



2015:28

Myndighetsanalys av Svenska institutet





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2015-12-16
ERT DATUM
2015-06-04

DIARIENR
2015/131-5
ER BETECKNING
UF2015/33531/UD/FIM

Regeringen
Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Svenska institutet

Regeringen gav den 4 juni 2015 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Svenska institutet i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Svenska institutet* (2015:28).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Marie Römpötti, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Marie Römpötti

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modellen för myndighetsanalyser	12
1.3	Genomförande av analysen	13
1.4	Rapportens disposition	13
2	Uppgifter, mål och resurser	15
2.1	Svenska institutets uppgifter	15
2.2	Verksamhetens syften och mål	17
2.3	Finansiering och ekonomiska resurser	21
2.4	Regeringens löpande styrning	29
2.5	Regeringskansliets samordning	31
2.6	Statskontorets iakttagelser	33
3	Organisation och intern styrning	37
3.1	Organisation och ansvarsfördelning	37
3.2	Kompetens och rekrytering	42
3.3	Verksamhetens indelning	44
3.4	Den interna styrningens struktur	47
3.5	Utmaningar i planering och uppföljning	55
3.6	Prioriteringar i verksamheten	57
3.7	Det interna utvecklingsarbetet	59
3.8	En belastad verksamhet	61
3.9	Statskontorets iakttagelser	65
4	Verksamhetens resultat	67
4.1	Uppföljning av verksamhetens resultat	67
4.2	Intressenternas omdömen	74
4.3	Redovisningen av resultaten	79
4.4	Kostnader och resursanvändning	81
4.5	Effektivisering av kärnverksamheten	85
4.6	Synergier mellan bistånd och främjande	87
4.7	Statskontorets iakttagelser	91

5	Viktiga frågor för Svenska institutets framtida resultat	93
5.1	Statskontorets samlade bedömning	93
5.2	Viktiga externa faktorer för framtiden	95
5.3	Viktiga interna faktorer för framtiden	98
	Referenser	103

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	109
2	Svenska institutets målkedja från instruktion till prestation	111

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av Svenska institutet. Det innebär att vi översiktligt har analyserat Svenska institutets förutsättningar, verksamhet, resultat och framtida utmaningar samt regeringens styrning av myndigheten. Vi lämnar även förslag till regeringen och Svenska institutet.

Svenska institutet har ett komplext uppdrag

Svenska institutets uppdrag är brett och komplext på flera sätt. Myndigheten ska sprida information och kunskap om Sverige och det svenska språket i utlandet samt främja samarbete och långsiktiga relationer med andra länder på flera områden. Uppdraget spänner över utrikespolitik, utvecklings- och reformsamarbete, näringslivsfrämjande och utbildningspolitik. Anslagen till verksamheten kommer från flera utgiftsområden där regeringen styr verksamheten på olika sätt. Uppdraget och anslagskonstruktionen innebär att många enheter i Regeringskansliet är involverade i styrningen.

Svenska institutet bedriver sin verksamhet i Stockholm, Visby och Paris. Intäkterna uppgick 2014 till 448 miljoner kronor. Av dessa betalade myndigheten ut 235 miljoner kronor som bidrag, bland annat i form av stipendier till enskilda individer.

Flera utmaningar genom ökade anslag och nya uppgifter

De senaste fem åren har Svenska institutet ställts inför flera utmaningar som har varit påfrestande för organisationen. Myndighetens anslag för biståndsverksamhet har ökat med 196 miljoner kronor sedan 2010. År 2012 övertog Svenska institutet Sidas Östersjöenhet. Regeringen har också ställt krav på att myndigheten ska beräkna och redovisa sina förvaltningskostnader på ett bättre sätt. Mot denna bakgrund har Svenska institutet genomfört ett förändringsarbete som har omfattat såväl organisationen som den interna styrningen och uppföljningen.

Nödvärdigt förändringsarbete har genomförts och pågår

Vad Statskontoret kan bedöma har Svenska institutets förändringsarbete varit både nödvändigt och lämpligt. Det finns dock viktiga frågor att arbeta vidare med. Vi bedömer att myndigheten är medveten om sina förbättringsområden. Till exempel har Svenska institutet hittills inte arbetat systematiskt med att effektivisera verksamheten, men har nu lagt grunden för ett sådant arbete. Under 2016 planerar myndigheten att ta fram en strategi för sitt fortsatta utvecklingsarbete.

Svenska institutet hanterar sina uppgifter väl

Statskontorets samlade bild är att Svenska institutet över lag hanterar sitt komplexa uppdrag och sin förvaltning på ett tillfredsställande sätt. Regeringen, Regeringskansliet och andra externa intressenter är i huvudsak nöjda med hur Svenska institutet hanterar sina uppgifter. Myndigheten uppfattas vara lyhörd, ge god service åt utlandsmyndigheterna och samarbetar med Regeringskansliet och andra samarbetspartner i positiv anda. Den kritik som regeringen och Regeringskansliet har framfört handlar främst om brister i Svenska institutets analys och redovisning av verksamhetens resultat.

Svårt att bedöma om resurserna används effektivt

Statskontoret har svårt att bedöma om Svenska institutet använder sina resurser effektivt och hur väl resultaten svarar mot regeringens mål för verksamheten. Det förklaras av att Svenska institutet i sin resultatredovisning sällan analyserar sina resultat i förhållande till vad insatserna har kostat. Myndigheten utvärderar sällan de långsiktiga effekterna av verksamheten. Svenska institutet följer främst upp resultaten i nära anslutning till den genomförda insatsen (exempelvis en utställning eller ett ledarskapsprogram).

Behov av resultatanalys och tydligare verksamhetsmål

Statskontoret anser att Svenska institutet behöver förbättra sin resultatanalys och sin resultatredovisning. Ett led i detta är att formulera uppföljningsbara mål på en högre verksamhetsnivå än prestationer. Svenska institutet bör även överväga hur myndigheten strategiskt ska utvärdera verksamhetens effekter på längre sikt, trots att effektkedjan är lång och myndighetens insatser oftast är en pusselbit bland flera.

Regeringens förväntningar på resultat kan bli tydligare

Statskontoret bedömer att regeringen skulle kunna formulera mer verksamhetsnära mål eller på annat sätt ange tydligare förväntningar på Svenska institutets resultat. Det skulle sannolikt underlätta för myndigheten när den ska formulera mål som det går att bedöma verksamheten mot. Det är ett långt avstånd mellan regeringens relativt visionära mål och Svenska institutets resultat för enskilda prestationer. Regeringens resultatstrategier för delar av den biståndsfinansierade verksamheten ger Svenska institutet vägledning för hur myndigheten ska inrikta sin verksamhet och vad den ska åstadkomma. Det Sverigefrämjande uppdraget är mer öppet formulerat och det finns ett utrymme för regeringen att tydliggöra sina förväntningar på resultatet.

Regeringskansliet förtydligar och kompletterar ibland regeringens beslut genom kontakter med Svenska institutet. Samtidigt som dialog har sina fördelar kan det också innebära att Svenska institutet uppfattar Regeringskansliets styrsignaler som regeringens kollektiva vilja. Om myndighetens ledning förändrar verksamhetens inriktning till följd av sådana signaler vilar dock ansvaret för beslutens konsekvenser enbart på ledningen.

Risk för att den Sverigefrämjande verksamheten trängs ut

Statskontoret ser en risk för att Svenska institutets Sverigefrämjande verksamhet trängs ut. Myndigheten behöver använda delar av myndighetsanslaget för att täcka förvaltningskostnader för verksamhet som finansieras med sakanslag. Det innebär i praktiken att myndigheten prioriterar den verksamhet som finansieras med sakanslag framför verksamhet som man annars hade kunnat planera och genomföra med myndighetsanslaget. Det gäller framför allt verksamhet inom Sverigefrämjandet. Belastningen på myndighetsanslaget har dock minskat.

Det finns en potential för synergier mellan verksamheterna

Svenska institutet strävar efter att identifiera synergier mellan den Sverigefrämjande och biståndsfinansierade verksamheten. Synergier kan uppstå på flera plan, exempelvis genom att metoder och verktyg överförs mellan verksamhetsområden. Flera av dem vi har intervjuat beskriver synergier med utgångspunkt i Svenska institutets alumn nätverk, det vill säga nätverk med bland annat tidigare stipendiater.

Även om Statskontoret ser en potential för synergier går det inte att bedöma synergiernas omfattning. Svenska institutet behöver fortsätta utveckla sitt arbete med alumnerna för att få ut de synergieffekter som myndigheten eftersträvar. Statskontoret konstaterar exempelvis att Svenska institutet saknar kontaktuppgifter till merparten av alumnerna.

Statskontorets förslag

Statskontoret föreslår att Svenska institutet:

- överväger att ytterligare konkretisera målen på de mer aggregerade verksamhetsnivåerna
- vidareutvecklar sin resultatanalys och sin resultatredovisning för att tydliggöra resultat och resursanvändning
- överväger hur myndigheten strategiskt ska arbeta med att utvärdera verksamhetens effekter på längre sikt
- fortsätter att utveckla arbetet med alumnerna, bland annat genom att prioritera att ta fram en infrastruktur för en effektiv hantering av alumnernas kontaktuppgifter och andra relevanta uppgifter
- prioriterar arbetet med att ta fram en utvecklingsstrategi.

Statskontoret föreslår att regeringen:

- förtydligar vad som är Svenska institutets kärnuppdrag och vilka uppgifter som myndigheten ska finansiera med myndighetsanslaget
- förtydligar vilka förväntningar regeringen har på Svenska institutets resultat, särskilt i de delar som inte täcks av resultatstrategier som omfattar myndigheten
- förtydligar vilken ställning Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet har som uppdragsgivare
- överväger om Regeringskansliet bör minska den dialogbaserade styrningen.

1 Inledning

Svenska institutet har arbetat med Sverigefrämjande verksamhet i 70 år, men är sedan 1998 en statlig myndighet. Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat Svenska institutets verksamhet i enlighet med den modell för myndighetsanalyser som vi redovisade till regeringen i december 2008.¹

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

I regeringens uppdrag till Statskontoret har ingått att:

- beskriva och analysera hur Svenska institutet fullgör sitt uppdrag utifrån tilldelade uppgifter och resurser samt angivna mål och prioriteringar för verksamheten
- belysa synergier mellan Svenska institutets Sverigefrämjande verksamhet och den verksamhet som finansieras med biståndsmedel
- beskriva och analysera hur interna och externa faktorer påverkar verksamhetens resultat och effektivitet
- analysera om regeringens styrning av myndigheten är ändamålsenlig, inklusive den biståndsfinansierade verksamheten
- belysa vilka utvecklings- och framtidsfrågor som kommer att vara särskilt viktiga för att Svenska institutet ska kunna fullgöra sitt uppdrag och bedriva en effektiv verksamhet framöver.

Statskontoret ska i analysen beakta sin utredning om Svenska institutets förvaltningskostnader från 2011 samt den översyn av Östersjöverksamheten som Regeringskansliet och Svenska institutet lät genomföra 2014. Vi ska även beakta myndighetens ökade tilldelning av anslag från utgiftsområde 7 under perioden 2010–2014.

¹ Regeringsbeslut 2015-06-04, *Uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Svenska institutet*, UF2015/33531/UD/FIM.

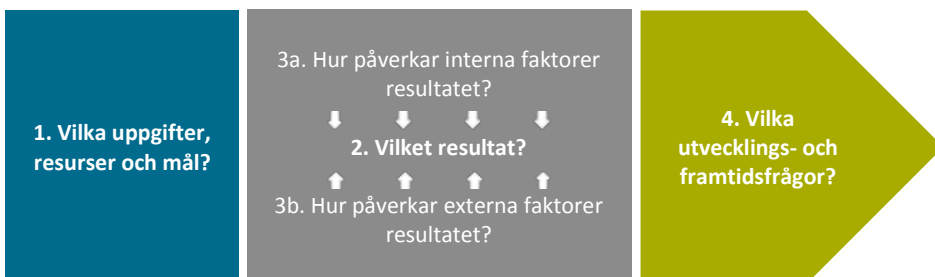
Vi har bedömt att de specifika frågorna i uppdraget motsvarar de aspekter på verksamheten som normalt ska belysas i en myndighetsanalys. Uppdraget finns i rapportens bilaga 1.

1.2 Modellen för myndighetsanalyser

I en myndighetsanalys går Statskontoret igenom den berörda myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Analysens syfte är att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv samt medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Myndighetsanalysen kan utgöra ett underlag i regeringens årliga dialog med myndighetens ledning. Den kan också ge underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad för att möta förändringar på sitt område och om styrningen är ändamålsenlig.

En myndighetsanalys är uppbyggd av fyra analysmoment med tillhörande frågeställningar.

Figur 1 Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret 2008:17 Modell för myndighetsanalyser

I det första momentet analyserar vi vilka uppgifter och resurser som regeringen har gett myndigheten och vilka mål som är vägledande för verksamheten. I det andra momentet analyserar vi hur myndigheten utför sina uppgifter och vilka resultat den uppnår. Tillsammans ger dessa två moment en grund för det tredje analysmomentet där vi belyser faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Sådana faktorer kan vara både externa och interna. I det fjärde

analysmomentet identifierar vi de områden som myndigheten eller regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver.

1.3 Genomförande av analysen

Underlaget för analysen består av offentliga och myndighetsinterna dokument samt intervjuer med Svenska institutets personal, externa intressenter och samverkanspartner. Vi har intervjuat ett urval av chefer på Svenska institutet, myndighetens lokala fackliga företrädare samt viss personal med särskilda funktioner. I form av en så kallad fokusgrupp har vi även intervjuat ett urval av medarbetare vid myndighetens två sakavdelningar. Därutöver har vi intervjuat två ledamöter i Svenska institutets insynsråd samt chefer och handläggare på flera enheter vid Utrikesdepartementet och en enhet vid Utbildningsdepartementet. Vad gäller andra externa intressenter och samverkanspartner har vi intervjuat företrädare för Business Sweden, VisitSweden AB, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Tillväxtverket, Study Destination Sweden (en del av SUHF) samt Universitets- och högskolerådet (UHR). Vi har även intervjuat ansvarig revisor och uppdragsledare vid Riksrevisionen samt personal vid ett urval av utlandsmyndigheterna (17 ambassader).

Analysen har genomförts av Marie Römpötti (projektledare), Annika Gustafsson, Anna Skytt och Johan Sandén. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Vi har gett Svenska institutet och Regeringskansliet möjlighet att i relevanta delar kontrollera fakta i ett utkast till rapporten.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 analyserar Statskontoret hur regeringen styr Svenska institutet i form av uppgifter, mål och resurser.

I kapitel 3 analyserar vi hur Svenska institutet bedriver sin verksamhet. Vi behandlar bland annat hur myndigheten organiserar och styr verksamheten.

I kapitel 4 analyserar vi hur Svenska institutet följer upp och redovisar sina resultat och kostnader. Vi behandlar även hur Svenska institutets intressenter och samverkanspartner ser på verksamheten och myndighetens resultat.

Kapitel 2–4 avslutas med Statskontorets iakttagelser.

I kapitel 5 presenterar vi vår samlade bedömning av hur Svenska institutet utför sitt uppdrag. Vi lyfter även fram sådana frågor som vi bedömer är särskilt viktiga för att Svenska institutet ska kunna fullgöra sitt uppdrag och bedriva en effektiv verksamhet framöver. Här lämnar vi också förslag till Svenska institutet och regeringen.

2 Uppgifter, mål och resurser

Svenska institutets uppdrag spänner över utrikespolitik, utvecklings- och reformsamarbete, utbildningspolitik och näringslivsfrämjande. Myndigheten ska därmed bidra till att uppnå regeringens mål inom flera politikområden. Inriktningen på de olika verksamheterna bestäms till stor del av från vilket område i statens budget som de finansieras.

2.1 Svenska institutets uppgifter

Den 1 maj 2015 gjorde regeringen vissa förändringar i instruktionen för Svenska institutet. Enligt Utrikesdepartementet var syftet framför allt att förtydliga uppdraget sedan myndigheten fått höjda anslag inom biståndsområdet.

2.1.1 De huvudsakliga uppgifterna

Svenska institutets huvudsakliga uppgifter är i stort oförändrade sedan 2007.² Enligt instruktionens portalparagraf ska Svenska institutet sprida information och kunskap om Sverige och det svenska språket i utlandet. Myndigheten ska också främja samarbete och långsiktiga relationer med andra länder inom områdena kultur, utbildning och forskning, demokrati samt samhällsliv i övrigt.

2.1.2 De mer specifika uppgifterna

I instruktionen anger regeringen också vad Svenska institutet särskilt ska göra. De mer specifika uppgifterna är att

1. följa, analysera och främja Sverige bilden utomlands
2. stödja undervisning i svenska på högskolenivå i andra länder och ansvara för den övergripande samordningen av det statliga stödet för svenskundervisning utomlands för icke-svenska medborgare

² 1 § förordningen (2015:152) med instruktion för Svenska institutet och 1 § förordningen (2007:1224) med instruktion för Svenska institutet.

3. informera om och marknadsföra svensk högre utbildning i andra länder
4. i de biståndsfinansierade delarna av verksamheten hantera statliga stipendier och bidrag för att främja internationellt utbyte och stödja erfarenhets- och kunskapsöverföring till forskare, studerande på högre nivåer samt högre befattningshavare och experter inom områden där Sverige har ett särskilt kunnande.
5. utveckla Sveriges relationer med Östersjöregionen, inklusive Ryssland.

Svenska institutet ansvarar även för det svenska kulturhuset i Paris. Det är Sveriges enda kulturhus i utlandet. Tessinsamlingarna som inryms där förvaltas dock av Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde.

2.1.3 Ge stöd till utlandsmyndigheterna

Svenska institutet ska stödja utlandsmyndigheterna i deras arbete med att främja Sverige i utlandet samt genomföra kompetenshöjande insatser för personalen. Stödet avser främst olika typer av presentationsmaterial om Sverige och utställningskoncept.

Sverige har cirka 100 utlandsmyndigheter i världen. De ska bland annat främja en positiv bild av Sverige i syfte att öka omvärldens kunskap om och förtroende för Sverige samt främja handel och export mellan Sverige och andra länder. För detta ändamål, och utifrån treåriga främjandeplaner som uppdateras årligen, tilldelas utlandsmyndigheterna särskilda medel av Regeringskansliet.³ I samband med att utlandsmyndigheterna anger mål och prioriteringar för sin Sverigeinformation i respektive land ska de samråda med Svenska institutet.⁴

2.1.4 Krav på samverkan med relevanta organisationer

Svenska institutet ska i sin verksamhet samverka med andra relevanta myndigheter, organisationer och företag. Utöver utlandsmyndigheterna

³ Medlen kommer från två anslag: UO24 Näringsliv, anslag 2:3 Exportfrämjande verksamhet och UO5 Internationell samverkan, anslag 1:10 Information om Sverige i utlandet.

⁴ Regeringskansliet 2014-11-14, *Riktlinjer för uppdatering av främjandeplaner inför 2015*, Bilaga till Regeringskanslibeslut UF2014/72413UD/FIM.

pekar regeringen i instruktionen särskilt ut Regeringskansliet samt universitet och högskolor.

I arbetet att följa upp och förvalta relationer och nätverk av olika slag ska Svenska institutet samarbeta med både utlandsmyndigheterna och andra. Det kan handla om nätverk av studenter, forskare, beslutsfattare och opinionsbildare som har vistats i Sverige. När frågorna rör universitet och högskolor ska Svenska institutet samråda med dessa.

Svenska institutet ingår i Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet (NSU) tillsammans med Business Sweden, VisitSweden AB, Utrikesdepartementet, Kulturdepartementet och Näringsdepartementet. Nämnden inrättades inom Utrikesdepartementet 1995 som ett centralt forum för utbyte av synpunkter och information, men också som ett rådgivande organ till regeringen för frågor om Sverigeinformation i utlandet.⁵ Utrikesdepartementets enhet för främjande och EU:s inre marknad (UD FIM) är sedan 2007 nämndens ordförande och svarar även för dess kanslifunktion.

2.2 Verksamhetens syften och mål

Regeringens syften med och mål för Svenska institutets verksamhet anges dels i instruktionen, dels i andra styrdokument såsom regleringsbrev och olika typer av strategier.

2.2.1 Flera övergripande syften ska fyllas

I instruktionen anger regeringen att de övergripande syftena med Svenska institutets verksamhet är att

- öka omvärldens intresse och förtroende för Sverige
- öka samverkan i Sveriges närområde
- främja en demokratisk, rättvis och hållbar global utveckling.

Vi tolkar att det första syftet främst hör ihop med de uppgifter som kan karaktäriseras som Sverigefrämjande. Det andra syftet hör främst ihop med uppgifterna inom Östersjösamarbetet. Det tredje syftet är ett uttryck

⁵ Protokoll vid regeringssammanträde 1995-02-09, *Inrättande av Nämnden för Sverigeinformation i utlandet*.

för målen för Sveriges politik för global utveckling (PGU) och rör därmed hela verksamheten.

Den verksamhet som finansieras med biståndsmedel ska bidra till att uppfylla regeringens biståndspolitiska mål, inklusive dem som gäller för demokrati, mänskliga rättigheter och utökad rättsstat.⁶ Vilka verksamheter som regeringen avser framgår av regleringsbrevet. Det handlar i huvudsak om uppgiften att hantera statliga stipendier och bidrag samt reformsamarbete med Östeuropa, västra Balkan och Turkiet. Det övergripande biståndspolitiska målet är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.⁷

Genom det svenska kulturhuset i Paris ska Svenska institutet öka intresset och förtroendet för Sverige och svensk kultur samt främja utbytet mellan Sverige och Frankrike inom myndighetens verksamhetsområden.

2.2.2 Resultatstrategier styr delar av verksamheten

Svenska institutet ska i delar av verksamheten arbeta mot de mål och följa de riktlinjer som regeringen anger i resultatstrategier eller andra beslut. Strategierna styr bland annat hur Svenska institutet ska utforma biståndet till vissa angivna länder eller regioner och vilka mål eller resultat de ska uppnå. Strategierna är därmed kopplade till villkor för anslag och anslagsposter.

De strategier som Svenska institutet har bedömt som direkt styrande för verksamheten är

- EU:s Östersjöstrategi
- resultatstrategin för Sveriges stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och miljö i Ryssland 2014–2018
- resultatstrategin för reformsamarbete med Östeuropa, västra Balkan och Turkiet 2014–2020.

⁶ 2 § 4 förordningen (2015:152) med instruktion för Svenska institutet.

⁷ Prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:UU2.

De två sista strategierna i punktlistan ovan styr även verksamheten vid Sida.⁸ Den absoluta merparten av de medel som regeringen avsätter för respektive strategiperiod hanteras av Sida.⁹ Till skillnad från Sida så riktar Svenska institutet sina insatser främst mot enskilda individer.

Därutöver finns det ett antal resultatstrategier som avser Sida och därmed inte är direkt styrande för Svenska institutets arbete. De som Svenska institutet har bedömt är mest relevanta att beakta är

- resultatstrategin för särskilda insatser för mänskliga rättigheter och demokratisering 2014–2017
- resultatstrategin för kapacitetsutveckling och utbyten 2014–2017.

2.2.3 Resultatstrategierna anger förväntade resultat

De resultatstrategier som uttryckligen styr Svenska institutets insatser ger myndigheten stöd för hur den ska inrikta sin verksamhet och vilka resultat verksamheten ska bidra till att uppnå. De förväntade resultaten är formulerade på ett övergripande sätt, ofta uttryckta som en önskad riktning utan referenspunkter. Enligt regeringen ska myndigheten själv fastställa indikatorer för uppföljning.

I arbetet enligt exempelvis Rysslandsstrategin ska Svenska institutet främst bidra till att uppnå resultat inom området ökad respekt för mänskliga rättigheter samt stärkt demokratisk utveckling och medborgarinflytande. Ett av de fem resultat som regeringen förväntar sig är ”Stärkt kapacitet hos förändringsaktörer och civilsamhälle att verka för bland annat demokrati, mänskliga rättigheter och icke-diskriminering”.

2.2.4 En strategi för Östersjösamarbetet är på gång

För att få en bättre styrning av verksamheten inom ramen för Östersjösamarbetet utarbetar Regeringskansliet med hjälp av Svenska institutet

⁸ Resultatstrategin för reformsamarbete med Östeuropa, västra Balkan och Turkiet styr även Generalkonsulatet i Istanbul.

⁹ Svenska institutet beräknas under perioden hantera 11 procent av det totala stödet enligt strategin för Ryssland och 2 procent av det totala stödet enligt strategin för Östeuropa, västra Balkan och Turkiet.

en resultatstrategi för perioden 2016–2020. Regeringen förväntas besluta om strategin i början av 2016, men ingångsvärdena för den är redan beslutade.¹⁰

Sedan Sidas Östersjöenhet överfördes till Svenska institutet den 1 januari 2012 styrs verksamheten främst av ett särskilt regeringsbeslut. Enligt beslutet ska verksamheten omfatta stipendier, projektbidrag och ledarskapsprogram inom områdena miljö, civil säkerhet, sociala frågor och hälsa samt innovation och regional utveckling. Beslutet anger inte vilka resultat som regeringen förväntar sig mer än att verksamheten ska bidra till att utveckla Sveriges förbindelser med Östersjöregionen.¹¹

2.2.5 Regeringens exportstrategi styr också

I regleringsbrevet för 2013 och 2014 uttryckte den tidigare regeringen förväntningar om att Svenska institutet skulle bidra till att förverkliga visionen om att fördubbla den svenska exporten. Den nuvarande regeringen gav därefter Svenska institutet i uppdrag att medverka i arbetet med att ta fram en ny exportstrategi.¹²

Regeringen lanserade Sveriges nya exportstrategi den 28 september 2015. I denna anger man flera mål, bland annat att öka svensk export och att öka Sveriges attraktionskraft för investeringar, kompetens och turister. Till varje mål har regeringen listat ett antal åtgärder i kombination med mer konkreta insatser.

