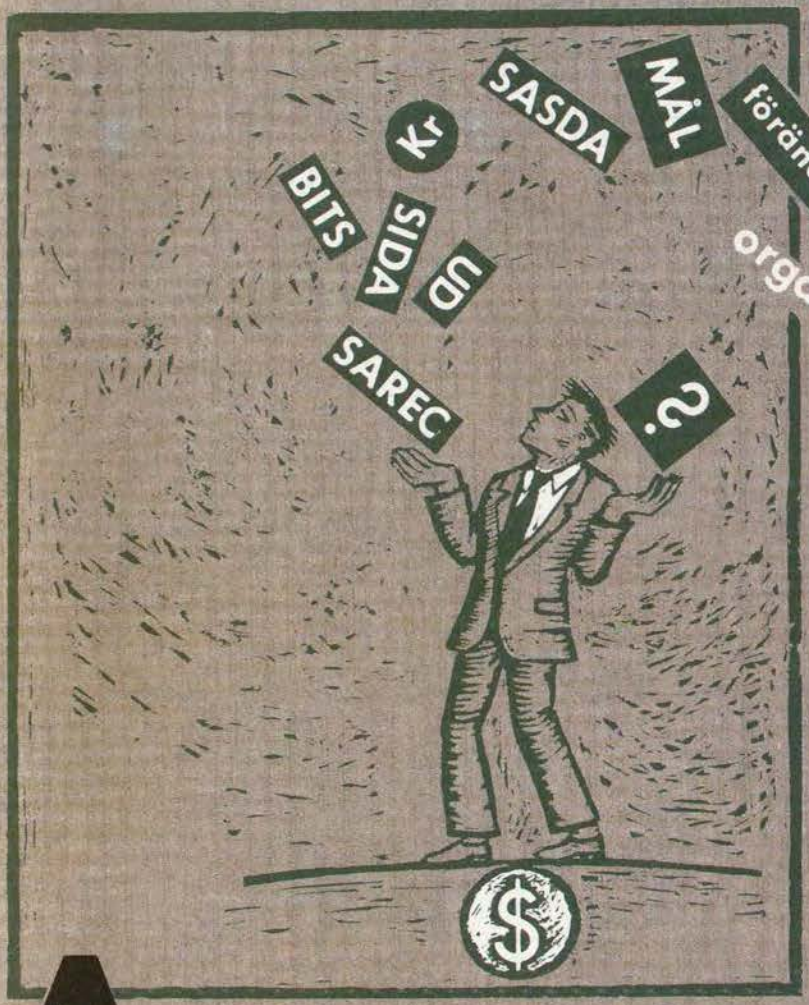


Analys och utvärdering av bistånd

BETÄNKANDE AV KOMMITTÉN
FÖR ANALYS AV UTVECKLINGSSAMARBETE

SOU 1994:102

Statens offentliga utredningar
1994:102
Utrikesdepartementet

Analys och utvärdering av bistånd

Betänkande av
Kommittén för analys av utvecklingssammarbete
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13747-X
ISSN 0375-250X

Statsrådet
Alf Svensson

Regeringen bemyndigade den 7 maj 1992 statsrådet Alf Svensson att tillkalla en kommitté för utvärdering och analys inom det biståndspolitiska området.

Med stöd av bemyndigandet utsågs en kommitté genom beslut den 1 juni, 22 juni och 23 september 1993. Kommittén har antagit namnet Kommittén för analys av utvecklingssamarbete (KAU).

Kommitténs kansli, Sekretariatet för analys av utvecklingssamarbete (SAU), inledde sitt arbete i april 1993. Till SAU har varit knuten en referensgrupp med företrädare för Utrikesdepartementet, biståndsmyndigheterna och Riksrevisionsverket. KAU:s och SAU:s sammansättning framgår av bilaga 2.

Härmed överlämnas kommitténs betänkande "Analys och utvärdering av bistånd". Reservation har lämnats av ledamöterna Bahrke och Mattsson. Särskilt yttrande har dessutom lämnats av ledamoten Bahrke.

Kommittén kommer senare att i en slutrapport redovisa resultaten av de studier som den låtit genomföra.

Stockholm i juni 1994

Ingemar Mundebo

Sigvard Bahrke	Mårten Carlsson	Gudrun Dahl
Johan Gärde	Benny Hjern	Sven Holmberg
Bo Karlström	Britt-Marie Mattsson	Torbjörn Pettersson
Kristina Svensson		

/Claes Sandgren
Olle Edqvist
Enrique Ganuza

Innehåll

Bilagor

Sammanfattning

Kommittén för analys av utvecklingssamarbete (KAU) inledde sitt arbete för ungefär ett år sedan. Enligt direktiven (1992:59) är uppdragets syfte att ge regeringen ett bättre underlag för den fortlöpande effektiviseringen av biståndet och biståndsadministrationen. Vi har riktat in vårt arbete dels på det nu föreliggande betänkandet och dels på ett dussintal särskilda studier. I detta betänkande koncentrerar vi oss på uppdraget enligt direktiven att överväga "hur verksamheten med övergripande utvärdering och analys inom biståndsområdet bör bedrivas på längre sikt". Uppdragets inriktning och avgränsning kommenteras i *kapitel 1*.

De nämnda studierna rör biståndet och biståndsadministrationen med tonvikt på effektivitetsfrågor. Vissa studier ligger till grund för våra överväganden i betänkandet. I bilaga 7 redovisar vi preliminärt och i korthet resultaten av flertalet studier. Vi kommer senare i år att redovisa resultaten av studierna i en sammanfattande rapport.

I *kapitel 2* pekar vi bland annat på att förutsättningarna för biståndspolitiken ändrats på ett genomgripande sätt under senare år och att biståndets effektivitetsproblem kommit i fokus. Vi menar att det krävs en stor öppenhet för en omprövning av biståndspolitiken, att biståndssystemets analytiska kapacitet och förändringsbenägenhet måste förstärkas och att effektivitetsfrågorna måste ges en ökad uppmärksamhet på alla nivåer i systemet.

Därnäst, i *kapitel 3*, behandlar vi lärande och förändring inom organisationer, särskilt biståndsmyndigheterna. Vi analyserar också begreppen effektivitet och kvalitet på biståndsområdet och vad som krävs för att få till stånd en bättre effektivitetsstyrning. Kapitlet avslutas med en diskussion av utvärderingars funktioner (lärande; resultatredovisning; och styrning) och av förutsättningarna för att utvärderingar skall få större genomslag på biståndsområdet.

I *kapitel 4* lämnas en redogörelse för svenska erfarenheter av utvärdering och policyanalys. Redogörelsen avser dels erfarenheter inom biståndsområdet och dels erfarenheter inom några andra politikområden. I *kapitel 5* återges några utländska erfarenheter av utvärdering och policyanalys på biståndsområdet.

I *kapitel 6* redovisar vi våra överväganden och förslag.

Vi behandlar inledningsvis *mottagarländernas roll* i utvärderingsarbetet (6.1). Vi framhåller bl.a. följande. Biståndet bör utgöra en integrerad del av mottagarländernas statsbudgeter. Länderna bör ha egna system för utvärdering. Givarländerna bör se till att biståndsflödena granskas och redovisas på samma sätt

som interna medel. Stöd till uppbyggnaden av mottagarländernas utvärderingsfunktioner bör ingå i utvecklingssamarbetet. Resultatgenomgångar och utvärderingar, som genomförs på svensk sida, bör göras så att ett mottagarperspektiv beaktas, presentationen är mottagarvänlig och slutsatserna är operativa även från mottagarsynpunkt.

Vi övergår därefter till att behandla *biståndsmyndigheterna och Utrikesdepartementet* (6.2).

I fråga om *SIDA* framför vi följande synpunkter. Myndigheten har inte lyckats att bygga upp ett sätt att arbeta som ger lärandet en tillräckligt framträdande roll i arbetet. Inte heller är projektbedömningar och uppföljningar utformade så att utvärderingsarbetet kan bygga på en stabil grund. Skärpta krav bör ställas på projektförberedelserna, särskilt projektbedömningarna. En systematisk insamling av information bör bedrivas under projektgenomförandet. När ett projekt avslutas bör en projektrapport ställas samman. Projektslutrapporterna kan läggas till grund för en fördjupad resultatanalys. SIDA:s utvärderingsfunktion bör ges en starkare och mer oberoende ställning inom verket.

Vad sedan gäller *BITS, SwedeCorp och SAREC* har vi följande förslag till förbättringar. Deras utvärderingar ger ett bra beslutsunderlag för organisationerna men bör i högre grad relatera insatser och projektmål till övergripande målsättningar för biståndet. Också analysen på sektornivå bör fördjupas. Myndigheterna bör förstärka projekthanteringen på ungefär samma sätt som förordas för SIDA:s del.

Utrikesdepartementet bör prioritera sin strategiska uppgift och förtydliga de olika styrinstrumentens roll och inbördes samband. Departementets enhet för multilateralt bistånd bör särskilt stärka sin förmåga att bedöma de internationella organisationernas strukturer, funktionssätt och arbetssätt m.m. I en sådan organisationsanalys bör också ingå en analys av metoderna för att åstadkomma förändringar i de internationella organisationerna.

Vi berör också betydelsen av *internationellt samarbete* på utvärderingsområdet. Gemensamma utvärderingar och gemensamt metodarbete liksom gemensamma ansträngningar att bygga upp utvärderingssystem i mottagarländerna är exempel på internationell samverkan som bör främjas. Särskilt det nordiska samarbetet bör kunna fördjupas.

Enskilda organisationer, som uppbär allmänna medel för sin biståndsversamhet, måste kunna redovisa resultaten av sin verksamhet, i första hand till SIDA. De bör ha en utvärderingsverksamhet som är rimlig med hänsyn till de bidrag som de mottar. Ju större andel det statliga stödet utgör av en organisations

verksamhet, desto större blir ansvaret för SIDA att försäkra sig om att medlen används väl.

I det därpå följande avsnittet (6.3) lämnar vi förslag till inrättandet av ett organ för utvärdering och policyanalys. Vi föreslår att organet ges namnet *Sekretariatet för analys av utvecklingssamarbete*, på engelska *Secretariat for Analysis of Swedish Development Assistance*, och att den engelska förkortningen SASDA används för sekretariatet.

SASDA skall tillgodose behovet av utvärdering och policyanalys rörande biståndets långsiktiga och principiella problem, med tonvikt på biståndets effektivitetsproblem. Verksamheten skall ses som ett komplement till det analysarbete som redan bedrivs, bland annat inom biståndsmyndigheterna, inte som ett substitut.

SASDA:s verksamhetsområde skall omfatta såväl det internationella utvecklingssamarbetet som samarbetet med Öst- och Centraleuropa.

Den nya organisationens mål bör vara att bidra till att förbättra biståndets kvalitet och effektivitet. I det syftet skall SASDA förbättra underlaget för beslut i strategiska, långsiktiga och övergripande biståndsfrågor. SASDA skall bidra till metod- och teoriutveckling inom biståndsområdet och också analysera organisations- och systemfrågor. Vid sidan härav är en uppgift att sprida kännedom om resultaten av biståndsverksamheten.

SASDA inrättas som ett sekretariat. Verksamheten bör omprövas förutsättningslöst efter förslagsvis sex år. Kommittéformen är lämplig för verksamheten.

SASDA bör ledas av en styrelse, som står som en garant för verksamhetens oberoende. Styrelsens uppgift är främst att övergripande svara för verksamheten och att besluta om de studier som skall göras. Till sekretariatet knyts ett kansli med tre till fem tjänstemän. Sekretariatet bör ha en budget om 11-15 miljoner kronor.

I ett särskilt avsnitt (6.4) lämnas förslag till huvuddragen i ett *verksamhetsprogram* för det nya organet.

Vi behandlar därefter behovet av en förbättrad *statistik* på biståndsområdet (6.5). Den i dag tillgängliga statistiken har flera brister som allvarligt försvårar studier av biståndets ändamålsenlighet och kostnadeffektivitet. Sveriges internationella utvecklingssamarbete bör inkluderas i Sveriges officiella statistik (SOS) och det bör skapas ett sektorsgemensamt statistiksystem som innehåller de erforderliga statistiska uppgifterna.

Avslutningsvis överväger vi behovet av en förstärkning av *forskningen om bistånd* (6.6). Forskning behövs för metodologisk kunskap och kompetens och

forskarvärlden är en viktig bas för rekrytering av utvärderare. Biståndsforskningen är liten vid svenska institutioner. Forskningen om bistånd bör förstärkas. SAREC:s svenska ram bör tillföras tre miljoner kr per år som är öronmärkta för forskning om bistånd.

Ledamöterna Bahrke och Mattsson har reserverat sig mot förslaget att inrätta ett organ för utvärdering och policyanalys. I ett särskilt yttrande föreslår Bahrke att det inrättas ett organ vars uppgift är att ge biståndsministern råd.

Summary

The Committee for the Analysis of Swedish Development Aid (KAU) began work about a year ago. The Directive which set it up (1992:59) states that the aim is to give the government a better basis for continuing improvement in the effectiveness of aid and the administration of aid. We comment on the orientation and definition of the brief in *chapter 1*.

We have aimed our work partly at the preparation of this report and partly at carrying out a dozen or so individual studies. This report concentrates on our brief in the Directive to consider 'how the work of overall evaluation and analysis in the area of aid should be handled in the longer term'.

The individual studies concern aid and the administration of aid, with the emphasis on questions of effectiveness. Some of the studies have provided the basis for our conclusions in the report. Appendix 7 gives a short preliminary report of the results of most of them. A summary report later this year will present the results.

In *chapter 2* we show, among other things, that the conditions of aid policy have changed radically in recent years and that the issue of the effectiveness of aid has focused attention. We suggest that great openness is needed for a review of aid policy, that the analytical capacity and capacity for change in the aid system must be strengthened, and that questions of effectiveness must be given greater attention at all levels.

Chapter 3 deals with learning and change within organizations, in particular the aid authorities. We also analyse the concepts of effectiveness and quality in the aid area and what is needed to achieve better management by the use of the concept of effectiveness. The chapter ends with a discussion of the functions of evaluations (learning, reporting and management) and of the conditions for evaluations to have more impact in the aid field.

Chapter 4 gives an account of the Swedish experience of evaluation and policy analysis, partly from the field of aid and partly from other policy areas. *Chapter 5* reports some other countries' experience in the field of aid.

In *chapter 6*, we report our conclusions and proposals.

First the *role of the recipient countries* in evaluations is considered (6.1). We call attention to the following points, among others. Aid should be an integral part of recipient countries' state budgets. They should have their own systems of evaluation. Donor countries should see to it that aid flows are examined and accounted for in the same way as domestic resources. Support for building up

their evaluation role should be part of development co-operation. Scrutiny of results and evaluations carried out on the Swedish side should be done in such a way that the recipient's point of view is taken into account, they are presented in a way that is accessible to the recipient, and the conclusions are applicable from the recipient's point of view.

We go on to consider the *aid authorities and the Ministry for Foreign Affairs* (6.2).

As regards *SIDA*, our view is that the authority has not succeeded in building up a method of work which gives learning a sufficiently prominent role, nor are project assessment and follow-up so designed that there is a sound basis for subsequent evaluation. Requirements for preparation of projects and especially project assessments should be more stringent. There should be systematic data collection while projects are in progress. Projects should be reported when they finish: these reports will be the basis for more thorough analysis of results. SIDA's evaluation function should be given a stronger and more independent role within the body.

As regards *BITS, SwedeCorp and SAREC*, we have the following proposals for improvements. Their evaluations provide a good basis for decision for the organizations, but should relate funding and the goals of projects more closely to the overall objectives of Swedish aid. Analyses at sectoral level should also go deeper. Project management should be strengthened in broadly the same ways as specified for SIDA.

The Ministry for Foreign Affairs should give priority to its strategic role and make clear the role of the various means of guidance and their mutual relations. Its unit for multilateral aid in particular should enhance its capacity to assess the structures, ways of working and so on of the international organizations. This organizational analysis should include analysis of the ways of achieving change in the international organizations.

We deal also with the importance of *international co-operation* in evaluation. Examples of the type of international co-operation which should be promoted are joint evaluations, common methods of working and a common effort to build up evaluation systems in recipient countries. It should be possible in particular to enhance Nordic co-operation.

Non-governmental organizations which receive state support must be able to report results, in the first place to SIDA. They should have an evaluation function in proportion to the aid they receive. The greater the share of state support in their work, the greater is SIDA's responsibility to ensure that the resources are used well.

The next section (6.3) proposes the setting up of a body for evaluation and policy analysis. We propose that it should be called the *Secretariat for Analysis of Swedish Development Assistance* and that the English initials (SASDA) be used.

SASDA should meet the need for evaluation and policy analysis of long-term problems and questions of principle, with the emphasis on questions of the effectiveness of aid. It should be seen as complementing the work of analysis which is already done, among others by the aid authorities, and not as a substitute.

It should cover international development co-operation and co-operation with Central and Eastern Europe.

The objectives of the new organization should be to contribute to the quality and effectiveness of aid. To this end, SASDA should improve the available basis for decisions on strategic, long-term and overall issues. It should contribute to the development of methodology and theory in the aid field and carry out analyses of organizations and systems. A related task will be disseminating information about the results of aid efforts.

SASDA will be set up as a secretariat. It is proposed that its work will be reviewed after six years. The committee model will be appropriate.

SASDA should be led by a board which will guarantee the independence of its work and whose primary task will be overall responsibility for the work and decisions on studies to be carried out. The secretariat will have an office with three to five staff and a budget of 11-15 million Swedish kronor.

A separate section (6.4) gives proposals for the main features of the *work programme* of the new body.

We then deal with the need for improved *statistics* in the aid field (6.5). There are several deficiencies in the statistics available today, which are a serious impediment to studies of the effectiveness and cost-efficiency of aid. International co-operation should be included in Sweden's Official Statistics (SOS) and there should be a common cross-sectoral statistical system which covers the requisite statistical information.

Finally we consider the need to strengthen *research on aid* (6.6). Research is needed to provide methodological understanding and competence, and the research world is an important base for recruitment of evaluators. Little research on aid is being done in the Swedish universities and research institutes, and it should be strengthened. SAREC's budget for Sweden should be allotted an extra three milion kronor per year earmarked for research on aid.

Committee members Bahrke and Mattsson reserve their position on the proposal for the introduction of a body for evaluation and policy analysis. Bahrke in a separate statement proposes a body with the function of advising the Minister responsible for aid.

Kapitel 1. Inledning

1.1 Inriktning i stort

Vårt uppdrag har enligt regeringens direktiv (1992:59) syftat till att ge regeringen ett bättre underlag för den fortlöpande effektiviseringen av biståndet och biståndsadministrationen. Våra direktiv, som redovisas i sin helhet i bilaga 1, är allmänt hållna. Vi har valt att ge arbetet följande inriktning.

Vi har i det föreliggande betänkandet tagit fasta på uppdraget enligt direktiven att överväga "hur verksamheten med övergripande utvärdering och analys inom biståndsområdet bör bedrivas på längre sikt".

Parallellt härmed har vi låtit genomföra ett dussintal studier rörande biståndet och biståndsadministrationen med tonvikt på effektivitetsfrågor. Flertalet av dessa studier är slutförda eller befinner sig i slutskedet. Men några studier blir inte klara förrän vid årets slut. För en beskrivning av studieprogrammet och en förteckning över publicerade studier hänvisas till bilaga 7 respektive bilaga 8. Resultaten av studierna redovisas i en sammanfattande rapport som vi kommer att avlämna senare i år.

Kommittén tillsattes ungefär ett år efter det att regeringen beslutade om att den skulle tillkallas. Den knappa tiden har inte medgett så grundliga diskussioner om studieprogrammet som vi skulle ha önskat. Kommitténs kansli, Sekretariatet för analys av utvecklingssamarbete (SAU), inledde sin verksamhet några månader före kommittén och har i huvudsak svarat för uppläggningen av studieprogrammet.

Kommittén, som inledde sitt arbete den 11 juni 1993, har haft nio sammanträden. Den 7 oktober 1993 hölls en hearing med biståndsmyndigheterna om deras system för att säkra kvalitet och effektivitet. Ledamöter av KAU har besökt bland annat Guinea-Bissau, Nicaragua och Tanzania.

Tre frågeställningar nämns särskilt i direktiven, nämligen dels frågor som rör effektiviteten i det svenska biståndspolitiska systemet, dels frågor om hur effektivt det svenska biståndet är som medel för att uppnå de uppställda målen, och dels frågor om i vilken utsträckning och på vilket sätt biståndet påverkar u-ländernas samhällsutveckling i stort. Vi har behandlat dessa frågor i detta betänkande och i de särskilda studier som slutförts och som är under arbete. Vi har emellertid inte med den tidsram inom vilken vi arbetat kunna göra några mera djupgående analyser av samtliga dessa områden, i synnerhet inte beträffande den tredje frågeställningen.

1.2 Avgränsningar i uppdraget

Som nämndes koncentrerar vi oss i detta betänkande på "övergripande utvärdering och analys inom biståndsområdet". Vi har därvid kunnat knyta an till förslag och överväganden, som lämnades i biståndsorganisationsutredningens betänkande (SOU 1990:17) och i Bra beslut (Ds 1990:63).

Under senare tid har det bedrivits ett omfattande utredningsarbete om den mål- och resultatorienterade styrningen på biståndsområdet. Styrningen av biståndet var en huvudfråga för kommittén rörande styrnings- och samarbetsformer i biståndet (SOU 1993:1). Också för Biståndsförvaltningsutredningen, vars arbete bedrivits parallellt med vårt, var styrningen av biståndet en huvudfråga (SOU 1994:19). Vi har mot den bakgrunden valt att avstå från att göra särskilda studier av styrningsfrågorna. Avgränsningen har företagits efter samråd med ledningen för Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete.

Innebörden av de definitioner och begrepp, som vi använder, redovisas i bilaga 3.

Kapitel 2. Nya förutsättningar för biståndspolitiken

Riksdagen beslöt för 30 år sedan - på basis av den klassiska propositionen 1962:100 - att det övergripande målet för biståndspolitiken skulle vara "att höja de fattigaste folkens levnadsnivå". Det skulle ske genom att "stimulera (mottagarländerna) till egna insatser" och genom att "medverka till en samhällsutveckling i politiskt demokratisk och socialt utjämnande riktning". Solidaritet med de fattiga länderna sågs som huvudmotivet för biståndet. Riksdagen har sedermera preciserat målen för biståndet:

- resurstillväxt
- ekonomisk och social utjämning
- ekonomisk och politisk självständighet
- demokratisk samhällsutveckling
- framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön

Det råder en bred enighet om målen för biståndspolitiken. Däremot har förutsättningarna för politiken ändrats i flera avseenden på senare år. Vi kommer inledningsvis att i korthet peka på de viktigare utvecklingstendenserna.

2.1 Politiska, ekonomiska och andra förändringar

Sovjetväldets upplösning och kommunismens sammanbrott har ändrat förutsättningarna för det internationella samarbetet. En samverkan på det internationella planet som tidigare blockerades av det kalla kriget har blivit möjlig. De mänskliga fri- och rättigheterna har förstärkts i stora delar av världen och många länder befinner sig i en löftesrik övergång till demokrati. Det förhållandet att två stormaktsblock inte längre står emot varandra är gynnsamt för förutsättningarna att bedriva ett effektivt utvecklingssamarbete. Det finns inte längre samma skäl för givarländer att avstå från att ta ställning i frågor om val av politiskt system i mottagarländerna. Det öppnar möjligheter att ställa krav på mottagarländernas utvecklingspolitik.

Men de globala maktrelationernas förändring har också bidragit till en fragmentarisering och instabilitet. Nationalistiska strömningar griper omkring sig. Det internationella samfundet har visat sig oförmöget att bemästra en rad inbördeskrig som bottnat i bl.a. etniska motsättningar. FN har trots sitt ökade handlingsutrymme bara punktvis kunnat fungera som en motkraft.

Vid sidan härav har en rad andra problem trängt sig på med allt större kraft. Miljöproblemen både på lokal, nationell, regional och global nivå är av

grundläggande betydelse för långsiktig överlevnad men ofta också omedelbart viktiga för jordbruksproduktion, skogsbruk, naturresursutnyttjande samt för människors hälsa.

Till de på senare tid uppmärksammade problemen hör också narkotikahandeln och AIDS liksom flyktingrörelser och annan migration - för att nämna bara några av de frågeställningar som kräver internationell samverkan i vilka bistånd spelar en framträdande roll.

Förutsättningarna för det internationella utvecklingssamarbetet har vidare förändrats av kommunikationsteknologins utveckling. Kunskaper och insikter får en större och snabbare spridning och möjligheterna att utöva politisk och religiös påverkan över nationsgränserna har ökat.

Planekonomiernas misslyckanden - liksom framstegen i bland annat Sydostasien - har lett till en reviderad syn på statens roll och planeringens möjligheter. En starkt ökad tilltro till marknadsmekanismerna är märkbar i snart sagt hela tredje världen. Många länder befinner sig i en besvärlig övergång från ett reglerat system med planinslag till ett marknadsdominerat system. Analysen av detta övergångsskede försvåras av att den har ringa erfarenheter och begränsad teoribildning att falla tillbaka på.

Differentieringen av syd har förstärkts. Särskilt påtagliga är vissa asiatiska staters framsteg och den stagnation som präglar det subsahariska Afrika. Tillväxten i Asien uppgår till i genomsnitt sex procent per år. I Afrika söder om Sahara lever numera inemot halva befolkningen i absolut fattigdom. Det är alarmerande att det bara är i östra Asien och sydöstra Asien som antalet arbetstillfällen stiger i takt med arbetskraftens ökning.

De gängse uppfattningarna i väst om Östeuropa har visat sig vara illa underbyggda. Bl.a. fattigdomen och miljöförstöringen är vida mer utbredda än man föreställt sig.

Industriländernas ekonomiska utveckling under de senaste åren har kännetecknats av en djupgående recession och fortsatt höga arbetslöshetstal. Recessionen har bidragit till fallande priser på u-ländernas råvaruexport och stagnerande nettoresursöverföringar från i-länder till u-länder även om de privata kapitalflödena ökat starkt till vissa regioner i syd. De fattigaste u-ländernas skuldbörda kvarstår som ett allvarligt utvecklingshinder.

2.2 Nya kunskaper om utvecklingsprocessen

På senare år har publicerats en rad studier som analyserar utvecklingsprocessen. Samtidigt har utvecklingsbegreppet nyanserats; ren tillväxt har tonats ned något till förmån för miljömässig bärkraftighet, demokrati och mänskliga rättigheter.

I diskussionen om utvecklingens drivkrafter betonas alltmer följande faktorer.

- Väl fungerande institutioner - såväl statliga som enskilda - är en nyckelfaktor för alla samhällssektorer. Hit hör ett institutionellt ramverk; klara äganderätt-strukturer; en förvaltning som kännetecknas av ansvarstagande och öppenhet; en rättsstat.
- Det är angeläget att staten, marknaden och det civila samhället samspelar på ett balanserat sätt. En aktiv stat behövs som stödjer marknaden och motverkar dennas begränsningar och misslyckanden; värnet om miljön är ett viktigt exempel. Uppgiften att producera och sälja varor och tjänster bör däremot anförtros marknaden. Det civila samhället har ett värde i sig men fungerar också som ett komplement och en motvikt till stat och marknad.
- Investeringar i humankapital, dvs. utbildning och hälsovård, är betydelsefulla för både tillväxt och utjämning.
- Investeringar i fysisk infrastruktur, dvs. kommunikationer, vatten och avlopp m.m. är en central offentlig uppgift.
- Goda förutsättningar för näringslivet är en avgörande tillväxtfaktor. Häri ingår en öppenhet för utländska investeringar, frihandel och ny teknik.
- Det krävs en god makroekonomisk politik. Det innebär en kontrollerad statsbudget, inflationskontroll och en realistisk växelkurs i förening med en effektivisering av den offentliga sektorn och en ökad marknadsorientering.

2.3 Nya kunskaper om bistånd

Vårt tänkande om utvecklingsprocessen har alltså berikats i vissa avseenden. Det är likväl svårt att säga varför utvecklingen skjutit fart i vissa länder, i andra inte. Det står emellertid klart att utvecklingsprocessen måste vara internt genererad. Biståndet kan lämna ett bidrag till den processen bara på marginalen.

Några decenniers erfarenheter av utvecklingssamarbete har gett oss stegvis fördjupade kunskaper om vad som utgör "bra bistånd", även om vi fortfarande trevar oss fram. Insikterna kan diskuteras under tre punkter:

- Utvecklingsbiståndet ger goda resultat bara om *förutsättningarna* är goda. Hit hör bl.a. en sund makroekonomisk och institutionell miljö i mottagarlandet och ett också i övrigt gott styrelseskick. Det är också betydelsefullt att givare

och mottagare har samma mål för samarbetet och att detta knyter an till landets egna utvecklingsansträngningar.

- Beträffande biståndets inriktning, dvs. *vad* som ges stöd, visar erfarenheterna att kapacitetsuppbyggnad, investeringar i humankapital och investeringar i infrastruktur är lämpliga ändamål för bistånd. Också betalningsbalansstöd som möjliggör strukturanpassning kan ge goda resultat. Bistånd till produktion som sådan (industri samt skogs- och jordbruk) har sällan varit framgångsrikt. Biståndets uppgift bör i högre grad vara att bidra till ett bättre resursutnyttjande i mottagarländerna än till ytterligare utökning av deras produktionskapacitet.
- Samarbetets utformning, dvs. *hur* det bedrivs, är betydelsefull. En grund för samarbetet måste vara en helhetssyn på landets utveckling och på de berörda sektorerna. En annan bör vara strävan att erkänna och befästa alla befolkningsgruppers roll i produktionen och de politiska processerna, oavsett kön och etnicitet. Mottagarlandets engagemang och ansvarstagande är avgörande liksom dess egen resursmobilisering. Behovet av samordning och koncentration är andra faktorer som är viktiga för samarbetets resultat.

