



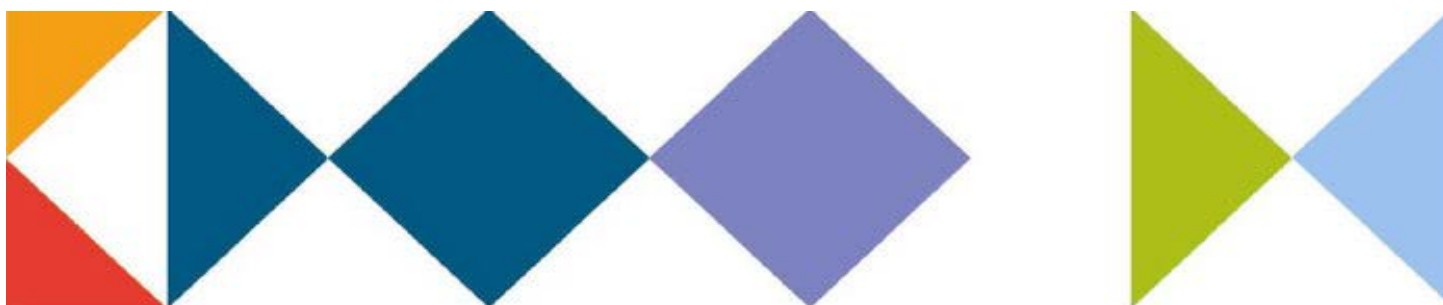
2014:1



STATSKONTORET

Politik för global utveckling

Regeringens gemensamma ansvar?





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2014-01-21
ERT DATUM
2013-06-27

DIARIENR
2013/170-5
ER BETECKNING
UF2013/38842/UD/USTYR

Regeringen
Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm

Utvärdering av arbetsformer och styrningen av politiken för global utveckling inom Regeringskansliet

Regeringen beslutade den 27 juni 2013 att ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera regeringens styrning av och Regeringskansliets arbetsformer för politiken för global utveckling (PGU).

I uppdraget har ingått att ge förslag på hur regeringens styrning och Regeringskansliets arbetsformer och uppföljning av PGU kan förbättras samt pröva om och i sådana fall hur en löpande utvärdering av PGU kan ske.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Politik för global utveckling. Regeringens gemensamma ansvar?* (2014:1).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare, Matilda Hultgren, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Matilda Hultgren

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Statskontorets uppdrag	12
1.2	Kort om styrmodellen för politiken	13
1.3	Begreppet samstämmighet	13
1.4	Utgångspunkter för Statskontorets analys	14
1.5	Hur vi har besvarat frågorna i uppdraget	15
1.6	Avgränsningar	18
1.7	Genomförande	19
1.8	Disposition	21
2	Regeringens styrning och uppföljning av politiken	23
2.1	En enig riksdag står bakom beslutet om PGU	23
2.2	Målen uttrycker en vision om ett framtida tillstånd i världen	24
2.3	Till vem vänder sig målen och utmaningarna?	28
2.4	Oklart hur målkonflikter och synergier ska hanteras	31
2.5	Gränssnittet mellan PGU och biståndspolitikerna är otydligt	32
2.6	Regeringens skrivelser till riksdagen är centrala	34
2.7	Övriga aktörers roller är oklara	36
2.8	Sammanfattande iakttagelser	40
3	Arbetsformer inom Regeringskansliet	43
3.1	Det finns ingen strategi för politikens genomförande	43
3.2	Svalt intresse för frågorna inom departementen	44
3.3	Den interdepartementala arbetsgruppen har en central roll i samordningen	47
3.4	Fångar den gemensamma beredningen PGU-frågorna?	48
3.5	En internationell jämförelse	50
3.6	Sammanfattande iakttagelser	51

4	Förutsättningar för samordningsfunktionen	53
4.1	Samordningsansvaret ligger hos biståndsmministern	53
4.2	Fördelar och nackdelar med en samordningsfunktion inom UD	54
4.3	Regeringen har inte prioriterat samordningen av PGU	55
4.4	Politiken syns inte	57
4.5	Regeringen har drivit frågan om samstämmighet internationellt	58
4.6	Sammanfattande iakttagelser	59
5	Uppföljning och utvärdering	61
5.1	PGU har inte utvärderats externt	61
5.2	Internationella försök att utvärdera samstämmighetspolitik	63
5.3	Utmaningar med att utvärdera PGU	66
5.4	Sammanfattande iakttagelser	71
6	Statskontorets slutsatser och förslag	73
6.1	Ett ökat internationellt fokus på samstämmighet	73
6.2	PGU har kommit att nedprioriteras nationellt över tid	74
6.3	Det finns en otydlighet om vad PGU innebär	75
6.4	Departementen måste känna ägarskap för frågorna	76
6.5	Resurserna för samordning motsvarar inte regeringens ambitioner	78
6.6	Politiken måste synliggöras	79
6.7	Att utvärdera PGU är en utmaning	81
	Referenslista	83

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	87
2	Utmaningar och fokusområden	91
3	PGU i en internationell kontext	95
4	Styrning av tvärsektoriella frågor	113

Sammanfattning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera arbetsformer och styrning av politiken för global utveckling (PGU) inom Regeringskansliet. Syftet med uppdraget är att ge underlag för regeringens fortsatta utveckling av styrning, arbetsformer och uppföljning av politiken.

Den politik för global utveckling som riksdagen beslutade om 2003, och som successivt har utvecklats i regeringens skrivelser till riksdagen, är mycket ambitiös. Politiken förväntas lägga grunden till en sammanhållen och *samstämmig* politik för att bidra till en rättvis och hållbar utveckling i världen. För att åstadkomma detta ska en utökad samverkan ske med aktörer i hela samhället. Inom regeringen och Regeringskansliet ska ansvaret för att målen uppnås delas mellan samtliga departement.

Det finns ett behov av att förtydliga politiken

Likt andra tvärsektoriella frågor är PGU beroende av att ett perspektiv eller ett förhållningssätt får genomslag hos samtliga berörda aktörer. Statskontorets rapport visar dock att det idag finns en otydlighet i politiken och i begreppet samstämmighet. De mål som anges för PGU är visionära till sin karaktär och beskriver ett i närmast idealtillstånd (i världen). Det framgår inte av målen som regeringen slagit fast vad som förväntas uppnås, och vem som ansvarar för detta. Därtill finns det en otydlighet om biståndets roll i PGU och en tendens till att blanda ihop PGU med rena biståndsinsatser.

För att politiken ska få ökat genomslag anser Statskontoret att regeringen behöver klargöra politikens innebörd samt vad som förväntas av berörda aktörer. Regeringen bör också tydliggöra gränssnittet mellan PGU och biståndspolitik.

Regeringens samlade ansvar måste betonas

En gemensam och samstämmig politik, i enlighet med de mål och ambitioner som uttryckts i propositionen om PGU och i efterföljande skrivelser, kan inte uppnås med mindre än att hela regeringen tar sitt ansvar. De mål som i dag finns angivna ger inte några riktlinjer om hur politiken ska genomföras. Enligt Statskontoret krävs en tydligare operativ koppling mellan övergripande mål och den verksamhet som i dag bedrivs inom departementen. Respektive departement har här en viktig uppgift i att analysera hur och i vilken utsträckning den egna verksamheten relaterar till PGU och hur den kan bidra till en ökad samstämmighet för utveckling. Statskontoret föreslår därför att regeringen beslutar om att departementen, utifrån en fastställd strategi, redogör för hur de avser genomföra politiken utifrån respektive ansvarsområden.

Politiken måste synliggöras

En ambition med PGU är att mål- och intressekonflikter ska synliggöras och avdömas politiskt. Den interdepartementala arbetsgrupp som funnits i tio år fungerar främst som ett forum för överföring av information och som en instans för att samordna regeringens skrivelser till riksdagen. De så kallade fokalpunkterna för PGU som departementen har utsett och som deltar i arbetsgruppen, har oklara roller och uppgifter både gentemot arbetsgruppen men framför allt gentemot det departement som de representerar. Den gemensamma beredning som finns inom Regeringskansliet, och som utgör en grund för regeringens kollektiva beslutsfattande, har i sin nuvarande form svårt att fånga ett utvecklingsperspektiv och utgör inte en garanti för att PGU beaktas.

PGU måste, liksom andra tvärsektoriella frågor, förhålla sig till etablerade arbetsformer inom Regeringskansliet. Det finns därför ingen anledning att föreslå några förändrade arbetsformer. Statskontoret anser dock att regeringen kan göra mer för att lyfta fram politiken. Frågor av värdegrundande karaktär, såsom PGU, behöver regelbundet synliggöras. UD har, som ansvarig för att samordna och driva på regeringens samlade politik, ett särskilt ansvar för detta.

Förutsatt att de ambitioner som uttrycks i riksdagens beslut om PGU fortsatt ska gälla kan det ifrågasättas om de resurser som UD i dag har avsatt för PGU är tillräckliga. En ensam handläggare, placerad inom

den enhet som ansvar för styrningen av biståndspolitiken, sänder inte en signal om att samstämmighetspolitiken berör samtliga politikområden och omfattar hela Regeringskansliet. Statskontoret föreslår därför att samordningsfunktionen för PGU inom UD ges resurser och en organisatorisk placering som motsvarar regeringens ambitioner.

En utmaning att utvärdera politiken

Regeringens egen uppföljning av PGU, i form av återkommande skrivelser till riksdagen, har utvecklats på ett positivt sätt de senaste åren. Genom en tematisk ansats har analyserna fördjupats och regeringen har lagt ett ökat fokus på att synliggöra befintliga mål- och intressekonflikter. Skrivelserna har också en central roll i styrningen och uppföljningen av politiken. En extern utvärdering av PGU bör därför ses som ett komplement till regeringens egen uppföljning.

Förutsättningarna för att mäta effekter av PGU är begränsade. Målen är övergripande, styrkedjorna är långa och orsakssambanden är svåra att påvisa. Statskontoret anser därför att regeringen bör avstå från att skapa ett omfattande system för löpande utvärdering. Istället bör regeringen verka för att internationellt bygga upp system för att värdera samstämmighet för utveckling. Som ett komplement till detta kan regeringen låta en från Regeringskansliet fristående aktör genomföra fördjupade analyser med fokus på att belysa interna beslutsprocesser, eller tematiska frågor, med relevans för politikens fortsatta styrning. En sådan utvärdering bör utgå från en multidisciplinär ansats och förslagsvis genomföras vart tredje år.

1 Inledning

Riksdagen beslutade 2003 att Sverige ska sträva efter att föra en sammanhållen politik för global utveckling.¹ Politiken ska utgå från en helhetssyn på utvecklingens drivkrafter och på de åtgärder som krävs för att uppnå en rättvis och hållbar utveckling i hela världen.

Sveriges politik för global utveckling (PGU) innehåller den så kallade *samstämmighetspolitiken för utveckling* som innebär att alla politikområden ska bidra till målet om en rättvis och hållbar global utveckling. Politiken ska genomsyras av ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv på utveckling. Samstämmigheten mellan olika svenska politikområden bör enligt regeringen stärkas i syfte att göra den samlade politiken mer utvecklingsfrämjande. För svensk del måste samstämmighet prägla både den nationella politiken och den politik som formuleras och drivs inom EU. Det handlar även om att tydliggöra kopplingar mellan olika politikområden och eventuella mål- och intressekonflikter.

Internationellt utvecklingssamarbete (även kallat internationellt bistånd) behandlades särskilt i PGU. I propositionen lades ett övergripande mål för utvecklingssamarbetet fast: ”att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor”.

Genomförandet av politiken för global utveckling ska regelbundet redovisas till riksdagen i form av en resultatskrivelse. I resultatskrivelsen till riksdagen 2012 om genomförandet av politiken, bedömer regeringen att samordning och samverkan inom samstämmighetspolitiken för utveckling kan förbättras.² I skrivelsen hänvisar man till att OECD:s biståndskommitté (DAC) i sin peer review av svenskt utvecklingssamarbete har konstaterat att utformningen av samstämmighets-

¹ Prop. 2002/03:122 *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*, bet. 2003/04: UU3, rskr. 2003/04:112.

² Skr. 2011/12:167, *Genomförandet av samstämmighetspolitiken för utveckling*.

politiken för utveckling är god men att genomförandet av politiken har varit svårare, bland annat vad gäller samordning och samverkansmekanismer. Vidare konstaterar OECD att det för genomförandet av politiken saknas en stark mekanism för samordning. OECD anser också att Utrikesdepartementet (UD) har begränsade verktyg och begränsad kapacitet för att samordna och medla mellan olika delar av Regeringskansliet.

I skrivelsen åtar sig regeringen att genomföra en extern utvärdering med fokus på att utveckla styrningen av samstämmighetspolitiken och arbetsformerna inom Regeringskansliet.

1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera regeringens styrning av och Regeringskansliets arbetsformer för politiken för global utveckling (PGU). Statskontoret ska lämna förslag på hur styrningen samt arbetsformerna och uppföljningen kan förbättras samt pröva om och i sådana fall hur PGU löpande kan utvärderas.

Syftet med uppdraget är att ge regeringen underlag för att fortsätta utveckla styrningen och arbetsformerna samt uppföljningen av PGU. Statskontoret ska i utvärderingen särskilt analysera:

- Hur regeringen styr och följer upp arbetet med PGU inom olika verksamhetsområden i förhållande till de mål och ambitioner som regeringen och riksdagen har slagit fast.
- Vilka former för samordning och samverkan för PGU som i dag finns inom Regeringskansliet och om dessa fungerar ändamålsenligt.
- Vilka förutsättningar UD:s samordningsfunktion för PGU har för att samordna och driva på övriga departement för att effektivt genomföra PGU.
- Om och i sådana fall hur PGU kan utvärderas löpande.

1.2 Kort om styrmodellen för politiken

Det grundläggande styrdokumentet för PGU är den proposition som en enig riksdag antog 2003. Utgångspunkten för politiken är regeringens samlade ansvar för dess genomförande. Hur detta samlade ansvar för genomförande ska ske framgår dock inte och det finns inga särskilda medel avsatta för politiken. Inom regeringen har bistandsministern ett särskilt utpekat ansvar för att samordna politiken. Det organisatoriska ansvaret inom Regeringskansliet ligger hos UD. Vid samtliga departement finns dessutom en så kallad fokalpunkt för PGU utsedd, och man har även skapat en interdepartemental arbetsgrupp. Ett tiotal myndigheter har enligt sina instruktioner och/eller regleringsbrev i uppdrag att verka för PGU. Det finns dock ingen myndighet med ett särskilt ansvar för styrning eller uppföljning av politiken. Regeringen följer upp verksamheten vartannat år genom en skrivelse till riksdagen.

1.3 Begreppet samstämmighet

Samstämmighet är ett centralt begrepp inom PGU. Dess engelska motsvarighet *coherence* är ett vedertaget begrepp inom både OECD och EU. Den internationella motsvarigheten till den svenska politiken är Policy Coherence for Development (PCD).

I OECD/DAC:s riktlinjer för fattigdomsbekämpning³ definieras samstämmighet enligt följande: "involves the systematic promotion of mutual reinforcing policy actions across government departments and agencies creating synergies towards achieving the defined objectives".

I rapporten använder vi oss av begreppen PGU eller samstämmighetspolitik för att beskriva svenska förhållanden. För att beskriva politiken på internationell nivå använder vi begreppet samstämmighet eller koherens.

Det svenska systemet med gemensam beredning och kollektiva regeringsbeslut innebär per definition att regeringen i varje beslut är enig eller samstämd. Detta hindrar dock inte att mål- eller intressekonflikter kan förekomma mellan olika politikområden eller att olika samhälls-

³ *The DAC Guidelines on Poverty Reduction*, OECD, 2001, sidan 90.

perspektiv måste brytas någonstans. I propositionen om PGU angav regeringen att syftet med samstämmighet är att tydliggöra mål- och intressekonflikter mellan olika politikområden, och även att de blir föremål för medvetna och övervägda val.

1.4 Utgångspunkter för Statskontorets analys

Vi har i vår analys utgått från de mål för politikens genomförande som regeringen fastställde i sin skrivelse till riksdagen 2010.⁴ Dessa är i sin tur inspirerade av de av OECD:s identifierade ”byggstenar” för framgångsrik policykoherens.⁵ Målen för genomförandet så som de är formulerade av regeringen är:

- Politiskt ägarskap som tar sig uttryck i ett tydligt utvecklingsperspektiv i politikens utformning och utförande.
- Samordning och samverkan till stöd för arbetet med att hantera globala utmaningar och för att integrera ett utvecklingsperspektiv i, samt stärka synergier och hantera målkonflikter mellan, politikområden.
- Kunskap och analys om utvecklingseffekterna av regeringens samlade politik och metoder för att omsätta kunskapen i politikens utformning.

Därutöver ska regeringens arbete fokusera på att stärka EU:s arbete med samstämmighet för utveckling.

En utgångspunkt i vår analys är också regeringens förvaltningspolitiska proposition från 2010 i vilken man bland annat framhåller att ”statsför-

⁴ Regeringen har i olika skrivningar angett olika mål för politikens genomförande. Vi har valt att använda oss av de senaste angivna målen som återfinns i skrivelsen *Att möta globala utmaningar, skrivelse om samstämmighet för utveckling*, Skr. 2009/10: 129. Motsvarande mål används även i skrivelsen från 2012.

⁵ OECD/DAC 2009. *Building Blocks for Policy Coherence for Development*.

valtningens organisering ska vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad”.⁶

Vi har även studerat tre andra länders arbete med samstämmighet (se vidare avsnitt 1.7.1 samt bilaga 3). Utifrån dessa studier gör vi vissa jämförelser med den svenska politiken för global utveckling.

Statskontoret har i ett antal rapporter studerat styrning och uppföljning av tvärsektoriella frågor. Med utgångspunkt i de iakttagelser och slutsatser som gjorts i några av dessa rapporter jämför vi de förutsättningar som finns för styrning och uppföljning av PGU. (Se vidare bilaga 4).

Sammantaget utgör det ovanstående ett analytiskt ramverk mot vilket vi avser att besvara frågorna i uppdraget.

1.5 Hur vi har besvarat frågorna i uppdraget

Regeringens styrning och uppföljning

I Statskontorets uppdrag ingår att *analysera hur regeringen styr och följer upp arbetet med PGU inom olika verksamhetsområden utifrån de mål och ambitioner som regeringen och riksdagen slagit fast.*

I propositionen om PGU angavs inte hur politiken skulle genomföras. I utrikesutskottets tillkännagivande i samband med riksdagens beslut om PGU pekade dock utskottet på ”betydelsen av att respektive politikområde får operativa mål, under målet rättvis och hållbar global utveckling, samt strategier för att underlätta genomslag för den nya samstämda politiken”.⁷

Med utgångspunkt i regeringens mål för PGU och regeringens förvaltningspolitiska proposition har vi valt att analysera styrningen utifrån följande frågor:

- Är de mål och fokusområden som riksdagen och regeringen beslutat om för PGU kända och accepterade av dem som ska genomföra politiken?

⁶ Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, Regeringens proposition 2009/10:175, sidan 2.

⁷ Bet. 2002/03 UU3, sidan 3.

- Är målen tillräckligt nedbrutna för att kunna utgöra ett underlag för styrningen?
- Är det utifrån målstrukturen tydligt vem som är ansvarig för vad inom Regeringskansliet?
- Är det tydligt vilken roll aktörer utanför Regeringskansliet har för politikens genomförande?

När det gäller uppföljning angav regeringen i propositionen att en årlig redovisning till riksdagen ska ske i form av en resultatskrivelse. Vi har analyserat regeringens skrivelser utifrån följande frågor:

- Vilken information innehåller uppföljningarna?
- Vilken funktion har skrivelserna i regeringens styrning av politiken?

Arbetsformer inom Regeringskansliet

I Statskontorets uppdrag ingår att analysera *om de former för samordning och samverkan för PGU som finns i dag inom Regeringskansliet fungerar ändamålsenligt*. Vi har utgått från att styrningen inom Regeringskansliet, för att kunna betraktas som ändamålsenlig, måste bedömas i relation till de mål som regeringen och riksdagen har slagit fast för PGU.

Utgångspunkten för PGU är att hela Regeringskansliet har ett ansvar för att uppfylla målen i politiken. En central fråga blir därmed att analysera om det inom Regeringskansliet finns ett samlat ägarskap och ansvar för politikens genomförande.

Regeringens mål, som det rapporterades till riksdagen 2010, är att syftet med samordning och samverkan för PGU är ”stöd för arbetet med att hantera globala utmaningar och för att integrera ett utvecklingsperspektiv i, samt stärka synergier och hantera målkonflikter mellan, politikområden”. Med utgångspunkt i detta mål har vi analyserat frågan om arbetsformer och samordning inom Regeringskansliet utifrån följande frågor:

- Är arbetsformerna för PGU inom Regeringskansliet ändamåls-
enliga, dvs. är det tydligt för de som ska samverka vad samverkan
syftar till och vad som förväntas av de olika aktörerna i processen?
- Fungerar arbetsformerna som ett stöd för att integrera ett utveck-
lingsperspektiv inom olika politikområden?
- Utgör arbetsformerna inom Regeringskansliet en mekanism för att
hantera målkonflikter och synergieffekter mellan olika politik-
områden?

Förutsättningar för samordningsfunktionen

I vårt uppdrag ingår även att analysera *vilka förutsättningar som sam-
ordningsfunktionen för PGU vid UD har att samordna och pådriva
övriga departement för ett effektivt genomförande av politiken.*

Regeringens proposition om PGU 2003 behandlade inte frågan om var
ansvaret för samordning av PGU skulle ligga eller i vilka former denna
samordning skulle ske. Utrikesutskottet gjorde ett tillkännagivande om
samordningsansvaret i samband med riksdagens beslut om PGU. Ut-
skottet ansåg att det ”är angeläget att regeringen klargör var koordine-
ringsansvaret ska ligga och att den säkerställer att uppkomna mål-
konflikter kan avdömas på politisk nivå”. För att nå framgång med den
nya utvecklingspolitiken pekade utskottet på att det behövs ”en sam-
manhållande, samordnande och pådrivande funktion”.⁸

Vi har i analysen utgått från följande frågor:

- Vilka för- respektive nackdelar finns med en placering av samord-
ningsfunktionen inom UD?
- Har samordningsfunktionen kapacitet och resurser för att fullgöra
sina samordnande uppgifter?
- Har samordningsfunktionen kapacitet och resurser för att driva på
och synliggöra politiken inom och utanför Regeringskansliet?

⁸ Bet. 2002/03 UU3, sidan 3.

Förutsättningar för löpande utvärdering

Ytterligare en fråga för Statskontoret att analysera är *om och i så fall hur en löpande utvärdering av PGU kan genomföras?*

Vi har tolkat denna fråga som att syftet med uppdraget är att bedöma möjligheten att etablera en regelbundet återkommande extern utvärdering, dvs. en utvärdering som genomförs av en aktör som är fristående i förhållande till Regeringskansliet.

Avsikten med en utvärdering brukar vara att undersöka vad insatser har lett till i form av prestationer eller effekter. För att kunna ta ställning till hur en löpande utvärdering av PGU kan utformas behöver vi därför först ställa frågan om vad som ska utvärderas. Därefter bör vi även analysera om detta är möjligt med utgångspunkt i hur politiken är utformad i dag. Vi har valt att analysera förutsättningarna för en extern löpande utvärdering utifrån följande frågor:

- Är det möjligt att mäta resultat och effekter av PGU?
- Vilket syfte ska en utvärdering ha?
- Vem bör ansvara för att utvärdera politiken?
- Bör utvärderingen genomföras på nationell eller internationell basis?

Utifrån svaren på ovanstående frågor söker vi därefter besvara frågan om vilken form en löpande utvärdering av PGU skulle kunna ha.

1.6 Avgränsningar

Statskontoret har i enlighet med uppdraget fokuserat på Regeringskansliets former för styrning, organisering och samordning av politiken. Det innebär att vi har avgränsat utvärderingen till de första leden i styrkedjan; de mellan regeringen, Regeringskansliet och i viss mån relevanta myndigheter. I propositionen om PGU framhöll regeringen vikten av en ökad samverkan med aktörer i hela samhället. Myndigheter, kommuner, enskilda organisationer, näringsliv och fackföreningsrörelsen lyftes särskilt fram. Regeringen betonade även behovet av samverkan inom EU och globalt. Statskontoret har inte i uppdrag att närmare analysera dessa aktörer. För att få en vidare förståelse för både

regeringens agerande och övriga aktörers roll har vi dock valt att övergripande redogöra för de uppgifter och den roll som svenska myndigheter, utlandsmyndigheter och svenskt näringsliv har inom PGU.

Statskontorets uppdrag innebär en utvärdering av regeringens styrning av politiken samt Regeringskansliets arbetsformer. I uppdraget ingår inte att analysera politikens resultat eller dess effekter.

1.7 Genomförande

För att besvara de frågor som vi har angett i uppdragsbeskrivningen har vi framför allt studerat dokument och genomfört intervjuer.