Svenska institutet nämns inte uttryckligen i strategin, men berörs enligt Utrikesdepartementet av cirka 5 av de totalt 22 åtgärderna. Inom dessa kan myndigheten framöver komma att få en tydligare roll. I regleringsbrevet för 2016 kommer Svenska institutet att få i uppdrag att genomföra vissa insatser, främst inom åtgärden *Stärk talangattraktionen*.¹³ Enligt strategin vill regeringen bland annat stärka marknadsföringen av Sverige

¹⁰ Regeringsbeslut 2015-10-29, UD2015/08607/EC. Beslutet kompletteras med en bilaga med anvisningar till Svenska institutet om vilket underlag som myndigheten ska ta fram.

¹¹ Regeringsbeslut 2011-07-14, UF2011/42439/UD/EC.

¹² Uppdrag till Svenska institutet i regleringsbrevet för 2015.

¹³ Uppgift från Utrikesdepartementet 2015-11-24.

som studienation för att öka antalet internationella studenter som sedan kan främja svenska intressen efter utbildningen.

2.2.6 Strategin för Sverige bilden ger stöd för främjandet

Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet (NSU) tog 2013 fram en strategi för arbetet med Sverige bilden i utlandet. Strategin syftar till att attrahera investeringar, turister och talanger, främja handel samt stimulera kulturellt utbyte. Strategin anger bland annat hur olika aktörer inom Sverigefrämjandet kan samverka. Nämnden har i strategin tagit fram fyra gemensamma profilområden: samhälle, innovation, kreativitet och hållbarhet.¹⁴

Regeringen har sedan 2013 angett i regleringsbrevet att Svenska institutet ska prioritera fyra teman: innovation och näringsliv, hållbarhet och miljö, kultur och kreativitet samt samhällsfrågor. Vi tolkar att dessa teman motsvarar profilområdena i strategin.

2.3 Finansiering och ekonomiska resurser

Svenska institutets totala finansiering uppgick 2014 till 448 miljoner kronor. Av dessa var 213 miljoner kronor verksamhetsintäkter. Övriga 235 miljoner kronor var medel som Svenska institutet betalade ut som bidrag (transfereringar) till individer, myndigheter och andra organisationer.¹⁵

2.3.1 Verksamheten är i huvudsak anslagsfinansierad

Svenska institutets verksamhet är i huvudsak finansierad med anslag. Det gäller såväl verksamheten som de bidrag som myndigheten betalar ut. Av den totala finansieringen på 448 miljoner kronor 2014 var 93 procent anslag.

Svenska institutets bidragsintäkter uppgick 2014 till sammanlagt 17 miljoner kronor, varav cirka 14 miljoner var avsedda för vidare transferering. Merparten av bidragen, cirka 14 miljoner kronor, kom från statsbudgetens utgiftsområde 16 via Kammarkollegiet för att finansiera

¹⁴ Svenska institutet (2014) *Strategi för Sverige bilden* och prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*.

¹⁵ Svenska institutets årsredovisning 2014, resultaträkningen med tillhörande noter.

svenskundervisning och information om svensk högre utbildning i utlandet samt vissa stipendier.¹⁶ Sida och Regeringskansliet är andra som har bidragit med medel. De största medlen har kommit från Sida utifrån ett avtal om stöd till ett projekt. Avtalet omfattar bidrag från Sida om högst 30 miljoner kronor under december 2012–november 2015. Merparten av medlen har varit avsedda för transfereringar.¹⁷

Svenska institutet får enligt instruktionen utföra uppdrag och tillhandahålla varor och tjänster mot avgifter. Myndigheten bestämmer själv storleken på avgifterna.¹⁸ Avgiftsintäkterna uppgick 2014 till 3,6 miljoner kronor och kom främst från publika evenemang och svenskundervisning, men även från uthyrning av gästbostäder i Paris.

2.3.2 Medel från flera utgiftsområden och anslag

Svenska institutet får anslagsmedel från flera utgiftsområden. Myndigheten disponerar medel från utgiftsområde 5, Internationell samverkan, och 7, Internationellt bistånd. Det är också från dessa som den största delen av finansieringen kommer. Via Kammarkollegiet får Svenska institutet medel även från utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning. Dessa medel bokförs dock som bidragsintäkter. Under perioder har myndigheten fått medel även från andra utgiftsområden, bland annat utgiftsområde 13, Integration och jämställdhet. Från 2016 kommer Svenska institutet att få medel även från utgiftsområde 24, Näringsliv, för insatser enligt regeringens exportstrategi. Beloppet kommer att uppgå till 10 miljoner kronor.¹⁹

Merparten av de anslagsmedel som Svenska institutet tilldelas utgörs av anslag som är avsedda för specifika ändamål (sakanslag). Till varje anslagspost och delpost hör villkor för exempelvis vilka insatser som Svenska institutet får finansiera med medlen och vilka målgrupper eller

¹⁶ Svenska institutets årsredovisning 2014 och Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende anslag 2:64 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor.

¹⁷ Svenska institutet, *Avtal mellan Sida och Svenska institutet om stöd till Creative Force under 1 december 2012–31 mars 2016*, dnr. 5633-2012..

¹⁸ 3 § och 14 § förordningen (2015:152) med instruktion för Svenska institutet. Av regleringsbrevet för 2015 framgår varken budget eller andra villkor för den avgiftsbelagda verksamheten. Reglerna i avgiftsförordningen (1992:191) ska dock följas.

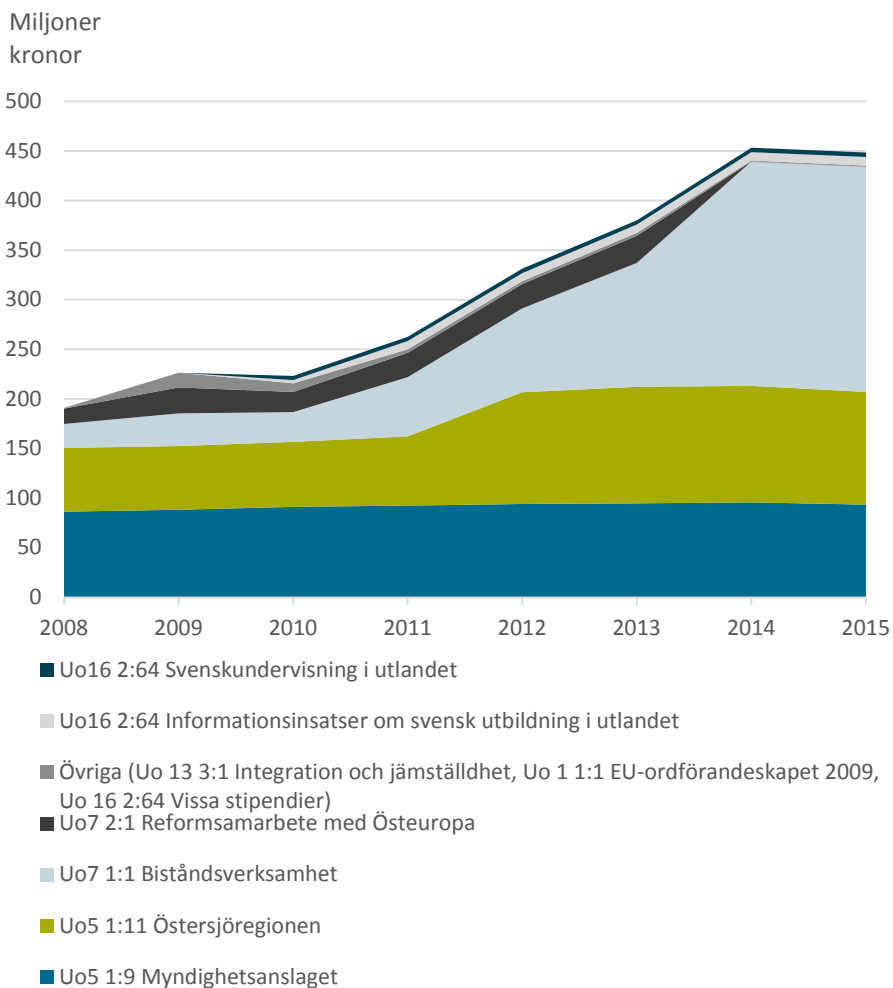
¹⁹ Uppgift från Utrikesdepartementet 2015-11-24. Uppdraget till Svenska institutet kommer att finansieras från anslag 2.3 Exportfrämjande verksamhet.

länder som kan komma ifråga. Sammanlagt rör det sig om elva anslagsposter 2015 där beloppen varierar från 450 000 kronor till 100 miljoner kronor.

Av diagram 1 framgår hur mycket medel som Svenska institutet har tilldelats från olika utgiftsområden och anslag under perioden 2008–2015. Myndighetsanslaget ligger inom utgiftsområde 5 och har de senaste fem åren uppgått till mellan 92,5 och 95,7 miljoner kronor. För 2015 uppgår det till 93,3 miljoner kronor.²⁰

²⁰ Förvaltningsanslaget för 2015 minskades med 3 miljoner kronor genom vårändringsbudgeten, prop. 2014/15:99, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:255.

Diagram 1 Svenska institutets anslagsmedel enligt regleringsbrevens 2008–2015, miljoner kronor



Källa: Regleringsbrevens under perioden 2008–2015 som rör Svenska institutets finansiering

2.3.3 En kraftig ökning av två sakanslag efter 2010

Två av sakanslagen har ökat kraftigt sedan 2010 respektive 2011. Det gäller särskilt anslag 1:1, Biståndsverksamhet, inom utgiftsområde 7, men även anslag 1:11, Samarbete inom Östersjöregionen, inom utgiftsområde 5.

Mellan 2010 och 2014 ökade anslaget för biståndsverksamhet med 196 miljoner kronor.²¹ Höjningen med 43 miljoner kronor av Östersjöanslaget 2012 förklaras av att Sidas Östersjöenhet då överfördes till Svenska institutet.²² Den övervägande delen av den totala anslagsökningen avser ökade transfereringar. Mellan 2010 och 2014 har medlen för detta ökat från 74 till 222 miljoner kronor. Av de 222 miljoner kronorna står transfereringar inom biståndsverksamheten för 198 miljoner kronor.

2.3.4 Biståndsfinansierat stipendieprogram infördes

Bakgrunden till den stora ökningen av biståndsverksamheten är att Sverige hösten 2011 införde studieavgifter för studenter från länder utanför EES och Schweiz.²³ Tidigare hade lärosätena bekostat de utländska studenterna studier, vilket då belastade utgiftsområde 16.

Regeringen införde två nya stipendieprogram för att fortsatt kunna ge ett stort antal studenter från tredjeland möjlighet att studera vid svenska lärosäten. Svenska institutet fick i uppdrag att administrera ett program riktat mot studenter i länder med vilka Sverige har ett långsiktigt utvecklingspartnerskap.²⁴ Myndigheten hade sedan tidigare erfarenhet av att administrera gäststipendier och ledarskapsprogram med biståndsmedel, vilket framgår av tabell 1.

Regeringen har två syften med Svenska institutets stipendieprogram. Det ena är att garantera att särskilt kvalificerade studenter kan komma till Sverige och bidra till internationaliseringen av den svenska utbildningen. Det andra är att programmet ska vara en komponent i utvecklingspartnerskapet eftersom studenterna efter avslutad utbildning blir en

²¹ Sedan 2014 ingår anslag 2:1 Reformsamarbete i Östeuropa i anslag 1:1 Biståndsverksamhet. Medlen för reformsamarbetet ingår inte i jämförelsen.

²² Regeringsbeslut 2011-07-14, UF2011/42439/UD/EC.

²³ Prop. 2009/10:65, bet. 2009/10:UbU15, rskr. 2009/10:230.

²⁴ Regeringsbeslut 2010-11-11, UF2010/65242/UP.

viktig utvecklingsresurs i sina hemländer.²⁵ För att det ska gå att avräkna kostnaderna för studenternas studieavgifter och levnadsomkostnader från biståndsbudgeten måste stipendiaterna komma från länder som klassificeras som utvecklingsländer (ODA-länder) enligt OECD:s biståndskommitté DAC.

2.3.5 Störst anslag till studenter från fattigaste länderna

Sedan 2012 får Svenska institutet anslag för biståndsfinansierade stipendieprogram från två delposter. Den ena (11.4) avser studenter från de fattigaste länderna som Sverige bedriver utvecklingssamarbete med. De finns bland 18 länder, främst i Afrika, som DAC har klassificerat som låginkomstländer eller minst utvecklade. Den andra delposten (11.5) avser studenter från övriga ODA-länder.

Tabell 1 Medel från anslag 1:1 Biståndsverksamhet, anslagspost 11 Utbyte och samarbete med ODA-länder,²⁶ 2011–2015, tusen kronor

	2011	2012	2013	2014	2015
Gäststipendier och expertutbyte (11.1)	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000
Ledarskapsprogram och utbytesprogram för unga ledare (11.3)	15 000	27 000	33 000	33 000	28 000
Stipendieprogram långsiktiga samarbetsländer (11.4)	30 000	30 000	30 000	80 000	100 000
Stipendieprogram OECD-DAC (11.5)		12 600	47 000	70 000	50 000
TOTALT	60 000	84 600	125 000	198 000	193 000

Källa: Regleringsbrev för Svenska institutet 2011–2015

Regeringen har de senaste åren ökat tilldelningen till båda grupperna av studenter. Tilldelningen har varit störst till studenter från de fattigaste länderna, där man har anslagit 100 miljoner kronor för 2015. Efter Svenska institutets ansökan inför 2015 gjorde regeringen en viss omfördelning mellan grupperna för att redan antagna studenter skulle kunna

²⁵ Prop. 2009/10:65, bet. 2009/10:UbU15, rskr. 2009/10:230.

²⁶ Anslag 2:1, Reformsamarbete i Östeuropa, upphörde 2014 och införlivades samma år i anslag 1:1, Biståndsverksamhet, som anslagspost 21. Dessa medel uppgick 2015 till 34 miljoner kronor och ingår inte i tabellen.

fullfölja sitt andra studieår. Anledningen var att den ökning med ytterligare 50 miljoner kronor av anslaget som regeringen hade aviserat i budgetpropositionen för 2015 uteblev.

Skillnader mellan biståndspolitiska och utbildningspolitiska mål har försvårat Regeringskansliets interna beredning av medlen till Svenska institutet. Utbildningsdepartementet och lärosätena har förespråkat en större bredd av länder och menar att studenternas meriter är viktigare än vilket land de kommer ifrån.²⁷

2.3.6 Myndighetsanslaget täcker inte kostnaderna

Svenska institutets myndighetsanslag täcker inte de kostnader som myndigheten har för att bedriva den verksamhet som anges i instruktionen och regleringsbrevet. För 2014 uppgick myndighetsanslaget till 95,6 miljoner kronor medan förvaltningskostnaderna uppgick till 121,7 miljoner kronor.²⁸ Detta har att göra med att den verksamhet som myndigheten bedriver inom ramen för sakanslagen är relativt omfattande. Regeringen har sedan flera år angett i villkoren för flera av anslagsposterna på sakanslagen hur stora belopp som Svenska institutet högst får använda för förvaltning.

Statskontoret har i ett tidigare uppdrag från regeringen analyserat Svenska institutets förvaltningskostnader och anslagskonstruktion. Vi förordade en anslagskonstruktion med utgångspunkten att myndighetsanslaget ska täcka förvaltningskostnaderna. Det skulle ge Svenska institutet bättre förutsättningar att använda sina resurser optimalt. Det skulle också ge regeringen en mer överskådlig bild av myndighetens kostnader och därigenom bättre möjlighet att pröva resursbehovet på ett samlat sätt.²⁹

Regeringen har inte förändrat anslagskonstruktionen på det sätt som Statskontoret föreslog, men har sedan 2014 gett Svenska institutet ett större handlingsutrymme. Hur stort belopp som myndigheten får använda för förvaltningskostnader anges nu på anslagsnivå istället för per anslagspost.

²⁷ Intervjuer med tjänstemän vid Utrikesdepartementet och Utbildningsdepartementet.

²⁸ Svenska institutets årsredovisning 2014.

²⁹ Statskontoret 2011:32 *Svenska institutets förvaltningskostnader*.

2.3.7 147 miljoner får användas för förvaltning 2015

Svenska institutet tilldelas i regleringsbrev för 2015 totalt 449 miljoner kronor. Av dessa får sammanlagt högst 147 miljoner kronor användas för myndighetens förvaltningskostnader, varav myndighetsanslaget står för 93 miljoner kronor (63 procent). Myndighetsanslaget får enligt anslagsvillkoren användas för förvaltningskostnader, men ska enligt Utrikesdepartementet även täcka kostnaderna för myndighetens Sverigefrämjande uppgifter.

I tabell 2 framgår det från vilka anslag och anslagsposter som Svenska institutet tilldelas medel för 2015. För två sakanlag och en anslagspost anger regeringen hur stor del av det tilldelade beloppet som Svenska institutet högst får använda för att täcka sina förvaltningskostnader.

Tabell 2 Svenska institutets tilldelade anslagsmedel, varav högsta tillåtna belopp att använda för förvaltning 2015, tusen kronor

	2015	varav till förvaltning
UO5 1:9 Svenska institutet	93 346	93 346
UO5 1:11 Samarbete inom Östersjöregionen	113 515	24 500
ap.2.3 Samarbete med Ryssland	13 000	
ap.2.4 Östersjösamarbete	100 515	
UO5 1:6 Forskning... rörande säkerhetspolitik...	450	
ap.2 Projektstöd – Raoul Wallenberg	450	
UO7 1:1 Biståndsverksamhet	227 410	29 530
ap.11 Utbyte och samarbete med ODA-länder	193 000	
ap.21 Reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet	34 410	
UO 16 2:64 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor	13 935	
ap.4 Informationsinsatser i utlandet	8 557	
ap.5 Svenskundervisning i utlandet	4 482	
ap.6 Vissa stipendier	896	85
TOTALT	448 656	147 461

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2015

För de anslagsposter som regeringen inte har medgett ett sådant uttag behöver Svenska institutet täcka verksamhetens förvaltningskostnader med sitt myndighetsanslag. Det gäller uppgifterna att stödja och medverka i relevanta projekt som uppmärksammar Raoul Wallenbergs

minne, marknadsföra Sverige som studienation samt stödja svenskundervisning i utlandet. Enligt Utrikesdepartementet ska dessa uppgifter anses ingå i Svenska institutets Sverigefrämjande uppdrag.

Svenska institutet uppger dock att myndigheten enligt överenskommelse med Regeringskansliet belastar anslagsposterna 4 och 5 inom utgiftsområde 16 med merparten av förvaltningskostnaderna för uppgifterna.

Regeringen har höjt högstbeloppen för förvaltningskostnader på några sakanslag 2015 för att de även ska täcka myndighetens resekostnader för den egna personalen.³⁰ Höjningens storlek baseras på Svenska institutets underlag och förändringen är avstämd med Riksrevisionen.

2.4 Regeringens löpande styrning

I sin löpande styrning av Svenska institutet använder sig regeringen av uppdrag, återrapporteringskrav och prioriteringar i regleringsbrevet. Den politiska ledningen och tjänstemän i Regeringskansliet har även varje år en dialog med Svenska institutets ledning om verksamheten.

2.4.1 Få uttryckta förväntningar på konkreta resultat

Som vi beskrev tidigare så uttrycker regeringen sina förväntningar på vad Svenska institutet ska bidra till för resultat huvudsakligen genom mål eller resultatförväntningar av övergripande karaktär. Under rubriken *Mål och återrapporteringskrav* i regleringsbrevet har regeringen de senaste åren inte konkretiserat sina förväntningar på vad myndigheten ska uppnå för resultat. Det gäller framför allt det Sverigefrämjande uppdraget, men även de biståndsfinansierade stipendieprogrammen som inte styrs av fleråriga resultatstrategier.

Regeringen har varit tydligare när det gäller kraven på den interna förvaltningen. I regleringsbrevet för 2012 uppmanade regeringen Svenska institutet att ha infört tidredovisning inom alla verksamhetsområden senast till halvårsskiftet.

³⁰ Svenska institutets förvaltningskostnader 2014 omfattar kostnader för myndighetens egen personal, lokaler, kontorsutrustning, ledning och styrning, it-drift, ekonomi- och personaladministration, arkiv och ärendehantering, anläggningstillgångar samt kompetensutveckling. Från 2015 ingår även resekostnader för den egna personalen.

2.4.2 Uppdrag ges främst inom Sverigefrämjandet

Regeringsuppdragen till Svenska institutet har främst rört Sverigefrämjande insatser, vilka myndigheten helt eller delvis finansierar med myndighetsanslaget. De senaste fyra åren har antalet uppdrag i regleringsbrevet uppgått till mellan två och fem per år. Ett exempel på ett återkommande uppdrag är att Svenska institutet ska bistå ambassaden i Washington med att uppdatera en permanent utställning. Ett exempel på ett uppdrag som gällt endast under ett år är att genomföra insatser i Finland för att stärka svenskundervisningen i finskspråkiga skolor. I regleringsbrevet för 2015 fick Svenska institutet ett större uppdrag som rörde verksamheten inom Östersjöområdet.

2.4.3 Landprioriteringar i främjandet ska göras i samråd

I regleringsbrevet för 2013 angav regeringen vilka länder som Svenska institutet de kommande åren skulle prioritera i första respektive andra hand för sina aktiviteter inom Sverigefrämjandet. Totalt rörde det sig om cirka 35 länder. Sedan 2014 får myndigheten själv avgöra vilka länder och regioner den ska prioritera, men ska inför beslutet samråda med berörda departement.

En förklaring till att regeringen 2013 så tydligt pekade ut vissa länder var att Svenska institutet tidigare hade avgränsat sina främjande insatser till tolv städer i världen. Myndigheten fick 2011 därför i uppdrag att i samråd med Utrikesdepartementet utreda de geografiska prioriteringarna för de kommande åren.

2.4.4 Åtterrporteringskrav är inriktade på prestationer

Regeringens krav på åiterrportering är ofta återkommande och främst inriktade på aktiviteter och prestationer. Svenska institutet ska exempelvis redovisa olika typer av statistik, sina förvaltningskostnader och sina insatser inom ramen för ett visst samarbete. De två senaste åren har regeringen också efterfrågat en sammanställning över myndighetens planerade större satsningar och händelser under året.

Regeringen efterfrågar flera uppgifter av kvantitativ karaktär för ledarskapsprogrammen och stipendieprogrammen. Svenska institutet ska bland annat redovisa vilka länder som deltagarna respektive stipendia-

terna kommer ifrån. Återrapporteringskraven är ett uttryck för att regeringen tidigare har saknat de efterfrågade uppgifterna i myndighetens årsredovisning. De har också att göra med de internationella kraven på hur biståndsinsatser ska redovisas.

2.5 Regeringskansliets samordning

I och med att Svenska institutets verksamhet rör flera politikområden och finansieras från flera utgiftsområden i statens budget är flera statsråd, statssekreterare och enheter inom Regeringskansliet involverade i styrningen av Svenska institutet. Karaktären på verksamheten kräver ibland även en löpande dialog mellan Regeringskansliet och myndigheten.

2.5.1 Sakfrågorna berör flera enheter i Regeringskansliet

När det gäller Regeringskansliets beredning eller samordning av Svenska institutets verksamhet berörs Utrikesdepartementet, Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet, Kulturdepartementet och Statsrådsberedningen. Inom Utrikesdepartementet berörs fyra enheter och inom de övriga departementen en enhet vardera. Den anslagsägande enheten har huvudansvar för sina sakfrågor.

2.5.2 UD FIM är samordnare och svarar för helheten

Utrikesdepartementets enhet för främjande och EU:s inre marknad, UD FIM, har det övergripande ansvaret för Svenska institutet. Enheten svarar för myndighetens instruktion, regleringsbrevet samt myndighetsanslaget och den Sverigefrämjande verksamheten inom utgiftsområde 5. Näringsministern är dock ansvarigt statsråd för Svenska institutet via ett så kallat paragraf 5-förordnande.³¹

Som ansvarig för Svenska institutet behöver UD FIM ha en helhetsbild av hur myndigheten fungerar. Därför behöver enheten vara informerad om de övriga enheternas kontakter med Svenska institutet, vilka uppdrag de vill lägga på myndigheten, hur myndigheten använder sina medel och

³¹ Förordnande enligt 7 kap. 5 § regeringsformen.

vilka resultat den uppnår.³² Myndighetshandläggaren på UD FIM fungerar därför som samordnare för alla kontakter mellan myndigheten och Regeringskansliet.

2.5.3 Många löpande kontakter med myndigheten

De flesta berörda enheter på Regeringskansliet har löpande avstämningar med Svenska institutet. Utrikesdepartementets tjänstemän har den tätaste kontakten. Man har kontakt med Svenska institutets ledning och andra chefer när det gäller såväl övergripande styrningsfrågor som frågor av mer operativ karaktär. De operativa frågorna rör framför allt den Sverigefrämjande verksamheten och Östersjöverksamheten.

