

Slutrapport

2006-09-15

ORGANISATIONSSTUDIE

AV

SAREC

Lina Lenefors
Lennart Gustafsson
Arne Svensson

Innehållsförteckning

1. SAMMANFATTNING.....	4
1.1 SAMMANFATTANDE SVAR PÅ STUDIENS FRÅGOR	4
1.2 FÖRDELAR MED NUVARANDE ORGANISATION.....	4
1.3 UTVECKLINGSOMRÅDEN OCH REKOMMENDATIONER.....	6
1.3.1 Fortsatt utveckling av SAREC.....	6
1.3.2 Fortsatt integration och samarbete mellan SAREC, andra avdelningar inom Sida och utlandsmyndigheterna	7
1.3.3 Fördjupad dialog mellan Sida/SAREC och regeringskansliet	9
1.3.4 Utökad samverkan mellan Sida/SAREC och andra myndigheter.....	9
2. BAKGRUND	10
3. SYFTE OCH GRANSKNINGSFRÅGOR.....	11
4 UPPDRAG, GENOMFÖRANDE OCH METOD.....	12
4.1 KONSULTTEAM.....	12
4.2 METOD OCH GENOMFÖRANDE	12
4.3 RAPPORTERING.....	13
5. REDOVISNING OCH ANALYS AV RESULTATET.....	13
5.1 INLEDNING.....	14
5.2 SARECS VERKSAMHET OCH ORGANISATION	14
5.2.1 Kort historik.....	15
5.2.2 Mål.....	15
5.2.3 Organisation och verksamhet	15
5.3 MÅL OCH UPPGIFT	18
5.3.1 Mandatet.....	18
5.3.2 Uppdraget och målen	23
5.3.3 Återkopplingen	29
5.4 ORGANISATIONENS ÄNDAMÅLSENLIGHET	31
5.4.1 Struktur och ansvarsfördelning	31
5.4.2 Funktionalitet	37
5.4.3 System och processer.....	49
5.5 ORGANISATIONENS KAPACITET	51
5.5.1 Dimensionering	52
5.5.2 Organisationskultur och drivkrafter.....	56
6. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER.....	57
6.1 INLEDNING.....	57
6.2 MÅL OCH UPPGIFT	57
6.2.1 Mandatet.....	57
6.2.2 Uppdraget.....	60
6.2.3 Återkopplingen	63
6.3 ORGANISATIONENS ÄNDAMÅLSENLIGHET	64
6.3.1 Beslutsstrukturen.....	65
6.3.2 SARECs interna organisationsstruktur och styrning	67
6.3.3 Ny organisationsidé.....	69
6.3.5 Funktionalitet	72

6.4 ORGANISATIONENS KAPACITET	75
6.4.1 Dimensionering	75
6.4.2 Organisationskultur och drivkrafter.....	76

Bilagor

1. Uppdragsbeskrivning
2. Validerings- och verifikationsmetoderna
3. Dokumentationsförteckning

1. Sammanfattning

I regleringsbrevet för 2006 har Sida fått i uppdrag att genomföra en översyn av verksamhetsgrenen forskning. Denna organisationsstudie är ett av underlagen i översynen.

Syftet med organisationsstudien är att bedöma SARECs effektivitet i hanteringen av verksamhetsgrenen forskning. Resultatet av organisationsstudien ska utnyttjas av SAREC i avdelningens verksamhets- och organisationsutveckling samt av UTV i avrapporteringen till regeringen av uppdraget i regleringsbrevet.

1.1 Sammanfattande svar på studiens frågor

Organisationsstudien ger sammanfattningsvis följande svar på de frågor som ställs i uppdragsbeskrivningen.

1. Mål och uppgift

- Den av regeringen definierade verksamhetsgrenen forskning har ett klart mandat inom ramen för politik för global utveckling, inom utvecklingssamarbetet och i förhållande till svensk forskningspolitik. Mandatet kan och bör dock utvecklas.
- SAREC har ett tydligt definierat uppdrag. Sidas regelverk och organisationskultur ger stöd till detta uppdrag.
- Målen behöver vidareutvecklas, förtydligas och operationaliseras.
- Återföringen av regeringens och Sidas synpunkter på SARECs genomförande av uppdraget behöver vidareutvecklas.

2. Organisationens ändamålsenlighet

- SARECs struktur och ansvarsfördelning inom organisationen är i huvudsak funktionell och anpassad till verksamhetens behov, men den bör ses över för att bli optimal.
- Forskningsnämnd, ledning, budget- och ekonomiadministration, personalplanering och kompetensutveckling, policyutveckling, planering och uppföljning av insatser, processorientering, nätverk inom och utanför Sida fungerar i huvudsak tillfredsställande.
- System och processer för planering och uppföljning inom olika områden är i huvudsak adekvata och kvalitetsssäkrade.

3. Organisationens kapacitet

- SAREC är underdimensionerad i förhållande till uppdragets omfattning och komplexitet
- Antal tjänster i fält för forskningssamarbetet är för litet i relation till behoven
- Organisationskulturen inom SAREC är stark och personalens drivkrafter tas i huvudsak till vara på ett bra sätt.

1.2 Fördelar med nuvarande organisation

Sida/SAREC är uppbyggt som en kombination av myndighet med en klassisk linjeorganisation och ett forskningsråd. En förklaring ligger i det historiska arvet; SAREC var tidigare en forskningsrådsliknande självständig myndighet. Den nuvarande organisationsformens främsta fördelar kan sammanfattningsvis anses vara säkringen av vetenskaplig kvalitet, långsiktighet och resursnivå samt främjandet av intresset för biståndsrelevant forskning bland svenska forskare:

Vetenskaplig kvalitet

En forskningsnämnd sammansatt av etablerade forskare med erfarenhet av svensk och internationell forskning och av svensk forskningsfinansiering (och-bedömning) säkerställer att peer review processer och övriga inslag i SARECs kvalitetssäkringssystem uppfyller kraven enligt praxis i vetenskapssamhället. SARECs forskningsnämnd kan därmed anses utgöra en kvalitetsgarant, med funktionen att säkerställa samma kvalitet på den Sida-finansierade forskningen som på forskning finansierad genom andra kanaler. Det betyder att de inomvetenskapliga kriterierna på forskningen upprätthålls genom prövningen i referensgrupper etc. Vetenskaplig kvalitet är ett minimikrav och om detta är uppfyllt tillåts inte biståndsrelevans kompensera för brister i den vetenskapliga kvaliteten.

Långsiktighet

SAREC beslutar om medel till svenska och internationella forskningsinsatser samt uppbyggnaden av forskningsmiljöer i några av Sveriges samarbetsländer. En forskningsnämnd sammansatt av erfarna forskare kan värna behovet av långsiktighet; forskare är vana att tänka långsiktigt och har förståelse för att forskningssamarbete kräver långsiktighet och att samma krav på resultat i ett kortsiktigt perspektiv inte kan ställas på forskningsstöd som på andra samarbetsinsatser. En särskild beslutsform för biståndets forskningsstöd, som liknar den för den nationella forskningsfinansieringen, motverkar risken att prioriteringar styrs av kortsiktiga politiska mål och inte uppmärksammar forskningens behov av långsiktighet.

Resursnivå

Att forskningen utgör en verksamhetsgren med en egen anslagsdelpost uppfattas inte odelat positivt av andra avdelningar inom Sida, men kan försvaras av behovet av att värna forskningsstödet krav på långsiktighet. ”Effektkedjan” mellan insats och resultat är längre i forskning än inom många andra samarbetsområden. Skulle anslaget för forskning inte vara preciserat av statsmakterna finns en risk att forskningsstödet inte skulle komma att ligga kvar på nuvarande nivå. En låsning av volymen i regleringsbrevet bedöms av flertalet intervjuade utgöra en nödvändig garanti för en viss nivå. Men det finns också de som hävdar att forskningsfrågorna har förutsättningar att bli ett område där Sida kan bli ”lead agency” i fler samarbetsländer och internationella organ och har en potential att kunna utgöra en större del av de samlade resurserna än nuvarande 6 %, om forskningen ”konkurrerade fritt” med andra områden om gemensamma resurser.

Intresset för biståndsrelaterad forskning i det svenska forskarsamhället

SAREC förmedlar forskningsmedel av betydande storlek och det är viktigt att det inte uppfattas som finansiering av forskningsprojekt av lägre kvalitet, legitimerad och motiverad av en förment ”biståndsinriktning”. Forskningsnämnden svarar för att beviljade projekt har internationellt godtagbar standard. En forskningsnämnd med prominenta forskare skapar anseende i det svenska forskningssamfundet och ökar intresset för forskning av betydelse för det svenska utvecklingssamarbetet. Resursbasen för biståndsrelaterad forskning liksom för biståndet i allmänhet ökar.

1.3 Utvecklingsområden och rekommendationer

1.3.1 Fortsatt utveckling av SAREC

Utvecklingsområden

I organisationsstudien identifieras följande utvecklingsområden för SAREC, som vi rekommenderar SARECs ledning att ta under övervägande:

1. Sida/SAREC har potential att fortsätta vara den ledande aktören när det gäller forskningssamarbete. Forskningssamarbetet är inte tillräckligt uppmärksammat som ett medel för fattigdomsbekämpning. Vi föreslår att Sida/SAREC utarbetar en tydlig strategi för mobilisering av andra givare och för Sida som "lead agency" när det gäller forskningsstöd.
2. Även om mandat och roller för verksamhetsgrenen forskning och SAREC uppfattas som relativt tydliga bör SAREC i ljuset av Parisagendan och PGU stadfästa en policy för forskningens roll i utvecklingssamarbetet, där det finns tydliga länkar till dess betydelse för fattigdomsmålet. I denna process bör samtliga relevanta aktörer, även utanför Sida, engageras.
3. Resultatuppföljningen behöver vidareutvecklas. Även om det tar lång tid att bygga upp analytisk kapacitet måste SAREC ställa tydliga krav på resultat och följa upp dessa. Det saknas emellertid idag ett sammanhållet resultatuppföljningssystem, baserat på tydliga och mätbara indikatorer och accepterade metoder för bedömning/mätning av måluppfyllelse.
4. En vidareutveckling av resultatuppföljningen förutsätter dock att målen förtydligas. Detta gäller hela organisationskedjan från regleringsbrev till vilket resultat som förväntas av den enskilde medarbetaren. För varje enskild medarbetare föreslås i en årlig dialog utarbetas ett åtagande med tydliga, realistiska och uppföljningsbara mål.
5. Förtydligande av målen och etablerande av ett adekvat resultatuppföljningssystem ger också förutsättningar för en bättre återkoppling av resultaten till SAREC och den enskilde medarbetaren. Vi föreslår en årlig resultatdialog mellan chef och medarbetare.
6. Den framtida personaldimensioneringen av SAREC bör styras av vilken roll forskningssamarbetet kommer att få och därav följande beslut om forskningssamarbetets omfattning och komplexitet.
7. För att avdelningen ska klara sina framtida åtaganden bör SARECs interna organisationsstruktur utvecklas ytterligare för att öka flexibiliteten och effektiviteten och minska sårbarheten. Vi föreslår att SAREC överväger en organisationsidé som bygger på målstyrda team.
8. I överenskommelsen om varje medarbetares åtagande föreslås även ingå en planering av dennes kompetensutveckling och en karriärplanering
9. För hög effektivitet krävs koncentration till få samarbetsländer och samarbetsinstitutioner. Samtidigt behövs en förnyelse, vilket förutsätter att mer begränsat stöd kan ges till nya samarbetspartners i ett uppbyggnadsskede. Vi föreslår att tydliga kriterier arbetas fram för ett transparent val av samarbetsländer och samarbetsinstitutioner.

10. "Så arbetar SAREC" föreslås uppdateras så att den alltid hålls aktuell och att den endast innehåller avdelningsspecifik information
11. Länken till de svenska universiteten m fl samarbetspartners är viktig. Rollfördelningen mellan SAREC och svenska samarbetspartners i forskningssamarbetet bör ses över och förtydligas
12. Forskningsnämnden bör regelbundet diskutera vilka arbetsformer som är mest ändamålsenliga för nämndens arbete utifrån dess roll.

Organisationsidé

Tre faktorer är särskilt viktiga för en väl fungerande organisation; (1) att alla ser och är delaktiga i helheten, (2) att var och en har ett tydligt åtagande och (3) att man får arbeta i team tillsammans med andra mot gemensamma mål. Mot bakgrund av ovanstående föreslås att SAREC diskuterar att införa en mer flexibel uppdragsbaserad organisationsmodell, där medarbetarna arbetar i team, som antingen kan vara målstyrda eller ha en samordnare med beslutanderätt beroende på teamets uppdrag. En medarbetare kan ingå i ett eller flera team. Utöver de team som erfordras för att lösa SARECs långsiktiga uppdrag kan även behövas tillfälliga projektgrupper för tidsbegränsade uppgifter.

Ett tentativt förslag är att ha följande typer av team:

- A. Ett team för var och en av regionerna. Dessa team skulle då ansvara för både det bilaterala samarbetet med aktuella samarbetsländer i regionen och de regionala insatserna. I förekommande fall kan en forskningssekreterare vid en ambassad ingå i teamet på distans.
- B. Ett team för var och en av de största och viktigaste internationella samarbetsorganisationerna, som exempelvis WHO, eller en grupp av ämnesmässigt närliggande organisationer.
- C. Temagrupper, motsvarande nuvarande ämnesgrupper, som även kan bildas tvärvetenskapligt exempelvis för utveckling av innovationssystem.
- D. Tillfälliga projektgrupper för tillfälliga uppdrag, t.ex. ett särskilt uppdrag i regleringsbrevet, som inte inryms i något av teamens ansvarsområden eller som kräver extra resurser.

B och C torde med fördel kunna kombineras inom vissa sektorer, så att ett team har ansvaret för ett visst ämnesområde, inklusive organisationer som Sida/SAREC samarbetar med inom detta område. Genom att delegera viss beslutanderätt till en samordnare i teamet förenklas beslutsprocessen. Behovet av nuvarande höga chefstäthet minskar. När den nya organisationsmodellen är fullt införd bör det vara möjligt för tre chefer (avdelningschef plus två biträdande avdelningschefer, som bildar ett ledningsteam) att leda en personalgrupp av nuvarande storlek (drygt 40 medarbetare). Övergången till ny organisation bör ske successivt med hänsyn till bl.a. kända pensionsavgångar och önskemål om fälttjänstgöring.

1.3.2 Fortsatt integration och samarbete mellan SAREC, andra avdelningar inom Sida och utlandsmyndigheterna

SARECs mandat anses vara relativt tydligt internt inom Sida. Tydligast är det i förhållande till utvecklingssamarbetet i övrigt, medan det förs fram behov av förändringar eller förtydliganden när det gäller mandatet i förhållande till PGU och svensk forskningspolitik.

I rapporten identifieras följande utvecklingsområden när det gäller SARECs samverkan med andra avdelningar inom Sida och utlandsmyndigheterna:

1. Arbetet med samarbetsstrategierna är en viktig arena för att skapa respekt och förståelse för forskningen som medel i utvecklingssamarbetet. SARECs roll i detta arbete bör förtydligas och forskningssamarbetet ges ett större utrymme än vad som hittills i allmänhet har varit fallet. SAREC bör säkerställa att det finns erforderlig tid avsatt för att möta behov och efterfrågan på medverkan i arbetet med samarbetsstrategierna.
2. Sida bör överväga att välja forskning som ett profilområde i en eventuell utbudskoncentration. Sida/SAREC har goda förutsättningar att vara lead agency inom området.
3. SAREC har utvecklat ett antal alternativa modeller för ansvars- och arbetsfördelningen mellan SAREC och utlandsmyndigheterna. En dialog pågår mellan SAREC och flera av utlandsmyndigheterna om vilken typ av samverkan som är mest effektiv i aktuell kontext. Det påbörjade samarbetet med ambassaden i Tanzania bör följas upp och jämföras med erfarenheterna av de andra samarbetsmodellerna, som underlag för en fortsatt utveckling av samarbetet med utlandsmyndigheterna.
4. Det finns en potential för ytterligare integrering av insatser mellan SAREC och andra delar av Sida, även om en klar förbättring har skett under de senaste två åren. Samverkan är en ömsesidig process, där varje avdelning inom Sida har sin egen beslutsrationalitet och samverkan har olika relevans för olika avdelningar. På vissa områden nämns synergieffekter som inte utnyttjas. Det gäller exempelvis sambandet mellan utbildningssektorn och forskningssamarbetet, där samverkan UND/SAREC skulle kunna utvecklas. Det bör inom Sida tydliggöras var det samlade ansvaret finns för hela utbildningssektorn, inkl högre utbildning, forskarutbildning och forskning. Ett annat område är stora infrastruktur- och näringslivsutvecklingsinsatser där INEC/SAREC-samarbetet skulle kunna fördjupas med samordnade insatser inriktade mot forskningsmiljöer, näringsliv och förvaltning, för utveckling av innovationssystem och tillväxtkluster. Vi föreslår att Sida/SAREC utarbetar ett positionspapper om forskning kring innovationssystem inom utvecklingsområdet.
5. Gemensam kunskapsutveckling är en fundamental del i utvecklingssamarbetet och i Sida som en lärande organisation. Idag har inte SAREC någon specifikt uttalad roll i den gemensamma kunskapsutvecklingen inom Sida. Samverkan med de enheter inom Sida som arbetar med organisationsutveckling, lärande och policy- och metodutveckling skulle kunna vidareutvecklas. Ett exempel är POM/SAREC-samarbetet kring nya frågeställningar som bör uppmärksammas på policynivå samt vidareutveckling av nätverk och kontaktytor mot forskning och policyskapande.
6. Det finns en idealbild där Sidans övriga enheter skulle kunna generera beskrivningar av angelägna forskningsområden, som skulle kunna vara ingångsvärden i SARECs relevansbedömning. På samma sätt skulle forskningsresultaten än mer kunna komma till nytta i beredningen och bedömningen av biståndet utanför forskningsstödet. Där förutsättningar finns för ett sådant arbetssätt bör dessa utnyttjas i större utsträckning än vad som förefaller vara fallet idag.
7. Det finns exempel på att SAREC har gett stöd till tillämpad forskning, som har resulterat i produkter lämpade för vidare utveckling och produktion. Men det finns inget ansvar för andra

avdelningar inom Sida att följa upp detta med implementeringsinsatser. Det är också oklart hur omfattande denna implementeringsnära forskning är. Medarbetare inom SAREC har identifierat ett glapp mellan forskningen och att dess resultat kommer fattiga människor till godo genom att innovationer används. Det finns dock exempel på att Sida har finansierat t.ex. tester av framforskat vaccin. Motsvarande behov av stöd i steget från forskning till produktion finns också när det gäller exempelvis framforskade jordbruksprodukter som är anpassade till förutsättningar i Syd.

1.3.3 Fördjupad dialog mellan Sida/SAREC och regeringskansliet

Mål- och resultatdialogen mellan regeringskansliet och Sida är viktig för effektiviteten i utvecklingssamarbetet. Vi har i rapporten identifierat vissa möjligheter till fortsatt utveckling av dialogen kring verksamhetsgrenen forskning, som en del i helheten:

1. Ovan föreslagna förtydliganden av målen och utveckling av ett adekvat resultatuppföljningssystem ger ett bättre underlag för dialogen mellan myndigheten och regeringskansliet. Dialogen och policyutvecklingen bör intensifieras, vara erfarenhetsbaserad och baseras på en analys av faktiskt uppnådda resultat i forskningssamarbetet. Sida/SAREC bör vidare överväga att utarbeta ett positionspapper om hur insatser inom verksamhetsgrenen forskning kan användas för att länka forskning och politik inom utvecklingsområdet.
2. Sida och UD bör tydligare lyfta fram forskningssamarbetet som ett viktigt område i utvecklingssamarbetet. Sverige har komparativa fördelar inom detta område genom lång erfarenhet av uppbyggnad av forskningskapacitet och därmed förutsättningar att svara för givarsamordningen där det är aktuellt.

1.3.4 Utökad samverkan mellan Sida/SAREC och andra myndigheter

Slutligen har vi identifierat utvecklingsområden när det gäller SARECs samverkan med andra myndigheter:

Samverkan med Vetenskapsrådet (VR), Formas och VINNOVA har utvecklats under de senaste åren. Beredningen av de s.k. LINKS-projekten sker av VR men besluten fattas av SARECs forskningsnämnd. Detta anses vara ett bra exempel på hur SAREC kan dra nytta av den övriga svenska forskningsfinansierade strukturen. Samarbetet med VINNOVA har visat sig vara framgångsrikt. Det anses dock oklart var ansvaret för stöd till utveckling av innovationssystem ligger inom Sida.

Sida har träffat ramöverenskommelser med ett antal andra myndigheter (FÖLJSAM). Sida/SAREC bör överväga att träffa motsvarande ramöverenskommelser med myndigheter inom forskningsområdet som Vetenskapsrådet, VINNOVA och Formas.

Sida/SAREC bör söka ytterligare samverkan med andra organ inom den svenska forskningsfinansieringen. En mer levande debatt om andra forskningsaktörers ansvar inom ramen för PGU efterlyses. UD har ansvaret för detta, men Sida/SAREC har en viktig roll att förmedla sina erfarenheter och idéer om hur detta kan konkretiseras.

2. Bakgrund

Enligt regleringsbrevet ska Sida bidra till att stärka utvecklingsländers forskningskapacitet och främja forskning som bidrar till fattigdomsbekämpning och en rättvis och hållbar global utveckling.

Inom Sida hanteras verksamhetsgrenen forskning av avdelningen för forskningssamarbete, SAREC, som är en av myndighetens fem ämnesavdelningar. Anslagsdelposten 8:1.32 Forskning uppgår till 975 mkr 2006, vilket utgör ca sex procent av biståndsanslaget. Beloppet beräknas öka nominellt de närmaste åren, så att det även fortsättningsvis motsvarar ca sex procent av det totala anslaget.

Sidas Forskningsnämnd beslutar om stöd till internationella forskningsprogram, stöd till forskning i Sverige om utvecklingsländerna, sammansättning och mandat för vetenskapliga referensgrupper för stödet till forskningen i Sverige om utvecklingsländer, samt inom av generaldirektören fastställda ramar i andra ärenden om samarbete med och stöd till utvecklingsländerna på forskningens område.

Sida har i regleringsbrevet för 2006 fått i uppdrag av regeringen att göra en översyn av verksamhetsgrenen forskning. Resultatet ska redovisas till regeringen senast den 31 december 2006. I översynen ingår delstudier av bilateralt universitetssamarbete, stöd till regional och internationell forskning och stödet till svensk u-landsforskning. Sidas forskningsnämnd gör dessutom en egen utvärdering av Sidas u-landsforskningsråd.

Översynen innefattar också en granskning av SARECs organisation, d.v.s. mål och uppgift, ändamålsenlighet och kapacitet. För denna översyn har Sekretariatet för utvärdering och intern revision (UTV) efter upphandling anlitat Professional Management AB.

3. Syfte och granskningsfrågor

Syftet med organisationsstudien är att bedöma SARECs effektivitet i hanteringen av verksamhetsgrenen forskning. Resultatet av organisationsstudien ska utnyttjas av SAREC i avdelningens verksamhets- och organisationsutveckling samt av UTV i avrapporteringen till regeringen av uppdraget i regleringsbrevet.

Organisationsstudien syftar till att besvara följande frågor:

1. Mål och uppgift

Har den av regeringen definierade verksamhetsgrenen forskning ett klart mandat inom ramen för politik för global utveckling - inom utvecklingssamarbetet? - i förhållande till svensk forskningspolitik? Har SAREC, som del av Sida, ett tydligt definierat uppdrag? Ger Sidas regelverk och organisationskultur stöd till detta uppdrag? Hur återförs regeringens och Sidas synpunkter på SARECs genomförande av uppdraget?

2. Organisationens ändamålsenlighet

Är SARECs struktur och ansvarsfördelning inom organisationen funktionell och anpassad till verksamhetens behov? Hur fungerar forskningsnämnden, ledning, budget- och ekonomi-administration, personalplanering och kompetensutveckling, policyutveckling, planering och uppföljning av insatser, processorientering, nätverk inom och utanför Sida? Är system och processer för planering och uppföljning inom olika områden adekvata och kvalitetssäkrade?

3. Organisationens kapacitet

Hur är SAREC dimensionerat (antal tjänster på SAREC och i fält, kravprofiler etc.) för att lösa sin uppgift? Vad finns det för organisationskultur och drivkrafter (historia, visioner, motivations/belönningssystem) som påverkar arbetet?

Uppdragsbeskrivningen återfinns som bilaga 1.

4 Uppdrag, genomförande och metod

4.1 Konsultteam

Professional Management AB fick i maj 2006 i uppdrag av Sida/UTV att genomföra organisationsstudien.

Organisationsstudien har genomförts av ett team bestående av **Lina Lenefors** (tidigare Svensson), **Lennart Gustafsson** och **Arne Svensson** (Team leader).

Arne Svensson har omfattande erfarenheter av mer än 600 organisationsutvecklingsuppdrag i över 400 olika organisationer under 26 år som konsult. Han har skrivit ett femtontal böcker inom managementområdet, ca 100 internationella artiklar och rapporter och drygt 600 svenska rapporter.

Lennart Gustafsson har sedan 1998 arbetat som projektanställd seniorkonsult vid Professional Management. Han är direktör i Regeringskansliet och docent i företagsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Han har bl.a. haft regeringens uppdrag att se över biståndsförvaltningens organisation och styrning, vilket ledde till bildandet av nya Sida 1995 då den tidigare självständiga myndigheten SAREC inordnades i Sida.

Lina Lenefors är civilekonom och har arbetat vid Professional Management sedan 1998, bl.a. som projektledare för uppdrag åt Sida och organisationsöversyner inom bl.a. högskolesektorn.

4.2 Metod och genomförande

De metoder som har använts i organisationsstudien är granskning och analys av relevanta dokument, individuella intervjuer och gruppintervjuer samt webbenkät. Validerings- och verifikationsmetoderna framgår av bilaga 2.

Studien har genomförts under maj – juni 2006 i fyra etapper enligt följande:

Etapp 1: Förstudie och detaljplanering

Etapp 2: Huvudstudie

Etapp 3: Validering

Etapp 4: Utarbetande av slutrapport med rekommendationer

Inledningsvis granskades all tillgänglig dokumentation kring SARECs organisation. Dessa dokument är förtecknade i bilaga 3.

Drygt 50 personer har intervjuats individuellt och ca 20 i grupp. Individuella intervjuer har genomförts med avdelningschefen och biträdande avdelningschefen för SAREC, forskningsnämndens ledamöter samt enhetschefer och biträdande enhetschefer på HUMAN, UNI och NAV. Gruppintervjuer har genomförts dels med forskningssekreterarna på SAREC uppdelade på respektive enhet, dels med den administrativa personalen på SAREC.

Vidare har genomförts individuella intervjuer med Sidas generaldirektör, planeringsdirektör och ett tiotal avdelnings- och enhetschefer inom Sida.

Nyckelpersoner vid Regeringskansliet, Vetenskapsrådet, Formas och VINNOVA har också intervjuats.

Fem chefer och fem handläggare på ambassader i länder med stort forskningsbistånd har intervjuats per telefon.

Resultaten av intervjuerna inom SAREC har kvantifierats genom en webbenkät som har gått ut till all personal inom SAREC.

Samrådsmöten har hållits med SARECs ledning, UTV och den fackliga samrådsgruppen inom SAREC (DESAM).

Samråd har även skett med Institutet för studier av utbildning och forskning (SISTER) kring delstudien Översyn av svensk u-landsforskning. Vidare har samråd skett med konsultteamet som genomför delstudien avseende bedömning av Sidas stöd till internationell och regional tematisk forskning.

4.3 Rapportering

Ett rapportutkast har överlämnats 15 augusti 2006. Rapportutkastet har diskuterats vid ett möte med SARECs avdelningsledning och DESAM den 29 augusti 2006. Analys, slutsatser och rekommendationer redovisades muntligt vid forskningsnämndens sammanträde den 23 augusti 2006. Resultatet diskuteras även vid UTV:s seminarium den 6 september 2006. Personalen vid SAREC fick en presentation av rapporten den 7 september.

Den skriftliga slutrapporten överlämnas till Sida den 15 september 2006.

Rapporten har disponerats på följande sätt: I kapitel 5 redovisas resultatet av dokumentgranskning, intervjuer och webbenkät. Redovisningen är uppdelad på uppdragsbeskrivningens tre frågeområden, d.v.s. mål och uppgift, organisationens ändamålsenlighet samt organisationens kapacitet. I enlighet med kraven i uppdragsbeskrivningen lämnas dock först en kort beskrivning av SARECs verksamhet och organisation. Slutsatser och rekommendationer presenteras i kapitel 6. Även i detta kapitel sker en uppdelning på de tre frågeområdena i uppdragsbeskrivningen.

5. Redovisning och analys av resultatet

5.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs kortfattat SARECs verksamhet och organisation (5.2). Därefter redovisas resultatet av dokumentgranskning, intervjuer och webbenkät i tre avsnitt med uppdelning enligt uppdragsbeskrivningens tre frågeområden (5.3-5.5).

Frågorna i webbenkäten baserades på resultatet av intervjuerna. Genom webbenkäten validerades de synpunkter som framkommit vid intervjuerna. Vid intervjuerna har vi fått ett kvalitativt underlag när det gäller bedömningen av de frågor som ingår i översynen. Enkäten har gett en möjlighet att kvantifiera personalens inställning i olika frågor som aktualiserades vid intervjuerna. Svaren på enkäten visar att vissa problem som bara togs upp av enstaka intervjuade i själva verket är generella, medan andra synpunkter visat sig vara aktuella enbart för den eller de personer som tagit upp dem. För att få en uppfattning om styrkan i förändringsbehoven är det därför viktigt att använda både kvantitativa och kvalitativa metoder.

Webbenkäten distribuerades i mitten av juni till all personal inom SAREC och besvarades av 32 av avdelningens 40 anställda. Den innehöll dels frågor med fasta svarsalternativ, dels frågor där personalen hade möjlighet att med egna ord delge sina idéer om hur verksamheten och organisationen kan vidareutvecklas. Därmed utgör den också en del i förankringsprocessen, då den ger möjlighet till egen reflektion kring dessa iakttagelser. Tyvärr var svarstiden mycket kort p.g.a. att hela översynen genomförs under en kort period. Trots detta blev emellertid svarsfrekvensen acceptabel.

Resultatet från webbenkäten presenteras nedan i tabeller och diagram. Medarbetare med olika uppdrag/ansvar/kompetens inom SAREC har således svarat på frågor av komplex natur som berör den enskilde i varierande grad. Det är naturligt att det kan finnas skillnader i svaren mellan individer och olika grupper. Förutom det sammanlagda resultatet har vi därför även analyserat bl.a. skillnaderna i svaren mellan de olika enheterna inom SAREC. Skillnaderna mellan enheterna är emellertid marginella på samtliga frågor.