Som utgångspunkt för vår analys har vi haft regeringens proposition till riksdagen, utrikesutskottets betänkande samt riksdagens beslut.⁹ För att skaffa oss en uppfattning om ursprunget till och logiken bakom PGU har vi analyserat det betänkande som den parlamentariska kommitté som föregick riksdagens beslut om PGU tog fram.¹⁰ Därutöver har vi tagit del av regeringens alla skrivelser till riksdagen om politikens genomförande. Sammanlagt har regeringen lagt fram sex olika skrivelser. En sammanställning av dessa finns i vår referenslista.

Det finns begränsad dokumentation av genomförandet av politiken för global utveckling. Politiken har aldrig utvärderats, vare sig som helhet eller i sina delar. Vi har i avsaknad av detta analyserat det befintliga material som finns i form av interna arbetsdokument som UD tagit fram och internationella studier, såsom av OECD/DAC genomförda peer reviews av Sverige från 2005, 2009 och 2013.

Eftersom dokumentationen av politiken är begränsad vad gäller styrning och uppföljning bygger vår analys till stora delar på intervjuer. För att få en övergripande bild av utvecklingen av styrningen och samordningen av politiken under de tio år som politiken har existerat har vi genomfört intervjuer med ett tiotal personer som var med i samband med utvecklandet och genomförandet av politiken. Det rör sig både om före detta ansvariga inom Regeringskansliet och personer som var med

⁹ *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*, Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04: UU3, rskr. 2003/04:112.

¹⁰ *En ny svensk politik för global utveckling*, SOU 2001:96.

i framtagandet av det betänkande som låg till grund för regeringens proposition.

För att besvara frågor om organisering och samordning inom Regeringskansliet har vi intervjuat så kallade fokalpunkter för PGU inom Regeringskansliet. Fokalpunkterna utgörs av en eller flera personer inom varje departement som är kontaktpersoner för de frågor som rör samstämighetspolitiken. Vi har intervjuat 11 av de 13 utsedda fokalpunkterna inom andra departement än UD.¹¹ Inom UD har vi genomfört 7 intervjuer med representanter för olika funktionella enheter. Vi har också genomfört intervjuer med personer som tidigare har haft en central position i Regeringskansliet samt forskare som fokuserat på regeringens arbete i Regeringskansliet.

För att få fram uppgifter om regeringens och Regeringskansliets styr-signaler gentemot sina myndigheter har vi även begärt in material från 12 av de myndigheter som i sin instruktion har i uppdrag att arbeta i enlighet med PGU. Vi har genomfört intervjuer eller fått in skriftligt material från 7 av dessa myndigheter. Vi har även intervjuat företrädare för Sida.

Dessutom har vi intervjuat företrädare för det civila samhället inom ramen för organisationen Concord.¹² Vi har även deltagit vid seminariet ”10 år med PGU” som riksdagen och Concord anordnade. Vid seminariet var företrädare för sex av riksdagens sju partier representerade.

Uppdraget har utförts av Matilda Hultgren (projektledare) och Gunnar Gustafsson.

1.7.1 Internationell utblick och lärdomar från andra länder

Som en del av uppdraget har Statskontoret låtit genomföra en analys som belyser PGU i en internationell kontext. Analysen innefattar en översikt av politikens tillkomst och dess koppling till andra internatio-

¹¹ Vid intervjuerna deltog ofta mer än en representant för respektive departement.

¹² Concord är en sammanslutning av 48 civilsamhälleorganisationer i Sverige. Concord Sverige är en av 27 nationella plattformar i Concord Europa som samlar över 2000 civilsamhälleorganisationer i Europa.

nella åtaganden och processer, både för utvecklingspolitiken i stort och för den internationella biståndsagendan. Analysen innefattar även en bedömning av vilka konsekvenser den internationella utvecklingen har för Sveriges förutsättningar att bedriva samstämmighetspolitiken.

För att kunna lämna förslag på hur styrning, arbetsformer och uppföljning av PGU kan förbättras samt pröva om och i sådana fall hur en löpande utvärdering av PGU kan ske har vi, inom ramen för uppdraget, studerat tre länder: Storbritannien, Finland och Nederländerna. Vi har också valt att belysa hur OECD och EU arbetar med samstämmighetspolitik för utveckling.

Vi har valt att genomföra analysen med utgångspunkt i de ”byggstenar” för samstämmighetspolitik som OECD har identifierat. Dessa är desamma som den svenska regeringen angett som mål för det svenska genomförandet.

- Politiskt ägarskap och förekomsten av en nationell policy.
- Koordinerings- och samordningsmekanismer.
- System för uppföljning, analys och rapportering.

Analysen bygger därtill på material från OECD/DAC:s peer reviews, Centre for Global Development:s internationella index samt relevanta dokument från ECDPM (European Centre for Development Policy Management).

Den internationella utblicken är genomförd av konsulten Bertil Odén. En sammanställning av den återfinns som bilaga tre till denna rapport.

1.8 Disposition

Rapporten är upplagd så att vi besvarar uppdragsfrågorna i separata kapitel. I kapitel två analyserar och besvarar vi frågan om regeringens styrning och uppföljning. I kapitlet analyserar vi politikens mål, målstrukturer och frågornas hemvist hos regeringen och Regeringskansliet. Vi redogör även för, och analyserar, regeringens skrivelser till riksdagen och dess funktion i styrningen.

Kapitel tre behandlar arbetsformer inom Regeringskansliet och vilka förutsättningar det finns för samordning och samverkan. I kapitel fyra

analyserar vi de förutsättningar som samordningsfunktionen inom UD har för att vara sammanhållande och pådrivande av regeringens politik. I kapitel fem analyserar vi förutsättningarna för en extern utvärdering av PGU samt försök att mäta och följa upp samstämmighetspolitik internationellt.

I kapitel sex redogör vi för våra slutsatser och förslag på hur regeringen kan utveckla styrningen och uppföljningen av politiken.

2 Regeringens styrning och uppföljning av politiken

I Statskontorets uppdrag ingår att *analysera regeringens styrning och uppföljning av politiken för global utveckling*. Detta gör vi genom att undersöka om de mål och fokusområden som finns för politiken är kända och accepterade samt tillräckligt nedbrutna för att utgöra ett underlag i regeringens styrning inom Regeringskansliet. Vidare analyserar vi vilken roll aktörer utanför Regeringskansliet har i politiken. Därutöver gör vi en analys av vilken betydelse regeringens uppföljning av politiken har för styrningen.

2.1 En enig riksdag står bakom beslutet om PGU

En enig riksdag beslutade 2003 om en politik för global utveckling (PGU).¹³ Propositionen föregicks av en parlamentarisk kommitté som hade ett brett mandat att utreda hur en ny svensk utvecklingspolitik skulle utformas.¹⁴ Propositionen om PGU behandlades av riksdagen i en tid då de dominerande internationella utvecklingsfrågorna hade manifesterats i FN:s millenniedeklaration från 2000. Deklarationen innehåller åtaganden om fred, säkerhet och avrustning, utveckling och fattigdomsbekämpning, miljöhänsyn, mänskliga rättigheter, demokrati och god samhällsstyrning, skydd för särskilt utsatta samt Afrikas speciella behov. Till denna kom utvecklingsdagordningen från Världshandelsorganisationens (WTO) ministerkonferens i Doha 2001 – den så kallade Doha-deklarationen – samt resultaten från den internationella konferensen om finansiering för utveckling i Monterrey 2002 och FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg 2002.

¹³ *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*, Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04: UU3, rskr. 2003/04:112.

¹⁴ *En ny svensk politik för global utveckling*, SOU 2001:96.

Framträdande i debatten vid införandet av PGU var också behovet av ett vidgat perspektiv på fattigdom och på en rad olika globala utmaningar. En utgångspunkt för politiken var insikten om att biståndspolitik inte ensamt kan lösa världens fattigdomsproblematik. Bistånd är endast ett av regeringens redskap för att bekämpa fattigdom. Sverige bör därför föra en sammanhållen politik för global utveckling. För att åstadkomma detta behöver olika politikområden dra åt samma håll, eller åtminstone inte motverka varandra. Som det ambitiöst uttrycktes i propositionen:

”Sveriges politik för global utveckling bör utgå från en helhetssyn på utvecklingens drivkrafter” och på de ”åtgärder som krävs för att uppnå en rättvis och hållbar global utveckling i hela världen. Den bör omfatta alla politikområden.”¹⁵

I propositionen om PGU angavs att motivet för politiken var alla människors lika värde och rättigheter. Detta innebär att politiken ska baseras på solidaritet med fattiga och utsatta människor i andra länder och insikten om det gemensamma ansvaret för världens framtid.

2.2 Målen uttrycker en vision om ett framtida tillstånd i världen

Det övergripande målet för PGU är att politiken ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Detta mål gäller både för politiken för global utveckling och för biståndspolitik.

PGU och biståndspolitik styrs vidare av två grundläggande perspektiv:

- Fattiga människors perspektiv.
- Ett rättighetsperspektiv.

Fattiga människors perspektiv på utveckling innebär att utgångspunkten för fattigdomsbekämpning och att främja en rättvis och hållbar global utveckling ska vara behov, förutsättningar, intressen och prioriteringar hos fattiga män, kvinnor och barn.

¹⁵ Prop. 2002/2003:122, sidan 17.

Rättighetsperspektivet handlar om den enskilde individens rättigheter. Mänskliga rättigheter, demokrati, jämställdhet mellan kvinnor och män samt barnens rättigheter står i centrum. Grundläggande principer för rättighetsperspektivet är icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn, liksom att ta och utkräva ansvar.

I propositionen angavs även att den svenska politiken bör bidra till uppfyllandet av FN:s millenniedeklaration och de så kallade millenniemålen.

2.2.1 Från fyra huvuddrag till sex utmaningar

Under de tio år som PGU har existerat har målstrukturen förändrats. I propositionen angavs endast ett övergripande mål och åtta så kallade huvuddrag. Redan i den första skrivelsen till regeringen grupperades dessa om till de av riksdagen föreslagna fyra huvuddragen.¹⁶ Dessa huvuddrag kom därefter att operationaliseras i 65 mål fördelade på 14 olika politikområden.¹⁷

Med 2008 års skrivelse till riksdagen aviserade regeringen en nystart för politiken¹⁸. Regeringens slutsats var att de tidigare formulerade målens stora antal och begränsade styrvärde hade försvårat genomförandet av politiken. Mängden mål hade även enligt regeringen gjort det svårt få en tydlig bild av hur arbetet för ökad samstämmighet hade utvecklats över tid och vilka resultat den förda politiken hade uppnått. Regeringen valde därför att fokusera på sex globala utmaningar för att på så sätt tydliggöra styrningen och uppföljningen. Dessa är:

- Förtryck.
- Ekonomiskt utanförskap.

¹⁶ *Sveriges politik för global utveckling*, Skr.2004/05:4. Huvuddragen var:

- Grundläggande värderingar, såsom mänskliga rättigheter, demokrati och good governance samt jämställdhet.
- Hållbar utveckling, hållbart utnyttjande av naturresurser och bevarande av miljön, ekonomisk utveckling samt social utveckling och säkerhet.
- Konflikthantering och säkerhet.
- Globala nyttigheter och globala utmaningar, de nationsövergripande frågor som kräver gemensamma beslut samt agerande av det internationella samfundet.

¹⁷ *Sveriges politik för global utveckling*, Skr. 2004/05:161.

¹⁸ *Globala utmaningar – vårt ansvar. Sveriges politik för global utveckling*, Skr. 2007/08:89.

- Klimatförändringar och miljöpåverkan.
- Migrationsströmmar.
- Smittsamma sjukdomar och andra hälsohot.
- Konflikter och sviktande situationer.

Regeringen anser att dessa sex utmaningar är centrala för att nå målet om en rättvis och hållbar global utveckling. Till var och en av dessa sex utmaningar finns tre fokusområden med tillhörande mål angivna. Sammantaget finns således 18 olika fokusområden för PGU angivna. (En överblick över samtliga utmaningar och de 18 fokusområdena återfinns i bilaga två).

För utmaningen *Förtryck* finns till exempel följande tre fokusområden och mål:

- Ökad yttrandefrihet i länder där denna begränsas.
- Bättre sexuell och reproduktiv hälsa och främjande av därtill hörande rättigheter för människor i utvecklingsländer.
- Minskad organiserad brottslighet och människohandel genom förebyggande och brottsbekämpande insatser i ursprungs-, transit- och destinationsländer.

I regeringens skrivelse 2008 formulerades också för varje fokusområde ett antal punkter som skulle ange riktningen för det fortsatta arbetet. Enligt regeringen ska denna tydligare fokusering skapa förutsättningar för ett gemensamt och samlat agerande för politikens genomförande. För fokusområdet *Yttrandefrihet* angavs i skrivelsen att regeringen för att bidra till målet ska:

- Prioritera insatser för att främja fria medier.
- Verka för en intensifierad mellanstatlig dialog, inklusive EU:s, Europarådets och FN:s mekanismer, för att främja yttrandefriheten.
- Intensifiera arbetet med att sprida information om rättsligt skydd för mediautövare och stödja kunskapsspridning om betydelsen av offentlighetsprincipen som en viktig beståndsdel i ett demokratiskt samhälle.
- Ge stöd till journalistutbildningar och sammanslutningar.

- Ge stöd till projekt som syftar till press- och yttrandefrihetslagstiftning samt efterlevnad av existerande lagstiftning.
- Stödja genomförandet av EU:s riktlinjer till skydd för försvarare av de mänskliga rättigheterna liksom Europadeklarationen och FN:s deklaration om skydd för försvarare av mänskliga rättigheter.

Dessa punkter har dock inte följts upp i regeringens två senaste skrivelser från 2010¹⁹ och 2012²⁰.

2.2.2 Visionära mål som beskriver ett idealtillstånd

Inom resultatstyrningen framhålls vikten av att bryta ner övergripande mål i underliggande mål som är tillräckligt tydliga och relevanta för att de ska kunna utgöra ett stöd i styrningen. Riksdagen pekade också i sitt betänkande över propositionen om PGU på vikten av att utarbeta operativa mål för politikens genomförande. Vidare framhålls ofta vikten av så kallade SMART:a mål, dvs. målen ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidssatta.

Det är tveksamt om målen för PGU kan betraktas som tillräckligt tydliga för att kunna utgöra ett underlag för stöd i styrningen. Målen för PGU saknar vidare i mycket de egenskaper som bör föreligga för att kunna betraktas som ”smarta”.

Målen för PGU är olika till sin karaktär. I stor utsträckning uttrycker de dock snarast ett antal visioner eller idealtillstånd än mål för en praktisk genomförbar politik. Formuleringar som ”bidra till”, ”förbättra” och motsvarande återkommer i 14 av de 18 formulerade fokusområdena. Vi kan också konstatera att de sex globala utmaningarna alla i sig är tvärssektoriella och berör ett flertal utgiftsområden. Några utmaningar och fokusområden, såsom exempelvis *Hållbara hälso-system och ökad tillgång till läkemedel*, är dock mer konkreta och kvantifierbara till sin karaktär.

¹⁹ Att möta globala utmaningar. Skrivelse om samstämmighet för utveckling, Skr.2009/10:129.

²⁰ Genomförandet av samstämmighetspolitiken för utveckling – fokus: den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap, Skr.2011/12:167.

Målen karaktär påverkar givetvis möjligheterna att avläsa resultat av verksamheten. Utifrån karaktären på målen för PGU kan det exempelvis vara rimligt att ställa sig frågan om huruvida måluppfyllelse bör avse resultat av genomförda aktiviteter eller förutsättningarna för att uppnå målen.

Vaga mål eller mål som uttrycker ett idealtillstånd är inte unikt för PGU utan förekommer inom många tvärsektoriella områden. Målen för PGU kan till exempel jämföras med miljökvalitetsmålen inom miljömålsarbetet. Även dessa mål uttrycker ett idealtillstånd. Till skillnad från målen för PGU är dock miljömålen i många fall möjliga att mäta med vetenskapliga metoder, även om de visat sig svåra att uppnå. Vidare har regeringen operationaliserat miljömålen genom att komplettera dem med tidssatta etappmål. Därtill ska läggas att i målen för PGU ingår att beakta ett utvecklingsperspektiv på global nivå. Styrkedjorna är således betydligt längre och orsakssamband svåra att fastställa.

I en antologi om mål och ambitioner i svensk politik resonerar författarna kring utveckling av målstyrning inom statsförvaltningen.²¹ En teori är att ”målen kanske inte alltid är avsedda att uppnås och att de snarare syftar till att peka ut en riktning”. Mål är ofta formulerade som att de ska bidra till eller skapa förutsättningar för att uppnå något. Förekomsten av vaga eller allmänt hållna mål är således inte något unikt för politiken för global utveckling. Författarna menar också att tanken om SMART:a mål i verkligheten är lättare att tillämpa inom organisationer än i politiken.²² Bland de mål som uppställts för politikområden och utgiftsområden är det enligt författarna ”nog få om ens något som uppfyller alla fem kriterierna för sådana mål”.

2.3 Till vem vänder sig målen och utmaningarna?

I regeringens skrivelse till riksdagen från 2008 anges inte vem som ska ha huvudsakligt ansvar för de olika utmaningarna och fokusområdena inom regeringen. Det innebär att målen i sig inte är tillräckligt opera-

²¹ *Vad staten vill – mål och ambitioner i svensk politik*, Red. Daniel Tarchys & Marja Lemne.

²² *Ibid*, sidan 393.

tionaliserade för att kunna utgöra ett stöd i genomförandet av politiken. Målens övergripande och visionära karaktär gör också att det inte är helt klart till vem de riktar sig. Regeringen har en central roll i PGU men politiken är även tänkt att omfatta andra aktörer såsom myndigheter, näringsliv, forskarsamhälle och det civila samhällets organisationer.

När det gäller regeringens ansvar för politiken har Regeringskansliet en central roll. Våra intervjuer och vår analys visar att ingen av de av regeringen identifierade utmaningarna och fokusområdena helt faller inom ett departements ansvarsområde, vilket beror på deras tvärsektoriella karaktär. Våra intervjuer har visat att detta har fått till följd att det inte är tydligt för departementen vad som ska vara styrande i deras verksamhet: det övergripande målet, en enskild utmaning eller ett fokusområde inom en utmaning.

Våra intervjuer och vår analys visar att utmaningarna och fokusområdena i olika utsträckning har fått fäste i Regeringskansliet. När det gäller utmaningen *Migrationsströmmar* så faller denna naturligt inom Justitiedepartementets ansvarsområde. Det betyder dock inte att andra departement också kan ha ansvarsområden som berörs av utmaningen.

Utmaningen *Klimatförändringar och miljöpåverkan* har två fokusområden som kan anses tillhöra Miljödepartementets ansvarsområden. De myndigheter som bistår Miljödepartementet i dessa frågor är Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Det tredje fokusområdet inom utmaningen som avser urbanisering på ett hållbart sätt är dock ett exempel på ett fokusområde som inte har en lika tydlig hemvist inom Regeringskansliet.

Det finns inom samtliga utmaningar, med undantag för utmaningen *Migrationsströmmar*, fokusområden som inte har någon naturlig hemvist i Regeringskansliet utanför UD. Så som dessa fokusområden är formulerade framstår det som att hemvisten enbart är inom UD, och då främst inom biståndspolitik. Men även andra delar av UD, såsom enheten för säkerhetspolitik, enheten för internationell handel och enheten för multilateralt bistånd, kan anses utgöra hemvister för vissa fokusområden. Samtidigt innefattar dessa utmaningar aspekter och frågor som även berör andra departements ansvarsområden, som till

exempel Finansdepartementet när det gäller *Ekonomiskt utanförskap* och Kulturdepartementet när det gäller fokusområdet *ökad yttrandefrihet*.

2.3.1 Oklart vilka mål som är styrande

Av våra intervjuer framgår det att det även finns en otydlighet beträffande vad som är styrande för politiken. De fokalpunkter inom Regeringskansliet som vi har intervjuat menar att de tydligt arbetar utifrån enskilda fokusområden och uttrycker sig i termer av att de "äger" just denna fråga inom Regeringskansliet. Med detta avses dock inte att frågan är begränsad till just deras departement eller enhet men att de känner ett större ansvar. Det gäller exempelvis frågor som rör Miljödepartementet, Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet.

På samma sätt upplever flera av de fokalpunkter vi intervjuat att om den egna verksamheten har ett internationellt perspektiv, så faller PGU-arbetet in på ett mer naturligt sätt. Vissa departement och enheter hänvisar dock snarare till samstämmighetspolitiken generellt eller rubriken på den globala utmaningen som vägledande för deras verksamhet. Det gäller exempelvis för internationell handelspolitik inom UD och verksamhet inom Landsbygdsdepartementets område.

De fokalpunkter som har en verksamhet som är mer perifer i förhållande till PGU upplever att det är problematiskt att förhålla sig till både politiken som helhet, utmaningarna och de identifierade fokusområdena. En konsekvens av bland annat de allmänt hållna målen är också att fokalpunkterna dels har svårt att utläsa vad som förväntas av deras departement i relation till andra departement, dels att de i vissa fall upplever svårigheter med att "sälja in" PGU inom det egna departementet.

2.3.2 PGU – en politik för alla politikområden?

Från början angav regeringen att samtliga departement och utgiftsområden skulle bidra till PGU. Sedermera har regeringen, bland annat för att öka styrbarheten, valt att koncentrera verksamheten till 6 utmaningar. En jämförelse mellan de tidigare 65 målen inom PGU och de 6 utmaningarna och 18 fokusområdena som formulerades av rege-

ringen 2008 visar att mycket av den tidigare regeringens politik kvarstår.

Eftersom både de sex globala utmaningarna och fokusområdena är tvärssektoriella i sig kan det ifrågasättas om fokus på dessa har bidragit till att öka styrbarheten av politiken.

Här kan vi göra en jämförelse med Storbritannien. Storbritannien har tagit fram tre prioriterade fokusområden för sin samstämmighetspolitik. Vi kan också göra en jämförelse med Finland och Nederländerna som även de tagit fram ett mindre antal områden med utgångspunkt i EU-kommissionens fem prioriterade områden.

Det finns för- och nackdelar med en politik som fokuserar på ett stort respektive ett mindre antal områden. Fördelen med det senare är att styrningen underlättas. Det finns emellertid också en risk för att vissa viktiga frågor eller aspekter kan komma att falla mellan stolarna. Detta är också något som har påtalats i våra intervjuer.

Våra intervjuer med fokuspunkter inom Regeringskansliet visar också att vissa av dem uppfattar att utmaningarna har begränsat deras möjligheter till delaktighet i politiken. Andra anser sig inte styrda av de globala utmaningarna utan utgår ifrån den ursprungliga propositionen om PGU som omfattade hela Regeringskansliet.

2.4 Oklart hur målkonflikter och synergier ska hanteras

En utgångspunkt för PGU är att hela Regeringskansliet har ett ansvar för att arbeta för att nå målen för politiken. Det gemensamma ansvaret ska manifesteras genom en stärkt samstämmighet i svensk politik. Med samstämmighet avser regeringen att mål och intressekonflikter mellan olika politikområden måste tydliggöras och bli ”föremål för medvetna och övervägda val”. Det är värt att notera att riksdagen i flera betänkanden har efterlyst ett förtydligande av hur regeringen avser att hantera målkonflikter.²³

²³ Se till exempel bet. 2005/06: UU5.

Att det är just målkonflikter som ska hanteras har dock inte varit självklart under de tio år som politiken existerat. I regeringens skrivelse från 2006 pekar regeringen på att de första årens arbete med att genomföra politiken har visat att den stora utmaningen inte ligger i att hantera intresse- eller målkonflikter mellan olika politikområden, utan i stället att identifiera och realisera potentiella synergieffekter.²⁴ Med detta avser regeringen att insatser kan utformas så att de bidrar såväl till respektive politikområdes egna målsättningar som till en rättvis och hållbar global utveckling. För detta arbete krävs gedigen kunskap om utvecklingsfrågor och om rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling. Genomförandet av politiken handlar därför också om att främja just sådan kunskap inom Regeringskansliet.

Från och med 2008 års nystart har regeringen tagit mer fasta på samstämmighetsaspekten och refererar ofta till PGU som just en samstämmighetspolitik. Under de senaste åren har regeringen även svängt avseende målkonflikter och synergier och menar att det är just vikten av att ta fasta på målkonflikter som kan tydliggöra samstämmighet och brist på samstämmighet.

Vi kan dock notera att regeringen inte har angivit vem som ska döma av identifierade målkonflikter, på vilket sätt det ska gå till eller hur de ska hanteras.

2.5 Gränssnittet mellan PGU och biståndspolitiken är otydligt

Internationellt bistånd är det politikområde som i sin helhet utgår från de övergripande målen för PGU. I ett särskilt avsnitt i propositionen om PGU lade regeringen dessutom fast ett nytt övergripande mål för biståndet: ”att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor”. En ny inriktning, baserad på de åtta identifierade huvuddragen i PGU, angavs också. Därutöver hanterades även mer biståndsinterna aspekter såsom nya samarbetsformer för biståndet, effektivare utvecklingssamarbete med fokus på stärkt samordning samt resultatstyrning. Dessutom slog propositionen fast att

²⁴ Skr. 2005/06:204.