2.4 Biståndets brister

Utvecklingssamarbetet har avkastat goda resultat på en rad områden, bland annat inom utbildnings- och hälsosektorerna. Samtidigt har erfarenheterna visat att samarbetet är långt mer komplicerat än man ursprungligen föreställde sig. Biståndets brister har med tiden kommit att avteckna sig allt tydligare. Det är naturligt att i detta sammanhang rikta uppmärksamheten mot bristerna. Flera av dem hänger samman främst med omständigheter på mottagarsidan.

- Bistånd till de fattigaste och mest biståndsberoende länderna kommer i former - många projekt från ett stort antal givare, med specifika villkor - som försvårar för mottagarna att samordna biståndsflödena men också försvårar planeringen och genomförandet av administrativa kärnuppgifter. Detta leder i sin tur till misshushållning av biståndsmedel, samtidigt som det ökar möjligheterna till korruption.
- Det har ofta visat sig att få politiker i mottagarländerna accepterar den fattigdomsinriktning och andra mål som biståndsgivarna betonar. Biståndsflödena kan därmed styras på sätt som skiljer sig från givarnas preferenser. Motstridiga målsättningar skadar effektiviteten.
- Långsiktiga samarbetsavtal har praktiserats av de flesta biståndsgivarna. Men om gåvobistånd genom offentliga kanaler lämnas under långa tider - flera årtionden - så finns det en tilltagande risk för att mottagarländerna och deras

beslutsfattare blir allt mer beroende av bistånd. Detta beroende kan vara både ekonomiskt och mentalt. Det blir då svårare för ett biståndsberoende land att föra en politik som leder till oberoende, vilket ju är ett av de svenska biståndspolitiska målen.

- En speciell form av biståndsberoende är den som uppstår när biståndsflödena är mycket stora i relation till u-landets övriga internationella transaktioner. Biståndet kan då driva upp växelkursen till en sådan nivå att den gör export och importkonkurrens olönsam. Detta minskar i sin tur möjligheterna till en självständig och balanserad ekonomisk utveckling i det biståndsmottagande landet.
- Biståndet och dess former för överförande har i många fall varit skadliga för incitamentsstrukturen i mottagarländerna. Det har ryckt undan grunden för sparande och en effektiv produktion. Skadas incitamentsstrukturen, äventyras också verksamhetens bärkraftighet.

Andra problem och brister som minskar biståndets effektivitet berör primärt givarsidan. Följande exempel kan nämnas.

- Givarsamfundets svårigheter att samordna sina insatser gör absorptionen av bistånd svårhanterlig. På liknande sätt finns en obenägenhet hos många givare att skära ned antalet projekt och att koncentrera biståndet inom länderna, vilket också försvårar biståndshanteringen för mottagaren.
- Många givarländer tillämpar en s.k. landprogrammering, som innebär att på förhand bestämda belopp varje år avsätts för varje mottagarland. Systemet kan leda till att en förbrukning av det avsatta beloppet ses som ett tecken på effektivitet med följd att kvaliteten på medlens användning blir lidande. Sverige är ett exempel på detta såtillvida som enprocentsmålet blivit ett informellt "utbetalningsmål" med diskutabla konsekvenser för verksamhetens effektivitet.
- Som en brist på givarsidan får också ses obenägenheten att ställa krav på resultat av utvecklingssamarbetet. För svensk del har även förelegat en otydlighet som hängt samman med vår ovilja att ta ställning i frågor av grundläggande betydelse för mottagarländernas utvecklingspolitik.
- Biståndspolitiken har påverkats av säkerhetspolitiska, kommersiella och andra givarorienterade motiv, vilket varit skadligt för effektiviteten.
- Slutligen finns brister hos givarorganisationerna, bland annat vad gäller förmågan att lära av misstag och korrigera felbedömningar.

2.5 Ökad vikt vid biståndets effektivitet

Biståndets effektivitet har under senare år kommit att inta en allt mer central plats i biståndsdebatten. Effektivitetsfrågorna och behovet att redovisa resultat har bl.a. varit ett återkommande tema på de senaste årens högnivåmöten med OECD:s biståndskommitté (DAC).

I den internationella debatten har uppmärksamheten riktats mot effektivitetsproblemen därför att det har visats att biståndspolitiken kan förbättras med följd att betydande effektivitetsvinster står att hämta på biståndsområdet. Men uppmärksamheten skall också ses mot bakgrund av att en misstro mot biståndets effektivitet tycks växa fram hos allmänheten.

Misstron gör uppenbarligen biståndspolitiken sårbar. Den utgör en grund för att ifrågasätta en generös biståndspolitik som sådan. Den kan favorisera kortfristiga, "populära" insatser på det långsiktiga samarbetets bekostnad. Och den kan leda till att givarländernas egenintresse tillåts bli styrande för biståndspolitikens utformning.

2.6 Slutsatser

Den översikt, som vi givit i det föregående, illustrerar att förutsättningarna för biståndspolitiken ändrats på ett genomgripande sätt under senare år. Den belyser också att en stor osäkerhet omgärdar biståndspolitiken. Såsom påpekas i en studie[1], som vi låtit genomföra, befinner sig denna i ett svårbedömt övergångsskede.

Det internationella givarsamfundet har under det senaste decenniet modifierat biståndspolitiken i flera avseenden. Stödet till strukturanpassning samt till institutions- och kapacitetsuppbyggnad är de kanske viktigaste exemplen. Också Sverige har slagit in på den vägen. Det bör också nämnas att landramarnas storlek kommit att bestämmas allt mer av planeringsläget i respektive land, varför utbetalningstrycket avtagit. Det är av största vikt att öppenheten för en *omprövning* av biståndspolitiken upprätthålls. Det gäller både policynivån och genomförandenivån.

Det finns också en allt öppnare attityd till att förutsättningslöst diskutera biståndspolitiken. Det talar för att det bör vara möjligt att fortsätta anpassningen

1 Helge Hveem and Desmond McNeill, *Is Swedish Aid Rational? A Critical Study of Swedish Aid Policy in the period 1962-1994*, SASDA Report No. 2, 1994.

av politiken till de nya förutsättningarna. I botten av en sådan förnyelse måste ligga en fördjupad analys av biståndets förutsättningar och möjligheter. Vi anser därför att systemets *analytiska kapacitet* måste förstärkas.

Inte minst biståndets brister motiverar förstärkta resurser för utvärdering och analys. Svårigheterna att komma till rätta med bristerna, trots att medvetenheten om dessa börjat bli allt mer spridd, pekar på att också systemets *förändringsbenägenhet* måste stärkas. Den resultatorienterade styrningen måste drivas med kraft på biståndsområdet, om det skall vara möjligt att omsätta erfarenheter och insikter i praktisk handling.

I det nu sagda ligger att biståndets *effektivitetsproblem* måste ges ökad uppmärksamhet på alla nivåer i systemet. En ökad effektivitet är en förutsättning för att biståndsarbetet skall kunna svara mot de krav som ställs på den. En ökad effektivitet är också en förutsättning för att biståndsviljan och biståndsbudgeten skall kunna bibehållas på en hög nivå.

Kapitel 3. Att lära och förändra - Biståndets effektivitet

3.1 Att lära i biståndsarbetet

Biståndsorganisationerna i Sverige kännetecknas av att de hanterar stora ekonomiska resurser i komplexa situationer där inte ens de direkt inblandade har tillräckligt inflytande eller ens insyn och kunskaper för att kunna utöva effektiv kontroll. Ett dominerande värde i det svenska biståndet är därtill respekt för mottagarens integritet och kontroll över de medel som biståndet ställer till förfogande. För att biståndsorganisationerna skall kunna sköta sin uppgift effektivt med de tillgängliga, knappa, personalresurserna måste de arbeta decentraliserat. Allt detta omöjliggör central styrning genom detaljerade instruktioner och order.

Beroendet av omvärlden och framför allt de genomförande organisationerna är mycket starkt. Merparten av biståndet slussas genom andra organisationer (konsultorgan, andra givarorganisationer eller mottagarens statsapparat) på ett sådant sätt att det är svårt att följa upp och kontrollera användningen ens för den ansvarige handläggaren. Det uppstår i praktiken starka ömsesidiga beroendeförhållanden och bindningar mellan de ansvariga handläggarna i biståndsorganisationen och de utförande eller mottagande organisationerna. Detta leder till att vi har organisationer där de enskilda handläggarna eller handläggargrupperna i praktiken uppfattar sig som minst lika styrda av "kunden" (mottagaren eller konsulten) som av de överordnade organen.

Inom biståndet finns det en tendens att överväldigas av behovet av kunskap om de miljöer och länder där biståndet arbetar och att koncentrera uppmärksamheten på mottagarsidan och att försumma att granska den egna verksamheten. En bättre kunskap om mottagarna är naturligtvis utomordentligt viktig och uppgiften är formidabel - svenskt bistånd är aktivt i närmare 70-talet länder. Emellertid är det också viktigt att på samma kritiska och systematiska sätt skapa *kunskap om de egna verksamheterna*, kunskap om biståndsarbetets förutsättningar, verkningar, problem och begränsningar i olika miljöer och sammanhang. Biståndsorganisationerna måste alltså inte bara studera förhållandena i sitt arbetsområde utan framför allt samspelet mellan dessa och de egna insatserna. Detta studium av det egna arbetet bör göras med samma kritiska blick som man använder för att analysera mottagaren av och omständigheterna kring biståndet. Hur kan då detta göras?

Som en följd av att biståndsorganisationerna uppvisar drag av nätverksorganisationer, så krävs det att de centrala nivåerna skapar sin egen kunskapsprocess (se bilaga 4 för en diskussion om organisationers struktur och lärande). Vissa övergripande frågor kommer aldrig att ställas av de genomförande enheterna, ty de ses inte i det perspektivet i det praktiska arbetet.

Enligt vår mening är det centrala kunskapsinhämtandet och analysen i biståndsarbetet eftersatt i Sverige. Detta gäller framför allt på departementsnivå men också i varierande utsträckning inom de olika biståndsorganen. Till detta återkommer vi i kapitel 6.

3.2 Effektivitet och kvalitet i biståndet

3.2.1 Biståndets övergripande mål och effektivitetskravet

Vikten av effektivitet i biståndet är ett återkommande tema i den internationella biståndsdebatten. I kapitel 2 konstaterade vi att effektivitetsfrågorna kommit att få en central plats i diskussionerna om bristerna i biståndet. Våra direktiv är ett uttryck för samma tankegång. Mot den bakgrunden är effektivitetsbegreppet centralt för vårt betänkande och kräver en preliminär begreppsutredning (en mer utförlig diskussion om effektivitetsbegreppet i biståndet återfinns i bilaga 5).

Det är viktigt att skilja på biståndets effektivitet och effekter av olika utvecklingsstrategier. Ett vanligt misstag i debatten om biståndets effektivitet är att den recenserar ett lands val av utvecklingsstrategi istället för att studera biståndet och dess effekter. Detta leder till att biståndet och biståndsgivarna orättvist kritiseras för missförhållanden som ligger utanför deras kontroll. Värre är dock att sådana utvärderingar inte har förutsättningar att påverka de beslut som biståndsgivarna faktiskt kontrollerar. Valet av utvecklingsstrategi och biståndsinsatsernas utformning måste vara sammankopplade men insikten att utvecklingsbiståndet endast marginellt kan påverka ett lands utveckling är viktig.

Effektivitet är ett mått på hur något syfte uppnås. Det är ett mycket allmänt begrepp som det är svårt att inte vara positiv till. Svårigheterna i effektivitetsarbetet är alltså inte frågan *om* effektivitetskravet skall hanteras utan *hur*. En utgångspunkt för en sådan diskussion måste vara biståndets syften.

Som vi tidigare påpekat angavs biståndspolitikens syfte för över 30 år sedan vara att höja de fattiga folkens levnadsnivå genom att stimulera till egna insatser och medverka till en samhällsutveckling i politiskt demokratisk och socialt utjämnande riktning. Redan denna ursprungliga måldefinition pekar på flera, kompletterande om man så vill, men kanhända också motstridiga mål -

fattigdomsbekämpningen, samarbete med mottagarna och en politisk såväl som ekonomisk jämlikhetssträvan. Riksdagen har sedermera preciserat syftet i de fem biståndspolitiska målen. Detta har ytterligare ökat mångsidigheten i biståndets ändamålsformulering. Dessa övergripande målkonflikter är en del av problembilden då biståndets effektivitet skall utvärderas.

En studie av biståndspolitiken som kommittén låtit göra pekar på att biståndet motiverats på olika sätt i den svenska biståndspolitiken.[2] Motiven kan, enligt studien, indelas i ren altruism, solidaritet, ömsesidigt intresse och kommersiellt egenintresse. I de stora debattfrågor som präglat den svenska biståndspolitiken har konsensus nåtts genom kompromisser mellan dessa olika motiv. Den biståndspolitik som därvid blivit resultatet präglas därför ofta av att olika delar av politiken har olika motiv såväl som olika syften.

Det är inte kommitténs uppgift att uttala sig om de biståndspolitiska målen och deras inbördes förhållande. Vi menar dock att det i det samlade arbetet för att förbättra effektiviteten inom biståndsområdet är av mycket stor betydelse att målformuleringarna utvärderas och analyseras.

Biståndspolitiken är en del av svensk utrikespolitik. Det kan därför vara befogat att studera biståndet såsom ett medel för att nå mera övergripande utrikespolitiska målsättningar. Vi har, i enlighet med våra direktiv, bortsett från en sådan bedömning och betraktar syftet med och effektiviteten i biståndet som oberoende av dess utrikespolitiska roll.

Av detta följer att effektivitetsstudiernas grundfråga inte kan besvaras enkelt. Genom att syfta till uppfyllande av olika mål kan insatser sägas vara ändamålsenliga på olika sätt. Ändå måste, enligt vår mening, denna fråga vara utgångspunkten för all analys av effektivitet i biståndet. Vår grundläggande definition av biståndets effektivitet är således *biståndets ändamålsenlighet.*

Då grundfrågan om ändamålsenligheten besvarats blir effektivitetsstudiernas andra fråga den om *biståndets kostnadseffektivitet.* Måttet för kostnadseffektivitet mäts genom att ställa kostnaderna i relation till de uppnådda effekterna.

För att en analys av effektiviteten i biståndet skall vara relevant är det nödvändigt att frågan om *för vem* biståndet är effektivt är en del av analysen. Det är förvisso möjligt att utvärdera kostnadseffektivitet och måluppfyllelse utan att ange för vem och ur vilket perspektiv detta görs - men det innebär bara att man tar det valda perspektivet för givet och inte ser alternativen. För att studera

2 Helge Hveem and Desmond McNeill, *Is Swedish Aid Rational? A Critical Study of Swedish Aid Policy in the period 1962-1994*, SASDA Report No. 2, 1994.

biståndsinsatsers samlade effektivitet är det av avgörande betydelse att frågan om vem som definierar syftet är en del av analysen.

3.2.2 Effektivitetsbegreppet

Det finns tyvärr få studier av effektivitetsbegreppets användning inom biståndsområdet. I biståndsdebatten talas ofta om effektivitet och kvalitet utan att begreppens innebörd närmare preciseras. Huvuddelen av litteraturen redovisar försök att mäta biståndets tillväxteffekter, dvs. hur mycket t.ex. bruttonationalprodukten växer i ett visst land som resultat av en viss summa bistånd från utlandet.

Effektivitet är ett begrepp som har olika innebörd inom olika vetenskaper. I botten ligger en överföring av ett mekaniskt synsätt från teknikens värld till samhällsekonomins och därifrån till övriga samhällsvetenskaper. Frågeställningarna varierar beroende på vilken vetenskap som ligger till grund för granskningen av biståndet. Effektivitetsfrågorna hanteras olika när antropologer, sociologer, statsvetare, jurister och ekologer granskar biståndet. Den domineranade skolan är dock nationalekonomisk. Begreppet samhällsekonomisk effektivitet förhärskar i analyser av biståndsverksamheten. Ett sådant synsätt underlättar att i analysen hålla isär biståndsinsatser som syftar till att utöka mottagarens produktionsmöjligheter och insatser som syftar till att för mottagaren möjliggöra en bättre användning av existerande produktionsresurser.

Effektivitetsbegreppet har emellertid också andra egenskaper som kan aktualiseras i ett utvärderingssammanhang. Verksamhetens *bärkraftighet och uthållighet* är en sådan egenskap. Den innebär att man fäster särskild vikt vid att verksamhetens goda effekter blir bestående. *Verkningsgraden* innebär att man vidgar bedömningen utöver måluppfyllelsen i den meningen att verksamhetens alla effekter inbegrips i bedömningen. *Relevansen* slutligen ligger nära kvalitetsbegreppet. Det är här fråga om verksamhetens överensstämmelse med mottagarlandets (skiftande) prioriteringar. En bedömning av relevansen innefattar en prövning också av målen för verksamheten.

Kommittén har i sina studier om biståndets ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet utgått från att det i det svenska biståndssystemet finns olika nivåer på vilka såväl utvärderingar som policyanalyser kan inriktas: 1) *biståndsmålen*, som omfattar både det övergripande målet att höja de fattiga folkens levnadsstandard och de fem biståndspolitiska målen (tillväxt, utjämning, självständighet, demokratisering, miljö); 2) *policy*, procedurer, riktlinjer som styr beredning, beslut och implementering av olika biståndsinsatser; 3) *projekt och program*

genom vilka biståndsmedel överförs (inklusive den totala projektportföljen i ett visst land); 4) *organisationer* som ansvarar för beredning, beslut, genomförande och uppföljning av de specifika insatserna (omfattande såväl svenska biståndsmyndigheter som genomförande organisationer i Sverige, i mottagarländerna och i det multilaterala systemet).

Nivåerna 1 och 2 blir föremål för analyser av biståndets ändamålsenlighet ("effectiveness"). På nivåerna 3 och 4 kan analyser av både biståndets ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet genomföras.

De studier som vi initierat - se bilaga 7 - har främst rört ändamålsenligheten och kostnadseffekter på nivåerna 3 och 4 enligt ovan. Fördjupade policyanalyser bör i framtiden även omfatta nivåerna 1 och 2.

3.2.3 Biståndets kvalitet

Givarna lämnar bistånd inte bara för att åstadkomma tillväxt. Kanske är tillväxt inte ens en huvudfråga för flertalet bilaterala givare och biståndsinsatser. Andra mål kan identifieras: att minska fattigdom, att stödja demokratisering, att förstärka politiskt och ekonomiskt självbestämmande, att medverka till att stärka förvaltning och administration, att bidra till en uthållig miljö etc. Krav ställs också på att biståndet skall bidra till en självgenererande utveckling; att biståndet skall bidra till en situation där det inte längre behövs. Att utveckla kriterier som fångar in resultaten i dessa avseenden är svårt. Bättre effektivitetskriterier av ett sådant slag måste utvecklas över tiden i den löpande verksamheten. Insatser kanske inte kan ges bestämda "poäng" i dessa avseenden men det bör vara möjligt att jämföra likartade verksamheter och bedöma deras effektivitet i förhållande till varandra.

Analyser av biståndets kvalitetsaspekter återfinns mera sällan i diskussioner om bistånd. Är olika typer av biståndsinsatser olika bra och i så fall varför? Vilka är de sammantagna egenskaperna hos en insats som utgör dess förmåga att tillfredsställa mottagarens behov?

Begreppet *biståndets kvalitet* kan förstås som de sammantagna egenskaper i biståndsarbetet som bestämmer insatsernas förmåga att tillfredsställa behov hos mottagaren. Kvalitet skall i detta sammanhang inte ses som en fast "egenskap" hos en viss vara eller en tjänst. Kvalitet är något mer undflyende som beror på hur varan och tjänsten kommer till användning för dem som den är avsedd för, hur väl den fyller behoven, hur adekvat och väl anpassad till omständigheterna den är. Kvalitet innebär också en tidsdimension - en tjänst eller en vara med

god kvalitet skall tjäna väl inte bara för ögonblicket utan för så lång tid som behoven kräver eller tills den ersatts av andra tjänster eller varor.

Tyvärr skjuter detta försök att reda ut kvalitetsbegreppet bara över svårigheten till nästa ord - vad skall menas med "behov"? Att detta långt ifrån sammanfaller med vad mottagaren säger framgår av att biståndsgivarna inklusive Sverige allt oftare ställer mycket bestämda krav på mottagaren. Om dessa krav bara motvilligt accepteras av mottagaren - vad är då behoven hos mottagaren och hur relateras kvaliteten till dessa? Vi har inget svar på detta mer än att frågan måste bearbetas konkret utgående från de speciella omständigheterna, de politiska förutsättningarna och den period som studeras.

Om effektivitetsbegreppet är svårt att hantera så är det än svårare att bestämma eller mäta kvalitet. Ett möjligt angreppssätt, som Kanslersämbetet använder, är att använda kvalitetskravet för att rikta uppmärksamheten mot förändringsprocessen. Det är möjligt att tala om en verksamhets kvalitet i nuläget i relation till hur den var tidigare; man kan med någon tillförsikt försöka sätta upp krav på att förbättra kvaliteten i vissa bestämda avseenden för en viss verksamhet inom en viss angiven tid. På detta sätt blir kvalitetskravet en utmaning för att förbättra verksamheten jämfört med hur den tidigare var. Eventuellt bör denna 'tävling' med den egna organisationen och verksamheten kunna kompletteras med jämförelser med andra liknande aktiviteter eller program inom andra organisationer. Inom en del stora företag är detta satt i system genom s.k. "benchmarking", som innebär att man systematiskt jämför en verksamhet med en annan.

Inom biståndet måste kvalitetsperspektivet utgå från de övergripande målen för verksamheten. Följaktligen bör, om biståndet betraktas som en tjänst som ställs till mottagarens förfogande, mottagarperspektivet få en avgörande betydelse i kvalitetsbedömningarna. Kvalitetsbegreppet ligger därmed nära begreppet "*relevans*", vilket ibland används i metodlitteraturen men det är bredare genom att det också innefattar effektivitetsfrågorna som en delaspekt. Vi tror att kvalitetsbegreppet är centralt för att förbättra biståndet och att det bör användas som ett viktigt komplement till effektivitetsbegreppet. Hur detta skall kunna definieras och hanteras både på övergripande nivå och på delprogramsnivå bör bli ett fält för framtida studier och diskussion.

I den internationella debatten har det diskuterats vilka egenskaper som skulle kunna påverka kvaliteten på biståndet. När det gäller de övergripande policyfrågorna har man granskat bl.a. bundet gentemot obundet bistånd, projekt gentemot program, valutaöverföringar gentemot tekniskt samarbete, bilateralt gentemot multilateralt, offentliga organisationer gentemot enskilda organisa-

tioner. Sådana egenskaper har vi också tagit upp till granskning i en del av de genomförda studierna, vilka redovisas i bilaga 7.

3.2.4 Att styra mot effektivitet

Studier och utvärderingar av effektivitet är ofta statiska i betydelsen att de svarar på frågan hur någonting varit: Ledde ett visst genomförande av ett biståndsprojekt till att projektets mål nåddes? Har biståndet som helhet varit framgångsrikt? Svaren på sådana frågor är framför allt viktiga för att bidra till förändringar som på sikt leder till högre effektivitet i biståndet. Det bidrar till förändringseffektiviteten, dvs. förmågan att i rätt tid och med minsta möjliga resursinsats genomföra nödvändiga förändringar. För att påverka förändringseffektiviteten i biståndet är emellertid denna typ av effektivitetsstudier och effektivitetsmått alls inte tillräckliga och kanske heller inte avgörande.

För att bedöma förändringseffektiviteten i biståndet måste effektivitetsstudiernas koppling till beslut och lärande vara utgångspunkten. Statiska effektivitetsmått fyller en funktion endast om de har förutsättningar att också påverka biståndets framtida inriktning.

Den första utgångspunkten för en bedömning av förändringseffektiviteten är en analys av beslutsprocessen. För att säkerställa effektiviteten i beslutsprocessen krävs att erfarenheter omsätts i förändring via en rationell beslutsprocess. Grunden för en sådan beslutsprocess är mål- och resultatstyrningen i biståndet. Dess logik är att resultat mäts mot mål och att insatserna utifrån en sådan mätning förändras i syfte att uppnå ett bättre resultat. En god resultatstyrning kräver att mål på olika nivåer är logiskt sammanhängande inbördes så att måluppfyllelse på lägre målnivåer leder till måluppfyllelse på aggregerad nivå.

Vår utgångspunkt är alltså att det inte räcker med isolerade insatser i form av bättre resultatredovisningar eller bättre projektutvärderingar. Det är nödvändigt att införa ett nytt och mer kritiskt värderande synsätt där kritiken inte bara stannar i rapporter utan där den omsätts i handling, beslut och förändringar. För att detta skall komma till stånd krävs det inte bara centrala beslut på departements- och myndighetsnivå utan framför allt ett annat tänkande och handlande på genomförandenivå. Annars riskerar vi att se hur systemet tillhandahåller de begärda rapporterna och konstruerar målformuleringar - men att arbetet blir Potemkinkulisser bakom vilka det verkliga arbetet genomförs i stort sett som tidigare.

En övergång till ett mål- och resultatstyrt arbetssätt kräver att inte bara resultaten redovisas och värderas (tyngdpunkten har i praktiken kommit att

läggas vid detta i genomförandet av reformen hittills) utan - kanske än viktigare - att också målen utvecklas. Mål på olika nivåer och med olika utgångspunkter är svåra att definiera men är den utgångspunkt som krävs om inte resten av reformen skall sväva i luften.

En analys av förändringseffektiviteten måste fokusera på lärandet hos de beslutsfattare på olika nivåer som hanterar biståndsinsatserna. För att bedöma lärandet i det biståndspolitiska systemet är den bild av systemet som är grunden för mål- och resultatstyrningen ofta otillräcklig. Mål- och resultatstyrningens logik bygger på en instrumentell syn på biståndsförvaltningen. Det antas implicit eller uttalat att beslut fattas vid givna tillfällen av identifierade beslutsfattare och i en viss hierarkisk ordning. Mål- och resultatstyrningen bör ses som en norm och inte som en beskrivning av verkligheten. För att bedöma lärandet i en organisation är denna norm otillräcklig. En lärande organisation utmärks av att det reglerade lärandet via den formella beslutsprocessen kompletteras av informationssökning och erfarenhetsförmedling också utanför den formella beslutsprocessen.

I vidare mening avgörs förändringseffektiviteten av hela systemets benägenhet att förändras. Förändringsbenägenheten avgörs av en rad faktorer - ledarskap, incitamentsstruktur, kompetensförsörjning, ansvarsfördelning, organisationsstruktur och institutionell konkurrens för att nämna några av de viktigaste. För att styra biståndet mot högre effektivitet krävs därför ett brett och omfattande arbete på många områden. Kommittén riktar i detta betänkande uppmärksamheten på en central del av detta förändringsarbete, nämligen funktionen för analys och utvärdering i det biståndspolitiska systemet. Vår bedömning och våra slutsatser kommer dock att baseras på en analys av förändringseffektiviteten i vid mening.

En första länk i förändringsarbetet för biståndssystemet är att utveckla *måldiskussionen*. De övergripande målen måste brytas ner till myndighetsmål och dessa i sin tur till mål för program och för specifika projekt. Målen bör anges så långt möjligt i kvalitet, volym, kostnad och tid. Inte minst kostnads- och tidsaspekterna är viktiga och försummade i dagens arbete. Även om målbestämningen är osäker så är försöket viktigt att göra, ty det ger den som kommer efter en klarare bild av vilka förväntningarna och föreställningarna var när verksamheten planerades. Med denna utgångspunkt kan insatser värderas, erfarenheter summeras och förändringar göras. Utan denna utgångspunkt blir arbetet oklart och misstag upprepas.

I en liten organisation med stor kontinuitet och där omständigheterna är stabila så är behovet av explicita mål inte så stort. Den ansvarige kommer ihåg ungefär

hur han/hon tänkte och lär sig med ökande erfarenhet. Detta är dock långt ifrån fallet i biståndet. Biståndet har (bör ha) ett långt tidsperspektiv - det kan ta lång tid innan misstagen blir uppenbara. Sambanden mellan insatser och resultat är många gånger vaga, motsägelsefulla och svårbedömda. Omständigheterna växlar snabbt, arbetet utvecklas inte som förutsett. Den externa och interna personalomsättningen är snabb inom biståndsorganisationerna sett i relation till projektens genomförandetid. Det är därför nödvändigt att formalisera och dokumentera målen.

Den andra länken i reformen är *resultatredovisningen*. Med utgångspunkt i fastlagda mål och kriterier som anger hur måluppfyllelse i innehåll, tid, kostnad m.m. skall bestämmas kan resultaten verifieras. Ofta är detta en relativt enkel uppgift men ibland kan den vara mycket svår och krävande. Dels kan redovisningen kräva omfattande faktaredovisning, dels ställer den svåra avgränsningsproblem. Hur bestämmer man t.ex. utfallet av betalningsbalansstöd? Hur avgränsas effekten av det svenska stödet från andra givares stöd? Hur bestäms resultaten av biståndet i förhållande till andra ekonomiska faktorer? Vad är resultat av ställda villkor?

Slutligen är en tredje länk i kedjan *utvärderingar*. Dessa kommer vi att behandla närmare i nästa avsnitt. Återigen - alla tre elementen behövs i mål- och resultatstyrningsreformen.