De synpunkter som lämnats av forskningsnämndens ledamöter redovisas separat i texten. Vidare har vi jämfört svaren mellan medarbetarna inom SAREC och övriga intervjuade inom Sida, dels centralt i Stockholm, dels vid ambassaderna. På de punkter där det finns skillnader mellan olika grupper anges detta i redovisningen nedan i form av kommentarer till tabellerna. På samma sätt anges om svaren från de externa intervjuerna (Regeringskansliet, Vetenskapsrådet, VINNOVA och Formas) skiljer sig från de anställdas uppfattning. Av naturliga skäl har intervjuade utanför SAREC i huvudsak haft synpunkter inom frågeområde 1 (mål och uppgifter). Bedömningarna kring ändamålsenlighet och kapacitet har framförallt avsett effekterna/konsekvenserna för den intervjuade, medan interna organisatoriska förhållanden är svåra att bedöma för utomstående.

Som underlag för våra kommentarer i anslutning till diagrammen används både information från intervjuerna och svaren på de öppna frågorna i webbenkäten.

5.2 SARECs verksamhet och organisation

Enligt uppdragsbeskrivningen ska rapporten innehålla ”en kortare beskrivning av SARECs verksamhet och organisation, samt den miljö man verkar i”. Beskrivningen i detta avsnitt har delats upp i fyra delar: kort historik, mål, organisation samt verksamhet.

5.2.1 Kort historik

Sverige har sedan 1975 gett stöd till forskning som verktyg för strukturell förändring¹. Fokus har varit på att utveckla forskningskompetens genom forskarutbildning och skapandet av forskargrupper, stöd till institutionsuppbyggnad och att stärka befintliga forskningsråd.

Forskningssamarbetet har i allt större utsträckning inriktats mot institutionellt stöd. Utvärderingen av SAREC 1985 slog fast vikten av ett gemensamt förhållningssätt mellan forskningssamarbetet inom dåvarande SAREC och dåvarande SIDA:s insatser inom högre universitetsutbildning och utbyggnad av infrastruktur². I linje med utvärderingens slutsatser ökade stödet till infrastruktur för forskning (t.ex. laboratorier, vetenskaplig utrustning och bibliotek)³. I en utredning⁴ i samband med den fördjupade anslagsframställan 1993/94-1995/96 slogs fast att *"allt projektstöd vid ett universitet bör planeras med tanke på institutionell utveckling i stort"*. Utvecklingen därtills hade inneburit en uttunning av både resurser och kvalitet, varför slutsatsen blev att insatserna måste koncentreras. Resurserna har därför sedermera koncentrerats till ett mindre antal länder, f.n. tolv. En översyn av regionala organisationers ägarskap, styrform, finansiering mm. pågår för att ge underlag till omorientering av stödet till regionala och subregionala organisationer och nätverk. De förändrade förutsättningarna för forskningsutveckling och forskningssamarbete gör det svenska stödet än mer nödvändigt för att gapet mellan olika länder inte skall öka ytterligare⁵. (*"En stolt historia av en forskningspionjär håller på att flagna bort. Istället har en pionjärgärning inom kapacitetsbyggnad vuxit fram, lika stolt. Vi hade behövt båda polerna."*).

5.2.2 Mål

Sidas avdelning för forskningssamarbete (SAREC) har som övergripande mål att bidra till att stärka utvecklingsländerns forskningskapacitet och främja forskning som bidrar till fattigdomsbekämpning och en rättvis och hållbar global utveckling. Avdelningen skall vidare bidra till att stärka utvecklingsrelevant forskning i Sverige.

Verksamhetens tre delmål⁶ är att:

- bidra till att fattiga utvecklingsländer utbildar forskare samt utvecklar metoder för planering, prioritering och finansiering för forskning samt stöd till fattiga utvecklingsländer att bygga upp goda forskningsmiljöer.
- i form av finansiella och vetenskapliga resurser stödja kunskapsutveckling och främja användande av forskningsresultat av vikt för utvecklingsländerns utveckling.
- främja vetenskapligt samarbete mellan forskare i Sverige och utvecklingsländer samt deltagande av svenska forskare i utvecklingsrelevant forskning och forskningssamarbete.

5.2.3 Organisation och verksamhet

SAREC leds av en avdelningschef (Ac). I avdelningschefens stab ingår ställföreträdande avdelningschef, Ac-sekreterare, en forskningssekreterare, en controller och en ekonomihandläggare. Vid staben finns även Sidas fokalkpunkt för "Sida studies".

¹ Research Cooperation 2002: Tools for Sustainability

² Ten years with SAREC (Ministry of Foreign Affairs Ds UD 1985:2)

³ Research Co-operation. An Outline of Policy, Programmes and Practice (SAREC, 2000)

⁴ Att äga, utveckla och förvalta kunskap. Bistånd till universitet i u-länder (augusti 1992)

⁵ Research Co-operation. Trends in Development and Research (SAREC, 2000)

⁶ Hämtade ur Sidas verksamhetsplanering 2006. Avdelningarna sammanställde målmatriser för verksamhetsgrenarna med mål, delmål, åtgärder (hur) och aktiviteter (vad).

SAREC består av tre enheter – UNI, HUMAN och NAV – vilka kortfattat beskrivs i det följande:

UNI - enheten för universitetsstöd och nationell forskningsutveckling

Vid UNI samordnas stödet till bilateralt forskningssamarbete och vissa program för samarbete mellan länder. Vid enheten finns en enhetschef, 10 forskningssekreterare (varav två är samordnare), två ekonomer och en programadministratör.

UNI bedriver bilateralt forskningssamarbete med följande länder f.n.; Bolivia, Burkina Faso, Etiopien, Honduras, Laos, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Sri Lanka, Tanzania, Uganda och Vietnam. Det bilaterala forskningssamarbetet utformas i linje med nationella planer för forskning.

Bilateralt samarbete syftar till uppbyggnad av forskningskapacitet och delas in i:

- Stöd till uppbyggande av forskningsmiljöer.
- Stöd till forskningsförvaltning inklusive vetenskaplig utrustning, vetenskaplig information och lokala forskningsanslag.
- Stöd till utveckling av policier och strategier på nationell och universitetsnivå.
- HIV/AIDS insatser vid universitet, såväl forskning som strategier för förebyggande bland lärare och studenter.

Svenska forskares deltagande i bilateralt forskningssamarbete är en väsentlig del av kapacitetsbyggandet, framförallt genom handledning av forskarstuderande, men också som rådgivare i uppläggning av forskningsprogram och vid upphandling av forskningsutrustning.

Stöd till kunskapsutveckling inom bilateralt forskningssamarbete syftar främst till uppbyggandet av forskningskapacitet. Inriktningen på forskningen och forskarutbildningen väljs för att resultaten skall kunna användas för landets utveckling och fattigdomsbekämpning, samt för att bidra med kunskap till omvärlden. Processen för detta urval av forskningstema bestäms genom strategier och forskningsagendas som formuleras vid universiteten, vid forskningsråd eller ministerier. Sida för dialog med relevanta instanser inför urvalet.

Det bilaterala samarbetet kompletteras med stöd till en handfull internationella och regionala organisationer inom följande områden:

- Stöd till tillgång av vetenskaplig information och spridning av forskningsresultat.
- Stöd till forskningspolitisk analys och rådgivning.
- Stöd till IT vid universitet, inklusive utbildning av IT-tekniker och forskare.
- Stöd till utveckling av innovationssystem för att öka medvetenhet om innovation bland akademiker, politiker och näringslivsföreträdare.

Utöver beredning och uppföljning av det bilaterala forskningssamarbetet och dess internationella stödorgan arbetar UNI med vissa verksövergripande uppgifter, bl a samarbetsstrategiprocesserna.

UNI-medarbetare deltar också i arbete som stödjer regionalt forskningssamarbete kring frågor som prioriteras i Syd, stöd till forskning inom angelägna kunskapsområden om och för de fattigaste länderna i internationella organisationer, samt stöd till särskilda satsningar.

HUMAN - enheten för humanvetenskaper för social utveckling

Enheten samordnar arbetet med tematisk hälsoforskning, samhällsvetenskap och humaniora. Enheten ansvarar också för arbetet inom ämnesgrupperna för hälsoforskning (HF) respektive samhällsvetenskap och humaniora (SH). Enheten samordnar arbetet med Sidas

Professional Management AB

Illervägen 27, 187 35 Täby, tel 08-792 38 28, fax 08-768 19 29,

e-mail svensson@professionalmanagement.se hemsida www.professionalmanagement.se

u-landsforskningsråd, ”U-forsk”, och Swedish Research Links, men alla ämnesgrupper inom SAREC medverkar.

Enheten består av enhetschef, biträdande enhetschef, 6 forskningssekreterare, en handläggare för Sidas u-landsforskningsråd, en programadministratör för tematiska program inom hälsoforskning och en programadministratör för enhetens övriga insatser samt vissa delar av u-landsforskningsrådet.

HUMAN ger bl.a. stöd till utbildning för demographic sites, regionala MSc och PhD program inom yrkes- och miljömedicin, miljöekonomisk utbildning och forskning i Afrika och forsknings- och teknikpolitiska studier.

Inom hälsoområdet ger HUMAN stöd till nätverk, internationell hälsoforskning och policyutveckling samt program som får stöd inom WHO.

Inom samhällsvetenskaplig forskning i Afrika och Latinamerika ges stöd till starka forskningsrådsliknande organisationer .

Stödet till smittsamma sjukdomar kanaliseras både genom internationella program och särskilda riktade satsningar, där WHOs särskilda program för forskning kring tropiska sjukdomar står för en stor andel. Riktade satsningar/öppen utlysning görs inom området smittsamma sjukdomar på HIV och malaria-området. Sådana satsningar bygger på ansökningar som bedöms i konkurrens och med deltagande av internationella expertgrupper i bedömningsprocessen.⁷

NAV – enheten för naturvetenskap för hållbar utveckling

Vid NAV samordnas stödet till tematisk forskning om naturresurser och miljö samt naturvetenskap och teknik. Denna enhet ansvarar också för ämnesgrupperna naturresurser och miljö (NM) och naturvetenskap och teknik (NT). Enheten består av en enhetschef och en biträdande enhetschef, 3 forskningssekreterare, en assistent och en programadministratör.

NAV bedriver ett antal stödprogram inom de sk basvetenskaperna naturresurser, kemi, fysik, matematik. Enheten ger stöd till utbildning av MSc och PhD inom vattensektorn, husdjursvetenskap & jordbrukssystem i Asien, tvärvetenskap för katastrofförebyggande, kustzonsbiologi och förvaltning samt bioteknologi, biosafety och biopolicy. Vidare ges stipendier till yngre forskare genom skogsforskningsråd i Afrika. Ett annat exempel är en regional MSc kurs vid Addis Ababa University i uthålligt nyttjande av biodiversitet i torrområden.

Vidare ger NAV stöd till regionala program om innovationssystem och innovativa kluster i Östra Afrika respektive Centralamerika och Bolivia. Även ATPS (med särskild inriktning på Tanzania, Uganda, Mozambique och Rwanda) ges stöd.

NAV svarar vidare för samordning med andra givare i CGIAR (internationell jordbruksforskning och policyforskning) för att finansiera forskning inom den överenskomna agendan. NAV samarbetar med Formas för att öka det svenska forskningssamarbetet med CGIAR. I CGIAR deltar Sida i det representativa rådet som genomför beslut från tidigare årsmöte samt förbereder beslutunderlag till nästa.

⁷ HUMAN: Arbetsplan för 2006

Forskningsnämnden

Forskningsnämnden består av högst elva ledamöter. I forskningsnämnden ingår SARECs chef och en annan av generaldirektören utsedd företrädare för myndigheten. Ordföranden och övriga ledamöter utses av regeringen och skall vara representanter för forskarsamhället med relevanta erfarenheter av internationell forskning. Forskningsnämnden utser inom sig vice ordförande. Forskningsnämnden är beslutsför när ordföranden eller vice ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Forskningsnämndens arbetsformer bestäms av nämnden. Nämnden fattar beslut i enlighet med Instruktionen (se vidare 5.4.2).

5.3 Mål och uppgift

Följande frågor ska belysas enligt uppdragsbeskrivningen:

- Har den av regeringen definierade verksamhetsgrenen forskning ett klart mandat inom ramen för politik för global utveckling - inom utvecklingssamarbetet? - i förhållande till svensk forskningspolitik?
- Har SAREC, som del av Sida, ett tydligt definierat uppdrag? Ger Sidas regelverk och organisationskultur stöd till detta uppdrag?
- Hur återförs regeringens och Sidas synpunkter på SARECs genomförande av uppdraget?

I webbenkäten fick respondenterna ange om de instämmer helt, i huvudsak, till mindre del eller inte alls i påståenden gällande ovanstående frågeställningar.

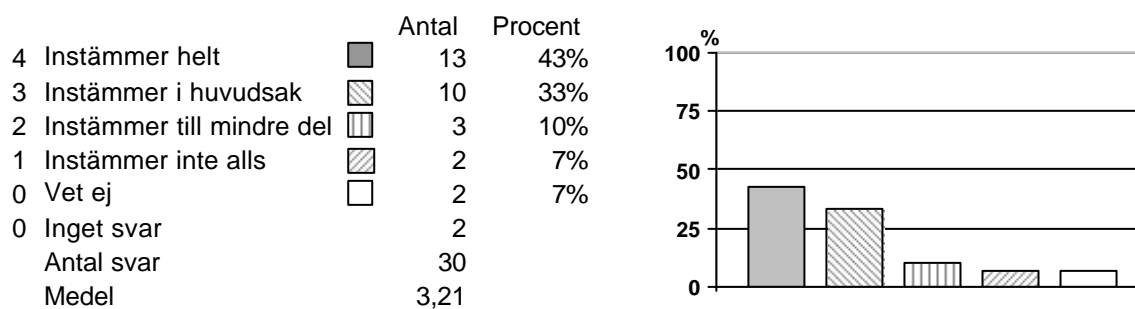
5.3.1 Mandatet

Mandat inom ramen för politik för global utveckling

Flertalet anställda inom SAREC anser att verksamhetsgrenen forskning har ett klart mandat inom ramen för politik för global utveckling. Detta gäller även intervjuade chefer inom Sida i övrigt.

I webbenkäten angav tre av fyra att de instämmer helt eller i huvudsak i att verksamhetsgrenen forskning har ett klart mandat inom ramen för politik för global utveckling. *"SAREC har ett i biståndssammanhang unikt mandat och hög kompetens och motivation bland personalen. Det har också visat sig vara mycket ändamålsenligt att bevara SAREC som en enskild enhet/avdelning utanför eller inom det större SIDA/Sida. Forskning har en särart som bör ges utrymme och tillåtas bevaras."*

Tabell 2a Verksamhetsgrenen forskning har ett klart mandat inom ramen för politik för global utveckling



PGU ger inte Sida någon koordinerande roll, men Sida står till andra myndigheters tjänst när det gäller att dela med sig av kunskaper och kontakter inom utvecklingssamarbetet⁸. Andra myndigheters roll inom PGU är inte lika tydlig som Sidas mandat. En del av de intervjuade hävdar t o m att andra myndigheter har missuppfattat PGU och tror att Sida alltid ska finansiera deras insatser i Syd. PGU innebär tvärtom, menar man, att forskningsråd och andra myndigheter ska medverka i utvecklingssamarbetet även finansiellt inom sina områden. Av de redovisningar som lämnats till Riksdagen framgår att mycket återstår för att få fullt genomslag för politiken för global utveckling.

Regleringsbrevet anses överlag vara ändamålsenligt utformat när det gäller verksamhetsgrenen forskning. Det ger stor frihet åt Sida/SAREC att göra erforderliga prioriteringar. En del av de intervjuade inom SAREC anser dock att regleringsbrevet har blivit alltför detaljerat med mer krävande återrapporteringskrav. För att personalen ska få utrymme att göra professionella bedömningar av vilka insatser som ska prioriteras poängteras vikten av att regleringsbrevet endast sätter ramar och inte går in för djupt i verksamheten. Detta gäller framförallt den långsiktiga inriktningen, som inte kan ändras från år till år.

Bland de externa intressenterna uppfattas mandatet inte lika tydligt och självklart. Bilden påverkas bl.a. av sådana utspel som det om regeringens satsningar på smittsamma sjukdomar. Detta skapade förväntningar på SAREC som inte har gått att infria. Om finansieringen inte är förankrad för en utlyst satsning raseras de förväntningar som byggts upp bland personal och samarbetspartners.

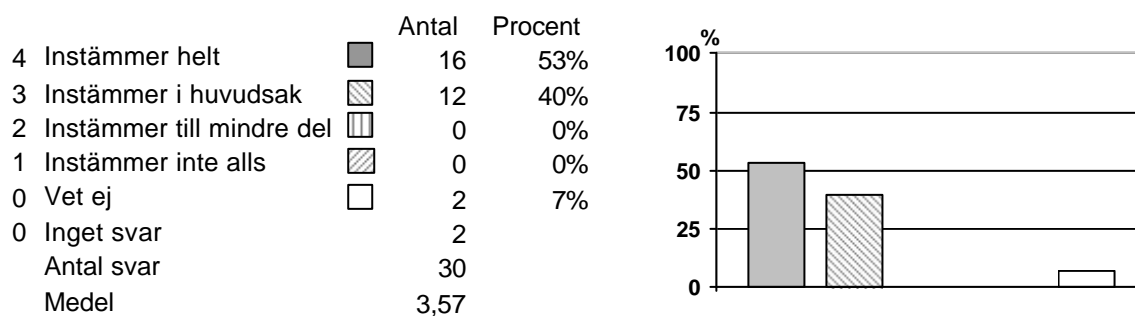
En del av de intervjuade anser att man i större utsträckning bör samverka med industrin i tillämpning av forskningsresultat och att regleringsbrevet därför borde innehålla mer innovations- och tillväxttänkande. En annan åsikt som framkommit är att Sida bättre borde utnyttja den kompetens i Syd man hjälpt till att bygga upp.

Det anses finnas en oklarhet i styrningen av verksamhetsgrenen då det å ena sidan ställs krav på att stödja utvecklingen av den svenska resursbasen och å andra sidan stödja det samarbetsländerna själva efterfrågar. Vad bör SAREC göra om den svenska resursbasen inte efterfrågas?

Mandat inom utvecklingssamarbetet

Merparten av de anställda inom både SAREC och Sida som helhet anser att verksamhetsgrenen forskning har ett klart mandat inom utvecklingssamarbetet. I webbenkäten instämde 93 % helt i eller huvudsak i detta.

Tabell 2b Verksamhetsgrenen forskning har ett klart mandat inom utvecklingssamarbetet



⁸ GD-Stab: Sidans roll och ansvar inom politiken för global utveckling (promemoria 2004-03-04)

SAREC bygger institutionell kapacitet som utgör en del av ett samarbetslands högre utbildning och forskning. Numera är SAREC alltid en viktig aktör vid utarbetandet av nya samarbetsstrategier. Så har emellertid inte alltid varit fallet, utan forskningens roll har varit otydlig eller inte alls beskriven i flera tidigare region- och landstrategier.

Vidare hävdas vid intervjuerna att resultatstyrningen tidigare har varit outvecklad i landplaner, landstrategier och regionstrategier. Detta har medfört att enskilda medarbetare har haft svårt att se kopplingen mellan de övergripande målen för Sidas verksamhet och de enskilda insatserna. Det övergripande målet i FNs millenniumdeklaration och etappmålet att halvera fattigdomen till 2015 anses av flera av de intervjuade ge en tydligare övergripande inriktning. Ökat fokus på fattigdomsbekämpning har varit ett strategiskt prioriterat område sedan 2000. Det finns inom SAREC en bred uppslutning kring uppfattningen att *Perspectives on Poverty* ger stöd för forskning som ett viktigt medel i utvecklingssamarbetet.

Intervjuade vid andra avdelningar inom Sida har dock en del invändningar mot nuvarande forskningssamarbete. Den vanligaste är att biståndsrelevansen är för låg (*"Jag har under alla år på Sida aldrig haft nytta av någon forskningsrapport"*). Andra synpunkter gäller bristande koppling till fattigdomsmålet, bristande samordning med utvecklingssamarbetet i övrigt, *"spretighet i forskningsportföljen"* och oklara kriterier för val av samarbetsländer och samarbetsorganisationer.

Vidare påtalas att det finns en "gråzon" när det gäller relationen mellan högre utbildning och forskning. *"Det har varit svårt att få fram bra analyser som ser universiteten både som en del av forskningssystemet och som en del av utbildningssystemet"*⁹. UND har ansvaret för hela utbildningssektorn, men prioriterar stöd till primärutbildningen enligt den internationella agendan. *"En slutsats från de konsultationer som genomförts är att behov identifierats men att förutsättningar för att bereda insatser i enlighet med en helhetssyn saknas."*¹⁰ För forskningen behövs emellertid en grundläggande universitetsstruktur vilket således är UNDs ansvarsområde¹¹. Laos är ett exempel på att uppbyggande av forskningskapacitet hämmas av en svag rekryteringsbas, särskilt när det gäller kvinnliga forskarstuderande. Samarbetet mellan UND och SAREC har försvårats av de olika strukturerna för finansiering. I två länder (Tanzania och Honduras) har emellertid lagts grunden för en helhetssyn på hela utbildningssektorn och forskningen utifrån en harmoniserad dialog med regeringen.

Flera intervjuade inom Sida ser det som ett problem att forskningssamarbetet inte ingår i regionavdelningarnas prioriteringar eftersom verksamhetsgrenen forskning är en egen anslagsdelpost. Vi har dock inte kunnat spåra några bestämda effekter av att regionavdelningarna tidigare under en kort period hade denna påverkan på forskningssamarbetet. Eventuella skillnader i inriktning eller prioriteringar beroende på förändringar av anslagsstrukturen för forskningssamarbetet har heller aldrig utvärderats av Sida.

Mandat i förhållande till svensk forskningspolitik

Om mandatet inom utvecklingssamarbetet var tydligt har däremot flera intervjuade tveksamheter när det gäller mandatet i förhållande till svensk forskningspolitik.

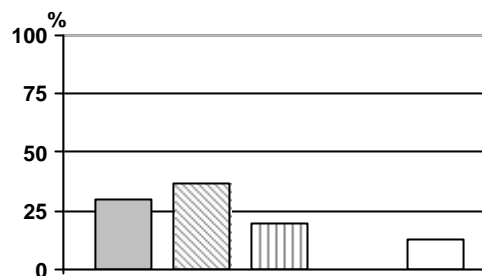
⁹ Förslag till förhållningssätt för stöd till högre utbildning (promemoria 2004-04-22)

¹⁰ Förslag till förhållningssätt för stöd till högre utbildning (promemoria 2004-04-22)

¹¹ Förtydligande av riktlinjer och arbetsfördelning mellan SAREC och DESO/UND gällande stöd till delsektorn högre utbildning, Gd-beslut 2004-05-14

Tabell 2c Verksamhetsgrenen forskning har ett klart mandat i förhållande till svensk forskningspolitik

		Antal	Procent
4 Instämmer helt	■	9	30%
3 Instämmer i huvudsak	▨	11	37%
2 Instämmer till mindre del	▩	6	20%
1 Instämmer inte alls	▧	0	0%
0 Vet ej	□	4	13%
0 Inget svar		2	
Antal svar		30	
Medel		3,12	



Två av tre inom SAREC instämmer helt eller i huvudsak medan en av fem instämmer till mindre del i att verksamhetsgrenen forskning har ett klart mandat i förhållande till svensk forskningspolitik. Även om det inte kan kvantifieras lika exakt förefaller uppfattningen vara densamma både inom Sida i övrigt och bland de externa intressenterna. Vid ambassaderna har få någon uppfattning i denna fråga.

Svensk forskning och forskningsfinansiering är i huvudsak uppbyggd och styrd enligt en fakultetsindelning och en inriktning mot västproblem. Det är svårt att bygga upp en forskarkarriär i Sverige riktad mot globala frågor eller utvecklingssamarbetet i Syd, hävdas det. Vid intervjuerna påpekas vikten av en stabil finansiering av forskning för ett effektivare utvecklingssamarbete. Forskningen är på mikronivå, medan det saknas policyrelevant forskning på makronivå när det gäller biståndet. Det hävdas att Sida inte har det förtroende i forskarvärlden som krävs för att man ska våga bli beroende av Sida som finansör. Det finns därför en diskussion, i huvudsak utanför SAREC, om lämpligheten av att ”knoppa av” stödet till ”svensk u-landsforskning” från Sida/SAREC och överföra besluten till de övriga nationella beslutsformerna för stöd för svensk forskning, enligt uppgifter i första hand Vetenskapsrådet.

Uppfattningen i forskningsnämnden är dock att kopplingen till Sida är viktig. Genom den nuvarande ordningen garanteras att en viss mängd biståndsrelaterad forskning genomförs inom landet. Detta anses angeläget för att dels bygga upp en resursbas av svenska forskare/experters som i olika roller (inte bara inom forskningen) kan medverka i beredning av eller genomförande av svenska internationella insatser, dels öka intresset för svensk forskning om globala utvecklingsfrågor oavsett om dessa manifesteras som en del av det svenska internationella utvecklingssamarbetet eller på annat sätt.

En mer levande debatt om andra forskningsaktörers ansvar inom ramen för PGU efterlyses. SAREC har först på senare år aktivt deltagit i den svenska forskningsdiskussionen i de nätverk som bildats av forskningsråd och stiftelser. Mot bakgrund av det gemensamma ansvaret för den globala inriktningen på den svenska forskningspolitiken anser forskningsråden det principiellt viktigt att Sida/SAREC engagerar sig i den svenska forskningsdiskussionen. De anser dock att gränsdragningen mellan tillämpad forskning och en del av utvecklingsarbetet är något oklar inom Sida.

Några intervjuade ifrågasätter om det är Sidans ansvar att bidra till grundforskning. Man vill istället koncentrera resurserna på tillämpad forskning och implementering av innovationssystem, som snabbare ger effekter för de fattiga.

SAREC samarbetar bl a med Vetenskapsrådet (VR), Formas och VINNOVA. Åsikterna om Sida/SAREC som samarbetspartner är starkt divergerande, från att samarbetet fungerar utmärkt till att det är svårt att få besked och att berörda medarbetare vid SAREC aldrig svarar på email. Det finns dock en samsyn kring att SARECs intresse för samverkan har förbättrats avsevärt de senaste åren. Samarbetet omfattar för närvarande följande:

Vetenskapsrådet (VR)

Det finns ett avtal mellan Sida och Vetenskapsrådet (VR) beträffande hanteringen av Swedish Research Links program mot Asien och MENA under perioden 2002-2006. En utvärdering av samarbetet pågår f.n. Avsikten är att förlänga avtalet och det har diskuterats en utökning från nuvarande totalt 30 mkr/år till 60 mkr/år för ett globalt program.

Programmets idé är att möjliggöra samarbete mellan svenska forskare och forskare i Syd. Sida är finansiär och bär det yttersta ansvaret för omfattning och utveckling av respektive program. VR har genomförar- och rapporteringsansvar och hanterar programmen enligt avtalet och VRs praxis. VR svarar i korthet för följande:

- Utlysning av MENA och Asienprogrammen en gång/år, i samverkan med Sida
- Hantering av förfrågningar och kontakter rörande programmen, i samverkan med Sida
- Mottagning och registrering av ansökningar
- Remittering av ansökningar som faller utanför VR till rätt instans (t.ex. Formas, FAS och VINNOVA)
- Inhämtande av sakkunnigutlåtanden
- Panelbedömning av ansökningarna inkl upprättande av prioriteringslistor
- Rapportering av gjorda prioriteringar till Sida
- Beslutsfattande tillsammans med övriga berörda forskningsråd och Sida samt utländsk motpart när sådan finnes
- Utbetalning av arvoden till sakkunniga
- Utskick av kontrakt och avslagsbrev
- Utbetalning av beviljade bidrag
- Ekonomisk uppföljning av beviljade projekt
- Inhämtande av vetenskaplig redovisning för beviljade projekt

Sida ger ersättning för hanteringen av programmet vilket inkluderar lönebidrag för en forskningssekreterare samt 50 % forskningsadministratör på VR samt kringkostnader och resor, ersättning för bedömning av ansökningar samt ersättning för projektfinansiering.

Dialog mellan finansiär och genomförare sker på övergripande och policyinriktad nivå i ett årligt utvärderingsmöte. Löpande frågor kring programhantering diskuteras kontinuerligt mellan VR och Sidas respektive programansvariga. VR återrapporterar årligen den egna hanteringen och medelsanvändningen inom respektive program till Sida.

Beredningen av LINKS sker av VR som även fattar besluten. Detta anses vara ett bra exempel på hur SAREC kan dra nytta av den övriga svenska forskningsfinansierande strukturen. Flera forskningsnämndsledamöter menar att man bör söka ytterligare samverkan med andra organ inom den svenska forskningsfinansieringen. En del nämndsledamöter menar att sådan samverkan är viktigare än att fördjupa samverkan med andra delar av Sida.

VINNOVA

Samarbetet mellan Sida/SAREC, East African Universities och VINNOVA avser stöd till utveckling av innovationssystem för att öka medvetenhet om innovation bland akademiker, politiker och näringslivsföreträdare. Samarbetet har utvecklats genom deltagande i konferenser och internationellt nätverksarbete, planering och genomförande av kurser i utveckling av innovationssystem och kluster samt processtöd efter kurserna för uppföljning, erfarenhetsutbyte och lärande.

Samarbetet håller på att formaliseras i en överenskommelse mellan Sida/SAREC och VINNOVA, där VINNOVA åtar sig att organisera processtöd. Innovationssystemlogiken har enligt båda parter hittills fungerat väl och samarbetet har resulterat i påverkan på policynivå/ministernivå i Tanzania och Uganda.

Samarbete mellan VINNOVA och ATPS (African Technology policy Studies Network) håller på att utvecklas, där ATPS med filialer i 20 länder har i uppdrag att utvärdera klusterinitiativen.

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), som sorterar under Miljödepartementet, är mest orienterat mot EU. Av ca 670 mkr per år används ca 65 % för öppen utlysning och ca 35 % för strategiska satsningar. Sida-samarbetet är en sådan strategisk satsning. Initiativet till samarbete togs av SAREC, som önskade få med Formas i CGIAR-arbetet.

SAREC och Formas finansierar till lika delar (5+5 mkr/år) ett program för att engagera svenska forskare i biståndsrelevant forskning. Initiativet har blivit uppskattat i forskarsamhället och de ansökningar som kom in för den första tvåårsperioden efter utlysningen 2004 var av bra kvalitet. En intern utvärdering av processen har gjorts av SAREC. Mot bakgrund av det positiva utfallet beslutades om en ny utlysning 2006 för 2007-2008.

