

Regeringens skrivelse

2022/23:16



Riksrevisionens rapport om Sidas val av samarbetspartner och biståndsform

Skr.
2022/23:16

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 10 november 2022

Ulf Kristersson

Jessika Roswall
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetes (Sida) val av samarbetspartner och biståndsform.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Sida inte varit tillräckligt tydlig med vilka vägval och prioriteringar som görs för att operationalisera strategier och för att bidra till att nå strategiernas mål. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att säkerställa tydligare och mer fokuserade strategier. Därtill rekommenderar Riksrevisionen Sida att säkerställa att den interna styrningen följs så att förändringsteorier framgår i de årliga strategiplanerna och att lärdomar från tidigare insatser tas tillvara.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och konstaterar att den utgör ett viktigt bidrag i det kontinuerliga förbättringsarbetet när det gäller styrning och uppföljning av statliga myndigheters verksamhet.

Regeringen avser att bland annat utgå från Riksrevisionens rekommendationer i sitt arbete med att utveckla inriktning och styrning av det svenska utvecklingssamarbetet.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	5
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer	6
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport om Sidas val av samarbetspartner och biståndsform	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 november 2022	109

Riksrevisionen har granskat huruvida regeringen och Sida har skapat förutsättningar för effektiva val av samarbetspartner och biståndsformer i genomförandet av svenskt bistånd. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Vem, hur och varför – Sidas val av samarbetspartner och biståndsform* (RiR 2022:9), se *bilagan*.

Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 12 maj 2022. Utrikesdepartementet har inhämtat Sidas synpunkter på de rekommendationer som Riksrevisionen riktar till myndigheten. Myndighetens synpunkter finns tillgängliga i Utrikesdepartementet (UD2021/01409).

I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har lagt fram i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning fokuserar på om regeringen och Sida har skapat förutsättningar för effektiva val av samarbetspartner och biståndsformer i genomförandet av svenskt utvecklingsamarbete. Riksrevisionen konstaterar att Sidas uppgift är att förmedla finansiella resurser och kunskap till andra aktörer som driver och genomför biståndsinsatser i partnerskap med myndigheten. Riksrevisionen pekar på att regeringen delegerar merparten av ansvaret till Sida att besluta om vilka insatser och samarbetspartner som ska få stöd. Detta sker genom att regeringen beslutar om strategier som anger mål för vad som ska uppnås. Riksrevisionen menar att myndighetens val av samarbetspartner därmed är centrala för hur biståndsmedlen används och vilket resultat de förväntas uppnå.

Riksrevisionen konstaterar att Sidas interna styrdokument sedan 2018 fastställer att ansvariga enheter på myndigheten ska ta fram förändringsteorier som dels redogör för övergripande vägval och vad som ska prioriteras inom ramen för gällande strategi, dels vägleder val av insatser.

Riksrevisionens iakttagelser baseras på strategier som började gälla mellan 2014 och 2018. Riksrevisionen anser mot bakgrund av iakttagelserna att Sida inte varit tillräckligt tydlig med vilka vägval och prioriteringar som görs inom ramen för strategierna. Riksrevisionen noterar att Sida i beredningar och beslut motiverar hur en insats är relevant i förhållande till de strategimål som insatsen ska bidra till. Dock anser Riksrevisionen att det är svårt att följa vilka överväganden som lett fram till att en viss insats valts. Riksrevisionen anser också att bristande dokumentation försvårar möjligheterna för Sida att följa upp och dra lärdomar av myndighetens val av samarbetspartner och biståndsformer för att ta med det i det framtida arbetet.

Granskningen visar samtidigt att det kan finnas förklaringar till att Sidas vägval och prioriteringar har varit otydliga. Här pekar Riksrevisionen på att Sida först 2018 införde krav på att redovisa vägval och prioriteringar i

form av förändringsteorier. Det innebär att Sida hade operationaliserat flera av strategierna som nu undersökts innan kravet på att ta fram förändringsteorier började att gälla. En annan förklaring kan enligt Riksrevisionen vara att myndigheten varit tvungen att bygga upp kunskap om hur förändringsteorier ska tas fram. Riksrevisionen pekar också på att regeringens strategier innehåller flera stödområden och många mål, vilket kan försvåra för myndigheten att göra prioriteringar och att ta fram ändamålsenliga förändringsteorier.

Riksrevisionen pekar vidare på att det sällan framgår hur Sida beaktar tidigare resultat och lärdomar när nya insatser ska beredas. Enligt Riksrevisionen framgår dock detta tydligare för insatser som är fortsättningar på tidigare insatser.

Riksrevisionen konstaterar att den styrning som sker via strategier ger Sida flexibilitet och möjlighet att anpassa genomförandet, men att strategierna är omfattande och innehåller många styrsignaler, vilket försvårar för myndigheten att operationalisera en strategi. Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att regeringens styrning är otydlig och inte tillräckligt strategisk.

Riksrevisionen bedömer att det kan finnas ett samband mellan Sidas otydlighet avseende ändamålsenliga vägval och prioriteringar, å ena sidan, och strategiernas bredd och många beståndsdelar, å andra sidan. Riksrevisionen anser att när strategierna anger att verksamheten ska bidra till flera tematiska områden samtidigt, skapas ibland en osäkerhet kring vilket område som regeringen prioriterar.

Riksrevisionen pekar också på att strategier som är breda och innehåller många mål tenderar att medföra att Sida väljer många och specifika insatser för att säkerställa att verksamheten svarar mot angivna mål. Här menar Riksrevisionen att det finns risk för att Sidas insatser genomförs isolerat, vilket kan göra att myndighetens verksamhet upplevs som spretig.

Riksrevisionen anser att färre och mindre specifika mål skulle möjliggöra för Sida att anpassa genomförandet av strategier efter egen analys, vilket även skulle skapa möjligheter för myndigheten att genomföra insatser som bättre hänger ihop och ömsesidigt förstärker varandra. Här bedömer Riksrevisionen även att Sidas förvaltningsresurser skulle kunna användas mer effektivt.

Slutligen menar Riksrevisionen att ett minskat antal mål i strategierna och avgränsade tematiska stödområden skulle öka förutsättningarna för Sida att göra effektiva val och också göra regeringens styrning mer tydlig och strategisk.

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till Sida:

- Säkerställ att den interna styrningen efterlevs så att förändringsteorier framgår i de årliga strategiplanerna. Se till att:
 - redovisa och motivera de övergripande vägval och prioriteringar som görs för att bidra till strategiernas mål
 - uppdatera förändringsteorierna löpande, till exempel utifrån förändringar i kontexten eller nya lärdomar.
- Säkerställ att lärdomar från tidigare insatser tas tillvara, särskilt vid val av nya samarbetspartner och biståndsformer.

Riksrevisionen ger följande rekommendation till regeringen:

Skr. 2022/23:16

- Säkerställ tydligare och mer fokuserade strategier genom att
 - ange tematiskt avgränsade stödområden
 - begränsa antalet mål
 - formulera målen på övergripande nivå.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen fastslår att det är angeläget att myndighetens arbetsformer är utformade på ett sätt som säkerställer full transparens och spårbarhet i myndighetens processer, vägval och beslut. I det arbetet är Riksrevisionens granskning av Sidas val av samarbetspartner och biståndsform ett relevant underlag.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att Sidas interna styrning i huvudsak ger myndigheten förutsättningar att välja samarbetspartner och biståndsform för att nå uppsatta mål. Regeringen bedömer emellertid att det kan finnas skäl att prioritera vissa styrsignaler. Regeringen avser rikta om biståndet och utveckla de strategier som styr biståndets genomförande. Riksrevisionens rekommendationer kommer att vara en viktig utgångspunkt i detta arbete.

Regeringen noterar också att Sida, redan innan Riksrevisionen genomförde sin granskning, enligt myndigheten, infört ett dokumentationskrav vad gäller operationalisering av strategier och förändringsteorier för att trygga att myndighetens vägval är underbyggda samt att prioriteringar och vägval finns belagda. Sida har, i synpunkter som lämnats, bland annat pekat på förtydliganden som gjorts i myndighetens mallar och interna anvisningar för strategiplaner.

Regeringen noterar vidare att Sida, enligt myndigheten, redan i dag använder lärdomar och erfarenheter från tidigare val av samarbetspartner men att Sida nu ser över hur lärdomar och erfarenheter kan dokumenteras på ett tydligare sätt.

Regeringen konstaterar även att Riksrevisionen anser att strategierna är omfattande och innehåller många styrsignaler, vilket Riksrevisionen menar försvårar Sidas genomförande.

Riksrevisionens granskning visar att det kan finnas en målkonflikt mellan å ena sidan en hög grad av flexibilitet och å andra sidan förmåga att prioritera och fokusera verksamheten.

Sammantaget bedömer regeringen att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer utgör ett relevant underlag i regeringens arbete med att utveckla styrningen och uppföljningen av biståndet.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen följer i den löpande myndighetsdialogen upp Sidas utveckling av den interna styrningen om processer, vägval och prioriteringar. Regeringen förutsätter att Sida fortsätter med ständiga förbättringar med syftet att åstadkomma effektiva val och arbetsformer som är utformade på ett sätt som säkerställer full transparens och spårbarhet vad gäller myndighetens processer, vägval och beslut. Sida har redan före granskningen påbörjat ett arbete med att utveckla myndighetens interna styrdokument vad gäller operationalisering av strategier och förändringsteorier.

Regeringen kommer att rikta om biståndspolitiken. Den ska präglas av transparens, nytänkande och en balans mellan långsiktighet och flexibilitet. Biståndet ska fokusera på kvalitet, resultat och effektivitet. Mot den bakgrunden avser regeringen att förenkla, förtydliga och effektivisera styrningen och uppföljningen av biståndet. Inom ramen för det arbetet kommer regeringen att bland annat utgå från Riksrevisionens rekommendationer.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



Vem, hur och varför

– Sidas val av samarbetspartner
och biståndsform

RIR 2022:9



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RIR 2022:9

ISBN 978-91-7086-625-8

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Maskot

Tryck: Riksdagens interntryckeri, Stockholm 2022

—
Beslutad: 2022-04-27
Diarienummer: 3.1.1-2021-0057
RiR 2022:9

—
Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Vem, hur och varför

– Sidas val av samarbetspartner och biståndsform

Riksrevisionen har granskat Sidas arbete med val av samarbetspartner och biståndsform. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Vanessa Liu har varit föredragande. Revisor Linnéa Åström Tolf och enhetschef Magdalena Brasch har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Vanessa Liu

För kännedom

Regeringskansliet; Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

Riksrevisionen

Skr. 2022/23:16
Bilaga

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	16
2 Om Sidas strategigenomförande och insatshantering	19
2.1 Sidas arbete styrs i hög grad av strategier	19
2.2 Sida genomför strategier genom att finansiera insatser	20
2.3 Sidas organisation	23
2.4 Sidas samarbetspartner är främst multilaterala och civilsamhällsorganisationer som får breda stöd	24
3 Regeringens styrning	27
3.1 Styrningen är flexibel och ger Sida ett relativt stort handlingsutrymme att genomföra strategier	27
3.2 Strategierna innehåller samtidigt många styrsignaler vilket försvårar Sidas möjligheter att göra effektiva val	29
3.3 Regeringens styrning av samarbetspartner och biståndsformer i övriga styrdokument	34
4 Sidas interna styrning och stöd	36
4.1 Sidas interna styrning ger stor frihet till enheterna att välja samarbetspartner och biståndsformer	36
4.2 Flera har behov av bättre stöd för att göra övergripande vägval och prioriteringar, men åsikterna går isär	45
5 Är Sidas val av samarbetspartner och biståndsformer väl underbyggda?	49
5.1 Otydliga prioriteringar försvårar kopplingen mellan strategimålen och Sidas val av insatser	49
5.2 Sida har valt nya samarbetspartner utifrån en analys av möjliga alternativ för drygt hälften av insatserna	52
5.3 Lärdomar har inte tydligt påverkat val av samarbetspartner eller biståndsform	58
6 Slutsatser och rekommendationer	63
6.1 Svårt att följa hur Sidas val hänger ihop med övergripande prioriteringar och tidigare lärdomar	64
6.2 Regeringens styrning genom strategier är flexibel men är inte tillräckligt tydlig och fokuserad	68
6.3 Riksrevisionens rekommendationer	70

Ordlista	71
Referenslista	75
Bilaga 1. Urval av strategier och insatser för fallstudier	79
Bilaga 2. Analys av strategier och insatser för delfråga 3	92
Bilaga 3. Genomförda intervjuer och exempel på intervjuguide	95

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringen och Sida har skapat förutsättningar för effektiva val av samarbetspartner och biståndsformer i genomförandet av svenskt bistånd. Granskningen visar att Sidas interna styrning och stöd i huvudsak främjar effektiva val. Men Sida har inte varit tillräckligt tydliga med vilka vägval och prioriteringar som Sida har gjort för att bidra till att nå uppsatta mål. Det går därför inte att följa hur Sida bedömt att de valda insatserna skulle vara de mest effektiva för att bidra till att nå målen. Granskningen visar också att regeringens styrning genom strategier i huvudsak ger Sida möjligheter att anpassa genomförandet av strategier till kontexten. Men strategierna bör bli tydligare och mer fokuserade, så att Sida får bättre förutsättningar att göra effektiva val.

Granskningen har genomförts mot bakgrund av att Sida förmedlar en betydande del av Sveriges internationella bistånd, 26,2 miljarder kronor 2020. Merparten av medlen finansierar biståndsinsatser som utförs av andra aktörer i partnerskap med Sida. Sidas val av samarbetspartner är därmed centrala för hur biståndsmedlen används och vad de förväntas uppnå för resultat.

Granskningens resultat

Otydligt vilka vägval och prioriteringar som legat bakom en stor del av Sidas val av samarbetspartner och biståndsformer

Sida motiverar, i beredningar och beslut, hur de insatser som väljs är relevanta i förhållande till strategimålen. Men Sida har över lag inte redovisat och motiverat vilka övergripande vägval och prioriteringar som gjorts för att bidra till strategiernas mål och som lett fram till val av insatser. Det begränsar transparensen i Sidas val och gör det svårt att följa varför Sida valt just dessa insatser, samarbetspartner och biståndsformer, till exempel framför andra möjliga alternativ. Det går därför inte heller att följa hur Sida bedömt att de valda insatserna skulle vara de mest effektiva för att bidra till målen.

Sida behöver förbättra dokumentationen av vägval och prioriteringar

Riksrevisionen bedömer att Sida behöver tydliggöra och dokumentera de vägval och prioriteringar som Sida gör för att bidra till strategiernas mål. Enligt Riksrevisionen är dokumentationen viktig för att kunna följa vilka överväganden som lett fram till Sidas val av partner och biståndsform, och därmed skapa förutsättningar för

effektiva val. Dokumentationen bidrar också till ett institutionellt minne på Sida och till att förbättra möjligheterna till uppföljning och lärande, som i sin tur kan bidra till justeringar och nya prioriteringar framåt.

Oklart hur lärdomar från tidigare insatser har beaktats i valet av nya Sida beaktar tidigare resultat och lärdomar i valet av nya insatser i olika utsträckning. För insatser som är helt nya framgår det sällan hur Sida har beaktat tidigare resultat och lärdomar. För insatser som bygger vidare på tidigare insatser framgår detta tydligare, eftersom Sida i dessa fall huvudsakligen drar lärdomar från den föregående insatsen. Merparten av de lärdomar som Sida hänvisar till är dock positiva, jämfört med negativa.

För varken helt nya insatser eller insatser som bygger vidare på tidigare insatser framgår det dock hur Sida har beaktat eventuella lärdomar som dragits på övergripande nivå inom ramen för strategin. Enligt Riksrevisionen bör Sidas samlade lärdomar från tidigare insatser användas för att löpande vägleda Sidas övergripande vägval och prioriteringar. Men de bör också kunna användas vid Sidas beredningar av insatser, både av helt nya insatser och sådana som bygger vidare på tidigare insatser.

Regeringens strategier ger Sida handlingsutrymme men är inte tillräckligt tydliga

Regeringens styrning genom strategier ger Sida möjlighet att anpassa genomförandet utifrån lokala förutsättningar och förändringar i kontexten. Men strategierna är samtidigt omfattande och innehåller många stödområden och mål, vilket försvårar för Sida att ha en helhetssyn i genomförandet av strategier och att göra effektiva val. Riksrevisionen bedömer därför att strategierna bör bli tydligare och mer fokuserade.

Rekommendationer

Till regeringen

- Säkerställ tydligare och mer fokuserade strategier genom att:
 - ange tematiskt avgränsade stödområden
 - begränsa antalet mål
 - formulera målen på övergripande nivå.

Till Sida

- Säkerställ att den interna styrningen efterlevs så att förändringsteorier framgår i de årliga strategiplanerna. Se till att:
 - redovisa och motivera de övergripande vägval och prioriteringar som görs för att bidra till strategiernas mål
 - uppdatera förändringsteorierna löpande, till exempel utifrån förändringar i kontexten eller nya lärdomar.
- Säkerställ att lärdomar från tidigare insatser tas tillvara, särskilt vid val av nya samarbetspartner och biståndsformer.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Sida förmedlar en betydande del av Sveriges internationella bistånd, 26,2 miljarder kronor 2020.¹ Merparten av medlen används till att betala ut stöd och finansiera insatser som andra aktörer genomför i partnerskap med Sida. Det innebär att det är andra aktörer som driver och genomför biståndsinsatserna, medan Sidas roll är att förmedla finansiella resurser och kunskap.² Sidas val av samarbetspartner är därmed centrala för hur biståndsmedlen används och vad de förväntas uppnå för resultat.

Regeringen ger Sida det huvudsakliga ansvaret för att välja vilka insatser och samarbetspartner som ska få stöd. En stor del av styrningen av Sidas verksamhet sker genom strategier som anger mål som ska uppnås inom ramen för utvecklingssamarbetet (se kapitel 2).³ Sida, eller den myndighet som får ansvar för genomförandet, ansvarar för att operationalisera hur målen ska nås.⁴

Tidigare rapporter har pekat på att Sidas arbete med att välja samarbetspartner brister i transparens och att det finns olika arbetssätt för hur valen går till. Av rapporterna framgår till exempel att:

- Sidas operationaliseringar av strategier är vaga och översiktliga, vilket gör det svårt att följa hur Sida har valt de insatser som genomförs⁵
- det saknas en gemensam process på Sida för att välja ut samarbetspartner⁶
- Sida sällan dokumenterar de överväganden som har gjorts och som har påverkat valet att gå vidare med en viss aktör som samarbetspartner. Det är otvetydigt varför Sida har valt en särskild kategori av partner (såsom

¹ Se Sida, *Sidas årsredovisning 2020, 2021*, s. 26 och 148. Sida gör också utbetalningar till multilaterala organisationer efter beslut av regeringen eller Regeringskansliet. År 2020 uppgick dessa utbetalningar sammanlagt till cirka 17 miljarder kronor.

² Sida, *Sidas årsredovisning 2020, 2021*, s. 12 samt Sida, "Om Sida", hämtad 2021-03-03.

³ Prop. 2018/19:1 Utgiftsområde 7, s. 17 samt bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 1.

⁴ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 1.

⁵ Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning - en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, 2020, s. 7, 70 och 92 samt Sida, *Operationalisering av Sidas strategier och löpande portföljstyrning, internrevisionsrapport 19/05*, 2020.

⁶ Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning - en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, 2020, s. 68, 71-72 och 110. Se även Danielsson m.fl., *Utvärdering av ändamålsenligheten i Sidas arbete med insatshandling - Slutrapport*, 2016, s. 89.

multilaterala organisationer) framför en annan, men också varför Sida valt att gå vidare med en specifik partner framför andra⁷

- regeringens strategier innehåller många styrsignaler, avseende bland annat mål och metoder, vilket försvårar Sidas återrapportering och genomförande.⁸

Ingen av ovan nämnda rapporter har indikerat att Sidas val av insatser är eller riskerar att vara ineffektiva. Men de har inte heller närmare undersökt den faktiska processen för valet utan har främst påtalat bristerna i transparens. Riksrevisionen har därför funnit det motiverat att granska Sidas arbete med val av samarbetspartner. När det gäller Sidas val av biståndsform har det inte funnits problemindikationer i samma utsträckning som för valet av samarbetspartner. Det har dock varit motiverat att granska valet av både samarbetspartner och biståndsform, eftersom det är två grundläggande aspekter av en biståndsinsats.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är: Har regeringen och Sida skapat förutsättningar för effektiva val av samarbetspartner och biståndsformer i genomförandet av svenskt bistånd?

Med effektiva val menas att Sida väljer de samarbetspartner och biståndsformer som förväntas bidra till uppsatta mål i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser, och att valet är väl underbyggda. Den övergripande revisionsfrågan besvaras genom följande delfrågor:

1. Har regeringens styrning skapat goda förutsättningar för Sida att göra effektiva val av samarbetspartner och biståndsformer?
2. Har Sida utformat det interna arbetet så att det främjar effektiva val av samarbetspartner och biståndsformer?
3. Är Sidas val av samarbetspartner och biståndsformer väl underbyggda?

⁷ Se Danielsson m.fl., *Utvärdering av ändamålsenligheten i Sidas arbete med insatshandling – Slutrapport*, 2016, s. 52–53; Riksrevisionen, *Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för biståndseffektivitet?*, 2017, s. 6–7; Riksrevisionen, *Revisionsrapport, Intern styrning och kontroll samt Sidas årsredovisning 2013*, 2014, s. 10; Riksrevisionen, *Revisionsrapport, Intern styrning och kontroll samt Sidas årsredovisning 2012*, 2013, s. 11–12 samt Riksrevisionen, *Revisionsrapport, Intern styrning och kontroll i hanteringen av biståndsinsatser samt upphandling 2011*, 2012, s. 9–11.

⁸ Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning - en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, 2020, s. 22, 34–36 och 39–41.

¹⁰ Riksrevisionen

Granskningen omfattar i huvudsak perioden 2018–2020 för att återspegla så aktuella förhållanden som möjligt. Det innebär att vi i första hand har studerat styrdokument, såsom regleringsbrev och verksamhetsplaner, som varit aktuella under dessa år. Det innebär också att vi utgått från den här tidsperioden när vi gjort våra urval, till exempel att vi valt att studera strategier och insatser bland annat utifrån storleken på utbetalt stöd under perioden 2018–2020. Vi har dock studerat ett antal strategier och insatser som regeringen respektive Sida beslutat om före 2018 (se vidare avsnitt 1.4 Metod och genomförande).

Vi har också avgränsat granskningen till Sidas långsiktiga utvecklingssamarbete, det vill säga långsiktigt stöd till länders utveckling, vilket utgjorde drygt 80 procent av Sidas totala bistånd 2020.⁹ Humanitärt bistånd, som riktas mot akuta insatser vid katastrofer, ingår därmed inte i granskningen. Skälet är att dessa biståndstyper används i olika syften och kräver olika hänsyn i valet av partner och bistandsform.

Granskningen är inriktad på hur Sida väljer samarbetspartner och bistandsformer, vilket inneburit att Sidas verksamhet har stått i fokus medan regeringens styrning har granskats i förhållande till Sidas genomförande. När det gäller regeringens styrning har vi fokuserat på styrningen genom strategier, eftersom vi under granskningens gång bedömde att de var särskilt betydelsefulla för Sidas förutsättningar att välja samarbetspartner och bistandsformer. Vidare har vi inriktat oss på Sidas processer. Vi har därför inte fördjupat oss i hur potentiella eller befintliga samarbetspartner till Sida ser på Sidas verksamhet.

1.3 Bedömningsgrunder

För att bedöma om regeringen och Sida har skapat förutsättningar för effektiva val av samarbetspartner och bistandsformer hämtar vi övergripande bedömningsgrunder från budgetlagen, regeringens proposition om Sveriges politik om global utveckling, regeringens skrivelse Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd samt utrikesutskottets uttalanden.

Budgetlagen anger att hög effektivitet ska eftersträvas i statens verksamhet.¹⁰ Med det avses att verksamheten bedrivs så att de mål som riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad.¹¹ När det gäller Sida ansvarar myndighetens ledning för att verksamheten bedrivs effektivt.¹²

⁹ Sida, *Sidas årsredovisning 2020, 2021*, s. 26.

¹⁰ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹¹ Prop. 1995/96:220, s. 20, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25.

¹² Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

Regeringens proposition Sveriges politik för global utveckling (PGU)¹³ är också en utgångspunkt i granskningen, liksom regeringens skrivelse Policyramverk för svenskt utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd¹⁴ (härefter refererat till som regeringens policyramverk). Av dessa dokument framgår hur riksdagen och regeringen anser att arbetet med bistånd bör gå till för att vara ändamålsenligt utformat. Regeringen betonar i PGU att svenskt bistånd ska ses i ett samlat perspektiv, vara målorienterat och kostnadseffektivt.¹⁵ Av regeringens policyramverk framgår att utvecklingsamarbetet ska vara transparent och effektivt.¹⁶

Riksdagens utrikesutskott (UU) betonar i sitt ställningstagande till regeringens policyramverk att beslut om biståndets fortsatta utformning i hög grad bör utgå från en analys av de resultat som har uppnåtts.¹⁷ Utskottet har även understrukt att det måste vara möjligt att följa kopplingen mellan mål, insatser, resultat och regeringens anslagsförslag inom biståndet.¹⁸

Dessa övergripande bedömningsgrunder har varit vägledande för granskningen som helhet. Nedan kompletterar och operationaliserar vi våra bedömningsgrunder för granskningens tre delfrågor.

1.3.1 Regeringen ska ge Sida tydliga ramar för verksamheten men också ett handlingsutrymme för Sida att göra val

För att bedöma regeringens styrning (delfråga 1) finns generella kriterier i den förvaltningspolitiska propositionen som riksdagen ställt sig bakom.¹⁹ Den anger att regeringens styrning av myndigheter ska vara tydlig och verksamhetsanpassad och att den bör inriktas på att bli mer strategisk.²⁰ Där framgår också att mål och uppgifter ska vara formulerade så att myndigheterna själva råder över eller har rimliga möjligheter att genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.²¹

¹³ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

¹⁴ Skr. 2016/17:60, bet. 2016/17:UU11, rskr. 2016/17:235.

¹⁵ Prop. 2002/03:122, s. 71, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

¹⁶ Skr. 2016/17:60, s. 49–52, bet. 2016/17:UU11, rskr. 2016/17:235. Att biståndet ska präglas av transparens och insyn framgår också av den transparensgaranti som regeringen lanserade 2010 och av de internationella överenskommelser som Sverige ingått.

¹⁷ Bet. 2016/17:UU11, s. 8, rskr. 2016/17:235.

¹⁸ Se bet. 2016/17:UU11, s. 8, rskr. 2016/17:235 samt uttalanden i budgetbetänkandena bet. 2014/15:UU2, bet. 2015/16:UU2 och bet. 2016/17:UU2.

¹⁹ Prop. 2009/10:175 Utgiftsområde 2, bet. 2009/10:FiU38, s. 19, rskr. 2009/10:315.

²⁰ Prop. 2009/10:175, s. 96. Se även s. 97–100.

²¹ Prop. 2009/10:175, s.98.

Detta har regeringen upprepat och utvecklat i flera budgetpropositioner därefter.²² I budgetpropositionen för 2021 skriver till exempel regeringen att styrningen ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad. Det innebär bland annat att regeringen ska vara tydlig med vilken inriktning myndigheternas verksamhet ska ha, men att detaljstyrning och onödig administration bör undvikas. Ordningen förutsätter en bra uppföljning av myndigheternas resultat och verksamhet och att regeringen ingriper om den bedömer att myndigheterna inte sköter sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.²³

Vi bedömer därför att regeringens styrning ger goda förutsättningar för Sida att göra effektiva val om:

- den är strategiskt inriktad
- den ger en tydlig inriktning för Sidas verksamhet i fråga om vad som ska uppnås och inom vilka ramar
- den samtidigt är flexibel och ger ett handlingsutrymme för Sida att utifrån sina kunskaper och erfarenheter välja samarbetspartner och biståndsformer för att på ett effektivt sätt bidra till uppsatta mål.