3.3 Utvärderingarnas funktioner i biståndspolitiken

Utvärderingar är inte ett enhetligt arbetsredskap i biståndspolitiken. Framför allt skiftar deras roll beroende på de funktioner som de fyller.

Vi skiljer på *tre funktioner*: lärande; resultatredovisning; och styrning. Funktionen är bestämmande för vad som skall utvärderas, hur det skall gå till, hur utvärderingen skall presenteras osv. Vi skiljer också på syften på olika *nivåer*: politikens mål och allmänna utformning, policy, procedurer och riktlinjer; projekt och program; samt organisationer.

Härtill kan fogas ytterligare en dimension, nämligen *mottagarperspektivet*. Anlägger vi ett sådant, får också det inverkan på val av utvärderingsobjekt, metod, presentation osv.

Utvärderingarnas funktioner hänger nära samman med de skärpta kraven på resultatredovisning. Resultatanalys kräver att klara och verklighetsförankrade mål formuleras och att data samlas in systematiskt. För detta krävs bättre verksamhetsplanering och uppföljning.

En sådan resultatredovisning ersätter dock inte utvärdering. Utvärderingar är en förutsättning för att tränga djupare ner i resultatredovisningen och att försöka bedöma resultat sedda från mer övergripande perspektiv och i större sammanhang. I denna mening är utvärderingar en förutsättning för att en god redovisning av resultaten skall kunna ske. Utvärderingar spelar också en central roll för att bättre definiera nya mål och arbetssätt. De är alltså vitala för att det samspel mellan mål och resultat på vilket styrningen bygger skall komma till stånd.

(a) Vi kommer i det följande att betona utvärderingarnas *lärandefunktion*. Denna funktion är vital för en organisations förmåga att förnya sig.

(b) *Resultatredovisning* har kommit att få en allt mer framskjuten plats under senare år inom förvaltningspolitiken. Det gäller inte minst på biståndspolitikens område. Resultaten av verksamheten är definitionsmässigt svårbestämda när den bedrivs i avlägsna länder och automatiskt verkande återkopplingsmekanismer saknas. En öppen och ärlig resultatredovisning är en förutsättning för att en stark biståndsvilja på sikt skall kunna upprätthållas.

(c) Utvärderingarnas funktion att vara medel för *styrning* och verksamhetsåterkoppling har fått ökad betydelse med införandet av den mål- och resultatorienterade styrningen.

Dessa tre funktioner för utvärderingsarbetet illustrerar den heterogena karaktär som utvärderingarna har. Vi har utvärderingar av biståndspolicy - policyanalys - som är inriktade på lärande och vars slutsatser är avsedda att ingå i underlaget för statsmakternas strategiska beslut på biståndspolitikens område. Vi har kartläggande utvärderingar för att redovisa resultat, framgångar och misslyckanden. Vi har också operativt inriktade, avgränsade och konkreta utvärderingar som har till syfte att förbättra projekthanteringen på handläggarnivån. Den stora spännvidden illustrerar vikten av att beakta hela systemets behov. Vi söker därför anlägga en helhetssyn när vi i kapitel 6 redovisar våra överväganden och förslag.

Den mål- och resultatorienterade styrningen har gjort framsteg på biståndsområdet. SIDA:s årsredovisning 1993 - den första i sitt slag på biståndsområdet - belyser det. Från våra utgångspunkter är emellertid skäl att peka på behovet av metodutveckling, om styrningen skall kunna bli ett kraftfullt instrument på biståndsområdet. Behovet av metodutveckling gäller inte minst metodiken på utvärderingsområdet, vartill vi återkommer.

3.3.1. Förutsättningar för att utvärderingar skall spela en roll i biståndsarbetet

Såsom vi kommer att redovisa i kapitel 4 pekar våra erfarenheter på att genomslaget för utvärderingar är otillfredsställande. Vi skall här i korthet beröra några förutsättningar för att utvärderingarna skall få en större roll i biståndspolitiken.

Den grundläggande förutsättningen är att utvärderingsverksamheten svarar mot klart uttalade behov. Den måste alltså anpassas till de ändrade villkoren för biståndet och den förnyelse av biståndspolitiken som följer därav. Det kan här räcka med att påminna om de förskjutningar som har ägt rum i riktning mot bistånd som är kopplat till reformer i mottagarländerna, sektorinriktat bistånd, tvärprogram (kvinnor), nya områden (demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter) och förändrade mål (en bärkraftig utveckling). Utvärderingarnas inriktning och metodik måste förnyas om utvärderingarna skall spela en central roll. Det kan bland annat innebära att länder görs till analysenheter, att sektorutvärderingar får ökad betydelse och att metoder och resultatmått utarbetas som förmår spegla framsteg i fråga om tvärprogram, nya områden och nya målformuleringar.

Utvärderingarnas roll i biståndspolitiken påverkas väsentligt av de ändrade styrformer som införts på biståndsområdet på senare år. Vi syftar härvid dels på den resultatorienterade styrningen och dels på införandet av landstrategier som huvudsakligt styrinstrument i det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Båda dessa faktorer ökar behovet av utvärderingar som ett underlag för styrningen. Inte minst blir behovet av en kvalificerad analys på landnivå påtagligt. Det gäller såväl en analys av landets allmänna utveckling och förutsättningar som en analys av resultaten av det utvecklingssamarbete som bedrivits. En utvärdering på landnivå av detta slag kan utgöra ett väsentligt medel att säkra en god kvalitet på landstrategierna. Utvärderingar kan också behövas som ett led i förberedelsearbetet inför en internationell konferens om t.ex. ett sakområde eller om en multilateral organisations verksamhet.

En förutsättning för god kvalitet i utvärderingsarbetet är tillgången till adekvat statistik. Enligt vår mening brister det i detta hänseende, varför vi kommer att föreslå en förbättring av statistikproduktionen på biståndsområdet (6.5). Men det behövs också en kunskapsutveckling på biståndsområdet, en metodutveckling beträffande utvärderingar och kompetenta utvärderare för att en god kvalitet skall kunna uppnås. Mot den bakgrunden kommer vi att föreslå en förstärkning av resurserna för biståndsforskning (6.6).

Vår erfarenhet säger oss emellertid att också relevanta utvärderingar av god kvalitet kan ha svårt att få genomslag. Det gäller särskilt utvärderingar som förespråkar genomgripande förändringar. Visserligen kan god "timing" och en effektiv presentation stärka mottagningsberedskapen men till syvende og sidst är det förändringsbenägenheten hos de berörda organisationernas ledningar och personal, som är avgörande. Denna påverkas av politiskt tryck, ledningsstil, belöningssystem, attityder och liknande. Vi tror att den bristande förmågan att reagera på utvärderingar och eventuella andra signaler är ett problem för biståndets effektivitet. Mot den här bakgrunden är den resultatorienterade styrningen så mycket viktigare. Drivs den med kraft och kompetens kan den stärka förändringsbenägenheten väsentligt.

Det som vi hittills sagt har tagit sikte främst på förutsättningarna för att utvärderingarna skall spela en roll i vår biståndspolitik. Det är rimligt att betona den aspekten därför att vi har ansvar för vår del av utvecklingssamarbetet. Det bör dock inte skymma att det i sista hand är förändringsbenägenheten i mottagarländerna som avgör biståndets resultat. Det är ju förändring i dessa länder till vilken biståndet ytterst syftar. Vi kan påverka hur stort genomslag utvärderingarna får i mottagarländerna. Det första kravet är därvid att mottagarlandets perspektiv genomsyrar utvärderingen och att mål och värderingar som utvärderingen bygger på delas av mottagarlandet.

Försäkrar vi oss om att projekten har god förankring i mottagarländerna och att dessa tar ansvar för projekten när biståndet upphör, har vi också skapat den grundläggande förutsättningen för att utvärderingar av resultaten skall vara av intresse för mottagarlandet. Men dess benägenhet att genomföra förändringar påverkas också av en rad andra omständigheter. Ett mottagare kan ha goda skäl för att inte följa de till synes välgrundade rekommendationer som lämnas i en utvärdering. Andra värderingar och tankemönster, inrikespolitiska överväganden eller mer snäva organisationsintressen kan vara sådana omständigheter. Både våra bristande insikter och respekten för mottagarlandets integritet manar oss att vara återhållsamma med att kräva att mottagarländerna vidtar den ena eller andra åtgärden; förändringsarbete liksom utvecklingssamarbetet i stort måste bygga på ömsesidig respekt.

Vi övergår nu i nästa kapitel till att beskriva hur biståndsorganen och andra svenska organ har organiserat sina system för kvalitetssäkring och kommenterar därvid särskilt utvärderingskedjan och den roll som utvärderingarna spelar.

Kapitel 4. Svenska erfarenheter av utvärdering och policyanalys

4.1 System för kvalitetssäkring på biståndsområdet

4.1.1 Allmänt om organisationsgenomgången

Vår genomgång av de svenska biståndsorganisationerna är med nödvändighet begränsad eftersom tiden inte tillåtit en fullständig genomlysning av samtliga myndigheters och UD:s arbete. Vi vill genom en relativt översiktlig redovisning av de existerande systemen för projektförberedelser, uppföljning av pågående insatser, resultatredovisning och utvärderingar identifiera systematiska brister vilka skulle kunna rättas till både genom insatser inom de olika myndigheterna och genom tillskapandet av eventuella gemensamma funktioner. Det som följer är kommentarer till biståndsorganens och UD:s arbete för att på olika sätt säkra kvaliteten i sitt biståndsarbete och att förbättra resultaten av sitt arbete. I kapitel 6.2 redovisar vi våra rekommendationer rörande detta.

Vi har i arbetet utöver våra egna studier kunnat bygga på tidigare utredningar, speciellt *Bra Beslut. Om effektivitet och utvärdering i biståndet* (Ds 1990:63). RRV:s analys av SIDA:s förmåga att lära av sina erfarenheter har givit viktiga impulser, inte minst av metodologisk karaktär (*Lär sig SIDA*, RRV, 1988). Vidare har vi dragit nytta av den granskning som Riksdagens revisorer genomförde av biståndet 1991 (*Förslag till riksdagen 1991/92:11*).

Vi bygger härutöver på följande material:

I oktober 1993 genomförde vi en hearing med biståndsorganisationerna, UD och några personer med erfarenhet av DAC:s arbete och utvärderingsarbete i allmänhet. Detta gav biståndsorganen ett tillfälle att redovisa sin egen syn på hur kvaliteten i deras arbete kan säkras. Kommittén fick värdefull information och en utgångspunkt för de följande studierna. Materialet från denna hearing har kompletterats med organisationernas egna studier. Särskilt kan nämnas *Jan Cedergren och Mikael Söderbäck: Översyn av SIDA* (juni 1993) samt SIDA:s utvärderingshandbok.

Vi har engagerat två konsulter, Mr Colin Bruce och Mr Ugo Finzi, båda med lång internationell erfarenhet av multilaterala organ och bilateralt utvärderingsarbete, för att genom en snabb men intensiv genomgång av det svenska biståndssystemet identifiera möjligheter att förbättra arbetsgång i projektarbetet och utvärderingar av resultaten. Bruce och Finzi gick igenom ett större antal

utvärderingar, särskilt från SIDA. Deras rapport föreligger som SASDA Working Paper No 4.

Parallellt med denna studie har tre mer djupgående konsultstudier av utvärderingsarbetet inom BITS, SAREC och UD genomförts. De har publicerats som SASDA Working Papers No. 10-12. Vad gäller SIDA har vi bedömt att den grundliga genomgång som RRV gjorde 1988 av organisationen alltjämt är en tillfredsställande utgångspunkt.

Som ett underlag för de fyra landanalyserna av Guinea-Bissau, Nicaragua, Tanzania och Zambia har vi låtit genomföra systematiska genomgångar av praktiskt taget samtliga utvärderingar rörande dessa länder. Grundläggande fakta om de genomförda utvärderingarna har registrerats och analyserats avseende bl.a. deras inriktning, genomförande, avgränsning, metodik m.m. Utvärderingarna har relaterats till beslut som organisationen fattat och graden av genomslag i dokumenten har analyserats. Materialet, som är mycket omfattande, har gett en god bild av särskilt SIDA:s utvärderingar.

Även analysen av NORAD:s system för utvärderingar har varit av nytta, inte minst i metodologiskt avseende.[3]

4.1.2 SIDA

Organisationens arbetssätt, utvärderingsenheten och dess uppgifter

SIDA har en hög ambitionsnivå vad gäller analys och studier av de biståndspolitiska problemen. Man publicerar omfattande material om olika biståndsfrågor, ordnar seminarier, konferenser och engagerar forskare för grundligare genomgångar. Speciellt påfallande är att man följer och deltar aktivt i den internationella debatten. Biståndsfrågor som diskuteras i den anglosachsiska biståndsvärlden får snabbt gensvar och genomslag i SIDA:s arbete.[4]

3 Knut Samset m.fl., *Learning from experience. A study of the Feedback from Evaluations and Reviews in Norwegian Bilateral Aid*, Scanteam international as, 1993.

4 Underlag för redovisningen:
Lär sig SIDA (RRV, 1988).
Bra Beslut. Om effektivitet och utvärdering i biståndet (Ds 1990:63)
Jan Cedergren, Mikael Söderbäck: *Översyn av SIDA* (SIDA, juni 1993).
Riksdagens revisorers förslag angående effektiviteten i förvaltningen av svenskt utvecklingsbistånd, Förs. 1991/92:11.
Genomgång av utvärderingar för Guinea-Bissau, Nicaragua, Tanzania, Zambia.

(forts...)

SIDA har på senare år presenterat kvalificerade analyser av "rollerna" på biståndsområdet och av skuldproblematiken. Ett aktuellt exempel är den skrift om förhållandet mellan stat och marknad som SIDA nyligen publicerat.[5] Genomgången är fyllig och intressant och behandlar frågorna både ur allmän aspekt och sektorsvis. Referenser ges i första hand till Världsbanksstudier, men bygger också på en djup förtrogenhet med forskningen om utvecklingsfrågor. Det förekommer däremot få direkta referenser till SIDA:s verksamheter och till de länder där man är verksam.

I detta sammanhang är SIDA:s utvärderingsenhet central eftersom den har just denna uppgift: att kritiskt granska den egna verksamheten. Den bedriver utvärderingar med tre syften:

- att förbättra strategier, program och projekt inom biståndet;
- att öka kunskapen om biståndets mekanismer och att ompröva och förnya angreppssätt och metoder;
- att redovisa resultaten av biståndet.

De två första syftena är viktigast för SIDA internt och för mottagarlandet medan det tredje syftet svarar mot kraven från SIDA:s omvärld inklusive regering och riksdag.

Initiativet till utvärderingar tas av SIDA, och inom SIDA ofta av regionkontoren eller sektorbyråerna. I dessa fall fungerar utvärderingsenheten som en rådgivande och stödjande enhet. Enheten tar också initiativ till utvärderingar, särskilt då utvärderingar med tematiska eller tvärsektoriella inriktningar, och gör upp en treårig rullande plan för utvärderingsarbetet. De viktigare utvärderingarna publiceras i tryckt form och sprids brett, medan de mer tekniska projektgenomgångarna distribueras i ett enkelt rapportformat. Förteckningen över utvärderingar som rapporteras i årsboken 1993 upptar 14 titlar, till vilket kommer 2 titlar som gjorts utan Utvärderingsenhetens medverkan. En manual har utarbetats för arbetet (Utvärderingshandboken). Också SIDA:s metodhandbok berör utvärderingsarbetet.

Utvärderingsenheten, som har fem anställda, är placerad inom planeringssekretariatet. Dess chef rapporterar till en avdelningschef som ingår i verksledningen.

4 (...forts)
Colin Bruce and Ugo Finzi: *Improving Monitoring and Evaluation in Swedish Development Assistance*, SASDA Working Paper No. 4.
Hearing ordnad av SAU 7 oktober 1993.
SIDA:s metodhandbok.

5 *Staten, marknaden och biståndet. Biståndets roll i reformprocessen.* SIDA, 1994

Vi noterar följaktligen att utvärderingsenhetens rapportväg till generaldirektören enligt den formella organisationsplanen passerar inte mindre än två chefsnivåer; i praktiken kontaktar dock utvärderingschefen avdelningschefen direkt i sakfrågor om utvärderingar.

Utvärderingsenheten har ingen egen budget utan medlen till utvärderingar kommer från tre källor: landramsmedel och motsvarande, särskilda medel för byråerna samt särskilda medel (s.k. IRV-medel) avdelade för planeringssekretariatet. Den sistnämnda posten uppgick 1993/94 till 3,1 Mkr varav ungefär hälften användes för utvärderingar. Den totala medelsförbrukningen för utvärderingsarbetet inom SIDA uppskattas till mellan 15 och 18 Mkr för 1993/94.

Vid den hearing som vi höll den 7 oktober 1993 redovisade SIDA sin läroprocess. Inom ramen för denna produceras ett antal dokument och studier: Projektdokument, appraisal-rapporter och insatspromemorior; rapporter från projekten samt rapporter eller sektorgenomgångar; utvärderingar gjorda enligt systematisk plan; sektoranalyser; "state-of-the-art"-studier; översikter av forskningsresultat; sektorstrategier.

Projekthantering

Projektförberedelser och projektbedömningar (inklusive mer ambitiösa project appraisals) genomförs av sektorbyråerna. Insatspromemoriorna karakteriseras av kvalitativa resonemang. Målformuleringarna tenderar att vara allmänna och fasta kriterier på vad som skall mätas och vad som skall betecknas som måluppfyllelse saknas i allmänhet. Ett omfattande arbete har dock det senaste året initierats med att formulera mål retroaktivt för olika delinsatser och aktiviteter i samband med arbetet för att förbättra resultatredovisningen.

Projektuppföljning görs av regionavdelningarna och biståndskontoren. Detta sker dels med rapporter från projekten enligt avtal, dels genom rapporter från årliga projekt- eller sektorgenomgångar. Kvaliteten hos uppföljningsarbetet är naturligtvis beroende av kvaliteten i den inledande projektfasen; om mål och kriterier och resultatvariabler inte identifierats så är det svårt att veta vilken information som är relevant och att bedöma projektets genomförande. En total projektinventering gjordes med en årlig projektkatalog 1985-1988, men arbetet är nu nedlagt. Stora projekt eller program som är utsträckta i tiden är inte konsekvent nedbrutna i kortare, klart åtskilda programsteg utan de olika faserna i programmen tenderar att glida in i varandra.

Bruce och Finzi betonar i sin genomgång att det i SIDA (liksom de övriga svenska biståndsorganen) inte görs någon systematisk slutvärdering av avslutade projekt (projektetapper) och ingen kritisk bedömning av deras slutresultat. Dock bör påpekas att de pågående arbetena med att införa ett "logical framework"-inspirerat system (ROPPS) för projektplanering och resultatredovisning inte omfattats av deras granskning. Detta system är nu under införande och möter troligen en del av de ställda kraven.

Det måste i detta sammanhang också markeras att vi har koncentrerat uppmärksamheten på de bilaterala programmen. SIDA har mycket omfattande stöd till andra biståndsverksamheter, främst genom stöd till multilaterala organisationer (s.k. multibi-stöd), enskilda organisationer och katastrofhjälp. Särskilt katastrofinsatser och stödet till enskilda organisationer har ökat kraftigt de senaste åren. Stora reformer har genomförts när det gäller bistånd genom de enskilda organisationerna. Genom att införa ramavtal har smidiga samarbetsformer etablerats och goda resultat uppnåtts.

Utvärderingar

Vi har, som nämndes ovan, låtit granska SIDA:s utvärderingar vad gäller fyra länder: Tanzania, Zambia, Nicaragua och Guinea-Bissau. En genomgående kritik är att målformuleringarna för insatserna är dåligt utvecklade.

Rapporten om Nicaragua summerar: "... flera av utvärderarna återkommer till eller poängterar speciellt behovet av väl specificerade målformuleringar för projektet och dess olika delinsatser. Om dessa vore klart uttalade kunde resultaten av (värderingarna av) måluppfyllelse kanske bli något bättre i utvärderingarna sedan." (Karin Metell, SASDA Working Paper No. 14). Denna observation återfinns också i de andra genomgångarna.

RRV överväger om de höga utvärderingsambitionerna vad gäller att täcka in olika sektorer och länder kanske t.o.m. kan bli ett hot mot kvaliteten och användningen av kunskaperna: "Trots en strävan bland många enskilda aktörer att genomföra rättvisande utvärderingar finns det enligt RRV en stor risk för att hela utvärderingssystemet blir en karusell som snurrar så fort att få hinner ställa de rätta frågorna eller ta till sig de angivna svaren. Detta kan i sin tur leda till att utvärderingssystemet, trots de vällovliga ambitionerna, får en huvudsakligen legitimerande verkan" (*Lär sig SIDA*, sid 102).

Bruce och Finzi betonar att SIDA:s utvärderingsrapporter är en del av en omfattande och välplanerad forskningsinsats, att de bygger på ett stort arbete av oberoende professionell expertis, att de är täckande och att analyserna är sunda.

Men de kritiserar att uppföljningarna och utvärderingarna inte är väl förankrade i de tidigare faserna av projektcykeln, att de innehåller mycket litet av jämförelser mellan resultat och målsättningar samt att finansiell och ekonomisk kostnadsanalys praktiskt taget helt saknas.

SIDA:s lärande

RRV:s studie pekade på en rad fundamentala svårigheter för SIDA:s arbete och problem i organisationen. Den första är bristen på en god målbild för biståndet: "De biståndspolitiska målens karaktär innebär stora risker för målkonflikter och enligt RRV:s bedömning har SIDA svårt att hantera dessa konflikter. ... Sveriges riksdag har fattat beslut om att Sverige skall ge en procent av Sveriges bruttonationalprodukt i bistånd. SIDA har emellertid svårt att betala ut de medel som tilldelas myndigheten. Detta innebär att man, vid sidan av de fem officiella biståndsmålen, även kan tala om ett inofficiellt mål för SIDA, 'utbetalningsmålet'. Till skillnad från de officiella biståndsmålen är detta mål lättavläst och i sig operationaliserat och tenderar därmed enligt RRV:s bedömning att få stort genomslag i biståndshanteringen." (*Lär sig SIDA*, sid 15)

"Sammanfattningsvis anser RRV att SIDA:s olika uppföljningssystem på grund av olika omständigheter (tidsbrist, 'utbetalningsmål' m.m.) riskerar att, trots de vällovliga ambitionerna, få en huvudsakligen legitimerande funktion." (*Lär sig SIDA*, sid 16). RRV rekommenderar avslutningsvis: "Genomför uppföljning och utvärdering på ett mer strategiskt sätt. Detta blir särskilt viktigt vid ökad utkontraktering. RRV bedömer att SIDA hellre bör göra färre och mer genomarbetade utvärderingar som hinner läsas och begrundas i organisationen än många ytliga som inte hinner behandlas." (*Lär sig SIDA*, sid 22)

RRV:s studie är nu sex år gammal och SIDA har förändrats. Frågan är då om RRV:s kritik fortfarande är giltig. Det är svårt att veta i vilken utsträckning SIDA har tagit intryck av studien och om man genomfört förändringar på grundval av den. Vid ett nordiskt seminarium om rapporten som SIDA arrangerade i januari 1994 gjordes bedömningen att rapporten inte har påverkat organisationen i något väsentligt avseende.[6]

I *Översyn av SIDA* inleds genomgången med några utgångspunkter för arbetet. En av dem lyder:

6 Björn Alm: *Some notes from the Nordic workshop 'Evaluation, a Tool for Organisational Learning*, Vaxholm, Sweden, January 19-20, 1994, sid 6.

"- SIDA är en kunskapsorganisation. Former för lärande, professionell utveckling och karriärvägar måste anpassas till detta. För att tillvarata och utveckla kunnandet i organisationen krävs ett delegerat arbetssätt. En meningsfull delegering kräver tydliga mål. SIDA måste utveckla en högre grad av mål- och resultatstyrning i stället för regelstyrning."(sid 2)

Detta kan tolkas som ett uttryck för en ambition att komma till rätta med en del av de brister som RRV kritiserat. Här betonas behovet av mer delegering av ansvar, bättre målbeskrivningar och styrning genom mål och resultatvärdering.

Däremot lägger genomgången ingen vikt vid utvärderingsenheten och dess roll i kunskapsprocessen. Överhuvudtaget ägnas litet intresse åt utvärderingar. Det som sägs (i över 30 sidor text) är följande:

"Utvärderingsenhetens (UTV) roll bör prövas i ljuset av den nyligen tillskapade externa utvärderingskommittén. En viktig fråga är hur resultaten av UTV:s arbete återförs i organisationen. En mer systematisk erfarenhetsåterföring vore önskvärd liksom effektiva former för detta. Det gäller både metodfrågor och ämnesfrågor. Vidare bör UTV ges en aktiv roll i det nu högaktuella arbetet med metodfrågor i anslutning till resultatredovisning inom olika verksamhetsområden." (*Översyn av SIDA*, sid 32.)

Översynen kommenterar inte behoven eller användningen av utvärderingar som genomförs av regionsekretariaten, biståndskontoren eller sektorbyråerna med eller utan stöd av utvärderingsenheten. Allmänt gäller att ambitionerna och förmågan att genomföra goda utvärderingar har stadigt ökat med tiden.

Sammanfattning

Den bild som tonar fram från vår genomgång av tidigare bedömningar av SIDA:s arbetssätt, de studier som Bra Beslut rapporterar och våra egna landgenomgångar är att SIDA genererar ett omfattande informationsflöde från verksamheten i form av rapporter, studier, utvärderingar, analyser, strategidokument och promemorior. Man bedriver ett policyarbete i form av land- och sektorstrategier. Dock synes kapaciteten att ställa kritiska frågor om den egna verksamheten, och än mer att omsätta svaren i handling, mer begränsad. Utvärderingsarbetet ges en alltför underordnad roll i organisationens utvecklingsarbete. Vi återkommer i avsnitt 6.2.1 till förslag om hur detta skulle kunna förbättras.

4.1.3 BITS, SwedeCorp och SAREC

De tre organisationerna BITS, SwedeCorp och SAREC är alla relativt små och kan därför arbeta mer informellt än SIDA. De har det gemensamt att de har delegerat stort ansvar till handläggarna. I vissa avseenden kan de bäst förstås som relativt löst organiserade nätverk (se kapitel 3 för en diskussion om hierarkiska *contra* nätverksstrukturer).

Ingen av de tre mindre biståndsorganisationerna har egna utvärderingsenheter utan utvärderingarna sköts av handläggarna som en del av det löpande arbetet. Utvärderingarna är alltså i stor utsträckning medel för resultatredovisning och lärande snarare än kontroll- och styrinstrument.

BITS

Genomgången av BITS' utvärderingssystem[7] visar att utvärderingarna är relativt snävt inriktade, tekniska och projektspecifika. De är efterfrågestyrda och primärt avsedda att stödja beslutsprocesserna i BITS. I fokus står genomförandefrågor och omedelbara projektresultat medan övergripande och långsiktiga utvecklingsperspektiv, såsom frågan om projektens livskraft och uthållighet efter stödets avslutande, sällan ges en grundlig behandling. Inte heller får tvärsektoriella frågor, t.ex. effekter av projekten på jämställdhet m.m., någon större uppmärksamhet i utvärderingsarbetet. Den utvärderingexpertis som anlitas är teknisk och innefattar sällan någon från mottagarlandet. Kostnaderna för utvärderingarna är relativt låga.

Utvärderingarna är nära knutna till beslutsprocessen och ger information om både genomförande och resultat. De används alltså av organisationen och bedöms ge ett bra bidrag till organisationens lärande. Problemet är i första hand att de ansvariga handläggarna har begränsad tid för att absorbera lärdomarna väl, än mindre för att delta i utvärderingsarbetet (BITS' personal medverkade endast i åtta procent av utvärderingarna).

Utvärderingssystemet tenderar att bortse från övergripande och långsiktiga frågor, speciellt vad gäller resultat efter att projekten avslutas. Det betyder att själva grundfrågan för organisationen - hur biståndets övergripande mål uppfylls genom BITS' verksamhet - står obesvarad och okommenterad. Verksamheten bedöms huvudsakligen efter de begränsade och tekniskt inriktade projektmålen.

7 Jerker Carlsson, *Evaluation and Learning in BITS*, SASDA Working Paper No. 12, 1994.

SwedeCorp

Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SwedeCorp) bildades 1991 varför det ännu är för tidigt att bedöma dess kapacitet att sköta projekthantering och utvärderingar. SwedeCorp har hittills genomfört fem utvärderingar. Med ett undantag delar de svagheterna hos BITS' utvärderingar genom att de är snävt begränsade till projekten och saknar analys av långsiktiga resultat.

Av intresse i sammanhanget är den stora vikt som SwedeCorp lägger vid systematiska projektförberedelser. Man planerar att införa en bearbetad form av "Logical framework planning".

SAREC

Genomgången av SAREC:s utvärderingsverksamhet, som gjorts av Olav Stokke, visar att SAREC:s utvärderingsverksamhet är omfattande. 28 utvärderingar har granskats ingående.[8] I likhet med BITS' utvärderingar är flertalet efterfrågestyrda och primärt avsedda att stödja SAREC:s beslutsprocesser. De metodologiska svagheterna finns också här; särskilt eftersatt är behandlingen av kostnadsaspekterna av arbetet. I en dryg tredjedel av utvärderingarna saknas granskning av projektkostnader helt.

Anmärkningsvärt är att ingen av de granskade utvärderingarna relaterar projektet till övergripande utvecklingsmål och att även de mer omedelbara projektmålen bara får en begränsad behandling.

