

New Public Management & Det svenska biståndet

En B-uppsats i statsvetenskap

Av

Jonas Asker & Martin Pudaric



Abstract

Den västerländska byråkratiska modellen prisades länge som en effektiv och legitim metod för att förvalta den offentliga sektorn. I samband med västvärldens ekonomiska stagnation under 1970-talet höjdes dock allt fler röster, främst ifrån nyliberala kretsar, mot det man såg som en alltför kostsam och dyr förvaltningsmodell. Införandet av New Public Management-reformer i Sverige, såsom privatiseringen av skol och äldreomsorgen, har präglat mycket av den publika debatten och otaliga forskningsprojekt har lanserats för att avgöra dess effekter. I denna studie undersöker vi hur införandet av New Public Management-reformer, och hur dessa har påverkat det svenska biståndet inom SIDA. Studien är upplagd som en kvalitativ textanalys, där vi studerat styrdokument och propositioner ifrån det svenska biståndsarbetets formella grundade 1962 till och med den förra regeringens biståndsstrategi inför budgeten år 2013.

Ord: 9440

1 Inledning	2
1.1 Bakgrund	2-3
2 Syfte	3-4
2.1 Tidigare forskning	4-5
3 Problemformulering & Avgränsningar	5-6
4 Metod	6-7
4.1 Metod och materialproblem	7
5 Teori	8-13
6. Empiri	13
6.1 Proposition 1962:100	13-14
6.2 Resultatutvärdering SIDA 1971	14-15
Metodhandboken SIDA 1985	16-17
Årsboken SIDA 1993	17-18
6.5 Regeringens proposition 2002/03: 122	18-19
6.6 Parisdeklarationen 2005	20
6.7 Budgetproposition 2012/2013	20-21
7. Diskussion	21
8. Slutsats	22
9 Referenser	23

”Den huvudsakliga slutsatsen är... att samtidigt som politiken för global utveckling både nationellt och internationellt betraktas som en ytterst innovativ och prestigefylld strävan efter en samstämmig politik för utveckling har bristen på en tydlig operationalisering och ett tydligt politiskt ledarskap hindrat effektiviteten i genomförandet och lett till olika tolkningar inom olika delar av förvaltningen”

- Evaluation Study on the EU Institutions & Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development: ECDPM

1. Inledning

Sveriges offentliga förvaltning har under de senaste decennierna genomgått ett paradigmskifte. Enligt Vedung (2004, s. 2) har den offentliga sektorn tidigare erhållit sin legitimitet genom tilltro till goda intentioner kombinerat med stora ekonomiska satsningar. Denna organisationsform kom att kallas för den byråkratiska välfärdsmodellen, och kännetecknades utöver tidigare nämnda faktorer även av enhetliga och precisa lagregler beslutade på central nivå. Regelstyrningen gjorde den offentliga sektorns agerande förutsägbart för medborgaren vilket ytterligare bidrog till att legitimera organisationsformen (Rothstein 2010, s. 13). Det stundande paradigmskiftet inleddes i vissa länder redan under mitten av 60-talet där en handfull västerländska nationer var pionjärer, däribland Sverige (Vedung 2004, s. 1). Denna nya välfärdsmodell hade resultatutvärdering som ledord och kom att kallas för *New Public Management*, med målet att låta marknadens effektivitet bli vägvisare även för välfärden (Pierson 2007, s. 179-180). I Sverige skulle denna nya styrningsfilosofi komma att klubbas igenom av riksdagen 1988, och fokus kom således att skifta från budgetens resurssida till verksamhetens resultat (Holmgren & Svensson 2004, s. 24).

1.1 Bakgrund

New Public Management blev ledordet för samtlig offentlig verksamhet, inklusive biståndet. Behovet av samordning av biståndet har varit ett aktuellt diskussionsämne nästan lika länge som biståndet existerat. Redan 1969 påpekade en internationell expertrapport att behovet av en gemensam biståndskoordinering var stort, och att det stora antalet biståndsorganisationer resulterat i en mängd överlappande arbete (Odén 2008, s. 24). Det svenska biståndsarbetet tog form i början av 60-talet i samband med antagandet av proposition 1962:100, även känt som ”den svenska biståndsbibeln”. I propositionen konstaterade man att målet med den svenska biståndspolitikerna var att ”höja de fattiga folkens levnadsnivå”, vilket man skulle göra genom att bland annat avskaffa svälten och massfattigdomen (Odén 2006, s. 65-66). För att kunna uppnå dessa mål ansågs det oundvikligt att investera stort i humankapital, främst genom utbildning, och i produktionsutrustning. Man argumenterade för att investeringar inom dessa två områden skulle utlösa en självgående, kumulativ process vilket skulle leda till att mottagarländerna efter ett tag skulle kunna stå på egna ben (Odén 2006, s. 65).

I samband med antagandet av proposition 1962:100 etablerades även den första svenska myndigheten med uppdrag att hantera internationellt bistånd, NIB. NIB, förkortning för *Nämnden för Internationellt Bistånd*, ersattes redan efter tre år av den myndighet som än idag bär ansvar för det svenska biståndet, SIDA (Odén 2006, s. 69). Under SIDAs första år var dock resultatutvärdering inte någonting som prioriterades särskilt högt, och det dröjde fram till 1971 innan man lanserade ett programförslag för resultatutvärdering. I programförslaget kan

man utläsa att resultatvärdering “är väsentligt för ett målinriktat samhällsbyggande i såväl i- som u-land”, samt att de verktyg som fanns tillgängliga då ej ansågs tillräckliga för att på ett värdigt sätt kunna uppfölja resultaten av investeringarna (SIDA 1971 s.1). 1973 kom nästa programförslag på området, där man konstaterar att “metoder för resultatutvärdering vid organiserad verksamhet är kända främst från den privatekonomiska sektorn... Inom den offentliga sektorn kan resultatutvärdering inte utföras lika enkelt, eftersom att målen för offentlig verksamhet vanligtvis är andra och mer komplexa än målen inom den privata sektorn”(SIDA 1973, s.13).

SIDA släpper ytterligare två dokument rörande uppföljning, ett 1976 och ett 1985, innan regeringen Carlsson 1988 slår fast att styrningen av landets samtliga myndigheter ska ske med mål- och resultatstyrning (Holmgren & Svensson 2004, s. 24). Nästa stora genombrott för resultatstyrning inom biståndet kom i samband med millennieskiftet och upprättandet av FN:s millenniemål, vilka kan ses som en internationell kraftsamling för att minska fattigdomen i världen (Odén 2008, s. 11). För att ha en möjlighet att uppnå dessa mål enades över 100 av världens länder år 2005 om en plan för att effektivisera biståndet, en plan som kom att kallas Parisdeklarationen om biståndseffektivitet. Parisdeklarationen karaktäriseras av två huvudsakliga egenskaper; Emfas på mottagarländernas eget ansvar att biståndet används på rätt sätt, samt ett större fokus på resultaträkning där bistånd allokeras till de länder som kan redovisa tydliga resultat av biståndet (Sjöstedt 2013, s.144). Sverige är ett av de länder som tydligast engagerat sig för att förverkliga parisdeklarationen. 2003 antog riksdagen det som kom att kallas för politik för global utveckling, PGU, som 2008 gjordes om för att bättre stämma överrens med parisdeklarationen(Odén 2008, s.49-53). Resultaträkningen har således fått en allt mer betydande roll inom den svenska biståndsdebatten. Från att vara näst intill obefintlig under biståndets tidiga dagar till att idag utgöra normen för all biståndsverksamhet i såväl Sverige som internationellt. Denna utveckling kommer vara huvudfokus för uppsatsen då vi ämnar titta på hur införandet av New Public Management påverkat det svenska biståndsarbetet.

2. Syfte

Hur väl går begrepp som effektivitet, kvalitet och resultat ihop med mer kvalitativa begrepp som fattigdomsbekämpning, utbildning och ökad levnadsstandard? Denna kvantitativa väg som sköljt över biståndsvärlden de senaste decennierna är intressant att studera då en konflikt rimligtvis borde uppstå mellan de kvantitativa metoder som börjat anammas på biståndsarbetet kontra biståndets kvalitativa och filantropiska karaktär. I samband med antagandet av parisdeklarationen har Sverige etablerat sig som ett av de länder som tydligast förespråkat ett ökat fokus på resultatutvärdering inom biståndsdebatten. Vi finner denna utveckling ytterst intressant då Sverige länge varit en stor biståndsgivare med uttalat humanitära mål för sitt biståndsarbete. Syftet med denna uppsats blir således att titta på hur det ökade fokuset på resultatutvärdering har påverkat det svenska biståndsarbetet sedan införandet av NPM-ideal i den svenska offentliga förvaltningen. Resultatutvärdering förekom även innan NPM blev den officiella linjen för svensk offentlig förvaltning, men anledningen att vi valt att fokusera på just anammandet av NPM är att det markerar ett tydligt paradigmskifte inom välfärdsdebatten. Innan regeringen Carlsson klubbade NPM som officiell förvaltningspolicy var resultatutvärdering mer en rekommendation inom biståndsdebatten, medan det efter införandet av NPM har etablerats som norm. Liknande utveckling har skett även inom andra offentliga sektorer, men då vi främst är intresserade utav u-länders utveckling har vi valt att rikta in oss på bistånd med fokus på SIDA och det svenska biståndet. Vi kommer att utgå ifrån en deskriptiv analys med förhoppningen att kunna

beskriva det svenska biståndets förvandling under de senaste decennierna, och senare i uppsatsen kommer vi att analysera eventuella effekter av det ökade fokuset på resultatutvärdering.