Formas styrelse har en positiv syn på samarbetet med SAREC, varför sannolikheten är stor att samarbetet kan fortsätta åtminstone på nuvarande nivå. Även andra enheter inom Sida har önskat samarbete med Formas. Formas skulle föredra om SAREC svarade för Sidas kontakter, eftersom SAREC har ett liknande arbetssätt. Andra enheter bereder på ett annat sätt, där relevansbedömningarna väger över och de vetenskapliga kraven kommer i andra hand.

5.3.2 Uppdraget och målen

Uppdraget

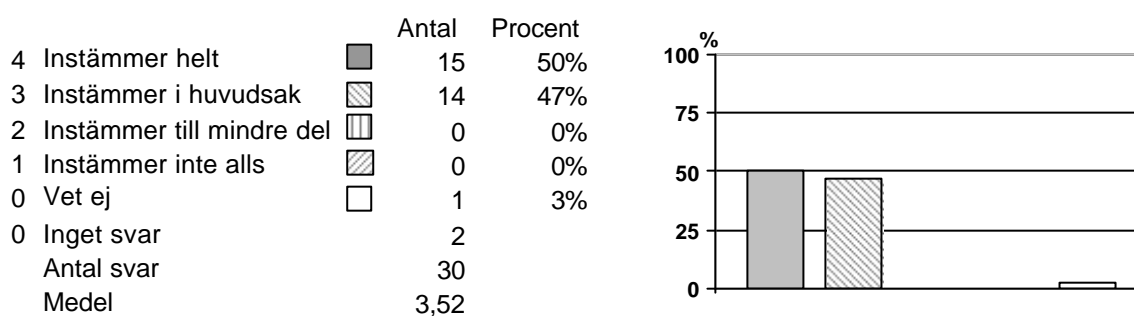
Enligt Sidas "Arbets- och beslutsordning" ansvarar SAREC – liksom övriga ämnesavdelningar - inom ramen för sitt verksamhetsområde för:

- bevakning av vad som sker i Sverige och internationellt inom området av intresse för utvecklingssamarbetet
- utveckling av policy, metod och svensk kompetens för utvecklingssamarbete inom området
- rådgivning och stöd inom verksamhetsområdet
- utvecklingssamarbete inom området inom ramen för dispositionsrätt från generaldirektören, regionavdelning eller utlandsmyndighet
- utveckling och samordning av Sidas kontakter med internationella organisationer i enlighet med vad som anges för SAREC
- planering och genomförande av informations/kommunikationsverksamhet inom ramen för avdelningens verksamhetsområde.

Det ingår inte direkt i denna uppdragsbeskrivning att redovisa resultat av forskningssamarbetet som helhet eller av den forskning som stöds. Indirekt blir detta emellertid en konsekvens av att det i beredningen av en ny insats ingår att redovisa vad partnern hittills har åstadkommit i samarbetet. Flera av de intervjuade vid andra avdelningar menar att SAREC utgör en stor kunskapsbank som skulle kunna utnyttjas bättre internt inom Sida för rådgivning, second opinion etc. Men det uppfattas inte som självklart att vända sig till SAREC, när man behöver information om forskning. Varje avdelning har byggt upp sina egna kanaler, ofta svenska eller internationella universitet eller internationella organisationer.

Av tabell 2d framgår att hälften av de anställda instämmer helt och hälften i huvudsak i att SAREC har ett tydligt definierat uppdrag. Den allmänna uppdragsbeskrivningen uppfattas som tydlig, medan uppdraget i måltermer behöver preciseras. Intervjuade vid andra avdelningar har en ganska diffus uppfattning om vad som är SARECs uppdrag och mål. Därför framkom inte vid intervjuerna några direkta synpunkter på uppdragsdefinitionen. Dock menar några av cheferna att uppdraget var mer känt när finansieringen av forskningssamarbetet skedde ur regiondelposterna. Då svarade regionavdelningarna för prioriteringarna, vilket förutsatte en dialog mellan SAREC och regionavdelningarna.

Tabell 2d SAREC har ett tydligt definierat uppdrag



Andra avdelningar inom Sida finansierar också vissa insatser som de betraktar som forskning. Forskningsstödet utgör då i regel en mindre del i ett större samarbete. SARECs medarbetare anser dock inte att detta är ”riktig” forskning, utan snarare bl a fördjupade analyser. Dessa insatser får inte samma beredning som SARECs och behandlas inte i forskningsnämnden. Vidare finansierar ämnesavdelningar en del forskningsnära studier, som dock inte är långsiktig forskning, för att utnyttja viss kunskap i specifika projektsyften.

I vissa fall finansierar SAREC och andra avdelningar olika delar av en institution. Det gäller t.ex. Asian Institute of Technology (NATUR), WHO (HÄLSO) och CGIAR (NATUR). Enligt de intervjuade fungerar samarbetet bra.

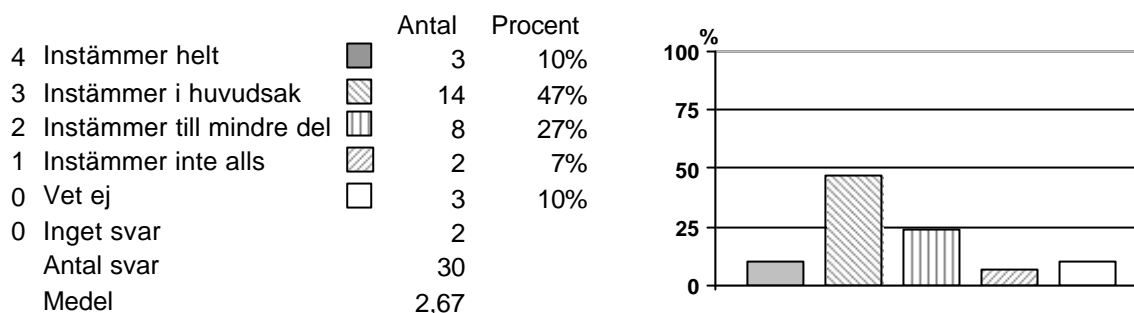
”Sida Studies”, som finansieras ur forskningsanslaget, anses hålla en hög analytisk nivå, men inte vara tillräckligt användarvänlig utan snarare en mer sändarstyrd produkt. En motsvarighet till ”INEC Academy” efterfrågas, där forskningsresultat kan föras ut systematiskt på ett syntetiserat sätt.

Ger Sidas regelverk och organisationskultur stöd till SARECs uppdrag?

Översynen ska även belysa om Sidas regelverk och organisationskultur ger stöd till SARECs uppdrag. Sidas verksövergripande regler och policies finns listade på intranätet. Sidas organisationskultur har analyserats i flera rapporter¹².

Drygt hälften av avdelningens personal instämmer helt eller i huvudsak i att Sidas regelverk och organisationskultur ger stöd till SARECs uppdrag. En av tre instämmer till mindre del eller inte alls i påståendet.

Tabell 2e Sidas regelverk och organisationskultur ger stöd till SARECs uppdrag



Regelverk och organisationskultur är två skilda ting som kan uppfattas ge olika grad av stöd till SARECs uppdrag, vilket framkommer i kommentarer i webbenkäten: *"Jag tycker regelverket ger stöd men inte alltid kulturen som råder på Sida."* *"Vad gäller organisationskultur skulle en uppstramning vara positiv, men detta gäller inte bara SAREC utan för verksamheten i stort."*

Ingen av de intervjuade kan ange något i Sidas regelverk som uppenbart motverkar forskningssamarbetet eller SARECs förutsättningar att klara sitt uppdrag. Flera har dock framhållit att det i Sidas organisationskultur är svårt att kommunicera kopplingen mellan forskning och fattigdomsmålet. Organisationskulturen inom Sida anses gynna insatser som ger snabba förbättringar för fattiga t.ex. i form av tillgång till sjukvård eller utbildning. Några av de intervjuade vid andra avdelningar menar att resurserna på forskningsområdet framförallt har utnyttjats av eliten och att detta befäst existerande maktstrukturer. Uppbyggnaden av forskningskapacitet är i sig en långsiktig process och dess påverkan på fattiga människors vardag är indirekt. Många intervjuade anser att det behövs en tydligare beskrivning från SAREC varför just insatser inom forskningsområdet bidrar effektivt till fattigdomsmålet.

Ett annat problem som aktualiserats är att SARECs twinningliknande institutionella samarbete under stat-statsamarbetet, där en tredje part i form av ett svenskt universitet eller motsvarande kommer in, ibland hänger fritt från samarbetsavtalet mellan samarbetsländerna. Ibland är forskningssamarbetet off-budget, som i Sri Lanka, där SARECs stöd faller utanför den nationella budgeten. Inte ens på universitetsnivå går stödet där in i den reguljära budgeten utan hanteras på ett Sida-specifikt konto. Detta får en rad konsekvenser exempelvis att stödet inte blir föremål för

¹² Svensson Arne & Holmgren Wiveca: Förutsättningarna för styrning inom Sida – en förstudierapport, Internrevisionen 03/03 (UTV 2003), Organisationskulturer på Sida, Internrevisionen 04/04) och Sidas organisationsmätning (2004)

nationella prioriteringar, uppföljningen försvåras, fördyring genom att momsbefrielsen inte kan träda i kraft o s v.

Även om det upplevda ”avståndet” mellan SAREC och övriga avdelningar bedöms minska successivt finns det vissa kvardröjande attitydmässiga problem, som påverkar SARECs förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Flertalet intervjuade beskriver SARECs personal som öppna, kompetenta och lätta att samarbeta med. Men det finns också de som upplever en distans, som utgör ett hinder för att ta kontakt om det inte finns ett akut behov i en konkret fråga. En förklaring kan vara skilda förhållningssätt till samarbete (*”Självständiga individer, ofta inte grupparbetsorienterade, vana vid att bedömas kritiskt, vana att försvara sig och sitt, vet att man måste ha på fötterna om man skall kritisera ngt, skillnad mot övriga Sidaiter som har fil kand och MSc. De har inte stukats i det akademiska systemet - på gott och ont!”*).

SARECs personal upplever att intresset generellt sett är ganska svalt från andra avdelningar när det gäller att utnyttja deras kompetens. Det är t.ex. sällan någon efterfrågar information om forskningsresultat. Personalen vid SAREC har uppskattat möten med bl.a. NATUR, POM och INFO om forskningen i Syd och välkomnar ett närmare samarbete med andra avdelningar inom Sida. Även de som intervjuats från andra avdelningar inom Sida skulle önska ett närmare samarbete med SAREC. Problemet är tidsbristen, som gör att kontakter bara tas när det finns konkreta aktuella behov.

En del i den myndighetskultur som råder inom Sida anses vara en avvaktande hållning till näringslivet som samarbetspartner. Som en del i den statliga sfären är flertalet av Sidas medarbetare mera bekväma i att samverka med den statliga nivån i samarbetsländerna. Forskningssamarbetet bidrar till att stärka samarbetsländernas kunskapsbas, vilken rätt utformad kan bidra till ökad tillväxt som gynnar de fattiga. Detta förutsätter dock en medvetenhet om hur innovationssystem uppstår i samverkan mellan näringslivet, forskningen och offentliga sektorns beslutsfattare. Några av de intervjuade saknar forskningsinsatser och metodutvecklingsarbete inom SAREC, gärna i samarbete med VINNOVA, inom detta område. Även byggandet av institutionell kapacitet (inkl management, organisationsutveckling) förs fram som ett underutvecklat område i samarbetsländernas forskningspolicies, vilket innebär att dessa i hög grad är beroende av utländsk kompetens i den egna förvaltningens kapacitetsutveckling.

Målen

Uppdraget anses av de intervjuade sålunda i huvudsak tydligt definierat. Däremot finns det många synpunkter på målen för verksamheten. Framförallt gäller detta svårigheterna att operationalisera målen i mätbara termer. Det pågår en internationell diskussion om resultatstyrning av utvecklingssamarbetet, inte minst inom OECD/DAC¹³. DAC har fokuserat på RBM, som resultatstyrningsmodell¹⁴. Detta har emellertid ännu inte fått något egentligt genomslag i SARECs interna styrning. Målen för SAREC utgår från regleringsbrevets mål för verksamhetsgrenen

¹³ Se t.ex. DAC: Results-Based management: Towards a common understanding among Development Cooperation Agencies. Discussion Paper, October 15, 2003, OECD/DAC: Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices Joint Venture on Managing for Development Results (21-Oct-2003); OECD/DAC: Results Based Management in the Development Co-Operation Agencies: A Review of Experience. Background Report (2001)

¹⁴ RBM definieras på följande sätt i Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management (OECD/DAC): ”A management strategy focusing on performance and achievement of outputs, outcomes and impacts”. Denna definition stämmer emellertid lika bra in på Performance Management och Management by Results (MbR)

forskning¹⁵. Utifrån dessa utarbetar SAREC i verksamhetsplaneringen delmål och definierar vilka åtgärder som ska vidtas för att delmålet ska uppnås.¹⁶ I arbetsplanerna för respektive enhet inom SAREC anges även vilka aktiviteter som genomförs för att målen ska nås¹⁷.

Enligt riktlinjerna ska samordning med andra givare ske och samarbetet ska koncentreras till ett begränsat antal sektorer. I den nya processen ligger betoningen på strategiska val, baserat på en översyn av förutsättningarna för forskningssamarbetet. Regeringens beslut om samarbetsstrategier styr urvalet av samarbetsländer och inriktningen på forskningssamarbetet. Arbetet med de nya samarbetsstrategierna utgår från samarbetsländernas strategier för fattigdomsminskning. Exempelvis vill Tanzania stärka konkurrenskraften genom ökade kompetensutvecklingsinsatser från grundskola till universitet och stimulera forskningen. I arbetet med samarbetsstrategin är forskning en integrerad del av utbildningssektorn. SARECs stöd kan då riktas mot statens reformer av forskning och högre utbildning.

Beslutet om vilka länder SAREC ska ha ett bilateralt samarbete med inom forskningsområdet kommer således att fattas inom ramen för dessa strategiska processer. Vid intervjuerna har både SAREC-medarbetare och chefer inom övriga Sida poängterat att det är av stor vikt att SAREC avsätter erforderliga resurser för medverkan i arbetet med samarbetsstrategierna. Forskningsstödet går inte alltid genom den statliga budgeten, vilket ibland felaktigt har uppfattats göra det mindre väsentligt att diskutera i landdialog och samarbetsstrategi.

Samarbetet med utlandsmyndigheterna

Liksom för övriga ämnesavdelningar påverkas SARECs uppdrag i hög grad av ansvars- och arbetsfördelningen mellan Sidas HQ och utlandsmyndigheterna. Den allmänna uppfattningen bland de intervjuade inom Sida och vid ambassaderna är att samverkan mellan SAREC och ambassaderna bör utökas. En positiv förändring har noterats under de senaste åren; tidigare fanns inget utbyte med ambassaderna, vare sig i form av personal som sänds ut eller att man replierade på ambassaderna som bevakare av hur SARECs insatser utvecklades. De två parallella processerna för Sida generellt respektive SAREC specifikt kan kortfattat summeras på följande sätt:

SAREC har i sina riktlinjer för forskningssamarbetet 1998 lagt en god grund för en utveckling av samarbetet med fältet¹⁸. Med utgångspunkt från dessa formulerades vissa konkreta mål för hur verksamheten skulle utvecklas i olika avseenden¹⁹. En modell för ökad delegering från Sida till tre ambassader (Hanoi, Dar es Salaam och Managua) utarbetades och beslut om försöksverksamheten fattades 1998²⁰. Delegering av rätten att bereda och fatta beslut fattades under våren 1999. En fältvision med ett handlingsprogram utarbetades, genomfördes och avslutades genom GD-beslut²¹, som även innefattar rollfördelningen mellan utlandsmyndigheterna och HQ samt vägledande kriterier för full delegation. Sidas arbets- och beslutsordning har anpassats till de förändringar som fältvisionen kräver²². Det finns fastställda vägledande principer om rollfördelning och

¹⁵ I enlighet med Mål och riktlinjer för Sidas verksamhetsplanering för 2006-2009, och årsredovisning för 2005 (generaldirektören 2005-09-20), med tillhörande pärm

¹⁶ Avdelning SAREC: Verksamhetsplan 2006 (20 september 2005)

¹⁷ Arbetsplaner för UNI, HUMAN och NAV

¹⁸ Riktlinjer för forskningssamarbete (April 1998)

¹⁹ Forskningssamarbetet år 2001 – en skiss (Idé-PM 1997-10-27, Forskningsnämnden 1997:5)

²⁰ Avdelningsbeslut 1998-08-06 (besluts nr 115/98 Asien) respektive Verkschefsbeslut 1998-11-13 (besluts nr Gd 161/98), baserad på promemoria 1998-11-04 Rapport från arbetsgruppen om ökad delegering till fältet

²¹ The Action Programme for the Vision for a Strengthened Field Orientation at Sida, 2002 samt Beslut Gd 87/4 (2004-07-02)

²² Beslut GD 48/04

arbetsfördelning mellan Sida HQ och ambassader med full delegation²³. Fältvisionen innebär att ämnesavdelningarna ansvarar för att styra policyutvecklingen inom ämnesområdet genom normativ styrning (kvalitetssäkring, kunskapsspridning) i stället för genom enskilda beslut. Internationellt nätverkande, rådgivning och rollen som policybärare skall vara integrerade.

SARECs erfarenheter av forskningssamarbete i fält redovisades 2002 som underlag för en diskussion om olika modeller. Enligt studien var utsänd handläggare det sämsta alternativet och det bästa var regionalt fältkontor²⁴. I samband med verksamhetsplaneringen inför 2003 diskuterades inom SAREC fram några modeller för forskningssamarbete i fält²⁵. I SARECs vision ingick att förstärkningarna i fält bygger på en kombination av tre komponenter: korttidsplaceringar, programhandläggare vid ambassad och regionalt fältkontor för forskningssamarbetet i Östra Afrika²⁶.

I en ny utredning 2004 utarbetades ett antal olika modeller för samarbetet mellan SAREC och utlandsmyndigheterna²⁷. Flera av dessa modeller, vilka närmare beskrivs längre fram i rapporten, tillämpas idag för samarbetet mellan SAREC och ambassaderna. Arbetsfördelningen är ibland formaliserad i en skriftlig överenskommelse. Ambassaderna har i allmänhet varken ansvar för eller tid avsatt till det regionala forskningssamarbetet. SAREC bedömer regelbundet de regionala organisationernas huvudkontor, men ambassaden i det aktuella landet är sällan engagerad.

En fördel med forskningssamarbetet bedrivet från Stockholm är att samarbetet mellan forskningssekreterarna, som är ansvariga för olika ämnesområden och olika samarbetsländer, ger enklare erfarenhetsutbyte och normering, samt en mer sammanhållen styrning och kontroll. Forskningssekreterarna kan vid behov luta sig mot kollegornas specialistkompetens när det gäller vetenskapliga bedömningar. Det nära samarbetet mellan forskningssekreterare och ekonomihandläggare ger möjlighet till att kombinera vetenskapliga och finansiella aspekter i beredning och uppföljning. Beslutsordningen är etablerad, tydlig och klar. Sandwich-modellen förutsätter vidare att någon i Sverige håller kontakten med svenska samarbetspartners.

Fördelarna med forskningssamarbete med stöd från UM är enligt utredningen att den geografiska närheten gör det möjligt att snabbt svara på praktiska frågor, vara troubleshooter och bollplank, samt att lättare upptäcka korruption. Stödet från UM minskar arbetsbördan för forskningssekreterarna, vilket ger utrymme för mer strategiskt arbete med resultatanalys, spridning av erfarenheter, policy- och metodutveckling etc. Forskningssekreterarna kan fokusera sitt arbete på det vetenskapliga innehållet och resultatet av forskningssamarbetet, vilket bättre harmonierar med nuvarande rekryteringspolicy. En otydlig ansvars- och arbetsfördelning mellan UM och SAREC kan dock förorsaka dubbelarbete och att samarbetspartners tycker att det är oklart vart man ska vända sig i vissa frågor.

Bland fördelarna med forskningssamarbete med utsänd handläggare nämns särskilt att den geografiska närheten ger möjlighet att etablera viktiga kontaktytor, skapa kontextförståelse och öka förståelsen genom personliga möten. Dispositions rätt kan delegeras på motsvarande sätt som för Sida i övrigt, vilket dock förutsätter en översyn av de peer- review processer som föregår beslut om

²³ Principles Regarding Roles and Division of Work between Fully Delegated Field Offices and Sida Stockholm Departments. Annex 1 to Gd 87/4 Decisions on Issues relating to the completion of the Field Vision Project.

²⁴ Sida's forskningssamarbete i fält (2002-08-13)

²⁵ Sida's forskningssamarbete i fält (PM 2002-10-12)

²⁶ SARECs vision av förstärkingar i fält inför 2004 (PM 2003-01-13)

²⁷ Professional Management AB: Studie kring SARECs relation till Sidas fält (2004-11-18)

forskningsstöd. Dialogen med universitet, ministerier och övrig Sida-personal blir mer kontinuerlig, liksom möjligheten att ge stöd och att "ligga på". En forskningssekreterare vid UM blir emellertid ensam med ett brett ansvarsområde, där det nödvändiga specialiststödet är geografiskt utspritt, vilket även försvårar bl.a. erfarenhetsutbyte och normering. Samordningen mellan det bilaterala forskningssamarbetet och stödet till regionala och globala forskningsprogram försvåras dessutom. SAREC kan i större utsträckning fokusera på resultatuppföljning och utvärdering, vilket ställer krav på kompetens inom dessa områden.

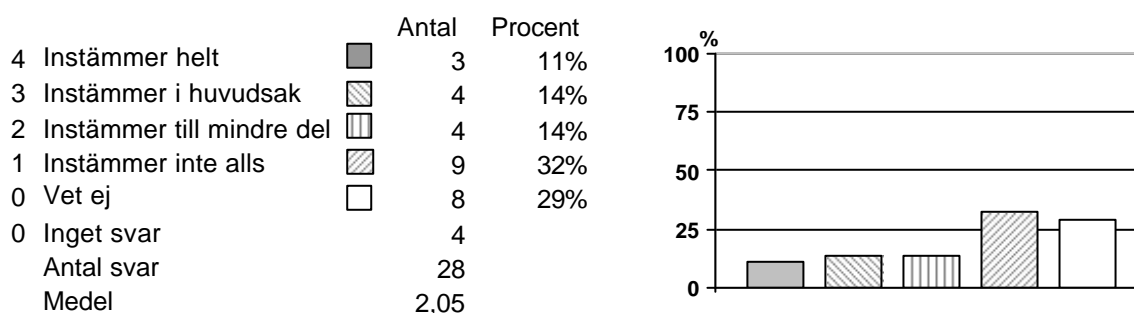
5.3.3 Återkopplingen

Sidas analys av utfallet inom verksamhetsgrenen forskning och bedömningen av resultatet återfinns i Sidas årsredovisning. Här redovisas även genomförda utvärderingar och Sidas svar på åiterrapporteringskraven i regleringsbrevet. För 2005 fanns tre åiterrapporteringskrav. Det finns dock inga tydliga indikatorer för åiterrapportering av resultat i förhållande till de tre delmålen i regleringsbrevet. Det finns inte heller några tydliga kriterier för resursallokeringen mellan de tre delmålen eller andra kriterier för prioriteringar mellan olika ändamål.

Sida får relativt lite återkoppling på forskningssamarbetet i mål- och resultatdialogen med regeringskansliet. Det har även vid intervjuerna framförts att vissa åiterrapporteringskrav har varit oklara och att det inte sker någon återkoppling av huruvida regeringen är nöjd med åiterrapporteringen eller inte.

I webbenkäten fick respondenterna ta ställning till två påståenden beträffande återkopplingen på SARECs genomförande av uppdraget. En av fyra instämmer helt eller i huvudsak i att de får återkoppling på regeringens synpunkter. Nästan hälften instämmer till mindre del eller inte alls. Av tabell 2f framgår också att många fler svarat "vet ej" på denna fråga än på andra frågor (29 %). Även vid många av intervjuerna framfördes att någon återföring av hur SAREC genomför uppdraget upplevs inte finnas och man förväntar sig inte heller att få det.

Tabell 2f Jag får en återkoppling på regeringens synpunkter på SARECs genomförande av uppdraget

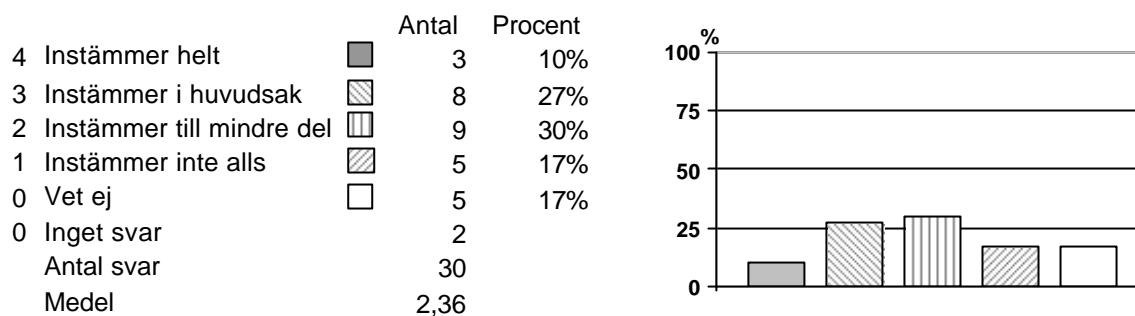


Dock uppfattar ledningen och en del av personalen det som positiv återkoppling och ett erkännande att regeringen för ett par år sedan beslutade att forskning åter ska vara en egen verksamhetsgren.

Avdelningsledningen och UD har en fortlöpande dialog och regelbundna kontakter, som uppskattas av båda parter. Vid dessa diskuteras styrningen, resursallokeringen och prioriteringar. Enskilda medarbetare inom SAREC har sällan eller aldrig direktkontakt med Regeringskansliet; ett förhållande som är helt normalt i den svenska myndighetstraditionen.

I VL får SAREC liksom andra avdelningar fortlöpande synpunkter av Sidas GD och övriga avdelningschefer på hur SAREC genomför sitt uppdrag. SARECs personal anser att återkopplingen från Sida är något bättre än från regeringen. Drygt en tredjedel av respondenterna instämmer helt eller i huvudsak i att de får en återkoppling på Sidas synpunkter på genomförandet. Knappt hälften instämmer dock till mindre del eller inte alls.

Tabell 2g Jag får en återkoppling på Sidas synpunkter på SARECs genomförande av uppdraget



Det har inte funnits ett ändamålsenligt underlag för dialogen mellan SAREC, övriga delarna av Sida och regeringen kring effektiviteten i olika delar av forskningssamarbetet. En bidragande orsak till detta har varit avsaknaden av en systematisk resultatuppföljning. Detta har bl.a. medfört att vissa bilateral samarbeten har pågått länge utan en kritisk granskning av resultaten och omprövning av stödet. Exempelvis anses utfasningen av forskningssamarbetet med länder som Vietnam och Sri Lanka ha gått för långsamt. Andra exempel som nämns i intervjuerna är att ineffektiviteten i forskningssamarbetet har varit stor i t.ex. Mozambique och Nicaragua, utan att tillräckligt kraftfulla åtgärder har vidtagits.

Sida's Internrevisions granskningar av årsredovisningen visar att återrapporteringskraven har beaktats²⁸. Denna bedömning har dock inte delats av Riksrevisionen²⁹. Flera av de intervjuade har haft intrycket att regeringens krav på resultatrapportering har varit så skiftande att detta skapat svårigheter att bygga upp ett resultatuppföljningssystem som kan svara upp mot kraven. En viss precisering har skett av återrapporteringskraven under de senaste åren. I regleringsbrevet för 2005 ställdes krav på Sida att ange vilka indikatorer som lämpar sig för att bedöma måluppfyllelsen när det gäller målet att stärka utvecklingsrelevant forskning i Sverige. De indikatorer som anges i återrapporteringen är antal projektrapporter, antal yngre forskare och avhandlingsarbeten, antal institutionsstöd till nya u-landsmiljöer, forskarnas internationella konkurrenskraft, publiceringsfrekvens, deltagande i internationella forskningsprogram, samt efterfrågan på kunskap från Sida och UD³⁰. Från regeringskansliet skulle välkommas en tydligare uppföljning och redovisning av uppnådda resultat som underlag för en dialog. Här bör regeringskansliets erfarenheter från mål- och resultatdialogen med forskningsråden vara av värde..

I avsaknad på direkt återkoppling och dialog försöker personalen tolka andra eventuella tecken på uppskattning eller kritik. Uppdrag i regleringsbrevet uppfattas som en form av återkoppling. I regeringsdeklarationen 2005 lyftes en ökad satsning på smittsamma sjukdomar fram och en särskild utredare tillsattes. Detta uppfattades som en positiv signal och skapade förväntningar både inom forskarsamhället och SAREC. I budgetpropositionen inför 2006 uppmärksammade

²⁸ UTV: Granskning av Sidas årsredovisning för 2003 (2004-02-19)

²⁹ Bistånd via ambassader. En granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet. RiR 2004:10

³⁰ Sida: Årsredovisning 2005

regeringen fem områden, som särskilt viktiga i dialogen med samarbetsländerna och andra givare. Ett av dessa var smittsamma sjukdomar, inkl hiv/aids. Resultatet blev emellertid att Sida/SAREC inte fick ytterligare resurser utan bara ett rapporteringskrav på hur resurserna för detta område använts.

5.4 Organisationens ändamålsenlighet

Följande frågor ska belysas enligt uppdragsbeskrivningen:

- Är SARECs struktur och ansvarsfördelning inom organisationen funktionell och anpassad till verksamhetens behov?
- Hur fungerar forskningsnämnden, ledning, budget- och ekonomiadministration, personalplanering och kompetensutveckling, policyutveckling, planering och uppföljning av insatser, processorientering, nätverk inom och utanför Sida?
- Är system och processer för planering och uppföljning inom olika områden adekvata och kvalitetssäkrade?

5.4.1 Struktur och ansvarsfördelning

De viktigaste beslutsnivåerna inom verksamhetsgrenen forskning är generaldirektören, forskningsnämnden, avdelningschefen vid SAREC samt de tre enhetscheferna inom SAREC.

