice and the Structure of the Environment. Psychological Review, Vol. 63, No. 2.

Simon, H.A. (1959) Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science. American Economic Review. Vol. 49, No. 1.

Simon, H.A. (1976) From Substantive to Procedural Rationality, in Lutsis (Ed) Method and Appraisal in Economics. CUP, Cambridge.

SOU (1977:13) Sveriges samarbete med u-länderna. Betänkande av biståndspolitiska utredningen.

SOU (1977:77) Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet. Betänkande av 1977 års industribiståndsutredning.

SOU (1978:61) Biståndets organisation. Betänkande av biståndspolitiska utredningen.

SOU (1988:4) Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. Betänkande avgivet av Swedfund-översynen.

SOU (1988:58) Utrikesförvaltningens inriktning och organisation. Betänkande från UD 87.

SOU (1990:17) Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. Betänkande av biståndsorganisationsutredningen.

Suchman, E.A. (1967) Evaluative Research, Principles and Practices in Public Service and Social Action Programs. New York.

Swedind AB. Utvärdering av BITS stöd till miljöinsatser inom socker- och massaindustrin i Kuba.

ptive Ap-

Taylor, C. & Lyons Morris, L. (1978) How to Design a Program Evaluation. Sage, London.

al. (1977)

Thompson, J. (1967) Organizations in Action. McGraw Hill, New York.

ce. Quar-

UNIDO (1978) Manual for the Preparation of Industrial Feasibility Studies. Vienna.

he Envi-

United Nations (1972) Guidelines for Project Evaluation. New York.

mics and
No. 1.

United Nations (1978) Guide to Practical Project Appraisal. New York.

ality, in
nbridge.

United Nations (1978) Guidelines for Project Evaluation. New York.

cande av

Utrikesdepartementet (1984) Effektivare biståndsadministration. Betänkande av biståndsorganisationsutredningen. Ds UD 1984:1.

området.

Utrikesdepartementet (1985) Tio år med SAREC, Ds UD 1985:2

åndspos-

Valdelin, J. (1974) Produktutveckling och marknadsföring – En undersökning av produktutvecklingsprocesser i svenska företag. EFI, Stockholm.

ng. Be-

Weiner, M.L. (1983) Evaluating the World Banks Development Assistance. Working Paper, University of Sussex.

isation.

Weiss, C.H. (1972) Evaluation Research. Prentice-Hall, New Jersey.

utveck-
n.

Wholey, J.S. (1979) Evaluation: Promise and Performance. Urban Institute, Washington, D.C.

actices

Wildavsky, A. (1979) Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. Little Brown, Boston.

socker-

Wiener, A. (1979) The Development of Evaluation as a Concession. Evaluation and Programme Planning. Vol. 2, No. 3.

World Bank (1988) World Development Report; Oxford University Press, New York.

World Bank (1989) World Development Report; Oxford University Press, New York.

de Vylder, S. (1988) Swedish Import Support to Zambia. An assessment of the macro-economic framework.

de Vylder, S. (1988) Import Support to Tanzania. The Macro-Economic Framework and Medium-Term Prospects. SIDA.

Yin, R. K. (1984) Case Study Research – Design and methods; Sage, London.

Östberg, H. (1979) Hierarkisk begreppsanalys. Ett hjälpmedel vid undersökning av komplexa forskningsproblem; EFI, Stockholm.

D

K

1. K

a

K

2. S

3. K

a

4. K

n

5. T

f

6. A

7. S

s

8. S

e

9. C

10. E

9

11. S

c

12. F

u

i

13. F

c

14. E

15. N

-

-

16. S

17. N

s

18. S

F

E

19. F

20. I

c

21. S

r

l

22. I

s

r

23. F

24. S

t

s

Den här rapporten behandlar effektivitetsfrågor inom biståndet; hur beslutsprocesserna ser ut, vad det finns för beslutsunderlag, om besluten är effektiva och om biståndet är effektivt. Speciellt uppmärksammas hur man bedömer resultat av verksamheten och om man lär av sina erfarenheter.

Effektiva beslutsprocesser kan inte garantera ett bra bistånd. Andra faktorer, särskilt mottagarlandets politik och genomförandekapacitet spelar in. Men beslutsprocessen i Sverige är något vi själva kan kontrollera. Vår förmåga att förutse och ta hänsyn till andra faktorer (i mottagarlandet och på den internationella scenen) är en del av denna beslutsprocess.

Rapporten visar att det finns ett rikt utvärderingsmaterial inom biståndsorganisationerna och att detta används i det dagliga arbetet. Däremot saknas helhetsbedömningar av biståndets effekter i förhållande till de biståndspolitiska målen. Ofta saknas det också underlag för bedömning av olika biståndsinstruments effekter och andra typer av "strategiskt" beslutsunderlag. Rapporten diskuterar olika förslag till förändringar i den svenska administrationen och rekommenderar bl.a. att det etableras ett nytt, fristående organ för studier och utredningar inom utvecklingsarbetet.