Frågor som har varit föremål för diskussion mellan Svenska institutet och Utrikesdepartementet har bland annat rört förtydligandet av uppgifter och förväntningar inom Östersjösamarbetet samt önskemål om en bättre redovisning av verksamheten. Regeringens styrning genom resultatstrategier var något nytt för Svenska institutet när det infördes. Ur myndighetens perspektiv var det därför nödvändigt att ha samrådsmöten med både Regeringskansliet och Sida för att kunna välja rätt insatser och samarbetsformer.

Svenska institutet uppger att myndigheten överlag har en tät och bra dialog med Regeringskansliet om verksamheten. Man har dock ingen gemensam ingång till myndigheten när det kommer frågor eller inspel från Regeringskansliet i olika sakfrågor. Regeringskansliets tjänstemän tar oftast kontakt med berörd avdelningschef, men ibland med enhetschef eller enskild handläggare. Svenska institutet har framför önskemål om samordnade dialogmöten mellan myndigheten och berörda enheter i Regeringskansliet. Vid de dialogmöten som UD FIM sedan tidigare har med myndigheten varje kvartal deltar sedan i november 2015 representanter från de övriga anslagsägande enheterna när deras sakområden berörs.

2.5.4 Regeringskansliet ger uppdrag till myndigheten

Regeringskansliet anlitar ibland Svenska institutet för specifika uppdrag eller andra stödjande insatser. Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet

³² Utrikesdepartementet, promemoria 2013-05-28, *Svenska institutet – arbete och ansvarsfördelning inom UD*.

(NSU), där Utrikesdepartementet är ordförande, har sedan 2011 lagt elva uppdrag på Svenska institutet. Vad vi kan bedöma ligger de i linje med myndighetens instruktionsenliga uppgifter inom främjandet. Uppdragen har exempelvis handlat om att utveckla NSU:s gemensamma Sverigeportal sweden.se, anordna kulturaktiviteter vid världsutställningen i Sydkorea och undersöka Sverige bilden i Indien. För de elva uppdragen har Svenska institutet fått sammanlagt nära 4,4 miljoner kronor i ersättning, som i huvudsak har finansierats av NSU:s budget.³³ Nämnden tog tidigare beslut om uppdragen i ett så kallat NSU-beslut. Sedan 2014 tas besluten av enhetschefen för UD FIM i ett Regeringskanslibeslut.

Det händer också att Svenska institutet utför uppgifter efter överenskommelser med Regeringskansliet. Exempelvis lät Svenska institutet hösten 2013 genomföra en översyn av sitt Östersjösamarbete där Regeringskansliet, genom Utrikesdepartementets enhet för Östeuropa och Centralasien, delvis styrde inriktningen på översynen och även bidrog ekonomiskt till den.³⁴

2.6 Statskontorets iakttagelser

Svenska institutet har ett uppdrag med stor bredd i uppgifter, målgrupper och geografiskt område. Samtidigt som uppdraget i vissa delar kan tolkas som globalt är myndighetens insatser i andra delar hårt styrda till vissa regioner eller enskilda länder, exempelvis Frankrike, Ryssland och utvecklingsländer.

Uppdraget är även komplext på så sätt att verksamheten finansieras från många anslag inom flera utgiftsområden där de politiska ambitionerna med verksamheten är av olika karaktär. De kraftigt ökade biståndsmedlen till Svenska institutet medför att myndighetens kärnuppdrag har blivit mer otydligt. Villkoren för myndighetsanslaget ger heller ingen vägledning. Verksamhetens historia, instruktionens portalparagraf och

³³ Medel till NSU tas från anslag 2:3 Exportfrämjande verksamhet inom utgiftsområde 24 Näringsliv.

³⁴ Regeringskansliet, protokoll 2013-10-11, *Bidrag till Svenska institutet för översyn av myndighetens Östersjöverksamhet*, UF2013/26333/UD/EC.

Regeringskansliets förväntningar på vad myndighetsanslaget ska användas till pekar dock mot att det Sverigefrämjande uppdraget fortfarande ska ses som kärnan i verksamheten.

De många anslagen och politikområdena medför att regeringens styrning tenderar att bli ”stuprörsmässig”. Det blir särskilt framträdande för de verksamheter som finansieras med sakanslag. Karaktären på styrningen bidrar även till att det är svårt att få en bild av vad regeringen vill uppnå med Svenska institutets samlade verksamhet. Det bidrar också till att det blir otydligt i vilken mån hanteringen av de olika verksamheterna helt eller delvis ska finansieras med myndighetsanslaget. Om de belopp som avdelas för förvaltningskostnader på sakanslagen inte är tillräckliga finns en risk för att de Sverigefrämjande uppgifterna i viss mån trängs ut.

Regeringen styr Svenska institutets verksamheter med olika grad av tydlighet. För en del av uppgifterna inom utvecklings- och reformsamarbetet anges inriktning och förväntade resultat i kompletterande resultatstrategier. Svenska institutet söker därutöver stöd i resultatstrategier som inte uttryckligen omfattar myndigheten. Det Sverigefrämjande uppdraget är relativt öppet formulerat. Förväntningarna på myndigheten förtydligas främst genom uppdrag från Regeringskansliet samt bilaterala kontakter mellan Utrikesdepartementet och Svenska institutet. Avsaknaden av tydligt uttalade förväntningar på resultaten av Östersjöverksamheten har hittills medfört ett behov av dialog mellan parterna.

Regeringen har inte ändrat anslagskonstruktionen för Svenska institutet enligt Statskontoret tidigare rekommendationer, men har ökat myndighetens handlingsutrymme. Redan 2011 konstaterade vi att bland annat anslagsposten för svenskundervisning belastades med förvaltningskostnader utan regeringens medgivande. Vi framförde synpunkten att överenskommelser av detta slag mellan myndigheten och Regeringskansliet var olämplig och minskade transparensen.

Många av de mål som Svenska institutet ska bidra till att uppnå i de olika verksamheterna är övergripande och av relativt visionär karaktär. De avser ibland även andra aktörer, exempelvis utlandsmyndigheterna och Sida. De övergripande målen är sällan kompletterade med förväntningar på vad Svenska institutet ska uppnå för resultat eller effekter på lång sikt

i mer konkreta termer. Därmed vilar det ett stort ansvar på Svenska institutets ledning att tolka de politiska ambitionerna, att operationalisera uppdraget och att prioritera.

3 Organisation och intern styrning

Svenska institutet har sedan 2011 genomfört förändringar i sin organisation, verksamhetsindelning samt interna styrning och uppföljning. Förändringarna har gjorts för att bättre kunna hantera det mångfacetterade uppdraget, de höjda anslagen och kraven på en bättre redovisning av förvaltningskostnaderna. De har också varit ett uttryck för myndighetsledningens ambition att möta målgruppernas behov, skapa en sammanhållen myndighet med ordning och reda samt visa att verksamheten gör nytta.

3.1 Organisation och ansvarsfördelning

Organisatoriskt är Svenska institutet en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd. Den nuvarande generaldirektören tillträdde den 1 oktober 2010. Myndigheten har cirka 140 anställda och bedriver sin verksamhet i Stockholm, Visby och Paris. Merparten av de anställda arbetar på huvudkontoret i Stockholm.

3.1.1 Tidigare förändringar i organisationen

Svenska institutet införde en ny organisation den 1 januari 2012 som innebar en övergång från sex till tre avdelningar. Inom varje avdelning inrättades enheter och därmed ytterligare en chefsnivå. Översynen av organisationen inleddes 2011 och kom att påverkas av regeringens och riksdagens beslut om att överföra Sidas Östersjöenhet till Svenska institutet. Myndigheten övertog i januari 2012 Sidas kontor och medarbetare i Visby som kom att bilda en enhet. Lokaliseringen av verksamheten gavs av beslutet.

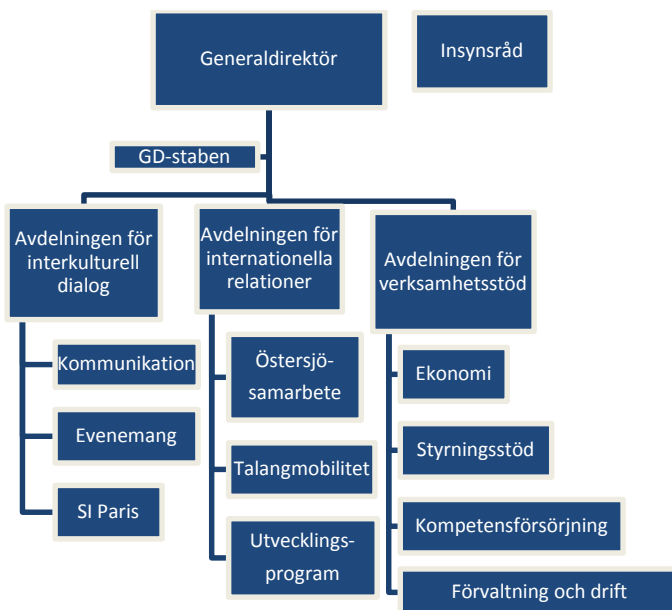
Efter 2012 har myndigheten endast gjort mindre justeringar i organisationen och den interna ansvarsfördelningen. Hösten 2014 flyttade kontoret i Stockholm till nya lokaler. I samband med flytten införde myndigheten en mer flexibel kontorsmiljö med ambitionen att få ett aktivitetsbaserat arbetssätt.

3.1.2 Den nuvarande organisationen

Svenska institutets organisation består hösten 2015 av en stab samt tre avdelningar med sammanlagt tio enheter. Ledningsgruppen består av generaldirektören och avdelningscheferna samt stabschefen som adjungerad medlem.³⁵ Avdelningschefen har det övergripande ansvaret för sin avdelning medan enhetschefen leder den operativa verksamheten vid enheten. De sex enhetscheferna vid de två sakavdelningarna har stöd av en biträdande enhetschef.

Svenska institutets organisationsmodell är i huvudsak funktionsbaserad. Myndigheten har samlat kompetenser i operativa enheter utan hänsyn till vilket geografiskt område verksamheten avser. Enheten för Östersjö-samarbete, men även enheten Svenska institutet i Paris, bryter mot detta mönster. För verksamheten i Paris har regeringen angett i instruktionen att den ska utgöra en egen enhet i myndigheten.

Figur 2 Svenska institutets organisation hösten 2015



³⁵ Svenska institutet 2015-03-23, *Arbetsordning för Svenska institutet*, dnr. 1450/2015.

3.1.3 Avdelningarnas och stabens ansvarsområden

Avdelningarnas och stabens uppgifter, ansvarsområden och målgrupper ger en bild av bredden i Svenska institutets verksamhet.

Avdelningen för interkulturell dialog

Avdelningen för interkulturell dialog ansvarar för att utveckla och ta fram ett brett och aktuellt kommunikationsmaterial om Sverige. Materialet har stöd i strategin för Sverige-bilden och för prioriterade områden i utvecklingssamarbetet. Det förmedlas digitalt, i tryckt form samt genom utställningar och evenemang utomlands. Det ska användas för direkt kommunikation och som stöd, främst till de svenska utlandsmyndigheterna. Kommunikation är därmed en kärnverksamhet i Svenska institutet som kräver god kunskap om omvärldsförändringar och förändrade sätt att kommunicera. Myndigheten använder sig i allt högre grad av digital kommunikation och har digitala kommunikationskanaler på engelska, kinesiska, arabiska och snart även på ryska. Ett annat ansvarsområde för avdelningen är journalist- och expertbesök.

Avdelningen ansvarar även för Svenska institutet i Paris. Kulturhuset inrymmer konst, utställningslokaler, en film- och konsertsal, en trädgård och ett café. I lokalerna hålls kurser i svenska för fransmän och man upplåter gästbostäder för svenska forskare och kulturarbetare. Av tradition är chefen för Svenska institutet i Paris även kulturråd på den svenska ambassaden i Paris. Det innebär bland annat att uppgifter och arbetstid fördelas mellan två huvudmän med olika uppdrag. Sedan en tid driver myndigheten frågan om att ändra registreringen för Svenska institutet i Paris i syfte att tydliggöra institutets legala status.

Vid sidan om utlandsmyndigheterna är avdelningens målgrupp relativt bred. Exempelvis riktar sig evenemang, utställningar och seminarier till beslutsfattare, opinionsbildare, studenter och forskare, vidareförmedlare samt allmänheten. Sammantaget ansvarar avdelningen för stora delar av Svenska institutets främjandeverksamhet.

Avdelningen för internationella relationer

Avdelningen för internationella relationer ansvarar för att bygga förtroende, kompetens och relationer med omvärlden. Det innebär ett ansvar för kommunikation, evenemang, projektstöd, ledarskapsprogram och regional samverkan inom Östersjösamarbetet. Även ansvaret för stipendieprogram inom utbildning och forskning, marknadsföring av högre utbildning, stöd till svenska språket och Sverigestudier i utlandet ligger på avdelningen. Andra ansvarsområden är ledarskapsprogram riktade till utvecklingsländer och projektstöd till organisationer inom kultur och media. Det innebär att avdelningen ansvarar för stora delar av myndighetens biståndsfinansierade verksamhet.

En övergripande uppgift för avdelningen är att skapa varaktiga relationer och aktiva nätverk med studenter och forskare (så kallade talanger), opinionsbildare och beslutsfattare världen över. Den innefattar också att följa upp och förvalta relationer och nätverk med dem som tidigare har vistats i Sverige eller deltagit i olika ledarskapsprogram.

Avdelningens verksamhet riktar sig i sina olika delar mot många olika målgrupper. Förutom studenter och forskare är det lärare, beslutsfattare, experter, opinionsbildare, potentiella ledare och så kallade förändringsaktörer.

Avdelningen för verksamhetsstöd

Avdelningen för verksamhetsstöd samlar myndighetens stödfunktioner. Här ingår bland annat ekonomi, juridik och upphandling, it, lokalförsörjning och intern service, kompetensförsörjning samt planering och uppföljning. Enheterna i Paris och Visby har dock ett operativt ansvar för sina lokaler. Enheten i Paris ansvarar även för viss personal- och ekonomiadministration.

Avdelningen ansvarar för att samordna stödet till myndighetens ledning inom framför allt resultatstyrning och verksamhetsutveckling. Den ska också ge underlag för strategiska prioriteringar i verksamheten. Verksamhetsstödet ska ge förutsättningar för att myndigheten ska kunna nå sina mål och utföra uppdraget effektivt. Enheten för styrningsstöd har en viktig roll i myndighetens pågående arbete med att utveckla och förtydliga styrningen. Enheten ansvarar även för att stödja kärnverksamheten vid uppföljning och utvärdering.

Generaldirektörens stab

Generaldirektörens stab ger stöd till generaldirektören och ledningsgruppen i övergripande strategiska och administrativa frågor, till exempel remisser och mindre utredningar. Staben ger ledningen stöd även i omvärldsbevakning, omvärldskontakter och analyser av Sverige bilden. Därutöver ansvarar staben för Svenska institutets interna kommunikation samt externa kommunikation i bland annat PR och media, myndighetens webbplats och varumärket Svenska institutet.

3.1.4 Organisatorisk justering av Östersjöverksamheten

Svenska institutet avser att vid årsskiftet 2015/16 organisatoriskt justera verksamheten inom Östersjösamarbetet, inklusive samarbetet med Ryssland. Bakom förändringen ligger en översyn av verksamheten och resultat från en enkätundersökning bland personalen i Visby. Undersökningen visade att det fanns arbetsmiljöproblem och att medarbetarna uppfattade att styrningen av verksamheten var otidlig.³⁶

I stora drag innebär förändringen att enheten för Östersjösamarbete upphör. Myndigheten samlar ansvaret för att hantera samtliga ledarskapsprogram till enheten för utvecklingsprogram. Samtidigt inrättar myndigheten en ny enhet för partnersamverkan. Syftet är att stärka inriktningen på institutionellt samarbete och aktörssamverkan. De två enheterna kommer att ha medarbetare i både Stockholm och Visby.

I och med förändringen blir funktion i stället för geografi utgångspunkten för organiseringen av verksamheten. Förändringen förväntas leda till en effektivare verksamhet med mer enhetliga rutiner och arbetssätt samt en tydligare intern ansvarsfördelning.

3.1.5 Insynsrådet används som bollplank och ger råd

Svenska institutets insynsråd möts vanligtvis fyra gånger per år. Ledamöterna får information från myndigheten i olika frågor, men diskuterar även aktuella och strategiska frågor. Myndighetens ledning ser gärna att

³⁶ Svenska institutet 2014-02-11, *Översyn av Svenska institutets Östersjösamarbete*, dnr. 10888/2013. Översynen utfördes av en konsult på Svenska institutets uppdrag, men initierades av Regeringskansliet. Svenska institutets sammanställning av en arbetsplatsenkät vid enheten för Östersjösamarbete.

ledamöterna bidrar med perspektiv utifrån och fungerar som ambassadörer för myndigheten.³⁷

Det förekommer att insynsrådet ger råd till ledningen. Rådet har rekommenderat Svenska institutet att ta fram en strategi för hur myndigheten ska upprätthålla kontakter med länder i övergångsfasen från bistånd till varaktiga handelsrelationer. Rådet har också rekommenderat myndigheten att utvärdera stipendieverksamheten för att synliggöra resultaten av verksamheten, inklusive den nytta stipendiaterna har haft av sin utbildning när de kommer tillbaka till sina hemländer.³⁸

De ledamöter som vi har intervjuat menar att ledningen är öppen och intresserad av synpunkter. De har dock svårt att ge exempel på när myndigheten har agerat i linje med de synpunkter som rådet har framfört. Ledamöterna har också svårt att få grepp om myndighetens samlade verksamhet och intresserar sig därför främst för vissa frågor.

3.1.6 Nämnder och referensgrupper används som stöd

Svenska institutet får i arbetet stöd även av nämnder och referensgrupper med externt rekryterade personer. I stipendie- och bidragsverksamheten använder Svenska institutet i vissa fall särskilda nämnder för att underlätta sin bedömning av inkomna ansökningar och för att få råd inför beslut om tilldelning. Det finns också en nämnd av sakkunniga som är knuten till svenskundervisningen. Även för ledarskapsprogrammen tillsätts i vissa fall referensgrupper som stöd när myndigheten ska bedöma ansökningar.

3.2 Kompetens och rekrytering

Medarbetarna och deras kompetens är Svenska institutets viktigaste resurs. Den samlade kompetensen behöver därmed vara väl anpassad för verksamhetens behov. Kompetensförsörjningen är enligt myndigheten avgörande för verksamhetens framgång, effektivitet och utveckling.³⁹

³⁷ Minnesanteckningar från insynsrådets möten under 2013–2015.

³⁸ Insynsrådets möte den 2 oktober 2014.

³⁹ Svenska institutet 2013-12-17, *Kompetensförsörjningsplan*. Svenska institutet 2015-05-28, *Tertialrapport 1 2015*.

3.2.1 Stor bredd i behovet av kompetenser

Svenska institutet har en kompetensbredd som speglar myndighetens mångfacetterade uppdrag. Här finns bland annat projektledare, handläggare, kommunikatörer, programansvariga, redaktörer, strateger och administratörer.

Ett exempel på bredden och djupet i kompetensbehovet får vi om vi studerar enheten för utvecklingsprogram. Denna enhet ska ha kompetens inom bland annat relationsbyggande, marknadsföring, sociala medier, allmänna förvaltningsfrågor och beställningar. Därutöver ska enheten ha ämneskompetens i frågor om bland annat demokrati, jämställdhet och hållbarhet samt relevant regional kompetens för de geografiska områden som enheten verkar inom.

3.2.2 Sällan problem att rekrytera personal

När Svenska institutet behöver rekrytera personal till kärnverksamheten är det sällan några problem att få tillräckligt många kvalificerade sökande. Myndigheten har dock haft något svårare att rekrytera personal inom kommunikation och webb samt till enheten i Visby.

Svenska institutet har haft svårare att rekrytera till vissa stödfunktioner än till kärnverksamheten. Det gäller särskilt kompetenser inom ekonomi och redovisning. Det är ibland nödvändigt att komplettera med konsulter till både kärn- och stödverksamheten (se avsnitt 4.4.5).

3.2.3 Strategisk kompetensförsörjning i sin linda

Den kompetensförsörjningsplan som Svenska institutet tog fram 2013 landade inte i några tydliga slutsatser av strategisk eller operativ karaktär. Under 2016 ska myndigheten ta fram en ny plan. Ambitionen är att utveckla det strategiska tänkandet och det systematiska arbetet. Myndigheten behöver analysera och bestämma balansen såväl mellan anställda och extern personal som mellan generalister och specialister. Det gäller också att analysera på vilket sätt som myndigheten kan samutnyttja den kompetens som finns i organisationen på ett bättre sätt.

3.2.4 Tidigare fokus på chefer flyttas nu till medarbetare

Sedan i slutet av 2012 har Svenska institutet gjort en särskild satsning på att utbilda chefer i bland annat ledarskap och arbetsgivarpolitiska frågor. Syftet var att få ett tydligt och samordnat ledarskap inom myndigheten och en chefsgrupp som kommunicerar på ett gemensamt sätt. Behovet uppstod i och med att det blev flera nya chefer i den nya organisationen. Fokus flyttas nu över till medarbetarna genom att 2015/16 blir ett medarbetarskapsår. Bland annat genomförde myndigheten en medarbetarundersökning i september 2015.

3.2.5 Engagerad personal som kan påverka sitt arbete

Våra intervjuer och myndighetens medarbetarundersökning visar att Svenska institutet har en engagerad personal som i huvudsak trivs med sitt arbete. Arbetet upplevs som meningsfullt och det finns stora möjligheter att själv påverka hur det ska utföras. Personalen är i stort också nöjd med den kompetensutveckling som erbjuds. Samtidigt finns det utmaningar och saker som kan förbättras, vilket vi återkommer till i avsnitt 3.8.

3.3 Verksamhetens indelning

Svenska institutet delar sedan 2012 in sin verksamhet i verksamhetsområden. Indelningen utgör grunden för myndighetens interna resultatstyrning och för redovisningen av prestationer och kostnader i årsredovisningen.

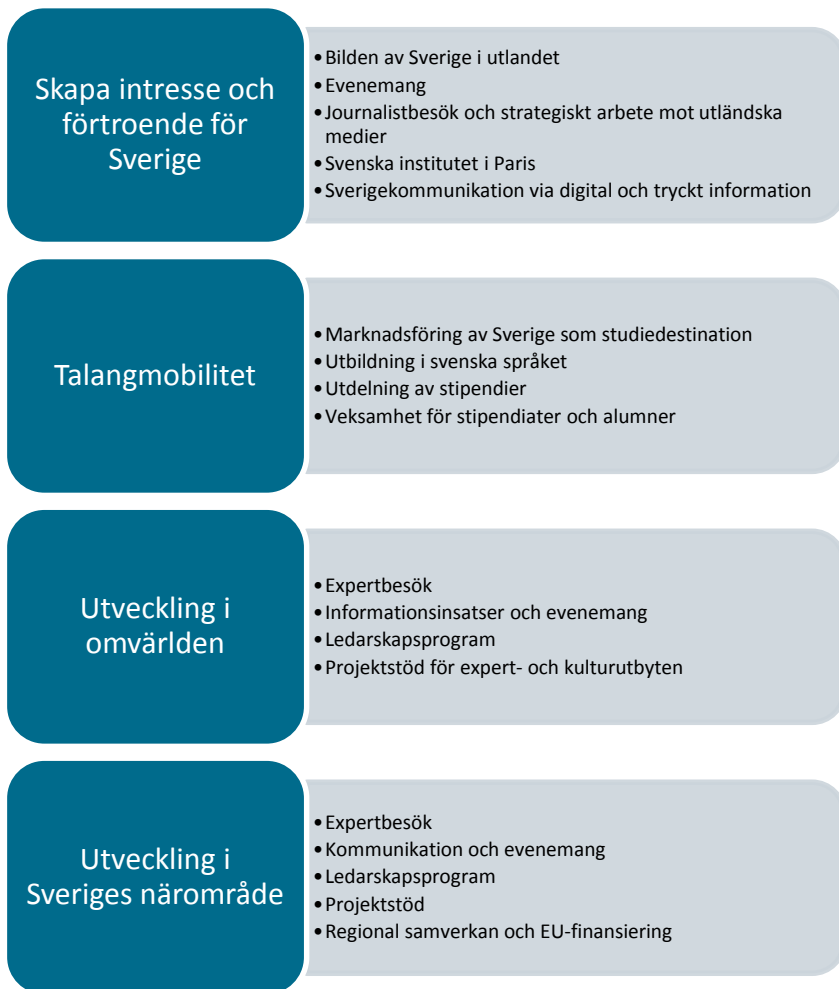
3.3.1 Fyra verksamhetsområden för kärnverksamheten

Svenska institutet har fyra verksamhetsområden för kärnverksamheten. De är

1. skapa intresse och förtroende för Sverige
2. utveckling i Sveriges närområde
3. utveckling i omvärlden
4. talangmobilitet.

Varje verksamhetsområde består av mellan fyra och fem så kallade prestationsområden. Prestationsområdena består i sin tur av ett antal prestationer i form av projekt eller aktiviteter. Antalet prestationer uppgick i augusti 2015 till drygt 160.