Följande ansvarsfördelning gäller:

Generaldirektören beslutar bl.a. om

- inriktning av verksamhet för vilken land- eller regionplan saknas
- delegering av dispositionsrätt till anslag, bemyndiganden och andra - ekonomiska befogenheter som Sida erhållit
- insats som överstiger 50 miljoner kronor (i de fall då Sida äger fatta beslut i ärende) eller av berörd avdelningschef bedöms som komplicerad eller principiellt betydelsefull, dock inte beträffande vissa insatser inom forskningssamarbetet enligt Sidas Arbets- och beslutsordning pkt 1.3
- Sidas förslag till samarbetsstrategier och andra skrivelser till regeringen
- ställningstaganden och åtgärdsplaner föranledda av utvärderingar genomförda av UTV
- utnämning av ledamöter i myndighetens särskilda arbetsföra och av Sidas representanter i forskningsnämnden
- övergripande frågor rörande Sidas organisation

I ärenden eller frågor som inte skall avgöras av styrelsen eller generaldirektören och som faller inom respektive avdelnings ansvars- och verksamhetsområde får beslut fattas av respektive chef för avdelning eller sekretariat såvitt besluten inte skall avgöras av chefen för EVU respektive PEO, forskningsnämnden, personalansvarsnämnden eller chefsjuristen.

För SARECs verksamhet gäller en särskild beslutsordning. Sidas Forskningsnämnd beslutar enligt Instruktionen paragraf 10 i följande frågor:

- stöd till internationella forskningsprogram
- stöd till forskning i Sverige om utvecklingsländerna
- sammansättning och mandat för vetenskapliga referensgrupper för stödet till forskningen i Sverige om utvecklingsländer
- inom av generaldirektören fastställda ramar, i andra ärenden om samarbete med och stöd till utvecklingsländerna på forskningens område.

Forskningsnämnden fattar dock inte beslut i ärenden om mindre insatser. Enligt praxis kan avdelningschefen fatta beslut om forskningsinsatser upp till 10 miljoner SEK (d v s gränsen för beredning i lokal PK). Sidas generaldirektör beslutar efter förslag från forskningsnämnden om insats som överstiger 50 miljoner kronor (i de fall då Sida äger fatta beslut i ärende) utom beträffande vissa insatser inom forskningssamarbetet enligt Sidas Arbets- och beslutsordning pkt 1.3. Inför generaldirektörens beslut om insatser sker en beredning i Sidas Projektkommitté.

Avdelningschefen för SAREC äger enligt Sidas Arbets- och beslutsordning rätt att fatta beslut inom sitt verksamhetsområde och inom ramen för generaldirektörens årliga delegeringsbeslut. Detta innefattar bl.a.

- insats som inte skall beslutas av regeringen, generaldirektören, forskningsnämnden eller i annan särskilt beslutad ordning, d.v.s. om bilaterala insatser understigande 50 milj kr
- forskningsinsatser upp till 10 milj och avgör vilka forskningsinsatser som skall underställas forskningsnämnden för beslut
- sektor- och ämnesstrategier, och avgör vilka beslut av policykaraktär som bör underställas forskningsnämnden och vilka som skall underställas VL för beslut av generaldirektören
- avdelningsinterna policier
- årlig verksamhetsplan och fördelning av budget för avdelningen
- ställningstagande och åtgärder föranledda av utvärderingar genomförda av avdelningen
- förslag till regeringsskrivelser
- anställning av den personal budgetansvaret omfattar med undantag av de anställningsbeslut som fattas av generaldirektören
- placering understigande sex månader vid utlandsmyndighet
- lönesättning av underställd personal med undantag av beslut som skall fattas av chefen för PEO
- entledigande av personal vid egen uppsägning
- beviljande av tjänstledighet och semester för personalen, normalt för stab och enhetschefer
- resebeslut för stab och enhetschefer
- övriga personalärenden som inte skall avgöras av chefen för PEO

Chef för avdelning får, i handlägningsordning eller särskilt beslut, delegera beslutanderätt inom avdelningen och till annan avdelningschef inom Sida. Med stöd av Sidas instruktion får beslutsrätt även överlämnas till chef för utlandsmyndighet. Ett sådant beslut skall föreskriva under vilka förutsättningar delegeringen får ske varvid kraven på god internkontroll skall säkerställas och risker beaktas.

Enhetschef inom SAREC fattar beslut om

- förslag till årlig verksamhetsplan, verksamhetsvolym och budget för enheten
- beredningsinsatser och avgör vilka av dessa ärenden som skall bedömas av beredningskommittén
- rekommenderar på basis av denna diskussion vilka av ovan nämnda beslut om insatser och fullständig beredning som bör underställas forskningsnämnden
- landsarbeten (som avgörs av Ec UNI) och U-forsk- och Links-programmen (som avgörs av Ec HUMAN)
- insatser inom ramen för delegeringsbeslut från SARECs avdelningschef (årsvisa beslut) eller andra avdelningar
- insatsavtal samt kontrakt i enlighet med regler som gäller för hela Sida:s utanordning av medel
- SARECs medverkan i arbetet med region- och landplaner
- uppdragsbeskrivningar
- godkännande av resor

- beviljande av semester och kortare tjänstledighet för enhetens personal
- ställföreträdare att inträda vid förfall. (Ställföreträdande har respektive enhetschefs befogenheter.)
- personalfrågor av sådan karaktär att de inte behöver underställas avdelningschefen.

Inom Sida eftersträvas en hög grad av delegering av beslutsrätten. Avdelningschefen kan delegera beslutanderätten till handläggare. Ett sådant beslut skall föreskriva under vilka förutsättningar delegeringen får ske varvid kraven på god internkontroll skall säkerställas och risker beaktas. Beslut skall föregås av samråd med chefen för EVU. Handläggare som fått beslutanderätt genom delegering får inte vidaredelegera denna rätt. Delegering av ansvar innebär inte att den delegerande avhänder sig ansvaret för beslut som fattats med stöd av delegering.

Ärende skall enligt verksförordningen avgöras efter föredragning. Ärenden av rutinkaraktär eller av enklare beskaffenhet får efter beslut av forskningsnämnd eller avdelningschef avgöras utan föredragning. Ärenden i vilka beslutanderätten tillkommer handläggare får beslutas utan föredragning under förutsättning att annan handläggare varit närvarande under beslutet.

Forskningssekreteraren har det operativa ansvaret för projektplanering, beredning och uppföljning av insatser i enlighet med "Så arbetar Sida" och "Så arbetar SAREC". Metodutveckling, utbildningsinsatser och information ingår vanligtvis också i arbetet. Avstämning av forskningssekreterarens kontrollansvar sker med enhetschefen i samband med månadsvis insatsuppföljning enligt Sidas regel för delegering av ekonomiskt ansvar.

Samtliga forskningssekreterare tillhör även en **ämnesgrupp**, i vilken ämnesfrågor samordnas över enhetsgränserna. SAREC har fyra ämnesgrupper: Hälsoforskning, Natur- och miljöforskning, Naturvetenskap och teknik samt Samhällsvetenskaplig forskning. Inom ämnesgrupperna samordnas arbetet med ämnespolicier och ämnesmässiga aspekter inom landsarbeten, ämnesinsatser, tematiska forskningsprogram samt arbetet med U-forsk och Swedish Research Links.

Ämnesgrupperna upplevs i huvudsak ägna sig åt de tematiska frågorna inom det regionala och globala forskningssamarbetet. Men från t.ex. Hälsogruppen framhålls att även landspecifika frågor tas upp i ganska stor omfattning – kanske för att flertalet forskningssekreterare i gruppen kommer från UNI.

Alla forskningssekreterare deltar i beredning och uppföljning av insatser inom landsarbeten. Ec/UNI utser forskningssekreterare med övergripande landansvar. Efter samråd med Ec/HUMAN, Ec/NAV och respektive ämnesgrupp utser Ec/UNI en arbetsgrupp för varje land med bilateralt forskningssamarbete. En sådan **landgrupp** består av landansvarig forskningssekreterare, sektoransvariga forskningssekreterare och en programadministratör.

Handläggningen av bilaterala forskningssamarbeten sker i samverkan mellan landansvariga forskningssekreterare och respektive sektoransvarig forskningssekreterare. Den landansvarige forskningssekreteraren har det övergripande ansvaret för handläggningen av ett landprogram i dess helhet, medan den sektorsansvarige forskningssekreteraren ansvarar för frågor som gäller det sakmässiga innehållet i sektorsinsatser. Ansvaret för ekonomi- och programadministration ligger på programadministratören.

Controller, ekonomihandläggare och programadministratörer träffas regelbundet, en gång per månad, för samråd i ekonomiadministrativa frågor. Ekonomihandläggaren är sammankallande.

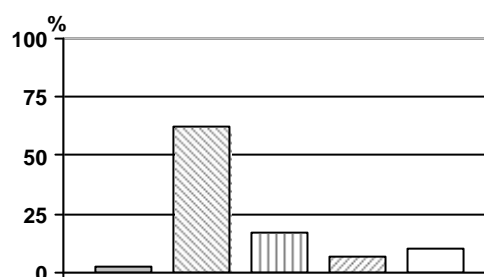
Ansvars- och arbetsfördelningen mellan forskningssekreterarna och ekonomerna uppfattas som tydlig och samarbetet fungerar väl.

I webbenkäten angav 62 % att de i huvudsak instämmer i att SARECs organisationsstruktur är funktionell och anpassad till verksamhetens behov. Endast en respondent instämde dock helt i påståendet.

Ett citat från webbenkäten kan belysa svårigheterna med nuvarande organisation: "*Problemet med att ha tre enheter + stab är att chefstätheten blir för stor. När cheferna är borta blir det tomt på avdelningen. Informationsflödet blir sämre ju fler enheter man har. Olika enheter får olika information från avledning. Oklarheter finns i ämnesgruppernas roll - Var tänkt som ett forum för ämnesdiskussion men så är inte riktigt fallet nu. Ibland svårt att få engagemang i landgrupper.*"

Tabell 3a SARECs organisationsstruktur är funktionell och anpassad till verksamhetens behov

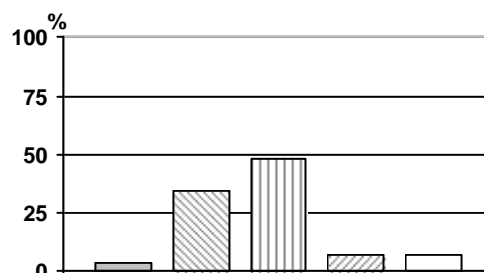
		Antal	Procent
4	Instämmer helt	1	3%
3	Instämmer i huvudsak	18	62%
2	Instämmer till mindre del	5	17%
1	Instämmer inte alls	2	7%
0	Vet ej	3	10%
0	Inget svar	3	
	Antal svar	29	
	Medel	2,69	



SARECs personal är mer tveksamma till ansvarsfördelningen inom SAREC. Mer än hälften av respondenterna instämmer till mindre del eller inte alls, medan 37 % instämmer helt eller i huvudsak, i att ansvarsfördelningen är funktionell och anpassad till verksamhetens behov.

Tabell 3b Ansvarsfördelningen inom SAREC är funktionell och anpassad till verksamhetens behov

		Antal	Procent
4	Instämmer helt	1	3%
3	Instämmer i huvudsak	10	34%
2	Instämmer till mindre del	14	48%
1	Instämmer inte alls	2	7%
0	Vet ej	2	7%
0	Inget svar	3	
	Antal svar	29	
	Medel	2,37	



Några synpunkter som framkommit vid intervjuerna med SARECs personal är följande:

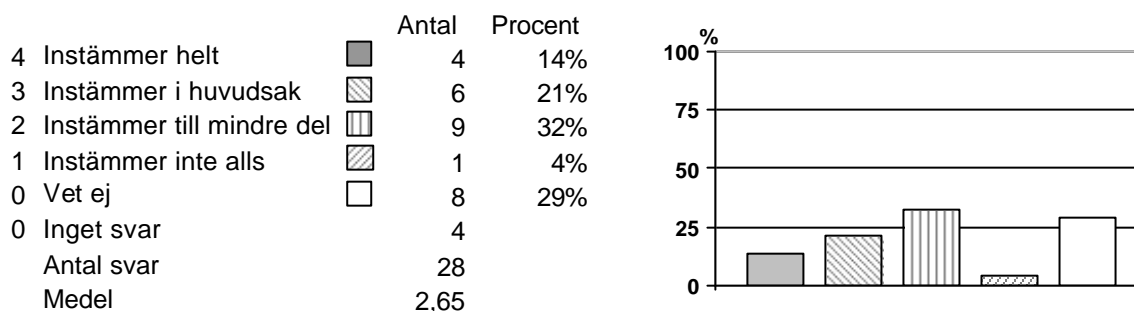
- Alla forskningssekreterare bör ha ett landsamarbete och några tematiska samarbeten
- Det optimala vore att arbeta tidvis på UNI och tidvis på tematiska enheter

- Antalet chefer måste minska och forskningssekreterarna få ta ett större ansvar
- Behövs bättre kommunikation mellan enheterna
- Ämnesgruppen fyller ingen funktion eftersom den domineras av den enhet som har ansvaret för ämnet. Blir bara upprepningar av samma diskussioner
- För mycket tid till interna möten för förankring åt olika håll

Ledamöterna i forskningsnämnden har ingen tydligt uttalad uppfattning om den inre organiseringen av SAREC. Några menar att möjligen kan uppdelningen i de tre enheterna uppfattas som bevarande av en "gammal" problemstrukturering – moderna problemformuleringar stämmer inte in i denna struktur ("70-talstänkandet cementeras").

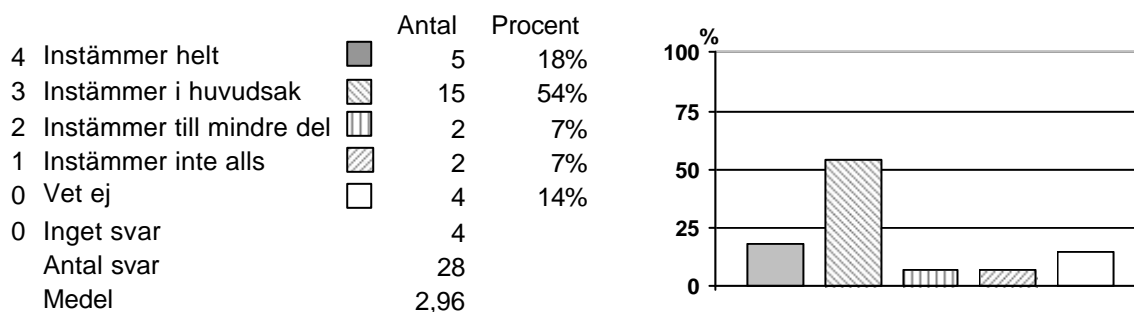
Som framgick av tabell 3a anser majoriteten av SARECs personal att organisationsstruktur i huvudsak är funktionell och anpassad till verksamhetens behov. Trots detta är det endast en tredjedel av respondenterna som instämmer helt eller delvis i att den nuvarande organisationen är mer ändamålsenlig än den tidigare, medan en tredjedel instämmer till mindre del eller inte alls.

Tabell 6a Nuvarande organisation är mer ändamålsenlig än den tidigare



Flertalet av respondenterna anser att uppdelningen på tre enheter inom SAREC i huvudsak fungerar tillfredställande.






Tabell 6b Uppdelningen av SAREC på tre enheter fungerar tillfredställande

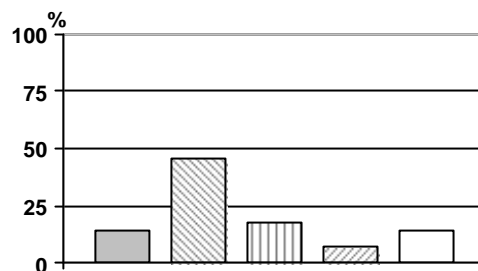


SARECs medarbetare är något mer kritiska till ämnesgrupperna än till enhetsindelningen. I webbenkäten instämmer dock 60 % helt eller i huvudsak i att ämnesgrupperna fungerar tillfredställande. Synpunkter finns bl.a. på att dessa möten tar för mycket tid i anspråk.

För att det regionala arbetssättet ska ge ett mervärde till det bilaterala bör enligt några av de intervjuade samma forskningssekreterare hålla ihop insatserna regionalt, oberoende om dessa riktas till ett enskilt land eller regionen som helhet.






Tabell 6c Ämnesgrupperna fungerar tillfredställande

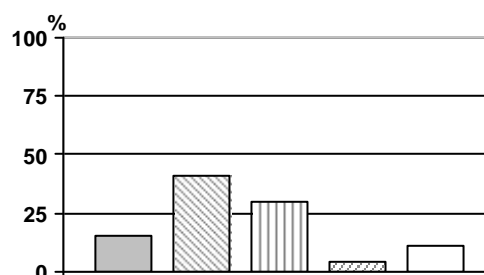
		Antal	Procent
4 Instämmer helt		4	14%
3 Instämmer i huvudsak		13	46%
2 Instämmer till mindre del		5	18%
1 Instämmer inte alls		2	7%
0 Vet ej		4	14%
0 Inget svar		4	
Antal svar		28	
Medel		2,79	



När det gäller matrisstrukturen instämmer drygt hälften helt eller i huvudsak i att denna fungerar tillfredställande. En tredjedel instämmer inte alls eller till mindre del. Det är dock dubbelt så många respondenter som instämmer till mindre del än som instämmer helt. "SARECs enheter UNI, NAV och HUMAN är uppdelade på olika grunder: UNI arbetssätt; NAV och HUMAN ämne och arbetssätt. Ämnesgrupperna fungerar inte som tänkt utan blir en variant på NAV/HUMAN-enhetsmöten."

Tabell 6d Matrisstrukturen fungerar tillfredställande

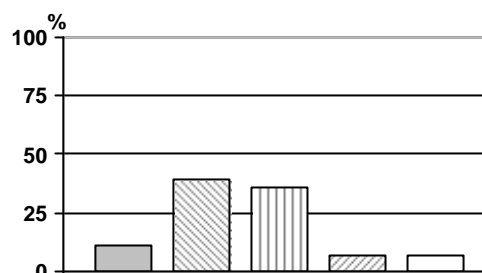
		Antal	Procent
4 Instämmer helt		4	15%
3 Instämmer i huvudsak		11	41%
2 Instämmer till mindre del		8	30%
1 Instämmer inte alls		1	4%
0 Vet ej		3	11%
0 Inget svar		5	
Antal svar		27	
Medel		2,75	



Det råder delade åsikter om samarbete mellan enheterna. Hälften instämmer helt eller i huvudsak i att samarbetet fungerar tillfredställande. Nästan lika många instämmer inte alls eller till mindre del. "I praktiken finns det inte så mycket samarbete mellan enheterna förutom i de fallen där forskningssekreterare är sektoransvariga inom de bilaterala samarbetena." Flera har påpekat att de eftersträvar större samråd med de andra enheterna, men anser att tiden inte finns.

Tabell 6e Samarbetet mellan enheterna fungerar tillfredställande

		Antal	Procent
4 Instämmer helt	■	3	11%
3 Instämmer i huvudsak	▨	11	39%
2 Instämmer till mindre del	▩	10	36%
1 Instämmer inte alls	▧	2	7%
0 Vet ej	□	2	7%
0 Inget svar		4	
Antal svar		28	
Medel		2,58	

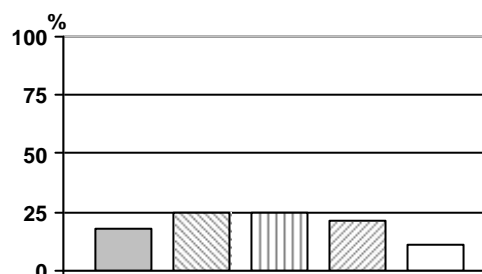


Även när det gäller frågan om SARECs nuvarande interna organisation bör ses över går åsikterna isär. I svaren på webbenkäten är det i stort sett en jämn fördelning mellan de som instämmer och de som inte instämmer i detta.

De som vill att organisationen ska ses över motiverar ställningstagandet med de brister som nämnts ovan. De som inte vill att den ska ses över hänvisar ofta till den tid och energi omorganisationer tar. "Vi har bara kört så här i två år det behövs längre tid innan översyn." "Organisationsfrågan är sekundär i förhållande till policier, bemanning och portföljkoncentration. Samma organisation skulle kunna fungera bättre med en bättre anpassning mellan portfölj och bemanning. Med starkare policier och policylydnad skulle mer fungera bättre".

Tabell 6f Nuvarande interna organisation inom SAREC bör ses över

		Antal	Procent
4 Instämmer helt	■	5	18%
3 Instämmer i huvudsak	▨	7	25%
2 Instämmer till mindre del	▩	7	25%
1 Instämmer inte alls	▧	6	21%
0 Vet ej	□	3	11%
0 Inget svar		4	
Antal svar		28	
Medel		2,44	



5.4.2 Funktionalitet

En av frågorna i uppdraget ("Hur fungerar forskningsnämnden, ledning, budget- och ekonomi-administration, personalplanering och kompetensutveckling, policyutveckling, planering och uppföljning av insatser, processorientering, nätverk inom och utanför Sida?") är mycket omfattande och har därför delats upp på ett antal delfrågor, vilka belyses i detta avsnitt.

Forskningsnämnden

Forskningsnämnden sammanträder 5-6 gånger per år. De föredragande gör enligt forskningsnämndens ledamöter skickliga föredragningar och är lyhörda för att komplettera de presenterade underlagen efter synpunkter eller frågor från nämndens ledamöter. Kvaliteten i beslutsunderlagen är genomgående mycket hög. Dagordningen förefaller styrad av avdelningen. Nämnden presenteras "ärende efter ärende". Nämndledamöterna ger olika bilder av

nämnddiskussionerna. Vissa ledamöter ger bilden av att diskussionen är bred, att många gör inlägg också utanför det egna expertområdet, medan andra ger bilden av att ledamöterna främst ser sig som företrädare för sina egna områden. Denna ordning synes rymma vissa potentiella risker:

Vissa ledamöter tycker att det är svårt att få överblick över SARECs samlade verksamhet. Insatserna ger intryck av spretighet, de stora linjerna är svåra att urskilja. Måhända beror det på att nämnden inte diskuterar övergripande, strategiska frågor i tillräcklig utsträckning utan att de löpande ärendena tar för stor del av nämndens sammanträden. Detta är inte en organisatorisk brist utan en fråga som kan åtgärdas av ordförande och avdelningschef. Ett större problem är att forskningsnämnden kan bedöma behovet av forskning inom ett visst område, men inte har förutsättningar att relatera till Sidas överväganden när det gäller att stödja ett visst nätverk i en viss region.

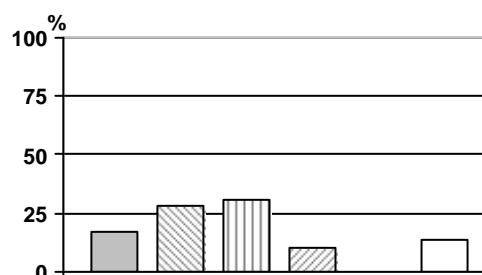
Några befarar att nämnden kan bli en ”stämpel” för att legitimera beslut som redan de facto beslutats av avdelningen. Nämnden behandlar ”en ström av ärenden” där det finns risk att ledamöterna bara blir bekräftande, i värsta fall en ”gisslan” eller ett ”transportkompani”, för att legitimera beslut som redan de facto har avgjorts av avdelningens personal under beredningen. Nämnden presenteras sällan alternativa förslag.

En vanlig synpunkt, delvis inom SAREC men mer från Sida i övrigt, är att långsiktigheten bidrar till ineffektivitet genom att det tar för lång tid innan Sida kan följa upp resultat och initiera förändringar. Andra avdelningar inom Sida menar också att svenska forskares behov och intressen är för styrande, vilket inte främjar en helhetssyn på utvecklingssamarbetet med de aktuella samarbetsländerna.

Inställningen till forskningsnämnden är genomgående mycket positiv bland de intervjuade som har ansett sig ha tillräckliga kontakter för en bedömning. I webbenkäten angav knappt hälften av SARECs personal att forskningsnämnden fungerar mycket eller ganska bra. Ingen anser att forskningsnämnden fungerar mycket dåligt. Det bör noteras att flertalet medarbetare har ingen eller ringa kontakt med nämnden och forskningssekreterarnas kontakter begränsas till enstaka föredragningar. Avdelningsledningen anser att forskningsnämnden fyller en mycket viktig funktion och utgör ett värdefullt stöd i forskningssamarbetet.

Tabell 5a Forskningsnämnden

		Antal	Procent
5 Mycket bra	■	5	17%
4 Ganska bra	▨	8	28%
3 Varken bra eller dåligt	▩	9	31%
2 Ganska dåligt	▧	3	10%
1 Mycket dåligt	▦	0	0%
0 Vet ej	□	4	14%
0 Inget svar		3	
Antal svar		29	
Medel		3,60	



Större bilaterala insatser (överstigande 50 mkr) behandlas och bedöms numera också av Sida projektkommitté (PK) inför generaldirektörens beslut. Härigenom utsätts de inte bara för en vetenskaplig bedömning i forskningsnämnden utan också för en relevans- och biståndsmetodologisk bedömning enligt samma kriterier som andra insatser inom Sida. Denna

ordning har införts för att koppla forskningsstödet närmare Sidas övriga verksamhet och koppla forskningsstödet till den övergripande biståndspolitiken. Förändringen förefaller inte vara kontroversiell. Tvärtom anser SAREC-medarbetarna att det är värdefullt att Sida i övrigt ser vad SAREC gör.

Ledning

SARECs **chefsgrupp** består av avdelningschefen, biträdande avdelningschef och de tre enhetscheferna. SARECs **avdelningsledning** (AL) utgörs av avdelningschefen, biträdande avdelningschefen, de tre enhetscheferna, biträdande enhetschefer och controllern.

Vid avdelningschefens frånvaro inträder biträdande avdelningschefen och vid dennes frånvaro, utser avdelningschefen en ställföreträdande avdelningschef, i första hand bland enhetscheferna. Enhetschefen utser vid sin frånvaro en ställföreträdande enhetschef, i första hand biträdande enhetschefen.

Chefsgruppen sammanträder två gånger i veckan, nämligen

- Måndag - 09.15-10.00- kalendermöte med staben
- Tisdagar - jämna veckor 15.00-16.30 - chefsmöte med controller
 - udda veckor 13.15-15.00 - beredningskommitté
 - udda veckor 15.00-16.30 - avdelningsledningsmöte

Vid beredningskommitté- och AL-möten förs minnesanteckningar. Vid frånvaro ersätts avdelningschef och enhetschef vid chefsgruppens möten av tjänsteförrättande chef.

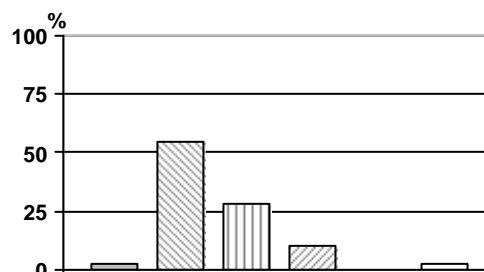
Enhetsmöten hålls varannan onsdag förmiddag (jämna veckor) 09.00-ca 11.00. Ämnesgrupperna träffas också på fast tid (udda veckor).

För samråd mellan arbetsgivare och personalorganisationerna finns en samverkansgrupp – DESAM. Dessutom har SAREC personalmöte varannan vecka.

Majoriteten av personalen på SAREC anser att ledningen fungerar ganska bra. Ingen av respondenterna angav att ledningen fungerar mycket dåligt.

Tabell 5b Ledningen

	Antal	Procent
5 Mycket bra	1	3%
4 Ganska bra	16	55%
3 Varken bra eller dåligt	8	28%
2 Ganska dåligt	3	10%
1 Mycket dåligt	0	0%
0 Vet ej	1	3%
0 Inget svar	3	
Antal svar	29	
Medel	3,54	



I organisationsmätningen 2004 riktades kritik mot avdelningsledningen, som nu är åtgärdad och många SAREC-medarbetare framför sin uppskattning av ledningens kompetens och engagemang och förmåga att ta till vara forskningssamarbetets/SARECs intressen. Det finns dock bland medarbetarna ett intresse för utökad delegering och ett större ansvar för kvaliteten på insatsernas

beredning och uppföljning. "Chefsstyrningen är hård och det är för lite delegering till övriga medarbetare."

Budget- och ekonomiadministration

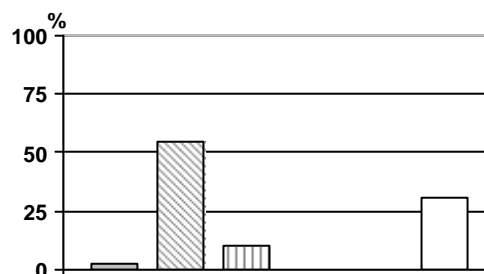
Samarbetet mellan SAREC och EVU upplevs av båda avdelningarna fungera bra. EVU träffar SARECs avdelningschef och controller minst två gånger per år. SAREC anses sköta PLUS och andra ekonomiadministrativa rutiner och processer på ett bra sätt.

SARECs ledning har poängterat vikten av ekonomisk uppföljning. Varje månad sker en genomgång av insatser. För att öka medvetenheten om vikten av säkrare prognoser och jämnare utbetalningstakt har SAREC utarbetat en rutin där enhetschefer och avdelningschef är delaktiga. Varje kvartal görs en uppföljning av enheternas samlade insatsstock och prognoser för att analysera utfallet gentemot kvartalsprognoserna. Hänsyn tas till eventuella förseningar hos samarbetsparten, brister i rapportering och om verksamheten löper enligt planerna. Bl.a. har vissa utbetalningar försenats pga svagheter i universitetens finansiella administration. En positiv effekt av rutinen är ett ökat engagemang och ansvar för uppföljning och ansvar för prognoser.

Över hälften av SARECs personal anser att budgetarbete fungerar ganska bra på avdelningsnivå. En tredjedel är dock inte insatta i budgetarbetet på avdelningsnivå. Något fler av respondenterna anser sig ha insyn i budgetarbetet på enhetsnivå. Tre av fyra anser att budgetarbetet fungerar bra på enhetsnivå. Ingen av respondenterna angav att budgetarbetet fungerar dåligt, varken på avdelningsnivå eller på enhetsnivå.