2.1 Tidigare forskning

Forskning är per definition en kumulativ process, vilket innebär att forskning inom ett ämne omöjligt kan vara isolerat från tidigare forskning på området. Det är således av stor vikt att tidigt analysera diskursen för att se vilka svar det finns på närbesläktade frågor med relevans för frågeställningen som vi ämnar undersöka (Esaiasson et al 2010, s. 20-21). Frågeställningen för denna uppsats berör två klassiska statsvetenskapliga forskningsämnen, new public management och bistånd. New public management brukar anses tillhöra den statsvetenskapliga subdisciplinen offentlig förvaltning, men studeras även inom ekonomi. Bistånd och utvecklingsfrågor studeras inom statsvetenskapen av forskare med inriktning på internationell politik och samverkan, men forskas även kring av ekonomer, samhällsgeografer och akademiker inom internationella relationer samt freds &- och konfliktvetenskap.

I metodpraktikan skriver Esaiasson et al. (2012, s. 21) att studenter tenderar att lägga för mycket tid åt att söka efter litteratur och att skriva ett avsnitt om tidigare forskning. En presentation av tidigare forskning bidrar dock till intersubjektiviteten och förbättrar våra möjligheter att besvara vår frågeställning, vilket ledde till att vi valde att inkludera en kortare genomgång av den tidigare forskningen i vår uppsats.

Precis som tidigare konstaterat är både bistånd och new public management två välutforskade områden inom statsvetenskapen. Studier har även genomförts på resultatutvärderingen inom biståndsarbetet där en framträdande forskare är Bertil Odén. Odén har skrivit flertalet texter och artiklar rörande det svenska biståndet, varav flera ligger till grund för denna studie. I en studie från 2011, som Odén har skrivit tillsammans med Lennart Wohlgemuth, argumenterar författarna för att det ökade fokuset på resultat har lett till att själva resultatet ibland upplevs vara målet som både biståndsgivare och mottagare strävar efter. Författarna poängterar att fokuset på resultatredovisning inte nödvändigtvis måste medföra något negativt, men att svårigheter ofta uppstår när aktörer ska komma överens om hur resultaten ska mätas och inom vilka områden detta skall göras (s. 46).

2012 genomförde Lennart Wohlgemuth en annan studie i samband med 50-års jubileumet av antagandet av proposition 1962:100, även känt som den svenska biståndsbibeln. Studien fick namnet "Svenskt bistånds arbete 50 år", och i den argumenterar Wohlgemuth för att resultatredovisning visserligen varit en del av biståndsarbetet sedan biståndet organiserades för 50 år sedan, men att det finns en diskrepans mellan vems resultat det är som redovisas, givarens eller mottagarens. Andra problem som Wohlgemuth belyser i den aktuella studien är att kvaliteten på de resultat som redovisas ofta är bristfälliga vilket gör att analysens tillförlitlighet går att ifrågasätta, samt svårigheterna med att få beslutsfattare att ta till sig de resultat som faktiskt produceras (s. 7).

New Public Management är kanske ett av de vanligaste forskningsämnena inom den statsvetenskapliga subdisciplinen offentlig förvaltning. Kombinationen NPM och bistånd är dock inte lika vanlig, då det inom biståndsforskningen främst fokuserats på själva resultaträkningen och ej nödvändigtvis införandet av NPM. Forskare som intresserar sig för NPM inom internationell politik brukar nöja sig med att mer generellt applicera NPM på

specifika institutioner och analysera dess effekter. Den amerikanska forskaren Laurance Geri (2001) har exempelvis forskat kring hur internationella organisationer, främst WHO, påverkats av införandet av NPM. Geri argumenterar för att man kan utläsa tydliga NPM-influenser inom WHO och dess systerorgan som samtliga lyder under FN, men konstaterar samtidigt att det, vid tidpunkten för artikelns publicering, är för tidigt för att dra några konkreta slutsatser.

Då vi dessutom valt att rikta in oss på Sverige och det svenska biståndsarbetet blir utbudet av tidigare forskning än snävare. Utöver tidigare nämnda forskare finns det ytterligare några som har forskat kring bistånd (t.ex. Kenneth Hermele, 2008) men när det kommer till New Public Management i kombination med svenskt bistånd har vi haft svårt att lokalisera tidigare forskning. Det går således att argumentera för att det finns en outforskad öppning i vetenskapen, en lucka som vi ämnar lämna ett akademiskt bidrag till. För att göra det på ett så tillfredställande sätt som möjligt så har vi i detta avsnitt presenterat tidigare liknande studier med ambitionen att introducera läsare till diskursen.

3. Problemformulering & avgränsningar

Vi har valt att formulera frågeställningen "Hur har införandet av New public management påverkat det svenska biståndsarbetet?". Vi, uppsatsförfattarna, har u-länders utveckling som ett av våra främsta intressen och ringade därför tidigt in biståndet som ett område vi ville forska om. För att bredda frågeställningen ytterligare och ge utrymme för fler teoretiska perspektiv valde vi även att inkludera NPM-begreppet i vår frågeställning. Enligt Vedung (2004) har det traditionellt varit svårt att styra offentliga institutioner utefter resultat då utfall producerade av offentliga interventioner är ytterst svåra att spåra och fastställa. Applicering av NPM på biståndet blir således intressant då ett ökat fokus på resultatutvärdering istället för motiv kan tyckas gå stick i stäv med det svenska biståndets långsiktiga mål. I PGU, politik för global utveckling, konstaterar regeringen att det svenska biståndets långsiktiga mål är att minska den globala fattigdomen (Regeringen 2007). Vi är således nyfikna på om applicering av NPM på biståndet är kompatibelt med det långsiktiga målet om att minska den globala fattigdomen.

För avgränsningens skull har vi valt att rikta in oss på SIDA och det svenska biståndsarbetet. Inledningsvis övervägde vi att analysera SIDA:s olika delmål och se hur väl dessa var kompatibla med införandet av NPM. Av rädsla för att vi inte skulle hinna utföra detta på ett tillfredställande sätt inom den angivna tidsramen så riktade vi om kursen och valde istället att fokusera på det övergripande målet för PGU, att minska den globala fattigdomen. Vi gör dock inte anspråk på att besvara huruvida NPM är kompatibelt med ett värdigt biståndsarbete eller ej utan är endast ute efter att analysera effekterna på biståndet av NPM, därav frågeställningen.

Då Parisdeklarationen cementerade resultatutvärdering som den rådande normen inom biståndsdiskursen anser vi den vara av stor betydelse, och kommer därför att tillägna den ett eget stycke i analysen trots att den inte bara berör svenskt bistånd. Anledningen till att vi har valt att fokusera på just parisdeklarationen och ej någon av de senare deklARATIONERNA med liknande syfte (Accradeklarationen från 2008 och Busandeklarationen från 2011) är att Parisdeklarationen, precis som införandet av NPM, markerar ett trendbrott. De senare deklARATIONERNA har också spelat en roll vid införandet av resultatutvärdering inom biståndsarbetet. Det går dock att argumentera för att parisdeklarationen är den som spelat störst roll för resultatutvärderingens dominans samt införandet av andra NPM-värden i

biståndsarbetet, och därför anser vi den vara av störst vikt att studera. Avslutningsvis hoppas vi att vår uppsats kan bidra till forskningen om resultatutvärdering och NPM, och att vi efter utfört arbete kommer kunna belysa relevanta områden inom biståndsarbetet där NPM gjort ett starkt avtryck.

4. Metod

Vi har valt att utföra en longitudinell komparativ analys där analysobjektet är det svenska biståndet, med fokus på det bilaterala biståndet. Med en longitudinell studie menas att samma fenomen följs under en specifik tidsperiod (Teorell et al. 2007, s. 81). Den specifika tidsperiod vi har valt att studera sträcker sig mellan året för biståndets organisering, 1962, fram till antagandet av budgetproposition 2012/2013. Anledningen till att vi inte utökade vår tidsserie fram till nutid är att vi via vår förståelse kommit underfund med att det inte hänt så mycket av relevans på området under denna period. Det brukar dessutom vara mindre tacksamt att analysera fenomen som ligger nära i tiden, och vi gjorde således bedömningen att uppsatsens kvalitet skulle bli högre om vi begränsade oss till tidsperioden 1962-2013.

En tidsserie används för att ge mått på utvecklingstrender (Teorell et al. 2007, s. 81). Då vi har valt att endast studera ett analysobjekt kommer studien anamma formen av en enkel tidsserie, där vi vid olika tidpunkter tittar på hur resultatutvärderingen inom biståndet har utvecklats.

Uppsatsen kommer att formos som en kvalitativ teorianvändande studie där teorier rörande New public management kommer appliceras på det svenska biståndsarbetet. Enligt Esaiasson et al. (2012, s. 137) är den första uppgiften vid en beskrivande analys att konstruera ett analysverktyg med vilket man kan fånga in viktiga aspekter av det samhällsfenomen man vill studera. Då vi har valt att fokusera på själva resultaträkningen inom biståndsarbete så kommer analysverktyget bestå av en konkretisering av styrningsfilosofin New Public Management. För en längre genomgång av operationaliseringen hänvisar jag till avsnittet rörande det teoretiska ramverket, men kortfattat kan man säga att vi valt att bryta ner new public management i några begrepp; effektivisering, decentralisering, resultatstyrning, utvärdering, specialisering samt transparens.