Figur 3 Verksamhetsområden och prestationsområden 2015



3.3.2 Områdena skär över organisation och finansiering

Verksamhetsområdena skär till en del över de organisatoriska gränserna och har ofta en blandning av finansieringskällor eller anslag. Exempelvis finansierades verksamheten på området Utveckling i omvärlden 2014 från fyra anslagsposter och med uppdragsmedel. Även ett enskilt prestationsområde kan få medel från flera håll. Ett exempel är prestationsområdet Utdelning av stipendier inom området Talangmobilitet som hade sex finansieringskällor 2014. Från 2015 är det dock endast verksamhetsområde Talangmobilitet som har finansiering från mer än ett utgiftsområde.

3.3.3 Talangmobilitet står för hälften av totalkostnaderna

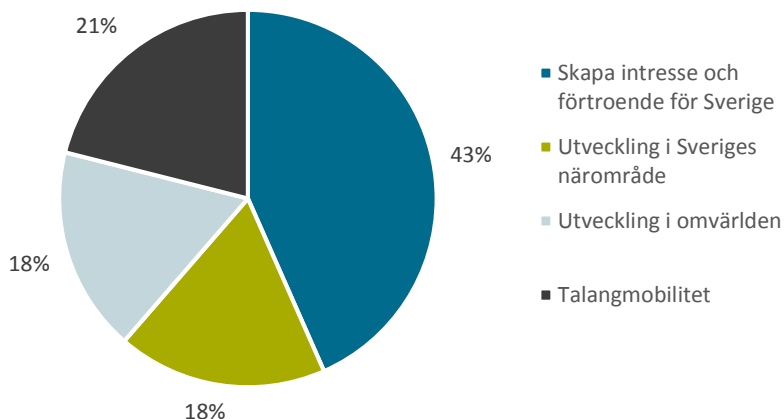
Verksamhetsområdet Talangmobilitet stod 2014 för hälften av Svenska institutets totala kostnader på 447 miljoner kronor, det vill säga när transfereringar är inräknade. De tre övriga verksamhetsområdena är ungefär lika stora och utgjorde samma år en sjättedel vardera av de totala kostnaderna. I och med de ökade biståndsanslagen har fördelningen mellan områdena förändrats över tid. År 2012 stod Talangmobilitet för en tredjedel av totalkostnaderna.

Utdelning av stipendier är det enskilt största av prestationsområdena med totala kostnader på 174 miljoner kronor 2014 jämfört med 75 miljoner kronor 2012.

3.3.4 Sverigefrämjandet står för störst del av förvaltningskostnaderna

När det gäller kostnaderna för att bedriva verksamheten, det vill säga förvaltningskostnaderna, uppgick dessa till 122 miljoner kronor 2014. Drygt 40 procent av förvaltningskostnaderna, eller 53 miljoner kronor, avsåg verksamhet inom området Skapa intresse och förtroende för Sverige, det vill säga Sverigefrämjandet. Här ingår verksamheten i Paris vars förvaltningskostnader uppgick till 15 miljoner kronor. Verksamhetsområdet Talangmobilitet, som stod för hälften av de totala kostnaderna 2014, utgjorde dock endast en femtedel av de totala förvaltningskostnaderna, eller 26 miljoner kronor.

Diagram 2 Svenska institutets förvaltningskostnader per verksamhetsområde 2014, procent



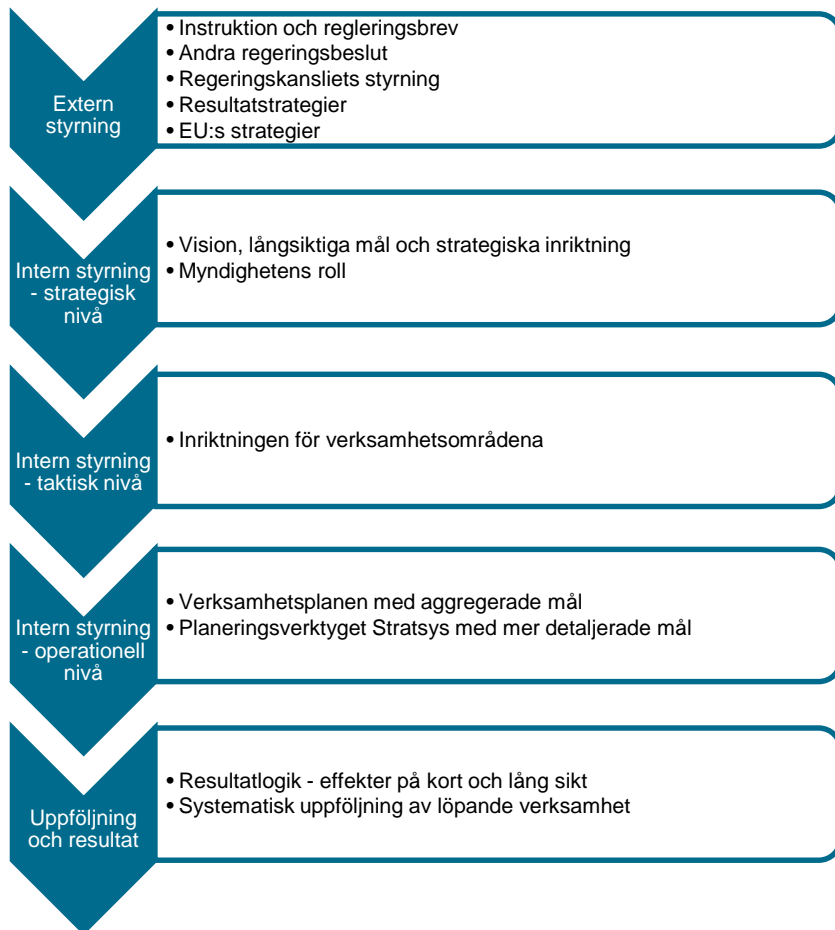
Källa: Svenska institutets årsredovisning 2014

3.4 Den interna styrningens struktur

Vid planeringen och styrningen av sin verksamhet måste Svenska institutet ta hänsyn till ett antal förutsättningar av både extern och intern karaktär. Det handlar bland annat om hur myndigheten ska operationalisera sina uppgifter och regeringens ambitioner i konkret verksamhet, hur man ska använda de tilldelade resurserna på bästa sätt och hur myndigheten ska beakta förändringar i omvärlden. Myndighetsledningen ska också väga in myndighetens egna ambitioner med verksamheten.

Figur 4 illustrerar hur Svenska institutets styrning är tänkt att fungera, det vill säga hur myndighetens uppdrag och regeringens styrning ska omvandlas till verksamhetsresultat.

Figur 4 Svenska institutets styrning



Innehållet i den externa styrningen redovisade vi i kapitel 2. I det följande beskriver vi de delar i figuren som avser den interna styrningen på strategisk, taktisk och operationell nivå. Vi beskriver också strukturen för uppföljningen och hur Svenska institutet avser att mäta sina resultat. Svenska institutets resultat och hur myndigheten redovisar dessa behandlar vi däremot i kapitel 4.

3.4.1 Intern styrning på strategisk nivå

I sin interna styrning utgår Svenska institutet från en vision, långsiktiga mål och strategisk inriktning samt en definition av myndighetens roll. Tillsammans med regeringens styrning utgör detta utgångspunkten för den mer operationella styrningen av verksamheten.

Vision, långsiktiga mål och strategisk inriktning

Svenska institutets vision är en värld där:

- Individer och stater samverkar för en rättvis och hållbar global utveckling.
- Sverige har en relevans som samarbetsland.
- Svenska institutet uppfattas som en av världens mest effektiva och innovativa organisationer inom långsiktigt relationsbyggande och förtroendeskapande.

Svenska institutets långsiktiga mål och strategiska inriktning innebär ingen nämnvärd konkretisering av regeringens övergripande mål. Myndighetens långsiktiga mål är att bidra till de övergripande politiska målen sysselsättning och tillväxt i Sverige, demokratisk utveckling i samarbetsländer samt en hållbar utveckling i närområdet och globalt. Enligt den strategiska inriktningen ska verksamheten präglas av långsiktighet, målgruppsanpassning, ömsesidighet, samverkan och partnerskap.

Myndigheten har även en värdegrund med ledorden samarbete, ny-tänkande och förtroende.

Myndighetens uttolkning av sin roll

Svenska institutet har ansett det viktigt att tydliggöra sin roll, bland annat i förhållande till andra som främjar svenska intressen i utlandet. Myndigheten har definierat rollen som följande:

- Vara expertorganisation för att följa, analysera och främja bilden av Sverige i andra länder.
- Kommunicera Sverige och svenska kompetenser, erfarenheter och värderingar ur ett brett perspektiv.

- Bygga långsiktiga relationer med talanger, opinionsbildare och beslutsfattare i andra länder.

Svenska institutet ser sig också ha en roll i kontakterna med länder som övergår från att vara biståndsmottagare till att bli en handelspartner för Sverige.

3.4.2 Intern styrning på taktisk nivå

Inriktningen för verksamhetsområdena

Svenska institutets interna styrning på taktisk nivå omfattar inriktningen för verksamhetsområdena. Inriktningen fastställs av generaldirektören i samband med att verksamhetsplaneringen startar. Inriktningarna avser tre år och beskriver myndighetens mål och inriktning för respektive verksamhetsområde.

I verksamhetsinriktningen för 2016–2018 för området Skapa intresse och förtroende för Sverige anger myndigheten flera målbilder. Ett exempel på mål för 2018 är:

”Svenska institutet utnyttjar bättre bredden i myndighetens samlade uppdrag, till exempel genom att systematiskt använda alumner från stipendieverksamhet och ledarskapsprogram och aktörer inom svenskundervisningen som resurser i främjandearbetet.”

3.4.3 Intern styrning på operationell nivå

Verksamhetsplanering

Verksamhetsplaneringen utgår från myndighetens vision och strategiska inriktning, de treåriga inriktningarna för verksamhetsområdena och de årliga planeringsanvisningarna. Den operativa planeringen ska resultera i mål för prestationsområden och prestationer. Detta arbete inleds efter att generaldirektören har fattat beslut om planeringsanvisningar. Anvisningarna för 2016 är förhållandevis detaljerade samtidigt som många mål och prioriteringar är relativt övergripande.

Operationalisering av målen

Myndigheten bryter ned de mer långsiktiga målen till mål per verksamhetsområde, prestationsområde och prestation. Prestation är den lägsta nivån på vilken myndigheten planerar och följer upp verksamheten.

Vi ger ett exempel på hur målkedjan från instruktionen till en enskild prestation kan se ut. Det exempel vi har valt avser ett ledarskapsprogram, Young Leaders Visitors Programme (YLVP).⁴⁰ Det framgår att målen på de högre, aggregerade nivåerna är mindre konkreta och saknar referenspunkter till vilka det går att relatera ett utfall.

- **Instruktionen**

Svenska institutet ska främja en demokratisk, rättvis och hållbar global utveckling.

- **Verksamhetsområde Utveckling i omvärlden**

Syftet med Svenska institutets verksamhet inom biståndet är att skapa hållbara relationer, nätverk och läroprocesser mellan aktörer i Sverige och i utvecklingsländer för att stärka demokrati, öppenhet, jämställdhet och respekt för mänskliga rättigheter. Svenska institutet inriktar sin verksamhet på områden där Sverige och svenska kompetenser är relevant och efterfrågade. Svenska institutets mål är att skapa stärkt kompetens och kunskap, samt långsiktiga relationer med och mellan individer och institutioner.

- **Prestationsområde Ledarskapsprogram**

Prestationsområdesmål: Deltagarna i Svenska institutets ledarskapsprogram ska efter programmen ha ökat sin kunskap och kompetens för att aktivt kunna verka för positiva sociala och demokratiska förändringar i sin lokala miljö. Därigenom bidrar programmen till utveckling i de aktuella länderna och förbättrade villkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Gemensamma prestationsnära effekter:

1. Deltagarna får stärkt kompetens och förmåga att driva förändringsprocesser.
2. Starka och långsiktiga relationer skapas med och mellan individer och institutioner i våra samarbetsländer.

⁴⁰ Young Leaders Visitors Programme är ett interkulturellt ledarskapsprogram som riktar sig till unga ledare i Sverige och i MENA-regionen. Här redovisar vi ett urval ur målkedjan för YLVP. Hela målkedjan för YLVP finns i bilaga 2 där vi även redovisar målkedjan för ledarskapsprogrammet SIMP Kina.

- **Prestation YLVP**

Prestationsnära effektmål (2 av totalt 7 mål)

1. Minst 90 procent av deltagarna ska ange att de skulle rekommendera programmet till andra.
2. Minst 75 procent av deltagarna ska anse att programmet har gett dem ny kunskap om sociala medier som ett verktyg för att bygga nätverk och driva arbete för utveckling och social förändring.

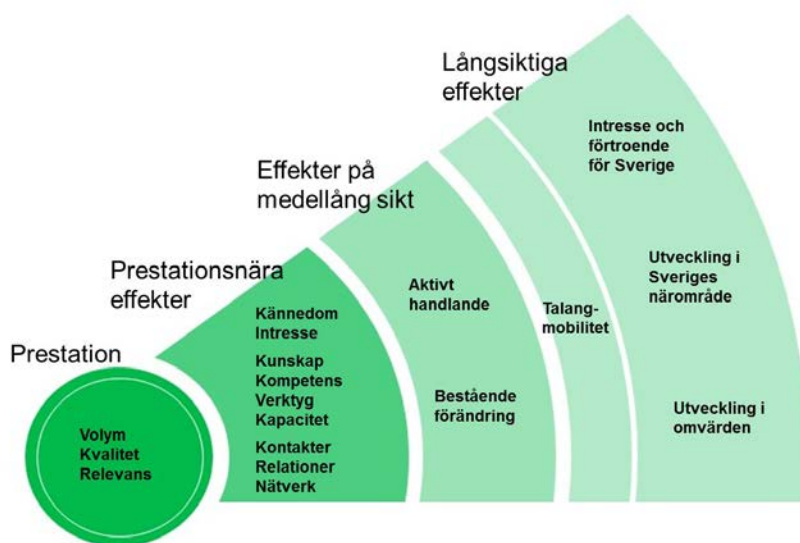
Leveransmål (2 av totalt 4 mål)

2. 28–30 deltagare ska genomgå programmet.
3. Programmets första modul ska genomföras i Stockholm/Malmö, 17 maj–5 juni.

3.4.4 Uppföljning av resultat och verksamhet

Svenska institutet har tagit fram en modell (Struten) som illustrerar myndighetens resultatlogik. Struten avser att tydliggöra vilken typ av effekter myndigheten vill uppnå med verksamheten och på vilken sikt man kan förvänta sig att dessa effekter ska uppstå. Struten kan fungera som ett stöd för ett mer enhetligt förhållningssätt till uppföljning och utvärdering.

Figur 5 Svenska institutets resultatlogik, "Struten"



Källa: Resultatstyrning på SI, 2015-08-31

Resultatlogik – effekter på kort och lång sikt

Resultatlogiken utgår från Svenska institutets prestationer, det vill säga det som myndigheten genomför för att uppnå resultat. Prestationsnära effekter uppnås genom leveranser till beställare eller målgrupp och beskrivs som direkta effekter på prestationens målgrupp. Enligt Svenska institutet bör mål på denna nivå i så stor utsträckning som möjligt formuleras enligt SMART-kriterierna.⁴¹ Prestationsmål som styr hur man lägger upp projekt för att nå resultatmålen i termer av tid, kostnad och kvalitet bör helt utgå från dessa kriterier. Effekter på medellång sikt avser effekter på individ-, organisations- och landnivå. Effekter på lång sikt ska svara mot de övergripande målen för verksamhetsområdena och för myndigheten, det vill säga vad resultatet av en insats ska leda eller bidra till. Effekter på medellång eller lång sikt definieras ofta som ökat

⁴¹ SMART-kriterierna innebär att målen ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta.

förtroende eller någon typ av aktivt handlade hos myndighetens målgrupper.

Systematisk uppföljning av löpande verksamhet

Svenska institutets ambition är att följa upp prestationsnära effekter. Under 2014 införde myndigheten dels modeller för rapportering och uppföljning, dels ett budgetverktyg och en modell för riskhantering.

Myndigheten följer upp verksamheten enligt förutbestämda intervall. Terialuppföljningen ligger till grund för eventuella revideringar av budget och verksamhetsplan. Särskilda utredningsfrågor kan också ingå i tertialuppföljningen. Ett exempel på detta var att följa upp förvaltningskostnaderna inför andra tertialet 2015. Dessutom analyserar myndigheten verksamhetsresultaten vid årliga analysmöten.

Figur 6 **Årsöversikt för uppföljning av verksamheten**

Intervall	Område	Användningsområde
Månadsuppföljning	Fokuserar på den ekonomiska uppföljningen.	Dialog mellan enhetschef och avdelningschef.
Tertialuppföljning	Verksamhet och ekonomi samt i vissa fall särskilda utredningsfrågor.	Alla medarbetare och chefer ska göra en bedömning av verksamheten. Underlag för att revidera verksamhetsplanen och budgeten.
Årligen	Ordinarie årlig rapportering.	Underlag för årsredovisningen. Utgår från analysmöte.
Löpande	Samtliga projekt Uppföljning enligt Snurran. ⁴²	Fokus på tolkning av resultat och lärande.

Källa: Statskontorets sammanställning av information från Svenska institutet

Enhetscheferna redovisar utfallet från analysmötena på nivån prestationsområde. De prestationer myndigheten avser att rapportera i årsredovisningen är i fokus. Avsikten är att diskutera prestationsnära effekter och mer långsiktiga effekter samt måluppfyllelse per prestation och prestationsområde. Därutöver ska man även bedöma om de valda prestationerna var bättre än alternativa åtgärder.

⁴² Snurran är en myndighetsgemensam arbetsmetod för projekt och program.

3.5 Utmaningar i planering och uppföljning

Våra intervjuer med Svenska institutets chefer ger sammantaget en bild av att myndighetens planering och uppföljning av verksamheten i stort sett fungerar bra. Införandet av det it-baserade planeringsverktyget Stratsys har gett en bättre överblick över verksamheten. Det har även bidragit till att planeringen och uppföljningen har blivit effektivare. Cheferna anser även att tertialuppföljningen fungerar som tänkt och att myndigheten har kontroll på sin finansiering och kostnadsfördelning.

Samtidigt som Svenska institutets planering och uppföljning tycks fungera bra, har vi i vår analys uppmärksammat några förbättringsområden och utmaningar för myndigheten.

3.5.1 Samordningen med UD:s planering kan förbättras

Svenska institutet anser att myndigheten inte involveras tillräckligt i Utrikesdepartementets (UD FIM) och utlandsmyndigheternas planering av Sverigefrämjande insatser. Det gäller både utlandsmyndigheternas främjandeplanering och Utrikesdepartementets beslut om den så kallade främjandekalendern. I främjandekalendern ger departementet signaler till utlandsmyndigheterna om vilket tematiskt fokus de ska ha i sitt främjande. Detta sker enligt Svenska institutet inte i samråd med myndigheten.

Utlandsmyndigheternas årliga främjandeplaner är viktiga för Svenska institutets planering av hur myndigheten på bästa sätt ska stödja dem i sitt uppdrag. Hittills har utlandsmyndigheterna sänt sina främjandeplaner till Utrikesdepartementet i mitten av december för att i slutet av januari få besked från departementet om tilldelade medel. Då befinner sig Svenska institutet i slutskedet av sin planering för nästa år. Detta får till följd att utlandsmyndigheterna senare under året efterfrågar material och stöd från Svenska institutet som myndigheten inte har planerat för och därmed riskerar att inte ha tillräcklig kapacitet för att ta fram.

3.5.2 Regeringskansliets uppdrag påverkar planeringen

Svenska institutet har vid våra intervjuer framfört att myndighetens planering och egna prioriteringar påverkas när Regeringskansliet ger ope-

rativa styrsignaler för verksamheten vid sidan av de formella styrdokument. Svenska institutet avser framför allt de uppdrag till myndigheten som Regeringskansliet fattar beslut om inom ramen för samarbetet i Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet (NSU). Som vi nämnde i kapitel 2 är Utrikesdepartementets enhet för främjande och EU:s inre marknad (UD FIM) ordförande i NSU.

Eftersom arbetet i NSU ofta handlar om allmänna utgångspunkter för främjandet tenderar det som nämnden kommer överens om ofta att bli arbetsuppgifter för Svenska institutet. En del uppgifter blir mer varaktiga än andra. Svenska institutet anser att nämnden har blivit för operativ sedan strategin för Sverige bilden togs fram.

3.5.3 Behov av bättre dokumentation och kriterier

Enligt Svenska institutet finns det två förbättringsområden i den årliga uppföljningen. Dels behöver myndigheten ta fram kriterier för måluppfyllelse för att uppföljningen ska bli mer enhetlig. Dels behöver myndigheten förbättra dokumentationen av analysmötena för att grunden för bedömningarna ska framgå tydligare. Även Riksrevisionen har vid sin granskning pekat på detta.⁴³

Svenska institutet planerar att ha bedömningsnivåer för måluppfyllelsen på plats inför arbetet med årsredovisningen för 2015. Med bedömningsnivåer avser myndigheten vad som exempelvis innebär tillfredsställande eller goda resultat. I framtiden kommer även dokumentationen av de årliga analysmötena att bli mer systematisk. Dokumentationen ska omfatta de bedömningar som myndigheten har gjort från prestationsnivå till prestationsområdesnivå.

3.5.4 Riksrevisionen har pekat på utvecklingsområden

Riksrevisionen har i de senaste årens granskningar pekat på ett antal utvecklingsområden för Svenska institutet, utöver behovet att förbättra bedömningen av sin måluppfyllelse. Sådana områden har exempelvis

⁴³ Riksrevisionen 2015-04-08, *Iakttagelser från granskning av Svenska institutets årsredovisning 2014*.

rört rutiner för planering, uppföljning och prognoser (bemyndigandemamar) och Östersjöenhetens hantering av projektstöd.⁴⁴ Enligt en granskning från KPMG har Svenska institutet även ett visst behov av att förtydliga rutiner och system för antikorruption och oegentligheter. Exempelvis borde myndigheten beskriva sina risker tydligare.⁴⁵

Såvitt vi kan bedöma har Svenska institutet varit lyhörd för Riksrevisionens synpunkter.

3.6 Prioriteringar i verksamheten

Likt andra myndigheter behöver Svenska institutet prioritera bland sina uppgifter och insatser. Svenska institutet anger dessutom att medarbetarnas tid utgör en trång sektor inom vissa prestationsområden.⁴⁶ Svenska institutets möjligheter att prioritera begränsas till en del av faktorer som ligger utanför myndighetens kontroll, det vill säga ramar eller prioriteringar som är angivna av regeringen eller andra. Till exempel inom Sverigefrämjandet har Svenska institutet prioriterade sakområden i form av regleringsbrevets tematiska prioriteringar.

3.6.1 Prioriteringar på en övergripande nivå

I planeringsanvisningarna anger Svenska institutets ledning myndighetens övergripande prioriteringar. I verksamhetsplanen sätter myndigheten sedan en stor del av prioriteringarna för det kommande året. Svenska institutets inriktning för verksamhetsområdena 2016–2018 ger också en bild av hur myndigheten vill inrikta verksamheten under de närmsta tre åren. Bland annat anger myndigheten vissa uppgifter och frågor som man avser att inrikta sig på eller prioritera.

3.6.2 Valet av insatser ska bidra till ett mervärde

En utgångspunkt för Svenska institutets prioriteringar är att välja insatser där myndighetens medverkan innebär ett mervärde. Med mervärde avser myndigheten insatser där man har komparativa fördelar och tillför

⁴⁴ Riksrevisionens revisionsrapporter avseende Svenska institutets årsredovisning 2012 och 2013, Riksrevisionens iakttagelser 2015-04-08 från den löpande granskningen av Svenska institutet under 2014. Svenska institutets svar 2014-05-23 på Riksrevisionens iakttagelser 2014-03-21 från den löpande granskningen under 2013.

⁴⁵ KPMG 2015-10-05, *Svenska institutet – Granskning av intern styrning och kontroll*.

⁴⁶ Svenska institutet 2015-09-25, *Tertialrapport 2 2015*.

något nytt som ingen annan aktör erbjuder. Ett område som Svenska institutet anser är viktigt att prioritera är till exempel talang. Talangmobilitet ska genomsyra hela verksamheten. Svenska institutet ska prioritera insatser i länder där man bedömer att det är mest angeläget att främja Sveriges internationella ställning och där myndigheten bäst kan bidra till en hållbar global utveckling.

3.6.3 Viktigt att avsätta medel till förvaltningskostnader

Svenska institutet använder delar av sitt myndighetsanslag för att täcka förvaltningskostnader för sådan verksamhet som finansieras med sakanslag. I dessa fall har förvaltningskostnaderna varit högre än de belopp som har öronmärkts på det aktuella sakanslaget för detta ändamål. Det innebär i praktiken att myndigheten prioriterar den verksamhet som finansieras med sakanslag framför verksamhet som man annars hade kunnat planera och genomföra med myndighetsanslaget, framför allt verksamhet inom Sverigefrämjandet. Vi återkommer till förvaltningskostnaderna i avsnitt 4.4.

3.6.4 Geografiska prioriteringar möjliga inom främjandet

För främjandeverksamheten har Svenska institutet ett utrymme att påverka de geografiska prioriteringarna. I främjandet arbetar Svenska institutet i dag mot ett tjugotal prioriterade länder. Urvalet har gjorts i samråd med berörda departement och i dialog med utlandsmyndigheterna. Svenska institutets lista är snarlik regeringens lista över länder som är prioriterade från handelssynpunkt.