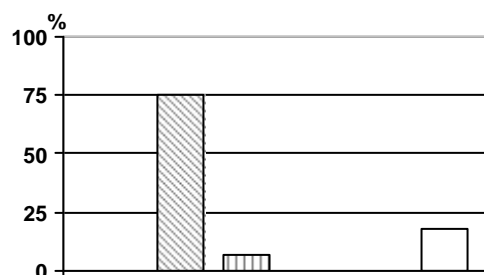
Tabell 5c Budgetarbetet på avdelningsnivå

		Antal	Procent
5 Mycket bra	■	1	3%
4 Ganska bra	▨	16	55%
3 Varken bra eller dåligt	▧	3	10%
2 Ganska dåligt	▩	0	0%
1 Mycket dåligt	▪	0	0%
0 Vet ej	□	9	31%
0 Inget svar		3	
Antal svar		29	
Medel		3,90	






Tabell 5d Budgetarbetet på enhetsnivå

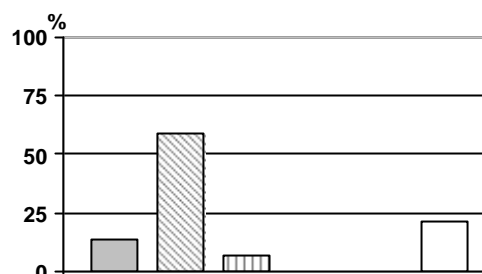
		Antal	Procent
5 Mycket bra	■	0	0%
4 Ganska bra	▨	21	75%
3 Varken bra eller dåligt	▧	2	7%
2 Ganska dåligt	▩	0	0%
1 Mycket dåligt	▪	0	0%
0 Vet ej	□	5	18%
0 Inget svar		4	
Antal svar		28	
Medel		3,91	



Överlag tycker personalen på SAREC att ekonomiadministrationen fungerar bra. Knappt två tredjedelar av respondenterna angav att ekonomiadministrationen fungerar mycket bra eller ganska bra.

Tabell 5e Ekonomiadministration

		Antal	Procent
5 Mycket bra		4	14%
4 Ganska bra		17	59%
3 Varken bra eller dåligt		2	7%
2 Ganska dåligt		0	0%
1 Mycket dåligt		0	0%
0 Vet ej		6	21%
0 Inget svar		3	
Antal svar		29	
Medel		4,09	



Generaldirektören fattar årligen beslut avseende delegering av dispositionsrätt till anslag och vissa andra ekonomiska befogenheter till avdelningscheferna i enlighet med de ansvars- och verksamhetsområden som fastställts i Sidas Arbets- och beslutsordning. Av ”Sidas Arbets- och beslutsordning” framgår även vilka beslut som skall fattas av Sidas styrelse respektive generaldirektören. Ekonomiskt ansvar och delegering av ekonomiska befogenheter framgår av Sidas regel om delegering av ekonomiskt ansvar. Delegeringen av ekonomiska befogenheter sker för användande av medlen i överensstämmelse med Sidas strategiska plan, övergripande strategier för forskningssamarbete, gällande land- och regionstrategier och andra styrbeslut.

Att forskningssamarbetet är en egen anslagsdelpost ses som en stor fördel av nästan alla intervjuade inom avdelningen. Det finns enligt intervjupersonerna en risk för att forskningssamarbetet skulle bli nedprioriterat om det skulle ställas mot mera akuta behov i dialogen med samarbetslandet.

Personalplanering och kompetensutveckling

SAREC har ett exklusivt kunnande om kapacitetsutveckling av forskningsmiljöer, som är närmast unikt internationellt och åtnjuter stort anseende. SAREC var först i givarsamfundet med denna ansats i forskningssamarbetet, och har ännu fått få efterföljare (med undantag av främst Kanada, och även Norge och Nederländerna nämns i intervjuerna), men alltså anses SAREC vara ledande. Samtidigt förefaller området komplext; någon samlad policyformulering för hur insatser inom denna biståndsform bör utformas förefaller inte artikulera, kanske för att den internationella dialogen är mager jämfört med hur givarsamfundet, och Sida, utvecklar policy och metoder inom andra ämnesområden. Det saknas därför också referenspunkter för en bedömning av vilken kompetens som erfordras för att hantera forskningssamarbetet.

Forskningsnämndens ledamöter anser dock genomgående att de föredragande är kunniga inom sina kompetensområden. De anses av flera nämndledamöter som ”mycket professionella” och skulle förtjäna än mer uppskattning för detta. Chefer och erfarna medarbetare åtnjuter internationell respekt för sin professionalism.

Det anses av nämndledamöterna och inom SAREC vara välmotiverat att forskningssekreterarna ska vara disputerade av två skäl:

1. Det forskningsrådslignande arbetssättet förutsätter förtroget med användande av peer review processer och forskningens logik. Disputerade handläggare kan bedöma ärendena med egna erfarenheter från och insikter i forskningens särskilda förhållanden. De har dessutom ofta djupa kunskaper i de forskningsfrågor som behandlas.

2. Det skapar trovärdighet i diskussionerna med svenska samarbetspartner och – inte minst internationella partner, där en akademisk titel ibland kan vara en symbol för trovärdighet. En observation som redovisades av ett par nämndledamöter och även internt inom SAREC är att detta inte minst är viktigt för kvinnliga forskningssekreterare i mötet med företrädare för samarbetsländer med en otillfredsställande genderkultur.

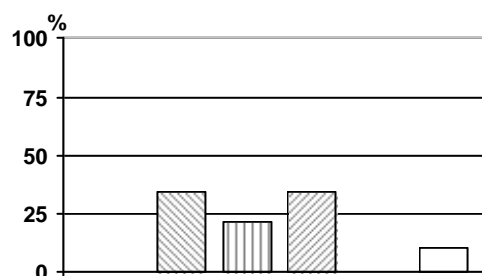
Kravet på att forskningssekreterarna ska vara disputerade ifrågasätts dock av flertalet intervjuade vid andra avdelningar. Det anses försvåra rekrytering, personalrörlighet och personalplanering inom Sida som helhet. Personer med djup specialistkompetens har lägre rörlighet inom Sida och arbetar kortare tid i organisationen än biståndsgeneralisterna. Vidare framhålles att andra kompetenser än ämneskunskap är väl så viktiga i utvecklingssamarbetet, t.ex. förmåga att driva policydialog, förhandla, skriva tydliga avtal, följa upp resultat etc. I exempelvis dialogen på ministernivå är det viktigare att Sida företräds av en erfaren senior person än att denna är disputerad. Vidare menar flera av de intervjuade att det inte är forskarkompetens som behövs utan den erfarenhet som finns vid exempelvis Högskoleverket, universitet och högskolor när det gäller att utforma en institutionell ram för forskningen, med effektiva styr- och stödsystem och en fungerande administration.

Forskningssekreterarna har möjlighet till upp till 20 % tjänstledighet för egen forskning. En svårighet är dock att få arbetsvolymen anpassad till en skiftande tjänstgöringsgrad.

När det gäller personalplaneringen går åsikterna bland SARECs personal isär. I webbenkäten angav en tredjedel av respondenterna att personalplaneringen fungerar ganska bra, medan en tredjedel angav att den fungerar ganska dåligt.

Tabell 5f Personalplanering

	Antal	Procent
5 Mycket bra	0	0%
4 Ganska bra	10	34%
3 Varken bra eller dåligt	6	21%
2 Ganska dåligt	10	34%
1 Mycket dåligt	0	0%
0 Vet ej	3	10%
0 Inget svar	3	
Antal svar	29	
Medel	3,00	



En kritik som framförts är bristen på konkreta arbetsbeskrivningar och tydliga prioriteringar för de enskilda medarbetarna. ”Avsaknad av arbetsbeskrivning för tjänst är märklig (vet ej hur många anställda det gäller). Borde finnas ett system med årliga mål och utvärderingar av alla anställda.”

SAREC kommer under kommande femårsperiod att behöva rekrytera kvalificerade administratörer och forskningssekreterare samt controller, avdelningschef och ac-sekreterare. Vissa tjänster är

unika i bemärkelsen att avdelningen bara har en. Den erfarenhet och insikt i SARECs verksamhet som nuvarande befattningshavare besitter kan inte ersättas fullt ut omedelbart. Därför är det viktigt med god framförhållning och planering för överförande av kunskaper och erfarenheter. Även när det gäller hemvändande personal krävs framförhållning och planering. I praktiken är det svårt för SAREC att ensamt ta emot hemvändande som tidigare arbetat på SAREC. Detta kräver en fungerande gemensam planering inom Sida.

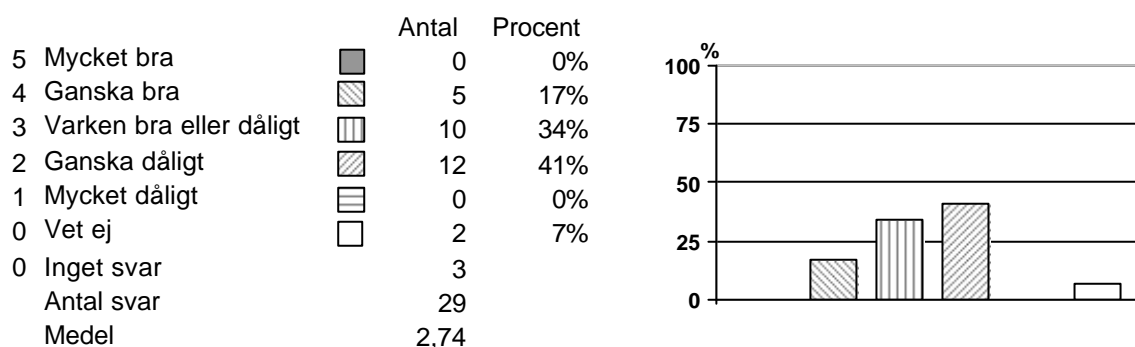
Det finns en oro för att avdelningens möjligheter att påverka rekryteringen begränsas genom att framförhållningen i personalplaneringen inom Sida i övrigt – och särskilt fältet – upplevs som bristfällig. ”*Vanan att rutinmässigt anställa folk på vikariat under längre tider är inte bra. Stor personalomsättning är inte bra.*”

Behovet av administrativt stöd kommer fortsatt att vara stort. Uppgifterna blir allt mer kvalificerade. Behovet av kvalificerat ekonomiskt stöd för insatsuppföljning, beställa och granska revisioner mm gör att SAREC har rekryterat administratörer med ekonomiutbildning på högskolenivå³¹.

Det är också viktigt att ha beredskap för fälttjänster som inrättas för forskningsarbetet. Vid rekryteringen behöver beaktas behovet av Sidaspecifika baskunskaper, insikt i relevanta forskningsfrågor inom forskningsarbetet, forskningspolitiska och biståndspolitiska frågor.

När det gäller kompetensutvecklingen inom SAREC är respondenterna än mer kritiska. Fyra av tio anser att kompetensutvecklingen fungerar ganska dåligt. Brister som nämns är bl.a. mål- och resultatstyrning, resultatuppföljningsmetoder och hur man bygger effektiv forskningsförvaltning.

Tabell 5g Kompetensutveckling



Den administrativa personalen anser att kompetensutvecklingsinsatserna täcker behoven för att de ska kunna arbeta effektivt. De vill dock gärna även delta i annan kompetensutveckling för att ”vidga vyerna” när det gäller utvecklingssamarbetet i allmänhet och forskningsarbetet i synnerhet och upplever att ledningen är positiv till det, men i praktiken saknas tiden.

När det gäller forskningssekreterarnas kompetensprofil är förskjutningen från ämnesmässiga forskningsfrågor mot forskningspolitik och forskningsförvaltning viktig. SAREC anser emellertid att en ämnesmässig insikt är nödvändig för att kunna relatera till forskarsamhället och föra en trovärdig dialog om relevans i förhållande till aktuell forskningsfront.

³¹ Plan för kompetensförsörjning i Verksamhetsplan 2006 för SAREC

Kompetensutvecklingen bygger i stor utsträckning på egen förmåga till lärande och genom planerat deltagande i diskussioner, förhandlingar, seminarier etc. Möjligheten till ”dubbla resor” där forskningssekreterare får följa med en mera erfaren kollega är ett uppskattat inslag i lärandet. Ett annat viktigt inslag i avdelningens kompetensutveckling är att ge möjlighet till internt arbetsbyte, t.ex. att forskningssekreterarna får erfarenhet både av arbete med tematiska insatser och inom landsamarbeten.

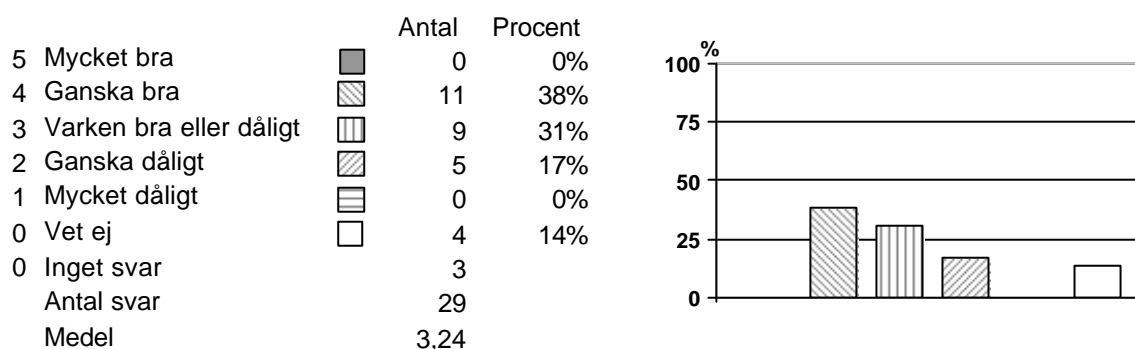
SAREC vill också främja möjligheten till fälterfarenhet – både genom längre fältbesök och kortare tjänstgöring vid ambassader – och genom stationering vid ambassader eller internationella organisationer som ett led i karriärutvecklingen.

Vissa biståndspolitiska kunskaper kan också förstärkas genom deltagande i kurser och seminarier. Exempelvis eftersträvas att alla på SAREC deltar i seminarier kring Paris-agendan och Sidas jämställdhetsutbildning.

Policyutveckling

Utvecklingen av policys anses inte fungera optimalt, varken av personalen på SAREC eller vid Sida i övrigt. Av respondenterna angav 38 % att policyutvecklingen fungerar ganska bra mot 17 % som angav att den fungerar ganska dåligt. En del anser att policyutvecklingen går för långsamt p.g.a. tidsbrist, ”Vad beträffar policyutveckling har det blivit mycket bättre sedan det man tillsatte en person för denna uppgift”.

Tabell 5h Policyutveckling



Av verksamhetsplaner och intervjuer framgår att det bedrivs ett intensivt policyutvecklingsarbete inom SAREC. Några exempel:

- SAREC arbetar f.n. med metodutveckling för forskningspolitik, länkat till genomförandet av Parisdeklarationen
- Enligt arbetsplanen ska ett positionspapper för UNIs verksamhet färdigställas under början av 2006. Detta har p.g.a. den pågående översynen av SAREC skjutits upp.
- En viktig uppgift för SAREC är koordineringen med de givare som är verksamma inom forskningssamarbetet, och förutsättningarna för ökad harmonisering och alignment provas.
- Inom ramen för PGU har SAREC intensifierat ansträngningarna att mobilisera svenska universitet för ett bredare engagemang i forskningssamarbetet, t.ex. kring forskningsförvaltning.
- För att förbättra uppföljningen utvecklar SAREC ”Monitoring teams”.
- En översyn av regionala organisationers ägarskap, styrform, finansiering mm skall inledas för att ge underlag till en omorientering av stödet till regionala och subregionala organisationer och

nätverk, samt en diskussion om förutsättningar för ökad samverkan eventuellt i form av regionala forskningsråd.

- En planerad aktivitet i Afrika är att undersöka förutsättningarna för att samla spridda initiativ för forskning inom ramen för regionala forskningsråd som kan få stöd från flera givare och som ingår i en mera fast "arkitektur för forskning" där NEPAD antas få en samordnande roll.

Det saknas idag en tydlig kompetensprofil inom SAREC, vilket gör det svårt att beskriva förändringar när det gäller kompetensbehov i förhållande till nuläget. Oberoende av vilket framtidsscenario som är aktuellt finns det emellertid behov av att utveckla förmågan att formulera mål för forskningssamarbetet och att följa upp resultatet. Universitetsreform, forskningsledning och förvaltningsutveckling kräver kunskap och erfarenhet av organisationsutveckling, ledningsutveckling och utveckling av styrsystem.

UM har behov av ökad kunskap om forskningssamarbetet. Det gäller bl.a. SARECs erfarenheter av forskningssamarbetet i olika kontext, Sidas policy för forskningssamarbetet och de metoder som används inom ramen för forskningssamarbetet.

Planering och uppföljning av insatser (Beredningsprocessen)

Beredningskommittén ska behandla förslag till beslut om inledande beredning och fullständig beredning samt den slutgiltiga beslutspromemorian. I beredningskommittén ingår avdelningschefen, enhetscheferna, SARECs controller samt ämnesgruppsordförandena. Beredningskommittén möts två gånger per månad och då diskuteras beredningsläget utifrån den gjorda verksamhetsplaneringen. Protokoll från beredningskommitténs möten delges samtliga medarbetare på SAREC.

Inför beredningskommittén hålls ett beredningsmöte, vid vilket ett kort protokoll skrivs av samma person som skriver berednings-PM. I praktiken fattas dock av tidsskäl ibland beslut om inledande beredning i efterhand.

Det finns en beredningsplan för 2006-2010, där samtliga bilaterala beredningar är inplanerade³². UNI bereder program för forskningssamarbete med 4-åriga avtalsperioder.

Beredningen av stöd till angelägna "underforskade" områden styrs mot organisationer med kompetens att följa internationell kunskapsutveckling och identifiera kunskapsluckor av särskild utvecklingsrelevans. Till dessa hör bl.a. en rad internationella program som WHO:s särskilda program för tropiska infektionssjukdomar och sexuell och reproduktiv hälsa samt forskning om hälsosystem.

En rad främst regionalt verksam organisationer och forskarnätverk har uppstått ur olika tematiska initiativ. Det är professionella medlemsföreningar eller särskilda initiativ vars forskningsverksamhet är mer eller mindre beroende av Sida stöd.

På internationell nivå bidrar SAREC till ett antal stödprogram, vars uppgift är att bidra till kapacitet för forskning inom basvetenskaper.

Några exempel på andra insatser under 2006 som visar på bredden och komplexiteten i beredningsprocesserna:

³² Arbetsplan för UNI 2006

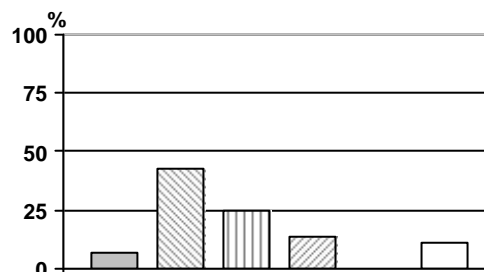
- Fortsatt stöd bereds till angelägna kunskapsområden, stöd till forskning om och för utveckling, d.v.s. kunskap som globala nyttigheter av särskild betydelse för fattigdomsbekämpning.
- Vid internationella organisationer som CGIAR, ICIPE, AIT verkar SAREC för effektiva system för forskningsfinansiering inom områden som bygger på peer review för kvalitetssäkring, och verkar för kopplingar mellan forskning och praktiska tillämpningar samt koppling till nationella insatser.
- En särskild satsning på miljö med fokus på regionalt samarbete i Asien i samverkan med bl a Formas och VINNOVA
- En utredning genomförs om hur sandwichutbildning av doktorander i Sverige bäst kan administreras, särskilt med beaktande av nyordning i det svenska systemet för doktorandutbildning.
- Under 2006 görs en utvärdering av forskningssamarbetet med Etiopien och fakultetsfonder i Tanzania, Uganda och Moçambique. Dessutom genomförs avslutande, långsiktiga utvärderingar av Vietnam och Sri Lanka.

I webbenkäten svarade hälften att beredningsprocessen fungerar ganska eller mycket bra. Ingen av respondenterna angav att beredningsprocessen fungerar mycket dåligt och 14 % att den fungerar ganska dåligt.

Den största svårigheten i beredningsarbetet anses vara att tydligt visa vilka resultat organisationen tidigare har uppnått. SAREC har – utöver att följa organisationens verksamhet – inte haft tillräcklig kapacitet att säkerställa en fungerande resultatuppföljning. Annan kritik handlar om att beredningsprocessen är för tungrodd, tar för mycket tid och att för många är involverade.

Tabell 5i Beredningsprocessen

		Antal	Procent
5	Mycket bra	2	7%
4	Ganska bra	12	43%
3	Varken bra eller dåligt	7	25%
2	Ganska dåligt	4	14%
1	Mycket dåligt	0	0%
0	Vet ej	3	11%
0	Inget svar	4	
	Antal svar	28	
	Medel	3,48	





Berednings-PM ska skrivas så att de följer logiken i "Så arbetar Sida". Även om en anpassning sålunda har skett till Sidas generella format, kräver forskningssamarbetet på vissa punkter en innehållsmässig anpassning. Berednings-PM till forskningsnämnden kan därför ibland sakna en viss information som ska finnas med i berednings-PM till PK. Det finns också exempel på parallella beredningsprocesser. När det gäller exempelvis WHO gör SAREC en bedömning av forskningsdelen, medan HÄLSO bereder resten. Den senare delen behandlades i PK, men den första bara i forskningsnämnden. Vid intervjuerna framfördes uppfattningen att PK borde bedöma stödet i dess helhet. Avtalet är dock gemensamt och omfattar hela samarbetet.

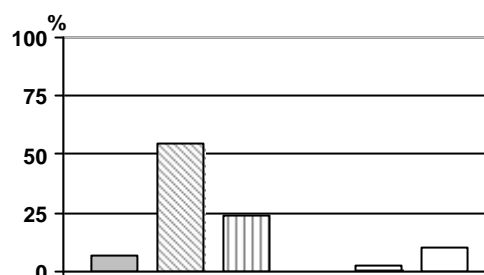
I planeringen av enskilda insatser och prioriteringarna mellan insatser är frågan om vilken typ av analytisk kapacitet som behövs och efterfrågas central. Flera intervjuade, framförallt utanför SAREC, anser att forskningen behöver bli mer operationell (och mindre akademisk) och identifiera

vilka mekanismer som bidrar till förändring i verkligheten. Det föreslås att användarnas röst ska höras mer i beredningen







Planeringen av insatserna anses över lag fungera bättre än uppföljningen. I webbenkäten angav 62 % att planeringen av instanserna fungerar ganska eller mycket bra. Motsvarande siffra för uppföljning är 41 %. Knappt en av tre anser att uppföljningen fungerar dåligt. Bl a poängteras att mer tid måste läggas på uppföljningen. . ”Proportionen beredning - uppföljning måste skiftas”.

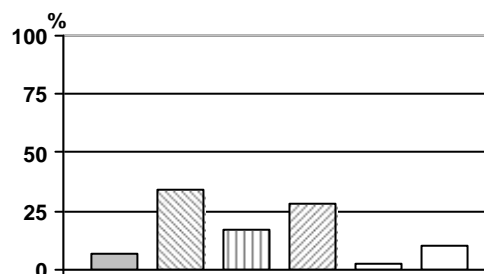
Tabell 5j Planering av insatser

		Antal	Procent
5 Mycket bra		2	7%
4 Ganska bra		16	55%
3 Varken bra eller dåligt		7	24%
2 Ganska dåligt		0	0%
1 Mycket dåligt		1	3%
0 Vet ej		3	10%
0 Inget svar		3	
Antal svar		29	
Medel		3,69	



Tabell 5k Uppföljning av insatser

		Antal	Procent
5 Mycket bra		2	7%
4 Ganska bra		10	34%
3 Varken bra eller dåligt		5	17%
2 Ganska dåligt		8	28%
1 Mycket dåligt		1	3%
0 Vet ej		3	10%
0 Inget svar		3	
Antal svar		29	
Medel		3,15	



Vid intervjuerna framkom också kritik när det gäller bristande uppföljning av insatserna. Detta anses dock vara ett generellt problem inom Sida, där emellertid ”SAREC till och med är sämre än övriga Sida”. Bl.a. påpekas att det inte finns några indikatorer som följs upp systematiskt, att det inte finns någon policy för utfasning (”Det är helt obegripligt att vi fortfarande stödjer Vietnam och Moçambique efter snart tre decennier.”), att det saknas en dokumenterad resultatdialog med samarbetsländer och samarbetsorganisationer etc.

SAREC har redan vidtagit åtgärder för att effektivisera beredningsprocesserna. Flertalet av dessa handlar om att koncentrera arbetet genom samarbete med andra aktörer, prioriteringar och utveckling av nya arbetsformer. Koncentrationsåtgärder inom forskningssamarbetet fokuserar på följande åtgärder:

- Samverkan med andra givare både när det gäller pågående insatser och nya. Inom t.ex.

miljöekonomi samverkar SAREC med IDRC³³, som tar ett större ansvar för beredning och uppföljning. SAREC vill även föra över pengar för ett antal små nätverk, vilket dock visat sig vara svårt att genomföra juridiskt. I flera fall har SAREC gjort utvärderingar tillsammans med NORAD.

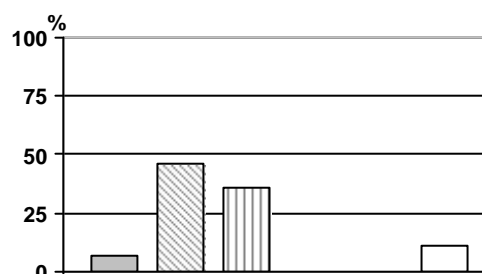
- Sida kommer att vidareutveckla arbetssättet med öppna utlysningar inom ett fåtal strategiska områden där både internationella forskargrupper, nätverk och svenska framstående forskare kan konkurrera om projekt eller programstöd i en peer review process. Detta innebär att beredningar inom ett prioriterat område sker vid samma tillfälle och behandlas med hjälp av externa grupper.
- Det bilaterala forskningssamarbetet är koncentrerat till f.n. 12 samarbetsländer och kommer att fasas ut i två länder (Sri Lanka och Vietnam) till 2008.
- En större del av arbetet att bygga forskningsmiljöer läggs ut på svenska universitet. Övergången till en sådan arbetsform innebär att nya mekanismer för bedömning av ansökningar och resultatuppföljning måste utarbetas.

Nätverk

En typ av nätverk är de som bildas kring den avdelning/handläggare som är fokuspunkt för en viss fråga eller organisation, t.ex. UNESCO, ILO, Världsbanken eller WHO. SAREC har dock inte fokuspunktansvar för någon internationell organisation. Nätverken anses fungera relativt bra, både inom och utanför Sida. Ingen av respondenterna anser att nätverk de är med i fungerar dåligt, varken inom eller utanför Sida. Utöver formella nätverk/grupper finns det en del informella nätverk, vilket av vissa intervjuade anses som effektivt.

Tabell 51 De nätverk jag är med i inom Sida

		Antal	Procent
5 Mycket bra	■	2	7%
4 Ganska bra	▨	13	46%
3 Varken bra eller dåligt	▧	10	36%
2 Ganska dåligt	▩	0	0%
1 Mycket dåligt	▪	0	0%
0 Vet ej	□	3	11%
0 Inget svar		4	
Antal svar		28	
Medel		3,68	



De intervjuade framhåller vikten av att det finns tid för SARECs personal att medverka i olika grupper inom Sida bl.a. för att föra fram vad forskare i Syd har kommit fram till. Tendensen är annars att forskning från etablerade institutioner i Nord är mer kända och tillmäts större betydelse. Personalen inom SAREC är på denna punkt självkritiska och menar att man hittills inte lyckats föra ut forskningsresultat från Syd i tillräcklig utsträckning. Dock har SAREC tagit initiativ till att publicera intressanta resultat, bl.a. genom en referensgrupp av svenska forskare inom samhällsvetenskaperna.

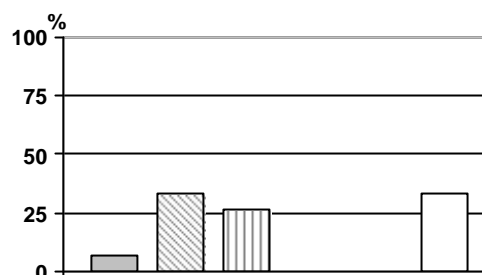
De administrativa nätverken som Controllernätverket och Ekonomiadministrativa nätverket upplevs fungera bra. Dock påpekas att SAREC sällan är representerade i verksövergripande utredningar, som de nu aktuella - IT-översynen, utveckling av VP-processen och administrativa översynen.

³³ Reglerat i ett MoU

Vid intervjuerna har vidare förts fram önskemål om gemensamt utvecklingsarbete mellan SAREC och POM i bl.a. frågor som gäller hur forskning omsätts i policy/politik och mellan SAREC och de medarbetare inom PEO som arbetar med lärande och kompetensutveckling.

Tabell 5m De nätverk jag är med i utanför Sida

		Antal	Procent
5 Mycket bra		2	7%
4 Ganska bra		9	33%
3 Varken bra eller dåligt		7	26%
2 Ganska dåligt		0	0%
1 Mycket dåligt		0	0%
0 Vet ej		9	33%
0 Inget svar		5	
Antal svar		27	
Medel		3,72	



En betydande del av nätverken utanför Sida innefattar institutioner, högskolor och universitet som SAREC samarbetar med. Under 2005 gick drygt en tredjedel av anslaget för forskningssamarbete till svenska institutioner. Hälften av detta avser medverkan i bilateralt forskningssamarbete. Länken till de svenska universiteten m fl samarbetspartners är således mycket viktig. Enligt PGU ska samverkan med svenska aktörer utvecklas. SAREC har därför arbetat med att utveckla förhållningssätt, kommunikation och relationer med såväl universitet och högskolor som andra myndigheter.

Inom flertalet politikområden finns nätverk för samordning mellan berörda svenska myndighet. Så deltar Sida t.ex. i myndighetssamordningen på utbildningsområdet och det sociala området. Denna samordning sker i allmänhet utan särskilda direktiv eller instruktioner. Chefer och personal inom SAREC ingår även i andra grupper med andra myndigheter, UD och ytterligare några departement.

P.g.a. chefers och medarbetare tidsbrist tvingas SAREC prioritera hårt bland sina åtaganden utanför Sida. Medverkan i samrådsgrupper och nätverk av olika slag omprövas därför ständigt.

5.4.3 System och processer

SAREC värnar processkvaliteten i allt internt arbete. De system, processer och rutiner som tillämpas inom avdelningen finns beskrivna i "Så arbetar SAREC". Dessa metodbeskrivningar bygger på Sidas metodhandbok "Så arbetar Sida". "Så arbetar SAREC" uppfattas som ett bra stöd, särskilt av nya medarbetare. Vid intervjuerna har dock påtalats svårigheten att hålla dessa metodbeskrivningar aktuella. Vid en genomgång av "Så arbetar SAREC" har vi konstaterat att vissa avsnitt inte är uppdaterade. Det finns också överlappningar och dubbleringar av information som redan finns i "Så arbetar Sida".

Mest kritik framför personalen vid SAREC mot de IT-baserade administrativa stödsystemen inom Sida. Kritiken, som torde vara väl känd inom Sida och inte bara kommer från SAREC, gäller bl.a. att det är för många olika, icke-koordinerade system. Vissa anses särskilt svårjobbade, framförallt Edoc, men även i viss mån PLUS. Bl.a. anses den finansiella insatsrapporteringen nu ta längre tid.