Sverige fortsatt ska avsätta en procent av sitt BNI för internationellt utvecklingssamarbete.²⁵

Biståndets roll i samstämmighetspolitiken i övrigt är dock, liksom för övriga politikområden, inte helt entydig. Regeringen har i de fortsatta skrivelserna till riksdagen haft linjen att det internationella utvecklingssamarbetet är ett politikområde bland andra inom ramen för PGU, men att utvecklingssamarbetet har särskild kompetens och särskilda resurser. I skrivelsen från 2010 betonar regeringen att biståndet har en viktig uppgift i att bidra till att förstärka effekterna inom den samlade svenska utvecklingspolitiken. Det kan handla om katalytiska och kompletterande insatser till andra politikområdets verksamhet. Det kan också handla om att genom samverkan och samråd bistå med kunskap om och erfarenheter av vad som driver utveckling och fattigdomsbekämpning som stöd för Regeringskansliets utformning och berörda myndigheters genomförande av politiken.²⁶

I Sidas instruktion fastslår regeringen att myndigheten har ett ansvar för att hantera bidrag eller annan finansiering till stöd för insatser som en del i genomförandet av Sveriges politik för global utveckling. Myndigheten ska vidare i samarbete med andra aktörer bidra till att genomföra Sveriges politik för global utveckling. Vad detta innebär mer än att bidra ekonomiskt framstår som något mer oklart. Sida bedriver verksamhet i form av så kallad aktörssamverkan samt selektivt bistånd med vissa länder.²⁷ Detta är verksamhet som i stor utsträckning har kopplingar till PGU.

Eftersom regeringen inte har avsatt några särskilda medel för PGU finns det hos vissa myndigheter och departement ibland en föreställning om att bidrag till PGU ska finansieras med biståndsmedel. I regeringens förvaltningspolitiska proposition hänvisade regeringen till

²⁵ Prop. 2002/03:122.

²⁶ Att möta globala utmaningar. Skrivelse om samstämmighet för utveckling 2010. Skr.2009/10:129.

²⁷ De aktörer som avses med begreppet aktörssamverkan är svenska företag, myndigheter, universitet och högskolor, fackföreningar, kommuner och landsting, enskilda organisationer och institutioner som ska samverka med motsvarande aktörer i låg- och medelinkomstländer. Aktörssamverkan finansieras helt eller delvis med biståndsmedel. Denna verksamhet gränsar till tjänsteexport.

svenska myndigheters tjänsteexport som en del av PGU. Sida finansierar ett 60-tal svenska myndigheters arbete med tjänsteexport med cirka 600 miljoner kronor.²⁸

Våra intervjuer med fokalpunkter inom Regeringskansliet och myndigheter visar också att dessa, när de redogör för sin syn på och de aktiviteter som bedrivs inom ramen för PGU, mycket ofta hänvisar till rena biståndsinsatser finansierade av Sida. Detta behöver i och för sig inte vara ett problem, men visar ändå på att gränssnittet mellan PGU och biståndspolitikerna inte alltid är tydligt.

2.6 Regeringens skrivelser till riksdagen är centrala

Regeringen började rapportera till riksdagen i form av skrivelser redan ett år efter det att propositionen om PGU antagits. I propositionen hade ansvaret för att sammanställa regeringens redovisning fallit på UD. Regeringen har sammantaget lämnat sex skrivelser till riksdagen. Från och med 2008 överlämnar regeringen en skrivelse vartannat år.

2.6.1 Redogörelser av aktiviteter och operationalisering av politiken

I samtliga skrivelser redogör regeringen för en mängd aktiviteter som genomförts inom ramen för politiken. De aktiviteter som regeringen redovisar handlar om allt från att regeringen har påverkat politiska processer på internationell nivå till projekt genomförda av svenska myndigheter inom ramen för det internationella biståndet.

Skrivelserna till riksdagen har inte bara bestått av en uppföljning av politikens genomförande. De har även fungerat som den informationskanal där regeringen har aviserat förändringar i politikens inriktning. Redan i de första skrivelserna frångår regeringen propositionens förslag om åtta huvuddrag inom politiken och utgår i stället från riksdagens önskemål om en gruppering om fyra huvuddrag.²⁹ I skrivelsen från 2005 anger regeringen att 65 mål ska vara vägledande i arbetet

²⁸ Sidas uppdrag om tjänsteexport i regleringsbrevet 2012, PM daterat 2012-03-26. Högskolor och forskningsverksamhet exkluderat.

²⁹ *Sveriges politik för global utveckling*. Skr. 2004/05:4.

och i skrivelsen från 2008 aviserar regeringen i skrivelsen till riksdagen en "nystart" av politiken.³⁰ Flera skrivelser innehåller också avsnitt om vad regeringen avser att fokusera på framöver. Regeringen återkopplar dock inte hur dessa intentioner har följts upp. Det är därför oklart om regeringen har genomfört de mål för verksamhetens genomförande som man har angett i skrivelserna. Det är vidare oklart om styrsignalerna i skrivelserna har haft någon reell betydelse för verksamhetens genomförande.

Vi kan således se att skrivelserna, vars syfte är att informera riksdagen om verksamheten, även har utgjort ett forum i vilket regeringen har aviserat hur politiken fortsatt ska utformas och styras.

2.6.2 Egen värdering med hänvisning till internationella utvärderingar och index

Från och med skrivelsen 2010 redogör regeringen för arbetet med de sex globala utmaningarna utifrån en modell som tagits fram av OECD. Modellen bygger på tre delar: politikens utformning och utförande, samordning och samverkan samt kunskap och analys. Regeringen redogör för aktiviteter genomförda inom var och ett av de 18 fokusområdena och aktiviteterna kategoriseras och värderas utifrån den modell OECD tagit fram. Värderingen utgår från en tregradig skala enligt vilken regeringen bedömer huruvida man kommit "långt", "relativt långt" eller om "vissa brister finns" inom respektive fokusområde. I den senaste skrivelsen bedömer regeringen att Sverige sammantaget har kommit långt när det gäller utformningen av samstämmighetspolitiken för utveckling, men att det återstår arbete när det gäller samordning och samverkan.

Liksom många andra länders regeringar använder sig regeringen av internationella jämförelser och internationell rankning om samstämmighet för att påvisa resultat. Regeringen har regelbundet hänvisat till OECD/DAC:s så kallade peer reviews av Sveriges utvecklingspolitik, där Sverige ofta får goda vitsord för sin breda ansats. Regeringen har allt som oftast även redogjort för både den kritik som OECD/DAC framfört och organisationens rekommendationer till förbättringar. Det

³⁰ *Globala utmaningar - vårt ansvar* Skrivelse om Sveriges politik för global utveckling. Skr. 2007/08:89.

var först i skrivelsen 2012 som regeringen bemötte kritiken genom att utlova en oberoende granskning av politiken. Regeringen har även regelbundet hänvisat till Sveriges årliga ranking i Commitment to Development Index (se vidare kapitel fem) för att ge tyngd åt sin egen bedömning av politikens genomförande. Sverige har regelbundet placerats högt i denna ranking.

2.6.3 Ökat fokus på målkonflikter

Från och med skrivelsen från 2012 har regeringen valt att göra skrivelserna tematiska genom att fokusera på en utmaning åt gången. I skrivelsen från 2012 redogör regeringen för politiken med utgångspunkt i den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap. Redogörelsen innebär ett försök att tydliggöra den innehållsmässiga betydelsen av utmaningen i arbetet genom att bland annat visa på regeringens ställningstagande i olika frågor. Genom att fokusera på en utmaning åt gången är analysen djupare än i tidigare skrivelser.

Det som är nytt för denna skrivelse jämfört med de tidigare är att regeringen lyfter fram flera mål- och intressekonflikter inom var och en av de globala utmaningarna. I många fall avser dessa mål- och intressekonflikter en diskrepans mellan svenska ställningstaganden och EU:s agerande i enskilda frågor. Genom denna form av redovisning har regeringen närmat sig att belysa vad som var en huvudsaklig avsikt med samstämmighetspolitiken: att tydliggöra mål- och intressekonflikter för att de ska kunna bli föremål för övervägda val.

2.7 Övriga aktörers roller är oklara

Vi har tidigare pekat på att en ambition med PGU är en ökad samverkan med aktörer i hela samhället. Det gäller myndigheter, kommuner, enskilda organisationer, näringsliv och fackföreningsrörelse. Regeringen betonade också behovet av samverkan inom EU och globalt.

Under de första åren efter PGU:s tillkomst etablerades ett så kallat medborgarforum (Forum för global utveckling) i syfte att institutionalisera dialogen för global utveckling och involvera näringsliv, media, enskilda organisationer, myndigheter, universitet och andra aktörer i samhället i genomförandet av politiken. Våra intervjuer visar att detta forum inte har verkat i någon större utsträckning.

2.7.1 Myndigheternas roll är inte tydlig

I propositionen om PGU angav regeringen att myndigheternas roll i politiken var central. Regeringen redogjorde dock inte på vilket sätt myndigheterna förväntades bidra. Detta har heller inte heller fastlagts senare. Däremot har regeringen fortsatt deklarerat att myndigheterna har en viktig roll. I en intern UD-rapport från 2011 konstaterades att regeringens formella kanaler för att styra myndigheternas PGU-arbete använts i begränsad omfattning. Av 16 identifierade myndigheter hade 5 uppdraget inskrivet i sin instruktion.³¹ I rapporten konstaterade UD också att politiken för global utveckling inte kan anses vara känd, vare sig hos myndigheter eller hos myndighetshandläggare vid departementen.

Vår genomgång av myndigheternas instruktioner visar att minst 12 myndigheter numera, utöver Sida och Folke Bernadotteakademin, har en formulering om PGU i sin instruktion. Det innebär att fler myndigheter i dag har i uppdrag att verka för PGU än 2011. De myndigheter som har ett instruktionsenligt uppdrag har sin hemvist hos Landsbyggsdepartementet, Miljödepartementet, Justitiedepartementet, Socialdepartementet eller UD. En iakttagelse är också att vissa myndigheter, som till synes skulle kunna ha en tämligen tydlig koppling till PGU, inte har något uppdrag i sina instruktioner. Det gäller exempelvis Energimyndigheten, Försvarsmakten, Försvarsexportmyndigheten, Inspektionen för strategiska produkter och Exportkreditnämnden.³²

Regeringens uppdrag till myndigheterna är av allmän karaktär och anger att myndigheten ska ”bidra till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling”.³³ Många myndigheter har även andra uppdrag som relaterar till PGU, som att företräda Sverige i olika internationella organ såsom WTO och UNDP. Vidare förekommer det att myndigheter bedriver internationell verksamhet i form av tjänsteexport och samarbetsavtal med enskilda länder. Den verksamhet som bedrivs

³¹ *Myndigheternas roll i PGU arbetet*, UD-Enheten för utvecklingspolitik, Arbetssapper daterat 2011-10-21.

³² Exportkreditnämnden (EKN) har dock ett särskilt uppdrag i sitt regleringsbrev för 2013 om att ”verka för rättvis och hållbar global utveckling samt ansvarsfullt företagande”.

³³ Ett undantag är formuleringen för Migrationsverket som anger att myndigheten ska ”bistå regeringen inom ramen för politiken för global utveckling”.

inom ramen för samarbetsavtalen kan vara finansierade av Sida eller av myndigheten själv.

Våra intervjuer med företrädare för ett antal myndigheter visar att de själva har olika uppfattningar om, och är osäkra på, vad de ska ha för roll och vad de förväntas göra inom ramen för sitt arbete med PGU.

Det råder oklarheter om vad regeringen avser med att genomföra verksamhet inom ramen för PGU. Det är exempelvis oklart om syftet är att tillämpa ett globalt utvecklingsperspektiv kring olika ställningstaganden eller om det avser faktiskt genomförda insatser.

Detta kan jämföras med de slutsatser Statskontoret har dragit i en rapport om myndigheternas arbete inom miljömålssystemet.³⁴ Många av de ansvariga myndigheterna menar att det formella genomförandansvaret är ottydligt. Myndigheterna bedriver i stället sitt miljöarbete utifrån andra utgångspunkter än utifrån miljömålen.

Våra intervjuer visar också att myndigheter med en verksamhet som har en tydlig internationell prägel, exempelvis Naturvårdsverket, Kommerskollegium, Kemikalieinspektionen och SLU, har lättare att förhålla sig till PGU. Många myndigheter uttrycker att uppdraget om PGU är viktigt för myndighetens verksamhet, men att PGU sällan är något som tas upp i myndighetsdialogen med departementet. Flera företrädare för myndigheterna menar också att de inte får någon återkoppling på det arbete som de utför och rapporterar om och att de därmed upplever departementens intresse för PGU som svalt. En synpunkt som framhålls är också att få signaler om PGU kommer från Regeringskansliet, förutom då verksamheten berörs av regeringens skrivelse till riksdagen.

2.7.2 Utlandsmyndigheterna har ingen aktiv roll i PGU

Enligt regeringen ska utlandsmyndigheterna utnyttjas fullt ut, framför allt i länder där diplomatin, handelsfrämjandet och biståndet verkar sida vid sida.³⁵ Sveriges över 100 utlandsmyndigheter styrs av UD och verksamheten regleras i en särskild instruktion. I denna finns dock inga

³⁴ *Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet* – Delrapport, Statskontoret 2013:12.

³⁵ *Sveriges politik för global utveckling*, Skr. 2007/08:89.

skrivningar om att utlandsmyndigheterna ska arbeta med utgångspunkt i PGU. Detta kan jämföras med de utförliga instruktioner om Sverige-främjande verksamhet som ges i instruktionen.

Enligt uppgift fanns det i ett tidigt skede efter riksdagens beslut om PGU en ambition om att ett PGU-perspektiv skulle innefattas i de samarbetsstrategier som styr utvecklingssamarbetet med respektive samarbetsland. Detta kom dock aldrig att ske.

Vår bedömning är att utlandsmyndigheterna i liten utsträckning utnyttjas för att beakta ett PGU-perspektiv i verksamheten.

2.7.3 Samverkan med näringslivet bedrivs under andra former

År 2010 bildade regeringen Rådet för näringsliv och utveckling (NURådet) bestående av representanter på hög nivå från det svenska näringslivet, berörda departement och relevanta myndigheter. Syftet med rådet var att etablera ett forum för ömsesidigt erfarenhetsutbyte och dialog mellan det svenska näringslivet och offentliga aktörer inom berörda politikområden. Rådet skulle även bistå Regeringskansliet med råd om hur det svenska näringslivets erfarenhet och kompetens bäst kan tas tillvara för att bidra till genomförandet av PGU och utvecklingssamarbetet. Rådet är vilande sen något år tillbaka.

Regeringen har i en nyligen publicerad publikation redogjort för hur den ser på frågor kring hållbart företagande i enlighet med EU:s önskemål.³⁶ Enligt regeringen ligger arbetet med hållbart företagande i linje med den svenska politiken för global utveckling och målet om en rättvis och hållbar global utveckling. Regeringens vision för ett hållbart företagande är att alla företag har en långsiktig syn på värdeskapande och bedriver en verksamhet som gynnar en hållbar utveckling – ekonomiskt, socialt och miljömässigt.

Även Sida finansierar och arbetar med frågor kopplade till företagande, tillväxt och marknadsutveckling. Exempel på detta är Business For Development (B4D) och Public Private Development Partnerships (PPDP).

³⁶ *Hållbart företagande – Plattform för svenskt agerande*. Regeringskansliet 2013.

Vi kan utifrån ovanstående konstatera att det bedrivs ett flertal aktiviteter som har ett utvecklingsperspektiv och som omfattar samarbete mellan staten och näringslivet. Dessa aktiviteter bedrivs dock i liten grad explicit inom ramen för PGU.

2.8 Sammanfattande iakttagelser

Målen ger liten vägledning i styrningen av politiken

De utmaningar, fokusområden och mål som regeringen har angett för PGU är allmänt hållna och uttrycker i mycket ett idealtillstånd. Regeringen har över tid försökt att konkretisera och operationalisera målen. Regeringen angav 2008 i punktform ett antal aktiviteter per fokusområden som stöd för politikens genomförande. Dessa framhålls dock inte tydligt i de efterkommande skrivelserna till riksdagen. Sammantaget innebär det att målen för PGU knappast kan anses tillräckligt nedbrutna för att kunna utgöra ett underlag för styrning eller för att utläsa resultat av verksamheten.

För genomförandet av politiken ger regeringen ingen konkret vägledning om var inom Regeringskansliet ansvaret för olika utmaningar eller fokusområden hör hemma. Målen övergripande och visionära karaktär gör också att alla frågor inte har en naturlig hemvist inom ett departement. Utmaningarna och fokusområdena kan inte heller anses vara fullt ut kända och accepterade inom Regeringskansliet och det verkar råda en oklarhet om det är utmaningarna och fokusområdena, det övergripande målet eller de två perspektiven för politiken som ska utgöra grunden för styrningen. Mot den bakgrunden framstår det inte som klart vem som är ansvarig för vad inom Regeringskansliet.

Jämfört med de andra länder vi har studerat fokuserar den svenska samstämmighetspolitiken på ett förhållandevis stort antal frågor och fokusområden. Det innebär att styrningen blir mer komplex.

Oklar roll för aktörer utanför Regeringskansliet

Den roll som aktörer utanför Regeringskansliet förväntas ha inom PGU är otydlig. De myndigheter som har ett uppdrag att verka för PGU har allmänna formuleringar om detta i sina instruktioner, medan andra myndigheter som torde vara centrala för PGU har inget har något sådant uppdrag. De företrädare för myndigheter vi har intervjuat ut-

tycker att uppdraget om PGU är relevant men att det finns en otydlighet om vad i myndigheternas arbete som kan hänföras till PGU respektive till biståndspolitik. Vår bedömning är också att utlandsmyndigheterna inte har fått en aktiv roll i PGU trots att regeringen har refererat till att de bör ha det.

Regeringens skrivelser är centrala i styrningen

Den uppföljning som sker i regeringens skrivelser till riksdagen har utvecklats över tid. Den senaste skrivelsen innehåller djupare analyser av en specifik utmaning samt ett större fokus på att lyfta fram målkonflikter mellan olika politikområden. Skrivelserna utgör ett centralt dokument för styrningen av PGU och det är i skrivelserna som regeringen aviserar politikens framtida inriktning. Det är dock svårt att utläsa i vilken utsträckning regeringens styrning av PGU är baserad på den kunskap som genereras och de slutsatser som dras i regeringens skrivelser.

3 Arbetsformer inom Regeringskansliet

I Statskontorets uppdrag ingår att analysera om de *former för samordning och samverkan för PGU som finns i dag inom Regeringskansliet fungerar ändamålsenligt*. Eftersom utgångspunkten för PGU är att hela Regeringskansliet har ett ansvar för politiken analyserar vi om det finns ett samlat ägarskap och ansvar för politikens genomförande inom olika delar av Regeringskansliet. Vi kommer även att analysera om det är tydligt vilka förväntningar som finns på olika aktörer inom Regeringskansliet när det gäller samverkan. Utöver detta kommer vi att analysera om etablerade arbetsformer inom Regeringskansliet, såsom den interdepartementala arbetsgruppen och den gemensamma beredningen, utgör en mekanism för att integrera ett utvecklingsperspektiv och hantera målkonflikter.

3.1 Det finns ingen strategi för politikens genomförande

I propositionen om PGU föreslog regeringen inga konkreta åtgärder när det gäller organisationen av den övergripande förvaltningen av den nya politiken. I stället betonade regeringen att genomförandet av politiken kräver förbättrad samordning mellan departementen och att alla politikområden delar ansvaret för genomförandet. Inför riksdagens beslut tillkännagav utrikesutskottet bland annat behovet av strategier för att underlätta politikens genomslag och vikten av operativa mål för varje politikområde. Som framgår av föregående kapitel har regeringen inte fastlagt några operativa mål eller strategier för att underlätta genomförandet av politiken.

3.1.1 En jämförelse med jämställdhetspolitiken

Liksom PGU är även jämställdhet en utpräglad tvärsektoriell fråga. En jämförelse mellan PGU och jämställdhetspolitiken är intressant med

tanke på att fokus för den senare i hög grad är att integrera frågorna inom Regeringskansliet. Regeringen har fastställt att jämställdhetsintegrering är den huvudsakliga metoden för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhetsintegrering innebär att verksamhet ska bedrivas med utgångspunkt från kunskap om kvinnor och mäns villkor och behov. Detta kan jämföras med samstämmighetspolitikens två perspektiv om att integrera ett fattigdomsperspektiv och ett rättighetsperspektiv.

Inom jämställdhetsområdet har regeringen tagit ett beslut om en strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet. Av strategin framgår bland annat att Regeringskansliet ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i alla steg av beslutprocesserna om detta inte är uppenbart irrelevant för sakfrågan. Strategin preciserar inriktningen på arbetet i ett par centrala och särskilt prioriterade processer inom Regeringskansliet. Det framgår även att varje departement ska upprätta en egen arbetsplan för hur de ska bedriva arbetet och att denna arbetsplan ska beslutas genom ett regeringskanslibeslut. Det är således departementen som ansvarar för att analysera och besluta om när ett jämställdhetsperspektiv är relevant och på vilket sätt de ska arbeta med frågorna. Regeringskansliets enhet för jämställdhetsfrågor ska utgöra ett stöd och bistå departementen i deras arbete.

Några motsvarande riktlinjer eller vägledande dokument har regeringen inte fastställt när det gäller hur Regeringskansliet ska arbeta för att uppnå de fastställda målen för PGU. Däremot har UD tagit fram praktiska anvisningar och stöd för handläggarna som finns tillgängliga på Regeringskansliets webbplats.³⁷

3.2 Svalt intresse för frågorna inom departementen

Vår undersökning visar att inget departement samlat har analyserat i vilken mån verksamheten inom deras ansvarsområde har beröring med

³⁷ *Praktiska anvisningar för överväganden kring konsekvenser för fattiga människor i utvecklingsländer i Regeringskansliets ärendehantering.* UD enheten för utvecklingspolitik, Arbetspapper daterat 2010-08-03.

PGU, vilka frågor som har ett utvecklingsperspektiv eller i vilken mån beslut kan bidra till en ökad samstämmighet.

Under i princip hela den 10-årsperiod som PGU existerat har det funnits så kallade fokalpunkter för PGU. Fokalpunkterna utgörs av en eller flera personer inom varje departement som är kontaktperson för alla frågor som rör samstämmighetspolitiken. Vidare har man samlat fokalpunkterna i en interdepartemental arbetsgrupp. I dag har 13 departement en utsedd fokalpunkt för PGU,³⁸ och därutöver finns det 13 utsedda fokalpunkter inom UD:s olika enheter. Totalt finns det därmed 26 utsedda fokalpunkter inom Regeringskansliet.

Fokalpunktens uppdrag är inte formaliserat. Det är inte tydligt vad som ingår i uppdraget eller vilket mandat som en fokalpunkt har. Våra intervjuer visar att fokalpunkterna upplever sin roll som oklar och otydlig, både gentemot den interdepartementala arbetsgruppen och gentemot det egna departementet. Samtliga fokalpunkter är dock eniga om att de utgör en informationskanal mellan UD:s PGU-samordnare och det fackdepartement de representerar. I uppgiften ingår att svara på förfrågningar från UD och att samla in information från sitt departement, främst i samband med att skrivelsen till riksdagen ska tas fram. Utöver detta innebär uppdraget att man ska delta i den interdepartementala arbetsgruppen för PGU.

Inget departement har utsett en person som enbart har att bevaka PGU, utan denna uppgift utförs parallellt med andra, ofta närliggande, uppgifter. I de allra flesta fall arbetar fackdepartementens utsedda fokalpunkt på departementets internationella enhet eller sekretariat. Inte sällan sammanfaller uppgiften att bevaka PGU med andra internationella frågor. Handläggaren för WHO-frågor är till exempel även fokalpunkt för PGU inom Socialdepartementet. De frågor som Sverige driver inom WHO (World Health Organisation) sammanfaller i hög grad med den globala utmaningen *Smittsamma sjukdomar och andra hälsohot*. Motsvarande gäller även för fokalpunkten inom Arbetsmarknadsdepartementet som även är ansvarig för frågor som rör ILO

³⁸ Utbildningsdepartementet har två fokalpunkter eftersom den ena representerar jämställdhetsenheten som organisatoriskt är förlagd inom Utbildningsdepartementet. Förvaltningsavdelningen har ingen fokalpunkt. Det har däremot Statsrådsberedningen som representeras av EU-kansliet.

(International Labour Organisation). Några fokalpunkter påtalar att en nackdel med denna kombination av uppgifter är att det är svårt att få gehör för frågor om samstämmighet inom andra delar av departementet.

De flesta fokalpunkter uppskattar att ungefär 5–10 procent av deras arbetstid utgörs av arbete som direkt kan kopplas till PGU. Det är således begränsade resurser som departementet har avsatt för att hantera rena PGU-frågor. Fokalpunkterna för Miljödepartementet och Justitiedepartementet menar dock att de, eftersom de på heltid arbetar med utvecklingsfrågor inom ramen för sitt departements ansvar, avsätter all sin tid till PGU-relaterat arbete. Detta gäller även för vissa funktionella enheter på UD. Det är däremot inte så att detta arbete sker med uttrycklig koppling till PGU.