Valet av en kvalitativ metod var inte helt självklart då vi inledningsvis diskuterade möjligheterna att tillämpa kvantitativ metod. Det var framför allt den kvantitativa innehållsanalysen som intresserade oss då den ger goda möjligheter att analysera centrala begrepp i ett material (Esaiasson et al. 2012, s. 197). Eventuella analysenheter vid en tillämpning av kvantitativ innehållsanalys hade kunnat vara exempelvis effektivitet, resultat eller kostnad. Vi var dock osäkra på om tillämpning av en kvantitativ innehållsanalys skulle ge oss en tillräckligt djup analys för att på ett tillfredställande sätt kunna besvara vår frågeställning, vilket ledde till att vårt intresse för den kvalitativa textanalysen väcktes. Den kvantitativa innehållsanalysen är som effektivast när ett stort antal analysenheter ska behandlas likvärdigt, till skillnad från den kvalitativa textanalysen som fokuserar på helheten i texten snarare än de separata komponenterna (Esaiasson et al. 2012, s. 210). Då vi har ett ganska litet material drog vi snabbt slutsatsen att vi skulle kunna genomföra ett bättre arbete om vi fokuserade på att noggrant granska innehållet istället för att kategorisera analysenheterna kvantitativt. Valet av metod föreföll slutligen tämligen logiskt då vi känner att en kvalitativ textanalys ger oss goda möjligheter att besvara frågeställningen.

Material:

För att frågeställningen ska kunna besvaras på ett anständigt sätt är det relevant att frågan ställs gentemot rätt material. Valet av material har främst behandlat teorier rörande New public management och bistånd, där biståndsmaterialet koncentrerats till material rörande resultatvärdering. Då vi av avgränsningsskäl valt att fokusera på det svenska biståndsarbetet så har även en större del av biståndslitteraturen kommit att behandla biståndet ur ett svenskt perspektiv. Den första utmaningen vi stötte på var att försöka göra urvalet av material så representativt som möjligt för att på så sätt säkra en god begreppsvaliditet gentemot vårt teoretiska ramverk (Esaiasson et. al 2012, s. 57).

Urvalet av material motiveras på så sätt att vi vill ha en spridning av materialet som täcker hela vår utvalda tidsserie och har genomförts via en noggrann läsning av offentliga dokument. Då vi har valt SIDA och det svenska biståndet som analysenhet så finns det en uppsjö av material att ta till vara på, men då vi är begränsade av tid och rum så ansåg vi att vi skulle uppnå bäst resultat genom att fokusera på det material som vi anser varit mest inflytelserikt. För att uppnå en önskvärd spridning har vi valt att analysera minst ett dokument från varje decennium som är inkluderat i vår tidsserie, det vill säga 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 samt 2010. De dokument som står i fokus för analysen är proposition 1962:100 från 1962, resultatvärdering - ett programförslag från 1971, Metodhandboken; metoder för beredning, genomförande och utvärdering av biståndsinsatser från 1985, Årsboken från 1993, Proposition 2002/2003: 122, Parisdeklarationen från 2005 samt budgetproposition 2013, utgiftsområde 7; internationellt bistånd från 2013.

Samtliga dokument som vi valt att analysera är svenska bortsett från Parisdeklarationen. Anledningen till att vi trots det valde att inkludera parisdeklarationen är att vi anser den vara mer omfattande och betydande än den svenska varianten, PGU, som antogs två år tidigare. Parisdeklarationen ligger dessutom till grund för den reviderade versionen av PGU som antogs 2008, vilket visar på dess inflytande över den svenska biståndsdebatten. Parisdeklarationen blir således en relevant analysenhet för vår frågeställning

Dessa dokument har valts då de ger en god inblick i biståndsdiskursen samt ger oss möjlighet att analysera trendbrott och framväxten av nya filosofier. Teorierna kring New public management har dels hämtats från forskning kring svensk förvaltningspolitik av Roland Almqvist och Lena Lindgren men även från en komparativ studie kring New public management reformer av Christopher Pollitt och Gert Bouckaert.

4.1 Metod- & materialproblem

När man genomför urvalsprocessen av empiriskt material går det alltid att fundera över validiteten och kvaliteten. Teorell (2007, s.83-84) skriver att det i princip finns två sätt att gå till väga när man ska genomföra sitt urval; slumpmässiga och strategiska urval. Vårt urval hör till det senare då vi selektivt har valt ut vilka dokument vi vill undersöka, allt med analysens bästa i åtanke. Önskvärt hade varit att samtliga dokument hade varit utgivna av SIDA, istället för att vi som nu blandar SIDA-dokument och regeringspropositioner. Detta hade kunnat åtgärdas genom att korta ner tidsserien, men vi ansåg att en kortare tidsserie skulle ge oss betydligt sämre möjlighet att besvara vår frågeställning. Vi gjorde således bedömningen att både SIDA-dokument och regeringspropositioner kunde vara av nytta vid en analys av det svenska biståndet. Valet av material går att ifrågasätta då tidsglappen mellan dokumenten är varierande (8-14 år), men då vi ämnar analysera en långsiktig trend ansåg vi inte att det skulle medföra ett problem.

Det ska tilläggas att Lena Lindgren, som skrivit boken "Utvärderingsmonstret- kvalitet och resultatutvärdering i den offentliga sektorn" är en uttalad motståndare till dagens omfattande resultatutvärdering. Detta gör dock inte hennes kritik gentemot svårigheterna att nå mätbara resultat i samhällsvetenskapen mindre relevant. Vi har dock läst boken med detta i åtanke, och då all forskning i viss mån är tendensiös anser vi att detta inte utgör ett hot mot uppsatsens oberoende.

Vårt beslut att tillämpa en kvalitativ textanalys har inte medfört några anmärkningsvärda problem under arbetets gång. Inledningsvis vägde vi mellan en kvantitativ och en kvalitativ innehållsanalys där lotten slutligen föll på den kvalitativa, ett val vi inte haft någon anledning att ångra.

5. Teori

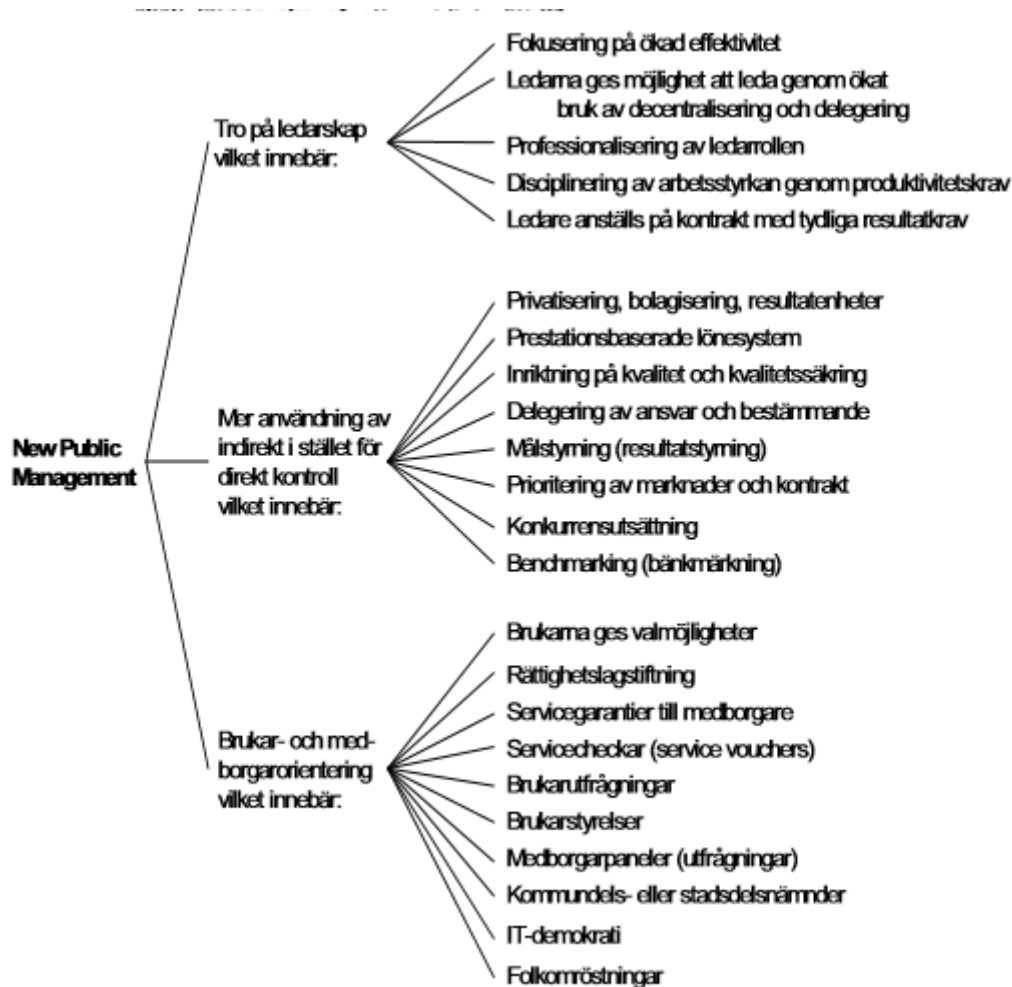
New Public Management - en omfattande teori

Denna uppsats syfte är, som tidigare nämnt, att undersöka och försöka belysa möjliga förändringar som skett inom förvaltningen av det svenska biståndet. New public management, den teori som fått stort genomslag och är uppsatsens centrala teoretiska hörnsten, har av tradition främst använts inom forskning inom den offentliga förvaltningen. Då SIDA är en del av denna anser vi oss ha goda möjligheter att kunna applicera teorin på ett meningsfullt sätt och nå fram till betydelsefulla insikter. NPM som förvaltningsteori infattar dock en rad olika styrideal och idéer, vilket gör behovet av en klar teoretisk begränsning av yttersta vikt. Detta kapitel syftar till introducera, konkretisera och begränsa teorin för att göra läsningen av materialet och analysen meningsfull.