1.3.2 Sidas interna styrning och stöd ska ge vägledning för att välja partner och biståndsform

För att bedöma om Sidas interna arbete främjar effektiva val (delfråga 2), utgår vi från myndighetsförordningen, som anger att myndighetens ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen och för att verksamheten bedrivs effektivt.²⁴ Vi bedömer därför att Sida har utformat det interna arbetet så att det främjar effektiva val av samarbetspartner och biståndsformer om:

- Sidas interna styrning och stöd²⁵ stödjer handläggare och chefer att välja samarbetspartner och biståndsformer för att på ett effektivt sätt bidra till uppsatta mål.

²² Se budgetpropositioner för 2015–2019 för utgiftsområde 2, kapitel "Statlig förvaltningspolitik och arbetsgivarfrågor".

²³ Proposition 2020/21:1, s. s. 57–58, 2020/21:FiU2, rskr. 2020/21:150.

²⁴ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁵ Med intern styrning avses exempelvis interna styrdokument såsom rutiner, processer och vägledningar. Med stöd avses exempelvis stöd- och expertfunktioner, utbildningar och kunskapsmaterial.

1.3.3 Sidans val av partner och biståndsform ska hänga ihop med uppsatta mål och tidigare lärdomar

För att bedöma om Sidans val av samarbetspartner och biståndsformer är väl underbyggda (delfråga 3) utgår vi från regeringens riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.²⁶ Riktlinjerna är styrande för strategiprocessens olika steg och avsedda för bland annat Regeringskansliet, Sida och utlandsmyndigheter i genomförandet av biståndet.

Regeringen anger i sina riktlinjer för strategier bland annat att:

- den myndighet som ansvarar för genomförandet av en strategi ska operationalisera strategins mål och styra verksamheten aktivt mot dessa²⁷
- det är viktigt att pröva olika arbetssätt och metoder för att förbättra möjligheterna att nå önskade resultat och att verka genom kostnadseffektiva kanaler och samarbetspartner²⁸
- verksamheten ska lära av erfarenheter och tillämpa evidensbaserade metoder²⁹ samt att analys, lärande och erfarenhetsåterföring ska genomföra utvecklingssamarbetet³⁰
- myndigheten ska, i samband med beslut om en ny strategi, operationalisera strategin och utarbeta en förändringsteori och en plan för genomförande och uppföljning.³¹

Riktlinjerna beslutades av regeringen 2017. Dessförinnan gällde riktlinjer som regeringen beslutade om 2013.³² Vi har bedömt att de punkter som vi angett ovan i allt väsentligt också framgick av riktlinjerna från 2013.³³ Kraven på att

²⁶ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU. Det här innebär att regeringens riktlinjer både är föremål för Riksrevisionens granskning i bedömningen av regeringens styrning av Sida, och en utgångspunkt i granskningen för bedömningen av Sidans arbete.

²⁷ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 3.

²⁸ Ibid., s. 2.

²⁹ Ibid., s. 2.

³⁰ Ibid., s. 3.

³¹ Ibid., s. 2–3.

³² Bilaga till regeringsbeslut UF2013/41712/UD/USTYR.

³³ I riktlinjerna från 2013 framgår till exempel att de förväntade resultaten ska utgöra utgångspunkt för val av samarbetspartner. Det framgår också att nya arbetssätt och metoder ska prövas i syfte att förbättra möjligheterna att nå önskade resultat. Vikten av att lära av erfarenheter och att tillämpa evidensbaserade metoder, samt att hitta mer kostnadseffektiva kanaler och samarbetspartner, betonas likaså. Se bilaga till regeringsbeslut UF2013/41712/UD/USTYR, s. 2, 3 och 6. En skillnad är dock att regeringen i riktlinjerna från 2017 ställer krav på att den ansvariga myndigheten, i samband med beslut om en ny strategi, ska *operationalisera* strategin och utarbeta en *förändringsteori* och plan för genomförande och uppföljning.

operationalisera strategin och att ta fram en förändringsteori är dock nya och tillkom i riktlinjerna från 2017.

Sidas val av samarbetspartner och biståndsformer är ett resultat av ett arbete och analyser som Sida gör i flera steg. För att vi ska bedöma att Sidas val är väl underbyggda bör arbetet, enligt Riksrevisionen, genomföras så att det finns en koppling mellan strategimål, Sidas operationalisering av målen, Sidas val av insatser och insatsernas resultat.³⁴ Sida bör också i sitt arbete, i den mån det är möjligt, ha gjort en analys av möjliga alternativ till samarbetspartner och biståndsformer i valet av nya insatser. Det bör också framgå hur tidigare resultat och lärdomar har beaktats i Sidas val. Vi bedömer därför att Sidas val av samarbetspartner och biståndsformer är väl underbyggda om följande kriterier är uppfyllda.

- **Det går att följa en koppling mellan strategimål, Sidas operationalisering av strategin och Sidas val av insatser, samarbetspartner och biståndsformer.**
 - Det bör vara möjligt att följa Sidas operationalisering av strategin. Med detta menar vi att det bör framgå vilka övergripande vägval och prioriteringar³⁵ som Sida gjort för att bidra till strategins mål och som varit vägledande för genomförandet av strategin. De övergripande vägvalen och prioriteringarna kan avse strategin som helhet, strategins olika stödområden³⁶ eller enskilda mål.
 - Det bör också framgå hur Sida har kommit fram till och underbyggt dessa vägval och prioriteringar.
 - Vi likställer Sidas vägval och prioriteringar för att bidra till strategins mål med begreppet "förändringsteori" för strategier (se mer i kapitel 2). Sidas val av insatser, samarbetspartner och biståndsformer bör ha en koppling till förändringsteorin.

³⁴ Jämför även Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2019, s. 4–5.

³⁵ I rapporten använder vi formuleringarna "övergripande vägval och prioriteringar" och "vägval och prioriteringar" synonymt.

³⁶ Regeringens strategier anger ett antal mål som ett utvecklingssamarbete ska bidra till att nå. Målen sorterar in under så kallade stödområden. Stödområdena är angivna som rubriker i strategin och följer en tematik. Se vidare kapitel 3.

- **Sida har i möjligaste mån valt samarbetspartner och biståndsformer utifrån en analys av möjliga alternativ.**
 - Sida bör, i den mån det är möjligt, ha gjort en analys av möjliga alternativ till samarbetspartner och biståndsformer i valet av nya insatser.³⁷
 - För insatser som är en fortsättning på en tidigare insats har vi bedömt det rimligt att Sida fortsätter med samarbetet med den tidigare partnern och biståndsformen, utan en analys av andra möjliga alternativ, så länge insatsen fortfarande har en koppling till förändringsteorin.³⁸
- **Det framgår att resultat och lärdomar från olika former av uppföljning av tidigare insatser har beaktats i valet av insatser.**

1.4 Metod och genomförande

Vi har gjort dokumentstudier och intervjuer för att genomföra granskningen. Vi beskriver här hur vi har gjort vårt urval för fallstudier och hur vi genomfört granskningen.

1.4.1 Urval för fallstudier

För att fokusera granskningen har vi gjort fallstudier av Sidas arbete med att välja samarbetspartner och biståndsformer i genomförandet av fem strategier. De fem strategierna som vi har analyserat är:

- landstrategin Afghanistan 2014–2019 (förlängdes och gällde till dess att en ny strategi beslutades april 2021)
- landstrategin Guatemala 2016–2020
- landstrategin Zambia 2018–2022
- den regionala strategin Afrika söder om Sahara 2016–2021
- den tematiska strategin Socialt hållbar utveckling 2018–2022.³⁹

³⁷ Det kan exempelvis röra sig om att beskriva huruvida det funnits andra möjliga organisationer med liknande relevant verksamhet eller inte. Vi menar att detta är rimligt för att säkerställa att Sida väljer de samarbetspartner och biståndsformer som förväntas bidra till uppsatta mål i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser.

³⁸ Detta eftersom det kan vara effektivt att fortsätta stödja en befintlig samarbetspartner för att uppnå långsiktighet i biståndet.

³⁹ Utrikesdepartementet, *Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Afghanistan 2014–2019*, bilaga till regeringsbeslut UF2014/40174/UD/ASO; Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges utvecklingsarbete med Guatemala 2016–2020*, bilaga till regeringsbeslut UD2016/17218/AME; Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges utvecklingsarbete med*

Avsikten med vårt urval av strategier var att täcka in olika typer av vanliga utmaningar som Sida kunde ha i arbetet med att välja partner och biståndsform, och därmed kunna identifiera situationer som kan ge bättre och sämre förutsättningar för en effektiv styrning och som kan påverka Sidas möjligheter att underbygga sina val på ett bra sätt. En urvalsprocess innebär dock alltid att vissa aspekter väljs bort. Vi har haft dessa begränsningar i åtanke när vi när vi har skrivit granskningsrapporten.

Urvalet till fallstudierna gjordes strategiskt utifrån en sammanvägning av ett antal kriterier, till exempel att strategierna skulle vara representativa, att olika typer av strategier skulle ingå och att olika avdelningar på Sida hade ansvar för strategierna. Efter att de fem strategierna hade valts ut, valde vi även ut ett fåtal insatser som fått stöd inom ramen för strategierna. Bilaga 1 innehåller en redogörelse av urvalsprocessen, liksom en översikt över de biståndsinsatser som ingår i granskningen.

1.4.2 Metodbeskrivning för varje delfråga

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Nedan redovisas information om hur vi har genomfört granskningen för att belysa var och en av de tre delfrågorna.

Den första delfrågan avser om regeringens styrning ger goda förutsättningar för Sida att göra effektiva val av samarbetspartner och biståndsformer. För att besvara den har vi analyserat de strategier som ingått i våra fallstudier. Vi har också studerat regeringens anvisningar till Sida om att ta fram underlag till strategin och Sidas underlag till strategin. Vi har även studerat ytterligare 15 av de 44 strategier som regeringen beslutat om och som Sida ansvarar för att genomföra i syfte att få ett bredare underlag till vår analys.⁴⁰ Utöver detta har vi studerat övergripande styrdokument, såsom instruktion och regleringsbrev, för att få en förståelse för hur regeringens styrning av Sida ser ut.

Zambia 2018–2022 (referens till regeringsbeslut saknas); Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Afrika söder om Sahara 2016–2021*, bilaga till regeringsbeslut UD2016/11352/AF samt Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom hållbar social utveckling 2018–2022* (referens till regeringsbeslut saknas).

⁴⁰ Anledningen till att vi inte analyserade samtliga strategier var att ESV och Statskontoret hade gjort det i Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning - en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, 2020. På grund av begränsat mervärde av att replikera något som gjorts nyligen, analyserade vi ett urval av strategierna med syftet att dels få en överblick över hur strategierna ser ut, dels verifiera ESV och Statskontorets analys.

Den andra delfrågan är om Sida utformat det interna arbetet så att det främjar effektiva val. För att besvara den har vi tagit del av Sidas interna styrdokument, vägledningar och metodstöd, till exempel Sidas interna föreskrift för insatshandtering, handläggarsystemet för beredning av insatser och anvisningar för verksamhetsplanering.

Den tredje delfrågan handlar om huruvida Sidas val är väl underbyggda. För att besvara den har vi studerat centrala dokument som beskriver Sidas genomförande av strategierna i våra fallstudier, såsom Sidas underlag till strategierna samt strategirapporter och strategiplaner. För de insatser som ingick i våra fallstudier har vi tagit del av insatsdokumentation som beredningsplaner, beredningspromemorior, beslut och centrala uppföljningsdokument. Vi har analyserat dokumenten i förhållande till våra operationaliserade bedömningsgrunder (till exempel om de olika dokumenten tillsammans visar att det finns en koppling mellan Sidas operationalisering av strategin och Sidas val av insatser samt om det framgår hur resultat från tidigare insatser har beaktats i valet av insatser). En detaljerad beskrivning av hur vi gjort denna analys finns i bilaga 2.

Vi har också genomfört intervjuer på Sida och UD för att få ytterligare underlag till samtliga tre delfrågor i granskningen. Syftet med intervjuerna har varit att verifiera och komplettera den information som framkommit i våra dokumentanalyser, men också att få intervjupersonernas syn på hur arbetet med val av partner och biståndsform fungerar. Totalt har vi träffat 45 personer på Sida vid 39 intervjutillfällen samt 3 personer på UD vid 1 intervjutillfälle. Intervjuerna var semistrukturerade och utgick från frågeguider som var anpassade efter intervjupersonernas funktion. Se bilaga 3 för en lista över vilka personer vi har intervjuat samt ett exempel på intervjuguide.

1.4.3 Genomförande och kvalitetssäkring

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Vanessa Liu (projektledare) och Linnéa Åström Tolf. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Göran Sundström, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Om Sidas strategigenomförande och insatshantering

I det här bakgrundskapitlet beskriver vi översiktligt hur Sida genomför regeringens strategier för utvecklingssamarbete och hur Sida arbetar med insatser. Syftet med kapitlet är att underlätta läsningen av granskningsrapporten.

2.1 Sidas arbete styrs i hög grad av strategier

Sidas verksamhet styrs i hög grad av regeringsbeslutade strategier, utöver myndighetens instruktion och regleringsbrev.⁴¹ Strategierna är antingen geografiska eller tematiska och de styr vilka länder, regioner och tematiska frågor som Sida ska arbeta med.⁴² I strategierna anger regeringen de mål som ska uppnås, det vill säga *vad* som ska uppnås inom en viss strategi. *Hur* målen ska uppnås ska den eller de myndigheter som får i uppdrag att genomföra strategin ansvara för.⁴³ Strategierna är därmed en central del av regeringens styrning av biståndet, samtidigt som de ansvariga myndigheterna har det huvudsakliga ansvaret att genomföra dem. Strategierna gäller i normalfallet i fem år och har en total budget angiven för hela strategiperioden. Sida ansvarade för genomförandet av 44 strategier år 2020.⁴⁴

Strategierna fastställs med regeringsbeslut men tas fram och följs upp av regeringen, Utrikesdepartementet och Sida i en cyklisk process. Processen är fastställd i regeringens riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd och följer fem steg.⁴⁵ Dessa beskrivs i faktarutan nedan.

⁴¹ Prop. 2018/19:1 Utgiftsområde 7, s. 17.

⁴² Även andra myndigheter kan ansvara för hela, eller delar av, genomförandet av de geografiska och tematiska strategier som regeringen beslutat om. Regeringen använder också organisationsspecifika strategier som styr Sveriges kärnstöd till vissa multilaterala organisationer. Merparten av dessa strategier har UD ett huvudmannaskap för. Se bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 1–2.

⁴³ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 1.

⁴⁴ Se Sida, "Så styrs Sida", hämtad 2021-10-25 samt Sida, *Sidas årsredovisning 2020, 2021*, s. 12.

⁴⁵ Ibid.

Regeringen och Sida tar fram strategier i en cyklisk process

1. Regeringen anger inriktningen för en ny strategi i **anvisningar** till Sida.
2. Sida utarbetar ett **underlag** till strategi (eller **strategiunderlag**) utifrån regeringens **anvisningar**. Underlaget ska bland annat innehålla förslag till mål för strategin. Inför framtagande av underlaget ska Sida bjuda in en bredd av aktörer, exempelvis myndigheter och civilsamhällesorganisationer till konsultationer.
3. UD utarbetar ett förslag till strategi. Regeringen beslutar om **strategin**, som bland annat ska ange övergripande syfte, strategiperiod, finansiell volym och specifika mål inom ett eller flera områden.
4. Sida **operationaliserar (konkretiserar) och genomför** strategin. Sida ska ta fram en förändringsteori och en plan för genomförande och uppföljning. Sida ska redogöra för dessa i den första strategirapport som ska lämnas till UD efter att en ny strategi har blivit beslutad.
5. Sida **följer upp** genomförandet av strategin och återrapporterar resultat till UD i en årlig **strategirapport**. Det näst sista året under strategiperioden ersätts strategirapporten av en **fördjupad översyn** som ska innehålla rekommendationer inför kommande strategiperiod. Inför den fördjupade översynen kan Sida vid behov bjuda in till konsultationer. UD och Sida har även **samråd** om strategierna två gånger om året. Regeringen följer upp Sidas sammantagna strategigenomförande och återrapporterar till riksdagen mot målet för utgiftsområdet.

2.2 Sida genomför strategier genom att finansiera insatser

När regeringen har beslutat om en ny strategi ska Sida operationalisera strategin genom att utarbeta en förändringsteori och en plan för genomförande och uppföljning.⁴⁶ Det framgår av regeringens riktlinjer för strategier. Sida har i sin interna styrning definierat att förändringsteorin är Sidas hypotetiska färdplan eller taktik som ska beskriva vägval, prioriteringar och hur Sida ska bidra till strategimålen samt resonemangen bakom vägvalen. Förändringsteorin ska sedan utgöra grunden för de beslut som Sida fattar för att genomföra strategin, såsom beslut om insatser och samarbetspartner. Förändringsteorin ska dokumenteras i Sidas interna strategiplaner, som är en del av Sidas verksamhetsplanering, samt i den första strategirapport som Sida lämnar till UD efter att en strategi blivit beslutad.⁴⁷ Vi beskriver detta närmare i kapitel 4.

⁴⁶ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU.

⁴⁷ Se Sida, *Anvisning till strategiplan 2020*, s. 2.

Rent praktiskt genomför Sida strategierna genom att i huvudsak finansiera och följa upp insatser. Under 2020 lämnade Sida stöd till nära 2 000 insatser inom ramen för de 44 strategierna.⁴⁸ En insats kan exempelvis vara att stödja ett flerårigt program eller projekt som syftar till att förbättra tillgången till hälso- och sjukvård, eller att stärka demokratiska institutioner i ett samarbetsland. De aktörer som genomför insatserna kallas för samarbetspartner och är exempelvis multilaterala organisationer eller civilsamhällesorganisationer, se avsnitt 2.4.⁴⁹

Sida hanterar sina insatser i fyra steg, se faktarutan nedan.⁵⁰ Hanteringen sker i Sidas interna insatshanteringsystem *Trac* som innehåller ett stort antal bedömningsmoment och hjälptexter som ska guida handläggaren genom hanteringen av insatser. Enligt flera utvärderingar av Sidas insatshantering väljer Sida dock specifika samarbetspartner i "steg noll", det vill säga i ett steg före den formella insatshanteringen.⁵¹ Steg noll innefattar bland annat dialog med potentiella partner, som sedan leder till att Sida börjar planera beredning av en insats med en specifik partner (det vill säga steg ett i insatshanteringen). Det finns dock ingen Sida-gemensam process för att välja ut samarbetspartner i steg noll.

I granskningen har vi fokuserat på steg ett och två i insatshanteringen, men också på processerna i steg noll, eftersom vi undersökt på vilka grunder som Sida har valt samarbetspartner och biståndsformer för sina insatser. Vi beskriver hur Sida har gått till väga för att göra sina val, enligt vår granskning, i kapitel 4 och 5.

⁴⁸ Sida, *Sidas årsredovisning 2020, 2021*, s. 26.

⁴⁹ *Ibid.*, s. 28–30.

⁵⁰ Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser, 2021*.

⁵¹ Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning - en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning, 2020*, s. 71–72 samt Danielsson m.fl., *Utvärdering av ändamålsenligheten i Sidas arbete med insatshantering - Slutrapport, 2016*, s. 89.

Sida hanterar insatser i fyra steg⁵²

1. Planera beredning av insats

- En **beredningsplan** tas fram för insatsen. Beredningsplanen ska tydliggöra analysbehovet, resurssättningen och formerna för kvalitetssäkring för när insatsen ska beredas.
- En ansvarig handläggare tar fram planen, och en beslutsfattare med dispositionsrätt (oftast en enhetschef) godkänner den.

2. Bereda, avtala och besluta om stöd till insats

- Handläggaren **bereder insatsen** tillsammans med övriga resurser som tillsatts enligt beredningsplanen. Övrig resurssättning är vanligtvis en controller, jurist och handläggare eller rådgivare med olika expertområden.
- Beredningen inkluderar flera relevans- och riskbedömningar. Sida ska till exempel bedöma samarbetspartnerns interna styrning och kontroll och att insatsen har förutsättningar för att uppnå långsiktig uthållighet i förväntade resultat. Bedömningarna kvalitetssäkras i enlighet med det som bestäms i beredningsplanen. En vanlig form av kvalitetssäkring är att enhetskollegor eller andra utsedda personer läser igenom beredningen och lämnar synpunkter som ska beaktas inför beslut om insatsen.
- Sida upprättar ett **avtal** med samarbetspartnern kring insatsen där Sidas villkor för stödet till insatsen framgår. I avtalet ska även samarbetspartnerns åtgärde framgå, till exempel vad gäller rapportering om hur medlen har använts.
- Beslutsfattare med dispositionsrätt fattar **beslut** om insatsen.

3. Följa upp insats

- Handläggaren följer löpande upp insatsen utifrån risk och väsentlighet. Sida ska vidta åtgärder om uppföljningen uppvisar risk för att målen inte uppnås.
- Handläggaren bedömer minst en gång per år hur insatsen bidrar till att målen uppnås. Bedömningen dokumenteras i en **sammanfattande resultatuppdatering**, som beslutsfattare med dispositionsrätt godkänner.

4. Avsluta insats

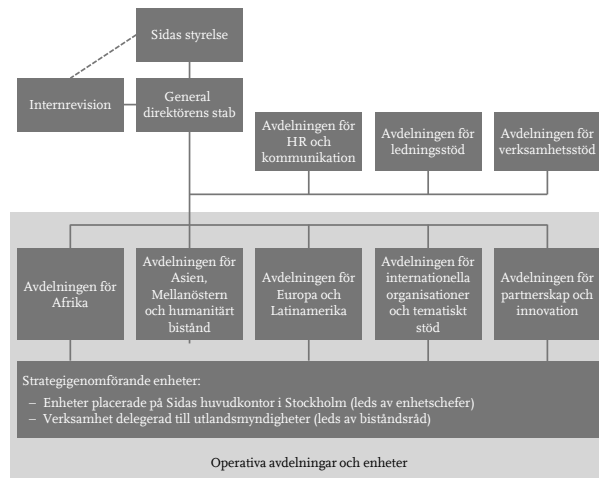
- När en insats är genomförd tas en **avslutspromemoria** fram med en sammanfattande bedömning av insatsens uppnådda resultat. Avslutspromemorian ska godkännas av beslutsfattare med dispositionsrätt.

⁵² Informationen i rutan bygger på Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2021 samt Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter*, 2021. Beskrivningen avser hanteringen av en vanlig insats utan särskilda bestämmelser.

2.3 Sidas organisation

Sida har personal på huvudkontoret i Stockholm⁵³ och på utlandsmyndigheterna i de samarbetsländer där Sverige har ambassader, generalkonsulat eller delegationer. Sida är uppdelat i åtta avdelningar, varav fem arbetar med den operativa verksamheten (såsom strategigenomförande och insatshantering), och tre med stöd och styrning.⁵⁴ De fem operativa avdelningarna består av flera enheter som arbetar med genomförandet av en enskild strategi. Enheterna är antingen placerade på huvudkontoret i Stockholm (gäller de tematiska strategierna) eller på utlandsmyndigheterna (gäller för de flesta geografiska strategier). Vi benämner dessa i granskningen som strategigenomförande enheter eller endast enheter om inget annat nämns.

Figur 1 Sidas organisation



Källa: Sida, "Sidas organisation", hämtad 2022-03-31. Riksrevisionens bearbetning.

⁵³ Sida har även personal i Visby och i Härnösand där verksamhet bedrivs.

⁵⁴ Sida, "Organisation", hämtad 2021-10-25.

De strategigenomförande enheter som är placerade i Stockholm leds av en enhetschef, medan chefen för utvecklingssamarbetet vid utlandsmyndigheterna benämns som biståndsråd. I granskningen benämner vi både enhetschefer och biståndsråd som enhetschefer. Vid utlandsmyndigheterna har Sida, i de flesta fall, en personalstyrka som består av ett biståndsråd samt ett antal handläggare som arbetar med hanteringen av insatser. Insatserna hanteras av Sidas personal vid utlandsmyndigheterna och av lokalt anställd personal, som formellt är anställda av utlandsmyndigheten, men som arbetar för Sida.

Sida har en relativt långtgående delegering av beslut om biståndsinsatser, som innebär att beslut ska kunna tas så nära dem som ska ta emot och använda stöd från Sida som möjligt.⁵⁵ Det innebär att expertkunskapen som ligger till grund för analys och bedömningar företrädesvis finns på de strategigenomförande enheterna.⁵⁶ Merparten av Sidas beslut om insatser fattas också på dessa enheter.⁵⁷

2.4 Sidas samarbetspartner är främst multilaterala och civilsamhällesorganisationer som får breda stöd

Den absoluta merparten av Sidas stöd, cirka 85 procent, förmedlades till multilaterala organisationer och civilsamhällesorganisationer år 2020, se tabell 1. Av Sidas stöd till multilaterala organisationer gick drygt 70 procent till FN-organisationer, där UNDP, Unicef och FAO var bland de största mottagarna. Bland civilsamhällesorganisationerna fick internationella organisationer mest stöd, följt av svenska respektive lokala organisationer i partnerlandet.⁵⁸

⁵⁵ Se Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning - en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, 2020, s. 43–47.

⁵⁶ Se Sidas synpunkter från faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2022-03-30.

⁵⁷ Se Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning - en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, 2020, s. 46.

⁵⁸ Sida, *Sidas årsredovisning 2020, 2021*, s. 28.

Tabell 1 Sidas utbetalda stöd fördelat per kategori samarbetspartner 2020

Partnerkategori	Andel stöd
Multilaterala organisationer	46 % (12 167 mnkr)
Icke-statliga organisationer och civilsamhälle	39 % (10 178 mnkr)
Offentliga institutioner	6 % (1 635 mnkr)
Universitet, högskola, forskningsinstitut m.m.	4 % (1 157 mnkr)
Offentlig-privat samverkan och nätverk	2 % (574 mnkr)
Institution i privat sektor	2 % (460 mnkr)
Övriga	0,3 % (71 mnkr)

Källa: Sida, Sidas årsredovisning 2020, 2021, s. 28.

De vanligaste biståndsformerna i Sidas verksamhet 2020 var program- och kärnstöd samt poolfinansiering som en kategori av bredare stöd, se tabell 2. I program- och kärnstöd samt poolfinansiering är öronmärkningen av medel minst. Kärnstöd ger samarbetspartnern en särskild flexibilitet, eftersom det är ett bidrag direkt till organisationernas budget, vilket innebär att organisationer får möjlighet att fördela resurserna efter de behov som finns. Programstöd är bredare än projektstöd, men mer öronmärkt än kärnstöd, då stödet är begränsat för en viss sektor, tematisk inriktning eller kontext. Poolfinansiering innebär att flera givare går ihop i en gemensam pool med biståndsmedel. Projektstöd, som var den näst vanligaste stödformen, kan se olika ut och avse både små och stora projekt.⁵⁹

Tabell 2 Sidas utbetalda stöd fördelat per kategori biståndsform 2020

Biståndsformer	Andel stöd
Program- och kärnstöd samt poolfinansiering	59 % (15 440 mkr)
Projektstöd	37 % (9 772 mkr)
Experter och annat tekniskt stöd	2 % (577 mkr)
Andra kostnader i givarlandet (Sverige)	1 % (224 mkr)
Budgetstöd	1 % (134 mnkr)
Övrigt	0,3 % (67 mkr)

Källa: Sida, Sidas årsredovisning 2020, 2021, s. 30 samt OECD-DAC, "DAC Statistics: Classification by type of Aid", hämtad 2020-11-18.

⁵⁹ Sida, Sidas årsredovisning 2020, 2021, s. 30.