3.2.1 Svårt att få gehör för samstämmighetsfrågor

Några fokalpunkter anser att deras uppgift även inbegriper att vara pådrivande och öka medvetenheten om PGU inom sina respektive departement. De som har tolkat sin uppgift på detta sätt ger uttryck för en frustration över ett bristande intresse för frågorna hos både fackenheter inom departementet och hos den politiska ledningen. De uppfattar också att de inte har möjlighet att prioritera PGU i förhållande till övriga arbetsuppgifter och åtaganden eftersom de inte anser sig ha fått signaler om detta från sin politiska ledning.

Flera av de intervjuade upplever det också som en utmaning att förmedla budskapet i PGU eftersom politiken inte upplevs som helt entydig. De intervjuade upplever exempelvis att det är svårt att förklara skillnaden mellan samstämmighetspolitiken och de utvecklingsfrågor eller den internationella verksamhet som departementet ändå bedriver.

Våra intervjuer med fokalpunkter inom Regeringskansliet visar också att det finns begränsad kännedom om de anvisningar som UD har tagit fram för arbetet eller den faktabank med information om politikens genomförande som finns tillgänglig på Regeringskansliets intranät.

3.3 Den interdepartementala arbetsgruppen har en central roll i samordningen

Utöver det utsedda samordningsansvaret inom UD och utsedda fokalpunkter på departementen har regeringen inte inrättat något särskilt system för samordning av PGU. Politiken hanteras, liksom andra frågor som kräver samverkan mellan olika politikområden, inom ramen för befintliga samrådsmekanismer inom Regeringskansliet.

Inom Regeringskansliet används olika grupper, såsom interdepartementala arbetsgrupper, för att samordna olika frågor. Arbetsformerna för sådana grupper regleras inte i förordningar eller arbetsordningar. Gruppernas sammansättning varierar men utpräglade tjänstemannagrupper dominerar. Vissa arbetsgrupper består enbart av statssekreterare och har ibland en underlydande tjänstemannagrupp. Andra leds av en statssekreterare men består endast av tjänstemän. Grupperna användas både för informationsöverföring och för att lösa ut en gemensam fråga på handläggarnivå. De kan hantera breda frågor som löper över en lång period, eller tillsättas för att lösa ut enskilda frågor med ett kortare tidsperspektiv.

En arbetsgrupp för PGU etablerades omgående efter riksdagens beslut, och leddes då av utrikesrådet för internationellt utvecklingssamarbete inom UD. I dag består arbetsgruppen av de utsedda fokalpunkterna och sammanträder två gånger om året. Gruppens uppgifter är inte formaliserade i den meningen att det förs protokoll. UD ansvarar för att sammankalla gruppen och skicka ut en preliminär dagordning i samband med detta. Arbetsgruppen är inte kopplad till några statssekreterare eller högre tjänstemän inom Regeringskansliet.

Av våra intervjuer med fokalpunkterna framkommer det att de anser att möten fungerar väl för informationsöverföring och erfarenhetsutbyte. De anser även att UD fungerar bra som sammankallande för gruppen. Samtidigt påtar några av de intervjuade att mötena fokuserar alltför mycket på just informationsöverföring utifrån UD:s perspektiv. Intressant att notera är också att många av fokalpunkterna inte alltid deltar vid de tillfällen då gruppen träffas. Flera av de intervjuade menar också att gruppen, jämfört med andra interdepartementala arbetsgrupper inom Regeringskansliet, fungerar relativt passivt och bakåtblickande

snarare än pådrivande. Flera av de intervjuade anser också att gruppen träffas alltför sällan för att kunna ha en pådrivande roll och kunna bevaka aktuella politiska frågor.

3.3.1 Arbetet med skrivelsen dominerar

Den samverkan som i dag sker i arbetsgruppen och även informellt mellan fokalpunkterna handlar i stor utsträckning om att samla in information om verksamheten vid departement och myndigheter som underlag för regeringens skrivelse till riksdagen. Det är uppenbart att det till stor del är genom arbetet med regeringens skrivelser till riksdagen som PGU i dag har en funktion inom Regeringskansliet.

Det fokalpunkter vi har intervjuat vittnar dock också om att processen med att samla in information till skrivelserna är central för att synliggöra politiken inom det egna departementet. Departementen har i uppgift att efter en begäran från UD samla in den information som behövs för att UD ska kunna sammanställa regeringens gemensamma skrivelse. Med utgångspunkt i UD:s förfrågan begär fokalpunkterna in information inom det egna departement och, i den mån det är aktuellt, av relevanta myndigheter. Därefter sammanställer och redigerar UD skrivelsen. Eftersom skrivelsen är regeringens gemensamma produkt är tillfället då informationen ska samlas in ett viktigt tillfälle att visa på varje politikområdes bidrag. De flesta fokalpunkter anser att UD:s arbete med att sammanställa regeringens skrivelse fungerar väl.

3.4 Fångar den gemensamma beredningen PGU-frågorna?

Utöver systemet med fokalpunkter och den interdepartementala arbetsgruppen bygger samordning och samverkan av PGU, liksom för andra tvärasektoriella frågor, på processen för gemensam beredning inom Regeringskansliet. Kraven på gemensam beredning gäller alla ärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden.

Det är i hög grad upp till varje enskild huvudman att besluta om vilka som ska konsulteras i den gemensamma beredningen. I vissa ärenden ska huvudmannen dock konsultera särskilda instanser. Det gäller till exempel budgetavdelningen inom Finansdepartementet i alla beslut

som påverkar statsbudgeten och EU-kansliet inom Statsrådsberedningen när det gäller EU-relaterade frågor. Det finns också vissa enheter eller funktioner som särskilt bevakar en viss typ av departementsövergripande eller tvärsektoriella frågor. I alla ärenden som kan rymma en sådan fråga ska den enheten eller funktionen vara med i beredningen. I Statsrådsberedningens riktlinjer för samrådsformer inom Regeringskansliet framgår det vilka av dessa insatser som ska beaktas av den delningslista som Statsrådsberedningen ställer samman. När det gäller jämställdhet så framgår det av delningslistan att chefen för jämställdhetsenheten ska kontaktas för beredning av ärenden som rör jämställdhet. Av riktlinjerna och delningslistan framgår vidare att UD (rättschefen) ska konsulteras när det gäller ”frågor av betydelse för förhållandet till andra stater eller mellanfolkliga organisationer”. Chefen för den enhet som i dag har ansvar för PGU inom UD finns inte med på delningslistan. Det innebär att vissa PGU-relevanta frågor kommer att samberedas med UD, medan andra, för samstämmighet minst lika relevanta frågor, riskerar att inte göra det.

3.4.1 Inte oproblematiskt att lyfta fram målkonflikter

Regeringen har definierat samstämmighet för utveckling som att mål- och intressekonflikter mellan olika politikområden måste tydliggöras och bli föremål för medvetna och övervägda val. I anvisningarna om hur PGU kan beaktas i beredningen av ärenden inom Regeringskansliet anges att:

”samstämmighetspolitiken handlar inte om att utvecklingsmålet står över andra mål utan att utvecklingsperspektivet ska beaktas i alla beredningar. Om olika politiska mål står mot varandra bör dessa redovisas så tydligt som möjligt i underlaget och i sista hand lyftas till ledningen för politiskt avvägande. De överväganden som har gjorts bör redovisas i slutdokumentet.”³⁹

I anvisningarna anges vikten av att enskilda handläggare så tidigt som möjligt i ett ärende gör en bedömning av om det finns potentiella kon-

³⁹ *Praktiska anvisningar för överväganden kring konsekvenser för fattiga människor i utvecklingsländer i Regeringskansliets ärendehantering.* UD, enheten för utvecklingspolitik, Arbetspapper daterat 2010-08-03.

sekvenser ur ett utvecklingsperspektiv som de behöver beakta i handläggningen. Att föra in olika perspektiv tidigt i en process är inte unikt för PGU utan en generell förhållningsregel för beredning av ärenden inom Regeringskansliet. Om handläggarna inte känner till riksdagens beslut om PGU finns en risk att ett utvecklingsperspektiv inte kommer att beaktas i den gemensamma beredningen, om inte frågan har ett utpräglat globalt perspektiv. Vi har tidigare konstaterat att kännedomen om UD:s anvisningar är begränsad inom Regeringskansliet. Detta var även något som framkom i UD:s interna rapport från 2011.⁴⁰

Att i underlaget inför regeringens beslut visa på kvarvarande målkonflikter är inte oproblematiskt. Den gemensamma beredningen syftar till att på tjänstemannanivå hantera mål- och intressekonflikter för att ta fram ett beslutsunderlag som samtliga statsråd i samrådsgruppen står bakom. Beredningen är inte avslutad förrän alla i samrådsgruppen är överens. Om det inte går att uppnå enighet vid kontakter mellan tjänstemän måste frågan föras upp på politisk nivå. Eftersom Regeringskansliet hanterar tusentals ärenden per år och det beredningsmaskineri som leder fram till underlag för regeringens beslut måste ske smidigt, bör så få frågor som möjligt lyftas till den politiska ledningen. Flera fokuspunkter vittnar i våra intervjuer också om att det utifrån ett tjänstemannaperspektiv inte alltid uppfattas som efterfrågat hos den politiska ledningen att lyfta fram eventuella målkonflikter utifrån ett utvecklingsperspektiv i beredningsprocessen.

En bedömning utifrån detta är att beredningsprocessen, som den i dag fungerar, inte är en garanti för att utvecklingsperspektivet förs in i beredningsprocessen.

3.5 En internationell jämförelse

Vår internationella jämförelse visar att varken Storbritannien, Finland eller Nederländerna i dag har mer utvecklade samordningsformer för samstämmighetspolitiken än Sverige. Även deras system bygger på befintliga samrådsmekanismer inom och mellan ministerierna. Intressant att notera är att både Finland och Nederländerna har valt att hantera samstämmighetsfrågor inom ramen för de mekanismer som etable-

⁴⁰ *Myndigheternas roll i PGU arbetet*, UD-UP, Arbetspapper daterat 2011-10-21.

rats för EU-samarbetet. EU:s relativt hårda krav på gemensamt beredda ståndpunkter har gjort det möjligt att i denna process även lyfta fram samstämmighet mellan olika politikområden, där utvecklingspolitiken utgör ett område.

I Nederländerna behandlas ärenden i en kommitté som möts varje vecka och som levererar korta utlåtanden till parlamentet inför nya förslag om EU-beslut på olika områden. Sedan 2004 ska det även ingå en så kallad *development cooperation assessment* som en del i arbetet. Det innebär att kommittén även ska granska effekter i utvecklingsländer av nya policyförslag från EU-kommissionen. Externa utvärderingar har visat att dessa utvärderingar används relativt sparsamt, men att de har bidragit till att öka medvetenheten om konsekvenser av nederländsk politik utifrån ett utvecklingsperspektiv.

För Sveriges agerande i EU-frågor, inklusive EU-rättsliga ärenden och ärenden om svenska lagar och förordningar med anknytning till EU-rätten, finns särskilda beredningsprocesser etablerade. För dessa frågor ska alltid samråd ske med Statsrådsberedningens kansli för EU-frågor. Denna process används i dag dock inte för att hantera vad Sveriges ståndpunkter får för effekter ur ett utvecklingsperspektiv.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

Det finns ingen strategi för politikens genomförande

Alla departement har ett ansvar för PGU:s genomförande. Detta har dock inte fastlagts i någon strategi. Vi har vidare konstaterat att inget departement har gjort en samlad analys av PGU:s betydelse utifrån sina ansvarsområden. Detta innebär att det är otydligt hur politiken ska genomföras inom olika politikområden.

Oklara förutsättningar för departementens arbete

Fokalpunkterna för PGU inom Regeringskansliets olika departement upplever sina roller som oklara och otydliga, både gentemot den interdepartementala arbetsgruppen och gentemot sitt eget departement. Ett påtalat problem är svårigheter att förmedla mervärdet med PGU och skillnaden mellan samstämmighetspolitiken och de utvecklingsfrågor eller den internationella verksamhet som departementen ändå driver. Fokalpunkterna har också begränsade möjligheter att inta en mer aktiv

roll för att integrera ett utvecklingsperspektiv inom departementen. Det beror dels på de begränsade resurser som departementen har avsatt för fokalpunkternas arbete, dels på det begränsade stöd som fokalpunkterna upplever att de har från departementets ledning. De anvisningar som UD tagit fram för PGU-arbetet är i begränsad utsträckning kända och kan därför inte sägas utgöra ett stöd för tjänstemännen i deras arbete med att integrera ett utvecklingsperspektiv i verksamheten.

Samordning handlar i stor utsträckning om informationsöverföring

Vår bedömning är att de arbetsformer som i dag finns för PGU har visat sig vara stabila över tid men att de främst fungerar som ett forum för att utbyta information. Vare sig fokalpunkterna eller den interdepartementala arbetsgruppen har haft någon uttalad roll i att bereda underlag för att synliggöra målkonflikter i politiken, utöver det som framkommer i regeringens skrivelser till riksdagen.

Svårt att lyfta fram mål- och intressekonflikter i den gemensamma beredningen

Enligt PGU ska mål- och intressekonflikter synliggöras och hanteras på politisk nivå. Inom Regeringskansliet är det tjänstemännens uppgift att bereda ärenden som belyser alla aspekter av en fråga. Samtidigt ska tjänstemännen se till att beredningen sker inom rimliga tidsgränser så att beslut kan fattas. Det innebär att det finns svårigheter att inom ramen för Regeringskansliets nuvarande beredningsprocesser lyfta fram och synliggöra målkonflikter inför beslut.

4 Förutsättningar för samordningsfunktionen

I Statskontorets uppdrag ingår att analysera vilka *förutsättningar som samordningsfunktionen för PGU vid UD har att samordna och pådriva övriga departement för ett effektivt genomförande av politiken*. Vi har i analysen av denna fråga utgått från vilka för- respektive nackdelar det finns med placeringen av samordningsfunktionen inom UD. Vidare kommer vi att analysera samordningsfunktionens kapacitet att fullfölja sina samordnande uppgifter samt dess förutsättningar för att driva på och synliggöra politiken inom och utanför Regeringskansliet.

4.1 Samordningsansvaret ligger hos biståndsministern

I propositionen om PGU angav regeringen inte var ansvaret för samordning av politiken skulle ligga. I utrikesutskottets tillkännagivande i samband med riksdagens beslut om PGU framgår det att regeringen måste klargöra ”var koordineringsansvaret ska ligga” och säkerställa att ”uppkomna målkonflikter kan avdömas på politisk nivå”. Utrikesutskottet menade även att för att få framgång med den nya utvecklingspolitiken behövs ”en sammanhållande, samordnande och pådrivande funktion”.⁴¹

Ansvar för att samordna PGU kom tämligen omgående att läggas hos biståndsministern. Organisatoriskt lades ansvaret för PGU-frågor inom den del av UD som hanterar biståndspolitik.

Vi anser att man kan tolka utrikesutskottets tillkännagivande om en särskild samordningsfunktion som att det fanns en vilja att placera frågorna mer centralt inom regeringen och inom Regeringskansliet. De flesta av de vi har intervjuat inom Regeringskansliet anser också att en

⁴¹ Utrikesutskottets betänkande, bet. 2003/04: UU3.

placering av frågorna inom Statsrådsberedningen skulle tydliggöra regeringens samlade ansvar en sådan för politiken.

Statsrådsberedningen hanterar idag inga tvärsektoriella frågor. De har däremot ett övergripande ansvar för att samordna Regeringskansliets EU-arbete. Av våra intervjuer med före detta medarbetare på Statsrådsberedningen och dess fokuspunkt för PGU framkommer det att det inte anses lämpligt att tvärsektoriella frågor, såsom PGU, hanteras i särskild ordning inom Statsrådsberedningen.

Utiifrån ovanstående förefaller det idag inte realistiskt att placera PGU-frågorna inom ett eget kansli inom Statsrådsberedningen. Enligt vår bedömning är detta inte heller någon garanti för att frågorna skulle få ett större genomslag. Mot den bakgrunden är det rimligt att frågorna är placerade inom UD.

4.2 Fördelar och nackdelar med en samordningsfunktion inom UD

Det finns fördelar med att PGU-frågorna ligger inom UD. Inom departementet finns en samlad kompetens kring flera frågor som är centrala för PGU. Här återfinns utrikes- och säkerhetspolitiken, handelspolitiken och biståndspolitiken. Flertalet frågor har också ett utvecklingsperspektiv. Ett rättighets- och ett fattigdomsperspektiv får också anses vara väl förankrade inom stora delar av UD. Departementet ansvarar även för styrningen av utlandsmyndigheterna och flera myndigheter som är centrala för politikens genomförande.

Det är dock inte oproblematiskt att samordningsfunktionen för PGU är placerad inom den del av UD som hanterar biståndspolitiken. Flera av de vi har intervjuat menar att placeringen på UD har bidragit till att PGU anses vara en intern angelägenhet för biståndspolitiken snarare än regeringens gemensamma och samlade politik.

Vår analys av Finland, Nederländerna och Storbritannien visar att även de har placerat ansvaret för samstämmighetspolitiken hos biståndministern. I den internationella jämförelsen har vi sett att biståndministerns engagemang för frågorna också varit avgörande för det genomslag som politiken periodvis har haft i de studerade länderna.

Vår analys visar emellertid också att biståndministrarna i de studerade länderna ofta har haft små möjligheter att påverka andra ministrar och ministerier.

I detta sammanhang är det intressant att notera att OECD sedan cirka två år tillbaka har flyttat samordningen av samstämmighetsfrågor från biståndskommittén (DAC) till generalsekreterens kansli.

4.3 Regeringen har inte prioriterat samordningen av PGU

Utöver att Regeringskansliets instruktion anger att UD har samordningsansvaret för PGU finns det inget beslut om vad detta ansvar innefattar, förutom uppgiften att sammanställa regeringens skrivelser till riksdagen vilket angavs i propositionen. Den handläggare som i dag ansvarar för samordningen av PGU har dock uppfattat att uppgiften även innebär att sammankalla den interdepartementala arbetsgruppen och ett ansvar för att bevaka internationella och nationella processer där samstämmighet för utveckling är relevant och bör beaktas. Handläggaren uppfattar även att ansvaret inbegriper att bevaka interna beredningsprocesser inom Regeringskansliet och försöka få gehör för ett utvecklingsperspektiv i dessa där det är relevant. Utöver detta ska den samordningsansvarige även fungera som stöd till handläggare inom hela Regeringskansliet samt på annat sätt se till att politiken följs.

När PGU lanserades förlade regeringen det organisatoriska ansvaret för att driva frågorna på högsta tjänstemannanivå, dvs. på utrikesrådet för internationellt utvecklingssamarbete. Detta kom att ge frågorna en tyngd inom Regeringskansliet. Utrikesrådet hade under det första året en särskild rådgivare för PGU-frågor placerad inom UD:s ministerkansli till sitt förfogande. Tanken var att samordningen av politiken skulle ske på högsta nivå inom UD och med en tät integrering mellan UD:s olika ansvarsområden. Sak- och analyskapacitet fanns samlad i den dåvarande enheten för global utveckling, UD-GU, som hade ett sextiototal medarbetare. Fram till 2008 låg ansvaret för PGU hos en gruppchef inom enheten. Denne hade tillgång till 6–7 handläggare som analysmässigt ansvarade för olika delar av politikens genomförande.

År 2006 lades UD-GU ner vid en omorgansations. Därefter kom PGU-frågorna att hanteras av enheten för utvecklingspolitik, UD-UP. Även UD-UP kom att läggas ner vid en omorganisation under 2013. Dessa omorganisationer har lett till att tematisk kompetens inom olika sakområden med relevans för PGU har spridits ut på olika funktionella enheter inom UD. I dag utgörs samordningsfunktionen av en enda handläggare inom enheten UD-STYR (Enheten för styrning av utvecklingsarbetet). Den samordningsansvarige handläggaren för PGU uppger att det är oklart i vilken mån den tematiska bevaknings- och analyskapacitet som finns inom de funktionella enheterna kan användas för PGU-specifika frågor.

Handläggaren som samordnar PGU har även andra arbetsuppgifter. Enligt en egen uppskattning kan cirka 70 procent av arbetstiden användas för att samordna och driva på politikens utveckling. I praktiken innebär det att samordningsfunktionens resurser är begränsade till att sammanställa den interdepartementala arbetsgruppen två gånger per år samt begära in, sammanställa och bereda regeringens skrivelse till riksdagen. Trots begränsade resurser uppfattar samtliga fokuspunkter att funktionen fungerar väl men att arbetet är koncentrerat till att bereda skrivelsen till riksdagen.

Regeringen har under senare år haft fokus på att stärka resultatstyrningen inom biståndet. Flera av de vi har intervjuat, både inom och utanför UD, har påtalat att detta har minskat utrymmet för att driva andra frågor såsom PGU.

Sett till de ambitioner och mål som regeringen har angett för PGU är det rimligt att ifrågasätta om de resurser som avsatts för politikens genomförande är tillräckliga. För de flesta tvärssektoriella politikområden finns resurser avsatta för särskilda funktioner inom Regeringskansliet. För jämställdhetspolitiken finns i dag en särskild enhet med ett drygt tiotal medarbetare. Två av dessa arbetar uteslutande med jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet. För vissa tvärssektoriella frågor finns dessutom myndigheter med ett särskilt ansvar för att driva frågorna.

4.4 Politiken syns inte

Med sitt samordningsansvar har UD en viktig uppgift i att synliggöra PGU. Av våra intervjuer framgår att UD under de första åren efter att politiken antagits bedrev ett aktivt arbete med att påverka och driva utvecklingsfrågor inom Regeringskansliet och hos berörda olika myndigheter, och även vid utrikesrepresentationer. De som var med under denna period vittnar om ett stort engagemang hos både UD-tjänstemän och hos övriga departement och myndigheter. De uppfattade att det initialt fanns ett tydligt politiskt ägarskap och en uppfattning om att PGU inte bara skulle förändra det svenska utvecklingssamarbetet utan även andra politikområden.

Statskontoret har inte haft möjlighet att göra en heltäckande kartläggning av de aktiviteter som genomförts under den tid som PGU har existerat. Vår bedömning är dock att kunskapen om, och intresset för, politiken är begränsad inom Regeringskansliet.

Regeringens seminarium om PGU om ekonomiskt utanförskap våren 2013 är ett exempel på hur man kan synliggöra politiken. Vid seminariet belystes de målkonflikter som regeringen lyft fram i den senaste skrivelsen. Utöver biståndsministern deltog även finansmarknadsministern vid seminariet.

UD har på olika sätt försökt ta fram verktyg för styrningen av politiken. Ett exempel är en intern analys av myndigheternas roll i PGU⁴² som till synes har resulterat i att fler myndigheter i dag har i uppgift att bidra till politikens genomförande (om detta resonerar vi i kapitel två). Dessutom har UD även låtit göra en studie där möjligheterna att ta fram en manual för konsekvensbedömningar av politiken analyseras.⁴³ Studien resulterade i att UD under 2010 tog fram praktiska anvisningar

⁴² *Myndigheternas roll i PGU arbetet*, UD-Enheten för utvecklingspolitik, Arbetspapper daterat 2011-10-21.

⁴³ *Utveckling av ett PGU-konsekvensbedömningsverktyg*, Ramböll management, januari 2009.

för hur handläggare inom Regeringskansliet kan arbeta med ett PGU-perspektiv i beredningsprocesserna.⁴⁴

Anvisningarna finns tillgängliga på Regeringskansliets intranät och syftet med dem är att vägleda enskilda handläggare om hur de kan integrera ett utvecklingsperspektiv i handläggningen. Grundläggande är att avgöra när det kan vara relevant att analysera ett ärende ur ett utvecklingsperspektiv med hjälp av ett antal frågor utifrån PGU:s mål, ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling. Dokumentet anger även riktlinjer för hur PGU-perspektivet ska omhändertas i den gemensamma beredningen. Av våra intervjuer framkommer det att anvisningarna är tämligen okända bland tjänstemännen på Regeringskansliet.

Även andra länder har fokuserat på att åskådliggöra och synliggöra politiken samt att finna verktyg för hur ett samstämmighetsperspektiv ska kunna integreras. I Storbritannien har man valt att integrera samstämmighetspolitikens tre fokusområden (ekonomiskt utanförskap inklusive handel, klimat och säkerhet) i de för politiken relevanta ministerieöverskridande så kallade Public Service Agreements (PSA). I Storbritannien finns 30 sådana överenskommelser som var och en hanterar olika frågor som berör flera delar av den offentliga sektorn. Under senare år har PSA dock kommit att få en mer begränsad roll i styrningen.⁴⁵

4.5 Regeringen har drivit frågan om samstämmighet internationellt

Den svenska regeringen har aktivt drivit frågan om samstämmighet både inom OECD och EU. Inom EU har samstämmighetsperspektivet stärkts. Genom antagandet av Lissabonfördraget år 2009 har EU ett fördragsbundet åtagande att arbeta med policykoherens för utveckling. I och med medlemskapet i EU har Sverige dock begränsade möjligheter att påverka vissa frågor. Det gäller exempelvis handelspolitiken

⁴⁴ *Praktiska anvisningar för överväganden kring konsekvenser för fattiga människor i utvecklingsländer i Regeringskansliets ärendehantering. UD enheten för utvecklingspolitik, Arbetspapper daterat 2010-08-03.*

⁴⁵ Se bilaga 3, *PGU i en internationell kontext.*

och jordbrukspolitiken. Av våra intervjuer har det framkommit att regeringen av denna anledning anser att det är lika viktigt att påverka EU:s samstämmighetspolitik som den svenska politiken. Regeringen har därför varit drivande för att stärka samstämmighetspolitiken inom EU samt för att fokusera arbetet till ett mindre antal frågor.