Trots den väletablerade ställning NPM fått som förvaltningsideal är det inte helt lätt att sätta fingret på samtliga av teorins kärnvärden, då NPM får ses som en paraplyterm för ett flertal reformer. Gemensamt för samlingsbegreppet är dock en nyliberal syn på den offentliga verksamheten där större tonvikt läggs på höjda målsättningskrav, ofta uttryckt i form av krav på mätbara och resultatbaserade framsteg. (Almqvist, s.10-11). Denna förvaltningsfilosofi gjorde sitt intåg i Sverige under sent 80- och tidigt 90-tal och som ett resultat lades ökad fokus på transparens och en förskjutning ifrån krav på handling och engagemang till resultat och effekt. (Pollitt & Bouchaert, s.306) Idag utvärderas den offentliga sektorn i högre utsträckning än någonsin tidigare och ledord såsom ansvarsutkrävande och effektivitet är väletablerade (Lindgren, sid.43). Särskild vikt har lagts vid att utförda åtgärder ska ha effekt och att resultaten av dessa är mätbara. Lindgren beskriver detta som att det skett "en institutionalisering av utvärderingsmentalitet i den offentliga förvaltningen i Sverige" (Lindgren, sid.13).

New Public management har som sagt sitt ursprung i en omfattande misstro till statens förmåga att på ett effektivt nå önskvärda resultat genom den offentliga sektorn. Mycket av kritiken härstammar ifrån synen på staten som en ineffektiv institution, vars intresse hellre ligger i att någonting görs och att människor sysselsätts än att resultat uppnås. Som en reaktion på detta brukar klassiska NPM-reformer tendera att lägga mindre tonvikt på organisationers resursförbrukning (den s.k. inputen), istället ska fokus läggas vid resultat och uppföljningsarbete. (Almqvist.s25). Genom att lägga om fokus på detta sätt anses NPM-förespråkare att effektiviteten stiger i organisationen, sloganen more bang for the buck är en passande sammanfattning på NPM förespråkares argumentation.

För att göra styrningsidealerna inom NPM mer lättöverskådliga presenteras nedanför en förenklad bild av dessa. (figur.1.1)



Figur 1.1 Grundläggande element i New Public Management

Källa: Vedung, Evert (2004). Utvärderingsböljans former och drivkrafter.s.16

Morten Ogårds (figur bryter ner New Public Management i överskådliga underkategorier. Vi har valt att ta fasta på ett par av dessa underkategorier som vi genom vår förförståelse av den svenska biståndsdebatten anser ha präglat utvecklingen mest.

Effektivisering

Effektivitet är ett återkommande slagord inom NPM-teori. Vid närmare undersökning är det dock svårt att klart definiera exakt vad ordet innebär då det används i en rad olika sammanhang och inte alltför sällan ges en ganska vag innebörd. Effektivitet kan definieras både som kompetens/skicklighet samt som verkan/verkansgrad av en handling. Pollitt & Bouckaert menar på att det är viktigt att göra en klar särskiljning här, då ökad verkan av en åtgärd (t.ex. effektivisering inom sjukvården) inte nödvändigtvis behöver leda till ökad kompetens eller skicklighet (högre andel friska patienter). (Pollitt & Bouckaert, 15-17) När

NPM-förespråkare talar om effektivisering av en organisation gör man ofta det i ordets dubbla bemärkelser, då man anser att effektivisering av verksamheten både ger ökad kompetens och högre verkansgrad givet samma input av resurser. Denna tilltro på ökad specialisering och minskad byråkratisering återspeglas mer konkret i de föreslagna förändringar NPM förespråkar för att öka effektiviteten.

Decentralisering

Ledordet inom NPMs ledningsstrategi har under lång tid varit decentralisering och målstyrning. Decentralisering kan ses som en samlingsterm för ett antal reformer som syftar till att överföra kontrollen över beslutsfattandet ifrån ett högre hierarkiskt plan inom organisationen till ett lägre.(Almqvist, s.85-87)

Oftast har argumenten ifrån decentraliseringsförespråkare utgått ifrån kritik mot den omfattande byråkratisering som skedde i samband med välfärdsstaternas uppbyggnad i Västeuropa under 70-talet. Argumentet löd att staten vuxit sig allt för omfattande och ineffektiv vilket tillslut blev en börda istället för ett stöd för skattebetalarna (Pollitt, Bouckaert Sid. 6). För att effektivisera den offentliga sektorn förespråkades därför reformer för att minska den centrala byråkratin. Denna decentralisering har tagit sig uttryck i många olika typer av organisationsomvandlingar. Almqvist (Almqvist, s.85-86) refererar till Birgitta Södergren som radar upp ett antal åtgärder såsom:

- tydlig resultatstyrning (klara direktiv på vart man vill nå) från högsta ledningen
- delegering av arbetsuppgifter
- Uppdelning av organisationen i mindre enheter
- Uppdelning med marknaden som indelningsgrund (geografiskt, kund- eller produktmässigt)
- ökat resultatansvar

Strategin kan summeras i ordspråket "frihet under ansvar", där ambitionen är att genom mindre detaljstyrning och klarare målsättningar ska chefer på högre nivå ska kunna koncentrera sig på organisationens mer långsiktiga mål, snarare än att slösa tid på att fatta beslut lägre ner i organisationen.

Resultatstyrning

Ett ofta återkommande begrepp inom decentraliseringstrenden är just *resultatstyrning*, även kallat målstyrning (Lundgren, s 46). Tanken bakom målstyrning är att ledningen klart och tydligt fastslår de långsiktiga målen, ofta genom styrdokument, för att tydligt förmedla sina förväntningar till de mer självstyrande enheterna. Genom att de anställda är medvetna om vilka mål som satts förväntas de också jobba mot dessa, utan att högre instanser inom organisationen ska behöva detaljstyra verksamheten.(Almqvist,s.90-93). En tendens av resultatstyrning som strategi är att det automatiskt leder till ett behov av ökad kommunikering av önskade mål ifrån beslutshavares sida, i Sverige sker detta i SIDAs fall genom utfärdandet

av årliga regleringsbrev ifrån regeringen. Regleringsbreven fastslår hur SIDA:s budget ska fördelas, hur stor denna kommer vara och vilka mål SIDA bör sträva efter att uppnå under året. (Sida 2016).

Utvärdering

Sverige har en lång tradition av att utvärdera offentliga åtgärder för att säkerställa att uppsatta mål nås. Denna tradition har dock förstärkts och utvecklats ordentligt sedan 1990-talet, då utvärderingar utgör en av central del av uppföljningsarbetet inom NPM (Pollitt & Bouckaert, 309 & Lindgren 13-16). Samtidigt har också fokus i utvärderingen flyttats ifrån själva processen (tas rätt åtgärder/ fungerar organisationen internt) till prestationer (resultat av åtgärden) och effekter (resultat av prestation).

Vid utvärderingar av denna typ är det av stor vikt att man vid uppföljning av en åtgärd i den offentliga sektorn inte blandar ihop prestation och effekt, det vill säga att man utgår ifrån att en prestation har önskad effekt bara för att den utförs. En effekt kan endast sägas ha uppkommit om prestationen ger genomslag, t.ex. är undervisning i skolan en prestation, medan elevens inläring i sig är en effekt av denna. (Lundgren s. 49)

Kritiker till denna typ av målbaserade resultatutvärdering anser att denna typ av analys inte är görbar, då den allmänna sektorn i stor utsträckning sysslar med verksamheter såsom utbildning, äldreomsorg och sjukvård. I dessa verksamheter menar man att det råder ett allt för osäkert orsakssamband, dvs att man klart kan följa resultatet av en handling till dess verkan, vilket resulterar i att resultatutvärdering skapar omfattande datainsamling vars värde kan ifrågasättas (Lindgren, s. 26-28, 49-50).

Utvärdering har trots denna kritik fått starkt fäste i den offentliga sektorn. Det huvudsakliga argumentet för detta är att organisationens ledning måste kunna avgöra om de decentraliserade avdelningarna klarar av att möta organisationens uppsatta mål är det dock nödvändigt att kontinuerligt utvärdera verksamheten. Dessa typer av utvärderingar ställer höga krav på mätbara mål som klart kan konverteras till variabler och systematiskt granskas.

Specialisering

Att specialisera myndigheter och annan offentlig verksamhet för att öka den kvalitativa effektiviteten får ses som ett naturligt komplement till decentraliseringsargumentet och tanken på att mindre, lokala avdelningars förslag är bättre än centralt fattade beslut. Specialisering innebär rent konkret att ökad tilltro läggs till den lokala myndighetens förmåga att utföra vissa uppgifter då den antas ha rutinmässig erfarenhet av liknande beslut. (Pollitt & Bouckaert, s. 98). Sverige har i detta avseende varit mycket tidigt ute (Sida är som bekant en egen myndighet under utrikesdepartementet), till skillnad från t.ex. Norge och Holland där biståndsarbetet länge sköttes av utrikesdepartementen. (Pollitt & Bouckaert s. 307-309) Det är dock av intresse för uppsatsen att undersöka i vilken mån interna specialiseringar skett inom SIDA (såsom ytterligare regionalisering) då detta får ses som ett uttryck för ytterligare specialiserings och decentraliseringstrender.