Den "typiska" SAREC-utvärderingen initieras av SAREC och bedrivs med relativt låga kostnader. Till skillnad från BITS' och SIDA:s utvärderingsarbete ingår nästan alltid icke-svenskar i utvärderingsarbetet. De är med få undantag professionella inom det aktuella området. Den vetenskapliga kvaliteten hos utvärderingarna bedöms vara god. Dock finns brister när det gäller att redovisa utvärderingsmetoder. I utvärderingsarbetet refererar resultatanalysen sällan till uppsatta mål för verksamheten och kostnadsaspekterna försummas.

Närheten till det löpande arbetet har fördelar när det gäller att omsätta utvärderingserfarenheter i förändringar men det har också nackdelar. Genom att ansvaret för hela projektcykeln normalt ligger hos samme handläggare samlas betydande makt hos denne. Handläggaren väljer projektet, förbereder insatspromemorior, sköter uppföljning och rapportering, ansvarar för beredning av

8 Olav Stokke, *A perspective on Sarec's evaluation system: Policy and performance*, SASDA Working Paper No. 10, 1994.

nästa etapp och förlängningar av avtal. Vidare förbereder handläggaren utvärderingen, skriver uppdragsbeskrivning, väljer inte sällan utvärderare, tar emot utvärderingsresultaten, rapporterar dessa till styrelsen samt föreslår beslut. Självklart görs många av dessa moment i kontakt med eller i samarbete med andra handläggare och SAREC:s ledning, men initiativen och genomförandeansvaret ligger hos handläggaren. Detta leder till ett system där resultatredovisning och kritisk analys av det egna arbetet riskerar att bli åsidosatt.

4.1.4 Den multilaterala enheten vid UD

Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete (UD/U) är indelad i tre enheter med totalt ett 70-tal tjänstemän. En av enheterna är ansvarig för biståndet till de multilaterala organisationernas biståndsverksamhet, vilket totalt uppgår till 3.158 Mkr budgetåret 1993/94 eller närmare en tredjedel av det totala biståndet. Detta stöd är koncentrerat till ett litet antal organisationer av vilka de största är FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s barnfond (UNICEF), FN:s befolkningsfond (UNFPA), FN:s hjälporganisation för palestinaflyktningarna (UNRWA), FN:s världslivsmedelsprogram (WFP), FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) samt Världsbanken.

Det starka stödet till de internationella organisationernas biståndsverksamhet är ett framträdande drag i svenskt bistånd. Verksamhetens resultat, ändamålsenlighet och effektivitet är därför en central fråga.

Under det senaste decenniet har det skett stora förskjutningar i systemet. FN-organen och särskilt UNDP har fått sina resurser reducerade medan utvecklingsbankerna har ökat både sin aktivitetsvolym och sitt arbetsfält. Världsbanken är nu en lika stor finansiär av tekniskt bistånd som UNDP och har byggt upp kompetens inom ett flertal sektoriella områden. Dess insatser för att skapa s.k. strukturanpassningsprogram har gett den en ledande roll inom den ekonomiska politiken i många av de fattigaste länderna.

De internationella organisationernas arbete utvärderas först och främst av dem själva, ibland av de finansierande organisationerna och även av fristående organ och forskare. Utvärderingsrapporter och annat material som belyser den pågående verksamheten strömmar in i stora mängder till UD:s multilaterala enhet. UD tar uppskattningsvis emot omkring 125.000 sidor utvärderings- och projektuppföljningsmaterial per år. Mycket är dock av rutinkaraktär och behövs inte i arbetet men de centrala delarna av materialet är viktiga.

En typisk utvärdering av en internationell organisation genomförs av ett konsortium av givare och pågår ett till två år. Arbetet genomförs av ett större

projektlag med mellan tio till femton personer, normalt män med akademisk bakgrund inom ekonomi. Studien består normalt dels av en genomgång av arbetet inom ett halvdussin av mottagarländerna, dels av en granskning av arbetet i högkvarteret, policies, arbetsmetoder och organisationsstruktur.

Som komplement till denna typ av ambitiösa utvärderingar kommer de utvärderingar som organisationen självt genomför och som normalt omfattar ett projekt eller en del av verksamheten. Dessa är mindre genomgångar där frågorna ställs av organisationen själv och har därmed de begränsningar som följer av detta.

Vi har låtit göra en genomgång av UD:s arbete med stödet till de multilaterala organisationerna med tyngdpunkt på användningen av utvärderingsmaterialet[9]. Genomgången konstaterar att flertalet av utvärderingsrapporterna är av hög kvalitet; flertalet av dem ligger i forskningsfronten när det gäller utvecklingsstudier. Rapporterna är omfattande i sin analys av resultaten och effektiviteten av biståndet. UD använder också materialet väl, redovisar det till riksdagen, bearbetar det aktivt och stödjer sig på det i arbetet med organisationerna. Framför allt gäller det den stora studie av FN-systemet som genomfördes på nordisk bas men på svenskt initiativ. Den har varit vägledande för det svenska arbetet inom FN:s biståndsorgan i flera år och intensiva ansträngningar har gjorts för att följa upp den.

Resultatåterföringen i de största och viktigare organen är tillfredsställande på projekt- och programnivå. Däremot finns det mycket att förbättra på organisationsnivån. Genomgången drar uppmärksamheten till det faktum att 80 procent av utvärderingsmaterialet handlar om organisationernas verksamheter och resultatet av dessa, medan bara en mindre del gäller organisationerna själva och deras inre effektivitet. Detta är den svaga länken i informationen. UD behöver inte bara information om resultaten av de berörda organisationernas arbete utan också information om hur de arbetar och - inte minst - om hur de kan påverkas. Hur kan organisationerna bäst stödjas, hur kan de reformeras, hur skall kraven ställas i styrelse, i budgetdiskussioner, i övriga kontakter?

Om nu Sverige väljer att vilja påverka och förändra en organisation som inte gör ett helt tillfredsställande arbete, snarare än att dra ner stödet eller helt avveckla det, så blir frågan om hur organisationen fungerar och hur den kan påverkas helt central för arbetet. Denna brist på ingående kunskap om de

9 Kim Forss, *Evaluations in multilateral development cooperation*, SASDA Working Paper No. 11, 1994.

organisationer som vi stödjer är alltså en allvarlig brist enligt genomgången. Vi återkommer i till detta i avsnitt 6.2.4.

4.1.5 Synpunkter på det nuvarande systemet i dess helhet

Det svenska biståndssystemet är uppdelat på ett flertal biståndsmyndigheter och UD. Denna uppdelning och den rollfördelning som följer med den har varit under ständig debatt sedan 1970-talet och är återigen aktuell. Utan att ta ställning för det nuvarande systemet eller något av förändringsförslagen konstaterar vi att ett uppdelat biståndssystem har både fördelar och nackdelar. Fördelen är att de olika organisationerna kan utveckla sina roller och sin kompetens och skapa en slagkraftig, homogen organisationskultur. Nackdelen är att överblick och sammanhang i systemet försvagas och att vissa uppgifter riskerar att falla mellan stolarna.

När det gäller systemets förmåga att lära av erfarenheter och redovisa resultat så brister det i väsentliga avseenden. Vi har ovan pekat på genomgående tillkortakommanden i de olika biståndsorganens arbete och vi kommer att i följande avsnitt lämna förslag om hur detta kan förbättras. En grundläggande svaghet är att biståndsorganen inte lagt tillräcklig vikt vid att formulera sina insatser som tidsbegränsade projekt med tydligt avstamp och tydligt slutförande av varje etapp. Mål, kostnader, förväntade resultat - om möjligt i kvantitativa mått - samt kriterier för bedömning fixeras inte vid initieringen av arbetsetappen. Detta leder i sin tur till att det inte är möjligt att summera varje etapp kritiskt och att lära av misstag, felbedömningar och framgångar.

Det blir också svårt att genomföra utvärderingar som belyser biståndsmyndighetens eget arbete och resultaten av dess insats - utvärderingarna tenderar att koncentrera sig på beskrivningen av projektet och de omständigheter som påverkat det, medan kostnaderna, effektiviteten och resultaten av biståndsinsatsen kommer i bakgrunden.

Till denna kritik - som i varierande omfattning gäller samtliga biståndsorgan och som kan rättas till genom förbättrade rutiner och arbetssätt inom organen - vill vi lägga en annan kritisk synpunkt:

Vi menar att det inte räcker med att summera erfarenheter "från botten upp". Denna sida av läroprocessen och resultatredovisningen är förvisso grundläggande, men den är inte tillräcklig för ett gott lärande. Detta lokala, decentraliserade lärande måste kompletteras med ett lärande "från toppen ned", ett lärande som förläggs centralt och som 'möter' det decentraliserade lärandet. Detta centralt organiserade lärande, som också kan betecknas som policyanalys,

innebär att viktiga policyfrågor identifieras och att systematiskt arbete styrs mot att söka svaren på dem. Det innebär också att ett långsiktigt tidsperspektiv förs in i läroprocessen. Centrum måste alltså aktivt söka information både utom och inom organisationen om väsentliga frågor för att kunskapsprocessen skall fungera väl. Det innebär t.ex. att sektorövergripande frågor måste ställas och bearbetas, att jämförelser görs mellan olika länder och sektorer samt att systemfrågor ställs under debatt.

Denna centrala lärofunktion finns i viss utsträckning i dagens system både inom myndigheterna och vid UD, men vi menar att den är för svag och framför allt att den inte tillräckligt väl samverkar med de lokala läroprocesserna. Detta gäller i synnerhet på UD-nivån där kapaciteten för att ta tillvara och bearbeta biståndsmyndigheternas erfarenheter är begränsad.

4.2 Svenska erfarenheter av utvärderingar

För att få ett bredare underlag för överväganden om hur utvärdering inom biståndsområdet skulle bäst kunna organiseras och genomföras har vi studerat erfarenheter av policyanalys och utvärdering inom andra politikområden. I det följande redovisar vi våra intryck från några verksamheter som vi bedömer vara av intresse för det framtida arbetet inom biståndsområdet och som dessutom angränsar till de uppgifter som vår kommitté har haft hittills.

4.2.1 Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)

ESO är en kommitté under Finansdepartementet och bildades 1981. Kommitténs huvuduppgift är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden, liksom att belysa frågor om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. De viktigaste motiven för att bilda ESO var behovet av att förbättra kunskaperna om budgetunderskottet och alternativen för offentliga sektorns styrning. Vid bildandet av ESO underströk regeringen behovet av undersökningar kring fördelningsfrågor, transfereringar till hushåll och företag, sysselsättningseffekter av offentlig verksamhet, alternativa organisationsmodeller för offentlig verksamhet samt erfarenheter av besparingsarbete i andra länder.

ESO består av tretton ledamöter och har till sitt förfogande ett litet sekretariat (tre personer). Ledamöterna är utsedda i sin personliga kapacitet och representerar skilda verksamheter inom den offentliga förvaltningen och forskarvärlden.

ESO har ingen fastställd tidsgräns för sitt arbete. Verksamheten avses pågå så länge den anses motiverad.

Kommittén arbetar självständigt inom ramen för sina kommittédirektiv (Dir 1981:25). Den svarar för verksamhetens uppläggning, beslutar om vilka projekt som skall genomföras, behandlar förslag till rapporter samt beslutar om publicering. Författarna själva står för resultat och slutsatser. Sedan starten har ESO publicerat drygt 100 rapporter.

Flertalet ESO-projekt läggs ut som uppdrag till myndigheter, institutioner och forskare. Enstaka undersökningar genomförs i egen regi. En referensgrupp med företrädare bl.a. från forskningsvärlden och kommittén brukar knytas till de olika projekten. Konferenser och seminarier i aktuella ämnen anordnas ibland. Studierna representerar både aktuella frågor och långsiktiga problem av mer principiellt slag. Någon övergripande plan för studierna finns inte. Behov och tillgång på bra rapportförfattare styr i hög utsträckning urvalet. Studierna rör huvudsakligen svenska förhållanden och är med få undantag skrivna av svenskar och på svenska.

ESO:s sekretariat bedömer att ESO har lagom distans till Finansdepartementet genom sin ställning som kommitté. Sekretariatets belägenhet inom departementet anses bra eftersom man får bättre genomslag för studierna och kan fånga in idéer om vad som är angelägna problem.

ESO:s verksamhet finansieras huvudsakligen över Finansdepartementets kommittéanslag. För vissa projekt har ESO delat finansieringen med andra organ.

4.2.2 Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer skall på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Detta omfattar både regeringens ledning av förvaltningen (utom sådana frågor som faller inom konstitutionsutskottets område), myndigheternas arbete, statliga aktiebolag och stiftelser. Arbetets omfattning har ökat och kommer ytterligare att expandera som en följd av riksdagsutredningens förslag. Arbetet är i huvudsak förvaltningsrevision med inriktning på övergripande och principiella ärenden.

Riksdagen väljer för varje valperiod tolv revisorer och lika många suppleanter. Sammansättningen speglar partiernas styrka i riksdagen. Revisornas arbete sker till större delen i tre grupper, avdelningar, med åtta ledamöter i varje. Besluten sker i plenum.

Förslagen till granskningsärenden kommer från riksdagsutskotten, övriga riksdagsledamöter, kansliet och från allmänheten. Under ett arbetsår hinner man normalt med mellan åtta och tio större granskningar. Utredningsarbetet genomförs av kansliet där en medarbetare ansvarar för undersökningen. Verksamheten initieras, planeras och följs noga av avdelningens revisorer. Resultaten av granskningen redovisas i en rapport som oftast skickas på remiss eller behandlas i ett seminarium. Processen avslutas med att revisorerna tar slutlig ställning till en skrivelse till riksdagen i vilken förslag till åtgärder redovisas. Denna skrivelse behandlas sedan i riksdagen på samma sätt som regeringens propositioner. Ledamöterna har alltså motionsrätt och ärendet behandlas sedan i något av utskotten innan riksdagen fattar beslut.

Kansliet har ungefär 20 tjänster. Därtill anlitas ofta externa experter i granskningsarbetet.

Som exempel på granskningsärenden kan nämnas arbetsmarknadspolitik, insatser mot ekonomisk brottslighet, skyddsrumsbyggandet, privatiseringen av Celsius industrier, inlandsbanan - konsekvenser av 1992 års riksdagsbeslut.

År 1991/92 redovisade man en granskning av effektiviteten i förvaltningen av svenskt utvecklingsbistånd. Man ägnade särskild uppmärksamhet åt mål- och regelstrukturen, rollfördelningen i planeringen och genomförandet av biståndet, samordningen, resursplaneringen samt utvärderingsverksamheten. Man konstaterade att medlen inte kunnat utnyttjas helt utan att stora reservationer har byggts upp. Man krävde att regeringens information till riksdagen förbättras. Styrningen av SIDA bör vara mer målinriktad och mindre detaljerad. Man har uppmärksammat en rad problem som rör SIDA:s arbete och förutsätter att SIDA och regeringen vidtar åtgärder för att lösa dessa.

Vad gäller utvärderingsarbetet påpekar man att ansvaret för utvärderingarna i hög grad ligger på samma personer som ansvarar för genomförandet av insatserna som utvärderas. Vissa delar av biståndet följs inte upp tillräckligt. Revisorerna anser att utvärderingsfunktionen på SIDA bör förstärkas och ges en starkare ställning gentemot sektorbyråerna.

Redovisningen visar att Riksdagens revisorer både har möjlighet och faktiskt också har spelat en roll i förvaltningsrevision av bistånd. En särskilt viktig aspekt är att Riksdagens revisorer har möjlighet att granska inte bara myndigheterna (i likhet med RRV) utan också regeringens och Utrikesdepartementets arbete med biståndet. Detta är särskilt viktigt i biståndsarbetet eftersom så stor del av biståndsmedlen hanteras inom UD, där RRV inte har granskningsrätt. Riksdagens revisorer kan också gå in på relationerna mellan departement och myndigheter vilket är en nyckelfråga i det övergripande effektivitetsarbetet.

Begränsningen ligger i att granskningen inte är löpande utan att man bara har möjlighet att ta upp biståndet med långa intervall. Hittills har det varit föremål för granskning med 4-5 års mellanrum. Därtill kommer att sakkunskapen om u-landsförhållanden är begränsad och att den huvudsakliga uppmärksamheten har riktats mot den svenska förvaltningen. Frågor om biståndets resultat och långsiktiga problem i mottagarländerna har därför inte ställts i centrum.

4.2.3 Riksrevisionsverket (RRV)

RRV:s granskning av biståndsverksamheten görs inom förvaltningsrevisionen (effektivitetsfrågor) och i den årliga revisionen (redovisningsfrågor och granskning av årlig resultatredovisning).

Beträffande *förvaltningsrevisionen* (numera benämnd effektivitetsrevision) har RRV under den senaste tioårsperioden genomfört två förvaltningsrevisioner på biståndsområdet och har för närvarande en pågående granskning. Avsikten framöver är att söka genomföra åtminstone en förvaltningsrevision årligen.

Den senaste revisionen (1988) var en granskning av SIDA:s förmåga att ta tillvara de erfarenheter som görs i biståndsverksamheten ("Lär sig SIDA?"). Granskningen innebar en omfattande genomgång av SIDA:s verksamhet och organisation samt en jämförelse mellan SIDA och vissa biståndsorgan i andra länder.

Den revision som nu pågår gäller SIDA:s hantering av programbistånd, huvudsakligen importstöd. Granskningen omfattar SIDA:s beredning av ärenden, utbetalning, kontroll, uppföljning, utvärdering samt frågor som rör upphandling och motvärdesbetalningar. RRV gör två fallstudier (Zambia, Nicaragua) samt dokumentstudier som berör andra länder som tar emot omfattande programbistånd från Sverige. Granskningen gäller inte effekterna av biståndet.

Revisionen genomförs delvis i samarbete med RRV:s motsvarighet i Storbritannien och Holland. Samarbetet fokuseras kring ett gemensamt revisionsområde - programbistånd - där revisionsfrågorna är likartade. Resultaten kommer eventuellt att sammanfattas i en rapport.

I *redovisningsrevisionen* (numera benämnd årlig revision) granskas biståndsmyndigheternas redovisning årligen. En revisionsberättelse avges för varje myndighet. På biståndsområdet har under 1992/93 och 1993/94 ett antal biståndskontor granskats (Nicaragua, Namibia, Etiopien, Kenya, Vietnam, Laos, Tanzania). Förutom sedvanlig revision av balansräkning, resultaträkning, anslagsredovisning och finansieringsanalys behandlas olika frågor av intresse i sammanhanget (avtal, periodiseringar, tillgångsredovisning, ansvarsförbindelser).

En nyhet är att myndigheterna i sin årsredovisning skall redovisa resultaten av sin verksamhet, vad man har presterat inom olika verksamhetsgrenar och om möjligt effekterna av sådana prestationer. En beräkning skall göras av produktivitetsutvecklingen. Syftet med resultatredovisningen är att ge regeringen ett underlag för styrningen av myndigheterna.

Inom RRV granskas resultatredovisningen av förvaltningsrevisionen (både själva redovisningen och underlag som verifierar redovisningen). Frågor om mål och prestationer, kvalitet och effekter är viktiga i denna granskning.

4.2.4 Kanslersämbetet

Kanslersämbetet inrättades i juli 1993 (Förordningen 1993:886). Universitetskanslerns uppgift är att på nationell nivå befrämja och granska kvalitet och kvalitetsutveckling inom högre utbildning och forskning. I detta ingår att stimulera kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor. Detta innefattar bedömning av kvalitetssystem samt uppföljning av arbetet med kvalitetsförbättring. Man utvecklar olika utvärderingsmetoder och planerar, genomför, beställer och publicerar utvärderingar på nationell nivå. Ämbetet biträder även regeringen med sakkunnigbedömningar i fråga om examensrätt m.m.

Arbetet har som inriktning att utveckla och etablera en nationell referensram för kvalitet inom högre utbildning och forskning och att skapa förutsättningar för verksamhet på en internationellt konkurrenskraftig nivå. Fokuseringen ligger på grundutbildning och forskarutbildning och deras koppling till forskningen. Studierna genomförs i nära samarbete med universitet och högskolor.

Ämbetet har fem verksamhetsprogram: 1) Kvalitetsarbete där man stödjer utvecklingen av universitetens och högskolornas kvalitetssystem (ledning, organisation, tillvägagångssätt). 2) Kvalitetsbedömning, där man granskar och bedömer universitet och högskolors kvalitetsutvecklingsarbete och kvalitetsutvecklingsprogram. 3) Nationella utvärderingar för att på nationell och internationell nivå jämföra verksamheten vid universitet och högskolor ur kvalitetssynpunkt. 4) Examensrätt, vilket innebär att man tar fram beslutsunderlag till regeringen när det gäller att fastställa olika utbildningsanordnares rätt att utfärda examina. 5) Strategiska projekt som innefattar projekt och andra aktiviteter inriktade mot de övergripande mål och idéer som gäller för verksamheten som helhet.

Kanslersämbetets uppgift är att söka svar på följande frågor: hur bra är svenska universitet och högskolor vid en internationell jämförelse? Hur skall

kvaliteten inom forskning och högre utbildning utvecklas systematiskt? Hur väl fyller universitet och högskolor sin uppgift i samhällsutvecklingen?

Verksamheten bedrivs genom program och projekt. Basorganisationen utgörs av en stab på ett tiotal personer vars huvuduppgift är att samordna program- och projektverksamheten. Verksamheten leds av en styrelse med fem ledamöter. En särskild kvalitetssäkringsfunktion bestående av bland annat två internationella experter har inrättats. Projekten genomförs med hjälp av kompetens från universitet, högskolor och samhället i övrigt.

4.2.5 Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik (SBU)

SBU tillkom genom ett regeringsbeslut 1987 och är sedan juli 1992 en permanent och fristående myndighet. Beslutet att inrätta SBU var följden av en utredning om betydelsen av att vetenskapligt utvärdera de metoder som används i sjukvården.

Beredningens arbete är inriktat på utvärdering i vid mening: man utvärderar både nya och etablerade metoder ur medicinskt, ekonomiskt, socialt och etiskt perspektiv. SBU skall medverka till ett rationellt utnyttjande av givna resurser inom hälso- och sjukvården. Med hjälp av externa experter tar SBU fram underlag i form av kunskapsöversikter och gör synteser av befintligt vetenskapligt material. Information om uppnådda resultat sprids över hela landet. SBU dokumenterar också hur kunskapsöversikterna har använts och vilka resultat som uppnåtts och tillvaratar nationella och internationella erfarenheter och resultat. Beredningen är en kontaktpunkt när det gäller utvärdering av medicinsk metodik. Det tvärvetenskapliga arbetet innefattar bland annat medicinska, ekonomiska, sociala och etiska aspekter på sjukvårdens diagnos- och behandlingsmetoder. Utvärderingar sammanställs på ett enkelt och lättfattligt språk som gör resultaten tydliga för sjukvårdshuvudmännen och andra berörda.

SBU arbetar med ett litet kansli (drygt tio personer) och ett stort nätverk av särskilt utsedda experter. Utvärderingsarbetet bedrivs i projektgrupper som i regel består av 5-10 externa konsulter och representanter från SBU. Projektgruppens uppgift är att göra en kritisk analys av respektive ämnesområde. SBU leds av en styrelse som består av nio ledamöter som företräder olika organ (Socialstyrelsen, Medicinska forskningsrådet m.fl.). Vid sidan av styrelsen finns en expertgrupp vars elva ledamöter representerar olika kunskapsområden inom hälso- och sjukvården.

Ett utvärderingsprojekt inleds som regel med en förstudie som sedan presenteras för expertgruppen och styrelsen, vilka beslutar om projektet skall fortsätta

i större skala och vilka sakkunniga som i så fall skall ingå i projektgruppen. Man granskar den vetenskapliga litteraturen på området, problemets förekomst samt praxis i Sverige. Varje projekt beräknar kostnader och kostnadseffektivitet för olika medicinska metoder.

SBU har publicerat ett 20-tal rapporter och har för närvarande ett 15-tal pågående projekt. Beredningen arrangerar kurser, seminarier, konferenser, föreläsningar med såväl svenska som utländska experter. SBU samverkar med många andra organ.

Kapitel 5. Utländska erfarenheter av utvärdering och policyanalys

De flesta länder eftersträvar ett system där utvärderingssystemet ger underlag både för biståndsorganisationens lärande, dess resultatredovisning och dess styrning. Olika typer av utvärderingar svarar mot olika funktioner. Utvärderingsfunktionerna har i allmänhet vuxit fram som svar på den kritik som biståndet utsatts för och därvid utformats efter de traditioner och synsätt som dominerat inom myndigheterna/ministerierna. Tyngdpunkten i arbetet har därmed lagts olika beroende på de politiska prioriteringarna i olika nationella system. Av detta följer att utvärderingssystemen har fått ganska varierande utformning.

Det är nödvändigt att se utvärderingssystemet i sin helhet. Olika komponenter av arbetet kan - och bör - förläggas till olika nivåer i det biståndsadministrativa systemet. Oftast läggs ansvaret för utvärderingar som skall ge underlag för styrning och resultatredovisning relativt högt upp i organisationsstrukturen, medan ansvaret för utvärdering för lärande normalt förläggs nära de genomförande enheterna. Varje system är uppbyggt inom en specifik nationell kontext, med en bestämd arbetsfördelning mellan departementsfunktioner och myndighetsfunktioner.

Inledningsvis redovisar vi helt kort några huvuddrag i olika nationella system och granskar sedan några speciella aspekter av särskilt intresse för utformningen av ett förbättrat svenskt system. En fylligare redovisning ges i bilaga 6.

Canada: Det kanadensiska utvärderings- och revisionssystemet inom biståndsområdet omfattar fyra olika instanser: *Auditor General* med revisionsfunktioner för hela statsapparaten; *Treasury Board*, finansdepartementets budgetavdelning, med en speciell avdelning (Administrative Policy Branch, Corporate Review) som ansvarar för utvärdering av program vid departement och verk inom den federala regeringen; *Audit and Evaluation Division vid Canadian International Development Agency (CIDA)*; samt *Evaluation Unit vid International Development Research Centre (IDRC)*. Huvudinriktningen för Treasury Board är att granska styrmekanismer för ministerierna och utvärdering/uppföljning av den federala finansbudgeten. Audit and Evaluation Division vid CIDA fungerar som en stabsfunktion. Enheten har tre uppgifter: stödfunktioner som garanterar enhetlighet inom organisationen samt utvärdering av instanser som påverkar hela organisationen; intern förvaltningsrevision; samt utvärdering av program

och projekt. I CIDA har alltså en internrevisionsenhet tilldelats utvärderingsansvaret vilket framhäver kontrollaspekten i arbetet.

Danmark: Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde, Danida, är numera en integrerad del av utrikesministeriet och det danska systemet uppvisar därför vissa likheter med det holländska. Liksom i Nederländerna finns det en utvärderingsenhet inom ministeriet, men den har inte så självständig ställning som i Nederländerna och är inte så stor. En större del av arbetet läggs ut på konsulter. Enheten är belägen inom en grupp som också har ansvar för forskningsbistånd. Den danska statliga revisionen är därtill relativt aktiv inom biståndsområdet och har ett par personer som kontinuerligt arbetar med analys av biståndsarbetet och dess resultat.

England: Overseas Development Administration, ODA, svarar för både projektuppföljningar och separata utvärderingar med generell inriktning. I det engelska systemet saknas externa utvärderingsfunktioner. Här ligger arbetet alltså helt inom biståndsmyndigheten. Utvärderingsenheten inom ODA är relativt fristående genom att den har en egen budget, kan initiera utvärderingar på eget initiativ och genom att den rapporterar direkt till organisationens ledning.

Finland: Finnish International Development Agency, FINNIDA, har en särskild enhet för utvärderingar med två anställda. Denna är belägen inom avdelningen för utvärdering och intern revision. Dess ansvar är att göra långsiktiga, grundliga utvärderingar av resultat av biståndet. Utöver detta bedriver linjeenheterna också mindre ambitiösa projekt- och verksamhetsutvärderingar. Jämfört med SIDA har FINNIDA:s utvärderingsenhet en starkare ställning inom organisationen och ett oberoende av FINNIDA:s exekutiva del genom att enheten rapporterar direkt till ledningen och att den har en egen budget som täcker hela verksamheten. Utvärderingsvolymen motsvarar i runda tal en procent av FINNIDA:s budget.

Nederländerna: Biståndet sköts praktiskt taget helt inom biståndsministeriet, Directorate-General for International Cooperation (DGIS), som alltså har både departements- och myndighetsfunktioner. Det finns en särskild utvärderingsenhet, "Operations Review Unit" (IOV), vars uppgift är att genomföra större och mer principiellt inriktade utvärderingar. Denna enhet kan alltså uppfattas som relativt "extern" i förhållande till den handläggande nivån och har en hög grad

av oberoende både vad gäller val av ämnen, genomförande och, naturligtvis, slutsatser. Utvärderingarna är riktade till biståndsministern och vidarebefordras till parlamentet. Vid sidan om den övergripande statliga revisionen finns också revisionsorgan inom varje ministerium, inklusive utrikesministeriet. Därtill kommer att ministeriets genomförande enheter gör interna översyner, uppföljningar och utvärderingar som initieras och genomförs av den ansvariga enheten. Dessa rapporter är i första hand avsedda för att stödja och kontrollera handläggarnas och enhetens eget arbete.

Norge: Ministeriet har en egen utvärderingsenhet för "externa" utvärderingar samtidigt som Direktoratet for Utviklingshjelp, NORAD, genomför sektorstudier och uppföljningar av egna projekt. NORAD bedriver inte utvärderingsverksamhet så systematiskt och i så stor skala som SIDA. Man har ingen separat utvärderingsenhet utan de två regionalkontoren genomför projektuppföljningar som en del av de löpande rutinerna.