Många av de intervjuade har påtalat att den tidigare biståndsministern Gunilla Carlsson har haft en betydelsefull roll i arbetet med att driva ett samstämmighetsperspektiv i EU:s utvecklingspolitiska plattform Agenda for Change. Hon anses även ha haft en central roll i arbetet med att ta fram underlag för de globala mål som ska ersätta de nuvarande millenniemålen. I detta arbete har ministern bland annat medverkat till en vidgad utvecklingspolitisk agenda jämfört med de nuvarande millenniemålen.

4.6 Sammanfattande iakttagelser

UD är en naturlig hemvist för samordningen av PGU

Alla politiska frågor ska ha en hemvist inom ett departement. Det gäller även tvärssektoriella frågor. Samordningsansvaret för PGU är organisatoriskt placerat inom UD. Det har tidigare funnits, och finns fortfarande, en förhoppning om att ansvaret för PGU ska ligga mer centralt inom Regeringskansliet, och då företrädesvis inom Statsrådsberedningen. Beredningen har idag dock endast ansvar för samordningen av EU-frågor och för regeringens krishantering. Övriga tvärssektoriella frågor ska hanteras inom ramen för Regeringskansliets gemensamma beredningsprocess. Det finns dock, enligt vår mening, ingen garanti för att PGU skulle få ett större genomslag om frågorna låg inom Statsrådsberedningen. Mot den bakgrunden framstår UD som den naturliga hemvisten för samordningen av politiken.

Placeringen av PGU inom UD har både för och nackdelar

En fördel med placeringen av ansvaret för PGU inom UD är att departementet som helhet representerar flera för PGU centrala politikområden. En nackdel är att den nuvarande placeringen inom den del av UD som hanterar biståndspolitiken har bidragit till att frågorna uppfattas som en del av biståndspolitiken, snarare än som en för regeringen samlad och gemensam politik.

För att få gehör för PGU-frågorna måste biståndsmministern förlita sig till befintliga samrådsformer inom Regeringskansliet och aktivt arbeta för att få gehör inom regeringen som helhet. Vi har konstaterat att de flesta uppfattar att UD fungerar väl som samordnare för politiken inom Regeringskansliet. Vår analys visar emellertid också att UD:s roll i stor utsträckning har varit bakåtblickande och att man inte aktivt har arbetat med att driva på och synliggöra politiken.

PGU har successivt kommit att prioriterats ner

UD har prioriterat ner samordningsansvaret för PGU både organisatoriskt och resursmässigt. Samordningsfunktionen låg initialt på högsta tjänstemannanivå inom UD. Senare hanterades frågorna av en gruppchef som hade tillgång till flera personer med specifik sakkunskap inom områden centrala för PGU. Numera ligger samordningsfunktionen hos en enskild handläggare, samtidigt som den tidigare samlade tematiska analyskapaciteten är spridd på flera funktionella enheter inom UD. Regeringen har under senare år haft fokus på en stärkt resultatstyrning av biståndet. Detta har enligt flera av de intervjuade lett till att utrymmet för PGU har minskat. Med tanke på de av riksdagen högt ställda förväntningarna på vad samordningsfunktionen ska åstadkomma, både vad gäller samordning och att vara pådrivande inom hela Regeringskansliet, kan det ifrågasättas om de befintliga tillgängliga resurserna är tillräckliga.

PGU handlar om att beakta ett utvecklingsperspektiv i beredningen av regeringens ärenden. För att få till stånd detta krävs att de handläggare som tar fram underlag för regeringens beslut känner till PGU och vet hur de ska hantera ett utvecklingsperspektiv i beredningen. Vi kan konstatera att UD har tagit fram anvisningar för detta ändamål, men att dessa är tämligen okända inom Regeringskansliet. De har därför ett begränsat styrvärde både vad gäller att synliggöra politiken och för att integrera ett utvecklingsperspektiv i ärendeberedningen.

5 Uppföljning och utvärdering

I Statskontorets uppdrag ingår att *pröva om, och i sådana fall hur, en löpande utvärdering av PGU kan ske*. Vi har tolkat detta som att vi ska analysera förutsättningarna för en extern, regelbundet återkommande utvärdering av samstämmighetspolitiken. I detta kapitel redogör vi inledningsvis för olika internationella försök att utvärdera samstämmighetspolitik. Därefter analyserar vi förutsättningarna för en extern utvärdering av den svenska politiken för global utveckling.

Innan formerna för en extern utvärdering kan diskuteras bör det först klargöras vad det är som ska utvärderas. En utvärdering brukar innebära att undersöka vad olika insatser har lett till i form av prestationer eller effekter. Centralt blir därmed att analysera om detta är möjligt så som politiken i dag är utformad. Vi belyser även frågan om vad en extern utvärdering kan syfta till. Därefter förs ett resonemang om vem som bör ansvara för en löpande utvärdering och om en sådan utvärdering bör ske på nationell eller på internationell nivå.

5.1 PGU har inte utvärderats externt

I den utredning som föregick beslutet om PGU fördes en övergripande diskussion om förutsättningar för och svårigheter med att utvärdera politiken. Kommitténs utredning mynnade ut i förslaget att det trots detta borde etableras någon form av utvärderingsverksamhet. I propositionen om PGU lade regeringen fram ett förslag om att etablera en självständig funktion för utvärdering av det internationella biståndet. År 2006 etablerades den fristående utvärderingsmyndigheten Sadev (Swedish Agency for Development Evaluation). Sadev hade dock aldrig det bredare mandatet att granska PGU, utan ägnade sig enbart åt

biståndspolitiken. Sadev avvecklades 2013 och har ersatts av en expertgrupp för utvärdering av svenskt utvecklingssamarbete.⁴⁶

I de regelbundet återkommande skrivelserna till riksdagen genomför regeringen en egen uppföljning av arbetet med att nå målen för politiken (om detta har vi fört resonemang i kapitel två).

När det gäller en extern bedömning av politikens genomförande har regeringen fram till 2010 ansett att det är mer angeläget att etablera ett internationellt system för uppföljning och utvärdering än ett nationellt. Samtidigt har regeringen i flera av sina skrivelser lyft fram behovet av att utveckla indikatorer för att följa upp politiken. Regeringen har dock ännu inte tagit fram några sådana indikatorer. Detta är något som Sverige fått kritik för av OECD/DAC i de senaste rapporterna där organisationen bland annat har bedömt Sveriges samstämmighetspolitik.⁴⁷ Sverige har också fått kritik för avsaknaden av en extern organisation som kan utvärdera politiken.

5.1.1 Det civila samhällets granskning av samstämmighetspolitiken

Det civila samhällets organisationer i Sverige är aktiva i att bevaka och följa regeringens arbete inom PGU. Concord, som är en sammanslutning av svenska och europeiska civilsamhällesorganisationer för global utveckling, fungerar som en slags bevakande instans, och granskar både den svenska och europeiska samstämmighetspolitiken. I årliga så kallade spotlight-rapporter, har Concord Europa granskat europeiska beslutsfattare och bland annat lyft fram policyer som anses motverka det europeiska åtagandet om samstämmighet i europeisk politik. Sammanlagt har tre rapporter publicerats.

På motsvarande sätt ansvarar Concord Sverige för att sammanställa publikationen Barometern. Barometern mäter och granskar Sveriges samstämmighetspolitik. Den har funnits sedan 2006 och sammanlagt har fyra publikationer presenterats. Publiceringen av Barometern sammanfaller med regeringens skrivelser till riksdagen. Barometern

⁴⁶ Expertgrupp för utvärdering och analys av Sveriges internationella bistånd. Kommittédirektiv 2013:11.

⁴⁷ OECD/DAC:s tre senaste peer reviews av Sverige (2005, 2009 och 2013).

utvärderar och betygsätter Sveriges politik inom områdena klimat, migration, finans, handel och säkerhet.

I den senast publicerade Barometern får regeringen bland annat kritik för att Sveriges krigsmaterielexport till diktaturer ökat dramatiskt. År 2011 gick mer än hälften av den svenska vapenexporten till icke-demokratier, med Saudiarabien som största köpare. Sverige är också världens fjärde största leverantör av vapen till utvecklingsländer. Concord kritiserar även regeringen för bristande regler för att förhindra att biståndsinvesteringar bidrar till skatteflykt. Utöver detta påtalas brister i Sveriges följsamhet när det gäller samstämmighet för utveckling inom handelspolitik, migration och klimatfrågor. För varje område redovisas konkreta problemfrågor, Sveriges agerande i dessa frågor samt rekommendationer på åtgärder. Concord ger även konkreta rekommendationer om hur de anser att Sverige fortsatt ska agera för att uppnå målen med politiken för global utveckling.

5.2 Internationella försök att utvärdera samstämmighetspolitik

Av vår internationella jämförelse framgår att de tre studerade länderna inte har kommit längre än Sverige när det gäller att följa upp samstämmighetspolitiken. Internationellt finns dock några exempel på försök att ta fram indikatorer för att mäta och följa upp samstämmighet som förtjänar att uppmärksammas. I detta avsnitt redogör vi för EU:s arbete och de förslag på indikatorer som tagits fram i Irland. Vi redogör även för det internationella index för att mäta samstämmighet som Centre for Global Development har tagit fram.

5.2.1 Initiativ inom EU

EU:s arbete för koherens för utveckling (Policy Coherence for Development, PCD) vilar på en gemensam överenskommelse fastlagd av rådet, parlamentet och kommissionen tillsammans: European

Consensus on Development.⁴⁸ Inom EU har kommissionen tagit fram ett arbetsdokument med både målsättningar och indikatorer för hur denna politik ska genomföras i praktiken inom de fem områdena handel och finans, klimatförändringar, global matsäkerhet, migration och säkerhet. För var och en av dessa globala utmaningar finns ett antal fokusområden, totalt 26 stycken. För varje fokusområde har EU satt upp ett antal mål (*targets*) och ett antal indikatorer.

Målen är formulerade som riktlinjer för vilka politiska områden som är viktiga att följa och påverka, men indikerar även vad det är som ska uppnås. Målen är sällan formulerade så att de går att mäta. Till exempel är ett av målen för den globala utmaningen Matsäkerhet formulerat som att ”förbereda en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken som hanterar matsäkerhet och utvecklingsmål på ett balanserat sätt”. De indikatorer som tagits fram speglar målen och är även de fokuserade på processer snarare än mätbara och uppföljningsbara resultat. Indikatorerna kan därför inte sägas vara utvecklade för uppföljning av politikens effekter, utan snarare för att följa processen dit.

5.2.2 Det irländska exemplet

Under 2012 har forskare vid Institute for International Integration Studies vid Trinity College i Dublin tagit fram förslag på indikatorer för Irlands samstämmighet för utveckling, på uppdrag av The Advisory Board for Irish Aid.⁴⁹ Indikatorerna har tagits fram med utgångspunkt i landets samstämmighetspolitik som finns nedtecknad i White Paper on Irish Aid (Government of Ireland, 2006).

Enligt forskarna krävs två olika kompletterande tillvägagångssätt för att utvärdera samstämmighet. För det första krävs fallstudier. Dessa bör på djupet analysera sambandet mellan EU och EU-medlemsstaternas politik utöver biståndspolitiken och hur denna påverkar utveck-

⁴⁸ *Joint Statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission.* December 2005 (OJ C 46, 24.2.2006. *The European Consensus on Development* och *Council Conclusions on Policy Coherence for Development* (PCD), 18 November 2009, No 16079/09.

⁴⁹ *Policy Coherence for Development: Indicators for Ireland. A Report commissioned by the Advisory Board for Irish Aid* (Michael King, Alan Matthews) Institute for International Integration Studies Sutherland Centre, Trinity College Dublin.

lingsländer. Utöver detta krävs, enligt forskarna, att ett antal indikatorer för att mäta hur den nationella politiken är utformad och hur den i praktiken påverkar utvecklingsländer.

Inom ramen för sitt uppdrag har forskarna vid Trinity College tagit fram indikatorer inom åtta områden: internationell handelspolitik, jordbrukspolitik, fiskepolitik, migrationspolitik, miljöpolitik, finans- och näringslivspolitik samt säkerhetspolitik. Därutöver finns det även indikatorer för biståndspolitik. Nedan ges några exempel på de indikatorer som föreslås för Irlands arbete med koherens inom säkerhetspolitiken:

- Omfattningen av Irlands bidrag till internationella fredsbevarande operationer
- Omfattningen av Irlands bidrag till initiativ inom arbetet med reformering av säkerhetssektorn
- Irlands ställningstaganden i viktiga säkerhetsrelaterade internationella avtal
- Omfattningen av Irlands vapenexport

Data för att mäta politikens genomförande ska enligt forskarna hämtas från oberoende källor, såsom Center for Global Development Index, OECD International Development Statistics, Transparency international Index, FN eller The Global Subsidies Initiative.

Det irländska exemplet är intressant eftersom det visar att det är möjligt att ta fram indikatorer som är mätbara – även om indikatorerna i det här fallet avser att mäta processen för att uppnå samstämmighet, snarare än effekterna. Vi har dock inte kunnat utröna om indikatorerna har fastställts av den irländska regeringen eller i vilken mån de används för att utvärdera den irländska samstämmighetspolitiken.

5.2.3 Commitment to Development Index

På global nivå har Center for Global Development (CGD) i Washington DC utformat ett instrument för att mäta de 21 rikaste ländernas samlade policyåtaganden gentemot utvecklingsländer. Instrumentet kallas *Commitment to Development Index*. Instrumentet

har använts sedan 2003 och bedömer utformningen av ländernas åtgärder inom sju olika politikområden: bistånd, handel, investeringar, migration, miljö, säkerhet och teknologi. Indexet rankar de 21 länderna utifrån ett poängsystem baserat på ett antal kriterier. Poängsystemet justeras utifrån landets ekonomiska storlek. Indexet utgår från befintliga data och statistik från olika internationella och multilaterala organ såsom OECD, FN och Världsbanken.⁵⁰

CGD:s index anses vara ett av de mest genomarbetade. Samtidigt har det kritiserats, framför allt vad gäller viktningen mellan de olika områdena. En del kritiker hävdar att biståndet ges för hög vikt jämfört med andra minst lika relevanta politikområden, medan andra hävdar att viktningen av biståndet är för låg.

Sverige stödjer CGD finansiellt och har även varit med och utformat indexet. Regeringen hänvisar även till indexet i skrivelserna till riksdagen om PGU.

Indexet för 2012 rankar Sverige som det tredje bästa landet i världen när det gäller engagemang och åtaganden för utvecklingsländer. Vi rankas högt inom alla områden förutom säkerhet och teknologi. Sveriges bistånd anses vidare vara bland det bästa i världen. Utöver detta anses Sverige även bära en stor börda vad gäller mottagandet av flyktingar från humanitära katastrofer. Dessutom har vi ett lågt skydd av nationella jordbruksprodukter samt låga utsläpp av klimatpåverkande gaser. Det som drar ner Sverige i rankningen är bland annat vapenexport till fattiga och odemokratiska länder.

5.3 Utmaningar med att utvärdera PGU

Utvärdering är en del av statsmakternas mål- och resultatstyrning och är en viktig faktor för att öka effektiviteten inom statsförvaltningen. Utvärdering handlar om att titta bakåt för att få vägledning inför framtida beslut. I grunden har utvärdering därmed ett lärande syfte men det förekommer även andra syften, såsom att utkräva ansvar. I detta avsnitt

⁵⁰ *The Commitment to Development Index: 2012 Edition*, David Roodman, October 2012.

försöker vi visa på de utmaningar som regeringen har att ta ställning till inför en extern utvärdering av PGU.

5.3.1 Erfarenheter av uppföljning och utvärdering inom andra tvärsektoriella frågor

Statskontoret har tidigare studerat styrning och uppföljning av ett antal tvärsektoriella frågor. Statskontoret har även specifikt studerat uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken samt utvärderingen av svenskt bistånd.⁵¹ Bland de slutsatser som dragits i dessa studier kan nämnas följande:

Kunskapsuppbyggnad och uppföljning är centrala inslag i styrningen av tvärsektoriella frågor. För de flesta tvärsektoriella frågor finns någon form av system för uppföljning, som ofta inkluderar indikatorer. Statskontoret menar att det kan finnas en tendens till en övertro till indikatorer. Tanken bakom uppföljning med hjälp av indikatorer är att de ska ge en helhetsbild av utvecklingen inom ett tvärsektoriellt område, vilket ofta resulterar i att antalet indikatorer blir stort. En slutsats som Statskontoret har gjort avseende de studerade uppföljningssystemen är att de kännetecknas av en ambition att vilja fånga alltför många frågor på en gång.

Omfattande system för uppföljning och utvärdering ställer också krav på mottagandet av resultaten. Det är viktigt att ställa sig frågan om den kunskap och information som ett uppföljningssystem genererar är ny, eller redan känd inom respektive politikområde. Eftersom det är relativt resurskrävande att ta fram indikatorer i uppföljningssystem måste kostnader alltid beaktas i förhållande till värdet av den information som tas fram.

Det finns slutligen också en risk att en alltför stor tilltro till indikatorer får till följd att andra former av uppföljning och utvärdering nedprioriteras. Det är vidare oftast först genom mer omfattande och djupare utvärderingar och analyser som (ofta komplexa) orsakssamband kan fastställas.

⁵¹ *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*, Statskontoret 2006:13. *Ett effektivare uppföljningssystem för den nationella ungdomspolitiken*, Statskontoret 2010:25, *Utvärdering av svenskt bistånd*, Statskontoret 2012:17

5.3.2 Det är svårt att utvärdera effekter av PGU

Det finns flera utmaningar och svårigheter förknippade med att följa och mäta en så visionär politik som PGU. Redan det betänkande som föregick beslutet om PGU lyfte fram att de mål som föreslogs för politiken var svåra att mäta och behövde kompletteras med operationella delmål. Detta var dock inget som utvecklades vidare i betänkandet.

En utmaning med att utvärdera PGU är att politiken till sin karaktär är generell och utpräglad tvärsektoriell. Även målen är tämligen allmänna och övergripande till sin karaktär. Denna typ av mål är i sig problematiska att använda som utgångspunkt för att mäta resultat och effekter. Några tidssatta och mer specifika mål har ännu inte utvecklats för PGU. Detta är en problematisk utgångspunkt när en verksamhet ska utvärderas.

En annan försvårande omständighet är att PGU kännetecknas av mycket långa styrkedjor och effekter som förväntas uppnås i en annan del av världen. Detta gör det ännu svårare att fastställa så kallade kausala samband mellan nationella insatser och måluppfyllelse på internationell nivå. Det kan till exempel vara sambanden mellan en svensk insats, som en ståndpunkt i en internationell förhandling, och dess effekter för att nå exempelvis målet om att öka utvecklingsländernas handel med jordbruksprodukter.

Det är således svårt att mäta både kortsiktiga och långsiktiga effekter av politiken för global utveckling. Det är därför rimligt att ställa sig frågan om en utvärdering av PGU bör fokusera på *förutsättningarna* för att nå ett visst mål, snarare än effekterna i sig.

5.3.3 Vilken typ av utvärdering bör genomföras?

Politiken för global utveckling syftar primärt till ett samstämt agerande i de politiska beslut som kan få konsekvenser för fattiga länder. En utvärdering skulle kunna fokusera på processer inom Regeringskansliet och om dessa bidrar till eller motverkar ett samstämt agerande samt om ett utvecklingsperspektiv har införlivats i beslutsprocesserna.

Ett uttalat mål med PGU är att identifiera och synliggöra konflikter mellan olika politikområden. För att kunna utvärdera om regeringen har synliggjort målkonflikter krävs att regeringens beslutsprocesser är

transparenta. Detta är dock inte alltid fallet eftersom beslutsprocesserna i många fall präglas av politiska avvägningar som kan vara av både partipolitisk och säkerhetspolitisk karaktär. I sådana fall är regeringens egen uppföljning, eller aktiva medverkan i utvärderingen, central. Det går också att hävda att regeringen redan gör en sådan uppföljning inom ramen för den interna uppföljningen i skrivelserna till riksdagen.

Det är således viktigt att klargöra vad det är för typ av utvärdering som ska genomföras och om det finns kapacitet för att ta emot de resultat som genereras. Är det ett lärande som ska stå i centrum (och i så fall för vem), eller avser utvärderingen snarare att ta fasta på ansvarsutkrävande? Det är svårt att se hur en av regeringen initierad utvärdering ska syfta till ansvarsutkrävande inom regeringen och Regeringskansliet. Vi har också i tidigare kapitel visat att det inte är tydligt vem som förväntas göra vad inom ramen för PGU. Som vi också nämnt finns det heller inte några särskilt avsatta finansiella medel för PGU som skulle kunna motivera en utvärdering av politikens kostnadseffektivitet.

5.3.4 Nationell eller samordnad internationell utvärdering?

Vi har i detta kapitel redovisat ett flertal aktiviteter på internationell nivå vars syfte är att utveckla metoder för att utvärdera samstämmighet. Det finns dock inte någon entydig eller helt vedertagen metod för hur utvärdering på området ska utformas. Exempelen från EU och Irland visar att det är möjligt att ta fram relevanta indikatorer för att mäta processer för att uppnå samstämmighet. Men det irländska exemplet visar även att det inte är lika lätt att få politisk acceptans för utvärdering med hjälp av indikatorer. Det samstämmighetsindex som tagits fram av Center för Global Development har också mötts av kritik.

En central fråga är vilka för- respektive nackdelar som finns med att olika länder bygger upp egna utvärderingssystem jämfört med om utvärderingen samordnas internationellt, exempelvis inom ramen för EU:s koherenspolitik. Det är också möjligt att tänka sig en kombination, med utvärdering på både nationell och internationell nivå.

5.3.5 Vem bör ansvara för att utvärdera av PGU?

När det gäller uppföljning, utvärdering och kontroll anser regeringen att fördjupade analyser av en verksamhets effekter och effektivitet bör utföras av någon annan än de myndigheter som bedriver verksamheten.⁵² Överfört på PGU skulle detta innebära att utvärdering bör utföras av en aktör utanför Regeringskansliet.

För att möta regeringens och Regeringskansliets behov av utvärdering finns både permanenta och mer tillfälliga producenter av utvärderingar.⁵³ Regeringen genomför regelbundet olika former av studier av utvärderingskaraktär. Sedan 1990-talets början har det också etablerats ett antal sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter inom svensk förvaltning. Motivet för att inrätta dessa har bland annat varit att kapaciteten för att genomföra strategiska analyser inom Regeringskansliet har ansetts vara begränsad. Kännetecknande för dessa utvärderingmyndigheter är att de har i uppgift att utvärdera en specifik sektor eller ett utgiftsområde. PGU är dock en utpräglat tvärssektoriell fråga, varför en utvärdering av verksamheten torde behöva utgå från en multidisciplinär ansats.

Det finns även andra utvärderingsorgan av mer eller mindre permanent karaktär som har ett bredare mandat, exempelvis Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). För utvärdering av biståndspolitiken har Expertgruppen för utvärdering av svenskt utvecklingssamarbete nyligen inrättats. Denna expertgrupp har mandat att utvärdera "för biståndet relevanta frågor". Det skulle kunna tolkas som att expertgruppen har möjlighet att utvärdera även PGU. Denna möjlighet är dock i realiteten begränsad, eftersom gruppen redan, med förhållandevis små resurser, har att utvärdera ett omfattande utgiftsområde som omsluter cirka 38 miljarder kronor.

⁵² *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Prop. 2009/10:175.

⁵³ Se bland annat *Om offentlig sektor. Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?* Statskontoret 2011.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Utvärderingar kan ha flera funktioner

Med begreppet utvärdering avses att i efterhand undersöka om olika insatser har bidragit till att uppnå förväntade resultat eller effekter.

Utvärderingar kan ha många användningsområden. De kan utgöra beslutsunderlag, bidra till allmänt ökad kunskap inom ett område, utgöra underlag för debatt eller användas för att legitimera en verksamhet eller en förd politik. Centrala inslag i utvärdering är lärande och ansvarsutkrävande. Utifrån regeringens perspektiv kan utvärdering vara ett sätt för regeringen att kontrollera hur olika aktörer (inklusive Regeringskansliet) sköter sina respektive uppdrag, om resurstilldelningen behöver ändras eller om insatsernas inriktning behöver justeras.