Transparens

Pollitt och Bouckaert konstaterar att transparens har blivit något av ett trendord i förvaltningssammanhang, och anser att det är något diffust vad begreppet egentligen syftar till (Pollitt & Bouckaert, s. 212). Om vi utgår ifrån definitionen av begreppet som innebär att medborgarna ska kunna ha insikt i förvaltningen finns dock en del att säga. Transparens är något som genomsyrat den svenska statsförvaltningen under mycket lång tid.

Som ett resultat av detta har reformer med syfte att öka insikten i den svenska förvaltningen egentligen inte varit särskilt omfattande. Dock är det fortfarande viktigt att notera att insikt i den allmänna förvaltningen inte varit en självklarhet i andra västerländska statsapparater, och att kravet på transparens är ytterligare ett sätt för medborgarna att övervaka sina folkvalda. Utvidgad transparens i det svenska biståndsarbetet är något vi återkommer till i analysen, då det visar sig att även vissa svenska politiker anser att ökad insikt i biståndsarbetet tjäna ett syfte.

Glapp mellan teori och praktik

Det måste påpekas att den typ av maktfördelning som NPM-reformer ger upphov till förändrar förhållandet mellan byråkratin och ansvariga politiker. Där decentralisering leder till ökat självstyre för ansvariga tjänstemän leder samtidigt tydligare målstyrningen till att den centrala organisationen i större utsträckning får större kontroll över lokala avdelningar, paradoxalt nog. (Pollitt, Bouckaert, s. 104). Almqvist redogör i slutkapitlet av sin bok (sid 126) för de observerade utfall NPM-reformer har fått i Stockholms stad. Där visar han på att många åtgärder som finns med i styrdokument och målsättningar inte implementerats på djupet, det vill säga att många åtgärder som tagits varit ytliga och inte påverkat verksamheten i särskilt stor utsträckning.

Ett exempel på detta är Almqvist undersökningar av Stockholms stad, där administrationen redan tidigt började implementera decentraliserings och effektiviseringsreformer. Vid intervjuer med stadsdelsdirektörer framkom dock bilden av att de tagna reformerna hade fått diametralt motsatta reaktioner. Dessa ansåg att det ökade trycket i form av uppdrag, plandokument och krav på resultatutvärderingar gjorde att man hade mindre utrymme för egna initiativ än tidigare, samt att detaljstyrningen av deras arbete ytterligare hade ökat. (Almqvist, s. 103).

Detta är viktigt att ha detta i åtanke när man granskar de styrdokument och propositioner som ligger till grund för SIDA:s verksamhet. Samtidigt avslöjar språket i dessa dokument mycket om hur tidens politiker ser på biståndet och vad som sak prioriteras inom det. Dessa trender går rent konkret går att visa på, och ger oss en överskådlig bild av hur detta förändrat organisationen.

6. Empiri

6.1 Proposition 1962:100

Proposition 1962:100 ligger till grund för det moderna organiserade svenska biståndet. Den skrevs av en socialdemokratisk arbetsgrupp under statsminister Tage Erlander och hade som mål att etablera en organiserad plattform för det svenska biståndsarbetet.

Biståndets mål

Kort konstateras att biståndets mål är att bistå världens utvecklingsländer till att höja människors levnadsnivå. Detta skall ske genom ett omfattande bistånd inriktat på utbildning av invånare och ett inflöde av kapital för att höja produktionsnivåerna i landet. Samtidigt menar arbetsgruppen att det kan vara ofördelaktigt att lägga sig i ländernas interna affärer och avråder ifrån sociala och politiska ambitioner för biståndsarbetet, annat än att "medverka till en samhällsutveckling i politiskt demokratisk och socialt utjämnade riktning" (Proposition 1962:100 s.7).

Under rubriken biståndets åtgärder radas sedan ett antal områden såsom kommersiellt bistånd, handelsbistånd och tekniskt bistånd upp. Dessa är relativt ingående i sin målsättning och lämnar lite utrymme för den dåvarande nämnden för internationellt bistånd till egna idéer. Hela dokumentet återspeglar en tidstypisk anda av optimism och tilltro till den politiska ledningens förmåga att effektivt rikta biståndet utan behov av lokal expertis eller oberoende instanser.

Ingenstans i dokumentet lyfts behovet av utvärdera utförda eller kommande insatser, snarare framhävs behovet av utökade resurser till verksamheten. Då det svenska biståndet fortfarande är i sin linda är behovet av utökade resurser förvisso stort, men det är ändå talande för den kommande utvecklingen att det aldrig ifrågasätts om de tilltänkta åtgärderna kommer ha effekt eller inte.

Administrationen av biståndet

Kravet på ett effektivt användande av biståndsunderlaget lyfts på ett flertal punkter i propositionen. Dock föreslås aldrig åtgärder såsom internrevision eller analys av biståndet, istället framhålls multilaterala insatser inom ramen för FN och nordiska rådet för att de svenska biståndsinsatserna kunna effektiviseras ytterligare. Behovet av att samordna ett ökat internationellt samarbete kring biståndet är något som arbetsgruppen framhåller vara av yttersta vikt.

Samma slutsats drar Olof Palme mfl. då de menar att allt bistånd måste ges inom ramen för ett internationellt utformat utvecklingsprogram för det specifika landet, annars "*kommer det bistånd som lämnas mer eller mindre att ske i blindo*" (Proposition 1962:100, s. 149).

Tilltron till statsapparaten goda intentioner och centralmaktens förmåga att administrera arbete genomsyrar hela resonemanget. Trots denna tilltro till centralmaktens förmåga får man tvingas erkänna att det kraftigt ökade biståndsanslaget gjort det omöjligt för utrikesdepartementet att på ett fullgott sätt administrera biståndet. Som ett resultat av detta instiftas nämnden för internationellt bistånd som underställs utrikesdepartementet och vars uppdrag är att hantera biståndshandläggandet (proposition 1962: 100 s. 26-27)

Även om detta kan ses som en decentraliserande reform finns dock stora begränsningar i nämndens rörelsefrihet, insatser av större karaktär måste först förankras hos regeringen och

riksdag för utredning innan aktionens godkännande. Detta motiveras med att regeringen vill bibehålla en "*tillfredställande kontroll av verksamhetens expansion*" (Proposition 1962: 100 s. 27).

1962 är det svenska biståndet av ytterst blygsam karaktär. Totalt infattar det svenska biståndsprogrammet fem länder; Etiopien, Indien, Pakistan, Ghana och Liberia. Detta är utredningsgruppen ytterst medvetna om, det påpekas i propositionen att det svenska biståndet utgör cirka 0.5 % av världens totala bistånd. Som ett resultat av Sveriges marginella roll som biståndsgivare föreslås därför att biståndet främst utnyttjas i multilaterala samarbeten (gemensamma insatser med andra givare) snarare än bilaterala (enskilda svenska åtgärder) för att ytterligare öka effekten av biståndet (Proposition 1962:100 s. 147-149).

Att lyssna till slutanvändaren

Propositionen visar på en stor lyhörddhet inför biståndets slutanvändare, mottagarländerna. Redan i textens inledning lyfts behovet av lyhörddhet och dialog mellan givar och mottagarland. (Proposition 1962:100, s. 8). Stadsråd Lindström menar i sitt anförande i propositionen att det är av stor vikt att den svenska biståndsapparaten är lyhörd för mottagarländernas synpunkter. Han fortsätter med att argumentera för att det därför inte finns behov av utomstående planering av biståndet, då mottagarländerna bäst känner sina behov och kommer hämmas av alltför stor detaljstyrning.

Specialisering

Även om specialisering som begrepp är helt frånvarande i propositionen kan man ana en djup tilltro till den egna experthjälpen inom biståndsarbetet. I anslagsföreslaget till Tanganyika (dagens Tanzania) framhävs landets behov av utbildad personal inom skogsvård och skogsindustriella frågor, något som Sverige redan 1962 hade en lång tradition av och hög kompetens inom. Vidare nämns uppbyggnaden av yrkesskolor i bland annat dåvarande Östpakistan (dagens Bangladesh) och Liberia som exempel på kompetensområden där svensk verkstadsexpertis kommer väl till pass (Proposition 1962: 100 s. 48-49). Det finns alltså underlag att hävda att Sverige redan tidigt anser sig ha möjlighet att påverka biståndsländer särskilt inom de fält där det finns klar inhemsk expertis.

6.2 Resultatutvärdering - ett programförslag - utgivet av SIDA 1971

År 1971 så är New Public Management fortfarande ett avlagset fenomen i historieskrivningen, inte minst inom biståndsvärlden. Det märks framför allt på de humanitära och mer kvalitativa mål som sätts upp för biståndsarbetet, samtidigt som resultatvärdering fortfarande inte har anammat en central ställning inom biståndsdebatten. I detta dokument så förekommer dock begreppet resultatvärdering frekvent samtidigt som man konstaterar att det finns ett ökat behov av ett mer resultatriktat bistånd. Den ökade resultatvärdering motiveras dock inte utifrån klassiskt NPM-manér, kostnadseffektivitet, utan snarare argumenterar man för vikten av att identifiera framgångsrika projekt så att dessa går att återskapa (s. 1). Dock så konstaterar man att resultatvärderingen måste få ett större utrymme då det inte räcker att "gissa och hoppas" (s. 2).