I de prioriterade länderna genomför Svenska institutet mer omfattande aktiviteter för främjande och relationsskapande. För att öka genomslaget avser myndigheten dock att minska antalet prioriterade länder och istället arbeta med utgångspunkt från ett regionalt perspektiv. Man planerar att utgå från elva regioner där länder som har ambassader med kapacitet att hantera ett större utbud av insatser är tänkta att fungera som ett nav. I syfte att effektivisera främjandeverksamheten avser Svenska institutet att planera sin geografiska närvaro för en treårsperiod.

3.6.5 Mer styrda geografiska prioriteringar i biståndet

I den biståndsfinansierade verksamheten är Svenska institutet i många delar förhållandevis styrd i sina geografiska prioriteringar. Prioriteringarna ligger dock inte fast över tid utan kan förändras med anledning av regeringens politik eller omvärldsförändringar i övrigt. Regeringens resultatstrategier brukar till exempel gälla för en period om tre till fem år. I närområdet påverkar exempelvis det politiska läget i Ryssland Svenska institutets möjligheter att bedriva verksamhet i landet.

Det finns vissa möjligheter för Svenska institutet att snäva in de givna geografiska ramarna. Ett sådant exempel är stipendieverksamheten där Svenska institutet diskuterar en snävare geografisk prioritering för ett av programmen.

3.6.6 Viktigt att prioritera men också att prioritera bort

Vid våra intervjuer har det framträtt en bild av att även när ledningen vill prioritera så har man samtidigt svårt att prioritera bort. Detta har ibland lett till att Svenska institutet har genomfört insatser som inte omfattas av myndighetens strategi eller planering. Om detta stämmer finns det risk för att myndigheten inte kan fokusera på uppgifter som borde prioriteras.

Flera av de vi har intervjuat har pekat på vikten av långsiktiga tematiska prioriteringar och att man måste acceptera att verksamheten inte kan vara relevant för alla. Det anses nödvändigt med tydliga prioriteringar för att medarbetarna ska få en rimlig arbetssituation. De medarbetare vi har pratat med upplever att det i hög grad är upp till den enskilde att prioritera i det dagliga arbetet, vilket ibland kan vara svårt när man inte vet vad som är viktigast för myndigheten som helhet.

3.7 Det interna utvecklingsarbetet

Svenska institutet har sedan 2011 drivit ett stort antal utvecklingsprojekt samtidigt som verksamheten har växt och omorganiserats. Vi sammanfattar några av de större utvecklingsinsatserna, även om vi tidigare har berört en del av arbetet.

3.7.1 Bättre infrastruktur för styrning och uppföljning

Svenska institutets arbete med att vidareutveckla processerna för den interna styrningen och uppföljningen syftade till att skapa bättre förutsättningar för god styrning mot bakgrund av myndighetens växande verksamhet. Dels behövde styrprocessen bli mer transparent, dels behövde ledningen bättre stöd och underlag för att planera och styra verksamheten och resurserna. Myndigheten behövde även utveckla den ekonomiska förvaltningen.⁴⁷ Genom dessa insatser har Svenska institutet lagt fast en infrastruktur för bättre kontroll av verksamheten, tidsanvändningen och kostnaderna. Därmed har myndigheten förutsättningar för att arbeta mer systematiskt med såväl nyckeltal som effektiviseringar. Man planerar nu att ta ett steg vidare i denna riktning.

Svenska institutet fortsätter sitt arbete med att se över och utveckla sina interna processer och rutiner. Dels fortsätter arbetet med att implementera tidigare insatser, dels startar myndigheten nya utvecklingsprojekt. Svenska institutet bedömer att myndigheten bland annat behöver förtydliga hur olika verktyg och metoder förhåller sig till varandra och förbättra tidredovisningen.

3.7.2 Förbättrade rutiner för hantering av stipendier

Svenska institutet har genomfört ett omfattande arbete för att förbättra rutinerna för utbetalning av stipendier. Arbetet har även handlat om att göra handläggningen rättssäker och mer effektiv. Myndigheten har utvecklat ärendehanteringssystemet Sirius för att ge bättre stöd för handläggningen av bland annat stipendier. Utvecklingsarbetet har varit nödvändigt för att kunna hantera det ökade antalet utbetalningar till följd av den ökade anslagstilldelningen.

3.7.3 Gemensam arbetsmetod för en enhetligare process

Svenska institutet har tagit fram en myndighetsgemensam arbetsmetod (Snurran) för såväl projekt som programverksamhet. Som ett led i arbetet ska man bedöma hur en insats bidrar till de långsiktiga effektmålen och myndighetens strategiska mål. Projektets eller programmets slutfas omfattar eventuella effektutvärderingar. Även om flera har uttalat sig

⁴⁷ Svenska institutet 2014-06-16, *Tertialrapport 1 2014*.

positivt om Snurran som ett stöd för verksamheten, så har de även pekat på att modellen kan förbättras.

3.7.4 En utvecklingsstrategi ska tas fram 2016

Svenska institutet har hittills inte haft en sammanhållen plan för det interna utvecklingsarbetet. Under 2016 planerar dock myndigheten att ta fram en utvecklingsstrategi där man anger målen för det fortsatta utvecklingsarbetet.⁴⁸ Myndigheten kommer även att fortsätta det tidigare arbetet med att kartlägga de interna stödprocesserna för att se hur de fungerar.

Våra intervjuer visar att det pågående utvecklingsarbetet i stora delar uppfattas som positivt, men att alla delar i den interna styrningen ännu inte har satt sig. Exempelvis finns det viss osäkerhet i hur man ska använda system och dokument. Även rollfördelningen mellan avdelningschefer och enhetschefer kan bli tydligare.

3.8 En belastad verksamhet

Svenska institutet har genomfört många förändringar i organiseringen, arbetssättet och den interna styrningen parallellt med att verksamheten har ökat i volym. Våra intervjuer, men även myndighetens riskanalys och tertialrapporter, ger sammantaget en bild av att förändringarna och de många gånger utdragna processerna för genomförandet har medfört en belastning på organisationen. Detta har också påverkat arbetsmiljön negativt för en del medarbetare.

3.8.1 Hård belastning på ekonomifunktionen

Den ekonomiadministrativa funktionen blev särskilt hårt belastad när myndigheten fick kraftigt ökade biståndsanslag. Antalet utbetalningar av stipendier ökade i takt med anslagstilldelningen och myndigheten uppger att det har varit en utmaning att hantera detta på ett fullgott sätt för både handläggare och ekonomipersonal. Kompetensen vid den ekonomiadministrativa funktionen var heller inte helt ändamålsenlig i förhållande till det mer komplexa uppdraget.

⁴⁸ Svenska institutet 2015-06-24, *Planeringsanvisningar för verksamheten 2016*.

Flera av de medarbetare som vi har pratat med har sedan några år varit oroliga för de negativa konsekvenser som kan uppstå för verksamheten och mottagarna om pengar inte betalas ut eller rekvideras i tid. Ledningen fångade hösten 2014 upp denna verksamhetsrisk och anlät konsulter för att täcka upp för bland annat sjukskrivna. Svenska institutet har därefter nyrekryterat och sjukskrivna har börjat komma tillbaka i tjänst. De medarbetare som vi har intervjuat pekar dock på att ekonomifunktionen fortfarande är skör och storleksmässigt inte matchar kärnverksamhetens behov.

3.8.2 Upphandlingsstödet anses inte vara tillräckligt

Flera medarbetare pekar på att det interna juridiska stödet för upphandling inte är tillräckligt i förhållande till den ökade verksamhetsvolymen. Myndigheten använde sig tidigare av en upphandlingskonsult, men har nu en anställd förvaltningsjurist som ska ge sådant stöd. Till stöd för upphandlingen har medarbetarna även en policy och riktlinjer för upphandling.

Den bild flera medarbetare ger vid våra intervjuer är att en jurist inte räcker för att ge projektledarna det stöd de behöver för att kunna hantera det ökade antalet upphandlingar och avrop samt de striktare upphandlingsreglerna. Projektledare känner sig ofta utsatta eftersom de ansvarar för upphandlingar som kan omfatta många miljoner kronor. De uppfattar också att juristen inte har tid att ta ett helhetsgrepp om myndighetens upphandling för göra den mer effektiv.

3.8.3 Visst missnöje med ledarskap och styrning

Medarbetarundersökningen från hösten 2015 visar att satsningen på chefernas ledarskapsutveckling inte har nått sitt syfte fullt ut. Ett resultat som sticker ut i förhållande till andra är ett visst missnöje med ledarskap och styrning i myndigheten. Medarbetarna anser inte heller att ledningen är tillräckligt öppen och samstämmig i sin kommunikation.⁴⁹

Trots att ledningen har en vision och flera strategier för verksamheten tycker medarbetarna att det inte är tillräckligt tydligt vart myndigheten

⁴⁹ I enkäten används begreppet ledningen respektive närmaste chef. Det har varit upp till varje medarbetare att tolka om ledningen innefattar avdelningscheferna.

är på väg. Det framkommer i våra intervjuer med medarbetare och fackliga organisationer. Någon uttrycker det som att styrningen drunknar i de ordrika styrdokumenterna och att den därför blir svår att ta till sig. De specifika arbetsuppgifterna eller mer verksamhetsnära prestationerna uppfattas dock som tydliga.

Vissa chefer menar också att ledningens serviceinriktade ambition och vilja att svara upp mot de olika målgruppernas behov bidrar till att myndighetens förhållningssätt blir för öppet och brett. Därför blir det också svårt att prioritera och sätta gränser.

3.8.4 Den höga sjukfrånvaron uppges minska

Sjukfrånvaron i Svenska institutet ökade 2012 och har sedan dess varit högre än den genomsnittliga sjukfrånvaron i staten. Många långtidssjuka förklarar till stor del den höga sjukfrånvaron. Svenska institutet satte 2012 upp som mål att inte ha någon arbetsrelaterad långtidssjukskrivning 2015.⁵⁰ Myndigheten kommer inte att nå målet, men uppger att sjukfrånvaron har minskat under det senaste året.

Tabell 3 Sjukfrånvaron i Svenska institutet respektive staten totalt i procent av tillgänglig arbetstid samt andel långtidssjuka (>=60 dagar) i procent av total sjukfrånvaro 2011–2014

	2011	2012	2013	2014
Total sjukfrånvaro, Svenska institutet	1,3	3,6	3,8	4,8
Andel långtidssjuka, Svenska institutet	16,1	70,3	58,8	70,9
Total sjukfrånvaro, staten	2,9	3,0	3,2	3,4
Andel långtidssjuka, staten	45,4	45,6	43,2	50,7

Källa: Svenska institutets årsredovisningar samt Statskontorets rapporter Sjukfrånvaron i staten

Den höga sjukfrånvaron har bidragit till att Svenska institutet nu anser sig arbeta mer systematiskt med frågor om arbetsmiljö och hälsa.

⁵⁰ Svenska institutet 2012-11-12, *Riktlinjer för långtidssjukskrivning och rehabilitering*.

3.8.5 Mer samarbete i organisationen efterlyses

Flera av de medarbetare som vi har intervjuat menar att verksamheten skulle tjäna på om samarbetet både inom och mellan enheterna ökade i syfte att dra nytta av varandras kompetenser och erfarenheter. Myndighetsledningen är av samma uppfattning. Att samarbeta eller arbeta i team verkar inte vara särskilt utbrett och är då oftast initierat av medarbetarna själva. En medarbetare uttrycker det som att projekt ofta bedrivs som enmansföretag, en annan som att myndigheten består av många små institut.

En starkt individbaserad verksamhet ökar verksamhetens sårbarhet och effektivitet. Ledningen arbetar därför för att öka samarbetet. Inför 2016 har ledningen till exempel ställt krav på vissa enheter att samplanera. Samtidigt menar andra som vi har pratat med att den splittrade finansieringen av verksamheten i viss mån begränsar samverkan. Att enhetscheferna samverkar mer nu än tidigare är dock många eniga om. Vissa pekar också på att det faktum att verksamheten är spridd på två länder och på två orter i Sverige inte heller underlättar samarbetet, den vardagliga kontakten eller organisationens effektivitet.

3.8.1 Behov av att fullfölja olika processer

Allt det nya har ännu inte satt sig, men de flesta verkar överens om att verksamheten sakta men säkert börjar stabiliseras. Samtidigt finns det en viss frustration bland medarbetarna över att myndigheten ibland inte fullföljer det som har påbörjats och beslutats. Det gäller till exempel det funktions- och aktivitetsbaserade arbetssättet i Stockholm. Efter en uppföljande enkät har myndigheten gjort vissa justeringar i den fysiska miljön, men hade i november 2015 ingen konkret plan för hur den ska införa det nya arbetssättet. Myndigheten kommer att behandla frågan inom ramen för projektet Medarbetarskapsåret 2015/16. Att myndigheten har lite för höga ambitioner i det interna utvecklingsarbetet bekräftar också av ledningen.⁵¹

⁵¹ Svenska institutet 2015-09-25, *Tertialrapport 2 2015*.

3.9 Statskontorets iakttagelser

Svenska institutet har en svår uppgift att hantera det mångfacetterade uppdraget. Därtill är verksamheten lokaliserad till tre orter i två länder. Myndigheten har hanterat komplexiteten genom att införa en i stora delar funktionsbaserad organisation och en verksamhetsindelning som skär över finansieringskällor och uppgifter. Svenska institutet arbetar fortsatt med att försöka skapa en sammanhållen myndighet.

Den kraftigt ökade tilldelningen av biståndsmedel för stipendier och den från Sida tillförda Östersjöenheten har varit två av Svenska institutets utmaningar de senaste åren. De två förändringarna sammanföll dessutom i tiden. Till följd av översynen av Östersjöverksamheten avser regeringen under 2016 att förtydliga sin styrning av verksamheten, samtidigt som Svenska institutet justerar sin organisation. För att kunna hantera de ökade medlen för stipendier har Svenska institutet anpassat it-stödet och gjort andra förändringar för att göra handläggningen rätts-säker och mer effektiv. Bland annat ekonomifunktionen har varit hårt ansträngd de senaste åren.

Svenska institutet har sedan 2011 bedrivit ett relativt omfattande utvecklingsarbete även på andra områden. Ett prioriterat område har varit att skapa en bättre grund för att styra, följa upp och redovisa verksamheten. Det finns en tydlig process för löpande styrning, planering och uppföljning av ekonomi och verksamhet. Myndighetens förutsättningar att beräkna och följa upp förvaltningskostnaderna har förbättrats sedan man införde tidredovisning. Efterfrågan av stöd från utlandsmyndigheterna och Regeringskansliet löpande under året kan dock försvåra myndighetens planering och prioriteringar. Detsamma gäller uppdrag eller andra typer av styr signaler som kommer från Regeringskansliet.

Vad gäller den interna resultatstyrningen har Svenska institutet i olika dokument tolkat och operationaliserat uppdraget. Bland annat har myndigheten en kedja med mål från de instruktionsenliga uppgifterna till enskilda prestationer. På prestationsnivå är målen i större utsträckning mer konkreta och möjliga att följa upp resultaten mot. På de mellanliggande nivåerna i kedjan är målen inte av sådan karaktär, vilket gör det svårt att bedöma resultat och måluppfyllelse på en mer aggregerad nivå.

Svenska institutet arbetar kontinuerligt med att förbättra verksamheten och ska under 2016 ta fram en strategi för det fortsatta utvecklingsarbetet. Mycket talar också för att tidigare genomförda förändringar i ledningen och styrningen av verksamheten ännu inte har satt sig. Medarbetarna visar visst missnöje med ledning och styrning av verksamheten och tycker till exempel inte att det är tydligt vart myndigheten är på väg.

4 Verksamhetens resultat

Svenska institutet ska liksom alla myndigheter varje år redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till sina instruktionsenliga uppgifter och andra beslut av regeringen. Myndighetens uppföljning och utvärdering av verksamheten är ett viktigt instrument för att bland annat säkerställa att man når de resultat som förväntas. För att komplettera Svenska institutets bedömning av resultaten och synergier mellan främst den biståndsfinansierade och Sverigefrämjande verksamheten har vi frågat några av myndighetens viktigare intressenter hur de ser på verksamheten, resultaten och potentiella synergier.

4.1 Uppföljning av verksamhetens resultat

Av Svenska institutets resultatlogik framgår hur myndigheten ser på mål och effekter. Myndigheten sätter mål som är konkreta och uppföljningsbara främst på prestationsnivå. Uppföljningen av resultat och effekter, både på en mer aggregerad nivå och på längre sikt, försvåras av att myndighetens mål för verksamhetsområden och långsiktiga mål inte är så konkret formulerade. Men vad är då ett bra resultat av Svenska institutets verksamhet?

4.1.1 Varierande svar på vad som är ett bra resultat

När vi har bött Svenska institutets chefer och medarbetare att ge exempel på bra resultat av verksamheten har vi fått svar av olika karaktär och räckvidd. Några exempel på bra resultat är när myndigheten har använt årets tilldelade medel eller fått ett stort antal besökare vid ett evenemang, när alumner hamnar på inflytelserika poster eller när myndigheten har åstadkommit attitydförändringar i världen.

De vi har samtalat med på Svenska institutet verkar eniga om att myndighetens dilemma är att verksamheten i hög grad syftar till att uppnå olika typer av förändring på lång sikt, medan myndigheten koncentrerar

sig på att mäta resultat på kort sikt. Vissa pekar därför på att myndigheten i högre grad behöver följa upp och utvärdera verksamhetens effekter på längre sikt. Någon framhåller att myndigheten till exempel har försökt att få utlandsmyndigheterna att ta en del av ansvaret för att följa upp de långsiktiga effekterna för olika främjande aktiviteter. Det har i praktiken visat sig vara svårt eftersom utlandsmyndigheterna har hög personalomsättning.

4.1.2 Styrdokument för resultatuppföljning är på plats

Svenska institutet har tagit fram styrdokument för sitt arbete med att följa upp och utvärdera verksamhetens resultat. Dokumenten utgörs främst av en uppföljnings- och utvärderingspolicy samt en handledning för resultatstyrning.⁵² Policyn fastställdes 2014 och handledningen 2009. Myndigheten reviderade handledningen 2015.

Svenska institutet ska följa upp all sin verksamhet. Enligt myndigheten gör man oftast en första uppföljning i direkt anslutning till den genomförda insatsen, till exempel evenemanget eller programmet. Myndigheten uppger att man oftast gör en uppföljning även efter tre år.

4.1.3 Tydlig struktur för uppföljning på prestationsnivå

Svenska institutet har en tydlig struktur för att följa upp prestationer och prestationsnära effekter, det vill säga på den verksamhetsnivå där myndigheten i större utsträckning ska formulera mål som den kan följa upp genom någon typ av mätning. Det som mäts kan vara antalet besökare, deltagare eller stipendiater. Måtten kan även avse hur nöjda deltagarna eller besökarna är med insatsen eller aktiviteten de har tagit del av. Myndigheten använder sig även av förändringsmått som ökat intresse, ökad kunskap eller kompetens eller nya verktyg inom det aktuella temat. Därmed skapar myndigheten förutsättningar att bedöma om den uppnår ett bra resultat i dessa delar.

Måtten i sig säger dock inte något om huruvida insatsen eller aktiviteten har gett ett bra resultat om Svenska institutet inte relaterar dem till ett relevant mål. På prestationsnivå fastställer myndigheten i större utsträckning referensvärden som det går att relatera resultatet till. Ett mål

⁵² Svenska institutet 2014-11-24, *Uppföljnings- och utvärderingspolicy*. Svenska institutet 2015-08-15, *Resultatstyrning på SI*.

kan exempelvis vara att minst 90 procent av deltagarna ska uppge att de kan rekommendera programmet till andra.

4.1.4 Fem kriterier för utvärdering enligt policyn

Enligt Svenska institutets utvärderingspolicy ska utvärdering fungera som ett verktyg för att stödja myndighetens beslutsfattande, lärande, kontroll eller kommunikation. Myndigheten ska aktivt välja vad den ska utvärdera. I policyn anger Svenska institutet fem kriterier för vilka insatser som kan utvärderas. Minst ett kriterium ska vara uppfyllt för att en utvärdering ska bli aktuell:

- Nyskapande och experimentell verksamhet.
- Verksamhet med stor resursanvändning eller som har pågått en längre tid och avslutats.
- Verksamhet som har pågått en längre tid och som ska eller eventuellt ska fortsätta.
- När en verksamhet har visat sig vara av särskilt intresse för uppdragsgivare eller andra intressenter.
- När en verksamhet verkar ha fått riktigt goda resultat eller när något verkar ha gått rejält fel.

4.1.5 Policyn ger begränsad vägledning för prioriteringar

Policyn ger liten vägledning för hur Svenska institutet ska väga olika syften och kriterier mot varandra när myndigheten måste prioritera mellan flera utvärderingar. De fem kriterierna pekar dock på viktiga faktorer vid valet av utvärderingsinsatser. Det är rimligt att anta att flera av Svenska institutets verksamheter uppfyller de aktuella kriterierna under ett år. Utvärderingspolicyn utgår främst från myndighetens perspektiv. Den behandlar inte uttryckligen effektutvärderingar som syftar till att återrapportera långsiktiga effekter av verksamheten till regeringen.

Enheten för styrningsstöd ansvarar för att identifiera områden som myndigheten bör utvärdera, men även medarbetare och ledning kan lämna förslag. Generaldirektören beslutar om vad myndigheten ska utvärdera genom verksamhetsplanen. För utvärderingar föredrar myndigheten att

använda sig av konsulter. Svenska institutet har enligt verksamhetsplanen för 2015 haft för avsikt att tydliggöra sin utvärderingsverksamhet.

4.1.6 Få utvärderingar har gjorts sedan 2012

Utöver att följa upp genomförda insatser har Svenska institutet under perioden 2012–2015 gjort ett antal uppföljande studier eller utvärderingar av olika slag. Av de 17 större studier och utvärderingar som Svenska institutet har valt ut till oss betecknar myndigheten 2 som utvärderingar och 3 som effektutvärderingar (impact evaluation). Hälften av de 17 studierna avser ledarskapsprogram. Konsulter har utfört flertalet av studierna.

Figur 7 Utvärderingar och uppföljande studier 2012–2015

Område	Antal projekt	Typ av utvärdering/studie	År	Intern/extern utförare
Evenemang	2	Utvärdering (2)	2013 2014	Intern Extern
Expertbesök	1	Enkät	2012	Extern
Kommunikation	1	Studie	2012	Extern
Alumn	1	Djupenkät		Intern
Ledarskapsprogram	8	Effektutvärdering (3) Djupenkät Monitoring (3) Programlogik och uppföljning	2011–2012 (1) 2012 (2) 2013 (3) 2014 (1) 2015 (1)	Extern (7) Intern (1)
Media	3	Studie	2012 2013 2014	Extern
Svenska språket	1	Djupenkät	2013	Intern

Källa: Svenska institutet, Statskontorets sammanställning

4.1.7 Resultat utvärderade i nära anslutning till insatsen

De allra flesta av Svenska institutets uppföljande studier eller utvärderingar är gjorda i nära anslutning till insatsen. I några fall rör det sig om pilotstudier. I det urval som vi har studerat redovisar studierna oftast positiva resultat i termer av prestationsnära effekter. Författarna har ibland pekat på att de långsiktiga effekterna är mer svårbedömda. Det gäller till exempel utvärderingarna av de två evenemangen

Sweden@Zambia (kvinnligt entreprenörskap) och Seven on tour Balkan 2012 (könsrelaterat våld).⁵³

Insatsen Sweden@Zambia var ett pilotprojekt hösten 2013 med syftet att utveckla ett koncept för vidare användning. Utvärderingen var klar i mars 2014. Svenska institutet pekade på att det var för tidigt att bedöma om projektet hade uppnått målet att skapa nya arbetstillfällen och innovationsföretag. Myndigheten bedömde dock att man utifrån ett teoretiskt perspektiv på förändring kan anta att resultaten i form av nya samarbeten och ett nytt nätverk kan tänkas leda till de långsiktiga effekterna.

Insatsen Seven on tour Balkan 2012 utvärderades av en konsult under hösten 2013 genom intervjuer före respektive efter genomförandet. Insatsen bedömdes som relevant och fick ett medialt genomslag som låg i linje med målet. Det var dock svårare att bedöma om målet att öppna för en diskussion om könsrelaterat våld i det offentliga rummet på lokal, nationell och personlig nivå var uppfyllt. Utvärderaren bedömde att projektets avtryck på längre sikt sannolikt var svagt.

4.1.8 Mål är en förutsättning för utvärdering

En förutsättning för att kunna utvärdera en insats eller ett projekt är att det finns mål för insatsen som utfallet är möjligt att relatera till. Denna aspekt berör författaren till en rapport om ledarskapsprogrammet SIMP Kina:

”...However, there are no pre-defined fulfilment levels against which the success of the programme can be evaluated. Instead it will be up to the programme managers to decide whether the results achieved and documented in this report are satisfactory. ...”⁵⁴

⁵³ Svenska institutet 2014-03-09, *Utvärdering av Sweden@Zambia*. Ramböll, februari 2014, *Seven on tour Balkan 2013 – Utvärdering*.

⁵⁴ Ramböll 2014, *Monitoring of the Swedish Institute Management Programme China 2014*.