Tyskland: Arbetsfördelningen mellan biståndsministeriet och genomförande organ liknar den svenska, men ministeriet har en mer aktiv roll i övergripande planering och uppföljning av biståndet och sköter alltså delar av det som i Sverige hanteras av myndigheterna. Projektplanering och projektgenomförande sköts av Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) m.fl. organ i nära samarbete med ministeriet. Ministeriet har en särskild enhet för utvärdering av utvecklingssamarbetet som rutinmässigt genomför ett stort antal utvärderingar varje år. Dessa genomförs anonymt för att garantera oväld och fristående resultat och är interna för ministeriet. Varje år publiceras sammanfattningar och en övergripande analys av årets utvärderingsarbete. De enskilda myndigheterna genomför också egna översyner och uppföljningar.

Det är viktigt att ta vara på de internationella lärdomarna, men därvid är det nödvändigt att klart inse att det svenska systemet i viktiga avseenden är annorlunda än omvärldens. Framför allt gäller detta två förhållanden: myndigheterna har i Sverige i allmänhet ett större ansvar än i andra länder för utformningen av sitt arbete, i vilket naturligtvis ingår ansvar för resultatanalys och utvärdering; och den svenska strukturen på biståndsområdet är uppdelad på fler myndigheter än i andra givarländer.

När vi i det följande kortfattat redogör för och jämför vissa aspekter av andra länders utvärderingssystem så bör dessa skillnader hållas i minnet. Det går inte att direkt överföra andra länders organisatoriska lösningar till det särpräglade svenska systemet med dess rollfördelning mellan departement och myndigheter.

Det finns dock generella erfarenheter som är värda att beakta och vi kommer i det följande att ta upp några viktiga aspekter och göra jämförelser av intressanta erfarenheter.

5.1 Utvärderingsenheternas placering och oberoende

Den centrala utvärderingsfunktionen är i allmänhet framvuxen ur behovet att kontrollera resultaten av utvecklingssamarbetet, medan lärandefunktionerna hör naturligt hemma inom biståndsorganen och i allmänhet förläggs närmare handläggande enheter. Den centrala utvärderingsverksamheten är därför i huvudsak inriktad mot behoven hos policyskapande och styrande funktioner, vare sig dessa är förlagda till parlament, regering, departement eller myndighetsledning, och är framför allt inriktad mot verksamhetskontroll och policyproblem.

I Nederländerna är utvärderingsenheten en helt separat funktion inom ministeriet med rapportering till ministern som i sin tur är skyldig att vidarebefordra rapporterna till parlamentet. Man har en hög ambitionsnivå på arbetet och genomför ett begränsat antal studier med omfattande egen arbetsinsats. Man använder i mycket stor utsträckning egna anställda för att göra utvärderingarna. Enheten utmärks av professionalism och oberoende. Intressant är att slutrapporterna avges i enhetens namn och att den alltså tar fullt ansvar för slutsatser och arbete. Den fungerar alltså i dessa avseenden mycket som en revisionsenhet men inriktningen är mot biståndsarbetets resultat och problem snarare än mot förvaltning.

Den danska utvärderingsenheten liknar det holländska genom sin belägenhet inom departementet. Den arbetar dock mer traditionellt med användning av kontrakterade konsulter. Utvärderingarna spänner över hela fältet från begränsade projektutvärderingar till mycket omfattande studier av multilaterala organ eller sektoranalyser. Enheten har både en rimlig grad av oberoende och närhet till de genomförande enheterna.

I Tyskland har man försökt lösa problemet med att åstadkomma fristående rapporter genom att göra utvärderingsrapporterna anomyma och hemliga (interna). Utvärderarna, som rekryteras på konsultbasis från forsknings- och biståndsområdet, är på detta sätt skyddade och kan vara frispråkiga i rapporterna. Arbetssättet är främmande för svensk förvaltningstradition och medför naturligtvis att allmänheten får mycket små möjligheter att bedöma utvärderingsverksamheten och dess kvalitet. Resultaten, när det gäller att påverka policy, tycks inte imponera ens på dem som är ansvariga för verksamheten.

Betoningen på samverkan mellan utvärdering och revision är särskilt tydlig i Finlands och Canadas system. Fördelen för utvärderingsarbetet är tillgången till det professionella kunnandet om förvaltningsrevision. Nackdelen är att utvärderingsarbetet blir en del av det formella kontrollsystemet, vilket eventuellt kan försvåra nära och förtroendefulla kontakter med de genomförande nivåerna i biståndsorganen och minska förutsättningarna för att biståndsorganisationerna på ett positivt sätt absorberar kritiken och lär av den.

De centrala utvärderingsenheterna har alltså som framgått av detta varierande grad av närhet/oberoende till de beslutande instanserna. En mycket lös koppling (hög självständighet) ger starkt oberoende men riskerar att leda till begränsat inflytande och i värsta fall marginalisering. När enheterna förlagts till departementet ökar närheten till strategiskt beslutsfattande och därmed den potentiella strategiska rollen. Detta ger starkare påverkan men riskerar i stället att leda till studier med mindre självständighet i problemformulering och i värsta fall också i slutsatser. När ministeriet helt saknar central utvärderingsenhet och denna förläggs till biståndsorganet(n) riskerar man att utvärderingarna blir mer begränsade, får mindre effekt på policydiskussionerna och möjligen också att utvärderingarnas oberoende ifrågasätts.

Genomgående är att man, när det gäller den centrala utvärderingsfunktionen, har betonat närhet till beslutsfattande på bekostnad av oberoende och organisatorisk självständighet. För att garantera utvärderingarnas oberoende bör den centrala funktionen ha en betydande grad av självständighet och inte integreras i det löpande administrativa arbetet inom departementet. Hur väl en sådan frikoppling från interna kortsiktiga intressen fungerar sammanhänger nära med hur enheten är organisatoriskt placerad, hur den styrs, hur medarbetare rekryteras, hur den finansieras och till vilken nivå den rapporterar. I de länder där organen är placerade inom biståndsmyndigheten blir naturligtvis oberoendet beskuret; hur hård kopplingen till myndighetens kortsiktiga intressen blir beror sedan på den organisatoriska placeringen och andra interna förhållanden.

Det är slående att ingen av de centrala utvärderingsenheterna har givits en egen organisatorisk identitet och bas genom en egen styrelse eller motsvarande.

5.2 Biståndskunnande

Ett annat av de fundamentala kraven på hela utvärderingssystemet, inklusive dess centrala utvärderingsfunktion, är att den har tillräckligt god kontakt med biståndserfarenheterna och biståndsarbetet. Det är nödvändigt att till den centrala

funktionen rekrytera personer med lång biståndserfarenhet och se till att personalen omsätts i sådan takt att erfarenheterna förnyas och hålls aktuella.

I de länder där hela biståndsarbetet är förlagt till ministeriet kommer utvärderingsarbetet lättare i nära kontakt med biståndsgenomförande funktioner. Detta gäller t.ex. för Danmarks och Nederländernas biståndsadministration. I Norge och Tyskland, som har en biståndsförvaltning som liknar det svenska, är de centrala utvärderingsenheterna placerade inom ministeriet och därmed skilda från biståndsarbetet. Detta leder till att lärandet och omsättandet av erfarenheterna i praktiken försvagas.

England har i likhet med Sverige ingen utvärderingsfunktion inom ministeriet utan det ansvariga biståndsorganet (ODA) är ansvarigt för utvärderingarna: närheten till biståndsverksamheten garanteras genom detta arrangemang samtidigt som enheten är centralt placerad inom ODA och har hög grad av självständighet. Hur väl detta fungerar i praktiken beror mycket på interna förhållanden inom myndigheten. Liknande struktur finns i Finland och Canada.

Slutsatsen synes vara att om den centrala enheten ligger organisatoriskt skild från de genomförande enheterna och om biståndsorganen inte genomför egna mindre utvärderingar i nära anslutning till den löpande verksamheten så riskerar man att lärandefunktionerna försvagas. I ett system där det finns både en central, policy-inriktad funktion och utvärderingsarbete på operativ nivå, inriktat på resultatredovisning och erfarenhetsinsamlande, krävs det att det finns en god koppling mellan nivåerna inom det totala utvärderingssystemet.

5.3 Forskning och utvecklingsstudier

En central uppgift för att åstadkomma lärande och nytänkande i bred mening inom biståndsverksamheten är att öppna nya perspektiv på verksamheten och föra in nytt kunnande både från det internationella biståndsarbetet och från forskningsvärlden, framför allt från humaniora och samhällsvetenskap. Det är vidare viktigt att utvecklingsarbetet har tillgång till tillräcklig professionell kompetens i metodfrågor för utvärderingsarbete i vilket akademiskt metodkunnande är ett nödvändigt inslag.

Denna funktion är i andra länder i huvudsak förlagd till separata forskningsinstitut utanför biståndsministerier och biståndsmyndigheter. I samtliga av de granskade länderna (Canada, Danmark, England, Finland, Nederländerna, Norge och Tyskland) finns forskningsinstitut och motsvarande enheter vid universiteten som bedriver utredning och forskning om bistånd; dessa är inte sällan ansvariga också för större och övergripande utvärderingar av utvecklingssamarbetet för

biståndsorganens räkning. Studier görs också genom att biståndsorganen engagerar enskilda universitetsforskare för studier och utredningar av forskningskaraktär. Instituten har dock en central roll i de flesta av givarländerna.

Sverige är i detta avseende avvikande. I enlighet med vår forskningspolitiska tradition bedrivs forskningen om bistånd, med undantag för regioninstituten, inom universitetens ram och i mindre enheter. Sveriges Lantbruksuniversitet har den största biståndsenheten inom universiteten, men den är av naturliga skäl i huvudsak begränsad till skogs- och lantbruksfrågor. Nordiska Afrikainstitutet och Latinamerikainstitutet bedriver viss forskning, men är i huvudsak inriktade på att sprida kunskap om regionerna. Merparten av de forskare som arbetar med biståndsrelaterade forskningsuppgifter är spridda över ett stort antal institutioner och bildar inte enheter av samma styrka som finns i de flesta av de stora biståndsländerna (inklusive Norge och Danmark). Vi återkommer till svagheterna i svensk biståndsforskning i avsnitt 6.6.

3 – 14-0965

Kapitel 6. Överväganden och förslag

Vi har i de studier som vi låtit genomföra behandlat en rad biståndspolitiska problem (se bilaga 7) och vi kommer senare i år att lämna en samlad redogörelse för studiernas resultat. Också i den skiss till program för ett nytt organ som vi lägger fram (6.4) berör vi åtskilliga av biståndspolitikens grundfrågor.

I detta kapitel koncentrerar vi oss på vårt uppdrag - enligt direktiven - att lämna förslag om hur verksamheten med övergripande utvärdering och analys inom biståndsområdet bör bedrivas på längre sikt. Vi lämnar också synpunkter på den resultatorienterade styrningen på biståndsområdet i enlighet med direktiven. Som nämndes tidigare (1.2) har vi dock begränsat våra ambitioner i den delen med hänsyn till att den resultatorienterade styrningen på biståndsområdet är en huvudfråga i det nyligen framlagda betänkandet SOU 1994:19 *Rena roller i biståndet - styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning.*

Vi talar i det följande i huvudsak om utvärderingar samtidigt som vi vill rikta uppmärksamhet mot deras nära samband med policyanalys. Ett sådant samband föreligger redan på grund av att utvärdering av policy och strategi är en central angelägenhet på biståndsområdet. Vi pekar på behovet av policyanalys bland annat i våra överväganden om ett nytt organ och dess arbetsuppgifter (6.3 och 6.4).

Kapitlet har följande disposition. Vi redovisar inledningsvis vår syn på mottagarländernas roll i utvärderingsarbetet (6.1) och på biståndsmyndigheternas och Utrikesdepartementets system för projekthantering, utvärdering och analys (6.2). Vi föreslår vidare att ett organ inrättas (6.3) och lämnar exempel på vad som kan ingå i programmet för ett sådant organ (6.4). Slutligen föreslår vi en förbättrad statistikproduktion på biståndsområdet (6.5) och en förstärkning av forskningen om bistånd (6.6).

6.1 Mottagarländernas roll i utvärderingsarbetet

Givarländerna har det yttersta ansvaret för att biståndsmedlen utnyttjas väl. I praktiken fungerar det inte så i de flesta mottagarländerna idag. En grundläggande förutsättning och ett första steg mot en bättre ordning är att biståndet görs till en integrerad del av mottagarnas statsbudget. Först då kan parlament och regering i mottagarlandet ta ett reellt ansvar för beslut om t.ex. investeringar

och den övergripande ekonomiska politiken, inklusive biståndsmedlens användning.

Ett annat bidrag till ett bättre bistånd vore att mottagarländerna själva organiserade utvärdering och annan resultatkontroll av biståndet. Tyvärr är inte heller detta en realitet i flertalet av de fattigaste länderna idag. Utvecklingsländerna ger med få undantag utvärderingsverksamhet låg prioritet. De har begränsad tillgång till kvalificerad personal och har svårt att genomföra grundliga utvärderingar redan av det skälet. Härtill kommer att de i vissa fall betraktar biståndet som en gåva vars värde det inte är rimligt att granska alltför noga eftersom alternativet till att ta emot biståndet syns dem vara (och ibland är) att säga nej till det, dvs. att avstå från biståndet. Givarorganisationernas utvärderingsverksamhet uppfattas med rätta som givarstyrd och huvudsakligen inriktad på redovisning av resultat och ekonomisk redovisning.

Utvärderingar skulle emellertid också kunna vara, och borde vara, ett instrument i mottagarnas händer för att förbättra hanteringen av knappa biståndsresurser. Lärande, resultatredovisning och underlag för styrning bör vara centrala uppgifter också för mottagarnas utvärderingssystem. Utvecklingsländerna är ansvariga för sin egen utveckling och biståndet bör betraktas som ett komplement till de egna ansträngningarna. Biståndet stödjer aktiviteter för vilka mottagaren har slutansvar. Projektens och programmens ändamålsenlighet, kostnadseffektivitet och verkningsgrad är beroende av hur såväl givare som mottagare agerar. Båda har alltså ansvar för ett effektivt utnyttjande av begränsade offentliga medel.

En naturlig slutsats är att både givare och mottagare bör ta ansvar för utvärderingen av utvecklingssamarbetet. Båda bör maximera biståndets utvecklingseffekter genom att lära sig av erfarenheterna. Båda är skyldiga att redovisa resultat inför sina egna politiska instanser och allmänheten.

Givarna har här ett särskilt ansvar i sin policydialog med mottagarna. Dels bör de se till att biståndsflödena granskas och redovisas på samma sätt som interna medel, dvs. av ansvariga organ enligt gällande bestämmelser och i en anda av öppenhet gentemot media och allmänhet i mottagarlandet. Dels bör biståndet hjälpa till att förbättra och/eller bygga upp existerande institutioner och mekanismer i landet så att mottagaren kan ta sin egen del av ansvaret och delta i utvärderingsverksamheten inom biståndsområdet. Ett krav bör vara att utvärderare från u-länder och helst från mottagarlandet engageras i större utvärderingar.

Det är sedan länge erkänt att det är en viktig uppgift för biståndet att stödja uppbyggnaden av utvärderingsfunktioner i mottagarländerna. Det är angeläget

att en sådan uppbyggnad också blir en realitet. Biståndet kan även spela en viktig roll i att hjälpa u-länderna att få tillgång till existerande resultat och erfarenheter på internationell nivå. Förvaltningsbiståndet kan bli den gemensamma nämnaren för sådana insatser.

Biståndsambassaderna har en viktig roll i detta sammanhang. De bör stödja mottagarnas arbete med att samla in information och rapportera från verksamheterna. Därvid är det viktigt att samordna de olika biståndsgivarnas arbete så att de totala kraven från givarna på mottagarens rapportering inte blir orimliga-rapporteringen från en verksamhet som stöds av flera givare bör vara gemensam för alla givare. Vidare bör ambassaderna i nära samarbete med SIDA i Stockholm stödja mottagarländernas egna ansträngningar att genomföra utvärderingar oberoende av givarna.

Slutligen vill vi påpeka att resultatgenomgångar och utvärderingar, som genomförs på svensk sida, bör göras så att ett mottagarperspektiv beaktas, att presentationen är mottagarvänlig och att slutsatserna är operativa även från mottagarsynpunkt.

6.2 Förslag till förändringar inom nuvarande biståndsorganisation

Vi vill inledningsvis erinra om att utvärderingar utgör en del av ett större system. Utvärderingar ingår i en kedja, vars viktigaste länkar i övrigt är projektbedömningar och fortlöpande uppföljningar. Kvaliteten på utvärderingarna är avhängig kvaliteten på övriga led i kedjan. Av särskild betydelse är kopplingen av utvärderingarna till de mål och kriterier som utgör grund för godkännandet av ett projekt. Men också de data som fortlöpande samlas in som ett led i uppföljningen är viktiga för möjligheten att göra en utvärdering av god kvalitet. Mot den bakgrunden kommer vi att behandla hela den nu berörda kedjan och alltså kommentera inte bara utvärderingsarbetet utan också projektbedömningar och verksamhetsuppföljning.

Såvitt gäller det långsiktiga, bilaterala utvecklingssamarbetet är den här kedjan i sin tur kopplad till en planeringscykel som kan sägas ligga på en nivå högre i systemet. Det är den landprogrammering som sedan början av 1970-talet varit styrinstrumentet för utvecklingssamarbetet. Landprogrammeringen skall enligt riksdagsbeslut 1993 avlösas av ett system med av regeringen fastställda landstrategier. Sådana landstrategier blir således det huvudsakliga styrinstrumentet i det bilaterala utvecklingssamarbetet. För kvaliteten på landstrategierna är det av stor vikt att kunskap på en lägre nivå i systemet kan tillgodogöras vid

utarbetandet av strategierna. Det förutsätter bl.a. att den kunskap som genereras inom projektcykeln ackumuleras och systematiseras. Vid sidan härav blir utvärderingar på landnivå ett nödvändigt och naturligt inslag i det beredningsarbete som utmynnar i landstrategier. Men också övriga styrinstrument på biståndsområdet - inte minst budgetpropositionen - bör bygga på en ackumulerad kunskap av detta slag. Inte minst det långa tidsperspektiv, som måste anläggas på utvecklingssamarbete, kräver att systemet förmår bedriva en systematisk och långsiktig kunskapsuppbyggnad.

De svenska biståndsorganens och biståndssystemets lärande lider, som vi har redovisat i kapitel 4, av svagheter. Dessa svagheter är olika inom olika biståndsorgan. Förenklat uttryckt kan vi beskriva det som att SIDA med sin relativt stora och hierarkiskt arbetande organisation och med de krav som ställs på utbetalning och 'administrativ effektivitet' inte har lyckats få till stånd ett arbetssätt som ger lärandet en tillräckligt framträdande roll i arbetet. Inte heller är projektbedömningar och uppföljningssystem utformade så att utvärderingsarbetet kan bygga på en stabil grund.

SAREC och BITS uppvisar en annan typ av svaghet: de har decentraliserade utvärderingssystem som direkt betjänar projektadministrationen och som därmed bidrar till ett effektivt 'lokalt' lärande. Svagheten är att de inte generaliserar lärdomarna och använder sig av kunnande för systematiskt arbete med övergripande policyfrågor.[10]

Påfallande är hur litet biståndsmyndigheterna samarbetar kring de övergripande frågorna. Detta leder till att problem som berör flera myndigheter antingen inte alls behandlas eller tas upp på ett splittrat sätt. Frågorna om de olika myndigheternas roller i förhållande till varandra kan av naturliga skäl inte behandlas i detta sammanhang.

Ett förbättrat lärande kräver alltså att två uppgifter löses: den ena inom respektive myndigheter med utgångspunkt från de specifika omständigheterna inom dessa; den andra på övergripande nivå. Vi kommer i det följande att redovisa förslag på förändringar som kan övervägas för de olika biståndsorganen.

10 Vi lämnar i detta sammanhang SwedeCorp utanför eftersom organet är så nytt att det är svårt att dra några slutsatser om dess arbete i dessa avseenden.

6.2.1 SIDA

SIDA har, som vi redovisade i avsnitt 4.1.2, en komplicerad organisationsstruktur (matrisorganisation) där arbetet delas mellan sektorbyråerna, regionavdelningarna och biståndsambassaderna/biståndskontoren. Det finns flera aktörer i varje insats med ansvar för olika faser i arbetet. Projekten hanteras alltså som ett slags stafettpinnar som förs fram och tillbaka mellan de olika enheterna. Ett sådant arbetssätt kräver en god samordning av organisationens olika enheter samt formaliserade rutiner för beslut, rapportering och informationsöverföring.

Utvärdering sker både decentraliserat vid de genomförande enheterna (sektorbyråerna, biståndskontoren och regionavdelningarna) och centralt i utvärderingsenheten. I det följande kommer vi att lägga vikt vid behovet att både stärka den centrala utvärderingsfunktionen inom SIDA och att förbättra de genomförande enheternas projektbedömning och uppföljning. Båda uppgifterna måste fullgöras bättre om lärandet och resultatanalysen skall kunna fungera och kunna leda till bättre övergripande kunskaper.

De skärpta kraven på resultatredovisning, uppföljning och utvärdering av insatserna måste leda till en *höjning av ambitionsnivåerna vid projektförberedelserna*, särskilt projektbedömningarna (project appraisals). Med projekt menar vi här varje separat deletapp i pågående längre verksamheter.

Vårt utredningsarbete, särskilt landstudierna, visar entydigt att arbetet med projektbedömningar varit eftersatt på SIDA.

Målsättningarna med projektet (projektetappen) bör preciseras på ett så konkret sätt att det är möjligt att vid etappens slut avgöra i vilken utsträckning projektet svarar mot förväntningarna. Också mottagarlandet bör engageras i detta arbete. Det behövs klara kriterier för framgång respektive misslyckande. Detta är en förutsättning för att resultatredovisning och utvärdering skall vara möjliga. I genomförandefasen skall information samlas in på ett i förväg planerat sätt så att underlag för att bedöma och rapportera från projektet verkligen föreligger. När projektetappen slutförts bör sammanfattningar av projektresultatet företas. Dessa *projektslutrapporter* görs av den ansvarige handläggaren. Mottagaren bör medverka men kan inte bedöma projektet utifrån SIDA:s mål och kriterier, utan ansvaret för målbedömningarna måste ligga hos SIDA.

De samlade projektredovisningarna för ett land ger en bild av "projektportföljen" i landet. Projektportföljen innehåller alltså kortfattat en samlad bedömning av de pågående verksamheterna, uppställda mål, graden av måluppfyllelse, kostnader och ekonomiska rapporter. Detta arbetssätt innebär ökad vikt vid de pågående insatserna och relativt mindre vid planering av nya.

Värderingen och vården av de pågående insatserna har gjorts till en central fråga för ett flertal multilaterala organ (utvecklingsbankerna) och vissa bilaterala biståndsgivare. Exempel på detta synsätt är den s.k. Wapenhansrapporten från Världsbanken. I denna görs mycket ärliga och avslöjande redovisningar av bedömningar av projektens resultat. Dessa genomgångar fyller en viktig funktion både som utgångspunkt för förbättringar och för trovärdigheten i organisationens redovisningar. Det finns viktiga lärdomar att dra för SIDA och för de övriga biståndsmyndigheterna från dessa erfarenheter. Ett klimat där en öppen redovisning av misstag och motgångar ingår i biståndets vardag måste växa fram. Ett sådant klimat främjar en ökad förändringsbenägenhet.

På denna grund kan ett gediget utvärderingssystem byggas. Med utgångspunkt från projektslutrapporterna kan övergripande analyser genomföras av resultaten inom olika sektorer och från olika arbetssätt. Med denna grund kan goda bedömningar göras inte bara av resultat för mottagaren utan också av SIDA:s egna arbetsmetoder, av realismen i planeringen och av kvaliteten och effektiviteten i genomförandet.

Ansvaret för översynerna och utvärderingarna bör läggas vid utvärderingssekretariatet. Detta bör ges en starkare och mer oberoende ställning inom SIDA med direkt rapportering till verkschefen. Det bör ha en egen budget och ha möjlighet att initiera utvärderingar som är påkallade av interna eller externa skäl. Utvärderingssekretariatet bör ha till uppgift att värdera och dra slutsatser från projektslutrapporterna. Det kommer därmed att ha en viktig roll i resultatredovisningssystemet. Ansvaret för projektbedömningar och genomförande av löpande resultatuppföljning ligger naturligtvis vid de planerande och genomförande enheterna. Förbättrad administrativ samordning mellan ekonomifunktion, resultatredovisning och utvärderingsfunktion krävs.

En förstärkning av projekthanteringen och utvärderingsarbetet på det sätt som här föreslås bör göra SIDA bättre rustat att svara mot de krav som mål- och resultatstyrningen ställer.

6.2.2 BITS, SwedeCorp och SAREC

De tre biståndsorganen för tekniskt och industriellt bistånd, respektive forskningsbistånd har andra och mer begränsade ämnesområden och delvis andra geografiska arbetsområden än SIDA. Gemensamt för dem är att de är små organisationer med en utpräglad nätverkskaraktär. Vi behandlar dem här översiktligt och sammanför våra förslag beträffande dem under en rubrik.

Genomgången av dessa organisationer visar att de mer övergripande och generella frågeställningarna idag behandlas styvmoderligt inom dessa myndigheter. Utvärderingarna är inriktade på att ge ett bra beslutsunderlag för organisationen. Den positiva aspekten av detta är att organisationen har ett gott lärande genom utvärderingsarbetet. Den negativa aspekten - som gäller SAREC och BITS men i mindre utsträckning SwedeCorp - är att förhållandet mellan utvecklingsbiståndets övergripande målsättningar och de enskilda insatserna och projektmålen bearbetas otillräckligt.

Även sektoriella problemställningar och sektoranalyser saknas i hög grad i arbetet. Detta är en brist inte minst i BITS' tekniska samarbete. BITS borde ha goda möjligheter att i högre grad sätta in sina insatser i ett sektoriellt sammanhang, i vart fall i länder där man ger mer omfattande stöd.

En brist i SAREC:s utvärderingsarbete är de enskilda handläggarnas centrala roll vid utvärderingen av deras egna projekt och den snäva inriktningen av många utvärderingar. Utvärderingarna bidrar därmed inte tillräckligt väl till den kritiska funktionen och policy-arbetet.

Ett första steg att förbättra dessa organisationers arbete bör vara att, i likhet med vad vi anfört för SIDA, etablera en striktare projektbedömning inför varje beslutsetapp, i vart fall för större insatser. I detta bör ingå mer preciserade formuleringar av projektmål, kostnadsbedömningar och kriterier för måluppfyllelse.

Ett andra steg är att utveckla uppföljningen av projektarbetet. Detta bör omfatta löpande resultatredovisning och resultatvärdering för projekten. Projektuppföljningen bör läggas under mer centraliserad kontroll. För ett urval frågeställningar och verksamheter bör mer systematiska och grundliga utvärderingar genomföras och projektslutrapporter normalt utarbetas. Ansvaret för dessa större utvärderingar bör skiljas från handläggaren för att stärka oberoendet och kvaliteten i bedömningarna.

6.2.3 Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet är ansvarigt både för utformningen av biståndspolitiken och - på det multilaterala området - för genomförandet av politiken. Detta innebär att departementets u-avdelning har en dubbel funktion som både ledande policyorgan och som myndighet.

Departementets kapacitet att genomföra policystudier i egen regi är som vi har redovisat ovan (avsnitt 4.1.4) begränsad. Vad gäller övergripande policyfrågor är dess arbetssätt att initiera utredningar och att lägga ut utredningsuppdrag på

myndigheterna. Detta har dock begränsningar. Utredningarna är av tradition omfattande uppdrag som spänner över breda fält och som mobiliserar stor kraft både i själva utredningsarbetet och i remissförfarandet. De kan alltså normalt sett bara användas för stora frågor. Det brukar också gå flera år mellan större biståndspolitiska utredningar. En god sida med de traditionella utredningarna är att resultaten är väl genomarbetade och förankrade bland berörda när de läggs fram.

De mindre utredningsuppdragen till myndigheter (och undantagsvis till enskilda eller konsultorganisationer) är smidigare och kan användas för mindre uppgifter, såsom regionala studier, landgenomgångar, problemanalyser, rationaliseringsuppgifter etc. Numera sköts även genomgripande administrativa reformer av biståndssystemet med denna metod. Om detta skall vara framgångsrikt krävs att utredningsuppdragen är väl formulerade och inte alltför omfattande för en enskild utredare.

De nya krav som resultat- och målstyrningsprocessen ställer på departementet är stora. Det krävs att departementet kan bedöma resultaten av myndigheternas arbete på ett bättre sätt än tidigare och att det förmår absorbera och analysera det överflöd av information som kommer att levereras från myndigheterna. Resultatstyrningen skall leda till att myndigheterna får tydliga signaler från departementet om vad som är "rätt och fel". Om dessa signaler inte bygger på en grundlig och kompetent analys, förlorar resultatstyrningen snart sin legitimitet. Detta gäller både de delar av verksamheten som berörs av landstrategiprocessen och de som ligger utanför den. Det nya systemet med biståndsambassader ställer också ökade krav på departementets samordningsförmåga. Sambanden mellan landstrategiprocessen, budgetarbetet och andra styrinstrument måste förtydligas.

Förskjutningen av ansvaret för landplanering och samordning från myndigheterna till UD kräver att UD prioriterar sin strategiska roll. Det är vårt intryck att UD har svårigheter att hantera biståndets strategiska frågor och att handläggningsfrågor allt mer engagerar departementet. Denna tendens hotar att undergräva departementets distans till verksamheten - UD tenderar att i vissa fall bli en part i målet, en aktör som försvarar sitt "territorium" och som uppträder som en konkurrerande 'myndighet' gentemot biståndsmyndigheterna.