Inte heller när man diskuterar riskerna med en utebliven satsning på resultatvärdering nämns de ekonomiska faktorerna som argument. Man argumenterar istället för att biståndet riskerar att hamna fel och missa de samhällsgrupper som är i störst behov av det (s. 2). En högst

humanitär infallsvinkel gentemot en ekonomisk fråga, ett argument som sannolikt inte hade fungerat under New public management. Istället för att prata om biståndets ineffektivitet så används ord som överinvestering(s. 2), och tanken är att resultatvärdering ska hjälpa till med biståndets allokering snarare än att göra det mer kostnadseffektivt. Även om man hade kunnat argumentera för att det finns inslag av NPM redan vid den här tidpunkten så verkar incitamenten att utöka resultatvärderingen vara betydligt annorlunda.

En annan aspekt av NPM som man kan se inslag av redan nu är ökade krav på kontraktstyrning vilket faller under kategorin driftstrategi. På sida 15 skriver SIDA att man önskar införa rapporteringskrav för samtliga biståndsverksamheter, då det vid tiden för dokumentets publicering endast förekom "någon form av" rapportering i 75% av fallen. Dock så anser man det vara av yttersta vikt att mottagarländerna själva står för utvärderingen, SIDA ska bistå berörd inhemsk myndighet med resultatrapporteringen men ska inte själv rapportera resultat. Detta rimmar väl med det element inom New public management som sätter biståndsmottagaren istället för biståndsgivaren i fokus. Att öka mottagarländernas ansvar är också en av huvudfrågorna i Parisdeklarationen vilket gör att man kan säga att Sverige inom vissa områden var före sin tid, även om kraven på mottagarländerna inte är i närheten av lika hårda 1971 som i Parisdeklarationen.

Redan på sida tre konstaterar författarna det faktum att man genom att man förkasta en givardominerad resultatvärdering minskar risken för att resurser binds vid, ur biståndsmottagarens perspektiv, onyttiga utvärderingssystem. Man kan tolka det som att SIDA argumenterar för att ett ökat fokus på mottagarländerna skulle göra arbetet mer effektivt, samtidigt som man kan göra tolkningen att mottagarländerna bör specificera sig på resultatvärdering. Detta klingar väl med NPM-idén om att organisationer fungerar bättre vid en arbetsfördelning, i det här fallet arbetsfördelning mellan biståndsgivare och biståndsmottagare.

Avslutningsvis så kan vi konstatera att övergången till ett resultatfokuserat biståndsarbete vid denna tidpunkt fortfarande befinner sig i sin linda. Det finns vissa tidiga tecken på NPM-influenser, exempelvis det tydliga fokuset på mottagarländernas roll, men i det stora hela är tankarna om New Public Management fortfarande avlägsna. Begrepp som effektivitet och specialisering förekommer men har ingen framträdande roll i dokumentet. Tankar om arbetsfördelning förekommer sporadiskt, men kopplas ej ihop med tankarna om ökad resultatvärdering i någon större utsträckning. Trots att resultatvärderingens roll fortfarande är begränsade så framgår det tydligt att den redan 1971 börjar få ett större genomslag, samt att den kommer att spela en större roll i framtiden. Detta märks bland annat genom att man betonar vikten av en rutinmässig resultatvärdering, istället för den oregelbundna som förekommer vid tidpunkten för dokumentets publicering. Man kan således säga att övergången till ett mer resultatriktat bistånd börjar ta form, även om det fortfarande återstår en lång väg.

6.3 Metodhandboken; metoder för beredning, genomförande och utvärdering av biståndsinsatser - utgiven av SIDA 1985

Metodhandboken gavs ut av SIDA 1985 (en provupplaga publicerades 1983) och var tänkt att fungera som en mer eller mindre komplett guide för framtida biståndsarbete. I förordet konstaterar man självsäkert att SIDA numer har en "bred kunskap om u-länders problem samt

biståndsgivningens teori och praktik” (s.7). Retoriken skiljer sig väsentligt från 1971 års programförslag och återspeglar en ökad självkänsla och ett större självförtroende. Man inleder handboken genom att lista några centrala begrepp för biståndsarbetet; *mål*, målgrupp, problemanalys, beredning, *uppföljning*, *utvärdering*(s.12). Uppföljning och utvärdering har gått från att vara rekommenderade åtgärder till essentiella inslag i biståndsarbetet. På sida 12 konstaterar man även att det för SIDA är väsentligt att säkerställa att projektet kan följas upp av SIDA och mottagarlandet, vilket tyder på att utvärderingen numer är organiserad till skillnad från 1971. Vidare skriver man att utvärdering och uppföljning ska vara en del av varje biståndsinsats, till skillnad från 1971 där “någon form av” utvärdering förekom i 75 % av fallen.

En nykomling som är värd att notera är mål, som förekommer betydligt frekventare i metodhandboken än i något av de tidigare dokumenten. Anledning till att målet har fått ett större fokus förklaras med att målet för projektet måste kunna preciseras för att vägas gentemot kostnaden för projektet (s.12). Det faktum att målet har fått en så central roll i biståndsarbetet tyder på att NPM vid den här tidpunkten sannolikt börjat göra avtryck i debatten. På sida 36 skriver man exempelvis att målet är tänkt att fungera som en “fyr” under arbetets gång. Detta kan tolkas som att målet fungerar som en ledstjärna för arbetet, en central tankegång inom NPM.

Kravet på utvärdering är en klassisk NPM-åtgärd som motiveras med av behovet av effektivisering. Just effektivisering är ett begrepp som har anammat en helt ny roll i detta dokument jämfört med tidigare år. På sida 17 beskriver man hur en slutrapport ska utarbetas, och ett av de centrala momenten i slutrapporten är analysen av kostnadseffektiviteten. Kostnadseffektivitet var ett ord som knappt förekom i de tidigare dokumenten medan det förekommer frekvent i metodhandboken. Ett av metodhandbokens genomgående teman är just argumentationen för kostnadseffektivitet, även om man på sida 42 påpekar att de flesta projekt inom utbildning, sjukvård och landsbygdsutveckling har kvalitativa mål som inte på går att mäta i kronor. Detta undergräver dock inte kostnadseffektivitetens legitimitet på något sätt då man redan några sidor senare (s. 44) sätter upp en formel för att mäta lönsamheten i utbildningsinsatser, något som förmodligen ansågs mer eller mindre otänkbart 1971.

Avslutningsvis kan vi konstatera att effektivitet och kostnad har fått ett större utrymme än tidigare. Det kvantitativa har fått ett betydligt större genomslag, även om man påpekar att det finns svårigheter med att mäta vissa typer av projekt kvantitativt så är man ändå inte främmande för att tillämpa kvantitativa metoder på insatser med mer kvalitativa mål. New Public Management har således börjat göra avtryck i biståndsdebatten, vilket även det ökade fokuset på målet och målstyrningen vittnar om.

6.4 Årsboken - utgiven av SIDA 1993

Från och med 1993 började SIDA ge ut en årsbok som ett komplement till sin årsredovisning. Årsboken innehåller en genomgång av årets insatser och motiveras med ett ökat behov av att enkelt sprida information om insatsernas resultat (s. 14). Årsboken i sig kan tolkas som ett tecken på att New public management vid det här laget är den rådande normen inom biståndsarbetet, då ett av New public managements centrala attribut är just kravet på

transparens. Det ökade kravet på transparens är kanske den skillnad som tydligast frånskiljer detta dokument från tidigare års, då transparensen numer även är en del av motivet för resultatvärdering.

I de tidigare dokumenten motiverades kravet på utvärdering genom att man argumenterade för att utvärdering skulle höja kvaliteten på framtida biståndsinsatser. Ytterligare två argument för resultatvärdering har tillkommit i årsboken; ett som anger vikten av att utvärdera metoder och tillvägagångssätt och ett som pekar på nödvändigheten att öppna upp biståndsverksamheten för finansierarna (s.9). Det intressanta med denna formulering är att det först nu verkar ha fallit in att finansierarna (skattebetalarna) måste kunna få en inblick i insatsernas resultat, trots att biståndet varit skattefinansierat sedan det inleddes. Det är sannolikt att det redan tidigare diskuterades hur man skulle kunna göra arbetet mer transparent, men att insynsgivande åtgärder inte prioriterades förrän efter att NPM antagits som officiell förvaltningsfilosofi 1988.

Vidare så presenterar SIDA sin definition av resultatvärdering, en definition utarbetad av OECD som SIDA antagit som sin egen. Det märkvärda i denna definition är förekomsten av begreppen kostnadseffektivitet och utvecklingseffektivitet. Kostnadseffektiviteten hade en central roll redan 1985, men att den nu ingår i Sidas definition av utvärdering har säkerligen bidragit till att ytterligare cementera dess roll. Utvecklingseffektivitet är dock en ny företeelse, men går likväl att koppla till implementeringen av NPM i och med dess emfas på effektivitet.

Anammandet av målet som styrningsideal påbörjades redan i mitten av 80-talet och har nu fulländats genom implementeringen av en målhierarki. Utöver det övergripande målet för biståndsinsatsen så har varje insats nu även ett sektormål, ett projektmål samt ett produktionsmål. Det övergripande målet benämns även här som "ledstjärnan vid horisonten" (s. 13), vilket man kan knyta an till målets betydelse i föregående analysobjekt. Införandet av delmål tar dock målstyrningen ett steg längre än tidigare och visar ännu en gång på vilken stor inverkan NPM vid det här laget har på biståndsarbetet. Effektivitet, transparens och målstyrning genomsyrar allt biståndsarbete och som vi ser kommer denna utveckling att fortskrida in i nästa millenium.