Sidas användning av biståndsformer har förändrats över tid, där bredare stöd (som programstöd) numera används i högre utsträckning framför riktade stöd med större inslag av öronmärkning (som projektstöd). Skälet till det är att Sida anser att de bredare stöden generellt sett är mer flexibla och effektiva.⁶⁰

Sida har även en ambition att öka användningen av så kallade innovativa samverkans- och finansieringsformer, till exempel garantier⁶¹, resultatbaserat stöd⁶² och givargemensamma fonder^{63, 64}. Sådana biståndsformer är dock generellt sett mer arbetsintensiva att bereda än andra, och det kan därför uppstå situationer där olika biståndsformer ställs mot varandra, vilket kan leda till ineffektiva val i förhållande till de mål som ska nås.⁶⁵ I granskningen använder vi begreppet biståndsform som ett samlingsbegrepp där även dessa samverkans- och finansieringsformer är inkluderade.

⁶⁰ Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning - en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, 2020, s. 65 och 107; Sida, *Sidas årsredovisning 2020, 2021*, s. 30 samt Sida, *Sidas årsredovisning 2019, 2020*, s. 18–19.

⁶¹ En garanti är ett finansiellt instrument som fungerar för en försäkring för banker eller investerare, där Sida mot en avgift betalar ut pengar till banken om dess låntagare inte återbetalar de lån som banken ställt ut. Se Sida, "Sidas arbete med garantier", hämtad 2020-11-18.

⁶² En typ av stöd där stödet betalas ut först när överenskomna resultat har uppnåtts. Se Sida, *Results Based Financing Approaches (RBFAs) - what are they?*, 2015.

⁶³ En fond där flera givare bidrar och som sedan kan användas till särskilda syften. Fonderna administreras ofta av multilaterala organisationer så som Världsbanken och FN. Se Sida, *Sidas årsredovisning 2019, 2020*, s. 15 och 31.

⁶⁴ Sida, *Sidas årsredovisning 2020, 2021*, s. 30.

⁶⁵ Riksrevisionen, *Sidas garantiverksamhet - statens arbete med garantier inom svenskt bistånd*, 2020, s. 40–41 och 66 samt Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning - en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, 2020.

3 Regeringens styrning

I det här kapitlet redovisar vi våra iakttagelser för delfrågan som rör regeringens styrning och huruvida den ger goda förutsättningar för Sida att göra effektiva val av samarbetspartner och biståndsform. Granskningen visar att regeringens strategier över lag ger Sida ett handlingsutrymme att välja insatser, samarbetspartner och biståndsformer utifrån de mål som finns. Styrningen är också flexibel och möjliggör för Sida att anpassa genomförandet av strategier utifrån lokala förutsättningar och förändringar i kontexten. Men strategierna är också omfattande och innehåller många stödområden och mål, vilket bidrar till att styrningen samtidigt blir otydlig och ofokuserad. Det försvårar bland annat för Sida att ha en helhetssyn i genomförandet av strategier och att göra effektiva val.

3.1 Styrningen är flexibel och ger Sida ett relativt stort handlingsutrymme att genomföra strategier

Strategierna har relevanta inriktningar och ger över lag Sida utrymme att anpassa genomförandet utifrån lokala förutsättningar och förändringar i kontexten.

3.1.1 Strategierna är över lag relevanta och bygger oftast vidare på tidigare verksamheter

Regeringens strategier omfattar typiskt sett tre så kallade stödområden och cirka tio strategimål. Stödområdena är angivna som rubriker och följer en tematik, till exempel "mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatens principer och jämställdhet" eller "miljö, klimat, förnybar energi samt hållbar inkluderande ekonomisk utveckling och försörjning". Under varje stödområde följer sedan ett antal strategimål i punktform. Målen beskriver det önskvärda framtida tillstånd som samarbetet ska bidra till⁶⁶ och ska på så sätt vara flexibla att arbeta med, enligt UD⁶⁷. Regeringen prioriterar inte bland stödområdena eller målen i strategierna. I stället får Sida göra de avvägningar som krävs mellan strategins områden och mål.

Enligt de handläggare och enhetschefer som vi intervjuat på Sida är strategierna över lag bra och relevanta.⁶⁸ Till exempel anser de att strategiernas stödområden och mål över lag är relevanta utifrån de behov som finns.⁶⁹ Två förklaringar till att

⁶⁶ Se bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 7.

⁶⁷ Intervju med företrädare för UD, 2021-11-16.

⁶⁸ Intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-14 b, 2021-06-15 c, 2021-06-16 a, 2021-06-23 b, 2021-06-28 b, 2021-06-29, 2021-06-30 b, 2021-07-06, 2021-07-07 och 2021-08-18.

⁶⁹ Ibid.

intervjupersoner anser att strategierna är relevanta kan vara att strategierna ofta bygger vidare på en tidigare strategiperiod och att de tas fram i den cykliska process som framgår av regeringens riktlinjer för strategier, vilket ger Sida möjligheter att påverka strategins utformning. Processen innebär bland annat att Sida under det näst sista året av en strategiperiod tar fram en fördjupad översyn som lämnas till UD och som ska innehålla rekommendationer inför nästkommande strategiperiod (se avsnitt 2.1).

3.1.2 Styrningen är flexibel och möjliggör anpassningar av verksamheten utifrån kontexten

Flera intervjupersoner på Sida anser att Sida har relativt stort handlingsutrymme att välja vilka typer av insatser som är relevanta utifrån de stödområden och mål som anges i regeringens strategier.⁷⁰ Att strategierna omfattar flera stödområden och mål gör det möjligt för Sida att bedriva en mängd olika typer av verksamheter. Det innebär också att Sida ges ett relativt stort utrymme att tolka och konkretisera strategiernas mål, och till viss del även att prioritera vad som är mer eller mindre relevant att fokusera på bland målen, enligt våra intervjuer.⁷¹

Merparten av intervjupersonerna anser också att Sida har ett handlingsutrymme när det gäller att välja samarbetspartner och biståndsformer för specifika insatser.⁷² Det står till exempel Sida relativt fritt att kartlägga vilka aktörer som kan vara lämpliga för en insats och att välja specifika samarbetspartner och biståndsformer i varje enskilt fall. Sidas interna styrning innebär också att chefen för den strategigenomförande enheten har rätt att besluta om de flesta insatser som ska finansieras inom ramen för strategin. Det bidrar till att chefer och handläggare upplever att såväl Sidas som enheternas handlingsutrymme att genomföra strategierna i grunden är relativt stort, särskilt i jämförelse med andra biståndsmyndigheter i världen.⁷³

Handlingsutrymmet värderas högt på Sida. Enligt våra intervjuer är handlingsutrymmet viktigt för att Sida ska kunna genomföra strategierna utifrån sin egen analys och kompetens, men också utifrån förändringar i strategikontexten. Att en strategi omfattar flera stödområden och mål minskar också på sätt och vis risken för att den blir irrelevant om det skulle ske oförutsedda förändringar i

⁷⁰ Till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-23 c, 2021-06-16 a, 2021-06-21 a, 2021-06-21 b, 2021-06-14 a, 2021-06-15 c och 2021-07-07.

⁷¹ Ibid.

⁷² I stort sett samtliga intervjupersoner på Sidas strategigenomförande enheter konstaterar detta.

⁷³ Till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-03, 2021-07-07 och 2021-08-18. Jämför även intervju med avdelningschef på Sida, 2021-11-18 a.

kontexten. Det innebär också att Sida kan vara flexibla i sitt genomförande och sina val av insatser.⁷⁴ Ett exempel på strategiernas flexibilitet är att Sida har klarat av att anpassa sina insatser till följd av covid-19-pandemin utan att strategierna har behövt ändras genom regeringsbeslut. Det har i stället fungerat att anpassa verksamheterna efter dialog med samarbetspartner.⁷⁵

3.2 Strategierna innehåller samtidigt många styr signaler vilket försvårar Sidas möjligheter att göra effektiva val

Regeringens styrning genom strategier är alltså bred och flexibel och ger Sida ett visst handlingsutrymme att göra prioriteringar inom ramen för strategin och att anpassa verksamheten till rådande förhållanden. Men strategierna är också omfattande och innehåller många styr signaler, vilket bidrar till att styrningen blir otydlig och ofokuserad. Det gör det svårare för Sida att ha en helhetssyn i genomförandet och att göra egna prioriteringar, enligt vår granskning.

3.2.1 Strategierna är omfattande och innehåller många styr signaler

Samtidigt som Sidas handläggare och chefer anser sig ha handlingsutrymme att genomföra strategierna, återkommer flera intervju personer till att strategierna är alltför breda och omfattande. Bredden kan handla om att strategierna omfattar flera olika stödområden, men också att ett stödområde i sig kan innehålla flera teman, till exempel *både* miljö och ekonomisk utveckling, eller *både* demokrati och jämställdhet.⁷⁶

Bredden kan också handla om att strategierna innehåller många mål.⁷⁷ Precis som i fallet med stödområdena kan målen i sig bestå av flera mål i ett. Det medför att målen kan vara innehållsrika och till viss del svår genomförbara.⁷⁸ Flera intervju personer menar också att strategierna därför i praktiken inte blir särskilt strategiska, eftersom det skulle förutsätta en högre grad av fokusering och

⁷⁴ Till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-02, 2021-06-10 och 2021-08-18.

⁷⁵ Till exempel intervju med avdelningschef på Sida, 2021-11-18. Jämför Sida, *Sidas årsredovisning för 2020, 2021*, s. 7–10 samt Sida, "Covidrapport: Biståndet än viktigare till följd av pandemin", hämtad 2022-03-14.

⁷⁶ Intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-05-26, 2021-06-03, 2021-06-14 a, 2021-06-15 c, 2021-06-18, 2021-06-21 b, 2021-06-23 b, 2021-06-23 c, 2021-06-30 a, 2021-06-30 b, 2021-07-02 och 2021-07-07. Se även intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-06-08.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-23 c, 2021-07-02 och 2021-07-06. Se även avsnitt 3.2.2 och 3.2.3.

prioritering av det som regeringen anser vara viktigast för det aktuella samarbetet.⁷⁹
Två exempel på innehållsrika mål är:

- Ökad mänsklig säkerhet genom fokus på rättsstatens principer, bekämpande av korruption och straffrihet samt minskad tillgång till vapen.⁸⁰
- Hållbart nyttjande av naturresurser, ökad hållbar produktivitet och produktion i jordbruket, samt ökad motståndskraft mot klimatförändringar.⁸¹

3.2.2 Strategiernas bredd försvårar Sidas möjligheter att ta fram tydliga och ändamålsenliga förändringsteorier

Strategierna är alltså breda på flera sätt och omfattar flera och innehållsrika stödområden och mål. En förklaring till det kan vara att strategierna beslutas av regeringen vilket innebär att de bereds i Regeringskansliet där olika perspektiv och politiska prioriteringar vägs samman inför ett regeringsbeslut.⁸² När strategierna innehåller stödområden och mål som omfattar flera beståndsdelar kan det dock bli otydligt vad regeringen anser vara det viktigaste att prioritera. Det kan i sin tur göra det svårt för Sida att göra egna vägval och prioriteringar som sedan ska påverka vilka insatser och partner som bör väljas.⁸³ När strategierna är breda kan det också vara svårt för Sida att sammanfatta vägvalen och prioriteringarna i en förändringsteori för hela strategin. Samtidigt kan det bli krävande att bryta ned och ta fram förändringsteorier för varje mål, eftersom arbetet då blir mer omfattande. Att ta fram tydliga förändringsteorier på rätt nivå kan därför vara svårt, visar våra intervjuer.⁸⁴

3.2.3 Många mål försvårar helhetssyn i genomförandet

Att strategierna innehåller många och innehållsrika mål gör det svårare för Sida att genomföra en strategi på ett fokuserat och strategiskt sätt. Sida hanterar detta på olika sätt, enligt vår granskning. Det förekommer att Sida väljer färre insatser som täcker in flera mål samtidigt.⁸⁵ Men det förekommer också att Sida väljer flera och

⁷⁹ Intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-14 a, 2021-06-18 och 2021-06-21 a.
⁸⁰ Utrikesdepartementet, Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Guatemala 2016–2020.
⁸¹ Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Zambia 2018–2022*.
⁸² Se intervju med företrädare för UD, 2021-11-16 samt intervjuer på Sidas strategigenomförande enheter, 2021-06-10, 2021-07-07, 2021-08-18 och 2021-06-30 b.
⁸³ Se till exempel intervjuer på Sidas strategigenomförande enheter, 2021-06-15 c och 2021-06-23 c.
⁸⁴ Se till exempel intervjuer på Sidas strategigenomförande enheter, 2021-05-26, 2021-06-01, 2021-06-15 c och 2021-06-23 c; intervju med avdelningschef på Sida, 2021-11-17 a samt intervju med Sidas överdirektör och en enhetschef, den 2021-11-24.
⁸⁵ Till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-05-26 och 2021-08-18.

mer riktade insatser som möter olika mål.⁸⁶ Anledningen till det sistnämnda kan vara att Sida vill kunna återrapportera till UD hur olika mål har beaktats. Ibland kan det också vara svårt för Sida att svara mot flera delar av ett och samma mål genom endast en insats.⁸⁷

Målet om "ökad mänsklig säkerhet" (i avsnitt 3.2.1 ovan) är till exempel formulerat på en mer övergripande nivå, men det konkretiseras sedan av att målet bland annat ska uppnås genom "bekämpande av korruption" och "minskad tillgång till vapen", vilket kan vara svårt att fånga genom en och samma insats.⁸⁸

Det här begränsar möjligheterna för Sida att arbeta mer fokuserat och strategiskt, enligt våra intervjuer. Verksamheten kan ibland därför upplevas som spretig.⁸⁹ Enligt flera intervjupersoner finns det också risker med att Sida väljer flera och riktade insatser eftersom det kan bidra till sämre genomslag, jämfört med om regeringens strategi och Sidas genomförande av den hade varit mer fokuserad. Det medför också en risk för att insatser genomförs isolerat, utan att hänga ihop eller ömsesidigt förstärka varandra.⁹⁰

Flera intervjupersoner menar därför att färre eller mindre specifika mål skulle ge större utrymme för Sida att anpassa genomförandet efter egen analys och till kontexten. Det skulle också skapa bättre möjligheter för Sida att välja insatser som möter flera mål samtidigt och som kan vara ömsesidigt förstärkande för målen. Det kan innebära att Sidas förvaltningsresurser används mer effektivt, men också att verksamheten bidrar till högre måluppfyllelse.⁹¹

Sida har vid flera tillfällen lämnat rekommendationer till regeringen rörande strategiernas utformning. Sida har efterfrågat bland annat avgränsade och tydliga stödområden, ett minskat antal strategimål per strategi och att strategiernas verksamhetsdelar inte omfattas av detaljerade styrsignaler och ska-krav.⁹² I våra fallstudier finns både exempel på där en ny strategi haft färre mål jämfört med den tidigare, och exempel på där strategin varit fortsatt bred fastän Sida önskat en smalare strategi.

⁸⁶ Intervjuer på Sidas strategigenomförande enheter, 2021-06-08, 2021-06-10, 2021-07-07 och 2021-06-15 c.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Se intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-07-07.

⁸⁹ Intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-03, 2021-06-08, 2021-06-10, 2021-06-15 c, 2021-06-21 b, 2021-07-02 och 2021-07-07.

⁹⁰ Intervjuer på Sidas strategigenomförande enheter, 2021-06-08, 2021-06-10, 2021-07-07 och 2021-06-15 c.

⁹¹ Ibid.

⁹² Sida, *Rekommendationer inför kommande strategiperiod*, 2021. Se även intervju med Sidas överdirektör och en enhetschef, den 2021-11-24.

3.2.4 Mängden mål kan också försvåra återrapporteringen

Mängden mål i strategierna kan också försvåra hur Sida ska redovisa och återrapportera insatserna, enligt våra intervjuer på Sida. Även om mängden mål skapar incitament för Sida att välja färre och mer riktade insatser, finns också en ambition att arbeta med integrerade insatser som kan bidra till flera mål samtidigt. Det kan dock vara en administrativ utmaning att redovisa insatserna mot olika mål. Enligt intervjupersoner kan det till exempel innebära att Sida har insatser som bidrar till flera olika områden eller mål samtidigt, men att Sida behöver återrapportera sin verksamhet under olika mål. Det kan bidra till att återrapporteringen har en "fiktiv" uppdelning av en verksamhet som egentligen hänger ihop.⁹³

3.2.5 Det har varit svårt för Sida att hitta lämpliga insatser eller samarbetspartner för enstaka mål i våra fallstudier

I våra fallstudier har det framkommit att det varit svårt för Sida att identifiera en lämplig insats och samarbetspartner för att kunna bidra till enstaka mål eller delar av ett mål. Det har handlat om att målet svarat mot ett behov eller problem, men att det varit för ambitiöst formulerat så att Sida behövt operationalisera det till en realistisk nivå, eller att det varit svårt att identifiera lämpliga samarbetspartner på grund av begränsningar i kontexten. Begränsningar i kontexten kan handla om att det är svårt för Sida att hitta lämpliga samarbetspartner på grund av säkerhetsutmaningar i landet eller att det saknas en blandning av organisationer verksamma i landet.⁹⁴

Sida har i dessa fall kunnat återrapportera detta till UD i de årliga strategirapporterna samt också föra en dialog med UD inom ramen för de strategirelaterade samrådsmöten som hålls mellan UD och Sida två gånger per år. Av våra intervjuer på Sida och UD framgår att de formaliserade dialogerna mellan Sida och UD fungerar väl.⁹⁵

⁹³ Intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-08, 2021-06-23 b och 2021-06-30 b. Se även intervju med Sidas överdirektör och en enhetschef, den 2021-11-24.

⁹⁴ Till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-05-26, 2021-05-27, 2021-06-30 b och 2021-07-07.

⁹⁵ Intervju med företrädare för UD, 2021-11-16; intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2020-07-07, 2021-08-18, 2021-06-29 samt intervju med Sidas överdirektör och en enhetschef, den 2021-11-24. Utöver de strategirelaterade samrådsmötena har UD och Sida har en struktur för dialog på flera nivåer, till exempel myndighetsdialog, ledningsdialog och huvudmannadialog.

3.2.6 Strategierna innehåller ytterligare styrsignaler i verksamhetsbeskrivningen

Strategierna innehåller ytterligare styrsignaler i strategiernas så kallade verksamhetsbeskrivning, där regeringen beskriver, motiverar och utvecklar strategins inriktning. Enligt regeringens riktlinjer för strategier kan verksamhetsbeskrivningen i strategierna vid behov ge vägledning kring ytterligare prioriteringar eller begränsningar för verksamheten med utgångspunkt i strategins målsättningar. Den kan även inkludera förutsättningar för och begränsningar i samarbetsformer, typer av samarbetspartner och kanaler för genomförande.⁹⁶

Regeringen framhåller i första hand vissa prioriterade målgrupper eller inriktningar på insatser i verksamhetsbeskrivningen, enligt vår genomgång av strategier. Detta förekommer i princip i samtliga strategier som vi analyserat, vilket även överensstämmer med vad ESV och Statskontoret kom fram till i sin översyn av Sida.⁹⁷ Men det kan också finnas styrsignaler om vilka typer av samarbetspartner och biståndsformer som Sida kan eller bör tillämpa, och det finns exempel på såväl mjukare styrning⁹⁸ som hårdare sådan⁹⁹.

Enligt vår granskning kan styrsignalerna i verksamhetsbeskrivningen till viss del begränsa Sidas handlingsutrymme och ha viss inverkan på Sidas val av insatser, samarbetspartner och biståndsformer.¹⁰⁰ Vissa intervjupersoner på Sida har dock också nämnt att det har varit möjligt att förhålla sig pragmatiskt till vissa av styrsignalerna som framgår av verksamhetsbeskrivningen och att "operationalisera bort" sådant som Sida anser mindre relevant.¹⁰¹ Det är över lag färre intervjupersoner som har nämnt dessa styrsignaler som försvärande, jämfört med den mer generella utmaningen som följer av strategiernas bredd och mål.

⁹⁶ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 7.

⁹⁷ Se Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning - en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, 2020, s. 22 och 34–36.

⁹⁸ Till exempel "Sida bör utforska möjligheten att i ökad utsträckning inkludera samarbeten med bl.a. akademiska forskningsinstitutioner, kulturorganisationer [...]" i Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges regionala utvecklingsamarbete med Afrika söder om Sahara 2016–2021*.

⁹⁹ Till exempel "Direkt samarbete med staten bör i möjligaste mån undvikas" och "Budgetstöd bedöms inte vara aktuellt för strategiperioden" i Utrikesdepartementet, *Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Afghanistan 2014–2019*.

¹⁰⁰ Till exempel intervju på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-15 c.

¹⁰¹ Till exempel intervju på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-18.

3.2.7 Sida ska genomföra sin verksamhet utifrån fem centrala perspektiv och tillvarata synergier inom och mellan strategier

Ett annat tema som återkommit i intervjuvar är att Sida behöver beakta många perspektiv i genomförandet av strategier. Sida ska till exempel genomföra sin verksamhet utifrån fem centrala perspektiv.¹⁰² Perspektiven ska integreras i utvecklingssamarbetet i beslutsfattande, planering, genomförande och uppföljning av verksamheten.¹⁰³ Sida ska också så långt som möjligt tillvarata synergier mellan strategins olika områden. Synergier ska också sökas med verksamhet inom ramen för andra strategier.¹⁰⁴ Detta kan också bidra till att det blir svårt för Sida att omsätta alla styrsignaler från regeringen och att redovisa sina vägval och prioriteringar utifrån dem.¹⁰⁵

3.3 Regeringens styrning av samarbetspartner och biståndsformer i övriga styrdokument

Vi har även analyserat regeringens generella prioriteringar i myndighetsstyrningen av Sida och om de har bäring på Sidas arbete med att välja samarbetspartner och biståndsform.

Vår granskning visar att även dessa styrsignaler i viss mån påverkar Sidas planering och genomförande av strategier. Sida omsätter regeringens prioriteringar i sin interna styrning. Sidas strategigenomförande enheter får, inom ramen för verksamhetsplanering och framtagande av strategiplaner, till exempel instruktioner att beakta nya prioriteringar som regeringen beslutat om.¹⁰⁶ I våra intervjuer på Sida har det också framkommit att intervjupersoner uppfattat att exempelvis användningen av garantier och samarbete med svenska myndigheter varit prioriterade frågor.¹⁰⁷

¹⁰² Se förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Regeringen betonar detta också i de specifika strategier som Sida ansvarar för att genomföra. Regeringen har beslutat att allt svenskt utvecklingssamarbete ska genomsyras av fem centrala perspektiv: ett rättighetsperspektiv, fattiga människors perspektiv på utveckling, ett miljö- och klimatperspektiv, ett jämställdhetsperspektiv och ett konfliktperspektiv. Det framgår av regeringens policyramverk för svenskt utvecklingssamarbetet och humanitärt bistånd (Skr. 2016/17:60).

¹⁰³ Skr. 2016/17:60.

¹⁰⁴ Det framgår av såväl regeringens riktlinjer för strategier (Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 4) som de specifika strategier som regeringen beslutar om och som Sida ansvarar för att genomföra.

¹⁰⁵ Till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-01 och 2021-06-15 c.

¹⁰⁶ Det framgår av de strategiplaner som vi har analyserat. Se även intervjuer med avdelningschefer på Sida, 2021-11-17 a, 2021-11-17 b, 2021-11-18 a och 2021-11-18 b.

¹⁰⁷ Till exempel intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-08-18 samt intervju med avdelningschef på Sida, 2021-11-17 b.

Några av de frågor som regeringen har prioriterat under 2018–2020 har i korthet varit följande:

- Sida ska bredda, stärka och öka demokratibiståndet. Regeringen har angett att det i första hand ska inriktas på att stödja aktörer för demokratisk utveckling och de allra mest utsatta och ska anpassas efter den demokratiska utvecklingen i samarbetslandet. Som utgångspunkt ska stödet till staten minska vid en negativ utveckling vad gäller mänskliga rättigheter och demokrati, vilket ska beaktas av Sida i genomförandet av strategier.¹⁰⁸
- Sida ska stärka den svenska resursbasens¹⁰⁹ engagemang i genomförandet av utvecklingsarbetet. Sida har haft som återrapporteringskrav att tillvarata svenska civilsamhällesorganisationers kompetens, att redovisa verksamhet som bedrivs i samverkan med andra svenska förvaltningsmyndigheter och att föreslå åtgärder för att ytterligare engagera svenska förvaltningsmyndigheter i utvecklingsarbetet.¹¹⁰
- Sida har haft i uppdrag att bidra till bredare och mer självbärande relationer mellan Sverige och ett antal bilaterala partnerländer, och redovisa resultaten av den verksamhet som bedrivits för detta ändamål.¹¹¹
- Användningen av garantier bör utökas inom utvecklingsarbete.¹¹²

Regeringen har sedan 2021 också en ambition att samverka med statliga myndigheter och andra offentliga aktörer i högre grad ska genomföras i länder där regeringen beslutat om en bilateral strategi för utvecklingsarbete. Sida har mot den bakgrunden getts i uppdrag att inhämta synpunkter från andra relevanta svenska myndigheter och därefter analysera vad ett beslut om fokusering av stödet via svenska myndigheter, främst till länder där regeringen beslutat om en bilateral strategi, skulle innebära.¹¹³

¹⁰⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete. Se även prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 7, s. 49–50 samt prop. 2020/2021:1 Utgiftsområde 7, s. 42.

¹⁰⁹ Svensk resursbas kan avse en bredare grupp av svenska aktörer inom offentlig och privat sektor, samt det civila samhället som kan bidra till genomförandet av utvecklingsarbetet. Jämför Utrikesdepartementet, *Strategi för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030 för hållbar utveckling*.

¹¹⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete.

¹¹¹ Se regleringsbrev avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete för budgetåren 2018–2021.

¹¹² Se till exempel prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 7, s. 7 och 54; bet. 2019/20:UU2, rskr. 2019/20:104.

¹¹³ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete.

4 Sidas interna styrning och stöd

I det här kapitlet redovisar vi våra iakttagelser för delfrågan om Sidas interna styrning och stöd. Vår granskning visar att de strategigenomförande enheterna har stor frihet i arbetet med att välja samarbetspartner och biståndsform. Den interna styrningen ställer dock krav på att enheterna ska ta fram och redovisa förändringsteorier i sina årliga strategiplaner. Förändringsteorierna ska tydliggöra vilka vägval och prioriteringar som gjorts inom ramen för strategin och ska vägleda framtida val av insatser. Genomslaget i verksamheten av detta krav har dock varit begränsat hittills, vilket delvis kan förklaras av att Sida introducerade kravet 2018 och det inte har alltid tillämpats på äldre strategier i det löpande arbetet. Granskningen visar vidare att flera handläggare och chefer på Sida efterfrågar bättre stöd för att göra övergripande vägval och prioriteringar men att åsikterna går isär. När det gäller att identifiera och prioritera mellan partner och biståndsform för specifika insatser anser intervjupersoner att de stöd och verktyg som finns är tillräckliga.

4.1 Sidas interna styrning ger stor frihet till enheterna att välja samarbetspartner och biståndsformer

Sidas interna styrning innebär att de strategigenomförande enheterna har stor frihet att välja samarbetspartner och biståndsformer. Sida kräver däremot i sin interna styrning att enheterna tar fram förändringsteorier som tydliggör vilka övergripande vägval och prioriteringar som gjorts inom ramen för strategin och som ska vägleda val av insatser. Granskningen visar att arbetet med förändringsteorier alltjämt är ett utvecklingsområde på Sida.