4.1.9 Plan för att utvärdera stipendieverksamheten

De biståndsfinansierade stipendieprogrammen (SI Study Scholarships) utgör en stor del av Svenska institutets verksamhet i ekonomiska termer.⁵⁵ Både regeringen och Svenska institutets insynsråd har framfört att man bör utvärdera det utökade stipendieprogrammet. Av regeringens uttalande framgår dock inte om regeringen själv avser att ta initiativ till en sådan utvärdering eller om Svenska institutet förväntas göra det.⁵⁶

Svenska institutet har uppgett att man har för avsikt att systematiskt följa upp effekterna, men menar att det än så länge har varit för tidigt att utvärdera programmets långsiktiga effekter i samarbetsländerna. Myndigheten har skjutit den utvärdering som man planerade att genomföra under 2015 på framtiden. Den nuvarande planen är att inleda en förstudie under december 2015 för att säkerställa att det finns rätt förutsättningar för att göra en gedigen utvärdering under kommande år.⁵⁷

4.1.10 Nöjda stipendiater men långsiktiga effekter osäkra

Svenska institutet följde 2014 upp de stipendiater i SI Study Scholarships som hade avslutat sina studier en tid innan eller som avsåg att avsluta sina studier under 2014. Uppföljningarna ger sammantaget en bild av att stipendiaterna är nöjda med programmen.⁵⁸ Studietiden har i regel haft en positiv inverkan på deras professionella och personliga utveckling. Stipendiaterna har som regel en önskan att hålla kvar kontakten med Sverige och med andra stipendiater. Även viljan och möjligheten att påverka utvecklingen i sina hemländer ökade efter studietiden i Sverige. De anser sig ha fått kunskaper och verktyg att bidra till utvecklingen i hemlandet. Vissa pekar dock på att det kan vara svårt att överföra de nya kunskaperna till den lokala miljön.

Om Svenska institutet ska utvärdera de långsiktiga effekterna av programmen behöver utfallet relateras till regeringens syfte med de

⁵⁵ Det är de stipendieprogram som finansieras från anslag 1:1 Biståndsverksamhet, anslagsposterna 11.4 och 11.5. Medlen för dessa uppgår till 150 miljoner kronor 2015.

⁵⁶ Prop. 2013/14:1 samt mötesanteckningar från insynsrådets möte den 2 oktober 2014.

⁵⁷ Svenska institutet 2015-02-25, *Budgetunderlag 2016–2018*.

⁵⁸ Svenska institutet 2014-08-14, *Årsuppföljning av tidigare stipendiater inom SI Study Scholarships kategori 1 och 2, 2012–2013 och Scholarship Evaluation 2014* (en sammanställning av sex enkätundersökningar under 2014).

biståndsfinansierade stipendierna. Det finns då flera aspekter som är viktiga att följa upp. Det kan röra sig om att som ett första steg följa upp i vilken utsträckning som stipendiaterna återvänder till sina hemländer. I ett andra steg kan det handla om att följa upp i vilken mån de får inflytelserika positioner utifrån vilka de fungerar eller skulle kunna fungera som utvecklings- eller förändringsagenter.

Svenska institutets sammanställning av resultaten från sex enkätundersökningar bland stipendiater under 2014 visar att endast hälften planerar att bo i hemlandet inom en nära framtid efter studierna. En tredjedel avser att bo kvar i Sverige.⁵⁹ En av undersökningarna tyder på att fortsatta doktorandstudier kan vara en orsak till att de stannar i Sverige. Myndighetens uppföljning av de 112 stipendiaterna inom SI Study Scholarships kategori 1 och 2 som avslutade sina studier under perioden 2012–2013 visar att 28 individer var yrkesverksamma i en ledande position redan en kort tid efter studietiden i Sverige.⁶⁰

4.1.11 Stort bortfall påverkar resultatens tillförlitlighet

Svenska institutet använder ofta enkäter för sin uppföljning. I de studier och utvärderingar som vi har studerat är svarsfrekvensen ibland låg. Detta påverkar naturligtvis resultatens tillförlitlighet. Vid exempelvis uppföljningen av stipendiaterna i SI Study Scholarships var svarsfrekvensen 50 procent. I den enkät som myndigheten skickade ut till drygt 6 000 alumner för ett par år sedan var svarsfrekvensen endast 30 procent. Målgruppen för enkäten var dock studenter från 1997 och framåt, vilket kan vara en förklaring.

I det första fallet bedömde Svenska institutet att den låga svarsfrekvensen möjligen förklarades av att e-postadresserna till stipendiaterna inte var aktuella. För att höja svarsfrekvensen menar Svenska institutet att myndigheten behöver jobba mer aktivt med alumnätverken för att kunna behålla kontakten med de tidigare stipendiaterna.

⁵⁹ Svenska institutet, *Scholarship Evaluation 2014*.

⁶⁰ Svenska institutet 2014-08-14, *Årsuppföljning av tidigare stipendiater inom SI Study Scholarships kategori 1 och 2, 2012–2013*.

4.2 Intressenternas omdömen

Utlandsmyndigheterna, regeringen och berörda departement samt centrala samverkanspartner är några av Svenska institutets viktigare intressentgrupper. Hur de uppfattar Svenska institutets verksamhet är viktig information för vår bedömning av myndighetens resultat. Mot bakgrund av att endast få i dessa intressentgrupper har en helhetsbild av myndighetens verksamhet har vi i våra intervjuer oftast bara kunnat beröra en avgränsad del av verksamheten. Deras omdömen ger dock indikationer på hur väl Svenska institutet fullgör sitt uppdrag.

4.2.1 Utlandsmyndigheterna är i stort nöjda med stödet

Tjänstemännen vid de utlandsmyndigheter (ambassader) som vi har intervjuat förmedlar generellt en positiv bild av Svenska institutets material och det stöd som myndigheten erbjuder. De flesta anser också att det inte finns någon annan aktör som fyller myndighetens funktion. Journalistbesöken är särskilt uppskattade av ambassaderna. De journalister som deltar brukar också tycka att Svenska institutets program är professionellt genomförda. Ambassaderna ser ofta konkreta resultat av besöken i form av inslag i medierna, även en längre tid efter besöken. Ett annat område som ambassaderna lyfter fram i intervjuerna är alumnverksamheten för tidigare stipendiater. Vi behandlar detta i avsnitt 4.6.

Främjandedagarna är en uppskattad kanal för information från Svenska institutet. Ambassaderna har i övrigt lite olika förväntningar på vilken typ av stöd som myndigheten ska ge. Till exempel menar vissa att myndigheten i större utsträckning bör driva projekt i samarbete med ambassaderna eller ta fram mer skraddarsytt material för det aktuella landet.

4.2.2 Varierande synpunkter på materialet för främjande

Ambassadernas kontakter med och behov av stöd från Svenska institutet är störst i deras Sverigefrämjande verksamhet. Myndighetens produkter för information om Sverige är efterfrågade och uppfattas i allmänhet vara relevanta. Ambassaderna bedömer också att myndigheten är lyhörd för synpunkter på materialet. Vissa menar dock att myndigheten inte tillräckligt snabbt kan ta fram nytt material som efterfrågas på politisk nivå.

En annan uppfattning som ambassaderna framför är att de har kontextuell kunskap och erfarenhet som myndigheten på ett bättre sätt skulle kunna använda när den utformar nya produkter.

På mindre ambassader och i länder där kännedomen om Sverige är låg fungerar Svenska institutets breda basutbud av material bra. Vid större ambassader och i länder där kännedomen om Sverige är god är materialet oftast inte tillräckligt. För att täcka behovet av djupare material får ambassaderna vända sig till andra svenska aktörer, exempelvis sektorsmyndigheter. Ibland driver de större ambassaderna egna projekt.

Flera ambassader säger sig ha svårt att få en överblick över Svenska institutets samlade material och stöd. De efterlyser en portal för eller tydligare paketering av myndighetens samlade erbjudanden. Svenska institutet har dock under hösten 2015 svarat upp mot detta behov genom den nya plattformen Sharing Sweden. Här har myndigheten samlat ett basutbud av fakta, utställningar, böcker och annat stödmaterial.

4.2.3 Regeringen bedömer att verksamheten når målen

Regeringen har i budgetpropositionerna de två senaste åren bedömt att Svenska institutets verksamhet sammantaget har haft god effekt för att sprida information och kunskap om Sverige i utlandet. Därmed bedömer regeringen att Svenska institutet har uppfyllt målen för den Sverigefrämjande verksamheten. Myndighetens insatser inom ramen för Östersjö-samarbetet bedöms också uppvisa goda resultat.⁶¹ Regeringen baserar sin bedömning främst på informationen i myndighetens årsredovisningar.

Regeringens redovisning av Svenska institutets verksamhet i budgetpropositionen är mest utförlig för verksamheten inom utgiftsområde 5. Det är dock svårare att utläsa hur regeringen bedömer myndighetens samlade verksamhet. Delar av verksamheten behandlas under andra utgiftsområden och det är sällan som regeringen faller omdömen om det sammantagna resultatet för området. Detta har till stor del att göra med att budgetpropositionen är strikt indelad i utgiftsområden, vilket försvårar en sammanhängande bedömning. Regeringen bedömde dock för

⁶¹ Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*, utgiftsområde 5 och prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, utgiftsområde 5.

ett par år sedan att måluppfyllelsen för verksamheten inom det internationella utvecklingssamarbetet generellt var god.⁶²

Även chefer och tjänstemän vid berörda enheter inom Regeringskansliet uttrycker i intervjuer med oss att departementen i huvudsak är nöjda med vad Svenska institutet åstadkommer. De bedömer också att myndigheten har ett gott samarbete med Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna. I den mån de har uttryckt kritiska synpunkter på verksamheten så avser det främst uppgifterna inom Östersjösamarbetet. Som vi redovisade i avsnitt 3.1.4 har Svenska institutet för avsikt organisera om verksamheten på detta område.

4.2.4 Återkommande synpunkter på årsredovisningen

Regeringskansliet har under flera år haft synpunkter på hur Svenska institutet i sin årsredovisning presenterar verksamheten och resultaten, bland annat vad gäller skärning och detaljeringsgrad. Med utgångspunkt från sina ansvarsområden har de berörda enheterna i Regeringskansliet uttryckt specifika önskemål. Önskemålen har bland annat gällt en bättre redovisning av insatser per land, men också en ökad tydlighet i kedjan från anslagstilldelning till insatser, kostnader och resultat. Svenska institutet har försökt att tillgodose framförda önskemål inom ramen för den valda modellen för redovisningen. Oftast har myndigheten hanterat specifika önskemål och krav genom kompletterande tabeller sist i resultatredovisningen.

De tjänstemän i Regeringskansliet som vi har pratat med menar att modellen för redovisning har blivit bättre, men att det fortfarande är svårt att följa resultaten med utgångspunkt i finansieringen. Myndigheten bistår dock med underlag på förfrågan.

4.2.5 Mer analys och långsiktiga effekter efterfrågas

Även om regeringen och Regeringskansliet i huvudsak är nöjda med Svenska institutets verksamhet så efterfrågar de en djupare analys av verksamhetens resultat. De anser också att myndighetens resultatbedömningar av såväl den Sverigefrämjande som den biståndsfinansierade

⁶² Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*, utgiftsområde 7.

verksamheten i för hög grad bygger på en uppföljning i nära anslutning till insatsen.

I budgetpropositionen för 2015 efterlyste regeringen fler utvärderingar som grund för mer underbyggda slutsatser om myndighetens bidrag till de mer långsiktiga effekterna av de Sverigefrämjande insatserna. Ökningen av biståndsanslaget har inneburit ett ökat intresse från regeringens sida även för en återrapportering av insatsernas effekter. Regeringen pekade till exempel i budgetpropositionen för 2014 på att Svenska institutet bättre borde kunna härleda mätbara resultat från insatser som myndigheten finansierar med biståndsmedel.

Att myndigheten till exempel fyller kvoterna i stipendieprogrammen uppfattar Regeringskansliet som ett bra resultat på kort sikt. Men en mer utvecklad resultatanalys med ett mer långsiktigt perspektiv krävs för att ge regeringen ett fullgott beslutsunderlag för att utforma framtida insatser.

De ledamöter i myndighetens insynsråd som vi har intervjuat uppfattar att Svenska institutet sköter sin samlade verksamhet och den komplexa finansieringen på ett godtagbart sätt. Ledamöterna menar dock att de har svårt att bedöma om myndigheten får ut maximal nytta av insatta resurser.

4.2.6 En utmaning att redovisa insatsernas effekter

Inom Regeringskansliet har man viss förståelse för att Svenska institutet kan ha svårt att påvisa och isolera de långsiktiga effekterna av sina insatser inom de olika verksamhetsområdena. Tjänstemän vid Sida är av samma uppfattning, men menar samtidigt att Svenska institutets sätt att lägga upp sina projekt eller program bidrar till att det blir svårt. Exempelvis är projektet Creative Force, till vilket Sida bidrar med finansiering, inriktat på många mindre insatser mot små aktörer i ett stort antal länder. Det gör det svårt att bedöma resultaten på en mer aggregerad nivå.

Företrädare för Sida menar också att om Svenska institutet arbetade mer koncentrerat till färre länder skulle förutsättningarna öka för att kunna

uttala sig om mer sammanvägda resultat. Det kräver samtidigt att myndigheten sätter mer konkreta mål för den berörda verksamheten så att utfallet kan relateras till dem.

Företrädare för Business Sweden framhåller att det är ganska meningslöst att mäta resultat inom två år efter ett avslutat ledarskapsprogram. Den investering som Sverige gör i enskilda individer ger avkastning långt senare, kanske efter tio år. Först då kan man utröna om individen har nått en hög position i samhället eller näringslivet i enlighet med målen. Detta ställer dock krav på att myndigheten under denna tid kan hålla individen i sikte.

4.2.7 Lyhörd samarbetspartner med relativt tydlig roll

De av Svenska institutets samarbetspartner som vi har samtalat med ger en relativt samstämmig bild av att myndigheten samarbetar i positiv anda samt är öppen och lyhörd för synpunkter.

Rollfördelningen mellan Svenska institutet, Business Sweden och Visit Sweden uppfattas av parterna som relativt tydlig. Samarbetet inom Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet (NSU) bidrar till detta. Sida uppfattar inte heller att rollfördelningen mellan de två myndigheterna är något större problem. Företrädare för Universitets- och högskolerådet menar dock att det finns en viss överlappning mellan rådets uppgift att informera om hur man ansöker till universitet och högskolor i Sverige och Svenska institutets uppdrag att marknadsföra Sverige som studienation. Universitets- och högskolerådet menar också att det kan vara en utmaning för Svenska institutet att vara en liten aktör på utbildningsområdet.

Även företrädare för Tillväxtverket uppger att de samarbetar bra med Svenska institutet. Myndigheternas målgrupper kompletterar varandra på ett bra sätt inom ramen för arbetet med EU:s Östersjöstrategi. Företrädare för Tillväxtverket menar ändå att ramarna för samarbetet kan bli tydligare, till exempel om det uppstår behov av att samfinansiera insatser. Sådana ramar behöver i så fall myndigheternas ledning komma överens om.

Om Svenska institutet genom regeringens exportstrategi får en större roll inom näringslivsfrämjandet pekar vissa på att det finns en ökad risk för att aktörernas verksamhet överlappar.

4.3 Redovisningen av resultaten

Sedan 2012 har regeringen låtit myndigheterna själva avgöra hur de ska strukturera resultatredovisningen. Svenska institutet har sedan dess successivt utvecklat sin resultatredovisning, inte minst för att försöka svara upp mot regeringens och Regeringskansliets önskemål om en ökad tydlighet i styrkedjan. Myndighetens resultatbedömning bygger främst på uppföljningar i nära anslutning till en aktivitet eller ett projekt, i begränsad utsträckning på utvärderingar.

4.3.1 Redovisningen utgår från verksamhetsindelningen

Svenska institutet har strukturerat sin resultatredovisning utifrån sin bedömning av hur myndigheten bäst presenterar den samlade verksamheten och dess utfall. Indelningen motsvarar myndighetens fyra verksamhetsområden: skapa intresse och förtroende för Sverige, utveckling i Sveriges närområde, utveckling i omvärlden samt talangmobilitet. Inom varje verksamhetsområde presenterar myndigheten ett stort antal prestationer under rubriker som motsvarar prestationsområdena. Myndigheten anger målet för respektive verksamhetsområde och prestationsområde och bedömer måluppfyllelsen för respektive område.

För att tillgodose Regeringskansliets önskemål om en tydligare koppling mellan finansieringen och den utförda verksamheten redovisar myndigheten detta i en matris. Den är indelad i prestationsområden.

4.3.2 Detaljerna skymmer sikten för helheten

Vår granskning av resultatredovisningen för 2014 visar att det är svårt att få en helhetsbild av vad Svenska institutet har uppnått för resultat. Förhållandevis detaljerade beskrivningar av verksamheten i form av ett stort urval av aktiviteter och insatser, kombinerat med uppföljande data av olika slag, skymmer sikten för helheten. Den diversifierade verksamheten bidrar sannolikt till att myndigheten har svårt att sammanfatta verksamheten på ett bra sätt.

4.3.3 Resultaten analyseras i liten utsträckning

Vår granskning visar också att myndigheten i liten utsträckning analyserar sina resultat eller sätter in dem i ett större sammanhang. Exempelvis är det av redovisningen ofta svårt att utläsa hur omfattande eller viktiga de redovisade aktiviteterna och prestationerna är i relation till varandra. Det gäller till exempel vilka insatser som har varit mest resurskrävande eller strategiskt viktigast för att kunna nå eftersträvarde mål eller effekter på längre sikt.

4.3.4 Redovisad måluppfyllelse är svår att härleda

Svenska institutet presenterar generellt sett en bild av sin verksamhet som mycket framgångsrik och med god måluppfyllelse. Vi har dock svårt att bedöma myndighetens resultat med utgångspunkt från hur den beskriver de underliggande prestationerna. Bedömningen försvåras också av att myndigheten i princip aldrig nämner insatser där den *inte* har nått målen eller fått de resultat den förväntade sig. En rättvisande beskrivning av verksamheten omfattar även mindre framgångsrika sådana.

Som vi tidigare har beskrivit är målen på prestationsområdesnivå ofta långsiktiga och relativt övergripande. Det är därför ofta svårt att utläsa vad myndigheten mer konkret vill uppnå för resultat för till exempel en specifik målgrupp under en angiven tidsperiod. Det finns sällan en analys kopplad till målen för prestationsområdet eller enskilda prestationer. Med det menar vi en analys som tydliggör om exempelvis det redovisade antalet deltagare, besökare, genomslaget i media eller deltagarnas nöjdhet med ett program motsvarar förväntningarna, det vill säga det uppsatta målet.

Prestationsområdesmålet för till exempel evenemangsverksamheten är att genom publika aktiviteter öka kännedomen om och intresset och förtroendet för Sverige och för prioriterade frågor. Svenska institutet bedömer att de är bra på att uppfylla målen för publika evenemang utomlands. Myndigheten redovisar dock inte någon analys av i vilken utsträckning utbudet uppfattas vara relevant och aktuellt för de prioriterade målgrupperna, inte heller vilka grupper som myndigheten vill nå.

4.4 Kostnader och resursanvändning

Anslagskonstruktionen och regeringens krav på Svenska institutet att redovisa sina förvaltningskostnader medför att myndigheten använder sig av olika kostnadsbegrepp i årsredovisningen. Förändringar i verksamhetsindelningen, anslagstilldelningen samt beräkningen och redovisningen av kostnader gör det ibland också svårt att göra jämförelser bakåt i tiden.

4.4.1 Ingen analys av kostnaderna i årsredovisningen

Svenska institutet redovisar flera kostnadsuppgifter i sin årsredovisning för 2014, men kommenterar och analyserar vare sig deras storlek eller utveckling. I resultatredovisningen presenterar myndigheten kostnaderna för verksamhetsområden och prestationsområden enbart i tabeller. De prestationer och projekt som myndigheten omnämner i texten kopplas bara i något enstaka fall ihop med kostnaden.

4.4.2 Förbättrad beräkning av förvaltningskostnader

Svenska institutet har i dialog med Regeringskansliet successivt förbättrat sin beräkning, fördelning och redovisning av förvaltningskostnaderna per verksamhets- och prestationsområde. Tidredovisningen som myndigheten införde i juli 2012 har gjort detta möjligt.

År 2014 lämnade Svenska institutet en särskild rapport till regeringen med en redovisning av 2013 års förvaltningskostnader per finansieringskälla.⁶³ Av rapporten framgår i vilken utsträckning myndigheten har förmått att bedriva den verksamhet som den finansierar med sakanslag inom de angivna belopp som högst får användas för förvaltning. Vi har fått ta del av motsvarande uppgifter för 2014 och en prognos för 2015.

4.4.3 Myndighetsanslaget belastas allt mindre

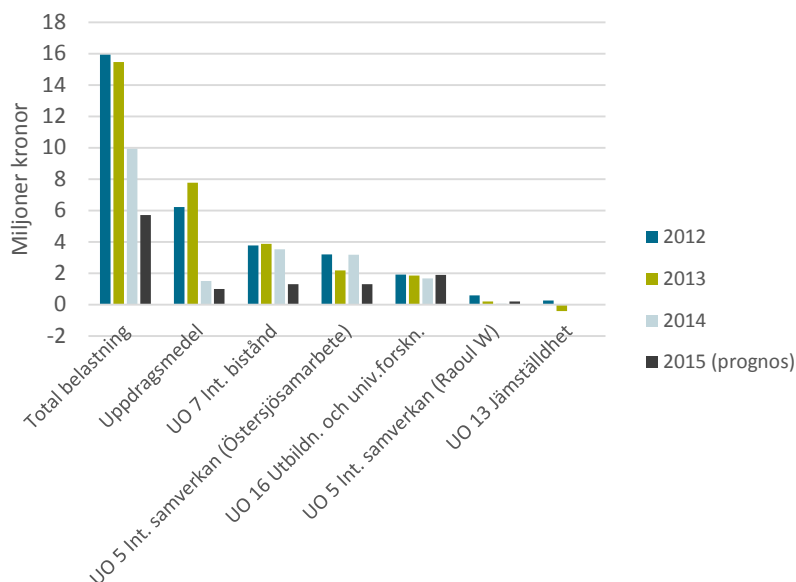
Svenska institutets verksamhet inom sakanslagen kostar fortfarande mer att hantera än vad myndigheten får använda till förvaltning på respektive anslag. Belastningen på myndighetsanslaget minskade dock 2014 och kommer enligt myndighetens prognos för 2015 att minska ytterligare.

⁶³ Svenska institutet 2014-05-02, *Svenska institutets förvaltningskostnader*, dnr. 19107/2014.

Svenska institutet kommer däremot inte att nå sitt mål för 2015 om att alla sakanslag bär sina egna förvaltningskostnader.⁶⁴

Under 2014 belastades myndighetsanslaget med närmare 10 miljoner kronor som avsåg förvaltningskostnader kopplade till uppgifter styrda via sakanslagen samt uppdrag utförda mot ersättning. För 2015 räknar Svenska institutet med att belastningen på myndighetsanslaget kommer att uppgå till 5,7 miljoner kronor.

Diagram 3 Belastningen på myndighetsanslaget av förvaltningskostnader för verksamhet som utförs för sakanslag respektive på uppdrag 2012–2015, överdrag av tilldelade förvaltningsmedel i miljoner kronor



Källa: Svenska institutet, Statskontorets bearbetning

Att belastningen på myndighetsanslaget har minskat sedan 2013 beror till stor del på att överdraget inom såväl den uppdragsfinansierade som den biståndsfinansierade verksamheten har minskat. För prognosen för

⁶⁴ Svenska institutet 2014-07-04, *Övergripande anvisningar för SI:s verksamhetsplanering 2015–17*.

2015 är det värt att notera att beloppen för förvaltningskostnader har höjts på flera sakanslag utifrån den nya definitionen (se avsnitt 2.3.7).

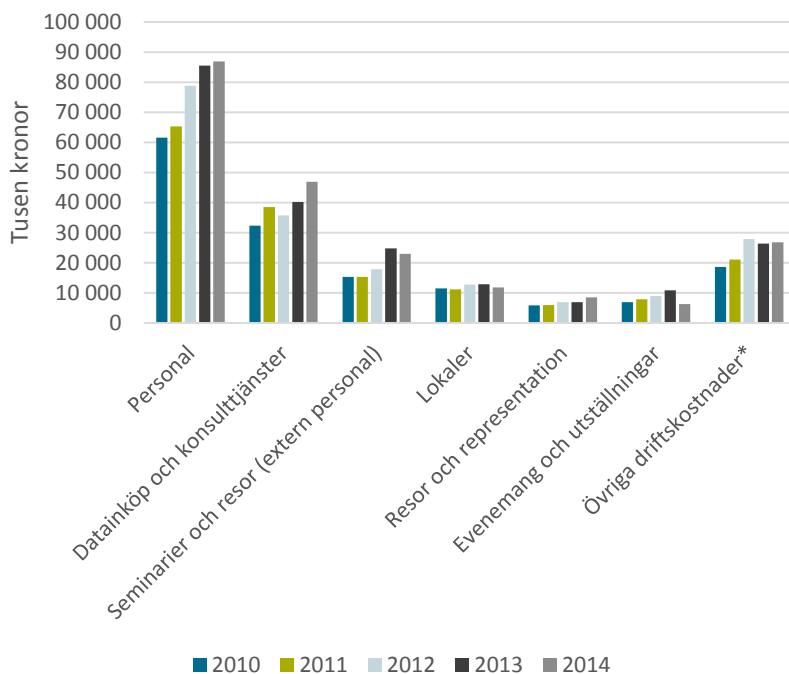
4.4.4 Främjandeinsatserna sägs inte bli direkt påverkade

Medel inom myndighetsanslaget som är tänkta att användas främst för Sverigefrämjande insatser går alltså fortsatt till att täcka kostnader för övrig verksamhet. Svenska institutet uppger att man trots detta inte har behövt avstå från eller ställa in några Sverigefrämjande aktiviteter. Myndigheten förklarar detta med att den redan i planeringen tar hänsyn till att delar av myndighetsanslaget ska avsättas för övrig verksamhet. Däremot menar myndigheten att det ekonomiska utrymmet för att bemanna gemensamma stödfunktioner har minskat.