6.5 Regeringens proposition 2002/03: 122

I proposition 2002/03: 122, med undertiteln: Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (PGU), lägger dåvarande regeringen fram den politik som de avser bedriva internationellt. Propositionen berör inte enbart det svenska biståndsarbete, men redovisar i kapitel 6 hur det svenska biståndsarbetet ska bedrivas framöver.

Retoriken i propositionen fortsätter att likna den som präglat 80 och 90-talet. Insatserna som görs ska resultera i konkreta resultat, och man menar att "*Behov och möjligheter att nå resultat bör avgöra omfattning och former för utvecklingssamarbete med enskilda länder.*" (Proposition 2002/2003: 122, s. 62)

Något som betonas mycket tidigt i kapitlet är vikten av att förankra biståndsarbetet i mottagarländernas egna prioriteringsområden och fortsätta att utveckla ländernas kapacitet att bygga en egen möjlighet att hantera bistånd. Det betonas att ett prioriterat mål är att utveckla

förutsättningar för mer långsiktiga samarbeten (mellan biståndsmottagare och givare) där möjligheterna till sådana finns men resurser saknas, samt att bilateralt och multilateralt samarbete skall uppfattas som ett samlat perspektiv. I samband med detta väljer man också att återigen lyfta behovet av resultatuppföljning, och att denna på ett ansvarsfullt sätt överläts till mottagarlandet. Detta visar på att tilltron till utvärderingsmetoderna inte verkar ha svikit, och att dessa ska implementeras även hos den inhemska administrationen (Budgetproposition 2002/03, s. 85-86). Här blir exporten av NPM som styrideal inom den publika sektorn tydlig, då lokala myndigheter blir kraftigt drillade i resultatstyrning och effektiviseringstänk.

Som en strategi för att effektivt kunna utröna vilka länder som har behov av svenskt bistånd, samt där det kan anses fungera effektivt, föreslås implementeringen av en mål-medel-analys metod. Metoden ska hjälpa till att identifiera vilka människor som är i behov av hjälp och varför. (Budgetproposition 2002/03:122, s. 89) Metoden ska också analysera samtliga dimensioner av fattigdom och resultera i en klara prioriteringar och insatser. Formuleringarna tyder på en enorm tro på möjligheten att undersöka och analysera samtliga variabler och möjligheten att använda den data man samlat in på ett meningsfullt sätt.

Ett utökat samarbete mellan en vidd bredd aktörer, både mellanstatliga och NGO:s , är också något som lyfts som en målsättning, förhoppningen är att detta skall leda till bättre analys, finansiering och utvärdering av biståndet. Man öppnar här för att agera genom andra aktörer (proposition 2002/03:122, s. 61). Att större vikt läggs vid samarbete mellan mellanstatliga aktörer och även NGOs och andra privata organisationer är intressant, då tidigare dokument i större utsträckning betonat och lyft fram staten som den centrala aktören i biståndet. Detta samspelar bra med den ökade tilltron till alternativa institutioner och marknadsorienterade lösningar som NPM förespråkar.

Samtidigt åtar sig Sverige och andra donationsländer att strömlinjeforma sina uppföljningsarbeten efter samma parametrar som mottagarlandet och inte introducera nya indikatorer, allt för att harmonisera överföringen av data mellan länderna.

Som en gemensam garant för ett fortsatt underlättat arbete åtar sig både givar och mottagarländer att öka transparensen i biståndssektorn, för mottagarländerna genom att parlamenten tar en mer aktiv roll i mottagandet av bistånd. Biståndsländer förbinder sig samtidigt till att leverera kontinuerliga rapporter och bidra med data om biståndsgivande som underlag för inhemska rapporter om biståndet i mottagarlandet. Detta har fått direkta konsekvenser i etableringen av ett flertal nationella hemsidor för biståndsrapportering, i Sverige under namnet openaid.se.

6.6 Parisdeklarationen om effektivt bistånd, 2005

Parisdeklarationen undertecknades av ett stort antal biståndsgivar- och mottagarländer år 2005. Redan i titeln avslöjas dokumentet genomgående tema, att förändra och effektivisera det internationella biståndet. I deklarationens inledning fastställs att deklarationens syfte är att effektivisera och harmonisera det internationella biståndet. I deklarationens inledande stycke fastställs att volymen på det internationella biståndet visserligen måste öka, men att det är av stor vikt att biståndets effektivitet samtidigt ökar för att stärka tillväxten i utvecklingsländer (Parisdeklarationen, s. 1)

Åtgärder som fördraget speciellt lyfter fram som önskevärda är bland annat;

- Ökat samspel mellan bistånd och mottagarlandets prioriteringar, system och procedurer.
- Ökat ansvaret på bägge parter inför både mottagar- samt givarlandets befolkning och parlament utifrån policy, strategi och handlingsförmåga.
- Eliminering av dubbelarbete och rationalisering av givaraktivitet för att göra dem mer kostnadseffektiva.

(Parisdeklarationen, s. 1-4)

Vidare lyfts vikten utav fortsatt utvärdering av utvecklingsarbetet, såväl kvalitativ som kvantitativ.

Inriktningen på resultatbaserat bistånd görs klar redan i inledande stycke, och under punkt 44 åtar sig mottagarländer att jobba mot etableringen av resultatorienterad rapportering och att etablera ett aktionsramverk som utgår ifrån mottagarlandets huvudsakliga målsättningar, samt att aktivt samla data för uppföljningsarbete på dessa områden.

6.7 Budgetproposition 2012/2013 ämnesområdet 7; internationellt bistånd

2013 bestämde regeringen för att instifta en självständig kommitté (Expertgruppen för biståndsanalys) vars uppdrag är att löpande utvärdera det svenska biståndet och producera underlag för framtida biståndsbeslut. Instiftandet av kommittén motiverades av den dåvarande regeringen med att det var av yttersta vikt att det svenska biståndsarbetet är "ändamålsmässigt organiserat för att säkerhetsställa ett effektivt resursutnyttjande" (Kommittédirektiv 2013:11, s. 2). Vid läsning av regeringens budgetproposition 2013 förmedlar man också tydligt att det vid en ökad resultatutvärdering också är av yttersta vikt att önskade mål och resultat förmedlas. (Prop 2012/13: 1 Utgiftsområde 7, s. 22)

Kravet på ökad transparens inom den offentliga verksamheten tar sig också uttryck i propositionen. Ökad fokus läggs på webbportalen openaid.org, ett regeringsprojekt lanserat 2010, vars mål är att öka möjligheten för insikt i det svenska biståndet och göra alla offentliga biståndshandlingar tillgängliga för alla på internet. Idén om att den offentliga sektorn bör kunna rättfärdiga sitt agerande inför den enskilda medborgaren stämmer väl överens med tanken på ökad transparens och möjligheten till ansvarsutkrävande av ansvarig part och stämmer nästan ordagrant med hur regeringens önskade mål formulerats. (Prop 2012/13: 1 Utgiftsområde 7, s. 22)

Regeringen konstaterar i sin budgetproposition att utvärderingen av det svenska biståndet i viss mån har mött svårigheter, då önskvärda mätområden haft en mer kvalitativ karaktär och inte gjort sig väl för kvantitativ analys. Man hänvisar här till en rapport skriven av Statskontoret (2011:25), där det framförs kritik mot de årliga resultatutvärderingar som görs inom biståndet är alltför kortsiktiga och inte lyckas mäta effekterna av sagda insatser. Det konstateras ifrån regeringens sida att denna kritik är rättfärdigad, men att problemet kan åtgärdas genom mer långsiktig analys av resultaten. Samtidigt försvarar man utvärderingar av kvantitativ karaktär och avslutar med att konstatera att den förda politiken bör fortsätta att bedrivas och utvecklas. (Prop 2012/13: 1 Utgiftsområde 7, s. 21)

Någonting som också är av stor vikt att belysa (och som ligger i linje med den rådande effektiviseringstrenden) är att regeringen 2008 beslöt sig för att minska antal biståndsländer ifrån 125 till 33. Valet motiverades av att man vill koncentrera biståndet till de länder där det gjorde störst skillnad. Detta byggde på en analys där resultatet visat på att de utvalda länderna hade förutsättningar för att utvecklas åt rätt håll, samt att man kunde motivera ett effektivt användande av det svenskt bistånd. (Sida, 2009)

7. Diskussion

Det svenska biståndsarbetet har genomgått stora förändringar sedan det först etablerades 1962. Inledningsvis intog biståndsarbetet en mer humanistisk och kvalitativ position, för att med tiden anpassa sig till den övriga offentliga förvaltningen och rådande förvaltningsfilosofi, NPM. Redan vid analysen av vårt första analysobjekt, proposition 1962:100, upptäckte vi några indikatorer som går att knyta an till New public management. Det är framför allt inslagen av specialisering som är värda att nämna i detta sammanhang, samt fokuset på mottagarlandets roll. Tilltron till regelstyrning och byråkrati är dock väldigt omfattande, vilket indikerar att de NPM-tendenser vi identifierat sannolikt inte har någon koppling till förvaltningsfilosofin. Tanken om att dokumentet skulle vara influerat av NPM går således att avfärda.