4.1.1 Strategiplaner är en del av Sidas interna styrning

Sidas strategigenomförande enheter tar fram en strategiplan för varje strategi. Den ska kortfattat beskriva Sidas förändringsteori för strategin samt det tänkta genomförandet och uppföljningen av strategin, till exempel hur portföljen av insatser ska utvecklas samt vilket resursbehov som enheten har. Syftet med planen är att:

1. utgöra ett underlag för avdelningschefens årliga beslut om att delegera genomförandet av strategin till enheten
2. säkerställa en planering och ett genomförande där Sida skapar rätt förutsättningar för att bidra till strategimålen.¹¹⁴

¹¹⁴ Sida, *Anvisning för Strategiplan*, för strategiplaneringen 2021–2023.

Därutöver är planen ett verktyg för att säkerställa att verksamheten sker i enlighet med Sidas verksamhetsmål. Planen är intern och tas fram och uppdateras årligen som en del av Sidas verksamhetsplaneringsprocess. De strategigenomförande enheterna tar fram strategiplanen på uppdrag av avdelningscheferna, som beslutar om planen i samband med delegeringsbeslutet.¹¹⁵

Sidas enhet för verksamhetsstyrning ansvarar för att ta fram Sidas gemensamma anvisningar och dokumentmallar för strategiplanerna. Enheten utvecklar dem och stämmer av och förankrar dem internt, bland annat med Sidas ledningsgrupp där avdelningscheferna ingår. Utöver de generella anvisningarna kan varje avdelning utforma egna direktiv för vad som behöver ingå i strategiplanen, inklusive särskilda uppdrag, för att den ska kunna utgöra bilaga till delegeringsbeslut.¹¹⁶ Det är därmed de strategigenomförande enheterna, och avdelningscheferna, som ansvarar för att anvisningarna tillämpas och efterlevs.

4.1.2 Sida ska ta fram förändringsteorier som redogör för vad som ska prioriteras i strategigenomförandet och varför

I samband med operationaliseringen av en strategi ska de strategigenomförande enheterna ta fram en förändringsteori för strategin. Förändringsteorin ska beskrivas kortfattat i strategiplanen, ses över löpande och uppdateras i samband med den årliga strategiplaneringen.¹¹⁷

Förändringsteorin är Sidas hypotetiska färdplan eller taktik som ska beskriva vägval och prioriteringar som Sida gör för att bidra till strategins mål, samt resonemanget bakom dessa. Förändringsteorin ska sedan utgöra grunden för de beslut som fattas i strategigenomförandet kopplat till urval av insatser, aktiviteter och samarbetspartner. En konkret hänvisning till förändringsteorin ska till exempel finnas i den fas av insatshanteringen där handläggaren ska motivera hur den enskilda insatsen relaterar till de prioriteringar som finns i strategin.¹¹⁸

Enligt anvisningarna för strategiplaner kan en förändringsteori med fördel utvecklas utifrån varje enskilt strategimål men det kan vara lämpligare att utgå från stödombudsnivån eller strateginivån i vissa strategier. I anvisningarna ges flera

¹¹⁵ Sida, *Anvisning för Strategiplan*, för strategiplaneringen 2021–2023.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Förändringsteorin ska också beskrivas i den första strategirapport som Sida lämnar till UD efter att en ny strategi blivit beslutad, i enlighet med regeringens riktlinjer för strategier. Se bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/1U, s. 7–8 samt Sida, *Anvisning för Strategiplan*, för strategiplaneringen 2021–2023.

¹¹⁸ Sida, *Anvisning för Strategiplan*, för strategiplaneringen 2021–2023. Jämför även Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter 2021*, s. 7.

frågor som enheterna har att ta ställning till vid framtagandet av förändringsteorin, exempelvis följande:

- Vilken typ av förändring och resultat kommer Sida att fokusera på för att bidra till måluppfyllelse och varför?
- Vilka typer av förändringsaktörer, partner och verksamheter avser Sida att samverka med på olika nivåer och varför, för att bygga upp en relevant portfölj av insatser och aktiviteter som bidrar till strategimålet?
- Vilka finansieringsformer är bästa lämpade och varför?¹¹⁹

När enheterna tar fram förändringsteorin ska de bygga vidare på tidigare kunskap och framtagna underlag, till exempel information om resultat i strategirapporter samt information i Sidas underlag till strategi och den strategi som regeringen sedan beslutat om och som ger en början till en förändringsteori. Utöver detta tar flera enheter fram så kallade mångdimensionella fattigdomsanalyser¹²⁰ vars slutsatser också kan vara relevanta för att utveckla förändringsteorin.¹²¹

4.1.3 Sida introducerade kravet på att beskriva förändringsteorier i strategiplanen 2018

Kravet på att ta fram en förändringsteori för en strategi infördes genom regeringens riktlinjer för strategier som beslutades december 2017. Sida införde regeringens krav i sin interna styrning, genom att ange att förändringsteorin skulle redovisas i strategiplanen hösten 2018.¹²² Innan dess tog enheterna i stället fram verksamhetsplaner som inte krävde någon beskrivning av en förändringsteori för strategin. I stället hade varje operativ avdelning egna rutiner för hur enheterna skulle operationalisera strategier och hur dokumentationen av operationaliseringen skulle göras. Detta kunde resultera i att vissa enheter skulle ta fram så kallade operationaliseringsplaner, vid sidan av verksamhetsplanerna.¹²³

¹¹⁹ Se Sida, *Anvisning för Strategiplan*, för strategiplaneringen 2020–2022 respektive 2021–2023, u.å. samt Sida, *Anvisning för Strategiplan*, 2021-01-28. Jämför även Sida, *Anvisningar VP 2019–2021*, u.å. samt Sida, *Mall för Strategiplan 2019–2021*, u.å.

¹²⁰ En av Sidas interna prioriteringar är att möjliggöra utveckling som prioriterar de allra fattigaste. Som led i detta tar Sida fram multidimensionella fattigdomsanalyser. Se till exempel Sida, *Verksamhetsplan 2020–2022*, u.å. samt Sida, *Årsredovisning 2020, 2021*, s. 21.

¹²¹ Sida, *Anvisning för Strategiplan*, för strategiplaneringen 2020–2022 respektive 2021–2023, u.å. samt Sida, *Anvisning för Strategiplan*, 2021-01-28.

¹²² E-post från Sida, 2021-10-29. Den interna styrningen med strategiplaner infördes hösten 2018 genom att Sida tog fram anvisningar och mallar för strategiplanerna som skulle skrivas för perioden 2019–2021.

¹²³ Ibid.

När Sida införde den interna styrningen med strategiplaner 2018 innebar det att Sida tog fram gemensamma minimikrav på vad som skulle dokumenteras från arbetet med operationaliseringen, vilket inkluderade kravet på förändringsteorier.¹²⁴ Sidas anvisningar och mallar för strategiplaner har uppdaterats sedan dess, se faktarutan nedan.

Sidas interna styrning och stöd för framtagande av förändringsteorier i strategiplaner¹²⁵

December 2017: Kravet på att *ta fram en förändringsteori* för en strategi infördes genom regeringens riktlinjer för strategier. Riktlinjerna ger ingen beskrivning av vad det innebär att ta fram en förändringsteori. Men Sida skrev, i anslutning till detta, på sitt intranät att framtagandet av en förändringsteori skulle ingå i enhetens arbete med att operationalisera en strategi. Hur operationaliseringen utformades och hur den skulle dokumenteras var upp till varje avdelning. Det tydliggjordes också att framtagandet av en förändringsteori innebar att dra slutsatser om prioriteringar för strategigenomförandet och att motivera dessa.

Hösten 2018: Sida införde krav på att *beskriva förändringsteorin* i strategiplanen för perioden 2019–2021. Då introducerades mallar och anvisningar för strategiplanen, som inkluderade ett krav på att redogöra för förändringsteorin. Enheterna skulle bl.a. dokumentera vägval och prioriteringar på strateginivå och principer för portföljutveckling som kunde användas vid val av insats. De skulle också beskriva prioriteringarna, avseende förslagsvis typer av samarbetspartner och finansieringsformer, samt motivera prioriteringarna, förslagsvis utifrån bl.a. Sidas erfarenheter i kontexten och Sidas verksamhetsmål.

Hösten 2019: Anvisningar och mallar för strategiplanen för 2020–2022 utvecklades med bl.a. förklarande texter och vägledande frågor. Det framgick att förändringsteorin skulle utgöra grunden för fortsatta beslut i strategigenomförandet och att en förändringsteori med fördel skulle beskrivas per strategimål. Enheterna skulle i strategiplanen beskriva dels en problemanalys, dels vägval och prioriteringar utifrån olika givna aspekter (bl.a. typer av samarbetspartner). Anvisningen innehöll flera vägledande frågor för enheterna att beakta för detta. Det efterföljande årets anvisningar och mallar, för strategiplanen 2021–2023, var i princip likadana.

¹²⁴ Ibid. Ett av huvudsyftena med mallen för strategiplanen var att integrera arbetet med operationaliseringen av strategin med verksamhetsplanen.

¹²⁵ Informationen i rutan bygger på e-post från Sida, 2021-10-29 samt Sidas anvisningar och dokumentmallar för strategiplaner för 2019–2021, 2020–2022, 2021–2022 samt 2022–2024.

Januari 2021: Anvisningar och mallar för strategiplanen för 2022–2024 uppdaterades. Dokumentmallen för strategiplanen uppdaterades med underrubriker och särskilda avsnitt för enheterna att beskriva förändringsteorin. Anvisningar förtydligade kraven på vad som ska dokumenteras under strategiplanens olika rubriker, och tydliggjorde hur arbetet med förändringsteorin skulle hänga ihop med andra analyser och underlag som görs inom ramen för strategigenomförandet.

I samband med de uppdaterade anvisningarna och mallarna togs en serie skriftliga metodstöd fram för att ta fram förändringsteorier, med förslag på en arbetsprocess, samt länkar till digitala verktyg och data att använda vid framtagandet av strategiplaner.

4.1.4 Det varierar i vilken utsträckning som Sidas enheter har tagit fram förändringsteorier hittills

Vår analys av Sidas strategiplaner visar att förändringsteorierna är svåra att utläsa och att det ofta är otydligt vilka vägval och prioriteringar som faktiskt gjorts (se mer i kapitel 5). Våra intervjuer på Sida bekräftar också att det har varierat i vilken utsträckning som enheterna har tagit fram förändringsteorier samt hur tydliga teorierna har varit.¹²⁶

Att förändringsteorierna varit otydliga i strategiplanerna kan delvis förklaras av att kravet på att ta fram förändringsteorier för strategier varit nytt under den granskade perioden. De fem strategier som vi haft som fallstudier i granskningen började gälla mellan 2014 och 2018. Sida har därmed i huvudsak operationaliserat flera av strategierna före regeringens krav på att förändringsteorier skulle tas fram samt före Sidas krav att förändringsteorin skulle dokumenteras i strategiplanen. Sida har inte heller alltid tillämpat kravet på att ta fram och redovisa förändringsteorier på äldre strategier i det löpande arbetet.¹²⁷ Detta även om intentionen varit att Sida löpande ska uppdatera och justera förändringsteorin när den väl är framtagen.¹²⁸ Sida har därmed tillämpat kravet i olika utsträckning och beroende på var i strategicykeln som en strategigenomförande enhet befunnit sig. En enhet som exempelvis genomförde en strategi som gällde under perioden 2016–2020 hade i praktiken inte samma krav på att redovisa sin förändringsteori för strategin hösten

¹²⁶ Intervju med metod- och ämnesföreträdare på Sida, 2021-11-16; intervjuer med avdelningschefer på Sida, 2021-11-17 a; 2021-11-17 b; 2021-11-18 a och 2021-11-18 b samt intervju med överdirektör och med enhetschef på Sida, 2021-11-24.

¹²⁷ Se till exempel intervju med avdelningschef på Sida 2021-11-18 b samt intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-05-26.

¹²⁸ Jämför Sida, *Anvisning för Strategiplan, för strategiplaneringen 2020–2022*, u.å. samt intervju med metod- och ämnesföreträdare på Sida, 2021-11-16.

2018, som en enhet som vid samma tidpunkt hade operationaliserat en nyligen beslutad strategi.¹²⁹

En annan förklaring till att förändringsteorierna varit otydliga kan vara att Sida har behövt bygga upp kunskap om hur man tar fram förändringsteorier. Sida har uppdaterat mallen och anvisningarna för strategiplaner flera gånger sedan 2018 för att förtydliga vad som förväntas (se faktarutan ovan). Enligt avdelningschefer som vi har intervjuat har Sidas arbete med och rutiner kring förändringsteorierna förbättrats över tid, och även resultatet (det vill säga de förändringsteorier som enheterna tagit fram) har blivit bättre med åren.¹³⁰ Däremot menar avdelningscheferna att resultatet fortfarande är ojämnt mellan olika enheter, bland annat på grund av att enheterna har operationaliserat sina strategier vid olika tillfällen och därför haft olika bra kunskap och instruktioner att utgå ifrån. Men det beror också på att strategierna kan omfatta flera områden och många mål, vilket gör det svårare att ta fram en förändringsteori som beskriver hur Sida arbetar för att nå förändring på strateginivå.¹³¹

4.1.5 Sidas arbete med förändringsteorier är alltfjämt ett utvecklingsområde

Samtidigt som Sida inte alltid tagit fram förändringsteorier för äldre strategier, visar granskningen att Sida har vissa utmaningar med att redovisa förändringsteorier även för nyare strategier. Sidas enhet för verksamhetsstyrning ansvarar för att ta fram anvisningar och mallar för strategiplaner. Enheten gjorde en uppföljning av genomslaget av de senast uppdaterade anvisningarna från 2021. Enhetens bedömning var att även de uppdaterade anvisningarna hade fått begränsat genomslag och att det fortfarande var svårt att utläsa tydliga förändringsteorier. Det gällde även för nya strategier som Sida hade operationaliserat under 2021.¹³² Enhetens uppföljning visade samtidigt att de berörda strategigenomförande enheterna hade ansett att mallar och anvisningar varit tydliga, men att arbetet med förändringsteorier alltfjämt är ett utvecklingsområde.¹³³

¹²⁹ Se till exempel intervju med avdelningschef på Sida 2021-11-18 b samt intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-05-26.

¹³⁰ Intervjuer med avdelningschefer på Sida, 2021-11-17 a; 2021-11-17 b; 2021-11-18 a och 2021-11-18 b samt intervju med överdirektör och med enhetschef på Sida, 2021-11-24.

¹³¹ Ibid.

¹³² Riksrevisionen har tagit del av och analyserat de strategiplaner som ingick i den uppföljning som Sidas enhet för verksamhetsstyrning gjort. Se e-post från Sida, 2021-10-29. De strategier som avsågs beslutades av regeringen 2020 respektive 2021.

¹³³ Intervju med metod- och ämnesföreträdare på Sida, 2021-11-16. Se även intervju med överdirektör och med enhetschef på Sida, 2021-11-24.

Enligt de avdelningschefer som vi har intervjuat är det viktigt att strategiplanerna redovisar Sidas övergripande vägval och prioriteringar inom strategierna. Samtidigt är det viktigt att redovisningen är på en rimlig nivå och att de inte blir för långa och omfattande, enligt avdelningscheferna. Från deras perspektiv är det snarare viktigt att enheterna redovisar och motiverar de *viktigaste* vägvalen och prioriteringarna och att redovisningen är på övergripande nivå. Det är också viktigt att Sidas dokumentationsbörda inte blir för stor, vilket flera avdelningschefer menar att det finns risk för. Särskilt om det finns förväntningar på att förändringsteorierna ska redovisa flera komplexa orsakssamband som ska underbyggas med evidens. Omfattande förändringsteorier riskerar också att göra Sidas huvudsakliga vägval och prioriteringar mindre tydliga, snarare än mer tydliga, eftersom prioriteringarna kan bli svårare att utläsa om dokumentationen är för omfattande.¹³⁴

4.1.6 Framtagande av förändringsteorier har inte varit en uttalad prioritering i Sidas verksamhetsplaner

Baserat på Sidas mallar och anvisningar för strategiplaner ska förändringsteorierna vara en viktig del av planeringen av hur en strategi ska genomföras. Det finns dock få övriga indikationer på att arbetet med att utveckla förändringsteorier har varit en prioritering på Sida. Sidas verksamhetsplaner har till exempel inte inkluderat några mål eller aktiviteter för att utveckla arbetet med förändringsteorier.¹³⁵ Före 2021 fanns det inte heller något skriftligt metodstöd för arbetet med att utveckla förändringsteorier. Sidas enhet för verksamhetsstyrning tog i början av 2021 fram en serie skriftliga metodstöd för att ta fram förändringsteorier, med förslag på en arbetsprocess, samt länkar till digitala verktyg och data att använda vid framtagandet av strategiplaner.¹³⁶

4.1.7 Den interna styrningen av valet av samarbetspartner och biståndsform på insatsnivå är begränsad

Det finns ingen direkt intern styrning på Sida av hur eller vilka samarbetspartner eller biståndsformer som bör väljas, eller om någon typ av partner eller biståndsformer är att föredra framför andra. Av våra intervjuer på Sida framgår att detta i huvudsak är positivt och viktigt, eftersom det ger handläggare och chefer ett handlingsutrymme att anpassa arbetet utifrån strategikontexten och sin

¹³⁴ Intervju med metod- och ämnesföreträdare på Sida, 2021-11-16. Se även intervju med överdirektör och med enhetschef på Sida, 2021-11-24.

¹³⁵ Jämför Sida, *Verksamhetsplan för Sida 2018*, u.å.; Sida, *Verksamhetsplan 2019–2021*, u.å.; Sida, *Verksamhetsplan 2020–2022*, u.å. samt Sida, *Verksamhetsplan 2021–2023*, u.å.

¹³⁶ E-post från Sida, 2021-10-29 samt intervju med metod- och ämnesföreträdare på Sida, 2021-11-16.

kompetens.¹³⁷ Det är i huvudsak strategierna och strategikontexten som ska styra valet av partner, biståndsform och insats och det ingår i Sidas uppdrag att göra val utifrån en analys av detta.

Även om det inte finns någon direkt intern styrning på Sida av hur eller vilka samarbetspartner eller biståndsformer som bör väljas, finns det ett antal ramar och krav som Sida behöver förhålla sig till i arbetet med att välja partner och biståndsformer. Detta redogör vi för nedan.

Sida ska, så långt som möjligt, anpassa finansieringen av en insats till samarbetspartnerns system, samordna finansieringen med andra samarbetspartner samt eftersträva en så kallad *programbaserad ansats*.¹³⁸ I korthet handlar detta bland annat om att Sida ska eftersträva att en insats är i linje med nationella prioriteringar i samarbetslandet och anpassad till lokala system.¹³⁹ Vid beredningen av en insats behöver handläggaren därför bedöma om och hur insatsen – med den samarbetspartner och biståndsform som valts – har utformats med detta i beaktande.¹⁴⁰ Enligt vår förståelse kommer detta till uttryck i praktiken genom att intervjupersoner på Sida menar att det finns ett värde i att samarbeta med lokala aktörer, till exempel offentliga institutioner i samarbetslandet eller med en lokal civilsamhällsorganisation framför en internationell, men att det inte alltid är relevant, möjligt eller lämpligt samt att det måste vägas mot andra värden.¹⁴¹ Detta uttrycker sig också genom att Sida ska eftersträva att använda bredare biståndsformer som kärnstöd och programstöd, framför projektstöd, om det är möjligt.¹⁴²

¹³⁷ Till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-03, 2021-07-07 och 2021-08-18. Jämför även intervju med avdelningschef på Sida, 2021-11-18 a. Se även Se Sidas synpunkter från faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2022-03-30.

¹³⁸ Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2021, § 2.1.1.

¹³⁹ Detta bottnar i internationella principer om så kallad biståndseffektivitet, som syftar till ett effektivare utvecklingssamarbete med åtaganden för både givarländer och samarbetsländer. Principerna togs fram vid OECD:s högnivåmöten om biståndseffektivitet genom Parisdeklarationen 2005, handlingsplanen från Accra 2008 och partnerskapet från Busan 2012. Sida ska bidra till genomförandet av regeringens internationella åtaganden för biståndseffektivitet. Se bl.a. 2 § förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Detta operationaliserar Sida i Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2021, § 2.1.1 samt Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter* 2021, s. 42–45.

¹⁴⁰ Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter* 2021, s. 42–45. Jämför även Sida, *Statistical handbook*, 2021, avsnitt 4.8.

¹⁴¹ Se till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-18 samt 2021-06-30 b.

¹⁴² Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter* 2021, s. 42. Se även till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-05-27, 2021-06-02 samt 2021-06-23 c.

För att Sida ska kunna planera en beredning av en insats krävs också att den tilltänkta samarbetspartnern i fråga uppfyller *grundläggande krav* och har de *formella förutsättningarna* för att kunna ingå avtal med Sida.¹⁴³ Inför beredningen av en insats ska Sida beakta tidigare erfarenhet av eller kunskap om samarbetspartnern, och i beredningen ska Sida bedöma samarbetspartnerns kapacitet utifrån flera aspekter.¹⁴⁴ Det finns också hjälptexter, och ibland särskilda frågor som handläggaren ska besvara, för beredningen av insatser med vissa typer av samarbetspartner. Det gäller till exempel stöd till multilaterala organisationer och privatsektororganisationer eller stöd till forskning.¹⁴⁵

Prioriteringar i Sidas interna styrning kan indirekt påverka enheternas val av partner och biståndsform. Några prioriterade områden i Sidas verksamhetsplan är till exempel att Sida ska ha fler insatser som fokuserar på de allra fattigaste eller att enheterna ska planera för att mobilisera kapital, vilket avdelningar och enheter behöver omsätta i sin verksamhet.¹⁴⁶

Före 2018 hade Sida en fråga inom ramen för sin insatshantering, där handläggaren ombads att motivera varför den specifika insatsen skulle beredas samt inkludera information om huruvida andra alternativ övervägts.¹⁴⁷ Frågan ställdes i insatshanteringens första steg, där Sida ska planera beredningen av en tilltänkt insats, men togs bort 2018 i samband med en revidering av Sidas insatshanteringssystem *Trac*.¹⁴⁸ Då bestämdes att det första steget i insatshanteringens skulle fokusera på att planera vilka analyser Sida behöver göra i själva beredningen av den specifika insatsen. Analyser av vilka typer av biståndsformer och samarbetspartner som Sida bör prioritera ansågs tillhöra strateginivå och operationalisering, och skulle därmed inte behöva dokumenteras i samband med hanteringen av specifika insatser i *Trac*. Frågan i *Trac* har därför omformulerats så att handläggare nu ombeds att referera till en analys som har gjorts i operationaliseringen.¹⁴⁹

¹⁴³ Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2021, 1.1 §.

¹⁴⁴ Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter 2021*, s. 12 samt 69–94. Jämför Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2021, 1.1 § och 2.2 §.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Se till exempel Sida, *Anvisning för Strategiplan, för strategiplaneringen 2021–2023*.

¹⁴⁷ Se Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter*, 2016, s. 3.

¹⁴⁸ Jämför Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter*, 2021, s. 7. Se även e-post från Sida, 2021-07-20.

¹⁴⁹ E-post från Sida, 2021-07-20.

4.2 Flera har behov av bättre stöd för att göra övergripande vägval och prioriteringar, men åsikterna går isär

Det finns blandade åsikter på de strategigenomförande enheterna om behovet av tydligare internt stöd för att göra övergripande vägval och prioriteringar. Men när det gäller att identifiera och prioritera mellan partner och biståndsform för specifika insatser anses de stöd och verktyg som finns vara tillräckliga.

4.2.1 Enheterna har haft liknande arbetssätt men olika ambitionsnivå för att operationalisera strategier

Våra intervjuer på Sida visar att de strategigenomförande enheterna har haft liknande arbetssätt för att operationalisera strategierna, även om strategierna börjat gälla vid olika år. Enheterna har haft interna workshoppar för att analysera strategins mål och hur väl Sidas befintliga insatsportfölj svarar mot dem och mot kontexten i stort. I det här skedet är det vanligt att enheterna identifierar vilka luckor som finns i portföljen och vilka insatser som behöver fasas ut. Det kan också handla om att justera inriktningen för vissa befintliga insatser.¹⁵⁰ Det är upp till chefen att styra processen, och ambitionsnivån kan därmed skilja sig mycket mellan enheter.¹⁵¹ Ett par enhetschefer har framhållit att det, vid den tidpunkt då de ansvarade för operationaliseringen av strategierna, saknades gemensamma eller utvecklade rutiner för hur man skulle operationalisera och utveckla förändringsteorier, något som nu blivit tydligare.¹⁵²

Arbetet med att operationalisera strategierna har till största del gjorts av de strategigenomförande enheterna själva, vanligen med stöd av rådgivare från avdelningens egna stödenheter. Det har även varit vanligt att ta stöd av Sidas så kallade helpdeskar, det vill säga upphandlade stödfunktioner med tematisk expertis, som Sidas strategigenomförande enheter kan använda för att integrera exempelvis jämställdhets- eller miljöperspektiv i sin verksamhet och sina insatser. Helpdeskarna kan användas för exempelvis kartläggningar av samarbetspartner

¹⁵⁰ Till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-05-27; 2021-06-14 b; 2021-06-18; 2021-06-23 c; 2021-06-30 samt 2021-07-07.

¹⁵¹ Till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-14 a och 2021-08-18 samt intervju med avdelningschef på Sida, 2021-11-17 a. Jämför även intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-14 b och 2021-05-27.

¹⁵² Intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-05-26; 2021-07-07 samt 2021-05-27.

inom ett område eller för att lämna förslag på hur de insatser som Sida har inom ett verksamhetsområde kan stärkas.¹⁵³

Sidas enheter Verksamhetsstyrning respektive Effektiv insatshantering ansvarar för Sidas processer för strategiplanering respektive insatshantering. Enheterna erbjuder stöd och rådgivning för Sidas strategigenomförande enheter för utveckling av förändringsteorier¹⁵⁴ samt för analyser av insatsportföljer för strategier¹⁵⁵. Stödet erbjuds till stor del på förfrågan av avdelningschefer eller enhetschefer. Det är dock ingen av de personer som vi har intervjuat på de strategigenomförande enheterna som har nämnt att den här typen av stöd användes när de operationaliserade de strategier som vi studerat i granskningen. Det kan bero på att Sidas stödenheter började ge stöd och utbildningar i dess nuvarande form 2019/2020¹⁵⁶, medan strategierna för våra fallstudier beslutades mellan 2014 och 2018.

4.2.2 Blandade behov av stöd för att göra vägval och prioriteringar

Enligt våra intervjuer på Sida har personer på de strategigenomförande enheterna olika behov av stöd för att operationalisera strategierna och ta fram förändringsteorier.

Ett perspektiv som intervjupersoner framför är att processen för att operationalisera strategin i huvudsak var tydlig och att det stöd som fanns var tillräckligt. Enhetens process upplevdes ändamålsenlig; det var tydligt vad som förväntades och intervjupersonerna hade tillräckligt med stöd för att utföra arbetet.¹⁵⁷ Några intervjupersoner som har varit delaktiga i operationaliseringen av de förnyade strategierna som regeringen beslutat om under 2021, har ansett att det stöd som använts varit tydligt och bra.¹⁵⁸

Ett annat perspektiv som framförs är att det finns tillräcklig kompetens på enheten eller avdelningen, och att det är svårt för någon utomstående att vägleda enheten

¹⁵³ Till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-05-27; 2021-06-14 b; 2021-06-18; 2021-06-23 c; 2021-06-30 samt 2021-07-07.

¹⁵⁴ Intervju med metod- och ämnesföreträdare på Sida, 2021-05-24 samt 2021-11-16.

¹⁵⁵ Intervju med metod- och ämnesföreträdare på Sida på Sida, 2021-04-28. Sidas enhet för effektiv insatshantering förvaltar och utvecklar Sidas system för insatshantering, Trac. Enheten erbjuder även stöd för att bland annat analysera sammansättningen av insatser i en portfölj, till exempel hur insatser fördelar sig med avseende på risk och partners kapacitet.