Det är svårt att utvärdera effekter av PGU

När det gäller politiken för global utveckling finns det ett flertal faktorer som försvårar en utvärdering av resultat och effekter:

- Målen och de sex utmaningarna för politiken är mycket allmänt hållna och visionära till sin karaktär. De har inte brutits ner tillräckligt för att kunna utgöra underlag för regeringens styrning eller för att utläsa effekter.
- Till detta kommer att PGU är en verksamhet med mycket långa styrkedjor. Det är därmed mycket svårt att explicit avläsa effekter av svenska insatser.
- Det finns inte några myndigheter med tydliga uppdrag inom PGU eller några medel avsatta för politikens genomförande.
- Det är inte helt uppenbart vem som skulle vara mottagare av den information som en utvärdering skulle generera.

Detta innebär sammantaget att förutsättningarna för att utvärdera effekter av den förda politiken är begränsade. Det indikerar i sin tur att det snarast är *förutsättningarna* för att nå uppsatta mål som bör vara utgångspunkten för utvärdering.

Det är lättare att utvärdera processer än effekter

Ett alternativ till effektutvärdering är att utvärdera de processer som förväntas leda till målen. PGU handlar om att skapa samstämmighet i frågor och beslut som har ett utvecklingsperspektiv och som kan få konsekvenser för fattiga länder. För att åstadkomma detta krävs ett samstämt agerande inom Regeringskansliet. En utvärdering skulle kunna belysa interna processer inom Regeringskansliet och i vilken utsträckning processer och beslut har bidragit till en ökad samstämmighet i regeringens agerande.

Behov av utvärdering måste ses i relation till dess värde och till resursåtgång

Det finns flera organ på nationell och internationell nivå som i dag arbetar med att utveckla metoder för utvärdering av koherens och samstämmighet för utveckling. Innan regeringen utvecklar egna system för utvärdering måste man därför göra en avvägning beträffande värdet av att göra detta på nationell nivå, jämfört med att ansluta sig till och vidareutveckla befintliga system på internationell nivå.

Granskningar som Statskontoret har genomfört visar att omfattande system för uppföljning och utvärdering har byggts upp inom andra tvärsektoriella områden, exempelvis för miljömålsarbetet och för ungdomspolitik. Behovet av att utveckla nya system måste alltid sättas i relation till deras värde och de kostnader de är förknippade med.

Det finns ett flertal aktörer som skulle kunna genomföra en extern utvärdering av PGU. En utgångspunkt bör dock vara att utvärderingen bör utföras av en aktör utanför Regeringskansliet. Vidare bör utvärderingen utgå från en multidisciplinär ansats. Vi återkommer med ett fortsatt resonemang om utvärdering av politiken i kapitel sex.

6 Statskontorets slutsatser och förslag

Den politik för global utveckling (PGU) som riksdagen beslutade om 2003, och som har utvecklats vidare i regeringens skrivelser till riksdagen, är mycket ambitiös. Politiken förväntas lägga grunden till en sammanhållen och samstämmig politik för att bidra till en rättvis och hållbar utveckling i världen. För att åstadkomma detta ska en utökad samverkan ske med aktörer i hela samhället. Inom regeringen och Regeringskansliet ska ansvaret för att målen uppnås delas mellan samtliga departement.

I de föregående kapitlen har vi behandlat de frågeställningar som regeringen gett Statskontoret i uppdrag att analysera. I detta avslutande kapitel redovisar vi våra slutsatser och förslag för att uppfylla det övergripande syftet med uppdraget, det vill säga att ge regeringen underlag för att utveckla styrningen och arbetsformerna samt uppföljningen av PGU.

6.1 Ett ökat internationellt fokus på samstämmighet

En utgångspunkt för PGU är insikten om att biståndet ensamt inte kan lösa världens fattigdomsproblematik. För att hantera de globala utmaningar som världen står inför krävs, enligt regeringen, insatser inom flera politikområden. De slutsatser och de utgångspunkter som låg till grund för införandet av PGU är enligt Statskontoret i dag än mer relevanta. Krav på globala lösningar på globala utmaningar är i hög grad en aktuell fråga. Till detta kommer att styrkeförhållandena mellan huvudaktörerna i den globala ekonomin har förändrats, vilket bland annat har lett till att biståndets andel av det totala resursflödet till fattiga länder fortsatt har minskat. I ett globalt perspektiv finns också ett ömsesidigt intresse av att skapa nya regler och institutioner för att und-

vika ekonomiska kriser och skapa finansiell stabilitet. Ett hållbarhetsperspektiv är fortsatt relevant. Här finns många utmaningar när det gäller frågor om klimat, miljö, vattenförsörjning, energi, migration och epidemier.

På internationell nivå förekommer i dag ett flertal initiativ för att utveckla en mer samstämmig politik för utveckling. Det finns mycket som tyder på att det arbete som pågår inom FN med att utveckla nya så kallade millenniemål efter 2015 har en ambition att anlägga ett bredare perspektiv. Inom EU har samstämmighetsperspektivet stärkts. Genom antagandet av Lissabonfördraget år 2009 har EU ett fördragsbundet åtagande att arbeta med policykoherens för utveckling. Detta åtagande har sedermera förstärkts i strategidokumentet Agenda for Change.

OECD har sedan lång tid varit drivande och normgivande i utvecklingen av samstämmighetspolitiken. Vid ett ministermöte 2012 godkändes en strategi i vilken förstärkt policykoherens för utveckling är ett av de viktigaste målen. Att notera är också att koherensfrågorna inom OECD har flyttats från utvecklingskommittén DAC till generalsekreterarens kansli.

6.2 PGU har kommit att nedprioriteras nationellt över tid

Införandet av PGU i Sverige 2003 kom att uppmärksammas internationellt. Sverige var första land i världen med att skapa ett nationellt policydokument specifikt för samstämmighetspolitiken. Inledningsvis fanns det också ett stort engagemang och en entusiasm för PGU hos många aktörer.

Vår bedömning är att PGU och den svenska samstämmighetspolitiken paradoxalt nog har kommit att nedprioriteras successivt samtidigt som vi ser en motsatt utveckling på internationell nivå. Detta har flera orsaker. En orsak är enligt de vi har intervjuat att regeringen under senare år har varit inriktad på att stärka resultatstyrningen av svenskt bistånd, vilket har inneburit att utrymmet för att driva politiken för global utveckling har minskat. En annan orsak är att PGU av olika skäl har varit betydligt svårare att implementera än att introducera. Regeringen hade till en början en mycket generell ansats för politiken.

Samtliga politikområden förväntades inkluderas i arbetet. För att kunna implementera politiken krävdes gehör från samtliga departement, vilket visade sig svårt att få.

Vi har konstaterat att inget departement har tagit ett samlat grepp på samstämmighetspolitiken med utgångspunkt i en samlad analys av hur frågorna bör drivas inom det egna departementet. Både fokalpunkter inom Regeringskansliet och företrädare för myndigheter vittnar om ett svalt intresse för samstämmighetsfrågor inom Regeringskansliet.

En bidragande orsak till att PGU:s genomslag har minskat över tid är enligt Statskontoret också att frågorna resursmässigt har kommit att nedprioriteras inom UD. Ansvar för PGU låg till en början på högsta tjänstemannanivå inom UD. Därefter hanterades frågorna under en period av en gruppchef med tillgång till flera personer med särskild sakkunskap på området. I dag har en handläggare ansvar för att samordna PGU inom hela Regeringskansliet.

6.3 Det finns en otydlighet om vad PGU innebär

Politiken för global utveckling är en utpräglad tvärsektoriell politik. Om vi ser till de så kallade utmaningar som politiken vilar på är alla dessa dessutom tvärsektoriella i sig. Liksom andra tvärsektoriella områden kännetecknas PGU av att det ansvariga departementet UD inte har full rådighet över frågorna. För att politiken ska få genomslag krävs insatser av ett flertal aktörer såväl inom som utanför Regeringskansliet. Det är därför viktigt att ett ”PGU-perspektiv”, eller ett utvecklingsperspektiv, får ett brett genomslag. Till skillnad från andra tvärsektoriella frågor handlar det inte primärt om genomslag i myndigheter eller kommuner, även om dessa förutsätts spela viktig roll. För PGU handlar det i stor utsträckning om att få gehör för ett utvecklingsperspektiv i den samlade verksamhet som styrs av regeringen och bereds inom Regeringskansliet.

De mål som anges för PGU är mycket visionära till sin karaktär och beskriver snarast ett idealtillstånd (i världen). Detta påverkar förutsättningarna att styra politiken. Vår bedömning är att det finns ett behov

av att utveckla mer operativa mål som tydligare anger vad olika aktörer förväntas åstadkomma.

Statskontorets bedömning är att det även finns en otydlighet när det gäller innebörden av begreppet samstämmighet. PGU handlar primärt om att identifiera vilka delar av och vilka insatser i svensk politik som behöver hanteras utifrån ett utvecklingsperspektiv. Viktigt att betona är också att PGU inte primärt handlar om vem som ska genomföra en viss aktivitet eller insats eller hur dessa insatser ska finansieras. Samstämmighet handlar därmed snarast om ett *förhållningssätt* i samband med politiska beslut.

Många av de insatser som departement och myndigheter refererar till när de redogör för sitt PGU-arbete är rena biståndsinsatser. Detta har sannolikt en förklaring i att PGU tog sitt avstamp i biståndspolitikerna samt att ansvaret för samordning kom att ligga under biståndsministern. Biståndet har fortfarande en viktig uppgift i att fylla i samstämmighetspolitiken och bör ha det även i framtiden. I dag framstår det dock som oklart hur regeringen avser att använda Sida som katalysator och aktör med expertkunskap om utvecklingsfrågor. Om de förändringar som aviserats i arbetet med de nya millenniemålen genomförs, kan dessutom även biståndspolitikens inriktning komma att breddas och förändras.

Statskontoret föreslår att regeringen klargör politikens innebörd samt vad som förväntas av berörda aktörer. Det finns även ett behov av att tydliggöra gränssnittet mellan PGU och biståndspolitikerna.

6.4 Departementen måste känna ägarskap för frågorna

De mål som finns angivna för PGU är visionära och behöver operationaliseras. För att målen ska få en styrande roll i regeringens genomförande krävs en operativ koppling mellan övergripande mål och de ambitioner som anges i propositionen om PGU och regeringens skrivelser och den verksamhet som i dag bedrivs inom departementen.

Vi kan konstatera att inget departement har genomfört en analys av i vilken mån den samlade verksamheten har beröring med PGU, vilka

frågor som har ett utvecklingsperspektiv eller i vilken mån verksamheten kan bidra till en ökad samstämmighet. I intervjuer med företrädare för departementen och de myndigheter som har uppdrag inom ramen för PGU, framhålls att det kommer få signaler från regeringen och Regeringskansliet om fortsatt prioritering av politikens genomförande.

Detta betyder dock inte att det inte pågår någon verksamhet som har beröring med politiken för global utveckling. Vi kan konstatera att de flesta departement i någon form bedriver internationell verksamhet. Departementens utvecklingsfrämjande verksamhet redovisas i viss mån också inom ramen för regeringens resultatskrivelse om PGU. Om detta internationella arbete inte har någon tydlig koppling till målen för PGU ses det dock många gånger som frikopplat från politiken.

De utsedda fokalpunkterna inom departementen har begränsade förutsättningar att driva ett utvecklingsperspektiv med utgångspunkt i PGU. De uppfattar ofta att intresset för samstämmighet för utveckling många gånger är svalt. Det gäller både de departement som har omfattande internationell verksamhet med ett utvecklingsperspektiv och de departement där frågorna är mer perifera.

En gemensam och samstämmig politik, i enlighet med de mål och ambitioner som uttrycks i propositionen om PGU och i efterföljande skrivelser, kan enligt Statskontoret inte uppnås med mindre än att departementen tar sitt ansvar. För att politiken ska få styrkraft måste den verksamhetsanpassas. Det innebär att det endast är departementen själva som kan avgöra hur frågorna bäst ska hanteras och hur berörda myndigheter effektivast kan utnyttjas för ändamålet.

På samma sätt som regeringen genom ett särskilt beslut har fastställt en strategi för hur jämställdhetspolitiken ska hanteras och integreras inom Regeringskansliet, måste regeringen och departementen fastställa hur de ser på sitt samlade bidrag till samstämmighetspolitikens genomförande. I vilka sammanhang PGU är relevant kommer att skifta från departement till departement. Inom vissa departement kommer frågan kanske även fortsättningsvis att hanteras som något perifert. Detta är dock något för ledningen för respektive departementet att bedöma.

Statskontoret föreslår att regeringen beslutar om att departementen, utifrån en strategi, ska redogöra för hur deras samlade arbete med PGU ska genomföras.

6.5 Resurserna för samordning motsvarar inte regeringens ambitioner

Ansvar för samordning av politiken för global utveckling har alltid legat hos biståndsministern, med en organisatorisk hemvist inom UD. Det finns ett antal fördelar med att frågorna är placerade inom UD. Inom departementet finns flera för politiken centrala politikområden såsom utrikes-, säkerhets-, bistånds- och handelspolitiken. Ett flertal enheter har också en tydlig koppling till de sex utmaningarna. Här finns också en samlad kompetens om utvecklingsfrågor. UD ansvarar även för styrningen av utlandsmyndigheterna.

Enligt många av de vi intervjuat måste samordningsansvaret, för att få reellt genomslag i enlighet med riksdagens intentioner, lyftas till en övergripande nivå och då företrädevis till Statsrådsberedningen. Enligt Statskontorets bedömning garanterar detta emellertid inte att frågorna får ett större genomslag. Det är därför rimligt att samordningsansvaret för PGU är placerade på UD.

I dag är samordningsansvaret för PGU placerat inom den del av UD som hanterar biståndspolitik. Denna lösning är inte oproblematisk. Det finns en risk att frågorna uppfattas som en del av biståndspolitik snarare än som en för regeringen samlad och gemensam politik. Vi har tidigare pekat på att PGU-frågorna successivt har kommit att nedprioriteras inom UD, både organisatoriskt och resursmässigt. I dag är en enskild handläggare på deltid ansvarig för att både samordna och driva på politiken samt att ansvara för och samordna arbetet med regeringens skrivelse till riksdagen. Detta kan jämföras med arbetet vid jämställdhetsenheten inom Utbildningsdepartementet som har ett tiotal medarbetare, varav två på heltid, för att bevaka och driva på jämställdhetsarbetet inom och utanför Regeringskansliet.

Givet att de ambitioner som uttrycks i riksdagens beslut om PGU fortsatt ska gälla kan det ifrågasättas om de resurser som i dag avsätts för samordning är tillräckliga. Om ambitionen är att samordningsansvaret

även ska innefatta ett ansvar för att aktivt vara pådrivande för PGU-arbetet inom hela Regeringskansliet, behöver frågorna även lyftas till en högre organisatorisk nivå inom UD.

Statskontoret föreslår att samordningsfunktionen för PGU inom UD ges resurser och en organisatorisk placering som motsvarar regeringens politiska ambitioner.

6.6 Politiken måste synliggöras

Samstämmighetspolitik för utveckling innebär att mål och intressekonflikter ska identifieras och brytas mot varandra. I samband med beslutet om PGU ansåg riksdagen att regeringen måste säkerställa att identifierade målkonflikter kan behandlas på politisk nivå. För att nå framgång med den nya utvecklingspolitiken menade utrikesutskottet att det skulle behövas en sammanhållande, samordnande och pådrivande funktion. Någon sådan organisatorisk enhet inrättades inte. Istället etablerades ett system med informell styrning på tjänstemannanivå. Vår bedömning är att denna arbetsform har varit stabil över tid, om än inte särskilt proaktiv. Den interdepartementala arbetsgruppen för PGU fungerar främst som ett forum för att utbyta information och har under senare år inte haft någon uttalad uppgift att driva på politikens genomförande.

De fokalpunkter som finns utsedda inom respektive departement upplever sina roller som oklara och otydliga, både gentemot den interdepartementala arbetsgruppen och gentemot sitt eget departement. Ett problem som påtalats är att det är svårt att se mervärdet av PGU samt skillnaden mellan samstämmighetspolitiken och de utvecklingsfrågor eller den internationella verksamhet som departementet ändå driver.

Den samverkan som i dag finns är i hög grad bakåtblickande och handlar främst om att i efterhand samla in information om vilka aktiviteter som genomförts inom det egna departementet. Detta som underlag för regeringens skrivelse till riksdagen. Statskontorets bedömning är att det i hög grad är genom skrivelserna till riksdagen som PGU fortsatt lever.

Enligt Statskontoret har den gemensamma beredningen inom Regeringskansliet, såsom den i dag är organiserad och i praktiken fungerar, svårt att fånga upp tvärsektoriella frågor. För att få gehör för ett utvecklingsperspektiv i den gemensamma beredningen måste frågorna integreras i ett tidigt skede. Det förutsätter dock att det finns kunskap både om riksdagens beslut om PGU och om hur ett utvecklingsperspektiv kan beaktas. Det förutsätter också att den politiska ledningen har uttryckt att detta är angeläget. En slutsats är således att beredningsprocessen, så som den idag fungerar, inte garanterar att ett utvecklingsperspektiv förs in i processen.

Om regeringen vill att ett utvecklingsperspektiv ska inkluderas i kommande beslut förutsätter det framför allt en uttryckt politisk ambition, snarare än organisatoriska förändringar. Enligt Statskontoret finns det därför ingen anledning att etablera nya strukturer för att samordna och driva samstämmighetspolitiken inom Regeringskansliet. Däremot anser Statskontoret att UD, som samordningsansvarigt för regeringens politik, har en uppgift i att synliggöra politiken och att använda befintliga arbetsformer mer aktivt. Det kan till exempel ske genom att med viss regelbundet genomföra seminarier liknande det seminarium om PGU som regeringen anordnade under våren 2013.

Ytterligare ett sätt att synliggöra PGU är att utnyttja andra politiska processer som det för tillfället finns politisk drivkraft i för att synliggöra vikten av ett utvecklingsperspektiv. En sådan fråga är till exempel klimatfrågan och frågan om global finansiell stabilitet. Statskontoret uppfattar att det är just det som UD har försökt göra genom att till exempel välja ekonomiskt utanförskap som tema i resultatskrivelsen till riksdagen 2012. En sådan ansats kan enligt Statskontoret utvecklas och användas i olika forum. UD bör också utnyttja andra befintliga interdepartementala arbetsgrupper inom Regeringskansliet för att synliggöra och driva utvecklingsperspektivet i frågor som är relevanta för samstämmighetspolitiken.

Statskontoret anser att UD även bör involvera utlandsmyndigheterna i arbetet med PGU. Dessa har i dag inte någon aktiv roll i politiken. En av utlandsmyndigheternas uppgifter är att rapportera hem till regeringen. Som lokala observatörer skulle utlandsmyndigheterna kunna utgöra en källa för information om hur ett samlat svenskt agerande

påverkar fattiga länder och människor på plats. Även svenska representationer vid internationella organ skulle i större utsträckning kunna utgöra en källa för återkoppling utifrån ett samstämmighetsperspektiv.

Statskontoret föreslår att UD antar en mer aktiv roll för att synliggöra politiken för global utveckling.

6.7 Att utvärdera PGU är en utmaning

Regeringens skrivelser till riksdagen har enligt Statskontoret utvecklats på ett positivt sätt de senaste åren. Den uppföljning som sker i regeringens skrivelser bör därför utgöra en utgångspunkt för en extern utvärdering av PGU. En sådan extern utvärdering bör ses som ett komplement till regeringens egen uppföljning.

Regeringen har i skrivelser till riksdagen angett att PGU ska utvärderas med avseende på såväl politikens genomförande som dess effekter. Även OECD har påtalat behovet av utvärdering. Enligt Statskontoret är dock förutsättningarna att mäta effekter av PGU och svensk samstämmighetspolitik begränsade.

Det finns flera utmaningar och svårigheter förknippade med att utvärdera en så visionär politik som PGU. Politiken för global utveckling är utpräglad tvärsektoriell. Vidare är målen tämligen allmänna och övergripande till sin karaktär. Verksamheten kännetecknas också av mycket långa styrkedjor där effekter förväntas uppnås i en annan del av världen och på lång sikt.

Mot den bakgrunden bör regeringen enligt Statskontoret avstå från att skapa ett omfattande system för utvärdering av effekter av PGU med hjälp av till exempel indikatorer. Värde av att bygga upp ett omfattande system för att utvärdera samstämmighetspolitiken måste också ställas i relation till kostnaderna för att bygga upp ett sådant system. Det måste också ställas i relation till de förutsättningar som finns för att omsätta den kunskap som ett sådant system kan generera. Med detta i åtanke anser Statskontoret att regeringen i första hand bör bidra till att utveckla system för utvärdering på internationell nivå.

En nationell utvärdering bör syfta till lärande

Att bidra till att bygga upp ett internationellt system behöver inte utesluta utvärdering på nationell nivå. En sådan utvärdering kan syfta till att genom fördjupade analyser öka kunskapen om komplexa samband och förutsättningar för regeringens fortsatta politik. Utvärderingen bör utgå från regeringens egen uppföljning och utgöra ett komplement till denna. En nationell utvärdering av PGU kan fokusera på att belysa interna beslutsprocesser inom Regeringskansliet och om dessa processer har bidragit till att skapa en ökad samstämmighet. En annan utgångspunkt kan vara att studera enskilda länder för att utvärdera det samlade resultatet av regeringens agerande utifrån ett rättighets- och fattigdomsperspektiv.

När det gäller uppföljning, utvärdering och kontroll anser regeringen att fördjupade analyser av en verksamhets effekter och effektivitet bör utföras av någon annan än de myndigheter som bedriver verksamheten. Överfört på PGU skulle detta innebära att utvärdering bör utföras av en aktör utanför Regeringskansliet.

Eftersom PGU är en utpräglad tvärsektoriell fråga bör en extern utvärdering enligt Statskontoret utgå från en multidisciplinär ansats. Det finns flera aktörer som skulle kunna ta på sig en sådan uppgift. Expertgruppen för utvärdering av svenskt utvecklingssamarbete har mandat att utvärdera ”för biståndet relevanta frågor” och skulle möjligen kunna åta sig uppgiften att utvärdera PGU. Uppdraget skulle även kunna utföras av en oberoende kommitté. Det finns även ett stort antal internationella aktörer med kompetens för att åta sig uppgiften.

Statskontoret föreslår att en aktör fristående från Regeringskansliet med viss regelbundenhet, förslagsvis vart tredje år, ges i uppdrag att utvärdera relevanta aspekter av den genomförda svenska politiken för global utveckling.

Referenslista

En ny svensk politik för global utveckling, SOU 2001:96.

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

Sveriges politik för global utveckling, Skr.2004/05:4.

Sveriges politik för global utveckling, Skr.2004/05:161.

Sveriges politik för global utveckling, Skr. 2005/06:204.

Globala utmaningar – vårt ansvar, Sveriges politik för global utveckling, Skr. 2007/08:89.

Att möta globala utmaningar. Skrivelse om samstämmighet för utveckling 2010. Skr.2009/10:129.

Genomförandet av samstämmighetspolitiken för utveckling – fokus: den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap, Skr. 2011/12:167.

Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt. Prop. 2009/10:175.

Vad staten vill – mål och ambitioner i svensk politik, Red. Daniel Tarchys & Marja Lemne.

Praktiska anvisningar för överväganden kring konsekvenser för fattiga människor i utvecklingsländer i Regeringskansliets ärendehantering. UD enheten för utvecklingspolitik, Arbetspapper daterat 2010-08-03.

Myndigheternas roll i PGU arbetet, UD-Enheten för utvecklingspolitik, Arbetspapper daterat 2011-10-21.

Utveckling av ett PGU-konsekvensbedömningsverktyg, Ramböll management, januari 2009.

Hållbart företagande – Plattform för svenskt agerande. Regeringskansliet 2013.

The DAC Guidelines on Poverty Reduction, OECD, 2001.

Sweden Peer Review, OECD/DAC, 2005, 2009 och 2013.

Joint Statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission. December 2005 (OJ C 46, 24.2.2006).

The European Consensus on Development, EU, 2005.

Council Conclusions on Policy Coherence for Development, 18 November 2009, No 16079/09.

Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, undertecknat i Lissabon den 13 december 2007.

Policy Coherence for Development: Indicators for Ireland. A Report commissioned by the Advisory Board for Irish Aid (Michael King, Alan Matthews) Institute for International Integration Studies Sutherland Centre, Trinity College Dublin.

The Commitment to Development Index: 2012 Edition David Roodman October 2012.

Commitment to Development Index. Center for Global Development – CGD, Washington, 2006-2012.

Spotlight on EU Policy Coherence for Development. The real life impact of EU policies on the poor. Report on Policy Coherence for Development. Concord, 2013.

Overview of PCD systems in some EU member states. Concord, 2013.

Barometer. Organisationer mäter trycket på Sveriges politik för global utveckling, Concord Sverige, m.fl., 2012.

Sidas uppdrag om tjänsteexport i regleringsbrevet 2012, PM daterat 2012-03-26.

På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor, Statskontoret 2006:13.

Ett effektivare uppföljningssystem för den nationella ungdomspolitiken, Statskontoret 2010:25.

Fristående utvärderingsmyndigheter– en förvaltningspolitisk trend? Statskontoret 2011.