4.4.5 Personal och konsulter största kostnadsposterna

Precis som för de flesta myndigheter utgör Svenska institutets kostnader för personal den största delen av verksamhetens totala kostnader. Personalkostnaderna har ökat i takt med att myndigheten har anställt fler för att hantera de utökade uppgifterna.

Diagram 4 Svenska institutets verksamhetskostnader 2010–2014 fördelade på olika kostnadsposter, tusen kronor



Källa: Svenska institutets årsredovisningar 2010–2014, Statskontorets bearbetning

*) I övriga driftskostnader ingår kostnader för bland annat inköp av varor, utbildningstjänster, frakt, annonsering, tryckeritjänster samt post- och teletjänster.

Svenska institutets breda verksamhet i relation till myndighetens storlek bidrar till att myndigheten har svårt att ha egen kompetens på alla områden eller ha tillräckligt med personal för vissa insatser. Konsulter är därför en stor kostnadspost. År 2014 uppgick kostnaderna för datainköp och tjänster till nästan 47 miljoner kronor, eller 41 miljoner kronor om datadrift exkluderas.

Underlag som vi har studerat visar att konsulttjänsterna är av flera slag. De rör it, marknadsföring, management, översättning, formgivning, administration, ekonomi och redovisning, juridik, utbildning och revision. It-konsulter är den enskilt största posten. Under de senaste fem

åren har de stått för cirka en fjärdedel av de totala konsultkostnaderna. Det förklaras bland annat av att Svenska institutet allt mer har gått över till digital kommunikation och i övrigt utvecklat sitt it-baserade verksamhetsstöd. Andra konsulttjänster av större omfattning är marknadsföring, information och management. Management avser bland annat ledarskapsprogrammen. Myndigheten har även använt konsulter inom ekonomi och redovisning för att bland annat täcka upp för sjukskrivningar på ekonomienheten.

Svenska institutets kostnader för lokaler uppgick 2014 till 11,9 miljoner kronor. Enligt myndighetens uppskattning kommer de att minska med cirka 200 000 kronor under 2015. Det är framför allt kostnaderna för lokalhyra som minskar. Mellan 2011 och 2014 har lokalkostnaden per anställd minskat från 116 000 till 88 000 kronor.

4.5 Effektivisering av kärnverksamheten

Svenska institutet säger sig kontinuerligt arbeta med att se över rutiner och att effektivisera verksamheten för att få ut mer kärnverksamhet för pengarna. Vi beskrev det interna utvecklingsarbetet i kapitel 3. Detta arbete utgör även en grund för att bedriva verksamheten effektivare.

4.5.1 Effektiviseringsarbetet är ännu inte systematiserat

Svenska institutets effektiviseringsarbete är inte systematiserat. Av de interna styrdokumenterna framgår inte vilka insatser som ledningen bedömer vara mest angelägna för myndigheten som helhet, det vill säga där myndigheten kan göra de största effektivitetsvinsterna. Svenska institutet hanterar effektiviseringar inom ramen för respektive verksamhets- eller prestationsområde. Det blir därmed svårt att få en samlad bild av vad myndigheten har genomfört eller planerar för insatser för att bli mer kostnadseffektiv. Syftet med myndighetens kommande utvecklingsstrategi är dock bland annat att långsiktigt säkerställa effektiviteten i verksamheten.⁶⁵

Svenska institutet bedömer att man först nu börjar få tillräckligt underlag genom tidredovisningen för att kunna analysera sina kostnader och

⁶⁵ Svenska institutet 2015-06-24, *Planeringsanvisningar för verksamheten 2016*.

identifiera områden för effektivisering. En första sådan insats är att analysera sakanslagens förvaltningskostnader för att se vad som är kostnadsdrivande. Därutöver återstår ett visst arbete för att säkerställa att tidrapporteringen ger en rättvisande bild av hur myndigheten har fördelat resurserna. Någon pekar på att tidredovisningen är ett för trubbigt instrument som underlag för att identifiera effektiviseringar.

Svenska institutet vill också få större utväxling av Svenska institutet i Paris och de resurser som verksamheten kräver, vilket är närmare 30 procent av förvaltningskostnaderna inom Sverigefrämjandet. Myndigheten avser att i högre grad använda enheten som en plats för idéutveckling, produktion och lansering av nya koncept inom främjandet. Tanken är att utställningar och projekt ska kunna turnera vidare från Paris till andra delar av världen.⁶⁶

4.5.2 Effektiviseringsvinster verifieras sällan

I årsredovisningarna och annan rapportering till regeringen ger Svenska institutet ibland exempel på verksamheter som har blivit effektivare. Det är dock sällan som myndigheten verifierar uppgiften med exempelvis beräknade eller faktiska kostnadsminskningar eller andra mätbara effektivitetsvinster. Ett exempel på detta är uppgiften om att övergången från Sverigekommunikation på tryckt material och faktablad till en i huvudsak it-baserad kommunikation har gett effektivitetsvinster. Effektiviseringen låter högst rimlig. Informationsvärdet hade dock ökat om myndigheten även hade angett hur stor vinst den bedömer att förändringen har inneburit och i vilken utsträckning vinsten ligger i linje med förväntningarna.

Ett exempel där Svenska institutet har angett ett mått på effektiviseringen är stipendieverksamheten. Myndigheten uppger att man under 2014 beviljade nästan dubbelt så många stipendier som 2013 med oförändrade förvaltningskostnader.

4.5.3 Effektivare rutiner för stipendiehanteringen

Svenska institutet arbetar fortsatt för att effektivisera sina rutiner för att hantera stipendier. För att säkerställa att man använder tilldelade anslagsmedel gör myndigheten ett visst överintag för att kompensera för

⁶⁶ Svenska institutet 2015-02-25, *Budgetunderlag 2016–2018*.

de studenter som tackar nej. Svenska institutet har i samarbete med utlandsmyndigheterna börjat arrangera möten där studenterna får information om studierna i Sverige innan avresan från hemlandet. Syftet är att minska antalet som tackar nej i ett sent skede av processen.

Sedan 2015 läser Svenska institutet bara stipendieansökningar från studenter som har antagits till ett lärosäte. Myndigheten har dock endast tio dagar på sig från det att den får listorna från Universitets- och högskolerådet över antagna studenter till dess att studenten måste lämna besked till lärosätet om den vill ha platsen. Besluten går inte att överklaga. Därför granskas varje stipendieansökan av två personer för att göra hanteringen så rättssäker som möjligt.

Stipendiernas mer långsiktiga syfte är att studenterna efter avslutade studier ska bli förändringsagenter i sitt hemland. Svenska institutet diskuterar därför hur myndigheten ska kunna utveckla kriterierna för sin bedömning av vilka studenter som har bäst förutsättningar att bli det. I dag utgår man främst från studenternas CV och motivationsbrev. Myndigheten överväger att införa krav på referenser från tidigare anställningar för att få ett bättre underlag för bedömningarna.⁶⁷

4.6 Synergier mellan bistånd och främjande

Den Sverigefrämjande verksamheten och den biståndsfinansierade verksamheten vid Svenska institutet har olika syften. Samtidigt finns det möjliga synergier mellan verksamheterna, det vill säga ett mervärde. Svenska institutet ser synergier mellan de båda verksamheterna på flera nivåer. De bedöms ha en positiv inverkan på såväl verksamhetsutvecklingen som effektiviteten. De vi har intervjuat har främst nämnt synergieffekter med utgångspunkt från alumnätverken.

4.6.1 Svenska institutet ser synergier på flera nivåer

Svenska institutet ser synergier mellan främjandet av Sverige bilden och den biståndsfinansierade verksamheten, såväl för långsiktiga effekter som för metoder och verktyg. Myndigheten ser synergier på ett övergri-

⁶⁷ En uppföljning av tidigare stipendiater visade att cirka 90 procent var yrkesverksamma innan de ansökte om stipendier för studier vid ett svenskt lärosäte.

pande plan i form av de långsiktiga effekterna och bieffekterna av myndighetens insatser. Svenska institutet har dock inte bedömt omfattningen av synergieffekterna.

Svenska institutet pekar på att metoder och verktyg i stor utsträckning är desamma inom främjandet och biståndet. Myndigheten nämner besöksprogram, digital kommunikation, verktygslådor och stöd till utlandsmyndigheter och alumnverksamheten. Exempelvis genomför myndigheten gemensamma besöksprogram för deltagare med olika finansiering. Svenska institutet bedömer att gemensamma program innebär ett mervärde för såväl deltagarna som myndigheten. Myndigheten kan även anpassa enskilda verktyg efter land, målgrupp, behov och finansiering. Ett exempel är utställningen Facing the Climate.

Svenska institutet tillämpar därmed erfarenheter och arbetssätt från olika uppdrag inom kommunikation och Sverigefrämjande även i biståndsverksamheten. Man ser även ett mervärde med att samma personal kan ta fram verktygslådor och webbplatser för interkulturell digital kommunikation för frågor om både Sverigefrämjande och bistånd.

4.6.2 Alumnätverk en viktig utgångspunkt för synergier

De vi har intervjuat på Svenska institutet och bland myndighetens intressenter har främst beskrivit synergier mellan främjande och bistånd med utgångspunkt från de biståndsfinansierade stipendieprogrammen. Några har även pekat på att det finns synergier mellan stipendieprogrammen och marknadsföringen av Sverige som studienation. I båda fallen är utgångspunkten de stipendiater som efter avslutade studier i Sverige ingår i Svenska institutets alumnätverk. Även om myndigheten har alumnätverk för deltagare i andra typer av program så utgår vi i det följande från alumnätverk som består av tidigare stipendiater som har studerat eller forskat på ett svenskt lärosäte.

4.6.3 Få formaliserade alumnätverk för stipendiater

Alumnerna har som regel fått en positiv bild av Sverige och de värden som Sverige står för. Bland annat arrangerar Svenska institutet olika aktiviteter under stipendietiden som utgår från viktiga svenska värderingar som demokrati, mänskliga rättigheter och hållbarhet.

Svenska institutet verkar även för att det ska finnas lokala eller regionala alumnätverk ute i världen. Avsikten är att nätverken ska drivas av medlemmarna själva. Svenska institutet har 7–8 formaliserade alumnätverk. För formaliserade SI-nätverk finns det möjlighet att ansöka om ett visst stöd från Svenska institutet för olika aktiviteter. Myndigheten ger främst stöd genom kommunikation och plattformar för möten.

4.6.4 Svårt att bedöma synergieffekterna

Svenska institutet menar att det finns stora synergieffekter genom alumnerna, men att de är svåra att mäta. Flera har pekat på att alumnerna ofta vill ge tillbaka och att de därför gärna bidrar till att främja Sverigebilden. Inom främjandet kan alumnerna utgöra viktiga kontaktpunkter både för utlandsmyndigheter och svenska företag. Alumner deltar även i marknadsföringen av Sverige som studienation genom att berätta för andra om sina erfarenheter från studietiden i Sverige.

Tidigare stipendiater förutsätts dock främst bidra till utvecklingen i sina hemländer, både genom kunskap från sina studier och från de aktiviteter som Svenska institutet anordnar. Svenska institutet har ibland sett att alumner hamnar på inflytelserika positioner. Detta stöds i viss utsträckning av myndighetens uppföljning av stipendieprogrammen 2014.

4.6.5 Digital plattform för alumnerna planeras

Svenska institutet har arbetat mer aktivt med alumnerna de senaste åren. Under 2016 ska myndigheten utveckla en gemensam digital alumnplattform för kommunikation om och mellan Svenska institutets alumner. Plattformen ska kunna användas av lärosäten, utlandsmyndigheter, svenska företag och andra aktörer.

Svenska institutets alumnätverk, och därmed adresslistan för alumnerna, bygger i dagsläget på en manuellt hanterad lista i Excel. År 2014 hade Svenska institutet 9 200 alumner och 1 331 befintliga stipendiater i sina nätverk. Listan omfattar alumner i 137 länder. Enligt uppgift är det betydligt färre alumner som myndigheten har aktuella kontaktuppgifter till, så i praktiken uppgår antalet inte till fler än maximalt 2 000.

4.6.6 Samstämd bild om möjliga synergier

Våra intervjuer med såväl Svenska institutet som myndighetens intressenter har gett en förhållandevis samstämd bild av de synergier som är möjliga att uppnå framför allt genom alumnätverken. En av samarbetsorganisationerna har dock pekat på att Svenska institutets nätverk är en underutnyttjad resurs.

För utlandsmyndigheterna är stipendie- och alumnverksamheten ett av de områden där man samverkar med Svenska institutet. Hur stor aktiviteten är varierar dock mellan olika utlandsmyndigheter. Exempelvis har frågorna större betydelse i länder som tar emot biståndsmedel. Våra intervjuer visar även att aktiviteten i nätverken varierar mellan länderna. I vissa länder är nätverken självgående. Någon pekar dock på att alumnverksamheten riskerar att avstanna när landets medborgare inte längre kan få stipendier. Även om intervjuerna visar att man i vissa länder främst anser att syftet med alumnätverken är ett socialt och kulturellt utbyte, så har vissa pekat på att alumnerna har en konkret och viktig inverkan på Sverigefrämjandet. Ett exempel på detta är genom rekrytering eller hjälp till svenska företag.

4.6.7 Alumnätverken har en utvecklingspotential

Svenska institutet har som mål att bättre utnyttja bredden i myndighetens samlade uppdrag. Det kan exempelvis vara genom att systematiskt använda alumner från stipendie- och ledarskapsprogram som resurser i främjandearbetet. Myndigheten avser att arbeta med att stärka kopplingen till näringslivet och att se alumnerna som en grupp man ska använda i ett vidare sammanhang.

En viktig förutsättning för att kunna dra nytta av alumnätverken är att myndigheten har möjlighet att arbeta långsiktigt. Här kan olika faktorer påverka möjligheterna att hålla ett alumnätverk aktivt i ett visst land, till exempel möjligheten att även fortsättningsvis ge stipendier till studenter därifrån. Ytterligare en utmaning är de svenska lärosätenas egna alumnätverk. Lärosätena och Svenska institutet kan nämligen i viss utsträckning sägas konkurrera om samma alumner.

4.7 Statskontorets iakttagelser

Svenska institutet har många intressenter och samarbetspartner. De vi har samtalat med ger i huvudsak en positiv bild av myndigheten, till exempel vad gäller service, samarbetsvilja och tillhandahållet material. Regeringen bedömer att verksamheten når målen. Tjänstemän i Regeringskansliet är i huvudsak nöjda med det som myndigheten åstadkommer. De kritiska synpunkter som regeringen och Regeringskansliet har framfört rör resultatredovisningen och bristen på analys i denna. Det finns en efterfrågan på information om vad verksamheten har för effekt på längre sikt. Även vi konstaterar att Svenska institutet i liten utsträckning analyserar sina resultat.

Regeringen redovisar Svenska institutets verksamhet på flera ställen i budgetpropositionen till följd av att den finansieras från flera utgiftsområden. Detta gör det svårt att få en samlad bild av Svenska institutets finansiering, verksamhet och resultat.

Svenska institutet förväntas bidra till olika typer av utveckling eller förbättringar som kräver ett långsiktigt och uthålligt arbete på flera plan, ofta av flera aktörer. Myndighetens insatser i form av till exempel stipendier och ledarskapsprogram riktade mot enskilda individer är en pusselbit i detta arbete. I många fall är det först på längre sikt som man kan avläsa effekterna av Svenska institutets insatser, samtidigt som de kan vara svåra att härleda till just myndighetens insatser. Svenska institutet koncentrerar sig därför på att mäta och redovisa prestationsnära effekter. De interna verksamhetsmålen, till exempel för prestationsområden och verksamhetsområden, signalerar dock högre ambitioner än så.

Svenska institutets uppföljningar samt andra studier och utvärderingar genomförs i huvudsak i nära anslutning till insatsen. Därför har myndigheten mycket lite underlag för att kunna bedöma om insatserna leder till de eftersträlvade effekterna på längre sikt. Myndigheten har dock som ambition att framöver utvärdera effekterna av den kraftigt utökade stipendieverksamheten.

Förvaltningskostnadernas storlek står i fokus i Svenska institutets återrapportering av kostnader. Detta är sannolikt en följd av att regeringen har visat särskilt intresse för just detta. Årsredovisningen saknar dock en

analys av myndighetens kostnader och kostnadseffektivitet. Av verksamhetens kostnader är konsultkostnader myndighetens näst största kostnadspost. Svenska institutet använder konsulter för olika ändamål, inte sällan för att komplettera den egna personalens kompetens. Svenska institutet har för avsikt att i sin kommande strategi för kompetensförsörjningen behandla bland annat balansen mellan egen personal och konsulter.

Svenska institutet har ännu inte systematiserat sitt effektiviseringsarbete, men avser att ta fram en utvecklingsstrategi som ska omfatta verksamhetens effektivitet. Bland annat avser myndigheten att fortsätta sitt arbete med att göra stipendieverksamheten effektivare. Myndigheten har även för avsikt att få större utväxling av verksamheten i Paris till nytta för främjandet i andra delar av världen.

Svenska institutet ser synergier på flera plan mellan den Sverigefrämjande och den biståndsfinansierade verksamheten. Synergier uppstår till exempel när myndigheten för över metoder och erfarenheter från den ena till den andra verksamheten eller använder myndighetens kompetens på ett sätt som är till nytta för hela verksamheten, oavsett hur den finansieras. De vi har pratat med har dock främst berört synergier som utgår från myndighetens alumnverksamhet. Alumnerna förefaller dock vara en underutnyttjad resurs i Sverigefrämjandet. Arbetet med alumnverksamheten kräver ett mer systematiserat arbete av bland andra Svenska institutet, inte minst för att hålla kontaktuppgifterna till dem aktuella.

5 Viktiga frågor för Svenska institutets framtida resultat

Statskontoret bedömer i det här avsnittet hur Svenska institutet utför sitt uppdrag. Bedömningen grundar sig på de iakttagelser vi har gjort i analysen. Vi lyfter även fram externa och interna faktorer som vi bedömer är särskilt viktiga för Svenska institutets resultat och verksamhetens effektivitet framöver. I samband med detta lämnar vi förslag till regeringen och Svenska institutet.

5.1 Statskontorets samlade bedömning

Statskontorets helhetsintryck är att Svenska institutet över lag hanterar sitt komplexa uppdrag och sin förvaltning på ett tillfredsställande sätt. Vi har dock svårare att bedöma hur effektivt Svenska institutet bedriver sin verksamhet och i vilken utsträckning myndigheten bidrar till att uppnå de mål som regeringen har angett för verksamheten.

5.1.1 Svenska institutet hanterar sina uppgifter väl

De omdömen som regeringen, Regeringskansliet och andra externa intressenter har fällt om Svenska institutets verksamhet i dess olika delar talar för att myndigheten i huvudsak hanterar sina uppgifter väl och i linje med förväntningarna. Svenska institutet har fått positiva omdömen vad gäller följsamhet, service och samarbete. De kritiska synpunkter som har framförts handlar framför allt om brister i myndighetens analys och redovisning av verksamhetens resultat.

Statskontoret har inte sett något som talar emot intressenternas allmänt sett positiva bedömning av verksamheten. Det urval av studier och utvärderingar som vi har tagit del av tyder på att enskilda aktiviteter och insatser i allt väsentligt uppvisar goda resultat, åtminstone på kort sikt. Vi anser dock att det överlag är svårt att utläsa hur väl resultatet svarar mot regeringens mål för verksamheten.

5.1.2 Svårt att bedöma om resurserna används effektivt

Statskontoret anser att det är svårt att bedöma om Svenska institutet använder sina resurser effektivt inom de ramar som regeringen har angett för de olika uppgifterna och anslagen. Det förklaras bland annat av att myndigheten mycket sällan analyserar och redovisar sina resultat i förhållande till vad insatserna har kostat.

Vi menar också att det är svårt att bedöma om de valda insatserna eller individerna är de som på längre sikt ger de bästa effekterna för främjandet av Sverige, för samarbetet i närområdet eller för utvecklingen i omvärlden. Anledningen är att Svenska institutet i sin rapportering till regeringen inte analyserar sina resultat i sådana termer, varken de specifika resultaten eller den samlade verksamheten. Detta förklaras i sin tur av att myndigheten i begränsad utsträckning följer upp eller utvärderar effekterna av sina insatser, program eller dylikt på längre sikt.

Statskontoret vill samtidigt understryka att det kan vara svårt för Svenska institutet att visa hur verksamheten bidrar till de förväntade effekter som regeringen formulerar i form av mål för eller syften med verksamheten. Effektkedjan är lång och myndighetens insatser är oftast en pusselbit bland flera.

Vad vi kan bedöma finns det en potential för synergier mellan den Sverigefrämjande och den biståndsfinansierade verksamheten som kan göra att summan av verksamheten blir större än dess olika delar.

5.1.3 Viktigt förändringsarbete har genomförts eller påbörjats

Svenska institutet har under de senaste fem åren startat en rad viktiga interna utvecklingsprojekt. Myndigheten har genomfört flera förändringar i både organisationen och i den interna styrningen. Syftet har bland annat varit att skapa en bättre grund för att planera och följa upp verksamheten och ekonomin. I detta arbete har myndigheten även operationaliserat uppdraget, förbättrat beräkningen av förvaltningskostnaderna och effektiviserat hanteringen av stipendier.

Utvecklingsarbetet och de många parallella förändringarna har sammantaget varit ansträngande för myndigheten. De kraftigt ökade bistånds-

anslagen för stipendier, tillsammans med den från Sida överförda Östersjöenheten, har inneburit särskilda utmaningar. De ökade anslagen har varit påfrestande även för stödfunktionerna, särskilt ekonomifunktionerna.

Statskontoret bedömer att de förändringar som Svenska institutet har genomfört av organisationen och styrningen har varit både nödvändiga och lämpliga för att kunna hantera den mångfacetterade och utvidgade verksamheten. En del av dem har också varit nödvändiga för att kunna svara upp mot kraven på god intern kontroll. Samtidigt fortgår viktigt utvecklingsarbete.

5.2 Viktiga externa faktorer för framtiden

I detta avsnitt redovisar vi de externa faktorer som vi anser är särskilt viktiga för Svenska institutets resultat och verksamhetens effektivitet framöver. De handlar framför allt om uppdragets utformning och hur regeringen styr verksamheten. Vi avslutar avsnittet med att redovisa Statskontorets förslag till regeringen.

5.2.1 Behov av att förtydliga vad som är kärnuppdraget

Statskontoret konstaterar att Svenska institutets uppdrag har utvidgats ytterligare de senaste åren. Samtidigt har balansen mellan verksamhetens olika delar förändrats, åtminstone i ekonomiska termer. Framför allt går det att uppfatta de kraftigt ökade biståndsanslagen som en förskjutning i uppdraget. Från 2016 tillkommer nya uppgifter för Svenska institutet med utgångspunkt i regeringens exportstrategi. Därmed förväntas myndigheten att på ett tydligare sätt än tidigare bidra till att uppnå mål och få medel från ytterligare ett utgiftsområde.

Statskontoret ser därför ett behov av att regeringen förtydligar vad som framöver ska vara kärnan i Svenska institutets uppdrag. Vi bedömer att ett förtydligande är viktigt eftersom regeringen inte har angett vilka uppgifter som Svenska institutet ska finansiera med sitt myndighetsanslag, utöver förvaltningskostnader. Även om en allt större del av förvaltningskostnaderna bärs av respektive sakanslag belastar de fortfarande en del av myndighetsanslaget. Detta riskerar att tränga ut de Sverigefrämjande uppgifter som Utrikesdepartementet menar att Svenska institutet ska utföra med anslaget.

5.2.2 Regeringens resultatförväntningar kan bli tydligare

Statskontoret bedömer att regeringen inte är tillräckligt tydlig med vad den vill uppnå med Svenska institutets verksamhet. Vi tror att detta bidrar till att Svenska institutet har svårt att samlat bedöma verksamhetens resultat och måluppfyllelse på en högre nivå. Vår analys visar att det finns ett långt avstånd mellan regeringens relativt visionära mål och Svenska institutets resultat för enskilda prestationer.

Svenska institutets verksamhet sträcker sig över flera politikområden. Formerna för och graden av styrning skiljer sig åt beroende på område. Regeringens mål för verksamheten är i många fall inte anpassade efter vad Svenska institutet ensamt kan åstadkomma utifrån sitt mandat och med sina verktyg. Regeringen skulle kunna underlätta myndighetens operationalisering genom att försöka ange mer verksamhetsnära mål eller tydligare förväntningar på resultatet.

Som vi har uppfattat det anser Svenska institutet att regeringens resultatstrategier för delar av den biståndsfinansierade verksamheten ger bra vägledning för hur myndigheten ska inrikta sin verksamhet och vad den ska åstadkomma. Det gäller även om resultatförväntningarna är relativt övergripande. Det Sverigefrämjande uppdraget är mer öppet formulerat och det finns ett utrymme för regeringen att tydliggöra sina förväntningar på resultatet.