¹⁵⁶ Sidas synpunkter från faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2022-03-30.

¹⁵⁷ Intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-14 b; 2021-06-21 b; 2021-06-28 b; 2021-06-29 samt 2021-06-16 a. Se även intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-07-07.

¹⁵⁸ Intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-05-26, 2021-06-30 a; 2021-07-02 samt 2021-07-06. Jämför intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-06-30 b.

för att göra de strategiska vägval som behövs eftersom en sådan person också behöver ha kunskap om strategikontexten. Flera personer anger att de därför inte har behövt stöd för att ta fram förändringsteorier eller att det stöd som funnits inte varit relevant.¹⁵⁹ Flera personer har dock samtidigt nämnt att det kunde vara bra med något metodstöd "utifrån", exempelvis från en facilitator eller någon med färska ögon som bidrar till att få i gång dynamiska och kritiska diskussioner om nödvändiga vägval och prioriteringar.¹⁶⁰

Ett tredje perspektiv som intervjupersoner framför är att Sida behöver bli bättre på att göra genomtänka vägval och prioriteringar i strategin och att det behövs bättre vägledning för det, till exempel vägledande kriterier och principer för hur olika typer av insatser och typer av samarbetspartner kan vägas mot varandra på ett strategiskt sätt. Flera intervjupersoner anser också att det behövs en ökad medvetenhet på Sida om vilka typer av partner som Sida har valt på strateginivå, och vilken betydelse som sammansättningen av partner kan ha för de förväntade resultaten. De ser detta behov mot bakgrund av att en stor del av Sidas stöd lämnas till multilaterala organisationer eller större internationella eller svenska organisationer.¹⁶¹

4.2.3 Enheterna identifierar möjliga partner på flera olika sätt

Sida har flera sätt att identifiera och välja nya partner. Enligt vår granskning är det vanligast att Sida identifierar samarbetspartner genom kartläggningar och nätverkande.

Det vanligaste sättet som Sida identifierar möjliga partner på är, enligt våra intervjuer, genom att göra någon form av kartläggning på egen hand. Sådan kartläggning kan innefatta både skrivbordsstudier och nätverkande med andra givare, inom Sida-interna nätverk eller med befintliga samarbetspartner där Sida frågar om relevanta partner för den typ av insats som Sida skulle vilja finansiera.¹⁶² Kartläggningar kan också göras av Sidas helpdeskfunktioner, till exempel helpdesken för jämställdhet, vilket enligt intervjuer är vanligast i de fall där ett område är nytt i strategin och där Sida därför kan ha begränsad tidigare erfarenhet.

¹⁵⁹ Intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-07-07; 2021-08-18; 2021-06-16 a samt 2021-06-02. Se även intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-06-21 a.

¹⁶⁰ Intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-03, 2021-06-23 b; 2021-07-07 samt 2021-08-18. Se även intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-07 och 2021-06-16 a.

¹⁶¹ Intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-21 b; 2021-06-23 c; 2021-06-15 c; 2021-06-14 a samt 2021-06-18.

¹⁶² Till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-05-27; 2021-06-02; 2021-06-04; 2021-06-30 b; 2021-06-21 a; 2021-07-07; 2021-06-23 c samt 2021-06-28 a.

Intervjupersoner har dock nämnt att helpdesk-kartläggningar inte alltid ger Sida ny information, eller att kartläggningen i sig inte alltid är tillräcklig för att Sida ska kunna prioritera och välja partner eftersom det kan behövas kompletterande bedömningar av olika partners kapacitet.¹⁶³ Nya partner kan också bli aktuella genom att Sida kontaktas av en möjlig partner som har ett förslag på en insats. Mängden inkommande kontakter och förslag kan enligt intervjuer tidvis vara omfattande.¹⁶⁴

I vissa fall har Sida gjort någon form av utlysning för att identifiera eller prioritera mellan möjliga samarbetspartner. För ett par av de insatser som vi analyserat i granskningen har Sida till exempel kartlagt aktörer och därefter brett utvalda aktörer att inkomma med tidiga projektförslag, med utgångspunkt i ett konceptpapper som Sida tagit fram med en övergripande beskrivning av vad Sida söker uppnå. Sida har därefter intervjuat dessa aktörer och utvärderat deras tidiga projektförslag.¹⁶⁵ Det finns andra förfaranden som är formaliserade externa utlysningar, såsom Expression of Interest samt Call for Proposals. Båda dessa beskrivs dock vara väldigt ovanliga och förknippade med mycket administration.¹⁶⁶

Såväl handläggare som chefer som vi intervjuat uppger att de har tillräckliga metoder och stöd för att identifiera och prioritera mellan relevanta samarbetspartner för specifika insatser. De flesta menar att det stöd som de har kännedom om för att identifiera samarbetspartner är tillräckligt.¹⁶⁷ Det stöd som nämns är just att man kan ta hjälp av helpdeskar, tematiska experter och interna nätverk på Sida när behov finns. De flesta menar också att enheten har den kunskap som krävs att prioritera mellan möjliga partner och bedöma vilken som är mest relevant att gå vidare med för att inleda en specifik insats.¹⁶⁸

¹⁶³ Till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-05-27 samt 2021-06-30 b.

¹⁶⁴ Till exempel intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-06-10.

¹⁶⁵ Gäller till exempel för insatsen Action Aid i Zambia. Se intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-06-23 c. Jämför även med intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-21 a; 2021-06-28 a samt 2021-06-28 b.

¹⁶⁶ Intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-08; 2021-06-28 a samt 2021-07-07.

¹⁶⁷ Till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-02; 2021-06-21 a; 2021-07-07 samt 2021-06-28 a.

¹⁶⁸ Ibid.

5 Är Sidas val av samarbetspartner och biståndsformer väl underbyggda?

I det här kapitlet redovisar vi våra iakttagelser för delfrågan om huruvida Sidas val av samarbetspartner och biståndsformer är väl underbyggda. Granskningen visar att Sida sällan har redovisat vilka övergripande vägval och prioriteringar som gjorts för att bidra till strategiernas mål. Det gör att det blir svårt att följa varför Sida valt de insatser, samarbetspartner och biståndsformer som de har. Majoriteten av de insatser som vi analyserat har därför saknat en tydlig koppling till Sidas operationalisering av strategin. Många av Sidas val är därför inte väl underbyggda enligt granskningens kriterier.

Iakttagelserna i kapitlet bygger på våra fallstudier där vi har analyserat 30 insatser som Sida beslutat om inom ramen för 5 strategier. Analysen bygger på både studier av olika typer av dokument som Sida tar fram i samband med genomförandet av strategier och på information från intervjuer på Sida.¹⁶⁹

5.1 Otydliga prioriteringar försvårar kopplingen mellan strategimålen och Sidas val av insatser

Granskningen visar att Sida brister i att redovisa vilka övergripande vägval och prioriteringar som gjorts för att bidra till strategiernas mål och varför, vilket gör det svårt att följa varför Sida valt de insatser, samarbetspartner och biståndsformer som de har. Sidas strategiplaner och strategirapporter innehåller endast översiktliga beskrivningar av övergripande vägval och prioriteringar som gjorts inom ramen för strategierna. Därutöver har information från intervjuer och från andra dokument som Sida tar fram i samband med genomförandet av strategier, endast i begränsad omfattning bidragit till att komplettera eller förtydliga de övergripande vägval och prioriteringar som lett fram till Sidas val av insatser.

5.1.1 Otydligt vilka vägval och prioriteringar som legat bakom flera av Sidas val av samarbetspartner och biståndsformer

Utifrån vår analys av 30 insatser inom 5 strategier konstaterar vi följande:

- För en tredjedel av insatserna *har* det varit möjligt att följa en koppling mellan det eller de mål i strategin som insatsen ska bidra till, Sidas

¹⁶⁹ För en beskrivning av hur vi genomfört fallstudien, se bilagorna 1–3. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

operationalisering av målen och valet av insats, samarbetspartner och biståndsform. Det innebär att Sida har operationaliserat strategin och redovisat övergripande vägval och prioriteringar för att bidra till strategins mål, och motiverat dessa. Det har också varit möjligt att följa en koppling mellan operationaliseringen och Sidas val av insats.

- För en tredjedel av insatserna har vi endast *delvis* kunnat följa en koppling. Det beror främst på att vi endast har kunnat följa en koppling mellan insatsen och Sidas operationalisering av något eller några av de strategimål som insatsen ska bidra till, men inte samtliga mål. Men det kan även bero på att Sida har redovisat tydliga prioriteringar, som varit i linje med insatsen, men utan att motivera dem.
- För den sista tredjedelen av insatserna har vi *inte* kunnat följa en koppling. Det innebär att vi inte kunnat följa en koppling mellan det eller de mål i strategin som insatsen ska bidra till, Sidas operationalisering av målen och valet av insats, samarbetspartner och biståndsform. Det beror på att Sida inte redovisat vägval och prioriteringar inom ramen för strategin, eller att de vägval och prioriteringar som gjorts inte varit möjliga att koppla till de insatser som vi granskat.

5.1.2 Kopplingen mellan mål, operationalisering och Sidas val varierar både mellan och inom strategier

Enligt vår analys finns det inga tydliga mönster kring när det varit, eller inte varit, möjligt att följa en koppling mellan strategimålen, Sidas operationalisering och Sidas val av insats, samarbetspartner och biståndsform. De insatser som vi har kunnat följa en koppling för har till exempel genomförts både inom nyare och äldre strategier som vi analyserat i våra fallstudier.¹⁷⁰ Det finns inte heller några tydliga skillnader mellan större och mindre insatser.

Vidare har Sidas redovisning av vägval och prioriteringar i strategiplaner och strategirapporter varierat mellan olika strategier i våra fallstudier, men också mellan olika stödområden inom en och samma strategi. Sidas redovisningar av vägval och prioriteringar inom ramen för strategierna är till exempel inte entydigt tydligare för nyare strategier jämfört med äldre.

¹⁷⁰ Strategierna som vi analyserat är beslutade mellan 2014 och 2018. Se vidare avsnitt 1.4.

5.1.3 Svårt att följa Sidas övergripande vägval och prioriteringar utifrån olika dokument och intervjuer

Vår analys bygger både på dokumentstudier (inklusive studier av interna arbetsdokument) och på information från intervjuer på Sida. I det här avsnittet redovisar vi i vilken utsträckning som olika typer av dokument och intervjuer bidragit till att belysa vilka övergripande vägval och prioriteringar som Sida gjort inför Sidas val av samarbetspartner och biståndsform.

Granskningen visar att Sidas *strategiplaner* och *strategirapporter* har innehållit få eller översiktliga beskrivningar av vägval och prioriteringar som gjorts inom ramen för strategierna. Sida har över lag inte redovisat och motiverat vilka övergripande vägval och prioriteringar som Sida ska fokusera på för att bidra till strategiernas mål. Det är till exempel inte alltid tydligt hur Sida kommer fram till vilka förändringar som behövs för att nå målen, vilka målgrupper som Sida bör rikta sig till och vilka typer av insatser, samarbetspartner och biståndsformer som därmed bör vara aktuella. I de fall Sida har redovisat sådana prioriteringar framgår sällan förklaringar till hur Sida kommit fram till och underbyggt dem, det vill säga *varför* prioriteringarna gjorts för att bidra till målen.

En förklaring till att vägval och prioriteringar inte framgått av Sidas strategiplaner eller strategirapporter kan vara att det inte fanns något krav på att Sida skulle redovisa detta i form av förändringsteorier förrän 2017, samtidigt som de fem strategier som vi analyserat för fallstudier började gälla mellan 2014 och 2018 (vilket vi även beskrivit i kapitel 4). Det innebär att Sida i huvudsak hade operationaliserat flera av strategierna innan regeringen införde kravet på att förändringsteorier skulle tas fram (2017) samt innan Sida införde kravet att förändringsteorin skulle dokumenteras i strategiplanen (2018). Sida har inte heller alltid tillämpat kravet på att ta fram och redovisa förändringsteorier på äldre strategier i det löpande arbetet, vilket inneburit att de strategiplaner som Sida tagit fram efter 2018, och som avsett äldre strategier, inte nödvändigtvis innehållit förändringsteorier heller. Samtidigt visar vår granskning att Sidas strategiplaner inte är entydigt tydligare för nyare strategier jämfört med äldre strategier i våra fallstudier, eller vice versa (som vi nämnt ovan). Granskningen visar även att arbetet med förändringsteorier även fortsatt är ett utvecklingsområde för Sida (se kapitel 4).

Interna arbetsdokument som vi har tagit del av, såsom *operationaliseringsplaner* och *multidimensionella fattigdomsanalyser*, har ibland bidragit till att tydliggöra Sidas övergripande vägval och prioriteringar, och kopplingen till insatserna. Till exempel kunde flera insatser som inte var underbyggda genom Sidas strategiplaner och

strategirapporter motiveras genom Sidas interna arbetsdokument. Arbetsdokumenten innehåller ofta en problembeskrivning och en analys av utvecklingsutmaningarna i strategikontexten, samt slutsatser kring vilka områden som Sida bedömer vara viktiga att prioritera och arbeta med. Men inte heller i dessa dokument är det alltid tydligt *varför* Sida har dragit angivna slutsatser och på vilket sätt som de är kopplade till den övergripande problembeskrivningen.

Sidas *beredningar* av, och *beslut* om, insatser har bidragit till att belysa en koppling mellan strategimål, operationalisering och insats för ett fåtal insatser. För samtliga insatser har Sidas beredningar och beslut innehållit tydliga motiveringar till varför insatserna är relevanta i förhållande till det eller de strategimål som insatsen ska bidra till. Men eftersom Sidas övergripande vägval och prioriteringar för strategin ofta varit otydliga är det svårt att följa varför Sida valde just den här insatsen. För tre insatser har dock Sidas beredningar av och beslut om insatser redovisat övergripande vägval och prioriteringar som tydliggjort kopplingen strategimål, Sidas operationalisering och insatsen.

För tre ytterligare insatser har *intervjuer* kunnat förtydliga vilka vägval och prioriteringar som legat bakom valet av en insats, när informationen från Sidas dokumentation inte varit tillräcklig. Anledningen till att intervjuer bidragit till detta i så begränsad utsträckning är delvis att de handläggare som var med när insatserna i vårt urval valdes av Sida inte längre arbetar med insatsen, inte längre arbetar på Sida eller inte längre minns hur processen såg ut. Det förekommer även att medarbetare på Sida endast ansvarat för beredningen av insatser, och att de inte själva deltagit i att operationalisera strategin och att utveckla förändringsteorier för den. De har därför inte kunnat redogöra för viktiga vägval som gjorts på strateginivå och som eventuellt lett till valet att planera beredningen av insatsen.¹⁷¹

5.2 Sida har valt nya samarbetspartner utifrån en analys av möjliga alternativ för drygt hälften av insatserna

Sida har valt samarbetspartner utifrån en analys av möjliga alternativ för drygt hälften av de insatser som är helt eller delvis nya i våra fallstudier.¹⁷² När Sida fortsätter ett samarbete med en befintlig partner hänvisar Sida ofta till goda

¹⁷¹ E-post från Sida, 2021-05-17 samt Intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-06-22.

¹⁷² 16 av de 30 insatser som omfattats av granskningen har varit helt eller delvis nya. En helt ny insats innebär att insatsen är helt ny inom strategin, medan en delvis ny insats är en insats som är en fortsättning på en tidigare insats men där Sida valt att byta samarbetspartner eller biståndsform. Detta till skillnad från insatser som bygger vidare på en tidigare insats och som genomförs med samma samarbetspartner och biståndsform som tidigare. Se bilaga 1 för en översikt av vårt urval av insatser.

erfarenheter med partnern eller att partnern saknar motsvarighet. Granskningen visar vidare att få avvägningar görs i valet av biståndsform eftersom Sida prioriterar kärnstöd och programstöd. Därtill finns vissa praktiska faktorer som påverkar Sidas möjligheter att välja partner såsom personalresurser.

5.2.1 Sida motiverar val av nya samarbetspartner i jämförelse med andra aktörer för drygt hälften av insatserna i vår analys

Som vi nämnt i kapitel 2 hanterar Sida sina insatser enligt en process i fyra steg.¹⁷³ Sida identifierar dock ofta specifika samarbetspartner i "steg noll", det vill säga i ett steg före den formella insatshandlingen.¹⁷⁴ Det finns ingen Sida-gemensam process eller kriterier för hur Sida ska välja ut samarbetspartner i steg noll, och därmed inte heller några krav på att Sida dokumentera eventuella urval av samarbetspartner i steg noll. I granskningen har vi ändå undersökt om Sida i sitt arbete, i den mån det är möjligt, har gjort en analys av möjliga alternativ till samarbetspartner och biståndsformer i valet av nya insatser.¹⁷⁵

Granskningen visar att Sida har valt samarbetspartner utifrån en analys av möjliga alternativ för drygt hälften av de insatser som är helt eller delvis nya. Det vill säga insatser som är helt nya inom strategin, eller insatser som är en fortsättning på en tidigare insats men där samarbetspartnern eller biståndsformen är ny.

Sida har i dessa fall redogjort för andra aktörer som varit verksamma på området och motiverat varför den aktuella samarbetspartnern valdes. Sida har motiverat detta antingen i beredningarna av insatserna eller i de intervjuer vi genomfört på Sida. Sidas motiveringar har i dessa fall oftast varit kortfattade. Men i vissa fall har Sida ställt upp interna kriterier för att bedöma olika möjliga samarbetspartner och dokumenterat den bedömningen.

För de resterande nya eller delvis nya insatserna har vi inte kunnat bedöma om Sida har gjort en analys av möjliga alternativ till samarbetspartner, eftersom varken de dokument som vi tagit del av eller de intervjuer som vi genomfört har tydliggjort detta.

¹⁷³ Sida, Regel för att hantera biståndsinsatser, 2021.

¹⁷⁴ Se till exempel våra iakttagelser i avsnitt 4.2. Se även Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning - en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, 2020, s. 71–72 samt Danielsson m.fl., *Utvärdering av ändamålsenligheten i Sidas arbete med insatshandling - Slutrapport*, 2016, s. 89.

¹⁷⁵ Vi menar att detta är rimligt för att säkerställa att Sida väljer de samarbetspartner och biståndsformer som förväntas bidra till uppsatta mål i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Se våra operationaliserade bedömningsgrunder i avsnitt 1.3.

5.2.2 Fortsatt stöd till befintliga samarbetspartner motiveras av goda resultat eller att samarbetspartnern saknar motsvarighet

Sida redogör sällan för om alternativa samarbetspartner varit aktuella för insatser som helt bygger vidare på en tidigare, det vill säga insatser som är en fortsättning på en tidigare insats och där samarbetspartnern och biståndsformen är densamma. I beredningar av och beslut om att fortsätta lämna stöd till en insats har Sida i stället hänvisat till de erfarenheter som Sida har från den tidigare insatsen och motiverat varför insatsen är fortsatt relevant för målet. Vi har bedömt detta som rimligt, eftersom det finns goda skäl till att ge fortsatt stöd till befintliga insatser framför att avsluta dem till förmån för andra alternativ, förutsatt att insatsen fortfarande är relevant för strategimålen och Sidas operationalisering av målen.

Sida har flera anledningar till att prioritera som de gör. Det kan till exempel vara motiverat att bygga vidare på befintliga insatser och samarbeten för att uppnå långsiktighet i resultat i biståndet.¹⁷⁶ Vidare är det en större omkostnad för Sida att inleda nya insatser jämfört med att fortsätta med redan etablerade samarbeten.¹⁷⁷ Våra intervjuer har visat att Sida sällan avslutar en insats i förtid.¹⁷⁸

5.2.3 Få avvägningar görs i valet av biståndsform

Sida eftersträvar bredare biståndsformer, så som kärnstöd och programstöd framför smalare stöd, så som projektstöd, när det är möjligt. Det framgår av våra intervjuer och är i linje med vår förståelse av Sidas arbete med en programbaserad ansats. Inom en programbaserad ansats ska Sida prioritera bistånd till breda program som utgår från lokala organisationers egen verksamhet, vilket Sida menar är lättare att göra genom breda stöd, även om det inte utesluter andra biståndsformer.¹⁷⁹ Enligt flera intervjupersoner har inte alla samarbetspartner tillräcklig kapacitet för att ta emot breda stöd¹⁸⁰ och Sida kan i sådana fall arbeta för att stärka samarbetspartnerns kapacitet, med målet att partnern kan hantera bredare stöd i framtiden.¹⁸¹

Granskningen visar att Sida väljer projektstöd framför programstöd i vissa fall. Detta gäller bland annat om Sida vill stödja en specifik del av en samarbetspartners

¹⁷⁶ Till exempel i intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-06-30 b.

¹⁷⁷ Intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-06-02.

¹⁷⁸ Till exempel intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-06-10.

¹⁷⁹ Se vidare avsnitt 4.1.5. Se även Sida, *Guidance on Programme-Based Approaches*, 2008, s. 21.

¹⁸⁰ Till exempel i intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-05-27.

¹⁸¹ Intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-06-02 samt 2021-07-07.

verksamhet, till exempel för att det är enbart en del av parternas verksamhet som är relevant för strategimålen.¹⁸² I några fall har situationen i landet och handläggarnas erfarenhet av att handlägga programstöd påverkat om Sida väljer programstöd eller projektstöd.¹⁸³ I exempelvis Guatemala har Sida uttryckt att förutsättningarna för program- och kärnstöd är sämre i jämförelse med andra länder, eftersom det finns en begränsning i möjliga samarbetspartner som har kapacitet att hantera bredare stöd. En annan anledning är att det saknas en kritisk massa av andra givare som har verksamhet i landet, vilket gör att det inte finns till exempel givargemensamma fonder, som är en bredare typ av stöd.¹⁸⁴

5.2.4 Faktorer som påverkar Sidas val av samarbetspartner

Vår granskning visar att det finns flera generella faktorer som i olika utsträckning påverkar och begränsar Sidas möjligheter att välja samarbetspartner och som är viktiga för förståelsen för iakttagelserna i denna rapport. Sidas valmöjligheter är till exempel begränsade till samarbetspartner som har tillräcklig kapacitet för att hantera de bidrag som Sida lämnar till dem. Sida gör också flera avvägningar när samarbetspartner väljs, till exempel avvägningar utifrån vilka personalresurser enheten har.

Valet av insats kommer oftast före valet av samarbetspartner

Vår granskning visar att Sida oftast väljer en ny samarbetspartner utifrån en analys av strategin och de mål som Sida ska bidra till, snarare än vilken typ av samarbetspartner som Sida vill samarbeta med. Valet av insats kommer därmed ofta före valet av samarbetspartner. Om Sida till exempel bedömer att läroplansutveckling är en viktig förutsättning för att bidra till ett mål om förbättrade utbildningsmöjligheter, så påverkar det vilka samarbetspartner som är lämpliga att välja, jämfört med om prioriteringen hade varit en annan, till exempel att stödja tillgången till utbildning på landsbygden. Enligt vår granskning görs valet av biståndsform också oftast efter att valet av samarbetspartner har gjorts. Valet av biståndsform görs i sådana fall bland annat utifrån den tilltänkta samarbetspartnerns kapacitet.

¹⁸² Intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-06-16 b; 2021-05-27, samt möte med företrädare för Sida, 2021-09-07. Se även till exempel Sida, *UNESCO Education Support 2018-2021. Beredning av insats*, 2018, s. 4–5.

¹⁸³ Intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-07-02 samt 2021-07-06.

¹⁸⁴ Intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-07-07.

Valet av biståndsform kan dock föregå valet av samarbetspartner i vissa fall¹⁸⁵, till exempel om Sida har identifierat ett behov av en särskild typ av biståndsform, som innovativa finansieringsmekanismer eller biståndsformer som mobiliserar näringslivets resurser. Likaså kan valet av partner i vissa fall föregå valet av insats. Till exempel om Sida utifrån en analys av insatsportföljen prioriterar att arbeta med en särskild typ av aktör, eller en specifik aktör.

Regeringens strategier påverkar Sidas val av samarbetspartner

Regeringens strategier är styrande för Sidas val av samarbetspartner. Som vi beskrivit i kapitel 3 preciserar strategierna ofta ändamål, sektorer eller målgrupper för biståndet, till exempel stärkt kapacitet hos offentliga institutioner eller förbättrad tillgång till utbildning för flickor och kvinnor. Strategierna kan också innehålla styrsignaler om vilka samarbetspartner och biståndsformer som Sida kan eller bör tillämpa, vilket vi nämnt i kapitel 3.

Vissa strategier som Sida ansvarar för att genomföra styr utvecklingssamarbetet i en region eller inom ett visst tematiskt område globalt. För sådana strategier behöver Sida därför ofta samarbeta med större aktörer som bedriver verksamhet i flera länder, regionalt eller globalt, och ibland också aktörer som kan hantera stora bidrag.¹⁸⁶ Strategin som styr Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Afrika Söder om Sahara har till exempel preciserat att verksamheten huvudsakligen ska genomföras i samarbete med regionala aktörer.¹⁸⁷

Sida behöver samarbeta med samarbetspartner som har tillräcklig kapacitet att hantera bidrag och göra bra verksamhet av dem

En betydelsefull del av Sidas val av samarbetspartner handlar om att bedöma en tilltänkt samarbetspartners kapacitet. Sidas valmöjligheter är därmed begränsade till samarbetspartner som har tillräcklig kapacitet för att hantera de, ibland stora, bidrag som Sida ska lämna till dem. En samarbetspartner behöver till exempel ha en god intern styrning och kontroll, en stabil organisation och god förmåga att styra, följa upp och rapportera om den verksamheten som genomförs.¹⁸⁸ Ibland kan det därför enligt intervjupersoner endast finnas ett fåtal aktörer som Sida har

¹⁸⁵ Se till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-21 a samt 2021-06-02.

¹⁸⁶ Se till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-05-27 samt 2021-06-30.

¹⁸⁷ Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Afrika söder om Sahara 2016–2021*. Bilaga till regeringsbeslut UD2016/11352/AF.

¹⁸⁸ Se Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2021 samt Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälplexer 2021*. Se till exempel även intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-30 b; 2021-07-07; 2021-06-08 samt 2021-05-11.

möjlighet att samarbeta med, beroende på det land eller den kontext som Sida ska verka inom.¹⁸⁹

Vår granskning visar att Sidas val av insats kan påverka vilka samarbetspartner som blir aktuella för Sida, men också att en samarbetspartners kapacitet kan påverka utformningen av insats, till exempel hur stort det finansiella stödet till insatsen blir och om insatsen är bred eller mer avgränsad.¹⁹⁰

Avvägningar utifrån risker och samarbetspartnerns kapacitet

Enligt flera intervjupersoner kan de krav som ställs på samarbetspartnerns kapacitet också bidra till att Sida i hög utsträckning väljer att samarbeta med kända och etablerade aktörer som är förknippade med lägre risk, till exempel svenska eller internationella civilsamhällesorganisationer framför lokala.¹⁹¹ Men det kan också handla om att Sida bedömt att det inte är möjligt att samarbeta direkt med en offentlig institution i ett samarbetsland, och i stället väljer att samarbeta med en multilateral organisation som i sin tur riktar kapacitetsstärkande åtgärder mot den offentliga institutionen i fråga.

Avvägningar utifrån Sidas personalresurser och insatsernas finansiella storlek

Sida behöver också väga sina val av samarbetspartner mot strategins budget och de personalresurser som finns på den strategigenomförande enheten. Enligt våra intervjuer på Sida är detta en betydelsefull faktor för antalet insatser som enheten hanterar inom en strategi, samt för storleken på insatserna.¹⁹² Till exempel har det haft viss betydelse för Sidas val av insatser där samarbetspartnerns uppgift är att vidareförmedla bidrag till flera andra aktörer i ett andra eller tredje led.¹⁹³ Men det kan också motivera att Sida har valt ett antal insatser där samarbetspartnern har

¹⁸⁹ Se till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-30 b; 2021-07-07 samt 2021-05-26.