Guidelines för ansökande är en värdefull informationsinsats som har sparat tid för berörda handläggare. Den är väl förankrad genom att alla inom enheten aktivt medverkade i utformningen och att samarbetspartners fick yttra sig över den.

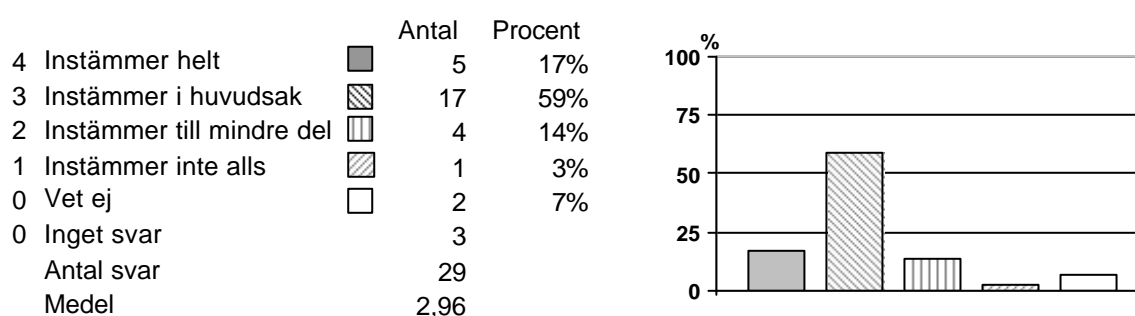
Alla medarbetare är medvetna om vilka system och processer som gäller. P.g.a. tidsbrist följs de emellertid inte alltid fullt ut. Huvudskälet är att alla steg inte är nödvändiga i alla ärenden eller att ansökningarna kommer in sent. Men ibland är tidsplaneringen överoptimistisk, särskilt när handläggaren är ny.

En allmän uppfattning är att alla frågor som tas upp i forskningsnämnden är mycket väl beredda. Detta kräver dock många möten för kvalitetssäkring och förankring. Enligt en inte obetydlig del av de anställda vid SAREC är ambitionsnivån när det gäller kvaliteten för hög i förhållande till tillgängliga personalresurser. De möten som krävs är både för många och för långa för att det ska upplevas effektivt med hänsyn till förutsättningarna. Bl.a. framhålls att berednings- och beslutsprocessen tar så mycket tid i anspråk att det inte blir tid över för resultatuppföljning och resultatanalys. Den nya VP-processen har upplevts komplicerad och tidskrävande. De centrala anvisningarna anses alltför omfattande.

Eftersom oklarheter ofta avslöjas först när avtalen skrivs, ska ett avtalsutkast alltid finnas med vid beredningskommitténs behandling. Detta efterföljs inte alltid, vilket kan leda till fördröjningar av beredningsprocessen. På intranätet finns erforderliga handböcker, mallar etc för bl.a. upphandling och avtal. Det finns förslag på att SARECs controller ska granska alla avtal, helst före juristernas granskning. Alla bilaterala avtal granskas av juristerna och även merparten av övriga avtal.

I webbenkäten instämmer två av tre i huvudsak eller helt i att det finns adekvata och dokumenterade system och processer för planering och uppföljning inom SAREC. Det har dock framförts att systemen för verksamhetsuppföljning måste vidareutvecklas.

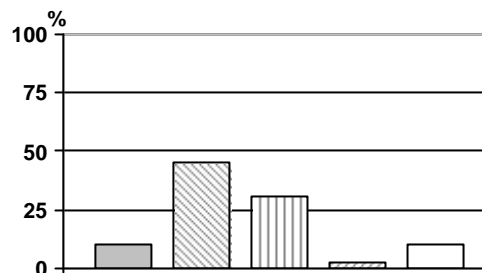
Tabell 3c Det finns adekvata och dokumenterade system och processer för planering och uppföljning inom SAREC



Det är något färre som anser att dessa system och processer också tillämpas i praktiken. Tidsbrist anges som en förklaring till detta. Av respondenterna instämde 55 % i huvudsak eller helt i att systemen tillämpas i praktiken. En tredjedel instämde till mindre del eller inte alls. *"Tillämpningen i praktiken gäller i huvudsak avseende processen men ofta finns inte ordentlig tid för reflektion mellan olika moment. Tidspress är en kritisk faktor."*

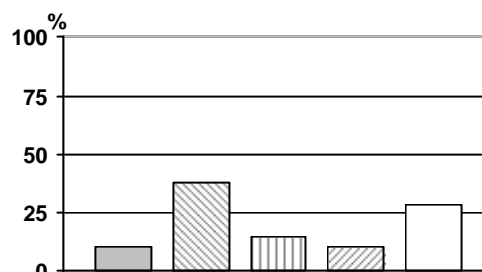
Tabell 3d Dessa system och processer tillämpas i praktiken

		Antal	Procent
4 Instämmer helt	■	3	10%
3 Instämmer i huvudsak	▨	13	45%
2 Instämmer till mindre del	▩	9	31%
1 Instämmer inte alls	▧	1	3%
0 Vet ej	□	3	10%
0 Inget svar		3	
Antal svar		29	
Medel		2,69	



Tabell 3e Dessa system och processer är kvalitetssäkrade

		Antal	Procent
4 Instämmer helt	■	3	10%
3 Instämmer i huvudsak	▨	11	38%
2 Instämmer till mindre del	▩	4	14%
1 Instämmer inte alls	▧	3	10%
0 Vet ej	□	8	28%
0 Inget svar		3	
Antal svar		29	
Medel		2,67	



På frågan om dessa system och processer är kvalitetssäkrade instämde knappt hälften av respondenterna helt eller i huvudsak. En av fyra instämde till mindre del eller inte alls. "Viss kollision med hänsyn till kvalitetssäkring av utvecklingssamarbete i stort (tyngd på relevans) och de krav som ställs på kvalitetssäkring i forskning (tyngd på metodologisk stringens)."

Det ingår inte explicit i vårt uppdrag att granska hur SAREC upphandlar insatser från svenska samarbetspartners. Inte heller ingår det att utvärdera hur ansvars- och arbetsfördelningen är och samarbetet fungerar mellan SAREC och dessa. Men vi har kunnat notera att ansvarsfördelning och befogenheter varierar i olika länder med olika svenska partners. Det gäller bl a frågor som vem som svarar för internkontroll, uppföljning, riskhantering, upphandlingar av material och vilka upphandlingsregler som gäller, korruption etc.

5.5 Organisationens kapacitet

Följande frågor ska belysas enligt uppdragsbeskrivningen:

- Hur är SAREC dimensionerat (antal tjänster på SAREC och i fält, kravprofiler etc.) för att lösa sin uppgift?
- Vad finns det för organisationskultur och drivkrafter (historia, visioner, motivations/belöningsystem) som påverkar arbetet?

5.5.1 Dimensionering

SARECs nuvarande bemanning framgår av nedanstående tabell.

SAREC	HUMAN	NAV	UNI	STAB	
Avdelningschef				1	1
Bitr avdelningschef				1	1
Arkivarie				1	1
Assistent		1			1
Controller				1	1
Ekonom			2		2
Ekonomihandläggare				1	1
Enhetschef	1	1	1		3
Biträdande enhetschef	1	1			2
Forskningssekreterare	6	3	8	1	18
Handläggare	1				1
Programadministratör	2	1	1		4
Ac-sekr				1	1
Samordnare/forskningssekreterare			2		2
Redaktör				1	1
	11	7	14	8	40

Källa: SAREC, 2006

Forskningsnämndens ledamöter har av naturliga skäl inte inblick i avdelningens inre organisatoriska eller administrativa förhållanden. Ett intryck som förmedlas av ledamöterna är att personalen är hårt ansträngd, men visar stor tolerans och lojalt hörsammar önskemål från nämndens ledamöter om kompletteringar och fördjupningar i beslutsunderlagen.

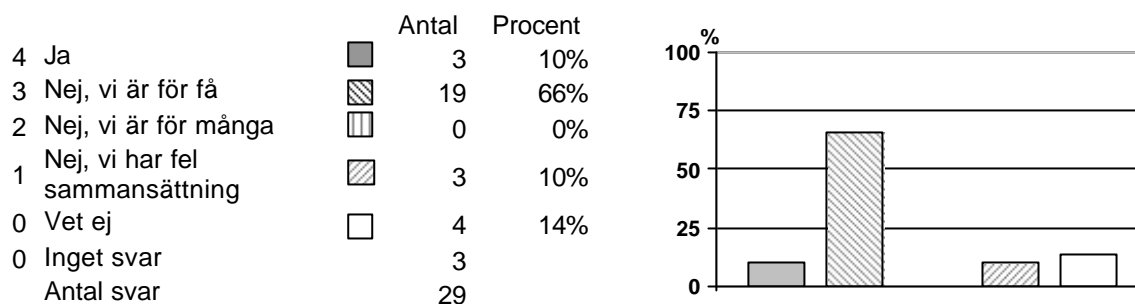
Biståndets volym har ökat, men förvaltningsanslaget har inte ökat i samma utsträckning. Därmed har arbetsbelastningen på personalen ökat; man ska göra mer med samma resurser. Detta anses dock inte som en självklarhet av alla forskningsnämndsledamöter; insatsernas form och storlek skulle kunna ändras, vilket kan påverka arbetsbelastningen.

Flertalet intervjuade inom Sida utanför SAREC har intrycket att SAREC tillhör de avdelningar som har mest personal i förhållande till volym. De – i och för sig trubbiga – nyckeltalen i Mål & Mått är dock tveksamma att luta sig mot vid en bedömning av dimensioneringen bl a p g a vissa statistiska problem när det gäller klassificering.

Arbetsbelastningen beror inte bara på totalvolym utan även på en mängd andra faktorer, som exempelvis fördelningen mellan bilateralt forskningssamarbete och forskningsstöd till internationella organisationer. Det förra är mer arbetskrävande och en möjlighet är att ändra balansen mellan mer arbetsintensiva insatser och mindre arbetsintensiva. Mervärdet av det arbetsintensiva bistånd som delar av forskningssamarbetet i sin nuvarande utformning utgör emellertid svårt att bedöma.

Enligt webbenkäten anser endast var tionde anställd att SAREC har tillräckligt med personal för att lösa sin uppgift, medan två av tre hävdar att man är för få. Ingen av respondenterna svarar att man är för många anställda vid SAREC.

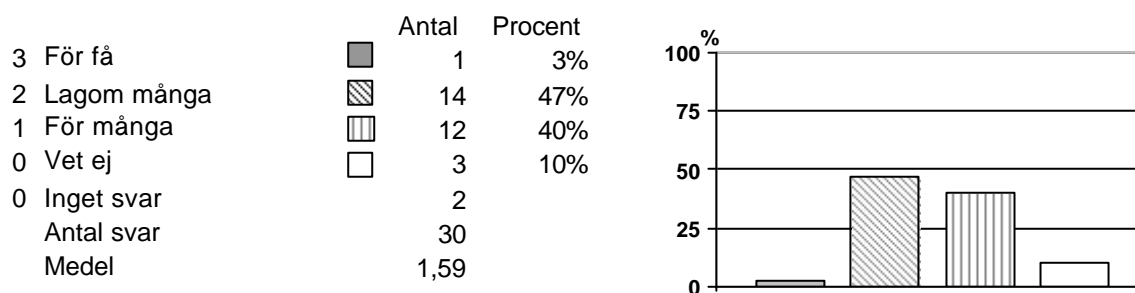
Tabell 4a Har SAREC tillräckligt med personal för att lösa sin uppgift?



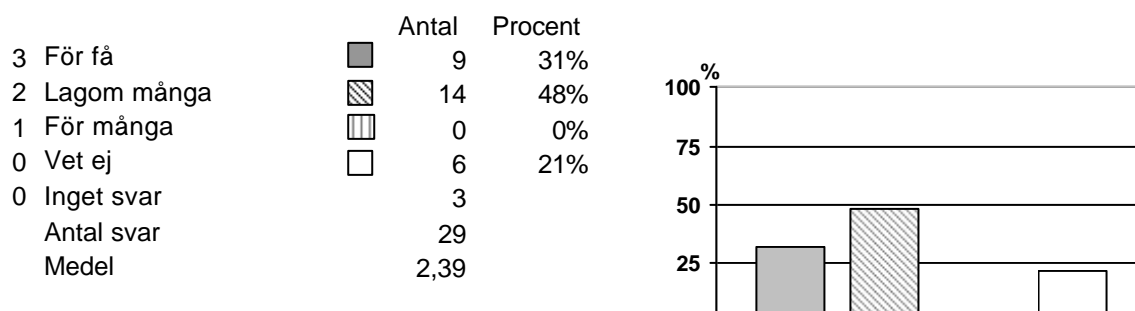
En av tio anser att personalsammansättningen är fel. I webbenkäten fick respondenterna även ta ställning till om de anser att man - givet nuvarande totala dimensionering - har en optimal fördelning mellan olika personalkategorier inom SAREC. Knappt hälften av respondenterna anser att dimensioneringen är bra när det gäller chefer, forskningssekreterare och ekonomer. Den kompetens som ekonomerna inom SAREC representerar anses mycket värdefull. Vissa har framfört att det även finns behov av en ekonom på de tematiska enheterna. En tredjedel anser att det är för få ekonomer och forskningssekreterare medan 40 % anser att chefstätheten är för stor. "För många chefer om man räknar in biträdande ec."

En majoritet bland de anställda anser att SAREC har för lite administrativ personal. Det framhålles dock att det i dag ställs mycket höga kompetenskrav på administrativ personal inom Sida. Många ser stora fördelar med att ha administrativ personal med spetskompetens, t.ex. när det gäller avtal.





Tabell 4b Chefer

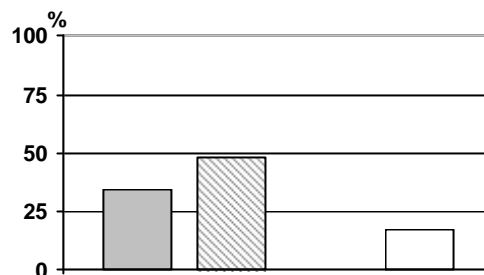


Tabell 4b Forskningssekreterare







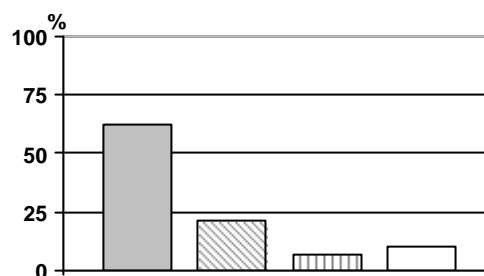
Tabell 4b Ekonomer

		Antal	Procent
3 För få		10	34%
2 Lagom många		14	48%
1 För många		0	0%
0 Vet ej		5	17%
0 Inget svar		3	
Antal svar		29	
Medel		2,42	



Tabell 4b Administrativ personal

		Antal	Procent
3 För få		18	62%
2 Lagom många		6	21%
1 För många		2	7%
0 Vet ej		3	10%
0 Inget svar		3	
Antal svar		29	
Medel		2,62	







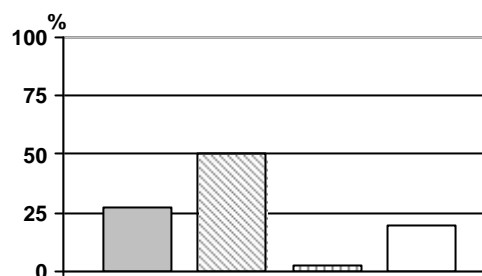
Även om cheferna uppskattas som personer och professionella anser hälften av personalen att de är för många. Den allmänna uppfattningen är att forskningssekreterare m.fl. skulle kunna ta ett större innehållsmässigt ansvar och cheferna engagera sig mindre i detaljfrågor.

Det har vid intervjuerna påpekats att fler administrativa uppgifter har lagts över på forskningssekreterarna när man dragit ner på de administrativa resurserna. En del ser en risk i detta i form av kvalitetssänkning i insatserna. Många anser att det istället vore effektivare med mer administrativ personal så att mer tid frigörs till forskningssekreterarna för analys och sakfrågor. *"Mer administration borde ligga på administratörer istället för som nu på forskningssekreterare". "Administrativ personal skulle i vissa hänseenden kunna ta över en del av forskningssekreterarnas arbetsuppgifter vilket skulle medföra större kostnadseffektivitet."*





När det gäller fördelningen av personal för forskningssamarbetet mellan SAREC och ambassaderna anser majoriteten att det behövs mer personal på ambassaderna. I webbenkäten angav hälften av respondenterna att det är lagom mycket personal på SAREC i Stockholm medan 72 % hävdar att det är för lite personal på ambassaderna. *"Vi kan inte utlokalisera befintlig personal utan att tappa kvalitet. Samtidigt önskvärt får flera i fält." "Fram för allt skulle vi behöva mer folk ute i fält för regionala/globala insatser som kunde driva Sidas kärnfrågor gentemot regionerna och andra givare".*

Tabell 4c Personal på SAREC i Stockholm

		Antal	Procent
3 För få		8	27%
2 Lagom många		15	50%
1 För många		1	3%
0 Vet ej		6	20%
0 Inget svar		2	
Antal svar		30	
Medel		2,29	



Tabell 4c Personal på ambassaderna

		Antal	Procent
3 För få		21	72%
2 Lagom många		2	7%
1 För många		0	0%
0 Vet ej		6	21%
0 Inget svar		3	
Antal svar		29	
Medel		2,91	



SAREC har under de senaste åren hanterat kraftigt ökande volymer som medfört en högt uppdriven arbetstakt hos SARECs personal. Forskningssekreterarna hinner inte ta del av forskningens resultat i den omfattning som vore önskvärt. SAREC har därför äskat om en tjänst som vetenskapskommunikatör. Under det senaste året har SAREC dock arbetet med beredningar av de särskilda satsningarna avseende smittsamma sjukdomar och miljö inneburit ett omfattande arbete.

Vi har försökt jämföra SARECs dimensionering med andra givare, men det har visat sig vara svårt. Den organisation som är närmast jämförbar – kanadensiska IDRC, med samma anslagsvolym men tio gånger mer personal- arbetar på ett helt annat sätt. De går in mycket aktivt direkt i projekt av olika storlek, vilket naturligtvis är mycket mer arbetskrävande. SARECs arbetssätt bedöms av de som känner till IDRC vara mer ändamålsenligt då det stärker ägarskapet. I Danmark fördelar varje handläggare betydligt större belopp än forskningssekreterarna vid SAREC, men resurserna går i huvudsak till stora internationella organisationer, vilket är mindre arbetskrävande. Inte heller andra länder som har nämnts – Holland, Australien, Tyskland – är direkt jämförbara, då den forskningspolitiska agendan, organisationen m.m. är olika.

Sverige strävar efter en huvudroll i stödet till utbildnings- och forskningssektorn inom Tanzanias JAS-process vilket medför att behovet av stöd från SAREC vid ambassaden ökar. Därför tillförs ambassaden en forskningssekreterare på heltid från hösten 2006. Detta ansvar för JAS-processen innebär metodutvecklingsarbete och lärandeprocesser även vid SAREC i Stockholm.

Ett annat exempel är Vietnam, där en fjärdedels tjänst för att hantera forskningssamarbetet finns vid ambassaden. En forskningsrådsfunktion har etablerats vid MOST och den första utlysningen har hanterats med vetenskaplig granskning och utbetalning av medel.

5.5.2 Organisationskultur och drivkrafter

Den allmänna uppfattningen inom Sida är att SAREC har legat sist i integrationsprocessen och värnat sin kultur och särart. Organisationskulturen anses konservativ (enda avdelningen som använder begrepp som u-land och u-landsråd, har behållit det gamla namnet när Sidans Forskningsavdelning hade varit mer adekvat, handplockar universitet istället för att följa Parisagendan etc).

Innan "Så arbetar SAREC" arbetades fram avvek handläggningen inom SAREC mer från Sida i övrigt och var i hög grad kulturstyrd ("så här har vi alltid gjort"). Det finns en stark konsensuskultur, vilket bl.a. innebär att det krävs många och långa möten innan alla är överens. ("Engagerad personal, många viljor och krafter som driver frågor. Mer av universitetskultur än linjekultur".) SAREC har en större andel disputerade som kommer från egen forskning. Detta anses medföra en mer akademisk organisationskultur vid SAREC än Sida i övrigt. Att det ibland blir "krockar" mellan myndighetskulturen och den akademiska friheten som forskare är vana vid anses vara oundvikligt och känneteckna även de svenska universiteten.

SAREC har en större andel medarbetare från Syd än Sida i övrigt, vilket bedöms påverka organisationskulturen positivt i den meningen att "Syds röst" mer direkt påverkar arbetet, prioriteringar och normbildning.

I de öppna svaren i webbenkäten framträder en sammansatt bild av drivkrafter, där ideella, normativa och inherenta är de mest framträdande. Den främsta drivkraften är ett engagemang för utvecklingssamarbete. Härtill kommer en övertygelse om att forskning är ett nödvändigt medel för en långsiktigt hållbar utveckling och samarbetsländernas ägarskap. Två citat får illustrera drivkrafterna på individnivå inom SAREC:

"Mycket beror nog på medarbetarnas övertygelse om att forskning är en viktig del i utvecklingsarbete. Arbetsformerna är även viktiga, dels finns det självständigt arbete, men också mindre grupper där man utvecklar speciella frågor tillsammans med andra. Arbetets karaktär med många kontakter i samhället stimulerar också samt variationen av arbetsuppgifterna. Något särskilt belöningssystem saknas."

"Drivkraften är framför allt en känsla av att kunna bidra till ökad tillgång till kunskap och analys av komplexa frågor inom utvecklingsproblematiken och möjliggöra för större deltagande i dessa processer från länder i Syd. SARECs långsiktiga investeringar i kapacitetsuppbyggnad känns viktig och angeläget. På det personliga planet är det mycket utvecklande att kunna få jobba med komplexa frågeställningar, delta i policydiskussioner på många olika nivåer, möta många olika kulturer och få insikt i olika forskningssystem."

6. Slutsatser och rekommendationer

6.1 Inledning

Utifrån de resultat som redovisas och analyserats i kapitel 5 dras i detta kapitel vissa slutsatser och lämnas konkreta rekommendationer. Även i detta kapitel sker en uppdelning på de tre frågeområdena i uppdragsbeskrivningen.

6.2 Mål och uppgift

I detta avsnitt presenteras våra slutsatser när det gäller de frågor som ska belysas enligt uppdragsbeskrivningen:

1. Har den av regeringen definierade verksamhetsgrenen forskning ett klart mandat inom ramen för politik för global utveckling - inom utvecklingssamarbetet? - i förhållande till svensk forskningspolitik?
2. Har SAREC, som del av Sida, ett tydligt definierat uppdrag? Ger Sidas regelverk och organisationskultur stöd till detta uppdrag?
3. Hur återförs regeringens och Sidas synpunkter på SARECs genomförande av uppdraget?

6.2.1 Mandatet

Hur uppfattas mandatet?

SARECs mandat anses vara relativt tydligt internt inom Sida. Tydligast är det i förhållande till utvecklingssamarbetet i övrigt, medan det förs fram behov av förändringar eller förtydliganden när det gäller mandatet i förhållande till PGU och svensk forskningspolitik. Samtidigt har påpekats att det inom Sida finns ett glapp när det gäller stöd till försöks- eller pilotverksamheter för att omsätta forskningsresultatet i t.ex. jordbruks- eller industriproduktion.

I kapitel 5 har framförts synpunkter kring ändamålsenligheten i Sidas roll när det gäller stödet till svensk forskning. Detta stöd bidrar till bl.a. (1) kunskapsförsörjningen kring utvecklingsfrågor i Sverige, (2) samarbetet mellan forskare i samarbetsländerna och svenska forskare och (3) svenska forskares medverkan i internationella organisationers forskning. Sidas roll stärker relevansen i forskningssamarbetet. Enligt vår bedömning är nuvarande ordning en rimlig avvägning mellan olika perspektiv och intressen.

Implementeringen av Sveriges politik för global utveckling, baserad på Globkom³⁴, har haft högsta prioritet i Sidas planering för 2005-2007, med speciellt fokus på målet för utvecklingssamarbetet³⁵. Enligt PGU ska samarbetsländernas efterfrågan styra, samtidigt som den svenska resursbasen ska utvecklas. Efterfrågan på den senare riskerar emellertid att eroderas genom att SAREC uppmuntrar syd-syd samarbete, utnyttjande av regional kompetens och fria val av samarbetspartners för universiteten. Ett svenskt mandat inom forskningssamarbetet kan emellertid inte ses isolerat från den internationella agendan.

³⁴ Proposition 2002/2003:122 som överlämnades till Riksdagen 2003-05-23 "Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling", baserad på SOU 2001:96 "En rättvisare värld utan fattigdom – Betänkande av den parlamentariska kommittén om Sveriges politik för global utveckling".

³⁵ Sida, Office of the director-general: Strategic priorities for the planning of activities 2005-2007 (2004-08-09)

Forskningssamarbetet på den internationella agendan

Forskningssamarbetet är inte tillräckligt uppmärksammat internationellt som ett medel för fattigdomsbekämpning. Detta gäller t.ex. MDG och DAC-samarbetet. Det är viktigt att samarbetsländerna bygger upp en egen långsiktig analytisk kapacitet för att stärka sitt ägarskap.

Sida/SAREC har i detta avseende intagit en mer offensiv position än andra givare och har under flera decennier varit en ledande aktör inom utvecklingssamarbetet när det gäller forskarutbildning och forskningsprojekt. Insatserna har bidragit till att stärka forskningsmiljöer i samarbetsländer och samarbetsorganisationer. Dessa erfarenheter är viktiga i dialogen kring nationella program för forskning, vid uppbyggande av forskningskapacitet och i bedömningen av utformningen av internationella forskningsprogram. I SARECs mandat bör även fortsättningsvis ingå att aktivt verka för ett sydperspektiv i utformningen av forskningsagendan. Vidare bör SAREC verka för att forskare från Syd i ökad utsträckning bereds möjlighet medverka i internationella forskningsprogram.

Det har dock varit få andra givare verksamma inom det bilaterala forskningssamarbetet. Detta skickar en signal till samarbetsländerna att forskning inte är en prioriterad del i utvecklingssamarbetet och därför inte viktig för fattigdomsbekämpning. Ur normativ synvinkel är det viktigt att Sida i stöd till internationella organ som WHO inkluderar forskning. Det kan därför också vara en viktig uppgift för SAREC att öka andra givares medvetenhet om vilka effekter som kan uppnås genom ett aktivt stöd inom forskningsområdet.³⁶

Övriga givare har koncentrerat sitt stöd till ett fåtal definierade forskningsområden, medan SAREC prioriterar basstöd (core support), där Syd sätter forskningsagendan eftersom samarbetsländerna bättre känner behoven. Motsvarande förhållningssätt tillämpar SAREC i förhållande till etablerade regionala och internationella organisationer där Sida bland givarna främjar basstöd till en överenskommen forskningsagenda.

Sida och UD bör tydligare lyfta fram forskningssamarbetet som ett viktigt område i utvecklingssamarbetet. Sverige har komparativa fördelar inom detta område genom lång erfarenhet av uppbyggnad av forskningskapacitet och därmed förutsättningar att svara för givarsamordningen där det är aktuellt. Sida bör överväga att välja forskning som ett profilområde i en eventuell utbudskoncentration. Sida/SAREC har goda förutsättningar att vara lead agency inom området.

I det bilaterala forskningssamarbetet utgår valet av kunskapsområden från ländernas och universitetens forskningsstrategier. Det största hindret är brist på forskningspolitik och forskningsförvaltning i samarbetsländerna. Sida ska i Parisdeklarationens anda ge rådgivning för att hjälpa länderna att utveckla nationella strategier för forskning och högre utbildning. Baserat på sådana strategier gör regeringarna och universiteten sina egna prioriteringar. Sida bör lyfta fram forskningens roll i PRS-sammanhang. Sida bör överväga att som ett av flera krav för en samarbetsstrategi ha att både grundforskning och tillämpad forskning finns med på agendan.

Mål- och resultatstyrningen av forskningssamarbetet

SARECs kombination av uppbyggnad av forskningskapacitet inom ramen för utvecklingssamarbetet och den forskningsrådsliknande finansieringen av stöd till forskare skapar dock en otydlig bild utåt om Sida/SARECs mandat och roll och inte minst prioriteringar. Hur

³⁶ SAREC har initierat en bred dialog med andra givare och forskningsorgan bl.a. vid en konferens i Buenos Aires

resurserna fördelas mellan dessa ändamål är av intresse inte bara för regering och riksdag utan också för många andra intressenter.

Mål- och resultatstyrningen av biståndet ska utvecklas för att öka effektiviteten i enlighet med åtagandet i Parisdeklarationen om Aid Effectiveness. Fr.o.m. regleringsbrevet för år 2004 överensstämmer verksamhetsgrenarna med anslagsstrukturen. Målen för forskningssamarbetet har i stort sett varit desamma i tre decennier.

Verksamhetens tre delmål är av inriktningskaraktär. Verksamheten ska "bidra till", "stödja" och "främja". Men målen innehåller ingen kvantifiering av vilka konkreta resultat som avses uppnås. Det finns därför inte heller någon tydlig koppling mellan en viss resursinsats och en definierad ambitionsnivå. Mandatet är således generöst till sin karaktär och ger Sida/SAREC en stor frihet. Enligt vår bedömning bör mål- och resultatstyrningen av verksamhetsgrenen forskning vidareutvecklas med tydliga resultatkrav, som kan vara såväl långsiktiga som kopplade till budgeten. Här bör SAREC kunna ha nytta av ett erfarenhetsutbyte med forskningsråden kring formulering av mål och indikatorer, utveckling av resultatuppföljningssystem etc.

Hur utnyttjas mandatet?

Hur har Sida/SAREC utnyttjat sitt generösa mandat? Utvecklingsarbetet inom SAREC är enligt vår bedömning i linje med Sidas strategiska prioriteringar. Fattigdomsfokus har ökat genom en ökad orientering mot de fattigaste samarbetsländerna, genom planerad utfasning av det kapacitetsinriktade samarbetet med Sri Lanka och Vietnam som har pågått mycket länge, genom en ökad orientering mot resurssvaga länder i regionala och globala program samt genom forskningens inriktning så att stödet i högre grad styrs till organisationer med kompetens att följa internationell kunskapsutveckling och identifiera kunskapsluckor av särskild utvecklingsrelevans med fattigdomsfokus. Under senare tid har forskningssamarbete inletts med två länder som har svag forskningskapacitet, nämligen Laos och Honduras, vilket är viktigt för den globala dialogen, men samtidigt är mycket mer arbetsintensivt än ett etablerat samarbete.