Utvärdering av svenskt bistånd, Statskontoret 2012:17.

Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet. Delrapport, Statskontoret 2013:12.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



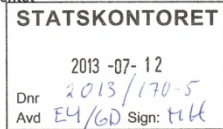
Regeringsbeslut

III:3

2013-06-27

UF2013/38842/UD/USTYR

Utrikesdepartementet



Statskontoret

Box 8810

104 20 STOCKHOLM

Uppdrag att utvärdera arbetsformer och styrningen av politiken för global utveckling inom Regeringskansliet

Regerings beslut

Statskontoret ges i uppdrag att utvärdera regeringens styrning av och Regeringskansliets arbetsformer för politiken för global utveckling (PGU) samt lämna förslag på hur styrningen samt arbetsformerna och uppföljningen kan förbättras samt pröva om och i sådana fall hur en löpande utvärdering av PGU kan ske.

Statskontoret ska redovisa uppdraget skriftligt till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 1 februari 2014.

Bakgrund

Sveriges politik för global utveckling innehåller den s.k. samstämmighetspolitiken för utveckling som innebär att alla politikområden ska bidra till målet om en rättvis och hållbar global utveckling. Internationellt bistånd är ett av dessa politikområden. Politiken ska genomsyras av ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv på utveckling.

I regeringens senaste skrivelse till riksdagen om genomförandet av politiken, Genomförandet av samstämmighetspolitiken för utveckling (skr. 2011/12:167) bedömer regeringen att samordning och samverkan inom samstämmighetspolitiken för utveckling kan förbättras. I skrivelsen hänvisas till att OECD¹ har konstaterat att Sveriges utformning av samstämmighetspolitiken för utveckling är god men att genomförandet av politiken har varit svårare, bl.a. vad gäller samordning-

¹ Peer Review av Sveriges utvecklingspolitik, OECD:s biståndskommitté (DAC), 2009-2011.

Postadress
103 39 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 6

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 76

E-post: foreign.registrator@gov.se

2013/28

och samverkansmekanismer. OECD konstaterar att det för genomförandet av politiken saknas en stark mekanism för samordning. Utrikesdepartementet anses ha begränsade verktyg och kapacitet att samordna och medla mellan olika delar av Regeringskansliet. Även tidigare utvärderingar från Statskontoret visar att det kan vara svårt att styra s.k. tvärssektoriella frågor.

I skrivelsen åtar sig regeringen att genomföra en extern utvärdering med fokus på arbetsformer och styrningen av samstämmighetspolitiken för utveckling inom Regeringskansliet.

Syfte med uppdraget

Att Regeringskansliets arbetsformer för, och styrningen av, politiken för global utveckling (PGU) är ändamålsenliga är centralt för att bidra till en effektiv, tydlig, strategisk och resultatinkriktad politik. Syftet med uppdraget är att ge underlag för fortsatt utveckling av styrningen och arbetsformerna samt uppföljningen av PGU.

Uppdragets inriktning

Statskontoret ska i utvärderingen särskilt analysera:

- Hur regeringen styr och följer upp arbetet med PGU inom olika verksamhetsområden i förhållande till de mål och ambitioner som regeringen och riksdagen har slagit fast.
- Vilka former för samordning och samverkan för PGU som i dag finns inom Regeringskansliet och om dessa fungerar på ett ändamålsenligt sätt.
- Vilka förutsättningar samordningsfunktionen för PGU vid Utrikesdepartementet har för att hålla samman, samordna och driva på övriga departement för ett effektivt genomförande av PGU.
- Om och i sådana fall hur löpande utvärdering av PGU kan genomföras.

Statskontoret ska lämna förslag på hur regeringens styrning och Regeringskansliets arbetsformer och uppföljning av PGU kan förbättras.

Uppdragets genomförande

Statskontoret ska utgå ifrån propositionen Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122), regeringens skrivelser till riksdagen och riksdagens betänkanden samt andra relevanta dokument.

Som bakgrund och jämförelse kan Statskontoret utifrån tidigare studier av styrning av s.k. tvärsektoriella politikområden belysa hur arbetsformer och styrmodeller har utformats på andra områden i Sverige. I samma syfte kan Statskontoret göra en jämförelse med hur andra länder har arbetat med samstämmighet med utgångspunkt i t.ex. OECD/DAC:s granskningar (s.k. Peer Reviews) och EU:s rapporter om samstämmighet för utveckling (Policy Coherence for Development) samt i studier genomförda av organisationen ECDPM (European Centre for Development Policy Management).

Statskontoret ska inhämta erfarenheter från berörda delar av Regeringskansliet. Erfarenheter kan vid behov också inhämtas från Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete samt andra myndigheter och utlandsmyndigheter.

På regeringens vägnar


Gunilla Carlsson


Hans Lundquist

Kopia till

Statsrådsberedningen
Justitiedepartementet EMA
Utrikesdepartementet AF, AME, ASO, EC, FIM, IH, MU, NIS, SP
Försvarsdepartementet SSP
Socialdepartementet EIS
Finansdepartementet BA, IA
Landsbygdsdepartementet EUI
Miljödepartementet I
Näringsdepartementet IS
Kulturdepartementet KO
Arbetsmarknadsdepartementet IE
riksdagen – utrikesutskottet
Ekonomistyrningsverket
Riksrevisionen
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
Swedfund International AB

Bilaga 2

Utmaningar och fokusområden

Regeringen har fastställt sex globala utmaningar att arbeta med inom PGU. För varje utmaning finns tre fokusområden. För varje fokusområde finns ett mål angivet.⁵⁴

Global utmaning: Förtryck

Yttrandefrihet

Mål: Ökad yttrandefrihet i länder där denna begränsas.

Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter

Mål: Bättre sexuell och reproduktiv hälsa och främjande av därtill hörande rättigheter för människor i utvecklingsländer.

Organiserad brottslighet med fokus på människohandel

Mål: Minskad organiserad brottslighet och människohandel genom förebyggande och brottsbekämpande insatser i ursprungsländer, transitländer och destinationsländer.

Global utmaning: Ekonomiskt utanförskap

Finansiella marknader

Mål: Bättre fungerande finansiella marknader för sparande och investeringar i utvecklingsländer.

Handel med jordbruksprodukter

Mål: Ökad handel med jordbruksprodukter i utvecklingsländerna.

Svensk handel och investeringar i utvecklingsländer

Mål: Ett förbättrat klimat för handel och investeringar i utvecklingsländer, vilket gynnar såväl lokal näringsutveckling som svenska affärsintressen.

⁵⁴ *Globala utmaningar – vårt ansvar, Sveriges politik för global utveckling*, Skr. 2007/08:89.

Global utmaning: Migrationsströmmar

Arbetskraftinvandring till Sverige och EU

Mål: Öka de positiva effekterna för utvecklingsländer av cirkulär migration till och från Sverige.

Remitteringar och återföring av kunskap till utvecklingsländer

Mål: Verka för säkrare och billigare remitteringar från Sverige till utvecklingsländer samt öka utvecklingseffekterna av dessa.

Skydd och varaktiga lösningar för flyktingar

Mål: Varaktiga lösningar på skyddsbehövandes situation.

Global utmaning: Klimatförändringar och miljöpåverkan

Klimat: anpassning och utsläppsminskningar

Mål: Begränsningar av globala utsläpp av växthusgaser och anpassning till klimatförändringar i utvecklingsländer.

Kemikaliehantering

Mål: att användningen av farliga kemikalier i utvecklingsländerna ska minska och att omhändertagandet av avfarligt avfall ska förbättras.

Hållbar stadsutveckling

Mål: Att urbanisering sker på ett hållbart sätt och bidrar till långsiktig utveckling och minskad fattigdom.

Global utmaning: Konflikter och sviktande situationer

Säkerhetssektorreformer

Mål: En legitim säkerhetssektor under demokratisk kontroll i konfliktländer och postkonfliktländer samt i sviktande situationer.

Kvinnor, fred och säkerhet

Mål: En förbättrad situation för kvinnor i konflikt- och postkonfliktländer.

Från konflikt till långsiktig hållbar utveckling

Mål: Att bidra till att överbrygga gapet mellan konflikt och långsiktigt hållbar utveckling.

Global utmaning: Smittsamma sjukdomar och ökad tillgång till livsmedel**Hållbara hälsosystem och ökad tillgång till läkemedel.**

Mål: Säkerställa fattiga människors tillgång till hållbara hälsosystem och nödvändiga läkemedel.

Tidig varning och snabba begränsningsåtgärder

Mål: Snabba och effektiva system för tidig varning och snabba begränsningsåtgärder som kan vara operativa på regional och lokal nivå.

Hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande åtgärder

Mål: Att med ökad fokusering och samstämmighet i Sveriges engagemang verka för att länders och internationella organisationers arbete med de faktorer som påverkar hälsan förstärks och anpassas till rådande kunskap.

PGU i en internationell kontext

Världen och världsordningen har förändrats under den tioårsperiod som gått sedan riksdagen behandlade och antog regeringens proposition om Sveriges politik för global utveckling (PGU). I denna bilaga gör vi i en internationell utblick av vad andra aktörer och länder gör inom ramen för en sammanhållen utvecklingspolitik. Först görs en kort sammanfattning av tre viktiga globala trender och internationella processer som påverkat det svenska PGU-perspektivet.

En förändrad världsordning

Den förändrade världsordningen utgörs bland annat av tre trender som har påverkat den svenska politiken för global utveckling. Den första trenden avser effekter av förändrade styrkeförhållanden mellan huvudaktörerna i den globala ekonomin. Denna förändring påverkar balansen mellan olika resursflöden, vilket bland annat innebär att biståndets andel av det totala resursflödet till fattiga länder har minskat kraftigt, trots att biståndet i absoluta tal har ökat.

Den andra trenden är hållbarhetsperspektivet. Globalt finns utmaningar bland annat inom områdena klimat, miljö, vatten, energi, migration och epidemier. För att möta dessa utmaningar krävs internationellt samarbete för globala åtgärder.

Den tredje trenden avser biståndsinterna internationella processer. Dit hör de så kallade millenniemålen och Parisagendan för ökad effektivitet som dominerat biståndsfrågorna de senaste tio åren. Biståndsfrågorna, liksom frågan om hur de globala målen för hållbar utveckling ska se ut, utgör en del i de processer som handlar om hur det internationella samfundet ska och kan agera framöver.

För alla dessa tre trender är samstämmighet för global utveckling en viktig komponent.

Den globala balansen förändras

Globaliseringen har bland annat inneburit att det ömsesidiga ekonomiska beroendet har ökat dramatiskt. Sedan millennieskiftet har snabbväxande länder med stora befolkningar drivit upp den globala efterfrågan och därmed också världsmarknadspriserna på bland annat energi, livsmedel och mineraler. De snabbväxande folkrika länderna Kina, Indien, Brasilien och Ryssland, liksom andra så kallade *emerging economies* som både ger och får bistånd, har alltså blivit allt viktigare ekonomiska intresser i ett internationellt perspektiv.

Även den globala fattigdomskartan har förändrats sedan millennieskiftet. De senaste årens snabba ekonomiska tillväxt har inneburit att antalet länder som klassificeras som låginkomstländer har minskat från 63 till 35, medan 28 av dem nu ingår i kategorin (lägre) medelinkomstländer.⁵⁵ Bland dessa återfinns några av världens folkrikaste länder som Indien, Nigeria, Indonesien och Pakistan. Det innebär att en stor majoritet av världens fattiga i dag lever i medelinkomstländer.

Fortfarande är emellertid regeringarna i ett antal låginkomstländer med litet skatteunderlag och svaga institutioner starkt beroende av bistånd för att täcka sina budgetutgifter. Antalet länder som enligt DAC-statistiken har ett biståndsinflöde som motsvarar 10 procent eller mer av BNI har dock kraftigt – från 37 till 18 länder.⁵⁶

Den globala finanskrisen 2008, de efterföljande kriserna i USA och framför allt kriserna i en rad euroländer har de senaste åren förstärkt en del av de trender som vuxit fram sedan millennieskiftet.

I detta nya internationella landskap blir uppdelningen av världen i ”u-länder” som tar emot bistånd och ”i-länder” som ska leverera biståndet allt mindre meningsfull.

⁵⁵ Kenny, C. and Sumner, A. 2011. “How 28 countries escaped the poverty trap” i *The Guardian*, 12 juli 2011.

⁵⁶ *DAC Development Co-operation Report* 2006 och 2012, tabell 25. Siffrorna exkluderar ett tiotal små ö-nationer i Stilla Havet med mindre än en halv miljon invånare.

Att gemensamt möta globala utmaningar blir allt viktigare

Världen står inför en rad globala utmaningar som framöver måste hanteras genom internationellt samarbete och av globala eller regionala institutioner. Det gäller bland annat klimatfrågan och motverkandet av miljöförstöring, och handlar dels om att begränsa utsläpp, jorderosion, utfiskning och förgiftning, dels om att hantera effekterna av dessa verksamheter.

Att hantera vattenbristen och konkurrensen om begränsade resurser är en annan utmaning. Den är kopplad till frågan om hur vi ska säkerställa en internationell matproduktion som är tillräcklig för att försörja hela jordens befolkning. En fjärde utmaning är de ökande migrationsströmmarna, som bland annat är en effekt av alla ovanstående faktorer.

Ytterligare utmaningar är globala epidemier och energifrågan. Energi-frågan handlar dels om att producera tillräckligt med energi för att möjliggöra en fortsatt ekonomisk tillväxt, dels om att minska koldioxidutsläppen genom att övergå till förnyelsebara energislag. Dessutom finns ett behov av att åstadkomma energisnålare produktion och konsumtion genom teknologiförändringar. Detta är frågor som är kopplade till både klimatfrågan och miljöförstörelsen.

Samtliga dessa utmaningar måste utgå från frågan om hur utvecklingsmålen ska kunna nås inom ramen för "planetens begränsningar". Målen bygger nämligen på stora materiella förbättringar för flera miljarder människor, inklusive dem som strävar efter att tillhöra den snabbt växande globala medelklassen.

Biståndets utformning och aktörer förändras

De globala utmaningarna betonas alltmer även inom det internationella biståndssamfundet. Sedan 2012 pågår där ett arbete med att utveckla mål som ska ersätta de nuvarande millenniemålen efter 2015. En rad processer har dragits i gång och ett antal förberedande rapporter har publicerats. Några av rapporterna innehåller förslag till mål som dels ska fånga upp det som återstår för att uppfylla de nu gällande millenniemålen, dels ska lägga fast mål på ytterligare områden. I flera av dessa rapporter utgår man ifrån att målen ska vara universella, dvs. gälla alla länder.

Att döma av de hittills publicerade rapporterna kommer målkatalogen att täcka ett bredare spektrum än de nuvarande millenniemålen. Det är framför allt några frågor som kommer att spela en större roll: klimat, miljö och andra hållbarhetsfrågor, liksom frågor om tillgången respektive produktionen av mat, vatten och energi. Liksom tidigare innehåller målkatalogen indikatorer som ska göra det möjligt att följa upp målen.

Den förändrade globala maktbalansen innebär som sagt att en allt mindre del av resursflödet till de fattiga länderna utgörs av traditionellt bistånd. Samtidigt har traditionellt bistånd till medelinkomstländer ökat, mätt i relativa tal. I stället för traditionellt bistånd använder flera av de nya aktörerna på givarsidan en flexibel och pragmatisk blandning av medel på ODA-villkor och mer kommersiella sådana i sitt samarbete med andra länder i Syd.⁵⁷ ODA-medel kan till exempel utgöra en del av ett handelsutbyte, där investeringar i produktion och infrastruktur betalas med framtida leveranser av energi, mineraler eller andra produkter.

Av tabellen nedan går det att utläsa att biståndets andel av kapitalflödena från nord till syd utgör en tredjedel av världens samlade remitteringar, det vill säga medel som skickas från migranter världen över till familj och vänner i ursprungsländerna. Det går också att utläsa att utländska direktinvesteringar är nästan fem gånger större än biståndsöverföringarna.

⁵⁷ ODA är en förkortning av Official Development Assistance vilket är OECD:s definition av bistånd.

Vissa kapitalflöden till och från Syd 2011 (mdr USD)⁵⁸

Region	Bistånd (ODA)	Remitteringar	Utländska direkt investeringar	Oregistrerat kapitalutflöde (2010)
Afrika söder om Sahara	46	31	41	42
Mellanöstern/Nordafrika	15	39	15	82
Sydasien	17	98	36	523
Östasien	5	85	275	
Latinamerika	12	59	158	106
Europa och Centralasien	8	42	118	30
Geografiskt ofördelat	33			
Totalt	136	355	644	783

Till de nya givarländerna räknas länder som Kina, Indien, Brasilien, Turkiet och Malaysia. Under de senaste 10–15 åren har en ny generation filantropiska stiftelser och organisationer vuxit fram som betydande finansiella aktörer på utvecklingsområdet, liksom internationella initiativ med skiftande finansiering. Exempel på filantropiska stiftelser är Melinda and Bill Gates Foundation, Bill, Hillary and Chelsea Clinton Foundation, Open Society Institute och Soros Foundations Network.

Public-private finansiering (PPF) av program och särskilda fonder för specifika ändamål är en annan modell, liksom en del av övriga så kallade innovativa finansieringsformer. Dessa nya former för att finansiera verksamheter med utvecklingssyfte kan komma att urholka betydelsen av OECD:s ODA-koncept.

⁵⁸ *International Debt Statistics 2013, OECD/DAC Development Cooperation Report 2012 and Kar, D. and S. Freitas (2012) Illicit Financial Flows From Developing countries: 2001-2010.*

Parisdeklarationen verkar ha tappat en del av sin styrfart sedan det fjärde och sista högnivåmötet i Busan, Sydkorea, i slutet av 2011. Deklarationen innehöll ett antal indikatorer för att följa upp hur de undertecknande parterna genomförde sina åtaganden. Men de nya aktörerna har inte visat något större engagemang för att genomföra de åtaganden som man kom överens om, framför allt inte de folkrika snabbväxande ekonomierna. Även i OECD-länderna verkar intresset vara mindre tydligt än tidigare. Det går att skönja en trend där Parisdeklarationens principer får mindre inflytande. Andelen traditionellt långsiktigt bilateralt bistånd kan komma att minska, medan nya former och det multilaterala samarbetet ökar.

OECD:s roll i samstämmighetspolitiken

Inom OECD inleddes arbetet för att främja samsyn mellan utvecklingspolitiken och övriga politikområden i början av 1990-talet. OECD har sedan dess varit normgivande i arbetet.⁵⁹

OECD:s tre byggstenar för samstämmighet

I juni 2008 antogs OECD:s *Declaration on Policy Coherence for Development*. Inom OECD har man också utarbetat det koncept som vanligen ligger till grund för genomförande och analys av policykoherens. Det har under ett antal år använts i det avsnitt om Policy Coherence for Development (PCD) som numera ingår som standard i DAC:s så kallade *peer reviews* av medlemsländernas utvecklingssamarbete. Konceptet bygger på tre byggstenar eller faser, som alla behöver finnas på plats för att PCD ska kunna genomföras framgångsrikt:

1. Ett politiskt åtagande och policyuttalanden som översätter det politiska åtagandet till handlingsplaner.

⁵⁹ OECD, 1991. "Development Co-operation and the Challenge of Policy Coherence in the New International Context", summary record of the 614th Meeting of the DAC, 10-11 September 1991, DCD/DAC/M(91)6PROV.OECD, 1996a. Shaping the Twenty-First Century: The Contribution of Development Co-operation. OECD, Paris.OECD, 1996b. "Building Policy Coherence: Tools and Tensions", PUMA Occasional Papers, No. 12, OECD, Paris.OECD, 2001. The DAC Guidelines on Poverty Reduction. OECD, Paris.,

2. Samordning av och samverkan mellan policyn och dess genomförande. Detta kräver en mekanism som kan lösa konflikter och inkonsekvenser mellan olika politikområden.
3. Uppföljning, analys och rapportering.

Modellen används av flera av OECD:s medlemsländer och har blivit mönsterbildande vid andra nationella och internationella granskningar av hur PCD fungerat.⁶⁰

OECD har ökat trycket på givarländernas samstämmighetspolitik

På senare år har trycket ökat på de traditionella givarländerna att förstärka sin samstämmighetspolitik. Det globala landskap i vilket policykoherens för utveckling verkar har ändrats under de senaste tio åren. Detta ställer krav på att ländernas samstämmighetspolitik förnyas och anpassas.

När *OECD:s Strategy on Development* godkändes vid ett ministermöte i maj 2012 var förstärkning av policykoherens för utveckling ett av dess viktigaste mål. I strategidokumentet uppmanades OECD och dess medlemsländer att bland annat att:

- systematiskt analysera kostnaderna för en icke samstämmig politik, liksom vinsterna av en mer samstämmig politik
- utveckla indikatorer för att följa framsteg och bedöma utvecklings-effekterna inom olika politikområden
- fokusera på nyckelfrågor såsom global livsmedelssäkerhet, oregistrerade kapitalflöden och grön tillväxt.⁶¹

⁶⁰ Tankesmedjan European Centre for Development Policy Management, ECDPM, använder i sina studier också en modell med tre nivåer som i hög grad liknar OECD:s. Dess komponenter är:

1. uttryckliga politiska åtaganden och policyåtaganden
2. administrativa och institutionella mekanismer för policysamordning
3. mekanismer för att föra in kunskap och bedömningar för analys och effektbedömning.

⁶¹ OECD, 2013a. Better Policies for Development. In Focus 2013: PCD and Global Food Security. Paris. s. 6.

Inom OECD har koherensfrågorna flyttats från att endast hanteras inom biståndskommittén (DAC) till att nu även hanteras inom generalsekreterens kansli.

Arbete med samstämmighet inom EU

Historisk bakgrund

EU:s Maastricht-fördrag från 1992 innehöll en paragraf som innebär ett lagfäst krav att göra ansträngningar att förbättra koherensen i europeisk politik för att främja utveckling i fattiga länder.⁶² Ordet *koherens* fanns dock inte i den tidens vokabulär. I stället användes ordet *consistency*. Första gången begreppet koherens börjar användas är i Cotonou-avtalet mellan EU och ACP-länderna (Afrika, Karibien och Stilla havet) från 2000, i vilket det finns en paragraf som refererar till koherensen mellan utvecklingsmålen och andra politikområden.

I EU:s *Consensus on Development* och dess *Council Conclusions* från 2005 gavs medlemsländerna ett uttalat åtagande att arbeta med politisk koherens för utveckling inom tolv prioritetsområden. I Lissabon-fördraget, som trädde i kraft 2009, förstärktes detta åtagande i paragraf 208: "The Union shall take account of the objectives of development cooperation in the policies that it implements which are likely to affect developing countries." Därefter höjde EU-kommissionen och många av medlemsländerna ambitionsnivån på detta område i olika policyer och andra dokument.

Fastlagd policy och politiskt ägarskap

EU-ländernas åtagande för koherenspolitik bekräftades 2012 i EU:s strategi Agenda for Change, som godkändes av bistånds- och utvecklingsministrarna i maj 2012.

Inom EU-parlamentet finns ett växande intresse för koherensfrågor, och 2010 utsågs en speciell rapportör för PCD-frågor. Rapportörens uppgift är att informera utvecklingskommittén (DEVE) när det uppstår oförenligheter mellan ett utvecklingsperspektiv och beslut på andra

⁶² Article 21: "The Union shall ensure consistency between the different areas of its external action and between these and its other policies."

politikområden. Rapportören ska också finna metoder för att arbeta närmare andra kommittéer i parlamentet och med externa intressenter. Dessutom ska rapportören vartannat år utarbeta en rapport om koherens som en reaktion på kommissionens rapport.⁶³ En första sådan rapport utarbetades 2012.⁶⁴

Mekanismer för samordning och samverkan

I EU:s arbetsprogram för koherens som sträcker sig fram till 2013 redovisas hur EU ska hantera fem globala utmaningar. Genom att sätta upp konkreta mål och indikatorer vill EU skapa en möjlighet att tydligt följa upp i vilken utsträckning de uppsatta målen uppnås. Arbetsprogrammet skapades som ett verktyg för "alla EU:s institutioner och medlemsstater". Dess genomförande rapporterades 2011. I rapporten påpekades att flera medlemsstater upplevde en brist på både konkreta baslinjestudier och mål för att kunna genomföra politiken.

Ett informellt nätverk, som består av medlemsstaternas kontaktpunkter för koherenspolitiken, möts i genomsnitt två gånger om året på inbjudan av EU-kommissionen. Då diskuterar de sina erfarenheter och ger råd när olika rapporter om koherenspolitiken ska utarbetas. Representeranter från EU-parlamentets utvecklingskommitté (DEVE) är också inbjudna.

Sedan 2009 måste Generaldirektoratens så kallade *policy impact assessment* även innehålla en bedömning av koherens för utveckling. Denna bedömning utgör därmed ett tillägg till de förhandsbedömningar som krävs sedan tidigare av effekterna av EU:s beslut på områdena ekonomi, miljö och social utveckling. I EU-kommissionens rapport 2013⁶⁵ konstaterades dock att endast ett mindre antal av kommissionens effektbedömningar innehåller en granskning av effekterna för utvecklingsländerna.⁶⁶ Rapportens slutsats är att koherensfrågorna inte

⁶³ OECD, 2007. European Community. *DAC Peer Review*. OECD, Paris. *DAC Peer Review*, s. 45.