¹⁹⁰ Bland de insatser som omfattats av vår granskning ingår till exempel insatser där Sida valt en samarbetspartner som haft kapacitet att hantera stora bidrag, i syfte att vidareförmedla bidrag till organisationer i andra och tredje led (till exempel insatsen CIWA i Afrika söder om Sahara). Men det har också ingått insatser där Sida hade svårt att hitta en lämplig samarbetspartner för det tänkta ändamålet, och att Sida därför valde att genomföra en liten och avgränsad insats som var anpassad till samarbetspartnerns kapacitet (till exempel insatsen Small Arms Regulation i Guatemala).

¹⁹¹ Se till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-30 b och 2021-07-07. Jämför även intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-15 c; 2021-06-21 b; 2021-06-14 a samt 2021-06-18.

¹⁹² Se till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-06-10; 2021-06-18; 2021-06-30 b; 2021-06-23 c; 2021-06-30; 2021-06-02; 2021-08-18; 2021-06-08 samt 2021-06-23 b.

¹⁹³ Till exempel insatserna CIWA i Afrika söder om Sahara och Action Aid i Zambia.

förmåga att hantera stora bidrag, som multilaterala organisationer eller internationella civilsamhällesorganisationer.¹⁹⁴ Det påverkar också i vilken utsträckning som Sida har möjlighet att inleda nya insatser med nya samarbetspartner, eftersom det är förenat med en uppstartskostnad jämfört med att bereda en insats som är en fortsättning på en tidigare insats och med samma samarbetspartner.

Sida väljer olika typer av samarbetspartner för en blandad portfölj

När Sida väljer samarbetspartner för att genomföra strategier har Sida en generell strävan efter att uppnå en blandning av olika typer av samarbetspartner, stora som små, lokala som internationella. Det framgår av våra intervjuer med cheferna för Sidas strategigenomförande enheter.¹⁹⁵ Strävan att uppnå en blandning gäller även för olika typer av insatser och olika typer av biståndsformer, till exempel att Sida eftersträvar att ha såväl stora som små insatser, samt insatser som syftar till institutionsbyggande, normativt arbete, påverkansarbete eller samhällsservice, så som hälsojourer eller utbildning, med mera. Anledningen till att ha en blandad portfölj är både att sprida riskerna och att kunna arbeta för resultat på olika sätt.¹⁹⁶

5.3 Lärdomar har inte tydligt påverkat val av samarbetspartner eller biståndsform

Det framgår hur Sida har beaktat tidigare lärdomar och resultat för hälften av de insatser som vi har analyserat. Men för den andra hälften av insatserna har det inte varit möjligt, eller endast delvis möjligt, att följa om och hur Sida beaktat tidigare lärdomar. Granskningen visar att Sida använder tidigare erfarenheter och lärdomar i större utsträckning för att påverka utformningen av en insats, och i mindre utsträckning för att välja samarbetspartner eller biståndsform. Vidare är det vanligare att Sida redovisar lärdomar för insatser som helt eller delvis bygger på tidigare insatser, än för insatser som är helt nya. Merparten av de erfarenheter som redovisas är dessutom positiva, snarare än negativa.

¹⁹⁴ Jämför till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-05-27 och 2021-06-02.

¹⁹⁵ Se till exempel intervjuer på strategigenomförande enheter på Sida, 2021-05-27 samt 2021-06-15 c.

¹⁹⁶ Ibid.

5.3.1 Svårt att följa hur Sida har omhändertagit tidigare lärdomar för flera insatser

Granskningen visar att Sida har beaktat tidigare lärdomar och resultat för hälften av de insatser som vi har analyserat. Men för den andra hälften av insatserna har det inte varit möjligt, eller endast delvis möjligt, att följa om och hur Sida beaktat tidigare lärdomar.¹⁹⁷ Det finns även flera exempel på lärdomar från tidigare insatser som framstår som betydelsefulla men där det är oklart om eller hur de har omhändertagits av Sida i beredningen av nya insatser. Detta behöver inte betyda att Sida inte har tagit hand om lärdomarna, men det innebär att det inte går att följa om de har tagits om hand utifrån de beredningar som vi analyserat.

En förklaring till att det inte alltid går att följa hur viktiga lärdomar har omhändertagits kan vara att Sida ofta beslutar om att fortsätta med en ny fas i en insats parallellt med att den tidigare fasen avslutas, och att Sida därför inte färdigställer den avslutspromemoria som ska tas fram för den tidigare insatsen förrän efter att den nya fasen av insatsen är beslutad. Syftet med avslutspromemorian är att bidra till organisatoriskt lärande genom att de lärdomar som framgår i den ska vara användbara i kommande beredningar med samma samarbetspartner eller i liknande insatser i andra länder och regioner. Avslutningspromemorian ska bland annat innehålla en bedömning av uppnådda resultat i förhållande till insatsens mål. Den ska även innehålla lärdomar kring partners kapacitet och lärdomar kring Sidas val av insats och Sidas insatshantering.¹⁹⁸

Avslutningspromemorian för den tidigare insatsen är oftast inte färdigställd när Sida fattar beslut om den nya insatsen. I vår granskning finns det exempel på där Sida har redovisat lärdomar från en tidigare insats i en avslutspromemoria, men där det varit oklart om Sida tagit hand om lärdomarna vid beredningen av den nya insatsen. Ingen av de beredningar som vi studerat refererar heller till avslutningspromemorior för tidigare insatser.

¹⁹⁷ För en tredjedel av insatserna som vi analyserat har det inte varit möjligt att följa om och hur Sida tagit hand om lärdomar från tidigare.

¹⁹⁸ Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter 2021*, s. 235–241.

5.3.2 Sida beaktar tidigare lärdomar främst vid utformning av insatser

Vår granskning visar att Sida omhändertar lärdomar på olika sätt i beredningen av insatser. Det är till exempel vanligt att Sida i beredningen framhåller att risker eller lärdomar från tidigare insatser ska hanteras genom dialog med samarbetspartnern och vid uppföljningen av insatsen.¹⁹⁹ Men enligt vår granskning tar Sida huvudsakligen hand om lärdomar i utformningen av insatser inklusive ändringar i insatsavtalet.

Till exempel bidrog Sidas lärdomar från en tidigare insats till att påverka utformningen av ett FN-program som Sida lämnat stöd till och vars syfte var att stödja offentliga institutioner att tillhandahålla samhällsservice på lokal nivå. Programmet byggde vidare på en föregångare som hade utvärderats och fått kritik på flera områden. Föregångaren hade varit alltför omfattande och jämställdhetsperspektivet varit haltande, vilket bland annat medförde att det nya programmet var mer avgränsat.²⁰⁰ Sida har hanterat lärdomar på liknande sätt för ungefär hälften av insatserna som ingått i granskningen, det vill säga att det är i utformningen av insatsen som Sida omhändertagit tidigare erfarenheter.

Sida har i lägre utsträckning använt tidigare erfarenheter och lärdomar för att välja samarbetspartnern eller biståndsformen. Endast för ett fåtal insatser har lärdomar tydligt påverkat Sidas val av samarbetspartner och valet av biståndsform. Intervjuer har däremot pekat på att lärdomar kan leda till att insatser fasas ut och därmed att Sida väljer bort en samarbetspartner, vilket vi beskriver nedan.

5.3.3 Lärdomar kan bidra till att Sida väljer bort en samarbetspartner

Av våra intervjuer framgår att negativa lärdomar om en insats kan påverka om Sida väljer att fasa ut en insats eller inte. Sida har uppgett i intervjuer att om en insats har bristande resultat, eller om det förekommer problem med partnern eller oegentligheter, försöker Sida i första hand stärka partnerns kapacitet att möta målen eller bekämpa korruption.²⁰¹ Ibland ställer Sida krav på partnern att åtgärda allvarliga problem.²⁰² Om det däremot förekommer oegentligheter eller bristande resultat, i kombination med att regeringen beslutat om en ny strategi där insatsen

¹⁹⁹ Till exempel Sida, *WHO Core voluntary contribution 2018-2019 Beredning av insats*, 2018.

²⁰⁰ Se Sida, *UNDP-LOGO Local Governance Afghanistan 2016-2020, Beredning av insats*, u.å.

²⁰¹ Intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-06-30 b samt 2021-06-02.

²⁰² Intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-06-02.

inte längre är lika relevant, ser Sida över om insatsen bör fasas ut.²⁰³ Ytterligare en anledning till att Sida fasar ut insatser som har framkommit i våra intervjuer är när insatsen har pågått väldigt länge utan att förbättringar sker. Ibland räcker detta ensamt som anledning att fasa ut. Att insatsen upphör att vara relevant utifrån en ny strategi kan i sig själv vara en tillräcklig anledning att fasa ut en insats. Granskningen visar att det oftast förekommer i kombination med att det gått lång tid och utan att förbättringar sker.²⁰⁴

5.3.4 Sida hänvisar till lärdomar i högre utsträckning för insatser som fortsätter jämfört med för insatser som är helt nya

Granskningen visar att Sida i större utsträckning hänvisar till tidigare lärdomar för insatser som helt eller delvis är en fortsättning på tidigare insatser, jämfört med insatser som är helt nya. När det gäller insatser som är fortsättningar på tidigare insatser har Sida i beredningen av 12 av 19 insatser hänvisat till tidigare lärdomar på ett utförligt sätt. Men när det gäller de 11 insatser som är helt nya är det endast för 2 insatser som Sida har hänvisat till tidigare lärdomar.

För insatser som är en fortsättning på tidigare insatser kan det vara logiskt att det finns tidigare och mer direkta lärdomar som är relevanta för Sida att hänvisa till, medan insatser som är helt nya kan sakna en tydlig "föregångare" eller liknande insatser att jämföra med och dra lärdomar från. För varken nya insatser eller insatser som är fortsättningar på tidigare insatser framgår det dock tydligt om eller hur Sida har beaktat eventuella lärdomar som dragits på övergripande nivå, det vill säga på strateginivå, stödområdesnivå eller för enskilda strategimål.

5.3.5 Sidas redovisar främst positiva lärdomar och lärdomar om partnerns kapacitet

Granskningen visar att Sida hänvisar till både positiva och negativa lärdomar från tidigare insatser vid beredning av insatser, men att lärdomarna företrädesvis är positiva. De typer av lärdomar som oftast förekommer rör samarbetspartnerns kapacitet. Nästan samtliga insatser i vårt urval hänvisar till någon form av lärdom om partnerns kapacitet. Till exempel rör det organisationens finansiella redovisning, arbete med att integrera jämställdhets- eller klimatperspektiv, eller organisationens styrning och ledarskap. Detta kan förklaras av att en stor del av beredningen av en insats syftar till att bedöma partnerns kapacitet, särskilt

²⁰³ Intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-06-30 b.

²⁰⁴ Intervju på strategigenomförande enhet på Sida, 2021-05-27 samt 2021-06-30 a.

samarbetspartnerns jämställdhets- och klimatarbete, vilket utgör ett bedömningsområde vid beslut om en insats.

Sida redogör främst för negativa lärdomar inom de områden där Sida måste redogöra för parternas kapacitet, vilket särskilt gäller parternas förmåga i jämställdhets- och miljöfrågor.

I samtliga beredningar av fortsättningar på tidigare insatser hänvisar Sida till resultat som uppnåddes under insatsens tidigare fas, hänvisningarna rör sällan effekter på kort och medellång sikt. Sida hänvisar till exempel till antalet genomförda enkätundersökningar, antalet bönder som har ökad tillgång till marknader eller att resultat eller indikatorer har uppnåtts utan hänvisningar till vad dessa utgörs av. Om Sida hänvisar till effekter som tidigare insatser har bidragit till att uppnå är det vidare oftast oklart varifrån informationen kommer.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringen och Sida har skapat förutsättningar för effektiva val av samarbetspartner och biståndsformer i genomförandet av svenskt bistånd. En bärande del i Riksrevisionens granskning är att effektiva val förutsätter att valen också är väl underbyggda.

Den övergripande slutsatsen är att Sida inte varit tillräckligt tydliga med vilka vägval och prioriteringar som Sida gjort för att operationalisera strategier och för att bidra till att nå strategiernas mål. Det går därför inte att följa hur Sida bedömt att de valda insatserna skulle vara de mest effektiva för att bidra till att nå målen.

Riksrevisionen konstaterar att Sida sedan 2018 ställer krav på att redovisa förändringsteorier i interna strategiplaner. Sådana förändringsteorier syftar till att beskriva de övergripande vägval och prioriteringar som Sida gör inom ramen för strategierna, och resonemanget bakom dem. Sida bör därför säkerställa att detta krav får genomslag i verksamheten så att Sida tydliggör och motiverar sina vägval och prioriteringar för strategier och dokumenterar detta i sina strategiplaner.

Riksrevisionen bedömer också att regeringens styrning i huvudsak ger Sida möjligheter att anpassa genomförandet av strategier till kontexten, men att styrningen bör bli tydligare och mer fokuserad så att Sida får bättre möjligheter att göra effektiva val utifrån sin egen kompetens och analys.

Det övergripande målet för svenskt internationellt bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Regeringen operationaliserar biståndsmålet genom att bland annat besluta om strategier för utvecklingssamarbete, för vilka Sida ansvarar för en stor del av genomförandet. Sida förmedlar en betydande del av Sveriges internationella bistånd. Under 2020 uppgick beloppet till 26,2 miljarder kronor. Merparten av medlen finansierar insatser som andra aktörer genomför i partnerskap med Sida. Sidas val av insatser och samarbetspartner är därmed centrala för hur biståndsmedlen används och vad de förväntas uppnå för resultat.

Svensk biståndsverksamhet utmärks av en relativt långtgående delegering så att beslut och genomförande så långt som möjligt ska kunna anpassas till lokala kontexter. Delegeringen är motiverad men kan samtidigt medföra utmaningar för både regeringen och Sida att styra biståndet och att säkerställa att effektiva val görs för att bidra till att nå uppsatta mål. Riksrevisionen har genomfört granskningen mot bakgrund av dessa utmaningar och biståndets omfattning. Slutsatserna av granskningen redovisas nedan.

6.1 Svårt att följa hur Sidas val hänger ihop med övergripande prioriteringar och tidigare lärdomar

Riksrevisionen bedömer att Sidas interna styrning och stöd i huvudsak ger handläggare och chefer de ramar som behövs för att kunna välja samarbetspartner och biståndsformer och för att på ett effektivt sätt bidra till att nå uppsatta mål. Sida har dock inte varit tillräckligt tydliga med vilka vägval och prioriteringar som Sida gjort och varför, inom ramen för strategierna. Många av Sidas val är därför inte väl underbyggda enligt granskningens kriterier.

Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att Sidas interna styrning, som innebär att Sida sedan 2018 ska redovisa förändringsteorier i sina strategiplaner, är bra men att den behöver få ett större genomslag i verksamheten. Sida behöver tydliggöra och dokumentera sina vägval och prioriteringar så att det går att följa vilka överväganden som lett fram till Sidas val av partner och biståndsform. Det skulle också bidra till ett institutionellt minne och till att förbättra möjligheterna till uppföljning och lärande.

6.1.1 Sidas övergripande vägval och prioriteringar är otydliga

Riksrevisionen bedömer att Sida inte varit tillräckligt tydliga med vilka vägval och prioriteringar som Sida har gjort och varför inom ramen för strategierna. Det begränsar transparensen i Sidas genomförande och gör det svårt att följa varför Sida valt sina insatser, samarbetspartner och biståndsformer, till exempel framför andra alternativ. Det går därför inte heller att följa hur Sida bedömt att de valda insatserna skulle vara de mest effektiva för att bidra till att nå uppsatta mål.

Sida har över lag inte redovisat vilka övergripande vägval och prioriteringar som Sida ska fokusera på för att bidra till strategiernas mål på ett effektivt sätt. Det är till exempel inte alltid tydligt hur Sida kommer fram till vilka förändringar som behövs för att nå målen, vilka målgrupper som Sida bör rikta sig till och vilka typer av insatser, samarbetspartner och biståndsformer som därmed bör väljas. I de fall Sida har redovisat sådana prioriteringar framgår sällan förklaringar till hur Sida kommit fram till och underbyggt dem.

Sida motiverar däremot, i beredningar av och beslut om insatser, hur en enskild insats är relevant i förhållande till det eller de strategimål som insatsen ska bidra till. Men eftersom de övergripande vägvalen och prioriteringarna är otydliga är det svårt att följa vilka överväganden som lett fram till att insatsen valdes. Det är med andra ord svårt att följa en koppling mellan strategiernas mål, Sidas operationalisering av strategier och Sidas val av insatser.

6.1.2 Otydligheter kan delvis förklaras av att kravet på att ta fram förändringsteorier var nytt under den granskade perioden

Sida ska redovisa och motivera sina vägval och prioriteringar för genomförandet av strategier i sina årliga interna strategiplaner och i den första strategirapport som Sida lämnar till UD. Vägvalen och prioriteringarna ska redovisas i form av så kallade förändringsteorier, vilket kan ses som en hypotetisk färdplan som ska beskriva hur Sida ska bidra till att nå strategimålen och resonemangen bakom färdplanen. Regeringen införde krav på att Sida skulle börja ta fram sådana förändringsteorier för strategier 2017. Sida anger också i sin interna styrning sedan 2018 att de strategigenomförande enheterna ska ta fram förändringsteorier och redovisa dem i strategiplaner.

Det kan finnas flera förklaringar till att Sidas vägval och prioriteringar ändå varit otydliga. En förklaring kan vara att Sida inte hade några interna krav på att redovisa detta i form av just förändringsteorier förrän 2018, samtidigt som Riksrevisionens granskning har inkluderat strategier som började gälla mellan 2014 och 2018. Det innebär att Sida i huvudsak hade operationaliserat flera av strategierna innan kravet på att förändringsteorier skulle tas fram började gälla. Sida har inte heller alltid tillämpat kravet på att ta fram och redovisa förändringsteorier på äldre strategier i det löpande arbetet, vilket inneburit att de strategiplaner som Sida tagit fram efter 2018, och som avsett äldre strategier, inte nödvändigtvis innehållit förändringsteorier heller.

En annan förklaring till att Sidas förändringsteorier varit otydliga kan vara att Sida också har behövt bygga upp kunskap om hur man tar fram förändringsteorier och att det interna stödet för detta har utökats successivt. En tredje förklaring kan också vara att regeringens strategier omfattar flera stödområden och många mål, vilket kan göra det svårt för Sida att ta fram ändamålsenliga förändringsteorier (se vidare avsnitt 6.2.1).

Samtidigt bedömer Riksrevisionen att Sidas arbete med att ta fram förändringsteorier för strategier inte är någon ny uppgift i sak. Att analysera hur Sida på ett effektivt sätt ska bidra till strategimålen, och att göra vägval och prioriteringar utifrån detta, kan förvisso vara en komplex uppgift att utföra och att redovisa. Men det är också en grundläggande uppgift för att kunna säkerställa ett effektivt genomförande av biståndet. Riksrevisionen bedömer därför att det borde ha varit möjligt att följa vilka övergripande vägval och prioriteringar som Sida gjort inom ramen för strategierna på ett bättre sätt under den granskade perioden, även om kravet på att ta fram just förändringsteorier infördes av regeringen först 2017. Granskningen visar också att i de fall som Sida har redovisat vägval och prioriteringar för strategier så har det funnits en variation såväl mellan som inom strategier. Vägvalen och prioriteringarna har inte varit entydigt tydligare för nyare strategier jämfört med äldre strategier i våra

fallstudier, eller vice versa. Granskningen visar också att arbetet med förändringsteorier även fortsatt är ett utvecklingsområde för Sida.

6.1.3 Sida behöver förbättra sin dokumentation av förändringsteorier för strategier

Riksrevisionen bedömer att Sida behöver tydliggöra, och dokumentera, de vägval och prioriteringar som Sida gör på övergripande nivå för att operationalisera strategier och för att bidra till strategiernas mål. Riksrevisionen bedömer därför att Sida bör säkerställa att den interna styrningen, som innebär att förändringsteorier ska tas fram och dokumenteras i strategiplaner, får genomslag i verksamheten.

Att tydliggöra sina övergripande vägval och prioriteringar innebär, enligt Riksrevisionen, till exempel att Sida motiverar vilka typer av resultat, samarbetspartner och biståndsformer som Sida bör prioritera i genomförandet av en strategi. De övergripande vägvalen och prioriteringarna kan avse strategin som helhet, strategins olika stödområden eller enskilda mål. Det innebär dock inte att Sida i sina strategiplaner bör redovisa överväganden som görs på insatsnivå, eller vilka specifika insatser eller samarbetspartner som Sida bör välja.

Enligt Riksrevisionen är dokumentationen av förändringsteorierna viktig för att kunna följa vilka övergripande prioriteringar som lett fram till Sidas val av samarbetspartner och biståndsform, och därmed skapa förutsättningar för effektiva val. Att Sida har insyn i dessa överväganden är betydelsefullt för att Sida ska kunna göra medvetna bedömningar av vilka samarbetspartner och biståndsformer som är mest effektiva för att bidra till att nå uppsatta mål.

Riksrevisionen har i granskningen genomfört både dokumentstudier och intervjuer för att i efterhand förstå vilka övergripande vägval och prioriteringar som gjorts inför Sidas val av samarbetspartner och biståndsform. Dokumentstudierna har inkluderat olika typer av centrala dokument, inklusive interna arbetsdokument, som Sida tar fram vid olika tidpunkter under genomförandet av strategier. Det har dock i många fall varit svårt att fånga vilka prioriteringar som Sida gjort och varför, eftersom Sidas dokumentation ofta varit kortfattad. De intervjuer som Riksrevisionen har genomfört har också i begränsad utsträckning bidragit till att tydliggöra detta, eftersom flera chefer och handläggare som var ansvariga för beredningen av insatserna antingen inte längre varit anställda på Sida eller inte deltagit vid Sidas operationalisering av strategin. För vissa handläggare var det också svårt att minnas hur de resonerat kring övergripande vägval och prioriteringar eftersom det förflutit viss tid. Det här betyder inte nödvändigtvis att Sida saknat grund för sina val av samarbetspartner och biståndsformer. Men

granskningen visar att det är svårt att i efterhand fånga vilka prioriteringar som gjorts och varför när dokumentation saknas och det sker personalförändringar.

Dokumentationen är därför viktig för att kunna följa hur Sida bedömt att de valda insatserna skulle vara de mest effektiva för att bidra till att nå uppsatta mål. Den bidrar också till ett institutionellt minne på Sida och till att förbättra möjligheterna till uppföljning och lärande, som i sin tur kan bidra till justeringar och nya prioriteringar framåt.

Om det inte är tydligt varför en insats valdes från början, och på vilka grunder som den ansågs vara lämpad för att bidra till att nå strategimålen, kan det till exempel bli svårt att bedöma insatsens fortsatta relevans. Det kan också bli svårt att i efterhand bedöma om de vägval och prioriteringar som tidigare gjorts, och de resonemang som legat bakom dem, var relevanta eller inte. Om vägvalen och prioriteringarna är tydliga och dokumenterade förbättrar det däremot Sidas möjligheter att dra övergripande lärdomar om sina val av samarbetspartner och biståndsformer, och att använda lärdomarna till att återkommande justera och underbygga strategigenomförandet framgent.

För att den interna styrningen ska få genomslag bedömer Riksrevisionen att Sidas ledning inklusive avdelningschefer behöver säkerställa att arbetet med att ta fram förändringsteorier och att redovisa dem är prioriterat och efterlevs. Samtidigt är det viktigt att Sidas arbete med att ta fram förändringsteorier, och att dokumentera dem, inte blir för omfattande eller förblir en engångsprodukt. Sida behöver därför dessutom utforma sin interna styrning så att de strategigenomförande enheterna har en rimlig ambitionsnivå vid framtagandet och dokumentationen av förändringsteorier. Dokumentationen behöver vara tydlig men samtidigt överskådlig så att den kan ses över löpande med syfte att förbättra Sidas genomförande.

6.1.4 Oklart hur tidigare resultat och lärdomar påverkat Sidas val av samarbetspartner eller biståndsformer

Granskningen visar att Sida beaktar tidigare resultat och lärdomar i valet av nya insatser i olika utsträckning. Det framgår sällan hur Sida har beaktat tidigare resultat och lärdomar i beredningar av insatser som är helt nya. För insatser som är fortsättningar på tidigare insatser framgår detta tydligare, men merparten av lärdomarna är då positiva, jämfört med negativa, och lärdomarna kommer huvudsakligen från den tidigare fasen av insatsen.

För varken nya insatser eller insatser som är fortsättningar på tidigare insatser framgår det dock tydligt om Sida har beaktat eventuella lärdomar som dragits på övergripande nivå inom ramen för strategin. Enligt Riksrevisionen bör Sidas

samlade lärdomar från tidigare insatser användas för att löpande vägleda Sidas vägval och prioriteringar inom strategin. Men de bör också kunna användas vid Sidas beredningar av insatser, både av helt nya insatser och sådana som är fortsättningar på tidigare insatser.

Sida använder huvudsakligen tidigare erfarenheter och lärdomar för att påverka utformningen av en insats, och i lägre utsträckning för att välja samarbetspartner eller biståndsform. Det finns dock även flera exempel på lärdomar från tidigare insatser som framstår som betydelsefulla men där det är oklart om eller hur Sida har beaktat dem i beredningen av insatser.

6.2 Regeringens styrning genom strategier är flexibel men är inte tillräckligt tydlig och fokuserad

Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning genom strategier ger Sida möjlighet att anpassa genomförandet utifrån lokala förutsättningar och förändringar i kontexten. Strategierna möjliggör för Sida att bedriva flera olika typer av verksamheter och Sida ges relativt stort utrymme att tolka och konkretisera strategierna, och till viss del prioritera vad som är mer eller mindre relevantt att fokusera på bland målen.

Samtidigt är strategierna omfattande och innehåller många styrsignaler som försvårar för Sida att genomföra en strategi på ett fokuserat och strategiskt sätt. Regeringen anger ofta flera teman inom ett stödområde, och strategiernas mål kan också bestå av flera mål i ett. Därutöver kan regeringen inkludera ytterligare styrsignaler i strategiernas verksamhetsbeskrivning. Riksrevisionen bedömer därför att styrningen blir otydlig och inte tillräckligt strategisk.

6.2.1 Strategiernas bredd försvårar Sidas förutsättningar att ta fram ändamålsenliga förändringsteorier

Riksrevisionen bedömer i avsnitt 6.1 att Sida inte varit tillräckligt tydliga med vilka vägval och prioriteringar som Sida gjort inom ramen för strategierna. Enligt Riksrevisionen kan det bland annat bero på att strategierna är för breda och omfattande. När strategierna innehåller stödområden och mål som omfattar flera beståndsdelar blir det svårare för Sida att göra tydliga och ändamålsenliga vägval och prioriteringar samt ta fram förändringsteorier som redovisar dessa.

Ett stödområde i en strategi kan till exempel ange att verksamheten ska bidra till jämställdhet, demokrati samt ökad respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer på samma gång. Det gör att det blir otydligt vilket område

som regeringen vill prioritera. Det kan i sin tur göra det svårt för Sida att göra egna vägval och prioriteringar som sedan ska påverka vilka insatser och partner som bör väljas. När strategierna är breda kan det också vara svårt för Sida att sammanfatta vägvalen och prioriteringarna i en förändringsteori för hela strategin. Samtidigt kan det bli krävande att bryta ned och ta fram förändringsteorier för varje mål, eftersom arbetet då blir mer omfattande. Att ta fram tydliga och ändamålsenliga förändringsteorier kan därför vara svårt.