Jämställdhetsperspektivet i forskningssamarbetet är märkbart i form av ökad medverkan av kvinnor i forskarutbildning och forskning, genusaspekter i design och genomförande av forskning samt forskning kring genusfrågor.

På landnivå eftersträvar Sida/SAREC att stödet utformas i linje med nationella planer för forskning. Detta innebär att SAREC arbetar för att sådana planer utvecklas. Vidare försöker SAREC påverka andra forskningsstödjande organisationer att samverka kring stöd till en gemensam agenda. I många samarbetsländer saknas analytisk kapacitet, vilket bl.a. innebär att PRS utarbetas av externa konsulter. Forskningssamarbete bidrar till att öka samarbetsländernas ägarskap genom tillskapandet av fungerade forskarmiljöer. Sida bedömer att stödet till att utveckla individers förmåga att forska har varit framgångsrik, medan den institutionella kapaciteten för forskningsförvaltning behöver förstärkas ytterligare i flera samarbetsländer.

Några utvecklingsområden

I Sidas verksamhetsplanering har slagits fast att en ökad geografisk och ämnesmässig koncentration är nödvändig. För hög effektivitet krävs därför av SAREC en koncentration till få samarbetsländer och samarbetsinstitutioner. Samtidigt behövs en förnyelse, vilket förutsätter att mer begränsat stöd kan ges till nya samarbetspartners i ett uppbyggnadsskede. Vi föreslår därför att tydliga kriterier arbetas fram för ett transparent val av samarbetsländer och samarbetsinstitutioner.

Tidigare har SAREC genomfört ett antal systemrevisioner, men under 2006 planeras inga. Systemrevisioner och organisatoriskt stöd är emellertid nödvändiga förutsättningar för en ökad koncentration av stödet till organisationer som kan fungera som nationella eller regionala forskningsråd kapabla att fördela anslag enligt forskningsmässiga principer.

Som framgått i kapitel 5 riktas kritik mot att resultatet av den utvecklingsorienterade forskningen inte sprids i tillräcklig utsträckning. Det finns en generell brist på syntetisering av aktuella forskningsresultat avsedd för ”policy makers”. Sådana görs oftast bara för forskarsamhället. Beslutsfattare har därför svårt att identifiera forskning av betydelse för beslut om ändrad inriktning inom utvecklingssamarbetet³⁷. Sida bör överväga om SAREC ska ha ett ansvar för att hålla Sida och UD uppdaterade när det gäller utvecklingsrelevant forskning. Sida/SAREC föreslås utarbeta ett positionspapper om hur insatser inom verksamhetsgrenen forskning kan användas för att länka forskning och politik inom utvecklingsområdet.

Vi rekommenderar att:

- Även om mandat och roller för verksamhetsgrenen forskning och SAREC uppfattas som relativt tydliga bör SAREC i ljuset av Parisagendan och PGU stadfästa en policy för forskningens roll utvecklingssamarbetet. I denna process bör samtliga relevanta aktörer, även utanför Sida, engageras.
- Sida bör överväga att välja forskning som ett profilområde i en eventuell utbudskoncentration. Sida/SAREC har goda förutsättningar att vara lead agency inom området.
- Policyutvecklingen bör intensifieras, vara erfarenhetsbaserad och baseras på en analys av faktiskt uppnådda resultat i forskningssamarbetet.
- Tydliga kriterier arbetas fram för val av samarbetsländer och samarbetsinstitutioner.
- Sida/SAREC utarbetar ett positionspapper om hur insatser inom verksamhetsgrenen forskning kan användas för att länka forskning och politik inom utvecklingsområdet.

6.2.2 Uppdraget

Målen behöver preciseras

Genom regleringsbrevet ges Sida ett uppdrag avseende verksamhetsgrenen forskning. Målen för verksamheten är långsiktiga till sin karaktär. Eftersom SAREC ”verkar genom andra” uppstår komplexa effektkedjor som är svåra att följa upp och utvärdera. Som framgår av föregående avsnitt föreslår vi en vidareutveckling av mål- och resultatstyrningen av forskningssamarbetet. Skälet till detta är följande:

Den statliga förvaltningspolitiken syftar till att åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna, samt att detta skall ske kostnadseffektivt. Den väsentligaste verksamhetsrisken i alla organisationer är att avsaknaden av mål (eller att dessa är svåra att mäta) hindrar en optimal resursallokering³⁸. Först genom målstyrningsfilosofins inträde under 1980-talet vändes fokus i ledningen och styrningen av myndigheterna mot resultatet³⁹. Riksdagen beslutade 1988 att styrningen av myndigheterna skulle ske med mål- och resultatstyrning. Därigenom skulle fokus flyttas från budgetens resurssida till verksamhetens resultat. Riksdagen och regeringen skulle besluta om målen och den finansiella ramen, medan myndigheten skulle ansvara för hur det

³⁷ Julius Court et al: Bridging Research and Policy in Development: Evidence and the Change Process (ITGD Publishing, 2005)

³⁸ I Internrevisionens modell för riskanalys (Sida, oktober 2003) identifierar som verksamhetsrisk ”Risk att svår-/omätbara mål för utvecklingssamarbetsprojekt hindrar en optimal allokering av resurser till regioner, länder och projekt”.

³⁹ Arne Svensson: Målstyrning i praktiken (Liber, 1993 resp 1997)

förväntade resultatet skulle uppnås. Denna decentralisering av ansvaret förutsatte att myndigheterna utvecklar sin resultatuppföljning och resultatrapportering. Även om målen i regleringsbrevet för verksamhetsgrenen forskning har varit enbart av inriktningskaraktär har det i Sida/SARECs allmänna uppdrag ingått att vidareutveckla den interna styrningen av verksamheten.

Utvecklingen av den interna styrningen förutsätter således insatser från Sida/SAREC för att säkerställa

- En tydlig koppling mellan mål, resultat och kostnader.
- Kunskap om uppnådda effekter och grad av måluppfyllelse.
- Ett helhetsperspektiv och transparens på alla beslutsnivåer⁴⁰.

Vid introduktionen av mål- och resultatstyrningen i statsförvaltningen angavs att styrningen skulle ta sin utgångspunkt i det redovisade resultatet för verksamheten och ange de *korrigeringar* som ansågs motiverade⁴¹. Dessa styrsignaler skulle uttryckas som riktlinjer för förändringar av verksamheten och uppföljningsbara konkreta mål för verksamhetsresultat. De övergripande effektmålen skulle vara heltäckande medan den mer kortsiktiga styrningen tänktes vara selektiv och främst fokusera på önskade förändringar i inriktning eller ambitionsnivå. ESV konstaterar att denna skillnad förefaller att ha förlorats ur sikte under de gångna åren⁴².

Det finns både för- och nackdelar med den ansats som valts för resultatstyrningen av statsförvaltningen. En fördel är att den politiska nivån inte pressas till att varje år formulera heltäckande kortsiktiga mål för alla verksamheter. Risken minskar för att långsiktiga mål eller formuleringar från instruktionerna utan precisering upprepas som kortsiktiga mål i regleringsbrevet. En nackdel är att målbilden blir fragmentarisk. Delar av myndighetens verksamhet hamnar utanför de fastställda målen. Det saknas därmed en tydlig koppling mellan de totala resurser myndigheten disponerar och de sammantagna resultat som myndigheten förväntas åstadkomma. Ofta begränsas återrapporteringen till de fastställda målen. Uppföljningen av andra delar av myndighetens verksamhet riskerar att åsidosättas. Men en begränsning av antalet mål måste inte i sig innebära att uppföljningen behöver begränsas. Principiellt bör alla mål följas upp genom ett eller flera mått. Omvänt behöver dock inte alla mått och indikatorer målsättas även om de anses motiverade för att följa verksamheten. SAREC bör kunna dra på erfarenheterna av resultatstyrning vid forskningsråden.

SAREC som en del av Sida

SARECs integration med övriga Sida har påskyndats de senaste två åren och i flertalet administrativa och verksamhetsmässiga avseenden kan numera SAREC betraktas som fullt integrerat. Attityden till SAREC från övriga avdelningar är idag mycket mer positiv än för två år sedan⁴³. Det kan därför vara aktuellt att diskutera nästa steg i processen, vilket bör fokusera på ett närmare samarbete mellan SAREC och andra avdelningar i policy- och annat utvecklingsarbete. Vi bedömer att det finns goda förutsättningar för detta.

SAREC har – liksom övriga ämnesavdelningar – flera roller. Inom sitt ansvarsområde ska SAREC bl.a. (1) bevaka utvecklingen i Sverige och internationellt, (2) arbeta med policy- och metodutveckling, (3) bereda, besluta och följa upp regionala och globala insatser, (4) bereda,

⁴⁰ Arne Svensson & Lennart Gustafsson: Public Sector Reform in Sweden (Liber, 1999)

⁴¹ Prop. 1987/88:150, bil. 1, sid.73

⁴² Ekonomistyrningsverket: Läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet Resultatstyrning och finansiell styrning (PM 2003-07-29)

⁴³ Jämfört med intervjuerna i samband med utarbetandet av scenarier för SARECs arbete med genomförandet av fältvisionen

besluta och följa upp insatser i samarbetsländer där detta inte delegerats, (5) ge råd och stöd till ambassaderna, (6) medverka i arbetet med samarbetsstrategier mm. Rollfördelningen påverkas av en mängd faktorer bl.a. fältorienteringen, den ökade betoningen på sektorprogramstöd och budgetstöd, deltagande i samordnade program med andra givare etc. Detta kräver ökad samverkan med andra givare, ämnesavdelningar och regionavdelningarna inom Sida och fältet.

Det finns en potential för ytterligare integrering av insatser mellan SAREC och andra delar av Sida. SAREC har varit dåligt integrerad med andra delar av Sida, men en klar förbättring har skett under de senaste två åren. Samverkan är en ömsesidig process, där varje avdelning inom Sida har sin egen beslutsrationalitet och samverkan har olika relevans för olika avdelningar. På vissa områden nämns synergieffekter som inte utnyttjas. Det gäller exempelvis sambandet mellan utbildningssektorn och forskningssamarbetet, där samverkan UND/SAREC skulle kunna utvecklas. Det bör inom Sida tydliggöras var det samlade ansvaret finns för hela utbildningssektorn, inkl högre utbildning, forskarutbildning och forskning. Ett annat område är stora infrastruktur- och näringslivsutvecklingsinsatser där INEC/SAREC-samarbetet skulle kunna fördjupas med samordnade insatser inriktade mot forskningsmiljöer, näringsliv och förvaltning, för utveckling av innovationssystem och tillväxtkluster. Vi föreslår att Sida/SAREC utarbetar ett positionspapper om forskning kring innovationssystem inom utvecklingsområdet.

Gemensam kunskapsutveckling är en fundamental del i utvecklingsarbetet och i Sida som en lärande organisation. Idag har inte SAREC någon specifikt uttalad roll i den gemensamma kunskapsutvecklingen inom Sida. Samverkan med de enheter inom Sida som arbetar med organisationsutveckling, lärande och policy- och metodutveckling skulle kunna vidareutvecklas. Ett exempel är POM/SAREC-samarbetet kring nya frågeställningar som bör uppmärksammas på policynivå samt vidareutveckling av nätverk och kontaktytor mot forskning och policyskapande.

Utvecklingen av forskning som en del av JAS i Tanzania är ett viktigt pilotfall, som kräver utveckling av metoder och förstärkt stöd från SAREC. Tanzania har utvecklat en sammanhållen politik för utbildning och forskning. Andra länder är på gång. I konsekvens därmed borde även Sida ha en enhetlig syn på och förhållningssätt till hela utbildningssektorn, inklusive forskningen. En sammanslagning av SAREC och UND kan bidra till detta, men samsyn kan även utvecklas med nuvarande organisation. En orsak till att en sammanslagning inte är det enda självklara alternativet är att forskning tillhör olika sektorer i olika länder och dessutom har en tendens att flyttas mellan olika departements ansvarsområde.

Ingår det i SARECs uppdrag att sprida forskningsresultat?

Vid intervjuerna har tagits upp vilken roll Sida har och bör ha när det gäller spridning av forskningsresultat. Sidans arbete ska vara evidensbaserat, vilket förutsätter att forskningsresultat presenteras på ett sådant sätt att de kan användas av Sidans medarbetare i beredningsarbetet. Detta ingår dock inte i SARECs uppdrag på motsvarande sätt som exempelvis UTVs ansvar när det gäller utvärderingar. Enligt vår bedömning finns det inte utrymme för SAREC att "mäkla" forskningsresultat i största allmänhet inom Sida. Ambitionen att följa och förmedla synteser av forskningsresultat ryms inte heller inom nuvarande bemanning, men är ett angeläget potentiellt utvecklingsområde. Däremot bör i SARECs uppdrag även fortsättningsvis ingå att stödja think tanks och andra organ som har till uppgift att tillhandahålla och sprida forskningsresultat på ett effektivt sätt. Särskilt angeläget är det att medverka till att också forskningsresultat i Syd bekantgörs för relevanta beslutsfattare.

Vi rekommenderar att:

- Det inom Sida tydliggörs var det samlade ansvaret finns för hela utbildningssektorn, inkl högre utbildning, forskarutbildning och forskning.
- Sida/SAREC utarbetar ett positionspapper om forskning kring innovationssystem inom utvecklingsområdet.

6.2.3 Återkopplingen

Det är uppenbart att här finns en potential till förbättring i form av en bättre återkoppling. Flertalet av SARECs medarbetare har som framgår av kapitel 5 ingen uppfattning om hur regeringen ser på forskningssamarbetet och har inte heller förväntat sig att få veta det.

I Sidas strategiska prioriteringar har lyfts fram vikten av effektiva och resultatorienterade former för utvecklingssamarbetet. Denna inriktning stryks ytterligare under av regleringsbrevens under de senaste åren, som innehåller tydliga krav på en utveckling av återrapporteringen av resultat.

Som framgår av kapitel 5 är målen i regleringsbrevet för verksamhetsgrenen forskning av inriktningsskärpt. Återrapporteringen innehåller därför främst en kvalitativ analys av uppnådda resultat i förhållande till målen i regleringsbrevet. Avsaknaden av nivåsatte resultatmål i regleringsbrevet innebär emellertid inget hinder för att Sida/SAREC tidigare formulerat sådana mål och rapporterat resultat mot dessa. Det finns beslut av regering och riksdag som anger *vad* resultatstyrningen i staten innebär och ska omfatta. Det är dock mindre tydligt *hur* denna styrning bör myndighets- och verksamhetsanpassas. Detta är särskilt påtagligt när det gäller återkopplingen av verksamhetens resultat. Myndigheternas fördjupade anslagsframställningar kom inte att utgöra det underlag för omprioriteringar som hade förväntats, varför huvuddokumentet i budgetprocessen i stället skulle bli årsredovisningen⁴⁴. Denna fick därmed en utvidgad funktion att också fungera som underlag för statsmakternas omprövningar. De långsiktiga effekterna av en verksamhet kan emellertid inte mätas på ettårsbasis. Eftersom årsredovisningen har ett kortsiktigt perspektiv och i första hand innehåller kostnads- och prestationsredovisningar - och inte en redovisning av långsiktiga effekter - finns risk för ett ”informationsvakuum”⁴⁵. En myndighets- och verksamhetsanpassning när det gäller forskningssamarbetet bör emellertid innebära att Sidas årsredovisning innehåller en tydlig återkoppling av uppnådda resultat mot de långsiktiga målen, som innebär ett säkerställande att man är på rätt väg och har kommit tillräckligt långt i processen i de olika insatserna och verksamhetsgrenen som helhet.

Insatser för forskningskapacitet och insatser för kunskapsutveckling kan inte strikt särskiljas utan överlappar varandra. Det direkta stödet till forskning i samarbetsländerna är ca 30 %. Stödet till internationell kunskapsutveckling uppgår också till ca 30 %. Stödet till det regionala forskningssamarbetet, vilket är både kunskaps- och kapacitetsinriktat, är ca 30 %. Tydliga motiv till denna resursfördelning saknas.

Det finns inte heller tydliga indikatorer för återrapportering av resultat i förhållande till de tre delmålen i regleringsbrevet. Det har därför inte funnits ett ändamålsenligt underlag för dialogen mellan SAREC, övriga delarna av Sida och regeringen kring effektiviteten i olika delar av forskningssamarbetet. En bidragande orsak till detta har varit avsaknaden av en systematisk resultatuppföljning.

⁴⁴ Ekonomistyrningsverket: Performance Management in Swedish central government (ESV 2003:22)

⁴⁵ Ekonomistyrningsverket: Läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet Resultatstyrning och finansiell styrning (PM 2003-07-29)

Att SARECs personal inte upplever sig få någon återkoppling på regeringens eller Sidas synpunkter på SARECs genomförande av uppdraget är följdriktigt. Varken Sidas ledning eller regeringen får ett sådant underlag att det går att bedöma effektiviteten i forskningssamarbetet. Därför kan de inte heller ge en återkoppling till SAREC på genomförandet.

Det krävs en ökad dialog mellan Sida/SAREC och UD när det gäller inriktningen på forskningssamarbetet, resursallokeringarna, prioriteringarna och resultatet. UD har också behov av ett bättre underlag från Sida/SAREC för policyutvecklingen.

Resultatindikatorer skall idealt ange de sluteffekter som uppnås genom Sida/SARECs agerande. Sådana direkta kriterier, som anger i vad mån samarbetet med Sida/SAREC har lett till avsedd utveckling har således en hög validitet. Men samtidigt tenderar tillförlitligheten i de därvid använda måtten att bli låg, eftersom sådana förändringar också påverkas av en rad andra faktorer. Den som utvärderar resultatet blir ofta hänvisad till att använda indirekta kriterier, som ger uttryck för uppnåendet av mål tidigare i effektkedjan, som kan antas vara positivt relaterade till de slutliga effekter som man egentligen är intresserad av. Tillförlitligheten i dessa mått är vanligen högre än för de indikatorer som anger de slutliga effekterna, men samtidigt kan validiteten vara betydligt lägre. Vid sidan av dessa effektmått kan man också använda strukturmått eller processororienterade indikatorer, som ger uttryck för hur planerings- och beslutsprocessen är utformad, vilken information som har lämnats och hur organisationen utformats för att möjliggöra ett förverkligande av ambitionerna bakom en insats⁴⁶.

Vi rekommenderar att

- Resultatuppföljningen vidareutvecklas och att SAREC skapar ett sammanhållet resultatuppföljningssystem, baserat på tydliga och mätbara indikatorer och accepterade metoder för bedömning/mätning av måluppfyllelse.
- Dialogen mellan Sida/SAREC och regeringkansliet bör intensifieras, vara erfarenhetsbaserad och baseras på en analys av faktiskt uppnådda resultat i forskningssamarbetet.

6.3 Organisationens ändamålsenlighet

I detta avsnitt presenteras våra slutsatser när det gäller de frågor som ska belysas enligt uppdragsbeskrivningen:

1. Är SARECs struktur och ansvarsfördelning inom organisationen funktionell och anpassad till verksamhetens behov?
2. Hur fungerar forskningsnämnden, ledning, budget- och ekonomiadministration, personalplanering och kompetensutveckling, policyutveckling, planering och uppföljning av insatser, processororientering, nätverk inom och utanför Sida?
3. Är system och processer för planering och uppföljning inom olika områden adekvata och kvalitetssäkrade?

Som framgår ovan i avsnitt 5.2.1 finns synpunkter på strukturen och ansvarsfördelningen i framförallt följande avseenden:

1. Beslutsstrukturen

⁴⁶ Se t ex Looking Back, Moving Forward. Sida Evaluation Manual (2004), ALNAP Annual Review 2003: Improving monitoring to enhance accountability and learning och ALNAP Annual Review 2002: Improving performance through improved learning, Arne Svensson: Målstyrning i praktiken (1996)

2. SARECs interna organisationsstruktur
3. Ansvarsfördelningen mellan SAREC och utlandsmyndigheterna

6.3.1 Beslutsstrukturen

Som framgår av kapitel 5 skiljer sig beslutsstrukturen när det gäller forskningssamarbetet från Sida i övrigt. Vidare framgår att det finns olika bedömningar när det gäller lämpligheten i att ha olika beslutsstrukturer. Vår konklusion är att nuvarande beslutsstruktur är ändamålsenlig och väl avvägd.

Sida/SAREC är uppbyggt som en kombination av myndighet med en klassisk linjeorganisation och ett forskningsråd. En förklaring ligger i det historiska arvet; SAREC var tidigare en forskningsrådsliknande självständig myndighet. Den nuvarande organisationsformens främsta fördelar kan sammanfattningsvis anses vara säkringen av vetenskaplig kvalitet, långsiktighet och resursnivå samt främjandet av intresset för biståndsrelevant forskning bland svenska forskare:

- **Vetenskaplig kvalitet**

En forskningsnämnd sammansatt av etablerade forskare med erfarenhet av svensk och internationell forskning och av svensk forskningsfinansiering (och -bedömning) säkerställer att peer review processer och övriga inslag i SARECs kvalitetssäkringssystem uppfyller kraven enligt praxis i vetenskapssamhället. SARECs forskningsnämnd kan därmed anses utgöra en kvalitetsgarant, med funktionen att säkerställa samma kvalitet på den Sida-finansierade forskningen som på forskning finansierad genom andra kanaler. Det betyder att de inomvetenskapliga kriterierna på forskningen upprätthålls genom prövningen i referensgrupper etc. Vetenskaplig kvalitet är ett minimikrav och om detta inte är uppfyllt tillåts inte biståndsrelevans kompensera för brister i den vetenskapliga kvaliteten.

- **Långsiktighet**

SAREC beslutar om medel till svenska och internationella forskningsinsatser samt uppbyggnaden av forskningsmiljöer i några av Sveriges samarbetsländer. En forskningsnämnd sammansatt av erfarna forskare kan värna behovet av långsiktighet; forskare är vana att tänka långsiktigt och har förståelse för att forskningssamarbete kräver långsiktighet och att samma krav på resultat i ett kortsiktigt perspektiv inte kan ställas på forskningsstöd som på andra samarbetsinsatser. En särskild beslutsform för biståndets forskningsstöd, som liknar den för den nationella forskningsfinansieringen, motverkar risken att prioriteringar styrs av kortsiktiga politiska mål och inte uppmärksammar forskningens behov av långsiktighet. Men även om det tar lång tid att bygga upp analytisk kapacitet måste SAREC ställa tydliga krav på resultat och följa upp dessa.

- **Resursnivå**

Att forskningen utgör en verksamhetsgren med en egen anslagsdelpost uppfattas inte odelat positivt av andra avdelningar inom Sida, men kan försvaras av behovet av att värna forskningsstödet krav på långsiktighet. ”Effektkedjan” mellan insats och resultat är längre i forskning än inom många andra samarbetsområden. Skulle anslaget för forskning inte vara preciserat av statsmakterna finns en risk att forskningsstödet inte skulle komma att ligga kvar på nuvarande nivå. En låsning av volymen i regleringsbrevet bedöms av flertalet intervjuade utgöra en nödvändig garanti för en viss nivå. Men det finns också de som hävdar att forskningsfrågorna har förutsättningar att bli ett område där Sida kan bli ”lead agency” i fler samarbetsländer och internationella organ och har en potential att kunna utgöra en större del av de samlade resurserna än nuvarande 6 %, om forskningen ”konkurrerade fritt” med andra områden om gemensamma resurser.

- **Intresset för biståndsrelaterad forskning i det svenska forskarsamhället**

SAREC förmedlar forskningsmedel av betydande storlek och det är viktigt att det inte uppfattas som finansiering av forskningsprojekt av lägre kvalitet, legitimerad och motiverad av en förment ”biståndsinriktning”. Forskningsnämnden svarar för att beviljade projekt har internationellt godtagbar standard. En forskningsnämnd med prominenta forskare skapar anseende i det svenska forskningssamfundet och ökar intresset för forskning av betydelse för det svenska utvecklingssamarbetet. Resursbasen för biståndsrelaterad forskning liksom för biståndet i allmänhet ökar.

Forskningsnämnden och PK fokuserar i vissa avseenden på olika faktorer. PK synes ställa mer frågor kring ägarskap medan forskningsnämnden är mer fokuserad på forskningens innehåll. Därmed kompletterar PK och forskningsnämnden varandra. PK saknar extern forskarkompetens och i forskningsnämnden är Sidas representanter, som anses företräda relevansperspektivet, i minoritet. Enligt vår bedömning har det varit värdefullt för forskningssamarbetet att PK har fått en roll i beredningen av bilaterala insatser. Därmed har forskningssamarbetets innehåll och speciella frågeställningar blivit mer kända inom Sida. Vidare har SARECs representanter i PK i andra ärenden haft möjlighet att föra fram ett sydperspektiv i forskningsfrågor och den biträdande avdelningschefen vid SAREC kan som ordförande i PK aktivt bidra till närmandet mellan SAREC och övriga Sida.

Den särskilda beslutsordningen för forskningssamarbetet har dock även vissa risker, som inte bör överdrivas men som man bör vara medveten om:

- **Biståndsmetodologiskt kunnande**

Forskningsnämndens ledamöter har en stark ställning inom det svenska och internationella forskningssamfundet. Flera har egen erfarenhet av medverkan i projekt inom det internationella utvecklingssamarbetet. Däremot är medvetenheten om biståndsmetodologiska frågor lägre, vilket självklart inte är förvånansvärt. Ledamöterna sitter ju i nämnden för sin vetenskapliga kompetens och den nya ordningen med parallell bedömning i Sidas projektkommitté för större bilaterala insatser är ämnad att motverka detta förhållande. Att bedöma utvecklingsrelevans i forskningen är svårt bl.a. p.g.a. att det saknas riktlinjer och objektiva kriterier. Dessutom är effektkedjorna långa där många faktorer spelar in⁴⁷.

- **Överblicken av vad andra delar av Sida gör inom närliggande frågor**

Kunskapen om andra delar av Sida, dess arbetsformer och insatser verkar vara begränsad hos forskningsnämndens ledamöter. Föredragningar om projekt som behandlas i nämnden kan belysa vad andra givare gör inom samma eller närliggande områden, men belysningen av vad Sida i övrigt gör inom relaterade områden förefaller mindre ingående. Nämnden bedömer insatserna såsom de presenteras i underlagen och har inte förutsättningar att ställa dem i relation till andra Sida-finansierade insatser vid andra avdelningar. Detta är självfallet en naturlig följd av att den beslutande/rådgivande instansen är sammansatt av – i huvudsak – externa personer.

- **Växelverkan problemidentifiering i ”övriga Sida” – forskningsstöd genom SAREC**

Det finns en idealbild där Sidas övriga enheter skulle kunna generera beskrivningar av angelägna forskningsområden, som skulle kunna vara ingångsvärderna i SARECs

⁴⁷ Fransisco Sagasti: Knowledge and Innovation for Development

Professional Management AB

Illervägen 27, 187 35 Täby, tel 08-792 38 28, fax 08-768 19 29,

e-mail svensson@professionalmanagement.se hemsida www.professionalmanagement.se

relevansbedömning. På samma sätt skulle forskningsresultaten än mer kunna komma till nytta i beredningen och bedömningen av biståndet utanför forskningsstödet. Detta skulle dock kräva avsevärda arbetsinsatser.

- **Hur tas viktiga forskningsresultat om hand?**

Det finns exempel på att SAREC har gett stöd till tillämpad forskning, som har resulterat i produkter lämpade för vidare utveckling och produktion. Men det finns inget ansvar för andra avdelningar inom Sida att följa upp detta med implementeringsinsatser. Det är också oklart hur omfattande denna implementeringsnära forskning är. Medarbetare inom SAREC har identifierat ett glapp mellan forskningen och att dess resultat kommer fattiga människor till godo genom att innovationer används. Det finns dock exempel på att Sida har finansierat t.ex. tester av framforskat vaccin. Motsvarande behov av stöd i steget från forskning till produktion finns också när det gäller exempelvis framforskade jordbruksprodukter som är anpassade till förutsättningar i Syd.

6.3.2 SARECs interna organisationsstruktur och styrning

Sida är i grunden en matrisorganisation, med en geografisk respektive ämnesmässig uppdelning av ansvarsområdet. SAREC är i denna matris en av ämnesaxlarna, som har att samverka med regionala avdelningarna, när det gäller den geografiska fördelningen av de resurser som avdelningen ansvarar för.

Inom ramen för denna struktur har SAREC byggt upp även en intern matrisstruktur. Ämnesaxeln är uppdelad på fyra delar - Hälsöforskning, Natur- och miljöforskning, Naturvetenskap och teknik samt Samhällsvetenskaplig forskning. Ämnesgrupperna är emellertid SAREC-interna. Ämnesgruppen för hälsoforskning inkluderar således inte representanter för HÄLSO. Det torde finnas synergieffekter av ett utökat samarbete mellan SARECs ämnesgrupper och motsvarande ämnesenheter vid ämnesavdelningarna. Geografiaxeln är uppdelad på en landgrupp för varje land med ett bilateralt forskningssamarbete - Bolivia, Burkina Faso, Etiopien, Honduras, Laos, Moçambique, Nicaragua, Rwanda, Sri Lanka, Tanzania, Uganda och Vietnam. Även i det bilaterala arbetet torde det finnas synergieffekter i ett utökat samarbete mellan landgrupp, ambassaden i fråga och berörd regionavdelning.

Ansvarsfördelningen mellan enheterna är uppbyggd efter målstrukturen men följer inte renodlat denna (vilket inte heller är önskvärt eftersom en integrering ger ett mervärde). Enheten för universitetsstöd och nationell forskningsutveckling, UNI, arbetar i första hand med delmål 1, men bidrar även till de båda andra. Enheten för humanvetenskaper för social utveckling, HUMAN, arbetar i första hand med de båda sista delmålen, men bidrar även till det första delmålet. Enheten för naturvetenskap för uthållig utveckling, NAV, arbetar i första hand med det andra delmålet, men bidrar även till de båda andra delmålen. När det gäller regionala och internationella organisationer eftersträvas basstöd (core support) till en överenskommen forskningsagenda. NAV och HUMAN ger stöd till regionala program och internationella program inom strategiskt viktiga områden som innehåller väsentliga kapacitetsbidrag, men i huvudsak riktas stödet mot kunskapsutveckling, synteser och förmedling.

Ämnesgrupperna säkerställer samverkan över enhetsgränserna. För de bilaterala forskningsprogrammen säkerställs att helhetssyn och sektorskunskap förenas genom landgrupperna. Tidigare upplevdes ämnesgrupperna inte så angelägna för UNIs medarbetare. Balansen i ämnesgrupperna arbete har dock förändrats så att det är mer relevant även för det bilaterala samarbetet.