Först vid analysen av de senare dokumenten går det att på allvar påvisa vilken inverkan New public management haft på det svenska biståndsarbetet. 1971 markerar året då resultatvärdering etablerade sig som ett ledord inom biståndsdebatten. Resultatvärdering har en framträdande roll även inom NPM, och även om det är svårt att göra någon direkt koppling kan man argumentera för att det var vid denna tidpunkt som fröet för biståndets framtida utveckling såddes. I nästkommande analysobjekt kan man dock konstatera att New public management har börjat förskjuta biståndets ursprungliga målsättning och värderingar till periferin. Benämningen av målet som en "fyr" som finns till för att vägleda arbetet är en tydlig indikator på målstyrning, samtidigt som resultatvärderingen har gått från rekommendation till norm. Detta analysobjekt är kanske det som ger oss mest substans gentemot vår frågeställning, då man redan 1985 kan påvisa tydliga skillnader inom biståndsarbetet gentemot 1962.

1993 är frågan inte längre om biståndsarbetet har påverkats av NPM utan snarare till vilken grad. Införandet av NPM 1988 har lämnat tydliga avtryck på biståndsarbetet i form av ökade krav på transparens och effektivitet. Detta i kombination med de tidigare kraven på ökad resultatvärdering och målstyrning tyder på att NPM vid det här laget genomsyrar varje aspekt av biståndsarbetet. Paradigmskiftet från ett rent kvalitativt biståndsarbete till ett mer kvantitativt kan sägas vara fullbordad.

Som nämnt tidigare har resultatstyrning och ökade krav på uppföljning fått en allt mer prioriterad roll sedan 1990-talet.. Denna trend genomsyrar även 90-talet och tidigt 2000-tal, som även samspelar med en internationell rörelse vars ambition är att effektivisera och fokusera det svenska biståndet. Det tidigare fokuset, att visa sig villig att hjälpa till genom att agera, omvärderas för att istället. Att agera är inte längre ett tillräckligt nobelt mål, då årtionden av handling resulterat i ytterst få konkreta resultat.

Under 2000-talet märks en klar cementering utan utvärderingsmentaliteten inom det svenska biståndet. Regeringens strategi för svenskt bistånd i PGU framhäver att större vikt måste

läggas vid uppföljning utav målen. Andra åsikter som uttrycks är viljan att bredda biståndssamarbetet, att involvera utomstående aktörer och förankra tagna beslut mer i mottagarländernas egna administration. Detta står i bjärt kontrast till den mycket centraliserade bild av biståndet som varit klart dominerande under 1960- och 70-talet.

8. Slutsats

Vår studie har lett oss till slutsatsen att det idag finns en klar tradition av utvärderingar, resultatstyrning och effektiviseringstänk i det svenska biståndsarbetet. Dessa egenskaper står i direkt anknytning till de NPM-ideal som vi använt som teoretisk grund för denna studie. Vi drar utifrån dessa kunskaper slutsatsen att det svenska biståndsarbetet blivit starkt influerat av den rationaliserings och effektiviseringstrend som i övrigt präglar den offentliga sektorn under de senaste tre decennierna. Som ett resultat av detta har det svenska biståndsarbetet blivit så inriktat på resultat att "målet" blir målet för arbetet. Detta leder i sin tur till att den rent filantropiska aspekten av biståndet, som i grunden är att lyfta människor ur fattigdom, riskerar att komma i skymundan och urholkas på lång sikt.

Många förespråkare av NPM-teori har svårt att försvara den rigorösa utvärdering som många anser att New Public Management-teori har bidragit till. Försvare hävdar att NPM i sig inte förespråkar en omfattande, utan snarare en effektiv resultatutvärdering. Glappet mellan teori och praktik blir här att många av de områden där biståndsarbetet är aktivt (skolgång/demokratispridning/ökad jämställdhet) är variabler som många anser svåra att kvantifiera. Resultatet blir en omfattande insamling av enorma mängder data, en slags catch all-princip där målet är att inte gå miste om något i rädsla för att missa svaret. Som ett resultat av detta har vi uppfattat en stigande grad av belägenhet av politiker att ytterligare försöka klargöra målsättningen för förvaltningen, samt krav på effektivare långsiktiga analyser för att uppfatta resultatet av de tagna åtgärderna.

Detta samspelar också med den internationella trenden av ökad effektiviseringsiver i världen, senast uttryckt i Parisdeklarationen, och visar på att detta inte är en unik svensk företeelse. Vi drar dock slutsatsen att Sverige, som traditionellt sett anlagt en mycket humanistisk ton i sitt biståndsbete nu börjat närma sig en mer internationell infallsvinkel på bistånd.

Vad är resultaten?

Vi kan konstatera att utvärderingstraditionen som sagt är stark, men att den under sin livstid resulterat i förvånansvärt få resultat. I samtliga styrdokument ifrån 70-talet till och med 2013 konstaterar man att det krävs bättre och klarare resultatbesked för att effektivare kunna styra verksamheten. Denna paradox, som redan påtalats av tidigare forskare på förvaltningsområdet, verkar stämma även för biståndet. Det är helt enkelt allt för komplicerat att avgöra resultatet av en insats med dagens metoder. Slutsatsen vi drar av detta är att mindre fokus borde läggas på dylika åtgärder, då det måste antas ta allt för omfattande resurser både i tid och pengar, för att anses vara *effektiva*.

9. Referenser

Tryckta källor

Ahlbäck Öberg, Shirin & Rothstein, Bo (2010). Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem. 4. uppl. Stockholm: SNS förlag

Almqvist, Roland (2006). New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll. Malmö: Liber

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.) (2012). Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Geri, Laurance R. (2001). New public management and the reform of international organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 67(3), 445-460.

Hermele, Kenneth (2008). Hjälp eller stjälp – biståndet och tillväxten. Stockholm: Forum syd

Holmgren, Wiveca & Svensson, Arne (2004). Resultatstyrningen inom Sida. Stockholm: Sida.

Lindgren, Lena (2006). Utvärderingsmonstret – kvalitet och resultatmätning i den offentliga sektorn. Lund: Studentlitteratur

Odén, Bertil (2006). Biståndets idéhistoria: från Marshallhjälp till millenniemål. Lund: Studentlitteratur

Odén, Bertil (2008). Biståndets nya spelregler: Parisdeklarationen och Sveriges roll för att minska fattigdomen. Stockholm: Forum Syd

Odén, Bertil & Wohlgemuth, Lennart (2011). Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv (*Perspectives*, 21). Göteborg: School of Global Studies, Göteborgs universitet.

Pierson, Christopher (2007). *Beyond the welfare state?: the new political economy of welfare*. 3. ed. University Park, PA: Pennsylvania State University Press

Pollitt, Christopher, Bouckaert, Gert (2011). *Management reform – a comparative analysis: New public management, governance and the neo-weberian state*. New York: Oxford University Press

Sjöstedt, Martin (2013). Aid effectiveness and the Paris declaration: A mismatch between ownership and results-based management?. *Public Administration and Development*, 33(2), 143-155.

Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod. 1. uppl. Stockholm: Liber

Vedung, Evert (2004). Utvärderingsböljans former och drivkrafter. Helsingfors: FinSoc Working Papers

Wohlgemuth, Lennart (2012). Svenskt utvecklingsamarbete 50 år (Perspectives, 23). Göteborg: School of Global Studies, Göteborgs universitet.

Elektroniska källor

OECD (2005). The paris declaration on aid effectiveness. Hämtad: 2015-12-20 från: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

Regeringen (2003). Proposition 2002/03: 122 Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling. Hämtad 2015-12-17 från: <http://www.regeringen.se/contentassets/877bf84550a243cca631222e984d3d81/gemensamt-ansvar-sveriges-politik-for-global-utveckling>

Regeringen (2007). Skrivelse om Sveriges politik för global utveckling. Hämtad 2015-12-13 från: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/skrivelse/2008/03/skr.-20070889/>

Regeringen (2010). En transparensgaranti i biståndet. Hämtad 2016-01-02 från: <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2010/05/ud10.050/>

Regeringen (2013). Budgetproposition 2012/2013 Budgetproposition för 2013 utgiftsområdet 7. Hämtad 2015-12-20 från: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Budgetproposition-for-2013-Utg_H0031d17/?text=true

Sida (1962). Proposition 1962:100 Angående svenskt utvecklingsbistånd. Hämtad 2015-12-07 från: <http://www.sida.se/globalassets/global/sida-50arsjubileum/bistandspropositionen-1962.pdf>

Sida (1985). Metodhandboken – metoder för beredning, genomförande och utvärdering av biståndsinsatser. Hämtad 2016-01-02 från: <http://www.bistandsdebatten.se/rapporter/metoder-for-beredning-genomforande-och-utvardering-av-bistandsinsatser/>

Sida (1971). Resultatvärdering - ett programförslag. Hämtad 2015-12-06 från: <http://www.bistandsdebatten.se/rapporter/resultatvardering-ett-programforslag/>

Sida (1973). Resultatvärdering i den svenska biståndsverksamheten. Hämtad 2015-12-06 från:
<http://www.bistandsdebatten.se/rapporter/resultatvardering-ett-programforslag/>

Sida (1993). Biståndet utvärderat – årsbok 1993. Hämtad 2015-12-19 från:
<http://www.bistandsdebatten.se/rapporter/bistandet-utvarderat-arsbok-1993/>

Sida (2009). Sveriges biståndsländer. Hämtad 2015-12-13 från:
<http://www.sida.se/Svenska/sa-arbetar-vi/Detta-ar-svenskt-bistand/Sveriges-bistandslander/Farre-lander/>

Sida (2016). Regleringsbrev och återrapportering. Hämtad 2016-01-04 från:
<http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/Regleringsbrev-och-aterrapportering/>

Utrikesdepartementet (2013). Kommittédirektiv 2013:1. Hämtad 2016-02-01 från:
http://hithere.se/eba/wp-content/uploads/2014/06/Kommittedirektiv_EBA_-_2013_11.pdf