6.2.2 Många och innehållsrika mål begränsar möjligheterna till helhetssyn i val av samarbetspartner och biståndsform

Att strategierna innehåller många och innehållsrika mål begränsar också möjligheterna för Sida att arbeta strategiskt och fokuserat. Det bidrar bland annat till att Sida ibland behöver välja flera och mer riktade insatser för att tydligt svara mot målen och verksamheten kan därför ibland upplevas som spretig. Det medför en risk för att insatser genomförs isolerat, utan att hänga ihop. Det kan också bidra till sämre genomslag, jämfört med om regeringens strategi och Sidas genomförande av den hade varit mer fokuserad.

Riksrevisionen bedömer därför att färre och mindre specifika mål skulle ge större utrymme för Sida att anpassa genomförandet efter egen analys och till kontexten. Det skulle också skapa bättre möjligheter för Sida att välja insatser som är ömsesidigt förstärkande för varandra och för målen. Det kan medföra att Sidas förvaltningsresurser används mer effektivt, men också att verksamheten bidrar till högre målpåfyllelse.

6.2.3 Tematiskt avgränsade stödområden och färre mål bidrar till högre effektivitet

Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning behöver bli mer fokuserad i syfte att uppnå det övergripande målet för biståndet. Det skulle öka förutsättningarna för effektiva val. Regeringen bör därför avgränsa stödområdena tematiskt och minska antalet mål i strategierna. Målen bör också formuleras på övergripande nivå utan att inkludera flera olika beståndsdelar. Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning därmed skulle bli mer tydlig och mer strategisk.

Genom att formulera mål på övergripande nivå i strategierna kan Sida fortfarande anpassa genomförandet efter kontexten och samtidigt få ett större handlingsutrymme att utifrån sin egen analys och kompetens identifiera relevanta vägval och prioriteringar. Det förbättrar även Sidas möjligheter att arbeta mer fokuserat och strategiskt i valet av insatser, samarbetspartner och biståndsformer.

6.3 Riksrevisionens rekommendationer

Granskningen visar att Sida i beredningar av och beslut om specifika insatser har motiverat hur insatserna är relevanta i relation till strategimålen. Men de övergripande vägval och prioriteringar som kan förklara varför Sida valt insatserna har inte varit tydliga för flera av insatserna. Enligt Riksrevisionen är det viktigt att kunna följa vilka vägval och prioriteringar som gjorts för att kunna säkerställa att val av samarbetspartner och biståndsformer är effektiva och väl underbyggda. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att Sida sedan 2018 ställer krav på att redovisa förändringsteorier i interna strategiplaner. Sådana förändringsteorier syftar till att beskriva de vägval och prioriteringar som Sida gör inom ramen för strategierna, och resonemanget bakom dem.

Granskningen visar också att regeringens strategier är breda och omfattande vilket försvarar Sidas möjligheter att ta fram förändringsteorier på ett bra sätt och därmed göra effektiva val av insatser, samarbetspartner och biståndsformer för att genomföra strategierna. Strategierna innehåller många och innehållsrika mål vilket också begränsar Sidas möjligheter att arbeta mer fokuserat och strategiskt.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till regeringen respektive Sida.

Till regeringen

- Säkerställ tydligare och mer fokuserade strategier genom att:
 - ange tematiskt avgränsade stödområden
 - begränsa antalet mål
 - formulera målen på övergripande nivå.

Till Sida

- Säkerställ att den interna styrningen efterlevs så att förändringsteorier framgår i de årliga strategiplanerna. Se till att:
 - redovisa och motivera de övergripande vägval och prioriteringar som görs för att bidra till strategiernas mål
 - uppdatera förändringsteorierna löpande, till exempel utifrån förändringar i kontexten eller nya lärdomar.
- Säkerställ att lärdomar från tidigare insatser tas tillvara, särskilt vid val av nya samarbetspartner och biståndsformer.

Ordlista²⁰⁵

Anvisning (regeringen): Avser här det uppdrag som regeringen ger en myndighet för att ta fram underlag till en strategi (se även *underlag till strategi*). Anvisningarna utgörs av ett kort dokument där regeringen anger den övergripande inriktningen för utvecklingssamarbetet i det aktuella sammanhanget.

Anvisning (Sida): Avser här Sidas anvisningar för strategiplaner. Anvisningarna anger vad som dokumenteras under respektive rubrik i Sidas mall för strategiplaner (se *strategiplan*).

Avslutspromemoria: Sida tar fram en avslutspromemoria vid avslut av en genomförd insats. Avslutspromemorian ska innehålla en sammanfattande bedömning av insatsens uppnådda resultat och syftar till att bidra till organisatoriskt lärande genom att de lärdomar som framgår i den ska vara användbara i kommande beredningar med samma samarbetspartner eller i liknande insatser i andra länder och regioner.

Beredning av insats: Inför varje beslut om en insats gör Sida en beredning som bland annat inkluderar relevans- och riskbedömningar. Sida ska bland annat bedöma om insatsen har mål som har förutsättningar att uppnås, bedöma samarbetspartnerns kapacitet och identifiera vilka risker i förhållande till insatsens mål och samarbetspartens kapacitet som kräver särskild uppföljning eller hantering.

Biståndsform: Avser här den stödform som Sida förmedlar finansiellt stöd på för att finansiera insatser. Vanliga kategorier på biståndsformer är kärnstöd, programstöd och poolfinansiering samt projektstöd. I granskningen använder vi begreppet biståndsform som ett samlingsbegrepp där även innovativa samverkans- och finansieringsformer är inkluderade.

Biståndsinsats: Se *insats*.

Biståndsråd: Högst ansvarig Sida-anställd person på utlandsmyndighet. Benämns också "biståndschef".

²⁰⁵ Ordlistan bygger på information från bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU; Sida, *Anvisning till Strategiplan*, 2021-01-28; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2021; Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter*, 2021; Sida, *Sidas årsredovisning 2020, 2021*; Sida, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, 2008; Sida, "Poverty Toolbox", hämtad 2022-04-19 samt prop. 2019/20:1 UO 7, s. 49, bet. 2019/20:UU2, s. 9, rskr. 2019/20:104.

Effektiva val: Med effektiva val avses här att Sida väljer de samarbetspartner och biståndsformer som förväntas bidra till uppsatta mål i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser, och att valen är väl underbyggda.

Fördjupad översyn eller fördjupad strategirapport: Den eller de myndigheter som ansvarar för att genomföra en strategi tar fram en fördjupad strategirapport det näst sista året under en strategiperiod. Den fördjupade strategirapporten ska bland annat innehålla rekommendationer inför kommande strategiperiod. Se även *strategi* och *strategirapport*.

Förändringsteori: Förändringsteorin är Sidas hypotetiska färdplan eller taktik som beskriver de vägval och prioriteringar som görs för att bidra till strategimålen samt resonemanget bakom dessa.

Geografisk strategi: Regeringsbeslutade geografiska strategier ska vara styrande för svenskt bistånd som genomförs i ett visst land eller en viss region. Se även *strategi*.

Insats: Insats är ett samlingsbegrepp för de åtgärder som Sida finansierar i syfte att bidra till de mål som regeringen beslutat om i gällande strategier (se *strategier*).

Multidimensionell fattigdomsanalys (MDPA): En av Sidas interna prioriteringar är att möjliggöra utveckling som prioriterar de allra fattigaste. Som led i detta tar Sida fram multidimensionella fattigdomsanalyser. Genom att analysera fattigdomen i ett land eller region kan Sida undersöka vilka som lever i fattigdom, hur olika grupper påverkas olika av fattigdom, vilka de huvudsakliga hindren är och vilka möjligheter som finns för fattigdomsreducering.

Operationalisering: Avser här en konkretisering av regeringens styrdokument. Regeringens riktlinjer för strategier anger att den myndighet som ansvarar för att genomföra en strategi ska operationalisera strategin och dess mål i samband med ett beslut om en ny strategi (se även *riktlinjer för strategier*).

Riktlinjer för strategier: Regeringens riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd är styrande för Sida och andra myndigheter som genomför svenskt bistånd. I riktlinjerna anges utgångspunkter som är gemensamma för allt svenskt utvecklingssamarbete. Riktlinjerna är styrande för strategiprocessens olika steg.

Samarbetspartner: Organisationer som Sida samarbetar med för att uppnå överenskomna mål. Samarbetsparterna kan vara exempelvis vara regeringar, civilsamhällsorganisationer, universitet, yrkes- och branschorganisationer, multilaterala organisationer och privata företag.

Strategi: Regeringsbeslutade strategier är ett av regeringens instrument för att styra svenskt bistånd. Strategierna ska ange mål för det svenska utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet, det vill säga vad samarbetet ska bidra till under en viss period. Se även *strategimål*.

Strategigenomförande enhet: Avser här en enhet på Sida som arbetar med genomförandet av en strategi. Enheterna är antingen placerade på huvudkontoret i Stockholm (gäller de tematiska strategierna) eller på utlandsmyndigheterna (gäller för de flesta geografiska strategier).

Strategimål: De mål som regeringen anger i strategier inom svenskt utvecklingssamarbete. Målen anger vad samarbetet ska bidra till under strategiperioden och beskriver det önskvärda framtida tillstånd som samarbetet ska bidra till.

Strategiplan: Sidas strategigenomförande enheter tar fram en intern strategiplan för varje strategi. Strategiplanen uppdateras årligen. Syftet med strategiplanen är att utgöra ett underlag för avdelningschefens årliga beslut om att delegera genomförandet av strategin till enheten samt att säkerställa en planering och ett genomförande där Sida skapar rätt förutsättningar för att bidra till strategimålen.

Strategirapport: Sida följer upp genomförandet av en strategi och återskriver resultat till Utrikesdepartementet i en årlig strategirapport. Strategirapporter tas fram för samtliga geografiska och tematiska strategier. När regeringen har beslutat om en ny strategi ska den första strategirapporten redogöra för den förändringsteori som tagits fram, centrala överväganden och en plan för hur verksamheten ska genomföras och följas upp.

Stödområde: Stödområden är tematiska indelningar av strategimål i regeringens strategier. Stödområdena är angivna som rubriker i strategier och under varje stödområde följer ett antal strategimål i punktform. Se även *strategimål*.

Tematisk strategi: Tematiska strategier ska vara styrande för svenskt bistånd som genomförs inom ett tematiskt område. Se även *strategi*.

Underlag till strategi eller strategiunderlag: I processen för att ta fram en geografisk eller tematisk strategi utarbetar den myndighet som fått ett uppdrag från regeringen, i form av anvisningar, ett underlag till strategi. Underlaget ska bland annat innehålla förslag till mål för strategin, en redogörelse för strategins sammanhang och en riskanalys. Med utgångspunkt i regeringens anvisningar och myndighetens underlag tar Utrikesdepartementet fram ett förslag till strategi som sedan beslutas av regeringen.

Uppföljning: Uppföljning avser här utvärdering, analys erfarenhetsutbyte samt kontinuerliga muntliga uppföljningar och avstämningar.

Övergripande vägval och prioriteringar eller vägval och prioriteringar: Avser här de vägval och prioriteringar som Sida gjort för att bidra till en strategi och dess mål, och som varit vägledande för genomförandet av strategin. De övergripande vägvalen och prioriteringarna kan avse strategin som helhet, strategins olika stödområden eller enskilda strategimål. Jämför med *förändringsteori*.

Referenslista

Litteratur

- Danielsson m.fl., *Utvärdering av ändamålsenligheten i Sidas arbete med insatshandling – Slutrapport*, 2016.
- Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning - en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, 2020.
- Riksrevisionen, *Revisionsrapport, Intern styrning och kontroll i hanteringen av biståndsinsatser samt upphandling 2011, 2012*.
- Riksrevisionen, *Revisionsrapport, Intern styrning och kontroll samt Sidas årsredovisning 2013, 2014*.
- Riksrevisionen, *Revisionsrapport, Intern styrning och kontroll samt Sidas årsredovisning 2012, 2013*.
- Riksrevisionen, *Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för biståndseffektivitet?* (RiR 2017:36), 2017.
- Riksrevisionen, *Sidas garantiverksamhet – statens arbete med garantier inom svenskt bistånd* (RiR 2020:21), 2020.
- Sida, *Anvisning för Strategiplan*, 2021-01-28.
- Sida, *Anvisning för Strategiplan*, för strategiplaneringen 2020–2022, u.å.
- Sida, *Anvisning för Strategiplan*, för strategiplaneringen 2021–2023, u.å.
- Sida, *Anvisningar VP 2019–2021*, u.å.
- Sida, *Guidance on Programme-Based Approaches*, 2008.
- Sida, *Mall för Strategiplan 2019–2021*, u.å.
- Sida, *Operationalisering av Sidas strategier och löpande portföljstyrning*, Internrevisionsrapport 19/05, 2020.
- Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2019-09-02, 2019.
- Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2021-04-23, 2021.

Sida, *Rekommendationer inför kommande strategiperiod*, Missiv till skrivelse till regeringen i samband med överlämning av fördjupade strategirapporter, 2021-03-11, 2021.

Sida, *Results Based Financing Approaches (RBFA) – what are they?*, 2015.

Sida, *Sidas årsredovisning 2019*, 2020.

Sida, *Sidas årsredovisning 2020*, 2021.

Sida, *Statistical handbook*, 2021.

Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter*, 2016-09-06, 2016.

Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter*, 2021-04-23, 2021.

Sida, *Verksamhetsplan 2019–2021*, u.å.

Sida, *Verksamhetsplan 2020–2022*, u.å.

Sida, *Verksamhetsplan 2021–2023*, u.å.

Sida, *Verksamhetsplan för Sida 2018*, u.å.

Sida, *UNDP-LOGO Local Governance Afghanistan 2016-2020*, Beredning av insats, u.å.

Sida, *UNESCO Education Support 2018-2021*, Beredning av insats, 2018-05-04, 2018.

Sida, *WHO Core voluntary contribution 2018-2019*, Beredning av insats, 2018.

Författningar

Budgetlag (2011:203).

Myndighetsförordning (2007:515).

Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Riksdagstryck

Bet. 2014/15:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*.

Bet. 2015/16:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*.

Bet. 2016/17:UU11 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitär bistånd*, rskr. 2016/17:235.

Prop. 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25.

Prop. 2002/03:122, *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, s. 19, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2018/19:1 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*.

Prop. 2019/20:1 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*.

Prop. 2020/21:1 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*.

Prop. 2020/21:1 *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning*.

Skr. 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd*, bet. 2016/17:UU11, rskr. 2016/17:235.

Regeringsbeslut

Bilaga till regeringsbeslut UF2013/41712/UD/USTYR. *Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd*.

Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU. *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd*.

Regeringsbrev för budgetåret 2018 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete. Regeringsbeslut UD2017/03562/IU, UD2017/19761/PLAN (delvis), UD2017/20132/IU (delvis) m.fl.

Regeringsbrev för budgetåret 2020 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete. Regeringsbeslut UD2019/03933/IU, UD2019/09543/IU, UD2019/18963/PLAN (delvis) m.fl.

Regeringsbrev för budgetåret 2021 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete. Regeringsbeslut UD2021/03163, UD2021/12174, UD2021/17889 (delvis) m.fl.

Utrikesdepartementet, *Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Afghanistan 2014–2019*, bilaga till regeringsbeslut UF2014/40174/UD/ASO

Utrikesdepartementet, *Strategi för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030 för hållbar utveckling* (referens till regeringsbeslut saknas).

Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges globala utvecklingsamarbete inom hållbar social utveckling 2018–2022* (referens till regeringsbeslut saknas).

Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges regionala utvecklingsamarbete med Afrika söder om Sahara 2016–2021*, bilaga till regeringsbeslut UD2016/11352/AF

Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges utvecklingsamarbete med Guatemala 2016–2020*, bilaga till regeringsbeslut UD2016/17218/AME

Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges utvecklingsamarbete med Zambia 2018–2022* (referens till regeringsbeslut saknas.)

Webbsidor

OECD-DAC, "DAC Statistics: Classification by type of Aid",
<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/type-aid.htm>, hämtad 2020-11-18.

Sida, "Covidrapport: Biståndet än viktigare till följd av pandemin",
<https://www.sida.se/om-sida/presskontakter/pressmeddelande-och-pressinbjudningar/covidrappport-bistandet-an-viktigare-till-foljd-av-pandemin>,
hämtad 2022-03-14.

Sida, "Om Sida", <https://www.sida.se/om-sida>, hämtad 2021-03-03.

Sida, "Organisation", <https://www.sida.se/om-sida/organisation>,
hämtad 2021-10-25.

Sida, "Så styrs Sida", <https://www.sida.se/om-sida/sa-styrs-sida>, hämtad 2021-10-25

Sida, "Sidas arbete med garantier", <https://www.sida.se/partner-till-sida/naringslivet/garantier>, hämtad 2020-11-18.

Sida, "Stöd till svenska strategiska partnerorganisationer",
<https://www.sida.se/Svenska/Samarbetsparter/aktorsgrupper/Civila-samhallet-organisationer/Stod-till-svenska-strategiska-partnerorganisationer/>,
hämtad 2020-11-04.

Bilaga 1. Urval av strategier och insatser för fallstudier

I bilaga 1 beskriver vi hur vi har gjort urvalet av strategier och insatser som ingår i granskningen. Vårt urval har inkluderat 5 strategier och 30 insatser.²⁰⁶

För att besvara granskningens frågor har vi genomfört ett mindre antal fallstudier, det vill säga djupgående studier av ett mindre antal fall, i stället för att göra en mer ytlig undersökning av ett större antal. Varje fall utgörs av en strategi, se mer i faktabrutan nedan.

Det här omfattar fallstudien

I den här granskningen utgör en fallstudie en studie av Sidas arbete med att välja samarbetspartner och biståndsformer i genomförandet av en specifik strategi. En fallstudie omfattar både granskning av regeringens styrning (delfråga 1) och Sidas genomförande (delfrågorna 2 och 3) av strategin. I fråga om Sidas genomförande har vi granskat både hur Sida operationaliserat strategin och hur Sida har identifierat och prioriterat mellan möjliga samarbetspartner och biståndsformer. Vi har också studerat ett antal insatser som fått stöd inom ramen för strategin.

Intentionen med vårt urval har varit att täcka in de viktigaste aspekterna av Sidas arbete med att välja lämpliga samarbetspartner och biståndsformer i genomförandet av strategier. En urvalsprocess innebär dock att vissa aspekter väljs bort och den påverkar möjligheterna till generaliseringar, vilket vi har haft i åtanke när vi genomfört granskningen. Den strategiska urvalsprocess som vi har använt i granskningen möjliggör analytiska generaliseringar av huruvida regeringen och Sida skapat förutsättningar för effektiva val i genomförandet av svenskt bistånd. Vi gjorde urvalet av strategier för att kunna fånga olika typer av vanliga utmaningar som Sida kan ha i arbetet med att välja partner och biståndsform, och därmed identifiera situationer som kan ge bättre och sämre förutsättningar för en effektiv styrning och vad som påverkar Sidas möjligheter att underbygga sina val på ett bra sätt.

Vi har delat in urvalsprocessen i flera steg. Det första steget var att göra en mindre kartläggning av de strategier som Sida genomför och att identifiera kriterier för urvalet. I urvalets andra steg valde vi ut fem strategier för fallstudier. I det tredje, och sista, urvalssteget valde vi ut ett antal insatser inom respektive strategi som också ingick i fallstudierna.

²⁰⁶ Urvalet diskuterades med UD (2021-04-20) och Sida (2021-04-22). Inför dessa möten fick UD och Sida ta del av ett utkast av steg 1 och 2 i denna bilaga.

Steg ett i urvalsprocessen: identifiera urvalskriterier

Det första steget var att göra en mindre kartläggning av de 43 strategier som Sida genomförde 2020 och att identifiera kriterier för urvalet.

Urvalskriterier

I tabell 3 presenterar vi de kriterier som vi identifierade som relevanta för att täcka in aspekter som var viktiga för granskningen. En betydelsefull del av vårt slutliga urval är att det bygger på en sammanvägning av dessa kriterier.²⁰⁷

Tabell 3 Urvalskriterier för val av strategier för fallstudier

Kriterium	Förklaring
Att strategierna är representativa	Urvalet bör inkludera strategier som så långt som möjligt är representativa för Sida, med betydelsen att de är typiska för de strategier som Sida arbetar med. Det här kriteriet medför till exempel att CSO-strategin ²⁰⁸ och strategin för reformsamarbetet i Östeuropa inte ingått i vårt urval.
Olika strategityper och finansiell storlek på strategierna	Urvalet bör inkludera strategier av olika typ (landspecifika, regionala och tematiska) och strategier med variation i finansiell storlek för att fånga olika typer av utmaningar som Sida möter.
Strategier på olika avdelningar på Sida	Urvalet bör inkludera strategier som genomförs på olika avdelningar på Sida, eftersom Sidas interna styrning och arbetssätt kan skilja sig åt mellan avdelningar. Det kan också finnas skillnader i förutsättningar mellan strategier som genomförs vid Sidas enheter i Stockholm jämfört med på enheterna vid utlandsmyndigheterna.
Olika utmaningar i den kontext där strategin genomförs	Urvalet bör inkludera strategier som genomförs i olika landspecifika eller regionala kontexter, eftersom det förväntas återspegla Sidas olika förutsättningar att välja partner och biståndsform. Exempel är länder med väpnad konflikt, krympande demokratiskt utrymme eller få möjliga genomförare.

Utöver urvalskriterierna i tabellen har vi också haft andra aspekter i åtanke vid urvalet, som vi bedömt vara av sekundär betydelse eftersom de inte förväntas ha en avgörande roll för hur Sida har arbetat med val av partner och biståndsform. En sådan aspekt var att urvalet i möjligaste mån bör ta hänsyn till strategiperioden.

²⁰⁷ Vi diskuterade Sidas olika förutsättningar att arbeta med val av samarbetspartner eller biståndsform på två möten med företrädare för Sida, den 2021-02-09 och 2021-02-26. När vi tog fram dessa urvalskriterier beaktade vi diskussionerna från dessa möten.

²⁰⁸ Utrikesdepartementet, *Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2016-2022*, bilaga till regeringsbeslut UD2016/10135/1U.

Strategier som beslutats relativt nyligen täcker in aktuella förhållanden och ger en aktuell bild av styrningen. Samtidigt behöver tillräcklig tid ha förflutit för att Sida ska ha hunnit operationalisera strategin och implementera insatser i linje med operationaliseringen. Vi har därför premierat strategier beslutade 2018 i de fall valet stått mellan olika strategier som i övrigt ansetts likvärdiga.

En annan aspekt som vi försökt ta hänsyn till är att välja strategier som inte varit föremål för granskning under de senaste åren, ifall valet har stått mellan olika alternativ. Skälet har varit att både öka mervärdet av vår egen granskning och för att undvika onödig belastning för enskilda enheter på Sida.

Steg två i urvalsprocessen: val av strategier

I det andra steget i urvalsprocessen valde vi ut fem strategier för fallstudier. I det här steget har vi gjort en sammanvägning av urvalskriterierna i tabell 3 för att säkerställa att det slutliga urvalet inkluderar strategier som är relevanta. Hur steg två i urvalsprocessen har gått till beskrivs i de följande avsnitten.

Vi har valt att göra fallstudier för fem strategier

De strategier som vi valt för fallstudier presenteras i tabell 4 med korta motiveringar. En mer detaljerad genomgång av urvalsprocessen följer därefter.

Tabell 4 Översikt av utvalda strategier för fallstudier

Typ av strategi	Strategi (kortnamn)	Stöd 2018–2020, mnkr	Avdelning	Motivering
Land	Afghanistan 2014–2021	2 959	Asien, Mellanöstern och humanitärt bistånd	Landstrategi med stort stöd som genomförs på avdelningen Asien m.m. ²⁰⁹ Afghanistan är ett land med väpnad konflikt.
Land	Zambia 2018–2022	1 418	Afrika	Landstrategi med medelstort stöd som genomförs på avdelningen Afrika. Ett land där Sida varit verksamma länge och har ett uppbyggt samarbete, men också ett land med krympande demokratiskt utrymme ²¹⁰ .

²⁰⁹ Avdelningen för Asien, Mellanöstern och humanitärt bistånd.

²¹⁰ Enligt möte med företrädare för Sida, den 2021-02-26.

Typ av strategi	Strategi (kortnamn)	Stöd 2018–2020, mnkr	Avdelning	Motivering
Land	Guatemala 2016–2020	723	Europa och Latinamerika	Landstrategi med relativt litet stöd som genomförs på avdelningen "Eurolatin" ²¹¹ . Vald primärt för att inkludera en mindre strategi som genomförs på en utlandsmyndighet med lägre bemanningsgrad.
Regional	Afrika söder om Sahara 2016–2021	2 695	Afrika	Regional strategi med stort stöd som genomförs på avdelningen Afrika.
Tematisk	Socialt hållbar utveckling 2018–2022	4 147	Internationella organisationer och tematiskt stöd	Tematisk strategi med stort stöd, genomförs på avdelningen Internationella organisationer och tematiskt stöd.

Källa: Sida, Sidas årsredovisning 2020, s. 147 samt Sida, "Organisation", hämtad 2021-04-12.

Urvalet består av tre landspecifika strategier samt en regional och en tematisk strategi med olika finansiell storlek (den minsta är strategin för Guatemala, 723 mnkr, och den största är strategin Socialt hållbar utveckling, 4 147 mnkr). Strategierna genomförs på samtliga av Sidas operativa avdelningar förutom avdelningen Partnerskap och innovation. Två av strategierna sorterar in under avdelningen Afrika, vilket vi funnit motiverat eftersom merparten av Sidas strategier genomförs där enligt vår kartläggning.

En avvägning som vi gjorde tidigt i urvalsprocessen var att ha en fördelning på just tre landstrategier samt en regional och en tematisk strategi. Anledningen till att inkludera tre landstrategier är att det är den vanligaste typen av strategi som Sida arbetar med (se faktarutan nedan). Eftersom strategierna avser olika länder med varierande kontext bedömdes det relevant att välja tre för att fånga den bredden. En regional strategi har bedömts räcka i vårt urval eftersom de regionala strategierna är få till antalet. Vidare inkluderade vi endast en tematisk strategi för en fallstudie, trots att de tematiska strategierna står för en jämförelsevis stor andel stöd. Detta eftersom vi inte förväntar oss lika varierade förutsättningar i valet av samarbetspartner och biståndsformer som för de landspecifika strategierna. I de följande avsnitten redovisar vi urvalsprocessen i steg två i detalj.

²¹¹ Avdelningen för Europa och Latinamerika.

Kartläggning av Sidas strategier för utvecklingsamarbete

Den kartläggning av strategier som vi har gjort visar bland annat att:

- de landspecifika strategierna är i majoritet (26 av 43 strategier) och stod för 40 procent av Sidas totala stöd 2018–2020
- de tematiska strategierna är ungefär hälften så många som de landspecifika (12) men stod för ungefär lika mycket stöd som de landspecifika strategierna (43 procent) åren 2018–2020
- det finns 5 regionala strategier som stod för 17 procent av utbetalt stöd 2018–2020.

Så valde vi de tre landstrategierna

Urvalet av landstrategier gjordes för att återspegla olika inriktningar: vi ville inkludera en strategi för ett land där Sida varit verksamma länge och där Sida har ett väl utarbetat samarbete, en strategi i ett konfliktdrabbat land samt en strategi med mindre stöd. Detta svarar mot urvalskriterierna "att strategierna är representativa", "olika utmaningar i den kontext där strategin genomförs" och "olika finansiell storlek" i tabell 3.

För att visa hur urvalet gjordes redovisar vi i tabell 5 samtliga landstrategier sorterade utifrån storleken på det stöd som betalades ut 2018–2020 inom ramen för strategin. De gråmarkerade strategierna är dem som vi valt för fallstudier. Vi har lagt till motiveringar till dessa, och även för övriga strategier som vi övervägde som alternativ men som vi valde bort. De strategier som vi lämnat okommenterade i tabellen valdes bort tidigt i urvalsprocessen.