Medarbetarna inom SAREC anser att nuvarande organisationsstruktur är bättre än den tidigare. Nuvarande organisation är emellertid en kompromiss mellan olika önskemål, varför inte heller denna är optimal utifrån de komplexa behov som finns. Några av skälen till att analysera även andra modeller för organisationen än de som hittills har diskuterats är bl.a.:

- De ändrade förutsättningarna för forskningssamarbetet som redovisats ovan kräver betydande förändringar av arbetssättet. Sannolikt kommer förändringstakten att öka vilket skapar ett behov av ökad flexibilitet inom SAREC.
- Två olika organisationsidéer formar de tre enheterna inom SAREC. UNI baseras på en metod (bilateralt forskningsstöd/universitetssamarbete). HUMAN och NAV baseras på dels ämne/tema dels metod (regional/internationella insatser).
- De ämnesgrupper som fullföljer matrisen i organisationen hamnar således relativt nära de tematiska enheternas ansvarsområde innehållsmässigt.
- SARECs matrisliknande organisation kräver alltför många möten för koordinering både horisontellt och vertikalt i matrisen.
- Landsamarbetet kräver en betydande arbetsinsats av landansvarig under beredningen var fjärde år. Det innebär att arbetsbelastningen på UNIs forskningssekreterare i hög grad påverkas av var i insatscykeln ett landsamarbete befinner sig.
- Det är svårt att få ett andrahandsansvar att fungera tillfredsställande med den stora arbetsbelastning som råder.
- Bemanningen inom SAREC har inte ökat i samma takt som verksamhetens volym och de förutsedda framtida volymökningarna förväntas inte heller att ge motsvarande personaltillskott.
- Vid intervjuerna har hävdats att forskningsnätverk med en bas i Nord har större trovärdighet än isolerade forskningsmiljöer i Syd. Samtidigt framkommer vid intervjuerna med chefer och ansvariga handläggare vid ambassaderna att de regionala nätverk och program som Sida stödjer ofta inte är kända av praktiker lokalt. Även om de är kända i relevanta forskargrupper bör ansträngningar göras för att kunskap på regional nivå även kan nyttiggöras i länder med svag lokal forskningskapacitet.
- En nära koppling mellan det bilaterala och det regionala stödet bör eftersträvas.

Vanligtvis har medarbetarna ett mål- och utvecklingssamtal per år, men ingen av de intervjuade har en individuell plan med egna verksamhetsmål. Koppling saknas mellan den enskilde medarbetarens arbetsinsatser och prioriteringar och mål på högre nivåer. Det är därför svårt för den enskilde att se sin egen betydelse för att fattigdomsmålet ska uppnås. Många medarbetare sätter upp egna personliga mål, vilka inte sällan tenderar att vara orealistiska p g a de starka individuella drivkrafterna och ambitionerna. Flera intervjuade påpekar att det krävs åtgärder beträffande arbetsbelastning, arbetstempo och upplevd stress. Stress på arbetsplatsen hör oftast ihop med hur man lyckas få kontroll över arbetsmängd, arbetsinnehåll och genomförandet⁴⁸. Styrning kan - om den är rätt utformad - vara till hjälp, ge stöd och underlätta för individen att prioritera mellan olika

⁴⁸ PEO/PER: Arbetsmiljö i fält (Promemoria 2004-03-25)

krav och förväntningar. Risken ökar för ”utbrändhet” och andra problem bland SARECs anställda om de lämnas ensamma med en omöjlig arbetssituation.

SARECs roll och uppdrag påverkas i hög grad av de pågående förändringar inom Sida som beskrivits i tidigare avsnitt. Dessa förändringar för med sig krav på ändrade arbetssätt och arbetsformer inom SAREC. Förändringar i arbetssätt och arbetsformer innebär att det är naturligt att också pröva vilken organisationsstruktur och ansvarsfördelning som är mest ändamålsenlig. Mot denna bakgrund beskrivs i nästa avsnitt en organisationsidé, som innebär en ökad flexibilitet och som ger bättre förutsättningar för medarbetarna att optimera sina arbetsinsatser.

Vi rekommenderar att

- för att avdelningen ska klara sina framtida åtaganden bör SARECs interna organisationsstruktur utvecklas ytterligare för att öka flexibiliteten och effektiviteten och minska sårbarheten.

6.3.3 Ny organisationsidé

Tre faktorer är särskilt viktiga för en väl fungerande organisation; (1) att alla ser och är delaktiga i helheten, (2) att var och en har ett tydligt åtagande och (3) att man får arbeta i team tillsammans med andra mot gemensamma mål. Mot bakgrund av ovanstående föreslås att SAREC diskuterar att införa en mer flexibel uppdragsbaserad organisationsmodell, där medarbetarna arbetar i team, som antingen kan vara målstyrda eller ha en samordnare med beslutanderätt beroende på teamets uppdrag. En medarbetare kan ingå i ett eller flera team. Utöver de team som erfordras för att lösa SARECs långsiktiga uppdrag kan även behövas tillfälliga projektgrupper för tidsbegränsade uppgifter.

Ett tentativt förslag är att ha följande typer av team:

A. Ett team för var och en av regionerna. Dessa team skulle då ansvara för både det bilaterala samarbetet med aktuella samarbetsländer i regionen och de regionala insatserna. I förekommande fall kan en forskningssekreterare vid en ambassad ingå i teamet på distans.

B. Ett team för var och en av de största och viktigaste internationella samarbetsorganisationerna, som exempelvis WHO, eller ett team av ämnesmässigt närliggande organisationer.

C. Temagrupper, motsvarande nuvarande ämnesgrupper, som även kan bildas tvärvetenskapligt exempelvis för utveckling av innovationssystem.

D. Tillfälliga projektgrupper för tillfälliga uppdrag, t.ex. ett särskilt uppdrag i regleringsbrevet, som inte inryms i något av teamens ansvarsområden eller som kräver extra resurser.

B och C torde med fördel kunna kombineras inom vissa sektorer, så att ett team har ansvaret för ett visst ämnesområde, inklusive de ingående regionala och globala organisationer, som Sida/SAREC samarbetar med inom detta område. Genom att delegera viss beslutanderätt till en samordnare i teamet förenklas beslutsprocessen. Behovet av nuvarande höga chefstäthet minskar. När den nya organisationsmodellen är fullt införd bör det vara möjligt för tre chefer (avdelningschef plus två biträdande avdelningschefer, som bildar ett ledningsteam) att leda en personalgrupp av nuvarande storlek (drygt 40 medarbetare). Övergången till ny organisation bör ske successivt med hänsyn till bl.a. kända pensionsavgångar och önskemål om fälttjänstgöring.

Vi rekommenderar att

- SAREC överväger möjligheten att arbeta i målstyrda team

6.3.4 Ansvarsfördelningen mellan SAREC och utlandsmyndigheterna

Givarsamordningen sker i stor utsträckning på fältet och i viss mån i multilaterala organ. En dialog med andra givare om forskningssamarbetet behövs både på HQ- och fältnivå. SAREC måste vara med i dialogen i samarbetsländerna för att kunna flytta fram positionerna för forskningssamarbetet som ett effektivt medel för att nå fattigdomsmålet. I landdialogen krävs att Sida/SAREC och UD/ambassaden för en enhetlig linje.

Sida ingår bland det fåtal givare som kan ge uppdrag till ambassaden, d.v.s. har direktivrätt, och kan delegera dispositionsrätt till chefen för en ambassad. Denna möjlighet har emellertid utnyttjats i begränsad utsträckning när det gäller forskningssamarbetet.

Utvecklingssamarbetets form och innehåll ändrar karaktär genom bl.a. Sveriges nya politik för global utveckling, implementeringen av ett tydligare fattigdomsfokus, ökad harmonisering och givarsamordning, programtänkandet och fältorienteringen. Denna utveckling påverkar vilken ansvars- och arbetsfördelning som ger bästa resultat för insatta resurser. En tidigare analys av SARECs förhållande till Sidas fält ledde fram till följande slutsatser⁴⁹:

- Förutsättningar och behov är olika i samarbetsländerna. Det finns därför inte en enda modell, som passar överallt.
- Fördelarna med fältnärvaro varierar i styrka i olika faser av samarbetet. Stor flexibilitet behövs i arbetsfördelningen mellan SAREC och Utlandsmyndigheten.
- Samarbetslandets egen forskningspolitiska agenda (policydialog, universitetsreform, intern-institutionell utveckling etc) och samarbetets olika faser (beredning, löpande finansiell uppföljning, utvärdering etc) ställer olika krav på kompetensmix.
- I varje samarbetsland behövs en tydlig målbild för forskningssamarbetet. Forskningssekreterarna måste engagera sig aktivt i landstrategi- och landplaneprocesserna.
- Forskningssekreteraren har ett brett ansvarsområde, som kräver stöd från ekonomihandläggare och kollegor som är specialister inom aktuella sektorer. Rekryteringsstrategi, kompetensutveckling, organisation etc måste säkerställa att resultatet blir bra för helheten.
- Inom ramen för en effektiv helhet kan flera olika lösningar (som beskrivs närmare i nästa avsnitt) vara bra för enskilda samarbetsländer beroende på kontext. I alla alternativen behöver den samlade kompetensen tas till vara genom medverkan från sektoransvariga i beredningen.
- Oberoende av vilket alternativ som väljs i det enskilda fallet kvarstår vissa uppgifter för SAREC: policy- och metodutvecklingsansvar för forskningssamarbetet, års- och halvårsuppföljningar med granskning av de vetenskapliga resultaten, uppföljning av resultatet av forskarutbildning, uppbyggnaden av kunskapssystem samt metodstöd till Utlandsmyndigheten.

⁴⁹ Professional Management AB: Studie kring SARECs relation till Sidas fält (2004-11-18)

Inom ramen för en effektiv helhet kan således flera olika lösningar vara bra för enskilda samarbetsländer beroende på kontext. Följande sex alternativ presenterades i slutrapporten om SARECs fältorientering som en lämplig utgångspunkt för en dialog i varje enskilt fall om mest ändamålsenliga ansvars- och arbetsfördelning. Men även i de fall alla involverade har varit helt överens om vilken modell som är mest ändamålsenlig har ett generellt problem varit att finna erforderliga resurser. I förekommande fall ges exempel på var modellen f.n. tillämpas.

Alt 1: Forskningssekreterare på UM, som på heltid arbetar med forskningsfrågorna i landet. Kan vara aktuellt t.ex. under beredningsfasen i länder med mycket stora program, i ett berednings- och uppbyggnadsskede i ett nytt samarbetsland eller vid omfattande problem med exempelvis korruption. I augusti 2006 tillträder en forskningssekreterare från SAREC en tjänst vid ambassaden i Tanzania där hon ska svara för högre utbildning och forskning.

Alt 2. Forskningssekreterare med placering på en av UM i en region, som på heltid arbetar med forskningsfrågorna i regionen. Kan vara aktuellt t.ex. vid omfattande universitetsreformer i en region, berednings-/uppbyggnadsskede i flera länder regionen och/eller omfattande problem i flera länder regionen och/eller när det finns ett omfattande regionalt forskningssamarbete. SAREC har planerat för en sådan tjänst vid ambassaden i Honduras.

Alt 3: Forskningssekreterare på UM, som på deltid (t.ex. 50 %) arbetar med forskningsfrågorna i landet och på övrig tid har ansvar för ett sektorprogram inom det egna kompetensområdet och/eller där det finns en koppling mellan sektorsprogrammet och forskningsfrågorna.

Alt 4: Ekonom på UM, som på deltid (t.ex. 25 %) arbetar med i huvudsak finansiell uppföljning i samarbete med en forskningssekreterare vid SAREC. Utanordningsrätten i samarbetslandet delegeras, men SAREC sköter utbetalningarna till svenska partners. Arbetsfördelningen preciseras i varje enskilt fall. Denna modell tillämpas sedan ett par år vid ambassaden i Sri Lanka., där arbetsinsatsen för ekonomen i praktiken första året var ca 70 %, andra ca 20 % och nu tredje året ca 25-30%.

Alt 5: Handläggare på UM, som på deltid (t.ex. 25 %) arbetar med forskningsfrågorna i landet i samarbete med en forskningssekreterare vid SAREC. Arbetsfördelningen preciseras i varje enskilt fall. Kan vara aktuellt t.ex. vid reformering av hela utbildningssystemet. Detta alternativ tillämpas i Vietnam och Moçambique.

Alt 6: SAREC och UM håller under året varandra underrättade om frågor av betydelse för endera parten genom namngiven kontaktperson. Uppdraget som kontaktperson tydliggörs i en skriftlig överenskommelse samband med fastställande av landplanen. Alternativet kan vara aktuellt när forskningssamarbetet är av begränsad omfattning, befinner sig en stabil fas och/eller det vid UM finns tidigare SAREC-medarbetare, vars kompetens och erfarenheter kan utnyttjas. Detta alternativ är det vanligaste, men enligt intervjuerna är det sällan formaliserat genom en skriftlig överenskommelse.

Ett flexibelt utnyttjande av ovanstående sex alternativ (och ev andra former) förutsätter utvecklande av styrsystem och lärprocesser som tar till vara fördelarna med respektive modell och i görligaste mån neutraliserar nackdelarna. Flexibiliteten förutsätter också att bemanningen av Utlandsmyndigheten sker smidigt och snabbt genom ett effektivt bemanningssystem.

Vart och ett av alternativen bör beskrivas tydligt och utgöra underlag för dialogen om val av ansvars- och arbetsfördelning i det enskilda fallet. Även när det gäller frågan om för hur lång tid ett alternativ ska tillämpas i ett visst land bör olika lösningar kunna komma ifråga. Det är viktigt att alla berörda intressenter är införstådda med innehållet i den överenskommelse som träffas, varför den skall dokumenteras skriftligt.

I samtliga alternativ bör Utlandsmyndigheten svara för att följa landets forskningspolitik och universitetspolitik. Dessutom bör Utlandsmyndigheten i policydialogen verka för att forskning, kunskapsutveckling och innovationsfrågor innefattas i fattigdomsstrategierna. SAREC bör tillhandahålla metodik och stöd, sammanställa och analysera informationen från Utlandsmyndigheten, samt ge en återkoppling i form av förmedling av generella erfarenheter och goda exempel. I samtliga alternativ utom minimalalternativet (alt 6) bör Utlandsmyndigheten även svara för den löpande finansiella insatsuppföljningen, i nära samarbete med SAREC.

En dialog pågår mellan SAREC och flera av utlandsmyndigheterna om vilken typ av samverkan som är mest effektiv i aktuell kontext.

Samarbetsstrategiarbetet för Tanzania innebär att Sida kommer att stödja forskning och utbildning med ett helhetsgrepp. Ministeriet för forskning och högre utbildning arbetar med en utvecklingsplan som innebär strukturförändringar för forskning samt utvidgning av högre utbildning. En forskningssekreterare från SAREC arbetar fr.o.m. augusti 2006 vid ambassaden med forskning och högre utbildning. Under hösten kommer samarbetet mellan SAREC och ambassaden att konkretiseras. I första hand sker en delegering av genomförandet. Förutsättningarna att arbeta mer enligt Parisagendan inom forskningssamarbetet kommer att analyseras, som underlag för ställningstagande om fortsättningen av samarbetet.

Ökad samordning kan även bli möjlig i Mozambique, Uganda och Vietnam, vilket inledningsvis kräver en större arbetsinsats men på sikt minskar arbetsbelastningen. Ett annat exempel är att föra samman några organisationer inom ramen för regionala forskningsråd i Afrika som kan få stöd från flera givare. Ett annat exempel är Nicaragua, där diskussioner om harmonisering av forskningssamarbetet har påbörjats, med slutsatsen att Sida kan använda universitetens planerings-, budgeterings- och rapporteringsformat. Däremot återstår det att undersöka i vilken utsträckning Sida kan stödja forskning genom regeringens kanaler, då det inte ännu finns någon forskningsstrategi.

Pilotfallet Tanzania förväntas bl.a. ge ökad insikt om hur "aid effectiveness" och harmonisering kan praktiseras inom forskningsfinansiering som normalt bygger på en kombination av fasta resurser och ansökansbaserat projektstöd.

Vi rekommenderar att

- samarbetet i Tanzania följs upp och jämförs med erfarenheterna av de andra samarbetsmodellerna, som underlag för en fortsatt utveckling av samarbetet med utlandsmyndigheterna

6.3.5 Funktionalitet

Detta granskningsområde innefattar enligt uppdragsbeskrivningen forskningsnämnden, ledning, budget- och ekonomiadministration, personalplanering och kompetensutveckling, policyutveckling, planering och uppföljning av insatser, processorientering, nätverk inom och utanför Sida. Som framgår av kapitel 5 är funktionaliteten på flertalet av dessa punkter mycket god. Nedan tas därför endast upp de områden där det enligt vår bedömning finns skäl för Sida/SAREC att överväga särskilda åtgärder.

Forskningsnämnden

Som framgår av föregående avsnitt är det vår bedömning att nuvarande beslutsordning i huvudsak är ändamålsenlig. En tydligare strukturerad (programuppbyggd) verksamhet skulle dock underlätta för forskningsnämnden att basera sina beslut på en helhetssyn på verksamheten. Nämnden bör ta initiativ till att diskutera ”de stora linjerna” och inte bara – i huvudsak reaktivt – behandla de förslag som dyker upp på mötena. Men å andra sidan är det inte en självklarhet att det är nämnden som skall lägga fast de stora linjerna, dvs. vilka områden som ska ges stöd. Detta torde vara en fråga för Sidas linjeorganisation, som i så fall skulle lägga fast insatsområden, inom vilka nämnden därefter skulle bedöma kvalitet och relevans och fatta beslut om – eller i förekommande fall avge rekommendationer till Sidas GD – de projekt, som inom dessa, alltså i annan ordning fastlagda områden, underställs nämnden.

Vi rekommenderar att

- Forskningsnämnden regelbundet bör diskutera vilka arbetsformer som är mest ändamålsenliga för nämndens arbete utifrån dess roll.

Policyutveckling

Som framgår av kapitel 5 finns det enligt både SARECs personal och andra medarbetare inom Sida behov policyutveckling inom verksamhetsgrenen forskning. SAREC har i verksamhetsplaneringen angivit ett antal områden för fortsatt policyutveckling. Vi delar SARECs bedömning av vikten av en utveckling inom dessa områden. Detta innebär också arbete med givarorganisationer på huvudstadsnivå. En förutsättning för givarsamordning är att det finns strategier för utveckling av forskningen i samarbetsländerna och inom de internationella institutioner SAREC samarbetar med. En viktig uppgift är att bidra till att sådana strategier utarbetas.

Vi har i avsnitt 6.2.1 rekommenderat att SAREC - även om mandat och roller för verksamhetsgrenen forskning och SAREC uppfattas som relativt tydliga - i ljuset av Parisagendan och PGU stadfäster en policy för forskningens roll i utvecklingsarbetet, där det finns en tydlig länk till dess betydelse för fattigdomsmålet. I denna process bör samtliga relevanta aktörer, även utanför Sida, engageras.

Personalplanering och kompetensutveckling

Det egna anslaget skyddar forskningssamarbetet från omprioriteringar i samarbetsstrategi- och landplaneprocesserna. Å andra sidan innebär detta i praktiken också att resurser utanför det egna anslaget inte allokeras för forskningssamarbete. Detta kan försvåra personalplaneringen i fält. Ökad fälterfarenhet kan bidra till breddat biståndskunnande inom SAREC och måhända ändra attityden (som anses finnas inom avdelningen) att fältets personal ”inte förstår forskningsfrågor”. Även om det finns brister i fältpersonalens forskningskompetens förhindrar det inte att kunskaper om faktiska, negativa eller positiva, omständigheter i insatsmiljön i samarbetslandet skulle kunna förmedlas snabbare.

JAS (Joint Assistance Strategies) innebär att varje land kommer att vara lead agency inom ett fåtal sektorer. Sida/SAREC har förutsättningar att bli det inom forskningssamarbetet. Ett problem är att endast ett fåtal andra givare prioriterar forskning som medel att nå fattigdomsmålet. Sida/SAREC måste därför skaffa sig den dialogkapacitet som behövs för att övertyga andra givare om att den svenska ansatsen är effektiv. I personalplaneringen bör Sida/SAREC säkerställa denna kompetens och vara med i dialogen. Dessa kräver fortsatt metodutveckling och vissa förändringar i av SARECs arbetsformer och kompetensprofil. Chefer och handläggare behöver mer kunskap om

forskningspolitik och forskningsförvaltning för att kunna föra dialogen på rätt nivå i samarbetsländerna.

SAREC behöver således stärka sin kompetens för att föra dialog kring:

- Samarbetsländernas egna fattigdomsstrategier med avseende på forskning
- Politik för forskning och högre utbildning
- Analys av forskningssystem, d.v.s. vilken kapacitet har samarbetsländerna, regionala organisationer och andra (potentiella) samarbetspartners att utföra strategisk forskning
- Hur kan nationella strategier för forskning utvecklas och implementeras?
- Analys av forskningsförvaltning, d.v.s. hur kan forskning finansieras, organiseras och administreras på ett effektivt sätt?

Vi rekommenderar att

- i överenskommelsen om varje medarbetares åtagande även ingår en planering av dennes kompetensutveckling och en karriärplanering

Beredningsprocessen

SAREC har tidigare fått kritik mot beredningsprocessen, dels för att den avviker från Sida i övrigt, dels för brister i bl.a. bedömnings-PM. Exempelvis framgår av Internrevisionens granskning att *”Bedömningspromemoriorna (BPM) är mer beskrivande än bedömande, mål/resultat är diffusa, liksom vad som ska följas upp och hur uppföljningen ska gå till. Tidigare erfarenheter av svensk eller annan extern samarbetspartner redovisas ej”*⁵⁰. Samtliga åtgärder enligt den sammanfattande åtgärdsplanen har genomförts⁵¹.

Beredningsprocessen överensstämmer med den som tillämpas vid Sida i övrigt. Viss anpassning till verksamhetens särart sker dock i vissa ärenden som går till forskningsnämnden. Detta utgör enligt vår bedömning inget problem.

Samarbetet med andra myndigheter och nätverk utanför Sida

Samverkan med Vetenskapsrådet (VR), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) och VINNOVA har utvecklats under de senaste åren. Beredningen av de s.k. LINKS-projekten sker av VR men besluten fattas av SARECs forskningsnämnd. Detta anses vara ett bra exempel på hur SAREC kan dra nytta av den övriga svenska forskningsfinansierade strukturen. Samarbetet med VINNOVA har visat sig vara framgångsrikt. Det anses dock oklart var ansvaret för stöd till utveckling av innovationssystem ligger inom Sida. Även samarbetet med Formas fungerar bra.

Sida har träffat ramöverenskommelser med ett antal andra myndigheter (FÖLJSAM). Sida/SAREC bör överväga att träffa motsvarande ramöverenskommelser med myndigheter inom forskningsområdet som Vetenskapsrådet, VINNOVA och Formas.

Sida/SAREC bör söka ytterligare samverkan med andra organ inom den svenska forskningsfinansieringen. En mer levande debatt om andra forskningsaktörers ansvar inom ramen för PGU efterlyses. UD har ansvaret för detta, men Sida/SAREC har en viktig roll att förmedla sina erfarenheter och idéer om hur detta kan konkretiseras.

⁵⁰ Sidas forskningssamarbete – en granskning av SAREC (Internrevisionen 01/01 Granskningsinsats, Wiveca Holmgren)

⁵¹ Förslag till ställningstagande och åtgärder avseende internrevisionens rapport 01/01 Sidas forskningssamarbete – en granskning av SAREC (promemoria, 2001-12-07)

Vi rekommenderar att:

- Sida/SAREC träffar ramöverenskommelser med myndigheter inom forskningsområdet som Vetenskapsrådet, VINNOVA och Formas

Kvalitetssäkring av system och processer

Den interna styrningen inom Sida är komplex⁵². SAREC har successivt anpassat sig till vad som gäller inom Sida i övrigt. Fortfarande återstår dock vissa smärre skillnader bl.a. beträffande revisionsklausuler i avtal. Den kritik som Sida har fått från Riksrevisionen när det gäller brister i internkontrollen är delvis förorsakad av SAREC.

”Så arbetar SAREC” är en viktig del i kvalitetssäkringen av arbetet inom SAREC. Genom att beskriva vilka system, processer och rutiner som ska tillämpas inom avdelningen skapas förutsättningar för ett enhetligt arbetssätt. ”Så arbetar SAREC” är på vissa punkter inaktuell och den innehåller vissa avsnitt som också finns i ”Så arbetar Sida”.

SARECs medarbetare riktar mycket kritik mot de administrativa stödsystemen, särskilt Edoc. Eftersom det för närvarande inom EVU pågår dels en administrativ översyn dels en IT-översyn, som båda tar ett bredare grepp över Sida som helhet, lämnas inte här några rekommendationer beträffande dessa frågor.

Det finns oklarheter i rollfördelningen mellan SAREC och svenska samarbetspartners när det gäller frågor som exempelvis vem som svarar för internkontroll, uppföljning, riskhantering, upphandlingar av material och vilka upphandlingsregler som gäller, korruption etc. Det finns skäl att se över och tydliggöra denna rollfördelning.

SARECs budgetar för insatser är inte alltid aktivitetsbaserade, utan resurserna fördelas på grova kostnadsslag. Detta försvårar eller omöjliggör en uppföljning av effektiviteten genom någon form av cost-benefit analys av aktiviteter.

Vi rekommenderar att:

- ”Så arbetar SAREC” uppdateras så att den alltid hålls aktuell och att den endast innehåller avdelningsspecifik information
- Rollfördelningen mellan SAREC och svenska samarbetspartners ses över och förtydligas.

6.4 Organisationens kapacitet

I detta avsnitt presenteras våra slutsatser när det gäller de frågor som ska belysas enligt uppdragsbeskrivningen:

1. Hur är SAREC dimensionerat (antal tjänster på SAREC och i fält, kravprofiler etc.) för att lösa sin uppgift?
2. Vad finns det för organisationskultur och drivkrafter (historia, visioner, motivations/belöningsystem) som påverkar arbetet?

6.4.1 Dimensionering

Vår bedömning är att SAREC är underdimensionerat i förhållande till nuvarande arbetsuppgifter

⁵² Internrevisionen: Förutsättningar för styrning inom Sida (Wiveca Holmgren och Arne Svensson)

med det arbetssätt som tillämpas i dag och nuvarande ansvars- och arbetsfördelning. Den framtida dimensioneringen av SAREC är emellertid beroende av en mängd faktorer, bl a verksamhetens omfattning och bredd, ansvars- och arbetsfördelningen mellan SAREC och övriga Sida, ansvars- och arbetsfördelningen mellan SAREC och utlandsmyndigheterna, samarbetet med andra givare, insatsernas antal och storlek, avtalens längd mm.

I praktiken har inte Sidans totala personaldimensionering ökat i samma takt som biståndsvolymen och bedöms inte göra det under den närmaste framtiden heller. För att komma runt detta problem har Sida utvecklat en rad lösningar för att få verksamheten att fungera ändamålsenligt, som t ex de sakanslagsfinansierade tjänsterna och att kontraktera ut delar av verksamheten. Ett sådant exempel är LINKS.

Inom den totala ramen påverkas dimensioneringen av SAREC av vilken roll forskningssamarbetet kommer att få framöver. SARECs andel av de samlade förvaltningsresurserna förhandlas fram i en komplex process med många olika hänsynstaganden. Det finns inte förutsättningar att förvänta sig att dimensioneringen av SAREC i framtiden skulle förändras drastiskt såvida inte t ex arbetsuppgifter tas bort, med minskning av personalen som trolig följd, eller forskning blir ett profilområde, vilket borde innebära en personalförstärkning. Utmaningen för SAREC är därför att utveckla arbetssättet och skapa den flexibilitet som erfordras för att genomföra forskningssamarbetet i enlighet med mål och strategiska prioriteringar. Även fortsättningsvis finns behov av att utveckla arbetsexensiva arbetsformer för SAREC, exempelvis genom att i högre grad lägga ut arbetsintensiva arbetsuppgifter på svenska institutioner.

Enligt de interna bedömningar som har gjorts vid SAREC är fördelningen av nuvarande personalresurser i huvudsak rimlig, men en vanlig uppfattning är att antalet chefer bör kunna minska något i framtiden till förmån för en utökning av den administrativa personalen. Det förslag till ny organisationsidé som presenterats ovan bör effektivisera forskningssekreterarnas arbete, samtidigt som behovet av chefer bör minska något. Denna organisationsidé kan därmed bidra till en optimering av användandet av de samlade personalresurserna i linje med personalens egna önskemål.

Införandet av tidplanering vid Sida skapar ett bättre underlag för ledning och medarbetare att prioritera mellan arbetsuppgifterna. Processen innehåller ett antal steg årligen, där de viktigaste är att arbetsplaner för varje medarbetare utarbetas och godkännes, kontinuerlig rapportering, uppföljningssamtal, analys och åtgärder för omprioritering, samt slutsatser och vunna lärdomar inför nästa års verksamhetsplanering⁵³.

6.4.2 Organisationskultur och drivkrafter

Forskningen följer en internationell verksamhetslogik och styrs av forskarsamhällets globala normering. Den akademiska friheten betonas. En viss kollision med myndighetskulturen är oundviklig.

Att det är kontroversiellt inom Sida att forskning är en egen verksamhetsgren med en egen anslagsdelpost står klart vid intervjuerna. Trots detta kan konstateras att attityderna har förändrats märkbart på bara ett par år. Självklart kan inte en resursallokeringsmodell tillåtas skapa en fientlig organisationskultur kring forskningssamarbetet. Även om integrationsprocessen anses ha gått

⁵³ Tidplanering och tidredovisning”, Delrapport 2, Val av struktur, Arne Svensson, Professional Management, 2004-11-24

långsamt synes SAREC vara på god väg att bli en fullt ut integrerad del av Sida med bibehållande av verksamhetens särart.

Det finns inom SAREC medarbetare med ett starkt engagemang för forskning som ett medel att nå fattigdomsmålet⁵⁴. Dessa drivkrafter hos personalen skapar en potential för Sida/SAREC att även fortsättningsvis vara en ledande aktör inom forskningssamarbetet. Genom en vidareutveckling av SAREC som organisation enligt de rekommendationer vi har lämnat ovan är det vår bedömning att Sida/SAREC har förutsättningar att på ett effektivt sätt svara för verksamhetsgrenen forskning. Genom val av forskning som profilområde i en eventuell utbudskoncentration kan Sida/SAREC öka effektiviteten ytterligare, där förutsättningar finns att mobilisera en större grupp av givare som medaktörer i dessa strävanden.

⁵⁴ För en närmare beskrivning av människors drivkrafter i arbetet och hur dessa påverkar den interna styrningen se t ex Svensson: Belöningsystem (KFS, 2001). Incitamentsstrukturen inom Sida har diskuterats ingående i rapporten "Aid, Incentives, and Sustainability". Sida Studies in Evaluation 02/01.