I den mån UD får en partställning minskar också UD:s förmåga att självt genomföra utredningar och utvärderingar inom de områden där departementet har handläggningsuppgifter med bibehållen trovärdighet. Om departementet tar på sig ökande myndighetsuppgifter så ökar också kraven på en fristående enhet

som kan stödja biståndsmyndigheterna och departementet i policy-analysarbete och övergripande utvärderingar.

6.2.4 UD:s enhet för multilateralt bistånd

I vår genomgång av UD:s stöd av de multilaterala organisationerna framkommer det att den multilaterala enheten i många avseenden gör ett mycket kvalificerat arbete när det gäller analys och utvärderingar av de multilaterala organisationernas arbete och deras biståndsresultat men att dess kompetens och kapacitet bör stärkas i vissa avseenden. Det gäller framför allt förmågan att bedöma organisationernas karaktär och metoderna för att åstadkomma önskade förändringar.

Det är ett antal punkter som bör vara med i en sådan organisationsanalys: Bedömningar av finansieringsmekanismer; planerings- och budgeteringssystem; system för uppföljning och utvärdering; personalpolitik; organisationsstruktur; ledningsstruktur; arbetssätt och organisationskultur. Att göra sådana systematiska organisatoriska analyser av de stora multilaterala organisationerna är ett omfattande arbete som kräver höjd kompetens vad gäller förståelsen av organisationsfrågor. Kapaciteten kan förstärkas genom att konsulter anlitas - dock krävs tillräcklig kapacitet för att dra nytta av studierna och för att ackumulera kunskapen inom UD.

Vidare menar vi att UD bör ägna större uppmärksamhet åt kostnadseffektiviteten i de multilaterala organisationernas arbete.

6.2.5 Internationellt samarbete

Det svenska systemet för att säkra biståndsverksamhetens effektivitet och kvalitet bör ha kopplingar till andra länders och internationella organisationers motsvarande system. Det kan ta sig olika former. Andra länders och organisationers utvärderingar och analyser bör systematiskt tas till vara. Bland annat bör de databaser som finns utnyttjas betydligt mer än vad som för närvarande sker. Samverkan bör ske både vad gäller metodutveckling och gemensamma utvärderingar. Givarländerna bör också samordna sina ansträngningar att bidra till en uppbyggnad av mottagarländernas system för att säkra effektivitet och kvalitet. Det internationella samarbetet på utvärderingsområdet har hittills varit eftersatt och bör förstärkas.

Det finns goda skäl för att ge prioritet åt *det nordiska samarbetet.* Samsynen om biståndspolitiken i Danmark, Norge och Sverige är stor och det finns goda möjligheter att samarbeta om utvärdering av områden av gemensamt intresse.

Genom att underlagsmaterialet är tillgängligt utan översättning underlättas det praktiska samarbetet. SIDA:s utvärderingsenhet har väl utvecklade kontakter med de andra organen. Samarbete mellan de nordiska länderna kan bli mindre tungrott än ett samarbete i en vidare krets.

Det nordiska samarbetet bör stärkas och ett systematiskt arbete bör inledas på att identifiera områden av gemensamt intresse där gemensamma utvärderingar skulle öka nyttan och värdet av utvärderingsarbetet. Detta kan också ske genom att man systematiskt jämför existerande nationella utvärderingar. Ett exempel är de omfattande utvärderingar av de enskilda organisationernas biståndsverksamhet som görs i de nordiska länderna. Det samlade materialet bör kunna läggas till grund för en ingående diskussion av biståndsmyndigheternas policy i fråga om stödet till enskilda organisationer.

DAC:s expertgrupp för utvärderingar är ett utmärkt forum för internationellt samarbete på utvärderingsområdet. Gruppens arbete har inriktats på metodutveckling, informationsutbyte och samordning av gemensamma utvärderingar av bistånd samt samordning av gemensamma utvärderingar. Expertgruppens möten - liksom de informella möten som hålls i anslutning till de officiella - bör kunna användas för ett förstärkt samarbete. Mottagarländernas medverkan måste dock säkras på annat sätt. DAC har fastställt principer för utvärdering av utvecklingssamarbete ("Principles for Evaluation of Development Assistance", 1991). Principerna bör vara vägledande för biståndsmyndigheternas utvärderingsverksamhet. Så har hittills knappast varit fallet.

Vid ett eventuellt svenskt medlemskap i EU bör det centrala utvärderingsarbetet lägga stor vikt vid samarbetet med utvärderingsenheten vid EU i Bryssel. Kontakterna bör innebära utbyte av information, erfarenheter och metodkunnande. Ett eventuellt nytt centralt svenskt utvärderingsorgan bör vid ett medlemskap i EU kunna yttra sig om den kvalitets- och effektivitetsgranskning som utvärderingsenheten i Bryssel ansvarar för samt ta fram underlag till svenska förslag och initiativ inom EU beträffande policyanalys och utvärderingar.

6.2.6 Enskilda organisationer

De enskilda organisationer som är engagerade i biståndsarbete och som mottar statliga bidrag för sina insatser är naturligtvis skyldiga att redovisa dessa bidrag och allt efter omständigheterna och omfattningen på det statliga bidraget på ett systematiskt sätt analysera resultaten av sitt biståndsarbete. De skall ha en utvärderingsverksamhet som är rimlig med hänsyn till de bidrag som de uppbär.

Ansvaret för resultatredovisningen och analysen ligger givetvis i första hand hos den enskilda organisationen men den bidragsbeviljande organisationen kan inte undandra sig ansvaret för sitt stöd.

Det fordras att SIDA och den ansvariga organisationen - och i sista hand även de mottagande grupperna och instanserna - samverkar på lämpligt sätt för att den nödvändiga analysen av resultat och erfarenheter skall komma till stånd. Ju större andel det statliga stödet utgör av den totala insatsen, ju större blir ansvaret för SIDA att försäkra sig om att resultaten svarar mot de uppsatta målen och att biståndet uppfyller de krav som bör ställas på effektivitet och god medelsanvändning.

Särskilt i de fall där den enskilda organisationens arbete helt finansieras av biståndsmedel, såsom på katastrofbiståndsområdet, har SIDA ansvar för att medlen kommer till avsedd och god användning. När det gäller de största bidragsmottagarna som Röda Korset m.fl. påminner problematiken om den som gäller för stödet till multilaterala organ.

6.2.7 Funktioner för revision, utvärdering och policyanalys

Ovan har vi endast behandlat utvärderingsfunktioner inom den svenska biståndsorganisationen. Det är dock viktigt att beakta att det totala utvärderingssystemet innefattar bidrag också från enheter utanför biståndsorganisationen.

Innan vi i nästa avsnitt motiverar och går in på arbetsområdet för ett nytt centralt organ vill vi här för översiktens skull sammanfatta både existerande och önskvärda *funktioner* för revision, utvärdering och policyanalys inom biståndssystemet:

a) *Extern förvaltningsrevision* genomförs av såväl Riksdagens revisorer som Riksrevisionsverket (se avsnitt 4.2.2 och 4.2.3). Riksdagens revisorer har genom sin ställning en särskild möjlighet till överblick. Det är det organ som kan granska samspelet mellan myndigheterna och departementet samt departementets fullföljande av sina myndighetsuppgifter vad gäller främst det multilaterala biståndet och katastrofbiståndet. Riksrevisionsverkets granskningar spelar en konstruktiv roll för biståndssystemet på myndighetsnivå och som underlag för beslut av regering och riksdag.

b) *Internrevision* genomförs på myndighets- och departementsnivå och verkställs av verks- och departementschefer genom ekonomiska/administrativa avdelningar. Denna formella funktion saknas i de mindre biståndsmyndigheterna.

c) *Uppföljning och utvärdering av projekt och program* genomförs av myndigheten själv eller genom kontrakterade externa konsulter.

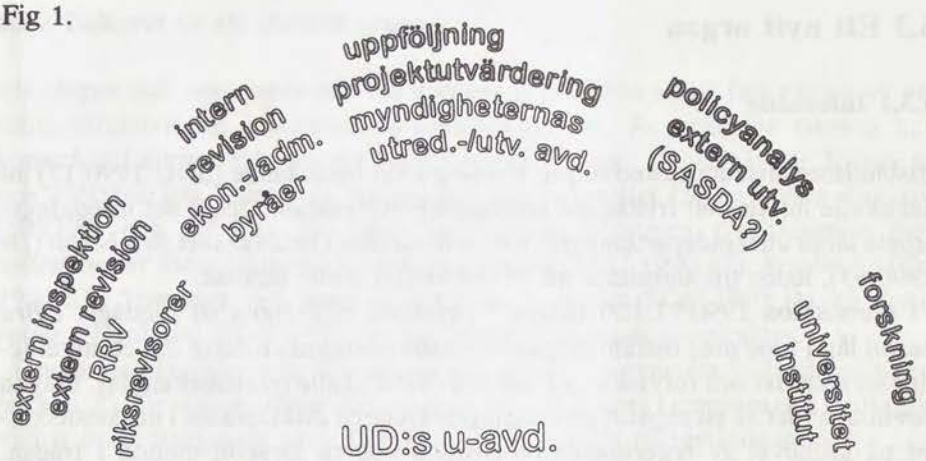
d) Externa, oberoende *policyanalyser och utvärderingar* av mål, policy/-strategier, projekt/program och myndigheter/organisationer. En funktion av detta slag saknas inom biståndssystemets ram. Framför allt saknas en systematisk bearbetning av myndighetsövergripande frågor - en funktion som naturligtvis måste ligga utanför myndigheterna.

e) *Forskning* och akademisk verksamhet som är inriktad på själva biståndssystemet eller på frågor som har anknytning till biståndssystemet (utvecklingsdebatten m.m.) är ytterligare en viktig funktion.

Ett eventuellt nytt organs framtida arbetsuppgifter faller huvudsakligen inom ramen för vad som presenteras under d) ovan. Viktigt att påpeka är att detta nya organs uppdrag dels bör ses som en del av ett totalt system för bedömning, uppföljning, analys och utvärdering inom biståndsområdet, dels att det i dess verksamhet, utöver det huvudsakliga uppdraget såsom det definieras under d), kan ingå element från andra områden. Till detta återkommer vi i följande avsnitt.

De olika kunskaps- och kontrollfunktionerna (sedda från statsmakternas ståndpunkt) kan beskrivas som ett 'spektrum' eller en "regnbåge" av funktioner och ansvariga organ, utanför och innanför biståndsmyndigheterna. Regnbågen sträcker sig från *extern revision* via Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer via *intern revision* som görs av ansvariga vid myndigheterna eller särskilda ekonomiadministrativa byråer, *uppföljning och projektutvärdering* som görs av genomförande enheter vid myndigheterna och/eller utvärderingsfunktioner inom dem, *policyanalys och externa utvärderingar* som en central funktion, samt i regnbågens andra ände *forskning* vid universitet och institut inom och utom landet.

Fig 1.


uppföljning
projektutvärdering
myndigheternas
utred.-/utv. avd.
intern
revision
ekon.-/adm.
byråer
policyanalys
extern utv.
(SASDA?)
extern inspektion
extern revision
RRV
riksrevisorer
forskning
universitet
institut
UD:s u-avd.

6.3 Ett nytt organ

6.3.1 Inledning

Biståndsorganisationsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1990:17) att det skulle inrättas ett fristående *utvärderingssekretariat*. Också det utredningsarbete inom utrikesdepartementet, som redovisades i betänkandet *Bra beslut* (Ds 1990:63), ledde till slutsatsen att ett sekretariat borde inrättas.

I proposition 1990/91:100 Bilaga 5 påpekade regeringen att förslaget i *Bra beslut* låg i linje med biståndsorganisationsutredningens förslag om ett utvärderingssekretariat och förutskickade att *Bra beslut* skulle remissbehandlas. Frågan om inrättandet av ett separat utvärderingssekretariat diskuterades i utrikesutskottet på grundval av regeringens proposition och en särskild motion i frågan. Utskottet konstaterade att det kunde finnas fördelar med en fristående utvärderingsfunktion för att komplettera det arbete som görs inom de enskilda biståndsorganen i enlighet med förslaget i utredningen och uttalade sig intresserat av att få ta del av kommande förslag (1990/91:UU 15). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets betänkande.

Flertalet remissyttranden över Bra beslut var positiva till förslaget att inrätta en utvärderingsfunktion. Men det fanns också invändningar, såsom att utredningen inte tillräckligt analyserat behovet av en sådan funktion eller dess samband med redan existerande funktioner. Ett par remissinstanser menade att funktionen kunde fullgöras av befintliga organisationer.

I kompletteringspropositionen våren 1991 (prop 1990/91:150) gav regeringen till känna sin avsikt att "från resurser som står till förfogande för biståndsadministrationen finansiera inrättandet av ett separat utvärderingssekretariat". Förslaget fick en positiv behandling i riksdagen.

I följande års budgetproposition upplyste regeringen att den avsåg att inrätta "en tidsbegränsad försöksverksamhet med ett sekretariat för utvecklingspolitiska utredningar" (prop 1991/92:100 bil. 4). Regeringen uttalade att "sekretariatet bör organiseras som en kommitté under utrikesdepartementet med ett tvåårigt mandat. Därefter bör organisationsformen prövas på nytt".

Riksdagen välkomnade inrättandet av ett utvärderingssekretariat. Den betonade att sekretariatet borde ges en från utrikesdepartementet och biståndsmyndigheterna oberoende ställning och ansåg att det kunde finnas fördelar med parlamentarisk medverkan i någon form i sekretariatet (1991/92:UU15).

6.3.2 Behovet av ett särskilt organ

Riksdagen och regeringen har vid upprepade tillfällen slagit fast vikten av att ställa effektiviteten i centrum på biståndsområdet. Regeringens mening har kommit till uttryck i de senaste budgetpropositionerna (1992/93:100, Bilaga 4, och 1993/94:100, Bilaga 4). Regeringen har behandlat frågan i våra direktiv (1992:59 och 1994:4). Ett antal utredningar, nämligen *Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd* (SOU 1990:17), *Bra beslut* (Ds 1990:63), *Styrnings- och samarbetsformer i biståndet* (SOU 1993:1), och *Rena roller i biståndet* (SOU 1994:19) har framfört liknande synpunkter.

Omvärldsförändringarna har skapat nya förutsättningar för biståndspolitiken (se kap. 2). De ställer effektivitets- och kvalitetsfrågorna i centrum och tydliggör vikten av övergripande utvärdering och policyanalys på biståndsområdet.

Denna kommittés arbete under ett år, framför allt inom ramen för det som redovisas som studieprogrammet (bil. 7) och analysen av systemet för kvalitetssäkring på biståndsområdet (kap. 4), visar att effektivitets- och kvalitetsfrågorna hittills inte har lyfts upp med tillräcklig kraft. Biståndssystemet lider av klara effektivitetsproblem.

Det är vår mening att det finns ett behov av utvärdering och policyanalys rörande biståndets långsiktiga och principiella problem som inte tillgodoses inom ramen för det nuvarande systemet. Arbetet med policyanalys och utvärdering kan inte skötas kortsiktigt och på ad hoc-basis. Som berördes ovan (6.2.7) bör ett organ inrättas, som kan bedriva arbetet integrerat, kontinuerligt och långsiktigt. Dess arbete bör avse grundläggande frågor med tonvikt på biståndets effektivitetsproblem.

Som strax skall framgå (6.3.3) vill vi ge det nya organet ett verksamhetsområde som har långt större spännvidd än vad de enskilda myndigheternas motsvarande verksamhet har. Den nya verksamheten skall emellertid ses som ett *komplement* till det analysarbete som redan bedrivs, inte som ett substitut.

Arbetet med utvärdering och policyanalys är specifikt för biståndsområdet och samarbetet med öst (se nedan) och det bör baseras på djupgående kunskap om bistånd, utvecklingsfrågor och u-landsmiljöer. Kopplingen till den internationella resursbasen och till den internationella debatten är av central betydelse. Även nära kontakt och samarbete med den svenska resursbasen i form av forskning och forskningsinstitutioner är centrala.

Arbetet bör bedrivas så att det bidrar till en kvalitetssäkring hos mottagarna av det svenska biståndet.

Vi har i våra tidigare resonemang pekat på behovet av att systemet har en inbyggd lärandefunktion så att både positiva och negativa erfarenheter tas tillvara. En prioritering av återkopplingsfunktionen inom biståndssystemet som helhet, med tonvikt på systemfrågor, kräver ett organ som har nära och kontinuerlig kontakt med biståndssystemet men samtidigt har en oberoende ställning.

Våra analyser tyder på att en förändring av verksamheten inom biståndsområdet kräver en långsiktig process, i vilken metoder och slutsatser prövas och justeras kontinuerligt över flera år.

Den verksamhet som vi föreslår bygger på användningen av en liten, högt kvalificerad stab, som lägger ut en del av studierna och analyserna på experter och specialister, både i Sverige och utomlands, inklusive i mottagarländerna. En sådan verksamhet förutsätter särskild kompetens och ett helhetsperspektiv (bistånd, utveckling, internationella relationer, forskning) som det kan vara svårt att anlägga för nu befintliga organ.

Vi har närmat oss effektivitetsfrågorna med utgångspunkt från biståndssystemets ändamålsenlighet, kostnadseffektivitet, förändringsförmåga och kvalitet och med beaktande även av mottagarperspektivet. Vi anser att en sådan ansats bör kännetecknа det framtida arbetet. Vi drar slutsatsen att bara ett nytt organ kan uppfylla de krav på bredd och kvalitet som en sådan ansats innebär.

Vi föreslår att det nya organet benämns **Sekretariatet för analys av utvecklingssamarbete** eller på engelska **Secretariat for Analysis of Swedish Development Assistance**. Vi föreslår att förkortningen SASDA används för sekretariatet. Dels har namnet SASDA inarbetats under vårt arbete och namnet fungerat väl, dels bör man även framdeles prioritera internationella kontakter och samarbete, inte minst vad gäller mottagarna av svenskt bistånd, vilket en engelsk förkortning underlättar.

Vi har övervägt om något befintligt organ, i första hand RRV eller ESO, skulle kunna fullgöra denna uppgift. Inom RRV finns erfarenhet av revisions-, analys- och utvärderingsarbete. RRV har emellertid ansvar för hela den statliga verksamheten, varav utvecklingsbistånd utgör enbart en del. RRV skulle - om verket skulle fullgöra en vidgad och fördjupad verksamhet av det slag och den omfattning som vi förordar - behöva tillföras särskilda resurser för denna uppgift. Detta program skulle då få en särställning inom verket i relation till andra viktiga revisionsområden och behöva få en särskild budget, särskild personalorganisation och ledning med erfarenhet från just detta område. Härtill kommer att Utrikesdepartementets verksamhet inte ligger inom RRV:s gransk-

ningsområde. Det är enligt vår uppfattning bättre att inrätta ett nytt organ. Självfallet bör ett nära samarbete ske mellan detta organ och RRV.

Vi tror inte heller att det vore lämpligt att tillföra ESO en ny uppgift rörande utvecklingsbistånd. En sådan uppgift skulle ändra karaktären hos ESO:s verksamhet, som nu är inriktad på budgetpolitiska och samhällsekonomiska studier.

6.3.3 Verksamhetsområde, mål och medel

SASDA:s *verksamhetsområde* skall omfatta såväl det internationella utvecklingssamarbetet som samarbetet med Öst- och Centraleuropa. Aktiviteterna inom båda områdena har flera gemensamma nämnare: målsättningen att åstadkomma utveckling och demokratisering, prioriteringen av effektivitetsfrågor i det framtida arbetet, användandet av den svenska resursbasen och ett nära samarbete med och användningen av det multilaterala systemet (FN-organ, utvecklingsbanker, Världsbanken m.fl.).

SASDA:s aktiviteter skall omfatta verksamhet som finansieras över anslagen för internationellt utvecklingssamarbete och för samarbete med Östeuropa. SASDA:s mandat bör omfatta alla aspekter av internationellt utvecklingssamarbete och utvecklingsfrågor som är av relevans för svensk policy.

SASDA skall bedriva utvärdering och policyanalys över hela biståndsområdet, vilket inbegriper Utrikesdepartementet och biståndsmyndigheterna men också andra myndigheter som bedriver internationellt utvecklingssamarbete eller samarbete med Östeuropa.

Vi tror inte att det är möjligt att entydigt avgränsa området för SASDA:s policyanalys och utvärdering från andra instansers motsvarande verksamhet. Principen bör vara att SASDA ägnar sig åt övergripande frågeställningar, gärna sektorövergripande sådana. Som framgått tidigare (6.2.7) saknas ett organ som har en sådan uppgift. Det hindrar inte att vissa ämnen för studier, som faller inom SASDA:s mandat, kan höra hemma också hos någon av myndigheterna eller departementet. Vi tror rentav att en viss konkurrens kan vara till nytta men vill samtidigt betona vikten av att ett samarbete bedrivs så att dubbelarbete undviks.

Den nya organisationens mål bör vara att bidra till att förbättra biståndets kvalitet och effektivitet. I det syftet skall SASDA förbättra underlaget för beslut i strategiska, långsiktiga och övergripande biståndsfrågor. SASDA skall bidra till metod- och teoriutveckling inom biståndsområdet och också analysera

organisations- och systemfrågor. Vid sidan härav är en uppgift att sprida kännedom om resultaten av biståndsverksamheten.

Nära sammanhängande med organisationens mål är frågan *för vem* den skall arbeta. Frågeställningen kan delas in i två delfrågor: (a) för vem produceras resultaten? (b) vem skall ses som "ägare"? Den senare delfrågan berör bland annat SASDA:s organisatoriska inplacering.

Beträffande den första frågan, till vem resultaten riktas, urskiljer vi fyra intressenter.

Regeringen - och särskilt då *Utrikesdepartementet* - behöver ett gott beslutsunderlag för att kunna utforma biståndspolitiken och styra biståndsmyndigheterna. Övergripande utvärderingar och analyser av biståndsverksamheten och av organisationers och myndigheters funktionssätt kan bidra till ett bättre underlag. Inte minst bör biståndspolitikens fortlöpande anpassning till omvärldsförändringarna bygga på väl genomarbetade policyanalyser.

I regeringens styrinstrument ingår också revision och rationalisering. Dessa funktioner är gemensamma för hela departementsområdet och sköts av RRV och Statskontoret. SASDA bör samarbeta nära med dessa myndigheter.

En viktig avnämare av SASDA:s produktion är vidare *Riksdagen*, som behöver övergripande information om och analys av resultat, ändamålsenlighet och arbetssätt för den samlade biståndsverksamheten. Den kan delvis få detta från regeringen och myndigheterna, från forskning och från offentlig debatt men det finns ett behov att förbättra Riksdagens underlag för strategiska beslut, vilket kan tillgodoses av SASDA.

En intressentkrets för SASDA:s verksamhet är *biståndsmyndigheternas styrelser och ledningar*. SASDA:s verksamhet kan förbättra ledningens beslutsunderlag. Större, policyinriktade utvärderingar och analyser som förläggs utanför organisationen kan uppnå större oberoende och integritet än internt initierade analyser.

En fjärde intressentgrupp är naturligtvis *allmänheten och media* med sina krav på en öppen och tydlig redogörelse för verksamheten. SASDA skall lämna lättillgänglig information om huruvida biståndssystemet gör rätt saker, vilka resultat man åstadkommer, om resultaten gör nytta och vad det kostar att uppnå en viss effekt.

Beträffande den andra frågan, om vem som står som "ägare" till SASDA:s verksamhet, eller var SASDA skall inplaceras organisatoriskt, anser vi att en balans bör nås mellan fyra olika intressenter: Riksdagen, Regeringen/Utrikesdepartementet, biståndsmyndigheterna och forskarsamhället. För att SASDA skall kunna fungera i relation till dessa parter krävs att SASDA har ett stort

mått av oberoende. SASDA skall därför ha en egen styrelse och en finansiering över budget som ger stor frihet att välja ämnen och arbetssätt. SASDA bör ha nära kontakter med alla intressenterna men också ha en distans till dem.

Den organisatoriska inplaceringen skulle kunna beskrivas med följande figur:

Riksdagen

↑

↓

Biståndsmyndigheter ← → SASDA ← → Regeringen/UD

↑

↓

Forskarsamhället

Som framgått anser vi att SASDA i huvudsak skall ägna sig åt utvärdering och policyanalys. Men det kan också bli fråga om metodstudier, kunskapsöversikter och resultat- och faktaredovisning. I avsnitt 6.4 presenterar vi förslag till ett verksamhetsprogram för det nya organet som ger en mer konkret indikation om den verksamhet, som vi har i tankarna.

SASDA skall i princip inte utvärdera enskilda projekt. Ansvaret för sådan utvärdering vilar på biståndsmyndigheterna. Vi vill dock inte utesluta att det undantagsvis kan bli aktuellt att företa en projektutvärdering. Det kan bli fallet om klagomål riktats mot ett projekt och den berörda myndigheten eller annan instans vänder sig till SASDA med en begäran om en utvärdering av projektet.

SASDA skall inte vara ett operativt organ. Kravet på oberoende och integritet innebär att SASDA måste ha en viss distans till den löpande verksamheten. SASDA skall följaktligen inte fortlöpande följa myndigheternas verksamhet och än mindre på annat sätt engagera sig i den löpande verksamheten. En annan sak är att SASDA inte kan nöja sig med att utvärdera bara resultaten av myndigheternas verksamhet. Det är angeläget att SASDA också granskar myndigheternas system för att säkra verksamhetens kvalitet. Den process som i en myndighet leder till ett visst resultat kan alltså bli föremål för SASDA:s granskning.

Av stor vikt är att SASDA på utvärderingsområdet nära samarbetar med de svenska biståndsorganen och deras utvärderingsenheter samt med UD:s u-avdelning.

Vi har tidigare pekat på behovet att stärka det internationella samarbetet på utvärderingsområdet (6.2.5) och menar att det är en naturlig uppgift för SASDA att delta i det arbetet. Vi syftar härvid på samarbete med andra organisationers motsvarande organ (t.ex. Världsbanken, UNDP, regionala utvecklingsbanker och eventuellt EU). Inte minst nordiskt samarbete kan vara värdefullt i detta sammanhang. Våra gemensamma värderingar på biståndsområdet skapar en god grund för samarbete.

SASDA bör fungera som en brygga till forskarsamhället i Sverige och utlandet. Bland annat bör utländska forskare bjudas in. Utarbetandet av kunskapsöversikter bör vara ett reguljärt inslag i SASDA:s verksamhet.

6.3.4 Organisation, ledning, personal och arbetssätt

Vi föreslår att SASDA inrättas som ett sekretariat och att verksamheten förutsättningslöst omprövas efter förslagsvis sex år. Organisationen skall ledas av en styrelse. Till sekretariatet knyts ett kansli.

Vi föreslår kommittéformen för det sekretariat som inrättas. SASDA:s verksamhet får alltså samma organisatoriska form som t.ex. ESO. Kommittéformen ger verksamheten ett stort mått av flexibilitet och ger goda möjligheter att rekrytera lämplig personal. Den är också naturlig med hänsyn till att vi förordar en omprövning av verksamheten inom en sexårsperiod. Kommittéformen innebär att SASDA inte behöver bygga upp någon administrativ funktion utan kan få administrativ service från Utrikesdepartementets administrativa avdelning.

SASDA bör ledas av en styrelse som står som en garant för verksamhetens oberoende. Den skall vara allsidigt sammansatt och bestå av kvalificerade personer med erfarenhet av biståndsarbete, forskning, ledning och internationellt utvecklingssamarbete. Personer som arbetar i regeringskansliet eller biståndsmyndigheterna bör inte ingå. Parlamentariker kan ingå, men styrelsen som sådan bör ej vara parlamentariskt sammansatt.

Styrelsens uppgift är att övergripande svara för verksamheten, begära medel och avge verksamhetsrapporter till regeringen. Styrelsen beslutar om de studier som skall göras. Initiativ till studier kan tas av styrelsen, av kansliet eller av någon annan instans. Man kan också tänka sig att t.ex. Utrikesdepartementet beställer en viss studie. Det bör dock vara styrelsen, som slutligen avgör om en studie skall göras.

Studiernas genomförande skall vara kansliets ansvar. Det kan finnas skäl att till större studier knyta en särskild rådgivande grupp, så ofta som möjligt med deltagande av utländsk expertis. En sådan grupp har syftet att tillföra arbetet särskild kompetens.

Kansliet skall ledas av en sekretariatschef. Vi anser att kansliet skall bestå av tre till fem tjänstemän samt en assistent. Sekretariatet bör ha en bred kompetens, inklusive stor förtrogenhet med biståndsarbete. Flera discipliner bör vara företrädda, gärna på forskarnivå. Kansliet bör ha god kännedom om den internationella debatten och forskningen om utvecklingsfrågor. Erfarenhet av biståndssamarbete bör vara meriterande liksom god överblick över den svenska forsknings- och resursbasen inom området.

Till kansliet bör SASDA kunna knyta kvalificerade personer som rekryteras för särskilda studier. De kan arbeta vid SASDA en begränsad tid. På detta sätt bör en intellektuell miljö av tillräcklig styrka kunna skapas. Dessa personer rekryteras från forskarmiljöer och biståndsorgan både i Sverige och utomlands.

SASDA bör även bedriva en utåtriktad verksamhet och anordna seminarier och andra former av diskussionsfora. Inte minst viktigt är att dess studier ges en

sådan utformning och spridning att den biståndsintresserade allmänheten kan ta del av resultaten av studierna.

Kansliet bör vara lokaliserat så att behovet av oberoende och en god intellektuell miljö tillgodoses.