Tabell 5 Landstrategier och utbetalt stöd 2018–2020

Strategi	Stöd 2018–2020, mnkr	Kommentar
Afghanistan 2014–2021	2 959	Inkluderad för att få med ett konfliktdrabbat land. Valdes på grund av den finansiella storleken och för att inkludera en strategi inom avdelningen Asien. Strategin är förvisso från 2014 men det har bedömts vara av sekundär betydelse. Alternativ som övervägdes var Somalia.

Strategi	Stöd 2018–2020, mkr	Kommentar
Tanzania 2020–2024	2 127	Ett alternativ till Zambia. Valdes bort till förmån för en något mindre strategi. Två aspekter som också talade emot var att strategiperioden inleddes 2020, och att det därmed fanns en risk för att Sida inte hunnit operationalisera strategin och valt insatser i linje med detta ännu, och att strategin ingick i ESV:s och Statskontorets översyn av Sida.
Moçambique 2015–2020	1 757	Ett alternativ till Zambia. Valdes bort till förmån för en något mindre strategi, trots att skillnaden i den finansiella storleken jämfört med Zambia är liten. En aspekt som också talade emot var att strategiperioden inleddes 2015.
Zambia 2018–2022	1 418	Inkluderad för att få med ett land där Sida varit verksamma länge och ett land med krympande demokratiskt utrymme. Alternativ som övervägdes var Tanzania, Moçambique och Uganda. Valdes för att strategin har ett medelstort stöd. Strategiperioden inleddes även 2018. Har inte heller granskats tidigare.
Somalia 2018–2022	1 296	Ett alternativ till Afghanistan. Valdes bort eftersom stödet var mindre jämfört med Afghanistan. Har även ingått i andra granskningar (till exempel RiR 2020:23 och ESV:s och Statskontorets översyn).
Uganda 2018–2023	1 151	Ett alternativ till Zambia. Valdes bort eftersom strategin för Zambia beslutades något tidigare jämfört med den för Uganda.
Bangladesh 2014–2020	1 096	
Kenya 2016–2020	1 086	
Zimbabwe 2017–2021	1 028	
Kongo 2015–2020	988	
Liberia 2016–2020	929	
Palestina 2020–2024	856	
Mali 2016–2020	790	
Myanmar 2018–2022	777	Alternativ till Guatemala. Valdes bort på grund av rådande situation i landet vilken vi bedömde kunde medföra att strategin blir svår att granska rent praktiskt.
Sudan 2018–2022	771	

Strategi	Stöd 2018–2020, mnkr	Kommentar
Burkina Faso 2018–2022	761	
Guatemala 2016–2020	723	Inkluderad för få med en liten strategi. Valdes så att vi fick med en strategi från avdelningen "Eurolatin" och för att den finansiella storleken låg i mitten av de mindre strategierna (under 1 000 mnkr utbetalt stöd 2018–2020). Exempel på alternativ som övervägdes var Irak, Colombia, Bolivia, Kambodja, Myanmar samt flera strategier i Afrika.
Etiopien 2016–2020	696	
Irak 2017–2021	692	Ett alternativ till Guatemala. Valdes bort för att valet av strategin för Afghanistan medförde att vi hade redan en strategi på avdelningen Asien, Mellanöstern samt humanitärt bistånd.
Colombia 2016–2020	622	Ett alternativ till Guatemala. Likvärdig i finansiell storlek och genomförs på samma avdelning. Valdes bort pga. ingick i ESV:s och Statskontorets översyn.
Sydsudan 2018–2022	618	
Kambodja 2014–2018	592	Ett alternativ till Guatemala. Valdes bort eftersom strategin håller på att fasas ut.
Bolivia 2016–2020	583	Ett alternativ till Guatemala. Genomförs på samma avdelning men valdes bort pga. mindre finansiell storlek jämfört med Guatemala.
Rwanda 2020–2024	532	
Ryssland 2020–2024	204	
Kuba 2016–2020	75	

Källa: Sida, Sidas årsredovisning 2020, s. 147.

Så valde vi den regionala strategin

Urvalet inkluderar en regional strategi: strategin för Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Afrika söder om Sahara 2016–2021. Vi redovisar samtliga regionala strategier i tabell 6 med motiveringar till hur urvalet gjorts. Den valda strategin är gråmarkerad i tabellen.

Tabell 6 Regionala strategier och utbetalt stöd 2018–2020

Strategi	Stöd 2018–2020, mkr	Kommentar
Reformsamarbetet med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet 2014–2020	4 489	Strategin har störst stöd men är inte en representativ regional strategi eftersom det finns flera "landfönster" inom ramen för strategin. ²¹² Valdes därför bort.
Afrika söder om Sahara 2016–2021	2 695	Inkluderad för att det är en strategi med stort stöd och för att vi funnit det motiverat att inkludera två strategier från avdelningen Afrika. En notering har dock gjorts om att strategin ingick i ESV:s och Statskontorets översyn. Ett alternativ som övervägdes var MENA.
Syrienkrisen 2016–2023	1 219	Valdes bort för att den avser en kris och är därmed eventuellt inte representativ. Ingick även i ESV:s och Statskontorets översyn och i Riksrevisionens årliga revision av Sida för 2019.
MENA 2016–2020	1 164	Ett alternativ till Afrika söder om Sahara. Valdes bort på grund av mindre pengar och för att valet av strategin för Afghanistan (landspecifik) medförde att vi hade en strategi på avdelningen Asien, Mellanöstern samt humanitärt bistånd. Bortvalet av MENA-strategin innebar dock att vi inte fick med en strategi i regionen Mellanöstern.
Asien och Oceanien 2016–2021	1 156	Valdes bort på grund av minst stöd, även om skillnaden mot MENA är försumbar. Ingick även i Statskontoret 2020:22.

Källa: Sida, Sidas årsredovisning 2020, s. 147.

Så valde vi den tematiska strategin

Urvalet inkluderar en tematisk strategi: strategin för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom hållbar social utveckling 2018–2022. Vi redovisar samtliga tematiska strategier i tabell 7 med motiveringar till hur urvalet gjorts. Den valda strategin är gråmarkerad i tabellen.

²¹² Möte med Sida, 2021-02-26.

Tabell 7 Tematiska strategier och utbetalt stöd 2018–2020

Strategi	Stöd 2018–2020, mnr	Kommentar
CSO 2016–2022	5 541	Strategin är inte helt representativ, eftersom Sida väljer strategiska partnerorganisationer inom ramen för strategin utifrån interna riktlinjer. ²¹³
		Inkluderad på grund av störst stöd, efter CSO-strategin. Genomförs på avdelningen Internationella organisationer och tematiskt stöd, där den största andelen tematiska strategier genomförs. Alternativ var Hållbar miljö och Forskningssamarbetet.
Hållbar miljö 2018–2022	3 719	Alternativ till Socialt hållbar utveckling. Valdes bort på grund av lägre stöd. Har även ingått i ESV:s och Statskontorets översyn respektive RiR 2020:21.
Forskningssamarbete 2015–2021	2 746	Alternativ till Socialt hållbar utveckling. Valdes bort på grund av lägre stöd och till förmån för en strategi på avdelningen Internationella organisationer.
Demokrati och MR 2018–2022	2 665	
Hållbar ekonomisk utveckling 2018–2022	2 455	
Kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030, 2018–2022	2 067	
SRHR i Afrika söder om Sahara 2015–2021	1 711	
Hållbar fred 2017–2022	1 290	
Information och kommunikation 2016–2022	455	
Global jämställdhet 2018–2022	454	
PAO 2016–2022	272	

²¹³ Se Sida "Stöd till svenska strategiska partnerorganisationer", hämtad 2020-11-04.

Steg tre i urvalsprocessen: val av insatser

Det tredje steget i urvalsprocessen var att identifiera insatser inom ramen för de fem valda strategierna. Vi valde 6 insatser per strategi, vilket innebär att vi granskat totalt 30 insatser. Även detta urval gjorde vi strategiskt för att täcka in olika aspekter av Sidas arbete med att välja samarbetspartner och biståndsformer. Valet av insatser genomfördes genom en sammanvägning av kriterierna i tabell 8.

Tabell 8 Urvalskriterier för val av insatser

Kriterium	Förklaring
Variation i insatsernas stödområden, partnertyp och biståndsform	För att fånga den variation av insatser som finns i strategierna inkluderade urvalet insatser som svarar mot olika stödområden i strategin, samt insatser med olika partnertyper och biståndsformer.
Både insatser med nya partner och insatser med partner som Sida samarbetat med tidigare	Urvalet inkluderade insatser med såväl nya som tidigare bekanta samarbetspartner. Genom att inkludera insatser som var en fortsättning på en tidigare insats var det möjligt att analysera hur eventuella uppföljningar har påverkat beslut om nya insatser.
Insatsernas storlek (utbetalt stöd)	Vår bedömning var att Sida bör ha större incitament och möjligheter att motivera val av partner och biståndsform om det rör sig om större insatser. I urvalet har vi därför främst premierat större insatser (det vill säga insatser som omfattade stora belopp utbetalt stöd) framför mindre insatser, allt annat lika.
Tidpunkt för beslut om stöd till insatsen	I den mån det gick premierade vi även insatser som Sida beslutat att lämna stöd till under den granskade perioden, det vill säga 2018–2020. Motivet till detta var att studera så aktuella insatser som möjligt.

För att kunna göra detta steg i urvalsprocessen beställde vi statistik från Sida över insatserna inom respektive strategi. Vi bad om statistik över samtliga insatser som har fått stöd inom ramen för en strategi under perioden 2018–2020. Av Sidas statistik är det dock svårt att utläsa om en insats utgör en fortsättning på en tidigare insats eller inte. Vi genomförde därför också orienterade intervjuer vid de strategigenomförande enheterna för att få information som kompletterade statistiken om insatserna.

Urvalsprocessen resulterade i att följande insatser valdes ut, se tabell 9.

Tabell 9 Utvalda insatser per strategi

Strategi	Insatsnamn	Utbetalt stöd 2018–2020, mnkr (% av total inom strategin)	Ny insats eller fortsättning
Afghanistan 2014–2021	SCA core support 2018–2021	587 (19,9)	Fortsättning
	DDG/MAG Global, Afghanistan and Iraq Mine Action Programme 2018–2021	45 (1,5)	Delvis ny, delvis fortsättning. (Ny insats men det fanns en tidigare insats med samma partner.)
	UNESCO BESAF Education Afghanistan 2018–2021	140 (4,7)	Delvis ny, delvis fortsättning. (Ny biståndsform och ny insats inom samma område med tidigare partner.)
	AREU 2019–2021	10 (0,4)	Fortsättning.
	AIHRC	3 (0,1)	Ny*
	UNDP-LOGO Local Governance Afghanistan 2016–2020	15 (0,5)	Delvis ny, delvis fortsättning. (Ny insats inom samma område med tidigare partner.)
Zambia 2018–2022	UNICEF: Scaling Up Nutrition (SUN) Phase II	40 (3,7)	Delvis ny, delvis fortsättning. (Fortsättning på en insats, men med en ny partner.)
	MUSIKA phase 3	101 (9,4)	Fortsättning.
	Action Aid Zambia: CSO Support	29 (2,6)	Ny.
	Dairy Association of Zambia Digital Platform (DIMS)	8 (0,8)	Ny.
	Health support for women, children and youth in Zambia	114 (10,6)	Delvis ny, delvis fortsättning. (Ny insats inom samma område och ev. ny partner och biståndsform?)
	Strengthening the National Statistical System of Zambia	6 (0,6)	Ny.

Strategi	Insatsnamn	Utbetalt stöd 2018–2020, mnkr (% av total inom strategin)	Ny insats eller fortsättning
Guatemala 2016–2020	Guatemalan Institutional Justice Strengthening Program	59 (8,8)	Delvis ny, delvis fortsättning. (Fortsättning på en insats men med en ny partner.)
	Small Arms Regulation in Guatemala	5 (0,8)	Ny.
	UNICEF Strengthened protection of girls and boys' human rights in Guatemala	50 (7,5)	Fortsättning.
	Landivar University–Environment and Climate Change Adaptation Research	40 (0,6)	Ny.
	Helvetas project inclusive economic and social development-Scaling up phase	72(10,8)	Fortsättning.
	Capacity Development in Statistics	23 (3,5)	Fortsättning.
Afrika söder om Sahara 2016–2021	SEFA 2.0	125 (4,6)	Ny.
	WB MDTF CIWA 2018–2026 Cooperation in International Waters in Africa Phase II	120 (4,5)	Fortsättning.
	AFROBAROMETER 2018–2022	43 (1,6)	Fortsättning.
	IUCN PREE 2020 - 2021 (phase 1): Water mgm and conflict prevention	35 (1,3)	Ny.
	RWI Regional Africa Human Rights Programme II 2019-2021	30 (1,1)	Fortsättning.
	AECF 2017-22 Renewable Energy and Adaptation to Climate Technologies (REACT)	9 (0,4)	Ny. (?)

Strategi	Insatsnamn	Utbetalt stöd 2018–2020, mnkr (% av total inom strategin)	Ny insats eller fortsättning
Socialt hållbar utveckling 2018–2022	WaterAid Core Support 2018–2022	120 (3,6)	Fortsättning.
	IPPF Core support 2020	110 (3,3)	Fortsättning.
	Unesco education support 2018–2021	178 (5,4)	Fortsättning.
	WHO Core voluntary contribution 2018–2019	320 (9,6)	Fortsättning.
	Oxford Poverty & Human Development Initiative OPHI 2017–2021	15 (0,4)	Ny.
	WASTE SGB WASH-pilot 2020–2023	10 (0,3)	Ny.
Antal helt nya insatser		11	
Antal insatser som var delvis nya, delvis fortsättningar		6	
Antal insatser som var fortsättningar på tidigare insatser		13	

Källor: Inkommen statistik från Sida, 2021-05-05, 2021-05-07 och 2021-05-12, samt Sidas beredningar av och beslut om insatserna.

*Anm. *Insatsen är ny inom strategin, men beslutades genom delegerade medel som ska användas för kortare, strategiska och katalytiska insatser. Vi har för den här insatsen därför inte tillämpat den operationaliserade bedömningsgrunden att Sida bör gjort en analys av möjliga alternativ till samarbetspartner och biståndsformer i valet av nya insatser (jämför avsnitt 1.3.2).*

De fem strategier som vi har valt för fallstudierna motsvarar cirka 14 procent av Sidas totalt utbetalda stöd för samtliga strategier under 2018–2020. Genom vårt urval av insatser har vi täckt in 23–43 procent av totalt utbetalt stöd inom respektive strategi.

Bilaga 2. Analys av strategier och insatser för delfråga 3

För att kunna besvara granskningens delfråga 3, *Är Sidas val av samarbetspartner och biståndsformer väl underbyggda*, har vi analyserat skriftligt material och intervjusvar. I den här bilagan redogör vi för vilken information som vi har analyserat samt vilka analysfrågor som vi har utgått ifrån för att värdera informationen som ges.

Vi har analyserat följande informationskällor

Vi har analyserat följande av regeringens styrdokument för varje strategi i vårt urval:

- beslutad strategi
- anvisningar till Sida för att utarbeta underlag till strategin.

För varje strategi har vi också studerat följande dokument som Sida tar fram inom ramen genomförandet av en strategi:

- underlag till strategi
- strategiplaner
- strategirapporter, inklusive eventuell fördjupad översyn
- eventuella strategiska utvärderingar av betydelse för strategin
- interna arbetsdokument som omnämnts under intervjuer på Sida och som framstått vara av betydelse för Sidas val av samarbetspartner och biståndsformer, till exempel:
 - operationaliseringsdokument eller operationaliseringsplaner
 - multidimensionella fattighedsanalyser.

För varje insats i vårt urval har vi analyserat följande av Sidas dokument:

- beredningsplan
- beredning av insats
- beslut om stöd till insats
- sammanfattande resultatupdateringar
- avslutspromemoria från den tidigare fasen av insatsen (i det fall insatsen bygger vidare på en tidigare insats)
- eventuella utvärderingar som haft betydelse för valet av insatsen.

Utöver detta har vi analyserat intervjuer som vi genomfört med handläggare och chefer på Sida (se bilaga 3).

Vi har analyserat informationen utifrån följande frågor

För att bedöma om Sidas val av samarbetspartner och biståndsformer varit väl underbyggda, har vi besvarat nedanstående analysfrågor utifrån en samlad analys av ovanstående informationskällor.

När vi till exempel besvarat analysfråga 5 enligt tabellen nedan (*Har Sida redovisat och motiverat övergripande vägval och prioriteringar för de stödområden eller strategimål som insatsen ska bidra till?*) har vi gjort en samlad bedömning av detta utifrån den information som framgått av exempelvis Sidas strategiplaner, strategirapporter och strategiunderlag samt från intervjuer på Sida.

Bedömningsområde	Analysfrågor	Ev. bedömningskriterier
Går det att följa en koppling mellan regeringens styrning och den specifika insatsen?	1. Har Sida motiverat varför insatsen är relevant för målet i strategin?	
	2. Är insatsen i linje med prioriteringar som anges i strategin, till exempel avseende sektorer, målgrupper och annat?	
	3. Är insatsen i linje med prioriteringar som anges i strategin vad gäller samarbetspartner?	
	4. Är insatsen i linje med prioriteringar som anges i strategin vad gäller biståndsform?	
Går det att följa en koppling mellan Sidas operationalisering av strategin och den specifika insatsen?	5. Har Sida <u>redovisat</u> och <u>motiverat</u> övergripande vägval och prioriteringar för det/de stödområdet(n) eller det/de strategimål som insatsen ska bidra till?	<ul style="list-style-type: none"> – Sida har redovisat vägval och prioriteringar (till exempel rörande målgrupper, typer av partner, inriktning på verksamheten). – Sida har motiverat de valda prioriteringarna, det vill säga förklarat hur de kommit fram till och underbyggt prioriteringarna.
	6. Är det utifrån Sidas operationalisering tydligt varför Sida valt den här insatsen? (Är insatsen väl underbyggd utifrån operationaliseringen?)	

Bedömningsområde	Analysfrågor	Ev. bedömningskriterier
Har Sida har valt de samarbetspartner och biståndsformer utifrån en analys av möjliga alternativ?	7. Har Sida haft ett genomtänkt förfarande för att identifiera och analysera möjliga alternativ till samarbetspartner och biståndsformer? ²¹⁴	– Sida har i någon mån redogjort för alternativa partner och biståndsformer för insatsen. – Sida har motiverat varför den valda samarbetspartnern och biståndsformen valts.
	8. Har Sida motiverat valet av biståndsform på ett bra sätt?	
Framgår det hur resultat och lärdomar från olika former av uppföljning av tidigare insatser har beaktats i valet av insatsen?	9. Vilka är de viktigaste lärdomarna som Sida redogjort för, kopplat till insatsen? 10. Hur har lärdomarna tagits om hand eller påverkat insatsen? Till exempel: – vid valet av partner – vid valet av biståndsform – vid utformningen av insatsens inriktning.	
	11. Har Sida tagit hänsyn till både positiva och negativa lärdomar i valet av den här insatsen?	
	12. Vilken typ av lärdomar rapporteras? Till exempel: – lärdomar från tidigare insatser på Sida. – evidens på området.	
	13. Har Sida dragit lärdomar på strateginivå som påverkar valet av insats eller partner?	

²¹⁴ Vi har endast ställt den här frågan om den insats som vi analyserat varit helt ny, alternativt om den varit en fortsättning på en tidigare insats men genomförts med en ny samarbetspartner eller biståndsform. Vi har inte ställt den här frågan när vi analyserat insatser som varit fortsättningar på tidigare insats och som genomförts med samma samarbetspartner och biståndsform. Då har vi i stället bedömt det som tillräckligt om det funnits en koppling mellan Sidas operationalisering och Sidas val av insats, och vi har inte förväntat oss att Sida ska ha identifierat alternativa samarbetspartner och biståndsformer i dessa fall.

Bilaga 3. Genomförda intervjuer och exempel på intervjuguide

Genomförda intervjuer

Nedan presenterar vi en tabell över intervjupersoner. Tabellen innehåller information om vilken referens vi har gett till intervjun i fotnoterna i rapporten, datum för intervjun och vilka befattningar²¹⁵ personerna hade vid intervjutillfället.

Referens i fotnoter	Datum	Befattning på intervjupersoner
Möte med företrädare för UD	2021-02-05	Tre företrädare för UD
Möte med företrädare för Sida	2021-02-09	Tre företrädare för Sida
Möte med företrädare för Sida	2021-02-26	Tre företrädare för Sida
Möte med företrädare för UD	2021-04-20	Tre företrädare för UD
Möte med företrädare för Sida	2021-04-22	Tre företrädare för Sida
Intervju med metod- och ämnesföreträdare på Sida	2021-04-28	Metod- och ämnesföreträdare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-05-07	Enhetschef
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-05-11	Enhetschef
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-05-12	Tre personer: biståndsråd, analytiker och controller
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-05-20	Två personer: biståndsråd och controller
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-05-21	Tre personer: biståndsråd, f.d. biståndsråd och ambassadör
Intervju med metod- och ämnesföreträdare på Sida	2021-05-24	Metod- och ämnesföreträdare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-05-26	Två personer: enhetschef och analytiker
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-05-27	Enhetschef

²¹⁵ När vi har angett att intervjupersonen var handläggare avses att personen var den handläggare som var ansvarig för beredningen av den insats som ingått i granskningens urval.

Referens i fotnoter	Datum	Befattning på intervjupersoner
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-01	Två personer: biståndsråd och handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-02	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-03	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-04	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-07	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-08	Tre personer: enhetschef, controller och handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-10	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-14 a	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-14 b	Två personer: f.d. biståndsråd och f.d. analytiker
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-15 c	Två personer: biståndsråd och analytiker
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-16 a	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-16 b	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-18	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-21 a	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-21 b	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-22	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-23 a	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-23 b	Handläggare

Referens i fotnoter	Datum	Befattning på intervjupersoner
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-23 c	Två personer: två handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-28 a	F.d. analytiker och handläggare (samma person)
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-28 b	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-29	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-30 a	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-06-30 b	Två personer: biståndsråd och analytiker
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-07-02	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-07-06	Handläggare
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-07-07	F.d. biståndsråd och handläggare (samma person)
Intervju på strategigenomförande enhet på Sida	2021-08-18	Biståndsråd
Möte med företrädare för Sida	2021-09-07	Metod- och ämnesföreträdare
Intervju med metod- och ämnesföreträdare på Sida	2021-11-16	Tre personer: tre metod- och ämnesföreträdare
Intervju med företrädare för UD	2021-11-16	Tre företrädare för UD
Intervju med avdelningschef på Sida	2021-11-17 a	Avdelningschef
Intervju med avdelningschef på Sida	2021-11-17 b	Avdelningschef
Intervju med avdelningschef på Sida	2021-11-18 a	Avdelningschef
Intervju med avdelningschef på Sida	2021-11-18 b	Två personer: avdelningschef och biträdande avdelningschef
Intervju med överdirektör och med enhetschef på Sida	2021-11-24	Två personer: överdirektör och enhetschef

Exempel på intervjuguide: intervju med handläggare

Vi har använt olika intervjuguider beroende på vad intervjun handlade om och vem det var vi intervjuade. Nedan ger vi ett exempel på intervjuguide som vi har använt när vi har intervjuat handläggare på Sida, vilket har varit den vanligaste typ av intervju som vi genomfört i granskningen. Intervjupersonerna fick information om våra frågeområden, och exempel på frågor, ett par dagar före intervjun.

Exempel på intervjuguide: intervju med handläggare på Sida

Inledande frågor

1. Hur länge har du jobbat på Sida?
2. Hur länge jobbade du med strategin och med den här insatsen?

Frågor om Sidas prioriteringar inom strategin och om den specifika insatsen

3. Hur blev den här insatsen aktuell?
 - a. Var det någon gång aktuellt att inte ge stöd till insatsen?
 - b. Fanns det alternativa insatser som var aktuella i stället för denna, men som ni valde bort?
4. Hur blev den här samarbetspartnern aktuell?
 - a. Fanns det alternativa samarbetspartner som var aktuella i stället för denna, men som ni valde bort?
5. Hur gick valet av biståndsformen till?
6. På vilket sätt passade den här insatsen in bland andra i portföljen?
7. Finns det några lärdomar från tidigare insatser som togs med in i valet av denna insats?
 - a. På vilket sätt togs lärdomarna om hand?
8. Kan du beskriva vilka strategiska vägval och prioriteringar som ni gjort inom strategin – eller för det stödområde som du arbetar med?
 - a. Vilka vägval och prioriteringar har ni gjort först: val av sektorer, målgrupper, insatser, partner eller stödformer?
 - b. De strategiska vägval och prioriteringar som du redogjort för nu, finns det någon koppling mellan dem och den här insatsen?

9. Om en ny kollega började på enheten idag, hur skulle hen sätta sig in i hur portföljen ser ut och varför den ser ut som den gör?

Sidas processer

10. Hur gick ni till väga för att ta fram en förändringsteori för eller operationalisering av strategin – eller det stödområde om du arbetar med?
 - a. Upplevde du att det arbetet fungerade bra?
 - b. Var det tydligt vad ni skulle göra och på vilket sätt ni skulle gå till väga?
11. Använde ni er utav något internt stöd för att ta fram förändringsteorin eller operationaliseringen?
 - a. Vilket stöd använde ni er utav?
 - b. Svarade stödet mot era behov?
 - c. Är det något stöd ni saknar eller skulle vilja ha mer av?
12. Hur har ni identifierat aktörer som ni kan samarbeta med inom strategin – eller för det stödområde som du arbetar med?
13. Vilka stöd och verktyg har ni för att identifiera relevanta partner, biståndsformer och insatser?
 - a. Svarar stödet och verktygen mot era behov?
 - b. Är det något stöd ni saknar eller skulle vilja ha mer av?

Om regeringens styrning och Sidas handlingsutrymme

14. Skapar regeringens styrning i sin nuvarande form de förutsättningar som ni behöver för att genomföra verksamheten på ett effektivt sätt?
15. Vilka synpunkter har du på strategin: om de stödområden och strategimål som är beslutade?
 - a. Hur hanterar ni eventuella oklarheter eller utmaningar med strategierna?
16. Vilket handlingsutrymme har enheten och handläggare att välja insats, partner och biståndsform?
 - a. Utifrån regeringens styrning
 - b. Utifrån Sidas interna styrning

Sida förmedlar årligen cirka 26 miljarder kronor i internationellt bistånd (2020). Merparten används till att finansiera insatser som andra aktörer genomför i partnerskap med Sida. Sidas val av samarbetspartner är därmed centrala för hur biståndsmedlen används och vad de förväntas uppnå för resultat.

En stor del av styrningen av Sidas verksamhet sker genom strategier som anger mål för utvecklingssamarbetet. Regeringen beslutar om strategierna medan Sida ansvarar för att genomföra strategierna och välja vilka insatser och samarbetspartner som ska finansieras.

Granskningen visar att Sida inte har varit tillräckligt tydliga med vilka vägval och prioriteringar som Sida gjort för att bidra till strategiernas mål och som lett fram till val av insatser. Det går därför inte att följa hur Sida bedömt att de insatser och samarbetspartner som väljs skulle vara de mest effektiva för att bidra till att nå målen. Riksrevisionen bedömer därför att Sida behöver redovisa sina vägval och prioriteringar för att kunna göra effektiva val i framtiden. Det skulle också förbättra möjligheterna till uppföljning och lärande.

Granskningen visar också att regeringens styrning ger Sida möjlighet att anpassa genomförandet av strategier till kontexten. Men strategierna är samtidigt omfattande och innehåller många styr signaler. Riksrevisionen bedömer därför att strategierna bör bli tydligare och mer fokuserade, så att Sida får bättre förutsättningar att göra effektiva val.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 4000
www.riksrevisionen.se

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 november 2022

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Slottnér, M Persson, Wykman, Kullgren, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Roswall

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om Sidas val av samarbetspartner och biståndsform