5.2.3 Styrning genom dialog har både för- och nackdelar

Statskontoret har fått en bild av att det förekommer många kontakter mellan Svenska institutet och Regeringskansliet. Vi bedömer att kontakterna är tätare på de områden där det finns behov av att förtydliga regeringens förväntningar på Svenska institutet. Detta kan vara ett tecken på att den formella styrningen inte är tillräckligt tydlig.

Det finns flera fördelar med löpande kontakter och en dialogbaserad styrning för såväl Regeringskansliet som Svenska institutet. Utöver förtydliganden kan dialogen användas för att diskutera Svenska institutets möjligheter att styra om verksamheten i förhållande till förändringar i regeringens politik eller i omvärlden. Vi ser positivt på att alla berörda enheter inom Regeringskansliet nu deltar vid kvartalsdialogerna med

Svenska institutet. Vi bedömer att det kan skapa förutsättningar för en mer samordnad dialog.

Styrning genom dialog kan också ha sina nackdelar. Svenska institutet kan uppfatta styr signaler från departementets tjänstemän som ett uttryck för regeringens kollektiva vilja. Om myndighetens ledning gör omprioriteringar eller förändringar i verksamhetens inriktning till följd av sådana signaler vilar ansvaret för beslutens konsekvenser enbart på ledningen.

Vi har i vår analys också noterat att regeringen för ett par anslagsposter på utbildningsområdet inte har angett att Svenska institutet får belasta dem med förvaltningskostnader. Enligt myndigheten har dock Regeringskansliet gett ett sådant godkännande. I vår rapport från 2011 pekade vi på att sådana överenskommelser var olämpliga eftersom de minskar transparensen i regeringens styrning.

5.2.4 NSU:s ställning som uppdragsgivare behöver bli tydligare

Statskontoret har i analysen noterat att Nämnden för Sverige bilden i utlandet (NSU) ger uppdrag till Svenska institutet och att besluten tas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Som vi tolkar regeringsbeslutet om inrättandet av NSU ska nämnden vara ett forum för utbyte mellan de deltagande organisationerna och ett rådgivande organ till regeringen. Det blir därmed något oklart vem som egentligen har mandat att besluta om uppdragen till Svenska institutet. Uppdragen skulle dock kunna ses som en del i Svenska institutets uppdragsverksamhet. Myndigheten har då möjlighet att säga nej om den måste prioritera uppgifter och uppdrag från regeringen eller inte får tillräcklig ersättning för sina kostnader. Under alla omständigheter behöver regeringen tydliggöra NSU:s ställning som uppdragsgivare.

5.2.5 Statskontorets förslag till regeringen

Statskontoret bedömer att regeringen genom sin styrning kan förbättra Svenska institutets förutsättningar att hantera sitt komplexa uppdrag, redovisa sina resultat på ett sätt som bättre motsvarar förväntningarna och bedriva verksamheten mer effektivt.

Statskontoret föreslår att regeringen:

- förtydligar vad som är Svenska institutets kärnuppdrag och vilka uppgifter som myndigheten ska finansiera med myndighetsanslaget
- förtydligar vilka förväntningar regeringen har på Svenska institutets resultat, särskilt i de delar som inte täcks av resultatstrategier som omfattar myndigheten
- förtydligar vilken ställning Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet har som uppdragsgivare
- överväger om Regeringskansliet bör minska den dialogbaserade styrningen.

5.3 Viktiga interna faktorer för framtiden

I detta avsnitt redovisar vi de interna faktorer som vi anser är särskilt viktiga för Svenska institutets resultat och verksamhetens effektivitet framöver. Det handlar framför allt om verksamhetsmålen, redovisningen av resultaten, möjliga synergier och det fortsatta utvecklingsarbetet. Vi avslutar avsnittet med att redovisa Statskontorets förslag till Svenska institutet.

5.3.1 Målen på de mellanliggande nivåerna bör bli tydligare

Svenska institutet har ett stort ansvar för att operationalisera sitt uppdrag och bedöma resultaten av verksamheten. Myndigheten har i olika dokument strävat efter att tolka och operationalisera uppdraget. Bland annat har myndigheten en tydlig struktur för styrkedjan från de instruktionsenliga uppgifterna till enskilda prestationer. På prestationsnivå är målen i större utsträckning mer konkreta och möjliga att följa upp resultaten mot. På de mellanliggande nivåerna i kedjan är målen dock inte av sådan karaktär. Detta försvårar möjligheterna att bedöma resultat och målfyllelse på en mer aggregerad nivå. Vi ser därför ett behov av att myndigheten förtydligar målen på de mellanliggande nivåerna. Det finns även ett utrymme att förtydliga vissa mål på prestationsnivå.

5.3.2 Utveckla resultatredovisningen och resultatanalysen

De vagt formulerade målen är dock inte den enda anledningen till att det är svårt att bedöma effekterna av verksamheten. Det handlar även om Svenska institutets sätt att analysera och redovisa sina resultat. En svårighet ligger i att det i många fall är först på längre sikt som det går att avläsa effekterna av Svenska institutets insatser.

Analysen av verksamhetens resultat och effektivitet

En viktig fråga för Svenska institutet framöver är hur myndigheten kan bli bättre på att analysera och redovisa sina resultat. Med detta avser vi bland annat att myndigheten tydligare visar hur resultaten svarar mot målen för verksamheten och hur resultaten kan bedömas i förhållande till vad insatserna har kostat.

I Svenska institutets årsredovisning framgår det sällan på vilken grund myndigheten bedömer graden av måluppfyllelse. Det är oklart hur myndigheten summerar resultat på prestationsnivå för en bedömning på mer aggregerade nivåer. Svenska institutet redovisar inte heller någon analys av myndighetens kostnader i förhållande till resultatet. Det saknas även en helhetsbedömning av myndighetens resultat. Sammantaget blir det svårt att få en samlad bild av Svenska institutets resultat, och om myndigheten bedriver verksamheten på ett effektivt sätt.

Redovisning av effekter på längre sikt

Det räcker dock inte att förtydliga målen och förbättra redovisningen av resultaten för att det ska bli tydligare vad Svenska institutet åstadkommer för resultat. Det är även viktigt på vilken sikt myndigheten mäter och redovisar effekterna av verksamheten.

Statskontoret konstaterar att Svenska institutet koncentrerar sig på att mäta och redovisa prestationsnära effekter. Svenska institutets uppföljning samt andra studier och utvärderingar genomförs i huvudsak i nära anslutning till insatsen. Myndigheten förväntas dock bidra till utveckling eller förbättringar i olika avseenden som kräver ett långsiktigt och uthålligt arbete på flera plan. Det är därför viktigt att utvärdera vilka resultat som myndigheten uppnår även på lång sikt.

Av både praktiska skäl och resursskäl måste Svenska institutet välja vilka insatser som ska bli föremål för sådan utvärdering. Valet måste bygga på ledningens strategiska överväganden, där myndigheten även behöver ta hänsyn till regeringens eventuella önskemål. Myndigheten kan behöva utveckla sin utvärderingspolicy så att den ger bättre vägledning för när en långsiktig effektutvärdering bör bli aktuell. Redan när myndigheten planerar insatsen bör man klargöra vilka förutsättningar som måste föreligga för utvärderingen.

5.3.3 Synergier i verksamheten

Statskontoret bedömer att det finns en potential för synergier mellan den Sverigefrämjande och den biståndsfinansierade verksamheten på flera plan, det vill säga från gemensamma metoder och verktyg till långsiktiga effekter. Svenska institutet strävar redan i dag efter att identifiera mervärden i verksamheten. Vi ser det som viktigt att detta arbete fortsätter.

Svenska institutet använder bland annat alumnerna som en grund för sådana synergier. Myndigheten bör dock kunna utveckla alumnverksamheten, inte minst för att antalet tidigare stipendiater fortsätter att öka.

Utveckling av alumnverksamheten

Flera har pekat på att alumnerna kan användas som en del av den Sverigefrämjande verksamheten samt i marknadsföringen av Sverige som studienation. Det torde också finnas möjlighet att använda sig av alumnerna i det kommande arbetet med anledning av exportstrategin. En försvårande omständighet är att Svenska institutet har kontaktuppgifter till endast cirka 2 000 av de drygt 9 000 alumnerna. Om myndigheten kan komma i kontakt med en större andel av alumnerna ökar möjligheten att kunna använda dem i den löpande verksamheten. Förutsättningarna förbättras också för att följa upp och utvärdera resultat och effekter av stipendieprogram på längre sikt. Statskontoret ser positivt på att Svenska institutet planerar att utveckla en digital alumnplattform.

Möjligheter till ytterligare synergier

Med tanke på Svenska institutets breda uppdrag är frågan om mervärde, och i förlängningen synergier, aktuell inom flera områden. Det gäller inte minst för att myndigheten ska kunna bedriva verksamheten så kostnadseffektivt som möjligt, exempelvis genom att använda sin samlade

kompetens inom flera verksamhetsområden. Exempel på synergier som myndigheten har identifierat är överföring av relevanta metoder och erfarenheter mellan områden samt arrangemang som kan inrymma olika finansieringskällor.

5.3.4 Utvecklings- och förändringsarbetet fortsätter

Svenska institutet har bedrivit ett omfattande utvecklings- och förändringsarbete under de senaste åren. Alla förändringar är ännu inte helt genomförda. Myndigheten verkar till exempel ha en bit kvar när det gäller att skapa avsedd tydlighet i sin ledning och styrning av verksamheten. Internt finns till exempel en önskan om att ledningen ska göra tydligare prioriteringar.

Svenska institutet har också en bit kvar när det gäller att konkretisera sitt uppdrag så att det är möjligt att bedöma resultat på en högre nivå än för enskilda prestationer. Arbetet med intern effektivisering har hittills inte varit strategiskt och sammanhållet. Detsamma gäller kompetensförsörjningen.

Statskontoret bedömer dock att myndigheten är medveten om sina förbättringsområden. Vi ser positivt på att Svenska institutet under 2016 avser att ta fram en sammanhållen utvecklingsstrategi. Det ökar möjligheten att ta ett samlat grepp om utvecklingsbehoven och att prioritera mellan dem, exempelvis mellan att slutföra redan påbörjade projekt och att inleda nya.

5.3.5 Statskontorets förslag till Svenska institutet

Statskontorets analys visar att det på mer aggregerade nivåer är svårt att utläsa hur väl Svenska institutets resultat svarar mot de egna målen, än mindre mot regeringens. Vi menar också att det behöver bli tydligare i vilken mån myndigheten använder sina resurser på ett effektivt sätt. Vår analys visar därutöver att det finns möjligheter att bättre utnyttja potentialen för synergier. Den visar även att det är angeläget att fortsätta att genomföra de förändringar som följer av det pågående utvecklingsarbetet.

Statskontoret föreslår att Svenska institutet:

- överväger att ytterligare konkretisera målen på de mer aggregerade verksamhetsnivåerna
- vidareutvecklar sin resultatanalys och sin resultatredovisning för att tydliggöra resultat och resursanvändning
- överväger hur myndigheten strategiskt ska arbeta med att utvärdera verksamhetens effekter på längre sikt
- fortsätter att utveckla arbetet med alumnerna, bland annat genom att prioritera att ta fram en infrastruktur för en effektiv hantering av alumnernas kontaktuppgifter och andra relevanta uppgifter
- prioriterar arbetet med att ta fram en utvecklingsstrategi.

Referenser

Infopaq (2014) *Uppföljning medieinslag 2014.*

KPMG 2015-10-05 *Svenska institutet – Granskning av intern styrning och kontroll.*

Proposition 2002/03:122 *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling.*

Proposition 2009/10:66 *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter.*

Proposition 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014.*

Proposition 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015.*

Proposition 2014/15:99 *Vårändringsbudget för 2015.*

Proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016.*

Ramböll (2013) *Baltic Lab Program Logic and Follow-up.*

Ramböll (2013) *Effektutvärdering av pilotprogrammet Swedish Institute Urban Development Program.*

Ramböll (2014) *Monitoring of the Swedish Institute Management Program China 2014.*

Ramböll (2015) *Monitoring of the Swedish Institute Management Program India 2014.*

Ramböll (2014) *Seven on Tour Balkan 2013 – Utvärdering.*

Ramböll (2012) *Svenska institutets expertbesök – Uppföljning av Ramböll.*

Regeringsbeslut 2015-10-29 *Anvisningar för Svenska institutets underlag inför utarbetandet av strategi för samarbete inom Östersjöregionen* (UD2015/08607/EC). Bilaga till regeringsbeslutet.

Regeringsbeslut 1995-02-09 *Protokoll vid regeringssammanträde Inrättande av Nämnden för Sverigeinformation i utlandet.*

Regeringsbeslut 2011-07-14 (III:4) *Uppdrag att förbereda och genomföra inordnandet i Svenska institutet av den verksamhet som bedrivs vid Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och som syftar till att utveckla Sveriges relationer med Östersjöregionen* (UF2011/42439/UD/EC).

Regeringsbeslut 2011-10-13 (II:I) *Uppdrag att medverka i genomförandet av EU:s strategi för Östersjöregionen.*

Regeringsbeslut 2010-11-11 *Uppdrag till Svenska institutet att utforma ett stipendieprogram riktat mot länder med vilka Sverige har ett långsiktigt utvecklingssamarbete* (UF2010/65242/UP).

Regeringsbeslut 2014-03-13 (III:1) *Resultatstrategi för reformsamarbete med Östeuropa, västra Balkan och Turkiet 2014–2020.*

Regeringsbeslut 2014-08-28 (III:1) *Resultatstrategi för Sveriges stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och miljöinsatser i Ryssland 2014–2018.*

Regeringskansliet (2015) *Sveriges exportstrategi.*

Regeringskansliet protokoll 2013-10-11 *Bidrag till Svenska institutet för översyn av myndighetens Östersjöverksamhet* (UF2013/26333/UD/EC).

Regeringskansliet 2014-11-14 *Riktlinjer för uppdatering av främjandepaner inför 2015* (UF2014/72413UD/FIM). Bilaga till Regeringskanslibeslut.

Riksrevisionen 2013-05-07 *Svenska institutets årsredovisning 2012* Revisionsrapport (Dnr. 32-2012-0629).

Riksrevisionen 2014-03-21 *Svenska institutets årsredovisning 2013*
Revisionsrapport (Dnr. 32-2013-0509).

Riksrevisionen 2015-04-08 *Iakttagelser från den löpande
granskningen av Svenska institutet under 2014.*

Riksrevisionen 2015-04-08 *Iakttagelser från granskning av Svenska
institutets årsredovisning 2014.*

Statskontoret (2013) *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på
regeringens myndighetsstyrning* (Om offentlig sektor).

Statskontoret (2008) *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

Statskontoret (2011) *Svenska institutets förvaltningskostnader.*
(2011:32)

Svenska institutet 2015-03-23 *Arbetsordning för Svenska institutet*
(Dnr. 1450/2015).

Svenska institutet *Avtal mellan Sida och Svenska institutet om stöd till
Creative Force under 1 december 2012–31 mars 2016* (Dnr. 5633-
2012).

Svenska institutet 2014-02-28 *Budgetunderlag 2015–2017.*

Svenska institutet 2015-02-25 (kompletterad 2015-03-16)
Budgetunderlag 2016–2018.

Svenska institutet *Evaluation for SI Alumni 1997–2012.*

Svenska institutet *Handledning för modellen Snurran i projekt och
program.*

Svenska institutet 2013-12-17 *Kompetensförsörjningsplan.*

Svenska institutet *Minnesanteckningar från insynsrådet möten 2013–
2015.*

Svenska institutet 2015-06-24 *Planeringsanvisningar för verksamheten
2016.*

Svenska institutet (2014) *Projektets arbetsnamn: Seven på Balkan*
Slutrapport och utvärdering.

Svenska institutet 2015-08-15 *Resultatstyrning på SI.*

Svenska institutet 2012-11-12 *Riktlinjer för långtidssjukskrivning och
rehabilitering.*

Svenska institutet *Scholarship Evaluation 2014 (en sammanställning
av sex enkätundersökningar under 2014).*

Svenska institutet 2015-02-19 *SI:s strategiska inriktning 2015–2017.*

Svenska institutet (2014) *Strategi för Sverige bilden.*

Svenska institutet 2014-05-23 *Svar på rapport Iakttagelser vid löpande
granskning av Svenska institutet 2013 (Dnr. 2013-0509).*

Svenska institutet 2014-05-02 *Svenska institutets
förvaltningskostnader – rapport till Regeringen/Utrikesdepartementet i
enlighet med återrapporteringskrav 1.5 i SI:s regleringsbrev för
budgetåret 2014 (Dnr. 19107/2014).*

Svenska institutet (2013) *Svenska språket Enkät svar 20130128–
20130420.*

Svenska institutet 2015-05-28 *Tertialrapport 1 2015.*

Svenska institutet 2014-06-16 *Tertialrapport 1 2014.*

Svenska institutet 2015-09-25 *Tertialrapport 2 2015.*

Svenska institutet 2015-04-04 *Uppdragsbeskrivningar för SI:s
avdelningar och enheter (Dnr. 1450/2015). Bilaga till arbetsordningen.*

Svenska institutet 2014-11-24 *Uppföljnings- och utvärderingspolicy.*

Svenska institutet (2014) *Utvärdering Sweden@Zambia.*

Svenska institutet 2015-07-02 *Verksamhetsinriktning 2016–2018
Skapa intresse och förtroende för Sverige.*

Svenska institutet 2015-07-02 *Verksamhetsinriktning 2016–2018
Talangmobilitet.*

Svenska institutet 2015-07-02 *Verksamhetsinriktning 2016–2018
Utveckling i Sveriges närområde.*

Svenska institutet 2015-07-02 *Verksamhetsinriktning 2016–2018
Utveckling i Sveriges omvärld.*

Svenska institutet 2015-03-09 *Verksamhetsplan och budget Svenska
institutet 2015.*

Svenska institutet *Årsredovisning 2011.*

Svenska institutet *Årsredovisning 2012.*

Svenska institutet *Årsredovisning 2013.*

Svenska institutet *Årsredovisning 2014.*

Svenska institutet 2014-08-14 *Årsuppföljning av tidigare stipendiater
inom SI Study Scholarships kategori 1 och 2 2012–2013.*

Svenska institutet 2014-07-04 *Övergripande planeringsanvisningar för
SI:s verksamhetsplanering 2015.*

Svenska institutet 2014-02-11 *Översyn av Svenska institutets Östersjö-
samarbete (Dnr. 10888/2013).*

United Minds (2012) *Ämnesprofiler för Curators of Sweden.*

Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:UbU15 *Konkurrera med
kvalitet – studieavgifter för utländska studenter.*

Utrikesdepartementet PM 2013-05-28 *Svenska institutet – arbete och
ansvarsfördelning inom UD.*

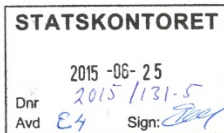
Utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU2 *Utgiftsområde 7 Inter-
nationellt bistånd.*

Utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU3 *Sveriges politik för global
utveckling.*

Regeringsuppdraget



Utrikesdepartementet



Regeringsbeslut III:1
2015-06-04 UF2015/33531/UD/FIM

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Svenska institutet

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Svenska institutet med utgångspunkt i den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi 2007/8016).

Statskontoret ska:

- beskriva och analysera hur Svenska institutet fullgör sitt uppdrag utifrån tilldelade uppgifter och resurser samt angivna mål och prioriteringar för verksamheten;
- belysa synergier mellan Svenska institutets Sverigefrämjande verksamhet och den verksamhet som finansieras med biståndsmedel;
- beskriva och analysera hur interna och externa faktorer påverkar verksamhetens resultat och effektivitet;
- analysera om regeringens styrning av verksamheten är ändamålsenlig, inklusive vad gäller den biståndsfinansierade verksamheten samt
- belysa vilka utvecklings- och framtidsfrågor som kommer att vara särskilt viktiga för att Svenska institutet ska kunna fullgöra sitt uppdrag och bedriva en effektiv verksamhet framöver.

I analysen ska Statskontoret beakta den utredning av Svenska institutets förvaltningskostnader som Statskontoret genomförde 2011 samt den översyn av Östersjöverksamheten som Regeringskansliet och Svenska institutet lät en extern konsult genomföra under 2014. Statskontoret ska även beakta den ökade tilldelningen av anslag från utgiftsområde 7 till Svenska institutet under perioden 2010-2014.

Svenska institutet ska bistå Statskontoret med de underlag och upplysningar som behövs för analysen.

Postadress
103 39 Stockholm

Telefonväxel
08-406 10 00

E-post: foreign_registrator@gov.se

Besöksadress
Stora Nygatan 28

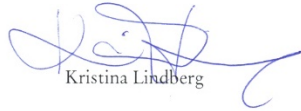
Telefax
08-723 11 76

Statskontoret ska informera Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) om hur uppdraget fortlöper. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 18 december 2015.

På regeringens vägnar



Anna Johansson



Kristina Lindberg

Kopia till
UD-EC
UD- USTYR
UD PLAN
UD-EU
FI BA
Fi SFÖ
U UH
KU KI
N HT FF
Svenska institutet

Svenska institutets målkedja från instruktion till prestation

Prestationerna YLVP och SIMP Kina (ledarskapsprogram)

Instruktionen: Svenska institutet ska främja en demokratisk, rättvis och hållbar global utveckling

Verksamhetsområde Utveckling i omvärlden: Syftet med Svenska institutets verksamhet inom biståndet är att skapa hållbara relationer, nätverk och läroprocesser mellan aktörer i Sverige och i utvecklingsländer. Detta ska stärka demokrati, öppenhet, jämställdhet och respekt för mänskliga rättigheter. Svenska institutet inriktar sin verksamhet på områden där Sverige och svenska kompetenser är relevanta och efterfrågade. Svenska institutets mål är att skapa stärkt kompetens och kunskap, samt långsiktiga relationer med och mellan individer och institutioner.

Prestationsområde Ledarskapsprogram

Prestationsområdesmål: Deltagarna i Svenska institutets ledarskapsprogram ska efter programmen ha ökat sin kunskap och kompetens för att aktivt kunna verka för positiva sociala och demokratiska förändringar i sin lokala miljö. Därigenom bidrar programmen till utveckling i de aktuella länderna och förbättrade villkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Gemensamma prestationsnära effekter:

1. Deltagarna får stärkt kompetens och förmåga att driva förändringsprocesser.
2. Starka och långsiktiga relationer skapas med och mellan individer och institutioner i våra samarbetsländer.

Prestation YLVP⁶⁸

Prestationsnära effektmål

1. Minst 90 procent av deltagarna ska ange att de skulle rekommendera programmet till andra.
2. Minst 75 procent av deltagarna ska anse att programmet har gett dem ny kunskap om sociala medier som ett verktyg för att bygga nätverk och driva arbete för utveckling och social förändring.
3. Minst 75 procent av deltagarna ska anse att programmet har stärkt deras förmåga att leda workshopar och utbildningar.
4. Minst 75 procent av deltagarna ska anse att programmet stärkt deras förmåga att arbeta effektivt i grupp.
5. Minst 75 procent av deltagarna ska anse att deras deltagande i programmet har stärkt deras kunskaper i projektledning.
6. Minst 90 procent av deltagarna ska anse att programmet skapat goda förutsättningar för långsiktiga relationer med övriga deltagare i programmet.
7. Minst 75 procent av deltagarna ska anse att kontakter som de knutit genom programmet kommer att stärka dem i deras förändringsarbete.

Leveransmål

1. Att rekrytera 28–30 kvalificerade programdeltagare.
2. 28–30 deltagare ska genomgå programmet.
3. Programmets första modul ska genomföras i Stockholm/Malmö, 17 maj–5 juni.
4. Programmets andra modul ska genomföras i ett av de deltagande länderna i MENA-regionen, 21–27 november.

⁶⁸ Young Leaders Visitors Programme är ett interkulturellt ledarskapsprogram som riktar sig till unga ledare i Sverige och i MENA-regionen

Prestation SIMP Kina

Prestationsnära effektmål

Av programlogiken framgår att deltagarna som en konsekvens av deltagandet i Svenska institutets managementprogram ska ha uppnått:

1. Ett ökat intresse för hållbarhetsfrågor.
2. En ökad kunskap om hållbarhet utifrån ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt perspektiv.
3. En ökad kompetens som de kan använda sig av för att genomföra hållbarhetsrelaterade projekt inom den egna organisationen.
4. En ökad kunskap om hur hållbarhet och affärsverksamhet relaterar till varandra.
5. En ökad ledarskapsförmåga och förbättrad möjlighet till karriärutveckling.
6. En ökad kunskap om Sverige och fått förutsättningar att själva utveckla långvariga relationer med svenska företag och organisationer.
7. Fått ett stärkt och stödande nätverk av ledare med fokus på hållbar handel.

Leveransmål

1. Rekrytera 20 deltagare från Kina som väl passar in på SIMP:s rekryteringskriterier. Deltagarna ska ha ett tydligt intresse för hållbarhetsfrågor och inneha seniora positioner inom företag, organisationer eller myndigheter. De ska se möjlighet att med ökade kunskaper och ett stärkt nätverk bidra till öka hållbarheten i internationell handel.
2. Genomföra SIMP med två Kick off-dagar i Kina samt två utbildningsmoduler på 14 respektive 4 dagar, en i Sverige och en i Kina.
3. Följa upp SIMP med regelbundna nätverksfrämjande aktiviteter och alumnevenemang i Kina (nätverksdagar i anslutning till Modul 2 samt alumnmiddagar i anslutning till Kick off-dagar) samt med aktiviteter i Sverige till exempel Swedish Institute Sustainability Forum.
4. Vidga nätverket genom att sammanföra SIMP-alumner med andra nätverk.