6.3.5 Finansiering och budget

Vi har beräknat budgeten för SASDA:s framtida verksamhet enligt två alternativ. Alternativ 1 utgår ifrån att kansliet består av tre tjänstemän och en assistent. Alternativ 2 förutsätter att kansliet består av fem tjänstemän och en assistent.

	Alt. 1	Alt. 2
Löner (personal)	2.200.000	3.300.000
Resor	400.000	600.000
Styrelsen	250.000	250.000
Kontor, lokaler	700.000	850.000
Publikationer, seminarier, övrigt	650.000	800.000
Utredningar	7.300.000	9.200.000
Totalt	11.500.000	15.000.000

Alternativ 1 stannar vid 11,5 milj. kronor. Alternativ 2 uppgår till 15 milj. kronor.

SASDA:s verksamhet bör finansieras över biståndsanslagen, i första hand anslagsposten 2. Utredningar m.m. under anslaget C 13.

Med hänvisning till *direktiven till kommittéer att pröva offentliga åtaganden* (1994:23) vill vi framhålla följande. Det sägs i nämnda direktiv att varje kommitté bör dels pröva om ett åtagande bör vara en offentlig angelägenhet och - om så anses vara fallet - ange lämplig nivå på verksamheten, dels analysera de resultat som hittills uppnåtts och analysera möjligheterna till och bedöma effekterna av besparingar, effektiviseringar och inkomstökningar på utredningsområdet, samt dels redovisa hur förslagen skall finansieras. Vi har för vårt uppdrag i relevant omfattning gjort sådana bedömningar och analyser.

Vi menar att den här föreslagna verksamheten är en offentlig angelägenhet. Det är fråga om att granska effektiviteten i det statligt finansierade utvecklingssamarbetet och resultaten av sådana granskningar kan bli betydelsefulla för den fortsatta verksamheten på biståndsområdet.

En budget för SASDA:s verksamhet av den föreslagna omfattningen motsvarar c:a 0,1 procent av de totala biståndsanslagen. En verksamhet som lägger grunden till ökad ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet kan förutses ge upphov till betydande besparingar och/eller produktivitetsökningar i det svenska biståndet. Även om en strikt nyttokostnadskalkyl inte kan genomföras vågar vi påstå att den verksamhet som vi här föreslår väl motiverar sina kostnader och medverkar till att de resurser som Sverige anslår till utvecklingsbistånd kommer att utnyttjas på ett effektivare sätt.

6.4 Verksamhetsprogram för ett nytt organ

Som vi tidigare påpekat har kommittén av tidsskäl hittills kunnat genomföra ett begränsat antal studier. Det analysarbete som har bedrivits utgör grundvalen för det preliminära verksamhetsprogram som vi här nedan föreslår för det nya organets framtida arbete. Enligt vad vi föreslagit ovan (6.3.4) är det den kommande styrelsen för SASDA som har att besluta om verksamhetens närmare inriktning.

Biståndssystemets olika nivåer (mål; policy, procedurer, riktlinjer; projekt och program; organisationer) och dimensioner (mottagarland, svensk myndighet, kanal, sektor, makroekonomisk funktion, slutmottagare) ligger till grund för programmets strukturering.

I det följande presenterar vi förslag till huvuddragen i ett program för SASDA:s verksamhet. Också andra ämnen kan naturligtvis komma att aktualiseras.

Vi vill understryka att det av oss föreslagna sexårsmandatet innebär att förutsättningar för planering och framförhållning skapas så att möjligheterna att genomföra studier i samarbete med andra länder - givare eller mottagare - och organisationer blir goda. Val av ämnen bör föregås av en noggrann genomgång av vad som redan gjorts och av vad som med fördel kan göras av andra instanser, t.ex. biståndsmyndigheterna och utländska organisationer.

6.4.1 Biståndsmål

Det kan vara skäl att företa en analys av biståndsmålen, som samtidigt granskar biståndssystemets förändringseffektivitet inför de genomgripande förändringarna av biståndspolitikens förutsättningar (kapitel 2).

Metoder bör utvecklas i syfte att operationalisera två mål som har fått ökad uppmärksamhet på senare år: att bidra till en demokratisk samhällsutveckling

(demokratimålet) samt till en framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön (miljömålet).

Sedan utvärderingen av östsamarbetet avslutats kan även studier som berör målsättningen för hela samarbetet och/eller dess operationalisering bli aktuella.

Analyser av kopplingen mellan svensk biståndspolitik och utvecklingsteorier (jfr. bilaga 7) bör vara ett återkommande inslag i SASDA:s verksamhet.

Relationen mellan biståndspolitiken och andra politikområden - t.ex. jordbruk, invandring och utrikeshandel - kan vara ett givande område för studier. Inte minst bör eventuella målkonflikter analyseras.

6.4.2 Policy, procedurer och riktlinjer

Biståndets kvalitet, dvs. de enskilda insatsernas förmåga att tillfredsställa uttalade eller underförstådda behov hos mottagaren, blir ett brett fält för framtida studier. Hur det goda biståndets egenskaper skall definieras och mätas bör vara föremål för analys.

Budgetprocessen inom utrikesdepartementet bör studeras, liksom budgetpropositionens funktioner som styrinstrument på biståndsområdet.

Landstrategier har gjorts till centrala instrument i biståndsverksamheten. När facit föreligger bör en första generation strategier granskas. Samspelet mellan departementet, myndigheterna och mottagarna blir ett centralt inslag i analysen.

Studier av erfarenheterna av nedtrappning och utfasning av bistånd bör genomföras i syfte att diskutera verksamhetens bärkraftighet. Studierna bör omfatta både utvecklingssamarbetet och östsamarbetet.

Kapacitetsuppbyggande är ett centralt begrepp i såväl det traditionella biståndet som i samarbetet med öst. Behovet av metodutveckling för resultatmätning inom kapacitetsuppbyggande bör uppmärksammas. I nära anslutning till detta bör teoretiska studier göras som analyserar samarbetets utformning med tanke på förbättrad resursallokering (snarare än ökade produktionsresurser som traditionellt har betonats).

Konsekvenserna av biståndsgivning i form av gåvor eller krediter bör studeras. Här kan det bli aktuellt att göra jämförande studier av erfarenheterna från såväl utvecklingssamarbetet som samarbetet med öst.

Studier av multilaterala organisationers policy kan bilda underlag för analyser av Sveriges agerande i multilaterala styrorgan. Även analyser som kan ligga till grund för agerandet vid internationella konferenser kan bli aktuella.

En viktig del av SASDA:s verksamhet framöver blir att också fortsättningsvis granska utvärderingsverksamheten inom biståndssystemet i syfte att säkra

kvalitet och återföring av erfarenheter till beslutsinstanser. DAC:s principer för god utvärdering bör därvid beaktas.

Resultatstyrning intar numera en central plats i förvaltningspolitiken. Modeller, metoder, former och mekanismer för styrningen av biståndet bör bli föremål för SASDA:s uppmärksamhet.

6.4.3 Projekt, program och länder

Länderstudier kommer att vara centrala som underlag för landstrategier och bilaterala förhandlingar. De samlade erfarenheterna från kommitténs studier av biståndet till Guinea-Bissau, Tanzania, Zambia och Nicaragua tas tillvara. Studier av bistånd till stora mottagare som inte tillhör huvudmottagarkretsen kan bli aktuella (t.ex. Egypten, Kina, Costa Rica).

Studier av biståndsberoende bör övervägas. Biståndets ekonomiska och sociala konsekvenser för mottagarlandets förmåga att generera en uthållig och nationellt baserad utveckling analyseras, liksom effekterna på mottagarnas institutioner och traditioner av givarnas agerande.

Givarsamordningen, med utgångspunkt från några fallstudier av länder som är mycket biståndsberoende, analyseras. Det kan bli aktuellt att även granska mekanismer som Världsbankens konsultativa gruppmöten och skuldomförhandlingarna inom ramen för Parisklubben och UNDP:s roll inom FN-familjen. Särskilt Sveriges agerande bör bli föremål för studier i sådana sammanhang.

En studie av betalningsbalansstöd till både huvudmottagarländer och andra länder bör övervägas. Samspelet med övriga bilaterala insatser analyseras. Samordningen med svenska multilaterala insatser kan också bli aktuell för översyn, i det här fallet även i östsamarbetet.

Studier av multilaterala organisationers verksamhetsprogram bör genomföras med tonvikt på komparativa analyser av deras kostnadseffektivitet i jämförelse med andra biståndskanaler. Det är angeläget att sådana studier genomförs i samarbete med andra givare.

Tvärvetenskapliga ämnen, som prioriteras i det svenska biståndet, bör bli föremål för specialstudier: demokrati, mänskliga rättigheter, kvinnans situation och miljö är naturliga prioriteringar på det här området. Långsiktig försörjningstrygghet är ett exempel på ett tvärsektoriellt ämne som förtjänar uppmärksamhet.

6.4.4 Biståndsorganisationer

Studierna på denna nivå berör organisationsfrågor, inklusive administration och personalfrågor.

Ett centralt inslag i detta sammanhang är "bench-marking"-studier av biståndsmyndigheterna, speciellt SIDA. Analysen koncentreras till en jämförelse, vad gäller verksamhet och struktur, av SIDA med motsvarande institutioner i andra länder. Kostnadseffektiviteten mäts dels med användning av några hårda variabler (internadministrativa kostnader i relation till operativa kostnader, relationen förvaltningskostnad/levererat bistånd), dels med några mjuka variabler (ledningsfunktionen, "affärsidé", hantering av omvärldsförändringar, lärande, beslutsprocessen, personalens kompetens). Studier av variablerna kopplas till analyser av ändamålsenligheten. Även former för beslut och styrning kan analyseras.

Organisationsstudier av multilaterala organisationer kan bli aktuella i mån av intresse hos andra givare.

En fördjupning och/eller utvidgning av de studier som initierats med tillämpning av INKA-metoden (se bilaga 7) bör övervägas.

Myndigheternas arbete med att säkra verksamhetens kvalitet bör bli föremål för en återkommande granskning.

Biståndssystemets obenägenhet att reagera på signaler har berörts i flera av våra studier, särskilt i länderstudierna och analysen av utvärderingssystemet inom biståndsområdet. Riksrevisionsverket genomförde 1988 en granskning av SIDA:s förmåga att lära av erfarenheterna. I ljuset av SASDA:s samlade erfarenheter under studieprogrammet skulle en ny studie med liknande angreppssätt kunna bli aktuell (omfattande såväl SIDA som andra biståndsmyndigheter).

6.5 Statistik om bistånd

En kontinuerlig analys och uppföljning av biståndets ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet förutsätter att det finns en ändamålsenlig statistik över användningen av biståndsmedlen. Utvärderingar kräver tillgång till god statistik.

Med biståndsstatistik avser vi statistisk information som beskriver det svenska internationella biståndets omfattning, innehåll och struktur och som sätter dessa uppgifter i relation till motsvarande uppgifter gällande andra länder. Biståndsstatistik kan delas upp i *statistik för allmäninformation* och *statistik för instrumentell användning*. De allmäninformativa behoven formuleras dels direkt

av en intresserad allmänhet, dels av olika opinionsgrupper, som har krav på specifik information. Till denna kategori kan också en stor del av Riksdagens behov hänföras. Det rör sig om uppgifter på en beskrivande nivå samt statistisk information som underlag för belysningen av analytiskt orienterade frågeställningar.

Instrumentell användning av statistik innebär att den utnyttjas som ett operativt hjälpmedel för att erhålla referensdata och nyckeltal vid jämförande studier och uppföljningar, programanalyser etc. Kraven på flexibilitet (vad avser gruppering av insatser och definitioner), aktualitet och nedbrytning i tidsperioder är härvid stora.

Kvalitetsaspekterna rör noggrannhet, tillgänglighet och tidsaspekter. Huvuddelen av den statistik som här diskuteras härrör från administrativa källor. Underlagens kvalitet synes variera alltför mycket. Det är därför angeläget att införa en kvalitetsgaranti som bör ta sikte på granskning av projekt/insatsregistrering samt rapportering om slutanvändningen av medlen.

Den idag tillgängliga statistiken över svenskt bistånd är inte ändamålsenlig för studier och analyser av biståndets effektivitet. Bristerna kan sammanfattas i tre huvudpunkter: a) det saknas en heltäckande och enhetlig redovisning av slutanvändningen av biståndsmedel; b) den samlade informationen om utbetalningarna av biståndsmedel är inte tillräckligt detaljerad; c) redovisningen av biståndsflödena medger inte en utförlig analys av administrationskostnaderna i systemets olika led, vilket i sin tur försvårar en fortlöpande analys av kostnadseffektiviteten i systemet.

I slutbetänkandet från Genomförandekommittén (SOU 1994:1, Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken) föreslås att information om svenskt utvecklingssamarbete inkluderas i Sveriges officiella statistik (SOS). Utrikesdepartementet bör enligt Genomförandekommittén ha ansvaret för att precisera vad som skall vara SOS inom biståndsområdet.

Vi har i samarbete med departementets u-avdelning beställt en konsultstudie som lämnat förslag till underlag för kravspecifikation gällande produktion av svensk biståndsstatistik samt underlag för direktiv till de uppgiftslämnande organen inom biståndsområdet i syfte att säkerställa acceptabel kvalitet på grunddata. Studien har genomförts av Jan Eklöf och har titeln "Statistik avseende svenskt utvecklingssamarbete", *(SASDA Working Paper No. 13)*

Förordningen (1993:134) om resultatredovisning ställer särskilda krav, liksom de anvisningar som tagits fram av Riksrevisionsverket. För att i framtiden kunna förbättra den statistiska informationen inom biståndsområdet är det nödvändigt

att ytterligare precisera kraven på de myndighetsspecifika underlagen och sträva efter ytterligare enhetlighet och standardisering.

Eklöf rekommenderar i den nämnda studien att departementet i regleringsbrevet ställer krav på att respektive myndighet lägger upp och underhåller en databas med uppgifter om delinsatser/projekt. Uppgifter ur denna skall löpande rapporteras till det sektorsgemensamma statistiksystemet i enlighet med de föreskrifter och särskilda råd som utformas därför. Vidare skall departementet upphandla en utförare/producent av biståndsstatistiken. Vi föreslår att de rekommendationer som presenteras i Jan Eklöfs studie genomförs med verkan fr.o.m. budgetåret 1994/95.

6.6 Forskning om bistånd

Det finns ett nära samband mellan utvärdering och forskning. Forskning behövs för metodologisk kunskap och kompetens. Forskarvärlden är en viktig bas för rekrytering av utvärderare. Forskning om bistånd behövs också för att ett förutsättningslöst och långsiktigt perspektiv skall kunna anläggas på biståndsverksamheten.

Karakteristiskt för forskningen är dess vetenskapliga systematik, dess långsiktiga inriktning och dess oberoende ställning. Resultaten av sådant forskningsarbete publiceras offentligt och riktar sig i första hand till andra forskare, samt naturligtvis till en bredare krets av kvalificerade intressenter, såsom Riksdagen, opinionsbildare och allmänheten.

Bistånds- och utvecklingsforskning behövs som en grund för en utvärderingsverksamhet av hög kvalitet både vad gäller metod och innehåll. Forskning om biståndet är i princip fristående från myndigheter och finansieringsstrukturer och sköts av personer eller grupper med en åtminstone delvis fast finansiering, förlagda till universiteten. Dessa enheter kan vara både forskande och undervisande organ inom högskolesystemets ram och enheter som bedriver policyforskning på uppdragsbasis.

Vi har låtit göra en inventering av den svenska forskningen om bistånd (Roy Unge, "Inventering av svensk forskning om bistånd", *SASDA Working Paper nr 5).*

Inventeringen har berört den biståndsrelaterade utvecklingsforskningen huvudsakligen med en humanistisk och samhällsvetenskaplig ansats. Vi har avgränsat vår analys till den forskning som helt eller delvis behandlar relationerna mellan u-länder och givarländer som de kommer till uttryck genom biståndet, bistånd genom bilaterala, multilaterala och enskilda organisationer samt

biståndets roll i givarländerna och i de multilaterala organisationerna. En enkät skickades till 121 institutioner eller motsvarande. Svar inkom från 64 personer vid 45 institutioner. Av dessa svarade 33 forskare vid 18 institutioner att de ägnade sig åt biståndsforskning. Med våra kriterier torde endast 16 av de 33 svarande bedriva sådan forskning som är av direkt relevans i detta sammanhang. Ett dussintal institutioner och enskilda forskare kontaktades och intervjuades mer ingående.

Bland de intervjuade forskarna rådde stor samstämmighet om att biståndsforskningen är liten vid svenska institutioner. Det vanligaste skälet härtill uppges vara att det är svårt att få anslag till forskning med stark biståndsanknytning på grund av att den faller mellan SIDA:s och SAREC:s ansvarsområden. Det är också svårt att göra akademisk karriär på enbart u-landsmeriter. Ett särskilt problem uppges vara att utvecklings- och u-landsproblem ofta kräver tvärvetenskapliga ansatser, medan universiteten och forskningsråden vanligen är bundna till discipliner. Tvärvetenskapliga frågor hamnar ofta mellan två stolar och har svårt att få anslag.

Alla är överens om att SIDA:s program "Minor Field Studies" (MFS) är utmärkt. Syftet är att bredda rekryteringsunderlaget genom att väcka unga akademikers intresse för utvecklings- och biståndsfrågor. Programmet uppgår idag till 15 Mkr och 330 akademiker ges under budgetåret 1993/94 möjlighet att komma i kontakt med u-länder och bistånd.

De flesta intervjuade är överens om att det är angeläget att biståndsrelaterad forskning kommer till stånd. Det skulle inte vara svårt att intressera doktorander och även seniora forskare, förutsatt att forskningsanslag görs tillgängliga och att forskningen kan bedrivas under tillräckligt obundna villkor för att vara akademiskt meriterande. Man tycks vara överens om att den bästa användningen av anslag skulle vara att finansiera doktorander. Återväxten bland dagens yngre doktorander är svag. Av dem som svarade positivt på ovan redovisade enkät var endast en under 30 år.

En förutsättning för väl fungerande utvärderingssystem och för kvalificerad policyanalys är att det finns tillräcklig forskningskapacitet inom biståndsområdet. En god forskningskapacitet är också en förutsättning för att resultaten av forskningen i utlandet skall kunna nyttiggöras och för att svenska forskningsinstitutioner skall vara en intressant partner för samarbete beträffande biståndsforskning.

Mot den här bakgrunden och med utgångspunkt i den ovan nämnda studien av Unge menar vi att den svenska forskningen om bistånd bör förstärkas och

att SAREC:s svenska ram bör tillföras tre miljoner kr per år som är öronmärkta för forskning om bistånd.

Reservation

Effektiviteten inom biståndet

Biståndet nu

Vi kan inte vara tillfreds med resultatet av våra biståndsinsaster. Granskningen av projekten och resultaten ute på fältet ger ofta alarmerande information. I många fall kan det t.o.m. ifrågasättas om biståndet gör någon nytta alls. Detta innebär att angelägna behov i u-världen inte blir tillgodosedda, att felaktiga beteenden i biståndsarbetet tolereras, ja blir mönsterbildande, att pengar förslösas och att på sikt de svenska medborgarnas bidragsvilja äventyras.

Kommitténs uppgift

Enligt de givna direktiven skall kommitténs arbete *"syfta till att ge regeringen ett bättre underlag för den fortlöpande effektiviseringen av biståndet och biståndsadministrationen"*. Effektiviseringen av biståndet kräver omfattande förändringar i biståndsarbetet och ett mer resultatinriktat synsätt. Kommittén konstaterar också att *"förändringsbenägenheten avgörs av en rad faktorer - ledarskap, incitamentsstruktur, kompetensförsörjning, ansvarsfördelning, organisationsstruktur och institutionell konkurrens för att nämna några av de viktigaste. För att styra biståndet mot högre effektivitet krävs därför ett brett och omfattande arbete på många områden"*.

Men i sitt betänkande fokuserar kommittén enbart på funktionen analys och utvärdering.

Kommittén har begränsat sig till en enligt vår mening inte kritisk del av biståndsprocessen i stället för att ta itu med de frågor som sammanhänger med den avgörande frågan, den svaga förändringsbenägenheten i systemet.

Kommitténs förslag

Kommittén föreslår att ett nytt organ inrättas för analys av utvecklingssamarbete.
Vi tar avstånd från detta förslag av det följande angivna skäl.

GUINEA-BISSAU

ETT EXEMPEL BELYSANDE SKILLNADEN I SYNSÄTT MELLAN KOMMITTÉN OCH OSS.

Guinea-Bissau med 1 miljon innevånare har erhållit svenskt bistånd alltsedan självständigheten 1974 med sammanlagt 2.200 miljoner kronor i 1993 års priser.

Kommittén har gjort en omfattande genomgång av det svenska stödet och dess effekter i Guinea-Bissau.

Utredningen och andra observationer visar på en misslyckad svensk insats och därtill på oskicklig hantering av det svenska biståndet.

Kommittén drar av detta slutsatsen att ett nytt organ bör tillskapas för att fortsätta med liknande utvärderingar på andra områden.

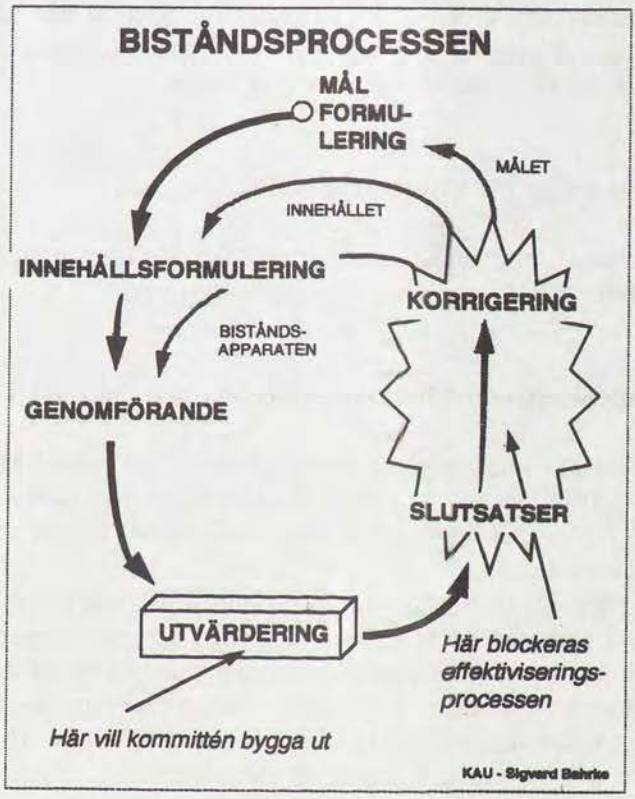
Vi menar att sådana förändringar måste genomföras i biståndsorganen, från UD till biståndskontoren, att ansvarslöshet och misskötsel inte kan fortgå årtionde efter årtionde. Det är en fråga om en ny syn på uppgift och ansvar. Det understrukna avsnittet i det föregående indikerar vad man måste ta itu med.

Utfallet i Guinea-Bissau har påtalats i ett antal utvärderingar under årens lopp. Också korta besök skulle ha och har förmodligen uppenbarat tillståndet. I annan verksamhet skulle nödvändiga ändringar ha gjorts tidigt avseende strategi, innehåll, anslag, organisation och framför allt i fråga om ledning. En kulturförändring måste till. Ett nytt organ för policyanalys och mera utvärdering har inget med kärnfrågan att göra och tar för ytterligare en tid uppmärksamheten bort från den nödvändiga förändringsprocessen.

Detta utvecklas i det följande.

Utvärderingar görs - förändringen uteblir

Utvärderingar utförs redan i dag i betydande omfattning men de får mycket begränsad betydelse så länge förändringsbenägenheten i biståndsapparaten är så låg att erfarenheterna inte leder till korrektioner och omtänkande. I SIDA har över 600 utvärderingar gjorts men utredningen har inte kunnat peka på att dessa kommit att påverka den fortsatta verksamheten i någon större grad. För sex år sedan lade RRV fram en uppmärksammad utredning "Lär sig SIDA?". Kommittén konstaterar att vid ett nordiskt seminarium nyligen "gjordes bedömningen att rapporten inte har påverkat organisationen i något väsenligt avseende".



Det måste cirkulera...

Biståndsorganens utvärderingsverksamhet bör vara del av det löpande arbetet

SIDA har en egen utvärderingsavdelning. De nyare, mindre problemfyllda organisationerna, SwedeCorp med SwedFund, Bits och Sarec, har inte så utvecklade utvärderingsverksamheter men sådana får å andra sidan inte vara självändamål. Vad beträffar UD:s multilaterala enhet så tar den uppskattningsvis emot omkring 125.000 sidor utväderings- och projektuppföljningsmaterial per år.

Ett organ skall vara ansvarigt för sin verksamhet. Uppföljning och utvärdering kan vara viktiga instrument i arbetet och i att dokumentera resultaten för intresserade huvudmän och andra i omvärlden. Sålunda bör något fristående organ inte ta över vare sig uppläggningen eller genomförandet av den utvärderingsverksamhet som biståndsorganen skall utföra.

Organ finns redan för extern granskning

I de fall en objektiv granskning av en myndighet eller departement bör göras utifrån så finns RRV respektive riksdagens revisorer.

SASDA inte konstruerat för riksdagens och regeringens/UD:s analyser

Övergripande utvärderingar, policyanalys och studier av frågor som ligger utanför biståndsorganen faller rimligtvis under riksdagens eller regeringen/UD:s ansvar. I deras uppgift ligger att ta initiativ till sådana studier och att engagera kompetens för arbetet.

SASDA, som *dels* skall utföra egna utredningar *dels* och till huvuddelen anlita utomstående expertis, är föreslaget som ett oberoende organ som inte tar direktiv utifrån. Styrelsen ensam beslutar om uppdragen. SASDA är sålunda inte konstruerat som ett arbetsinstrument för riksdag eller regering/UD.

Särskilda studier eller undersökningar bör kunna utföras av redan existerande institutioner det må sedan förutom de i det föregående stycket nämnda vara universiteten, de fria akademierna, ESO (expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) eller något annat för den specifika uppgiften lämpligt organ.

Därigenom får biståndet angelägna öppningar mot övriga samhället. Inom UD bör sådan kompetens identifieras och utvecklas, som själv kan finna och

engagera den lämpligaste för den aktuella utredningsuppgiften - ingen ny organisation eller personalökning.

Inget behov av särskilt organ för fri övergripande debatt i utvecklingsfrågor

Det är angeläget att biståndsfrågorna debatteras i vårt samhälle på ett fritt och förutsättningslöst sätt. Den diskussionen behöver stöd till underlag och fora. I diskussionen bör deltaga universitet, institut, de fria akademierna, frivilligorganisationer och t.ex. ESO, expertgruppen för studier i offentlig ekonomi och många andra. Mångfald är eftersträvansvärt. De ekonomiska bidragen bör komma från olika håll - stiftelser, fonder, organisationer, partier och statsmakten. Behöver då staten ett särskilt organ för att kanalisera sina bidrag för att utveckla och systematisera biståndsdebatten? Enligt vår mening har kommittéarbetet inte frambringat några skäl för en särskild institution av det slaget. Ge bidragen, gärna i detta fall ökade bidrag, direkt till redan verksamma institut, forskare och andra aktörer.

Övrig kritik

Avsnitten 6.3.2-4 i kommittébetänkandet utgör en lång, brokig lista över framletade tänkbara arbetsuppgifter och relationer för ett nytt organ. Det gäller utvärdering och policyanalys men det finns knappast några begränsningar eller någon koncentration i vad SASDA anses kunna ta sig före.

Många uppgifter är motsättningsladdade - man skall t.ex. granska biståndsorganen och samtidigt ha ett nära samarbete med dem.

Man skall samtidigt tjäna riksdag, regering, UD, biståndsmyndigheterna, forskarsamhället och vända sig till allmänheten. *"SASDA bör ha nära kontakter med alla intressenterna men också distans till dem".*

SASDA skall *"inte fortlöpande följa myndigheternas verksamhet och än mindre på annat sätt engagera sig i den fortlöpande verksamheten. En annan sak är att SASDA inte kan nöja sig med att utvärdera bara resultaten av myndigheternas verksamhet. Det är angeläget att SASDA också granskar myndigheternas system för att säkra verksamhetens kvalitet."*

Vidare: *"SASDA skall i princip inte utvärdera enskilda projekt. ... Vi vill dock inte utesluta att det undantagsvis kan bli aktuellt att företa en projektutvärdering".*

"Modeller, metoder, former och mekanismer för styrning av biståndet bör bli föremål för SASDA:s verksamhet". Hur skall man kunna vara expert på detta utan att vara nära den operativa verksamheten?

Vi citerar vidare: *"SASDA bör fungera som en brygga till forskarsamhället i Sverige och i utlandet". "En förutsättning för väl fungerande utvärderingssystem och för kvalificerad policyanalys är att det finns tillräcklig forskningskapacitet inom biståndsområdet. ... Mot den här bakgrunden menar vi att den svenska forskningen om bistånd bör förstärkas"*. Staten skall sålunda bygga ut forskningsresurserna så att SASDA där kan lägga beställning på uppdrag. Och därtill *"forskarvärlden är en viktig rekryteringsbas för utvärderingar"*.

För särskilda studier bör till SASDA rekryteras personer *"från forskarmiljöer och biståndsorgan både i Sverige och utomlands. Kansliet bör vara lokaliserat så att behovet av oberoende och en god intellektuell miljö tillgodoses"*.

Och SASDA skall *"arbeta i nära samarbete med motsvarande organ i utlandet. Vi har tidigare pekat på behovet att stärka det internationella samarbete på utvärderingsområdet och menar att det är en naturlig uppgift för SASDA att deltaga i det arbetet"*. Man nämner här de organ med vilka biståndet redan har en nära kontakt Världsbanken, UNDP, regionala utvecklingsbanker, eventuellt EU, DAC, nordiskt samarbete.