⁶⁴ *European Parliament Resolution of 25 October 2012 on the EU 2011 Report on Policy Coherence for Development*. (2012/2063(INI)).

⁶⁵ EC 2013. *EU Report on Policy Coherence for Development*. Commission Staff Working Document.

⁶⁶ *Ibid*, s. 21.

har fått tillräckligt utrymme i granskningarna och att man nu ska undersöka hur detta kan avhjälpas.

Uppföljning, analys och rapportering

EU-rådet för bistånd och utveckling beslutade 2005 att kommissionens och medlemsstaternas koherenspolitik skulle följas upp på tolv områden i rapporter vartannat år. Dessa skulle bygga på kommissionens och medlemsländernas egna bedömningar – och inte på externa granskningar. År 2009 beslutades dock att bedömningen av policykoherens i stället skulle delas in i fem prioriteringsområden – utrikeshandel och finans, klimatförändringar, livsmedelssäkerhet, migration och säkerhet.

Enligt DAC:s *Peer Review 2012*⁶⁷ bidrar EU-rapporterna om koherenspolitiken till att höja medvetenheten inom EU om koherensens betydelse och att sprida information om vad detta innebär. Dessa rapporter diskuteras i EU-rådet och görs även offentliga så att de kan användas av medlemsstaternas parlament och av organisationer inom det civila samhället.

Enligt DAC:s *Peer Review 2012* utnyttjas EU-processen och dess rapportering i olika utsträckning av medlemsstaterna, men de bör användas mer systematiskt. OECD påpekar också att väsentligt mer kan göras inom EU-kommissionen för att följa upp medlemsstaternas åtgärder, och i så kallade standardrapporter från EU-delegationer runt om i världen ingår numera ett avsnitt om koherens. DAC påpekar i rapporten även att reformer av EU-politiken på olika områden bättre måste hantera bristande koherens. Det gäller inte minst avsaknad av koherens mellan utvecklingsperspektivet och EU:s jordbruks- och fiskespolitik.

Lärdomar av samstämmighetsarbete i några andra länder

Statskontoret har valt att studera några länder mer ingående för att visa på lärdomar från dessa. I studien redovisar vi de respektive ländernas

⁶⁷ *European Union. DAC Peer Review 2012. OECD, Paris.*

arbete med samstämmighet utifrån de tre byggstenar som OECD har identifierat:

1. Politiskt åtagande
2. Mekanismer för samordning och samverkan i genomförandet
3. Uppföljning, analys och rapportering.

Finland

Politiskt åtagande och inriktning på politiken

I den finska regeringens beslut om biståndspolitiken 2004⁶⁸ anges att utvecklingspolitik innebär samstämmig verksamhet mellan alla sektorer av internationellt samarbete och nationell politik som har effekt på utvecklingsländers situation. Sedan dess har koherens på den politiska nivån varit en del av det finska internationella utvecklingssamarbetet och upprepats och utvecklats i senare policydokument. Alla regeringsprogram efter 2007 har innehållit åtaganden för koherens. Det har även det finska arbetsmarknads- och ekonomiministeriets program 2009 och Finlands utvecklingspolitiska program 2012 gjort.

Finland har sedan 2004 drivit på för ökat fokus på koherensfrågor i internationella forum, framför allt inom OECD och EU-kommissionen. De har även varit aktiva i OECD-diskussionerna om koherensfrågor, när det gäller skatteflykt och utveckling. Inom EU drev Finland frågan särskilt intensivt under det finska ordförandeskapet 2006.

Finland har haft sju ministrar med ansvar för bistånd sedan 1999, fem av dem med ansvar för ytterligare något politikområde, antingen utrikeshandel eller miljö. Dessa ministrar har, eventuellt med ett par undantag, dock inte haft en tillräckligt stark ställning inom regeringen för att driva koherensfrågorna med kraftigt genomslag.⁶⁹

De fem politikområden där Finland planerar att förbättra koherensen mellan utvecklingspolitiken och nationell politik är livsmedelssäkerhet, utrikeshandel, skatter, migration och säkerhet. På ett område avviker detta från EU-kommissionen, som fokuserar på klimatförändring i stället för skatter.

⁶⁸ Finland's MFA, 2004. Government Resolution on Development Policy.

⁶⁹ Paavo Väyrynen (2008–2011) och Kirsti Lintonen (2002–2003).

Mekanismer för samordning och samverkan

Den finska regeringen har i huvudsak arbetat genom EU och dess koherenspolitik och inspirerats av hur EU-kommissionen utvecklat sina instrument och metoder. Regeringen har använt sig av det egna systemet för att förbereda och delta i EU-arbetet som mekanism också för att genomföra koherenspolitiken på nationell nivå, trots att detta system skapats för att hantera de finska intressena i EU-politiken och inte de frågor som uppstår när koherens mellan utvecklingspolitik och andra politikområden ska åstadkommas. Förutom EU-samordningsmekanismen finns informella tematiska arbetsgrupper för ett antal politikområden. Arbetsgrupperna inrättades 2008. De har dock snarare utgjort forum för att öka kunskap och utbyta information snarare än för analys och beslutsfattande när det gäller koherensfrågor.

År 2008 inrättade Finland även ett nätverk där representanter från olika ministerier möts. Hittills har nätverket arbetat med att förbättra kunskapen om koherensperspektivet, och då inom de olika ministerierna. Nätverket har inte mandat att ha en styrande roll.

Sedan 2012 arbetar Finland med en försöksstudie för OECD:s räkning som innebär att utarbeta instrument för att mäta effekter av koherens. Denna studie gäller politikområdet livsmedelssäkerhet, som är ett av OECD:s fem prioriterade områden. I studien undersöks vilka konsekvenser finska och EU:s policyer får när det gäller livsmedelssäkerhet i utvecklingsländer. De existerande OECD-instrumenten används, och syftet är att testa deras relevans, nytta och praktiska möjligheter.

Projektet har en styrgrupp utsedd av en interministeriell arbetsgrupp i Finlands Regeringskansli, som består av representanter från relevanta ministerier, forskningsinstitutioner och civila samhället. Kehys, den finska paraplyorganisationen för det civila samhället, ingår i styrgruppen och är ansvarig för metodarbetet. Kehys slutsatser och erfarenheter kommer att rapporteras till den finska riksdagen i början av 2014, som en del av regeringens skrivelse om utvecklingen av koherenspolitiken.⁷⁰

⁷⁰ CONCORD, 2013. *Overview of PCD Systems in some EU Member Countries*, s. 5.

Uppföljning, analys och rapportering

Finland inrättade en utvecklingspolitisk kommission 2007, som årligen presenterar en rapport om landets utvecklingspolitiska tillstånd. Rapporten innehåller alltid ett avsnitt om Finlands koherenspolitik.

Finland har hittills inte haft ett nationellt system med formaliserade rapporter från regeringen till parlamentet och medborgarna om koherenspolitiken. Regeringen har dock aviserat att en första rapport om politiken ska presenteras för den finska riksdagen i början av 2014.

Nederländerna

Politiskt åtagande och inriktning på politiken

I Nederländerna infördes koherenspolitiken år 2002 av biståndsminister E. Herfkens i form av ett speciellt koherensbrev till det holländska parlamentet. Brevet innehöll ett politiskt åtagande att arbeta för koherens för utveckling. År 2003 kom ett policymemorandum med titeln *Mutual interests, mutual responsibilities (2003–2007)*, som identifierade koherens för utveckling som en av sex huvudinriktningar i det holländska internationella utvecklingssamarbetet. Alla viktiga policydokument sedan 2006 har understrukt regeringens starka politiska åtagande för koherens. Att koherenspolitiken ska prioriteras uttrycks inte bara i biståndspolitiska policydokument, utan även i gemensamma policyuttalanden som flera ministerier har utarbetat tillsammans.⁷¹ Nederländernas regering har även satt upp ett antal tydliga politiska koherensmål när det gäller biobränsle, öppenhet i finansiella system, skattepolitik och handelspolitik.

Ett gemensamt regeringsåtagande finns formulerat i dokumentet *The Development Dimension of International Public Goods (IPGs): A Practical Agenda 2011*. Där fastläggs också att Nederländernas prioriterade nationella tematiska områden för samstämmighet är de fem som ingår i EU:s arbetsprogram för koherens: handel och finans, klimatförändring, livsmedelssäkerhet, migration och säkerhet.

⁷¹ Till exempel med jordbruksministeriet 2002 och 2008, handelsministeriet 2004, ministeriet för sociala frågor om migration vid två tillfällen 2004 och 2006, ECDPM, s. 6.

Nederländernas minister med ansvar för utvecklingssamarbete är sedan 1965 full medlem av regeringen. Två undantag från den regeln finns, båda under den period som är aktuell i detta sammanhang, nämligen 2002–2003 och 2010–2012. Med undantag av dessa två perioder har biståndsministern kunnat förhandla koherensfrågor med sina kolleger i regeringen på jämställd fot och de olika politikområdenas intressen kunnat diskuteras av hela regeringen. I slutet av 2012 tillträdde en ny regering. Den biståndsansvariga i regeringen fick då åter ministerrang och dessutom ansvaret för utrikeshandelsfrågor. Hon har i ett tal angett att hon tänker bli den första ministern i Nederländernas historia som faktiskt genomför koherens för utvecklingen. Ett policydokument om utvecklingssamarbete presenterades våren 2013.^{72 73}

Mekanismer för samordning och samverkan

Som en del av Nederländernas förberedelser inför EU-beslut på olika områden behandlas ärendena i en kommitté som möts varje vecka och som levererar korta utlåtanden till parlamentet inför nya förslag om EU-beslut på olika områden. Sedan 2004 ska det även ingå en *development cooperation assessment* i förberedelserna. Det innebär att kommittén även ska granska effekterna i utvecklingsländerna av alla nya policyförslag från EU-kommissionen. Enligt en utvärdering 2009 har detta inneburit ökad uppmärksamhet på och förståelse för koherens inom olika linjeministerier.⁷⁴

Under en period mellan 2002 och 2011 fanns det i Nederländerna en *Policy Coherence Unit* (PCU). PCU var en enhet inom generaldirektoratet för internationellt samarbete och rapporterade direkt till generaldirektören och biståndsministern. Enheten bestod av sex personer vilka rapporterade och gav råd till biståndsministern. Dess chef ingick i de formella ledningsstrukturerna i generaldirektoratet. PCU arbetade med specifika koherensområden i samarbete med andra avdelningar inom utrikesministeriet och i projektgrupper, som ofta leddes av enheten

⁷² MFA, Netherlands, 2013. *A World to Gain. A New Agenda for Aid, Trade and Investment*.

⁷³ Källa för huvuddelen av detta avsnitt är Lein, B., 2013. ECDPM Internal Working Document. "PCD in the Netherlands." Maastricht: ECDPM. 2013.

⁷⁴ ECDPM, 2009. Engel et.al. *External Evaluation of the Policy Coherence Unit of the Netherlands MFA*. Summary.

själv. Enheten kunde finansiera forskning och stöd från generaldirektoratets budget, men även finansiera utvärderingar, lobbyaktiviteter, strategiskt stöd och koalitionsbyggande med utvecklingsländer, civila samhället och andra intressenter. PCU:s arbete var intensivt från starten och väckte internationell uppmärksamhet.

PCU:s arbete har utvärderats två gånger. Den senaste utvärderingen gjordes 2009, och då konstaterades att enhetens engagemang minskade något mellan 2005 och 2008. Även PCU-anknuten personal på andra avdelningar inom utrikesministeriet, liksom i andra linjeministerier, föreföll vara mindre intensivt engagerade.

Utvärderingen konstaterade även att det verkade finnas dubbelarbete och oklarheter kring ansvarsområden inom utrikesministeriet när det gällde koherensfrågor. Det fanns också en oenighet om huruvida PCU skulle arbeta med frågor som redan "ägdes" av andra enheter eller ministerier, eller om de skulle ägna sig åt sådant som andra enheter hade nedprioriterat. Vidare ägnade PCU allt för lite tid åt uppföljning, enligt utvärderingen. En av utvärderingens rekommendationer var att permanenta enhetens arbete. PCU lades dock ner i samband med budgetnedskärningar och omorganisation av Utrikesministeriet 2012. I stället samordnas nu koherenspolitiken ad hoc mellan de olika ministerierna.

Uppföljning, analys och rapportering

När det gäller uppföljning har Nederländerna ännu inte skapat ett system för att bedöma utvecklingseffekterna av den nationella politiken på andra politikområden än biståndet. Däremot finns ett system för att bestämma den nederländska positionen i EU-frågor.

Det har inte publicerats några separata offentliga rapporter om hur den nederländska politiken på olika områden bidrar till utveckling, utan det görs som del av den allmänna rapporteringen om utvecklingspolitiken. Den rapporteringen består huvudsakligen av *Results in Development Report*, som överlämnas till parlamentet vartannat år. Enligt DAC:s peer review är denna rapportering generellt av god kvalitet, men den kan förbättras genom att fokusera på en prioriterad koherensdagordning.

Som svar på en begäran från holländska parlamentet har biståndsministeriet försökt granska utvecklingseffekterna av beslut på andra policyområden. Målet för försöksprojektet är att producera koherensrapporter som granskar viktiga koherensfrågor i två samarbetsländer (Ghana och Bangladesh). Dessa rapporter täcker inte bara holländsk policy, utan också effekterna av EU-kommissionens koherenspolitik. Arbetet med rapporterna är nu i sin slutfas.

ECDPM (European Centre for Development Policy Management) genomförde 2012 metodstudien ”Measuring PCD”. Utrikesministeriet har också beställt bakgrundsstudier till EU:s gemensamma jordbrukspolitik, gemensamma fiskepolitik och generella preferenssystem för utrikeshandel, 2011. Även Independent Inspection Development Cooperation and Policy Evaluation (IOB) täckte koherensfrågor i sin utvärdering av Nederländernas Afrikastrategi 2008. IOB har också publicerat en metodstudie om hur koherens kan utvärderas.⁷⁵

Storbritannien

Politiskt åtagande och inriktning på politiken

Redan i en proposition (ett så kallad *white paper*) från 1997 lade den dåvarande regeringen fast principen att regeringens politik på alla områden som påverkar utvecklingsländerna skulle ta hänsyn till målet om hållbar utveckling. Detta förstärktes år 2000 i en andra proposition, där regeringen diskuterade utvecklingseffekterna av politiken på andra områden än bistånd, och där de väsentligt ökade DFID:s (Departement for International Development) engagemang på handelsområdet. År 2002 lagstodgades i *International Development Act* en grund för att hantera frågor om utveckling i koherens mellan politikområdena. I DAC:s peer review från 2006 underströks att den mer koherensinriktade politiken hade mycket starkt stöd av premiärministern och finansministeriet. Även i parlamentet fanns starkt stöd för denna inriktning. DFID reagerade snabbt på dessa nya politiska signaler och byggde upp kapacitet för att hantera koherensfrågor. Regeringen började rapportera om koherens till parlamentet år 2006.

⁷⁵ Keijzer and Oppewal, 2012, ECDPM DP 132

I Storbritannien är koherenspolitiken fokuserad på tre frågor som involverar flera politikområden: ekonomisk tillväxt (inklusive handel), klimat och konflikt. För dessa områden finns ministerieöverskridande *public service agreements* (PSA), där ministerier från flera politikområden samarbetar för att uppnå gemensamt definierade mål.

Sedan 2010 har koherensfrågorna blivit allt mindre framträdande i brittiska policydokument, och DFID har styrts in på ett starkt resultatbaserat bistånd med fokus på effektivitetsfrågor.

Mekanismer för samordning och samverkan

I Storbritannien inrättades aldrig någon separat enhet för att samordna koherensfrågor. Regeringen har i stället använt det ordinarie brittiska ramverket för att hantera frågor som berör flera olika politikområden, det vill säga de så kallade PSA. Detta system anses ha bidragit till att stärka regeringens samlade ansats för utvecklingsarbetet. Till exempel hade DFID ett ledningsansvar för den PSA som handlade om internationell fattigdomsminskning. Ytterligare tre avdelningar på UD ingick, liksom en inom finansdepartementet och en i försvarsdepartementet. Koherensfrågor som krävde beslut på hög politisk nivå behandlades av permanenta kommittéer och underkommittéer som är en del av motsvarigheten till Regeringskansliet.

Under perioden fram till 2010 gjorde DFID medvetna ansträngningar att samarbeta och samordna sin verksamhet med såväl andra avdelningar inom utrikesministeriet som andra ministerier, till exempel *Foreign and Commonwealth Office* i utrikesministeriet och försvarsministeriet när det gällde verksamhet i Irak och Afghanistan. En *Conflict Prevention Pool* inrättades i utrikesministeriet 2008 för att samordna arbetet mellan avdelningar och ministerier i konfliktfrågor.

Efter år 2010 har PSA-systemet tonats ner. I stället har arbetsgrupper som är inriktade på gemensamma resultat inrättats. Inom regeringen är DFID pådrivande i policyutvecklingen.

Uppföljning, analys och rapportering

När det gäller uppföljning och rapportering har DFID sedan 2006 krav på sig att årligen rapportera om sitt biståndsprogram, enligt *International Development (Reporting and Transparency) Act*. Dessa

årliga redovisningar har också innehållit en del som behandlar policy-koherens och milleniemålen, men rapporteringen har varit relativt sparsam.

Uppföljning och rapportering har också skett inom det tidigare PSA-systemet, som innehåller indikatorer och tidsramar som ger en resultatbaserad ansats för sådan verksamhet som involverar samarbete mellan olika avdelningar och ministerier. I den utvärderingspolicy som DFID lanserade 2009 fanns planer på att granska koherensfrågor som handel, investeringar, klimatförändringar och konflikter. Det verkar dock som om dessa planer inte har genomförts efter regeringsskiftet 2010.

Styrning av tvärsektoriella frågor

Statskontoret har i ett antal rapporter granskat förutsättningarna för en effektiv styrning och organisering av tvärsektoriella politikområden. I rapportern *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*⁷⁶ har tio tvärsektoriella områden studerats.⁷⁷ Ett av dessa områden var politiken för global utveckling. Följande avsnitt bygger till stora delar på iakttagelser som gjordes i den rapporten samt i viss mån på andra granskningar av tvärsektoriella frågor eller områden som Statskontoret har genomfört.

De tvärsektoriella frågorna är många och varierande

I den nämnda rapporten konstaterar Statskontoret att det inte finns någon enhetlig definition av vad som är att betrakta som en tvärsektoriell fråga eller ett tvärsektoriellt område. De flesta politikområden är i någon bemärkelse tvärsektoriella. Ett sätt att definiera det är att tvärsektoriella frågor eller områden är sådana där det krävs insatser inom flera olika myndighetsområden samt tillämpning av regelkomplex som ligger inom andra politikområden, för att de eftersträvade målen inom det tvärsektoriella området ska uppnås.

Inslaget av tvärsektoriella frågor i den statliga förvaltningen ökar. De tvärsektoriella frågorna är ofta olika till sin karaktär. Bland annat har de i olika grad ”värdegrundskaraktär”. Detta innebär att förmågan till genomslag för politiken förutsätter att vissa värderingar slår igenom i förvaltningen eller till och med i samhället i stort. Utmärkande är också att statliga insatser i många fall har en begränsad räckvidd. Det är ofta andra aktörer än de statliga som har det huvudsakliga ansvaret för frågornas genomförande vilket innebär att styrningen till stora delar blir indirekt.

⁷⁶ *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*, 2006:13

⁷⁷ De områden som studerades var: integrationspolitik, jämställdhetspolitik, ungdomspolitik, folkhälsopolitik, regional utveckling, hållbar utveckling, miljömålsarbete, handikappolitik, barnpolitik och politik för global utveckling.

Flera av de tvärsektoriella frågorna vänder sig till hela statsförvaltningen och regleras i form av generella krav som riktar sig till alla myndigheter. Dessa frågor förväntas genomsyra alla utgiftsområden. Det gäller till exempel jämställdhetsfrågor. Inom vissa områden är ambitionen dock inte lika allomfattande. I stället är ambitionen att koncentrera det tvärsektoriella arbetet till vissa utpekade områden som anses särskilt viktiga för att politiken ska få genomslag. I den ambitionen ligger ofta att peka ut ett mindre antal myndigheter som ges ett ansvar för att driva och samordna frågan inom den egna sektorn. Ett sådant utpekat ansvar finns inom handikapppolitiken, ungdomspolitik, folkhälsopolitiken och miljömålsarbetet.

Det visionära och det praktiskt genomförbara

Vid överväganden om styrning och organisering av tvärsektoriella frågor är det rimligt att utgå från frågornas karaktär. De studerade tvärsektoriella frågorna kan i detta avseende delas upp i två huvudgrupper.

Den första gruppen utgörs av frågor som huvudsakligen bygger på ett mycket generellt och långsiktigt, visionärt perspektiv. De övergripande målen syftar närmast till att uppnå ett idealtillstånd i samhället. Till dessa frågor räknar vi exempelvis politiken för global utveckling, mänskliga rättigheter och hållbar utveckling. Även delar av miljömålsarbetet, till exempel generationsmålen, har inslag av ett långsiktigt, visionärt perspektiv.

Den andra gruppen utgörs av frågor som är något mer konkreta till sin natur, praktiskt genomförbara och där myndigheter kan förväntas spela en viktig roll för genomförandet. Jämställdhet, regionalt utvecklingsarbete och delar av miljömålsarbetet kan rimligen räknas hit. För många av de studerade tvärsektoriella områdena gäller dock att de rymmer inslag både av det politiskt önskvärda och det praktiskt genomförbara.

Organisering och styrmodeller

De styrformer som används för att styra tvärsektoriella frågor är exempelvis

- olika former av reglering,
- målstyrning,
- uppdrag i regleringsbrev,
- inrättande av särskilda myndigheter eller organ,
- system för uppföljning och utvärdering.

Dessa styrinstrument skiljer sig inte på något avgörande sätt från de styrinstrument som används för styrning av mer avgränsade sektorer. Det är svårt att hävda att en viss styrform eller organisatorisk lösning är mer ändamålsenlig än någon annan.

Styrningen och organiseringen av de olika tvärsektoriella frågorna skiljer sig åt. De olika frågorna är exempelvis olika starkt reglerade. Någon verksamhet är reglerad i lag, andra verksamheter tar sin utgångspunkt i en förordning eller en nationell handlingsplan. Miljömålsarbetet styrs i hög grad genom att 25 myndigheters uppdrag regleras i instruktion och regleringsbrev. Politiken för global utveckling tar sin utgångspunkt i en proposition från år 2003. Miljömålsarbetet styrs av en proposition från år 2009.

För ett område, jämställdhet, finns en minister med ett ansvar som täcker hela området, i detta fall ett utgiftsområde. Det förekommer också att regeringen väljer att tillsätta en särskild ambassadör inom Regeringskansliet för att driva en viss fråga. Så är fallet för bland annat global hälsa. Den nationella ledningsgrupp som inrättats för det regionala utvecklingsarbetet är en annan variant. En lösning som har använts från och till är en statssekteterargrupp. En sådan grupp finns i dag för handels- och säkerhetsfrågor.

Om vi ser till Regeringskansliets roll så varierar även denna. För jämställdhetsarbetet finns en särskild jämställdhetsenhet med cirka 12 anställda, som har en central roll för jämställdhetsarbetet, framför allt vad gäller integrering av arbetet inom Regeringskansliet. För miljö-

målsarbetet skapades nyligen en särskild enhet. För barnpolitiken finns en enhet som bland annat har att handlägga dess frågor.

Inom andra områden finns en myndighet med ett särskilt ansvar för att driva frågorna, exempelvis Barnombudsmannen. Andra exempel på detta är Folkhälsoinstitutet och Ungdomsstyrelsen. En annan lösning är skapandet av ett särskilt organ eller forum, såsom de regionala partnerskapen för regional utveckling eller miljömålsberedningen (och det tidigare miljömålsrådet).

För många av de studerade tvärssektoriella politikområdena är målen tämligen vagt formulerade. Dessutom gör många av de studerade områdenas karaktär att det är svårt att styra dem genom målformuleringar.

System för uppföljning och utvärdering

Kunskapsuppbyggnad och uppföljning är centrala inslag i styrningen av tvärssektoriella frågor. På flera av de studerade områdena finns system för uppföljning genom indikatorer. Det finns enligt Statskontoret en tendens att i dessa system vilja fånga alltför många aspekter av en fråga på en gång. För Regeringskansliet kan dessutom problem uppstå då information från flera omfattande, och bristfälligt samordnande, system för uppföljning ska vägas mot varandra. En risk med ett alltför stort fokus på indikatorer är också att andra former av uppföljning och utvärdering nedprioriteras. Uppföljningar genom indikatorer respektive utvärderingar kan komplettera varandra. Det är oftast först genom mer omfattande och djupare utvärderingar som (ofta komplexa) orsakssamband kan fastställas.