Det är mycket man vill lägga in i SASDA. Sannolikt kommer det inte att saknas kontaktmöjligheter eller utredningsuppgifter. Man kan f.ö. förvänta att många vill få utredningsuppdragen beställda genom SASDA för då stannar fakturan i SASDA, som inte är tänkt att ha någon egen intäktssida. Också utförande utredare kan förmodas förse organet med utredningsförslag.

Listan över vad SASDA vill ägna sig åt är som sagt omfångsrik. Den är i ett avseende konsekvent til sitt innehåll: man håller distans till biståndets handfasta realiteter, till den operativa verksamhetens vedermödor. *"Kansliet bör vara lokaliserat så att behovet av oberoende och en god intellektuell miljö tillgodoses."*

Man vill arbeta på makronivå. Man vill skapa ytterligare ett biståndsorgan. Det skall bemannas med forskare och erfarna ur biståndsetablissemanget.

Enligt vår uppfattning bör effektiviseringsarbete utgå från mottagarnas behov. Det fordras kunskap om fältarbetets villkor, det kräver förtrogenhet med den operativa verksamheten. Förändring kräver förutom dessa basenheter nytt synsätt, experimentvilja, också nya aktörer med matnyttig erfarenhet från andra världar än den slutna biståndsadministrationens.

Kommitténs betänkande har föregåtts av 15 st utredningar, som huvudsakligen ägnat sig åt ämnet utvärdering. 90 manmånaders utredande har resulterat i c:a 2000 sidor rapporter. Utredningarna har nästan undantagslöst gjorts av personer med enbart erfarenhet av biståndsadministration eller med huvudsakligen teoretisk bakgrund. Folk med praktisk erfarenhet och meriter från annan verksamhet har knappast alls utnyttjats. Kommer dessa utredningar att avsätta något resultat i praktiken? Inte om man ser på tidigare erfarenheter. Nu föreslås att denna utredningsverksamhet permanentas och mer än fördubblas i årligt omfång till en årskostnad av 11,5 eller kanske 15 miljoner kr.

Det föreslagna nya organet är inte inriktat på de kritiska frågorna för svenskt utvecklingsbistånd, därtill motverkar det koncentrationen på och i den nödvändiga förändringsprocess som måste ske inom våra biståndsorgan

Olikheterna i uppfattning har sin grund i skillnader i attityd och olika värdering och prioritering när det gäller fältresultat i förhållande till analysprestationer, tonvikt på motivation av individer kontra organisatoriska åtgärder, fullföljande och sammanläggning av ansvar och uppgifter snarare än borttagande och uppdelning, decentralisering mot centralisering och också olika uppfattning om var allt mer kritiskt granskade biståndsutgifter bör koncentreras.

Vi reserverar oss mot det framlagda förslaget om inrättandet av ett nytt biståndsorgan

Sigvard Bahrke

Britt-Marie Mattsson

Särskilt yttrande

Därför måste biståndet förbättras

Utvecklingsarbete i de fattiga länderna är svårt. Detta leder i sin tur alltför ofta till att dåliga resultat till följd av inkompetens får passera med exceptionella svårigheter som angiven ursäkt. Flykten från ansvar underlättas av frånvaron av klara målangivelser och jämförelser med uppnådda resultat.

Staten som huvudman och myndigheter som operatörer är ett försvårande, men kanske oundvikligt upplägg för något som skall vara inriktat på handlingskraftiga insatser i en ogynnsam miljö.

Biståndsadministratörerna har utvecklat en introvert, sluten kultur med arbetsfördelning och rekrytering inom det egna etablissemanget. Detta leder till brist på impulser till förnyelse eller förmåga till förändring. Detta är ett fenomen internationellt och här hemma, mindre påtagligt emellertid beträffande de från SIDA senare avknoppade biståndsorganen.

Biståndsmålen är också sammansatta, växlande över tiden och ibland inte i inbördes harmoni. Politik och diplomati interfererar därtill med de uttalade biståndsmålen.

Demoraliserande är också utgiftsmålet, 1% av BNI. Att ha som ledstjärna att uppnå av en viss utgiftsnivå och inte ett angivet resultat är ju i sig en omöjlig utgångspunkt för något som skall vara inriktat på effekt och effektivitet. Eller är det rentav så att vi ger friköpandet av dåligt samvete gentemot u-världen en viss prislapp och sedan inte bryr oss om vad som händer med pengarna?

Min syn

Kommittédirektiven frammanar synpunkter och förslag på det svenska biståndets ändamålsenlighet i vid bemärkelse.

Min utgångspunkt är i stor utsträckning egna iakttagelser - samtal med hungrande afrikaner, frustrerade biståndsabetare, nöjda biståndsadministratörer. Jag har svettats med biståndsprojekt i Afrika och Asien under några år. Jag har några årtioenden nött styrelserum och korridorer i svenska och internationella biståndsorgan. Men min huvudsakliga verksamhet har varit i det konkurrensutsatta näringslivet. Mina erfarenheter står inte i motsats till det utredningsmaterial som tagits fram i kommittéarbetet, men mina slutsatser är andra än kommitténs.

Förändringens vindar blåser genom samhället, så också inom den statliga förvaltningen. För att bryta stiltjen inom biståndet måste regeringen/UD formulera nya krav och sända nya signaler också inom det området.

Ett resultatinriktat ledarskap måste införas/förstärkas som kan få i gång förändringsarbete, engagemang och inriktning av arbetet mot nytta för slutmottagaren. Det är i hög grad fråga om personval och ledarskap.

Organisationerna och de som arbetar där måste fortlöpande själva arbeta med egen förnyelse, uppföljning, utvärdering, att dra slutsatser, korrigera inför framtiden, bevisa sitt berättigande.

Det tillkommer de organ som ställer medel till förfogande att begära bevis på effektiviteten hos dem de anförtror arbetet. Korta besök på fältet, kalla det gärna inspektioner, ger i regel inte bara snabbare utan också värdefullare information än skriftliga rapporter efter amibitiösa utredningar genom ombud. Därtill kan sådan tvåvägskommunikation ha sina poänger. Märk att jag inte föreslår en biståndsinspektor eller annat arrangemang för ställföreträdande ansvarstagande. Nya utredningar eller nya organ löser inte kärnfrågan. De innebär utspädning av ansvaret och nya tidsutdräkter.

Det behövs uppenbarligen vägledning och kreativitet utifrån i förändringsarbetet. Den pågående nydaningsprocessen inom universitetssektorn kan ge värdefulla uppslag och erfarenheter.

Ett kompletterande arrangemang vore att UD till sig knöt **ett råd med erfarna personer** verksamma utanför biståndssfären, personer som dokumenterat sig som framgångsrika på närliggande områden och lyckats driva förändringsprocesser. Rådet skall inte vara ett fast organ med eget linjeansvar. Det tillkommer de biståndsansvariga att själva ta sitt ansvar att dra fördel av ett sådant erfaret råd. Har man inte nytta av de kompletterande erfarenheterna så upplöses rådet omedelbart.

En vision

Hur skulle vi vilja se Sveriges insats för utvecklingen i de fattiga länderna? Här en framtidsversion.

> Kvantitativt gör vi inte någon stor insats i det globala sammanhanget. Men insatserna utgör goda, mönsterbildande exempel på lyckat bistånd. Effekten främjas av koncentration till insatsområden som stämmer väl med vår kompetens.

Målen för de olika ansträngningarna är väl genomtänkta och formulerade. Insatserna följs med stort intresse av de ansvariga och av dem som ställt pengarna till förfogande, utvärderas mot de uppsatta målen och erfarenheterna ger fortlöpande impulser till förbättring av biståndets innehåll, till utveckling av organisationen, till förändringar i bemanningen.

Det är meriterande att arbeta med biståndet. De resultatorienterade biståndsorganen utgör skolexempel på effektivitet - hårda krav på prestation men god belöning av föredömligt arbete. En ny attityd och miljö har utvecklat sig i biståndsorganen, entusiasm, arbetsglädje, engagemang. Den utsatta individen i utvecklingslandet är i centrum och i kafferummet på SIDA diskuterar man nu villkoren för den torkadrabbade bonden i Etiopien i stället för de egna semesterförmånerna. Fältresultaten är i fokus. Cheferna syns ute bland projektarbetarna. Andelen tid för utredningar, konferenser, seminarier och internationella möten med västerländska experter i biståndsfilosofiska ämnen har kraftigt minskat. Personalutbytet med övriga delar av samhället är stort. Handlingsinriktade svenskar anlitas för att förbättra de internationella biståndsorganen. SIDA framstår återigen som det effektivaste biståndsorganet i den jämförelse som etableras mellan de nordiska länderna, Holland och Kanada. I ett av våra biståndsorgan var det svårt att hitta jämförelsemöjligheter för en del av verksamheten så man delade upp arbetet i två avdelningar med samma inriktning men med geografiskt olika operationsområden för att jämföra effektivitetsutvecklingen - allmänheten emotser den årliga redovisningen av tävlingen.

Intresset för livet i utvecklingsländerna är stort bland allmänheten - "Hänt där ute" har nu större upplaga än "Hänt i veckan".

Den svenske medborgaren gläder sig åt att följa hur hans stöd får livsavgörande betydelse genom Anders Svenssons arbete på det sanitära området ute i Messica i Mozambique och hur man i många byar tar efter och med egen kraft genomför modifierade, egentligen ytterligare förbättrade, lösningar.

Problemlösande har inlemmats i de egna dagliga arbetsrutinerna för UD och övriga biståndsorgan. För första gången arbetar ingen särskild kommitté till vilken man hänskjutit besvärliga plikter. Men det finns några projektgrupper inriktade på genomförande. Visst görs det fortfarande misstag i arbetet, men nu reagerar man, korrigerar. Och också framgångarna uppmärksammas.

I mottagarländerna gläds befolkningen åt resultaten av samarbetet med Sverige. Sverige har fortsatt gott anseende. De utvecklade kontakterna leder till självgående utveckling och samarbete efter det att de inledande stödinsatserna fasats ur. Den öppna kontakten mellan biståndsorganen och det övriga svenska samhället underlättar fortfarigheten.

Parallellt med intresset för de praktiska resultaten av biståndet förs en övergripande diskussion om de yttersta målen och motiven för utvecklingsbistånd. Kan dessa syften uppnås bättre på annat sätt än genom tidigare traditionellt bistånd? Underlättande av handeln, skuldsanering, koncentration på utbildning eller finns det ytterligare alternativ? Den debatten fick nya infallsvinklar när den förlades till några av våra mottagarländer och från bägge håll jordnära synpunkter kom till tals.

Biståndsmyndigheterna skiljer på myndighetsuppgiften och utförandefunktionen, som upphandlas. Inom UD har man klar uppdelning mellan det departementala arbetet och myndighetsuppgifterna. I regeringen har man slagit samman hanteringen av utrikespolitiken, utvecklingsbiståndet, katastrofhjälpen och invandrings-/flyktingpolitiken.

Sammanfattning

Sätt U-världen, inte biståndsapparaten, i focus.

Glöm inte vikten av den svenska medborgarens engagemang.

Förnyelse och effektiviseringen är mer en fråga om nya synsätt än organisatoriska åtgärder. Personvalen är av största vikt.

Inrätta nu inga nya biståndsorgan. Tillsätt nu inga nya kommittéer.

Utnyttja extern expertis på temporär basis i förändringsarbetet.

Sigvard Bahrke

Kommittédirektiv

Dir. 1992:59

Utvärdering och analys av effektiviteten inom biståndsområdet

Dir. 1992:59

Beslut vid regeringssammanträde 1992-05-07.

Statsrådet Svensson anför.

Mitt förslag

En kommitté inrättas för utvärdering och analys inom det biståndspolitiska området. Arbetet skall syfta till att ge regeringen ett bättre underlag för den fortlöpande effektiviseringen av biståndet och biståndsadministrationen.

Bakgrund

Den statliga biståndsbudgeten för det kommande budgetåret uppgår till ca 14,5 miljarder kronor. Huvuddelen av biståndsinsatserna kanaliseras genom någon av biståndsmyndigheterna, av vilka SIDA är den största. Resterande del avser huvudsakligen Sveriges bidrag till internationella finansiella organ och vissa FN-organ.

Inom det bilaterala biståndet dominerade tidigare stödet genom SIDA till de s.k. programländerna. I takt med att biståndets former förändrats, bl.a. genom bildandet av särskilda myndigheter för stöd till forskning (SAREC), genom s.k. u-krediter och tekniskt bistånd (BITS) samt näringslivsbistånd (SWEDECORP), har stödet till länderna utanför denna krets ökat.

Även biståndet genom enskilda organisationer har ökat. Sammantaget svarar i dag de enskilda organisationerna för ca 20 % av det statliga svenska bilaterala biståndet.

Oavsett vilka styr- och organisationsformer som från svensk sida används i biståndspolitiken är det mottagarländernas utveckling och målet att höja de fattiga folkens levnadsnivå som hela tiden måste vara utgångspunkten för biståndet. I detta ligger biståndspolitikens största utmaning och tillika den centrala frågan i all utvärdering av biståndets måluppfyllnad.

Biståndets framgång avgörs i första hand av kopplingen till mottagarlandets utvecklingsprocess och dess grad av hjälp till självhjälp. Samtidigt är det viktigt att framhålla att ett lands välfärd och utveckling påverkas av många andra faktorer.

Åtskilliga makrostudier har genomförts för att belysa de samhällsekonomiska effekterna av 30 års bistånd från i-länder till u-länder. I fråga om slutsatserna skiljer sig dessa studier avsevärt. I vissa ifrågasätts om biståndet alls haft någon positiv effekt på mottagarländernas ekonomiska utveckling. I andra studier påpekas att biståndet kan vara effektivt och att det haft sin betydelse för en utveckling i u-länderna under efterkrigstiden som i många avseenden är utan motstycke i ett längre historiskt perspektiv.

Sett mot denna allmänna biståndspolitiska bakgrund är det angeläget att nu söka vidga perspektiven på effektivitetsfrågorna inom det svenska biståndet. I anslutning till årets budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 4, s. 85-86) har jag föreslagit att ett särskilt sekretariat, organiserat som en kommitté och med ett tvåårigt mandat, för utvärdering och analys av dessa frågor inrättas.

Behovet av strategiska och övergripande analyser och utvärderingar inom biståndsområdet har studerats av ett flertal utredningar.

Biståndsorganisationsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1990:17) Organisation och arbetsformer inom bilateralt bistånd, att ett myndighetsövergripande och fristående utrednings- och utvärderingssekretariat skulle inrättas (s. 192). Sekretariatets arbete borde kunna ge underlag för strategiska beslut och utgöra ett komplement till den utvärderingsverksamhet som måste finnas inom varje myndighet.

De uppgifter som utredningen såg som mest angelägna gällde övergripande utvärdering, t.ex. av teman som spänner över flera organisationer, och information till riksdagen och allmänheten om de långsiktiga effekterna av det svenska biståndet. Utredningen fann även behov av att kunna utvärdera styr- och ledningsfunktionerna inom biståndet liksom de övergripande målen samt menade slutligen att utvärderingsverksamheten borde kunna ge impulser till förändringar av biståndets organisation.

Utvärderingsfrågorna inom biståndsområdet har även behandlats utförligt i rapporten (Ds 1990:63) Bra Beslut – Om effektivitet och utvärdering i biståndet. Rapporten är en ingående studie av utvärderingens och resultatanalysens roll i den biståndspolitiska beslutsprocessen. I rapporten föreslås att en fristående utrednings- och utvärderingsfunktion inrättas.

Med rapporten Bra Beslut som grund föreslog regeringen i 1991 års kompletteringsproposition (prop. 1990/91:150 bil. II:2, s. 21) att ett särskilt sekretariat borde inrättas. Riksdagen stödde förslaget (FiU37, rskr. 390).

Under våren 1991 remissbehandlades rapporten Bra Beslut. Remissinstanserna gav den ett i huvudsak gott bemötande. De synpunkter som läm-

nades på sekretariatet gällde dess förhållande till biståndsmyndigheternas utvärderingsverksamhet och det analysarbete som andra organ, bl.a. Riksrevisionsverket, bedriver i frågor om den offentliga sektorns effektivitet.

Utredningsuppdraget

Biståndets effektivitet är en solidaritetsfråga av central betydelse för svensk u-landspolitik. Regeringens avsikt är att ytterligare höja ambitionerna på detta område. Ett effektivt resursutnyttjande inom biståndet är särskilt betydelsefullt med tanke på att det tar sikte på utsatta människor i de fattigaste delarna av världen.

Den reformerade statliga budgetprocessen innebär en övergång till en mål- och resultatorienterad styrning, vilken kommer att prägla förhållandet mellan regeringen och myndigheterna. För de verksamhetsansvariga på alla nivåer innebär detta såväl en ökad självständighet vad gäller verksamhetens bedrivande som ökade krav på att redovisa och utvärdera resultaten och effekterna av den aktuella verksamheten.

Uppföljning och utvärdering av biståndsprogram och -projekt är väl etablerade inslag i svenska biståndsmyndigheters och internationella biståndsorgans verksamheter. Ett fortlöpande erfarenhetsutbyte vad gäller metodutveckling och resultat äger också rum, bl.a. inom OECD:s ram. Utvärderingsrapporter från pågående och avslutade biståndsinsatser ingår regelmässigt i biståndsmyndigheternas interna beslutsprocess.

Även den del av biståndet som kanaliseras genom internationella organisationer, främst inom FN-systemet, och som inte direkt ligger inom biståndsmyndigheternas ansvarsområde bör bli föremål för utvärdering.

Det är mot denna bakgrund den nu föreslagna kommitténs uppgifter bör preciseras. Fokus skall ligga på de frågor som omfattas av regeringens ansvar och inriktas på effektiviteten i biståndet och inom biståndsadministrationen.

Genom sitt arbete bör kommittén bidra till att regeringens mål- och resultatorienterade styrning inom biståndet utvecklas. Kommittén bör därför pröva och utveckla metoder och modeller för utvärdering och analys av biståndets effektivitet samt lämna förslag till hur dessa bör användas i regeringens löpande arbete med biståndet. Kommittén bör även analysera hur regeringens behov av från biståndsmyndigheterna oberoende utvärderingar och analyser kan tillgodoses.

Av särskilt intresse är vidare utvärderingar av bistånd till stöd för demokratisk samhällsutveckling och mänskliga rättigheter samt övergång till marknadsekonomi i mottagarländerna.

Mitt förslag bör även ses som ett inslag i regeringens arbete med att öka effektiviteten i den offentliga sektorns insatser. De allmänna utgångspunk-

terna för detta arbete har redovisats i årets finansplan (prop. 1991/92:100 bil. 1).

De särskilda frågeställningar som enligt min mening är angelägna för kommittén att belysa, kan i huvudsak delas in i tre kategorier.

Den första innefattar huvudsakligen frågor som rör effektiviteten i det svenska biståndspolitiska systemet, dvs. bl.a. styrformerna och de biståndspolitiska medlen. Som exempel kan nämnas:

- Erfarenheter av hittillsvarande arbete med resultatanalys och utvärdering inom det biståndspolitiska området.
- Biståndsadministrationens kompetensförsörjning, inkl. förutsättningarna för rekrytering, utveckling och avveckling av personal.
- Erfarenheter av biståndskoordinering.

Den andra innefattar frågor om hur effektivt det svenska biståndet är som medel för att uppnå de uppställda målen. Här kan som exempel nämnas:

- Demokratisk samhällsutveckling i mottagarländerna, hur kan den stödjas inom ramen för biståndspolitiken?
- Kvinnobiståndets former och inriktning.
- Sveriges engagemang i de regionala utvecklingsbankerna.
- Uppföljning av regeringens riktlinjer för svenskt utvecklingssamarbete med de afrikanska mottagarländerna (prop. 1988/89:100 bil. 5, s. 47-58).

Den tredje kategorin avser frågor om i vilken utsträckning och på vilket sätt biståndet påverkar u-ländernas samhällsutveckling i stort. Exempel på frågeställningar inom detta område är:

- Leder utländskt bistånd till att villkoren för inhemsk produktion och resursmobilisering försämras (s.k. Dutch Disease)?
- Sveriges bistånd till jordens 30 fattigaste länder under 30 år – är länderna fortfarande de 30 fattigaste om 30 år?
- Studier av biståndets betydelse för enskilda länders utveckling (s.k. country reviews).
- Vilken roll spelar biståndet för den offentliga sektorns utveckling i mottagarländerna och hur påverkar biståndet relationerna mellan stat och marknad?

Arbetets bedrivande

Mot den ovan angivna bakgrunden föreslår jag att en kommitté tillsätts. Dess arbete bör tidsbegränsas till två år. Kommittén skall både bedriva eget utvärderings- och analysarbete genom sitt sekretariat samt kunna beställa och helt eller delvis finansiera uppdrag som utförs av forskningsinstitutioner, myndigheter och enskilda.

Kommittén skall senast den 1 september 1993 till regeringen redovisa ett

förslag om hur regeringens mål- och resultatorienterade styrning inom biståndsområdet kan utvecklas. Till grund för sitt förslag bör kommittén pröva och utveckla modeller för utvärdering och resultatanalys av biståndets effektivitet samt redovisa erfarenheterna av hittillsvarande arbete med dessa frågor inom det biståndspolitiska området.

I anslutning härtill bör kommittén även redovisa ett förslag om hur verksamheten med övergripande utvärdering och analys inom biståndsområdet bör bedrivas på längre sikt.

Resultaten av kommitténs övriga arbete bör löpande redovisas för regeringen. Kommittén är oförhindrad att när den finner detta påkallat till regeringen redovisa förslag i frågor om effektiviteten i biståndet. Kommittén skall härvid beakta regeringens direktiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Kommittén bör själv finna lämpliga former för hur resultaten av dess arbete bör spridas till myndigheter, organisationer och den biståndsintresserade allmänheten.

Kommittén bör ta kontakter och utbyta erfarenheter i utvärderingsfrågor med svenska myndigheter, organisationer och multilaterala biståndsorgan.

Kommittén skall i tillämpliga delar följa regeringens direktiv (dir. 1988:43) till kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten.

Kommittén skall senast den 30 juni 1994 lämna en samlad redovisning av sitt arbete till regeringen.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om internationellt utvecklingssamarbete och mänskliga rättigheter

att tillkalla en kommitté med högst elva ledamöter – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att utvärdera och analysera effektiviteten i det svenska biståndet,

att besluta om sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitelns reservationsanslag C 3. Andra biståndsprogram, anslagsposten 8. Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utrikesdepartementet)

Bilaga 2. Kommitténs och sekretariatets sammansättning

Kommittén för Analys av Utvecklingssamarbete (KAU):

Namn	Titel	Funktion	Förordnande
Ingemar Mundebo	generaldirektör	ordförande	15 maj 1993 -
Sigvard Bahrke	civilingenjör	ledamot	15 maj 1993 -
Mårten Carlsson	rektor	ledamot	1 okt. 1993 -
Gudrun Dahl	professor	ledamot	15 maj 1993 -
Johan Gärde	generalsekr.	ledamot	15 maj 1993 -
Marie Horn af Rantzien	ekon.dr.	ledamot	1 juli 1993 - 31 maj 1994
Benny Hjern	professor	ledamot	15 maj 1993 -
Sven Holmberg	överläkare	ledamot	15 maj 1993 -
Bo Karlström	nationalekonom	ledamot	15 maj 1993 -
Britt-Marie Mattsson	journalist	ledamot	15 maj 1993 -
Torbjörn Pettersson	sakkunnig	ledamot	15 maj 1993 -
Kristina Svensson	riksdagsledamot	ledamot	15 maj 1993 -

Sekretariatet för Analys av Utvecklingssamarbete (SAU):

Claes Sandgren	ambassadör	sekretariatschef	1 april 1993 - 31 dec.1994
Olle Edqvist	tekn.dr.	sekreterare	15 april 1993 - 15 juni 1994
Enrique Ganuza	nationalekonom	sekreterare	1 mars 1993 - 31 dec. 1994
Anna Nilsson	byråass.	bitr. sekr.	15 mars 1993 - 16 mars 1994
Kerstin Sandling	byråass.	bitr. sekr.	14 mars 1994 - 31 dec. 1994

Bilaga 3. Definitioner och begrepp

Vi använder i detta betänkande följande begrepp:

Biståndets ändamålsenlighet ("effectiveness") diskuterar vi genom att studera nivån av måluppfyllelse eller, med andra ord, effekterna av biståndsinsatserna i relation till de mål som uppställdes för insatserna;

Biståndets kostnadseffektivitet ("efficiency") mäter vi genom att ställa kostnaderna för de resurser som förbrukas i biståndsinsatserna i relation till de uppnådda effekterna.

Ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet bildar alltså kärnan i det effektivitetsbegrepp som vi använder. Detta täcker också vad som ibland betecknas som "*förändringseffektivitet*". En verksamhet kan inte vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv om den saknar förändringsförmåga.

Projekt är en utvecklingsorienterad verksamhet som är avgränsad i tiden, t.ex. en plan, ett program, en implementering av en policyförändring.

Projektbedömning ("appraisal") är en genomgång och uppskattning av den tekniska, institutionella, miljömässiga, finansiella och ekonomiska genomförbarheten av ett visst projekt, inklusive en rekommendation om att påbörja eller inte påbörja ett projekt.

Projektcykel består av de olika faser genom vilka projekten hanteras (identifiering, bedömning, godkännande, budgetering, programmering, implementering, uppföljning, avrapportering).

Uppföljning ("monitoring") är en kontinuerlig process där man följer upp och med jämna mellanrum avrapporterar om implementeringen av ett projekt. Uppföljningen innehåller: specificering av de variabler som kommer att följas upp i termer av mål, resultat och kostnader; insamling av information om projektets implementering och analys av skillnaderna mellan planerade och uppnådda värden på variabler; analys av skillnaderna mellan planerade och uppnådda värden; analys av alternativ för att förbättra resultaten; förberedelse av slutrapport när projektet är avslutat.

Utvärdering ("evaluation") är en ex-post aktivitet, där man uppskattar aktivitetens effekter/resultat i relation till de formulerade målen. Utvärderingen skall granska den slutrapport som bör lämnas samtidigt som lärdomarna inkorporeras i beslutsprocessen såväl hos givaren som hos mottagaren, särskilt vid bedömning av framtida projekt.

Policyanalys är en noggrann, kritisk undersökning av målsättning, tillvägagångssätt, organisationer, aktörer inom biståndsområdet och sambanden dem emellan.

Bilaga 4. Organisationers lärande och förändring

Tankefigurer om organisationer

Kollektiva mentala bilder - tankefigurer - har en stor förmåga att forma våra idéer om vad som är verklighet och hur den skall förstås. En adekvat metafor eller bild styr i positiv mening debatt och därmed reformer och förändringar, en felaktig eller föråldrad bild verkar begränsande och hämmande. Även om vi är medvetna om att bilden inte är verkligheten så formar den ändå våra uppfattningar och språket - mer eller mindre medvetet. Om vi t ex använder bilden av skolan som en fabrik eller som en trädgård så får vi två olika diskussioner om skolans uppgifter, möjliga och önskvärda förändringar.

Den dominerande tankefiguren för organisationer i vår kultur är **individen**: den tänkande och rationellt handlande individen där kroppens olika delar samordnas och styrs från huvudet. En organisation ses som ett organiskt helt där de olika delarna av organisationen, individerna och grupperna styrs och leds genom medvetna beslut från ledningen (huvudet), som i sin tur mottar signaler och information utifrån. Med den hierarkiska och strukturerade synen på organisationen följer uppfattningen att organisationen har *ett* mål, att den har *en* uppfattning och att den har *en* syn på sin omvärld och sina uppgifter. Samt att detta mål och uppgifterna sätts av ledningen och uppdragsgivaren/finansiären/-ägaren. I korthet är detta en *instrumentell* syn på organisationen.

Vi är sällan medvetna om hur starkt denna mentala bild påverkar vårt sätt att resonera och arbeta inom och med organisationer. Det kan dock vara nyttigt att begrunda de begränsningar som denna dominerande tankefigur riskerar att leda till.

En alternativ tankefigur är **nätverket**. Med en nätverksbild uppfattas organisationen som en grupp individer, aktörer både i egen kapacitet och som medlemmar i undergrupper. Dessa binds samman inom organisationen till ett nätverk med många tvärförbindelser och andra samband som består dels av formella band (lön, rapportvägar, beslut, delegering etc.) men minst lika mycket av institutioner, uppfattningar, organisationskultur och personliga lojaliteter. Man skulle bildlikt kunna se organisationen som en bikupa. Varje bi vet vad som skall göras och svarar självständigt för sitt eget arbete och 'berättar' för de andra var det finns honung.

Verklighetens organisationer är naturligtvis varken det ena eller det andra utan uppvisar drag av båda modellerna i varierande utsträckning. De svarar

alltså mot en blandad modell där den hierarkiska aspekten och nätverksaspekten kompletterar varandra.

Det finns i alla väl etablerade organisationer en viss gemensam fond av erfarenheter och etablerade "sanningar" om vad man kan/bör och inte kan/bör göra. Denna gemensamma *organisationskultur* är i många fall en starkare styrande kraft än de direkta instruktionerna från en ledning. Speciellt i organisationer med utpräglad nätverkskaraktär är organisationskulturen en viktig kraft. Det centrum som finns i ett organisatoriskt nätverk formar och förändrar inte ensamt dess arbetssätt, uppfattningar och synsätt. De olika enheterna är sammanknutna med varandra i både samverkan och konflikt. I en organisation pågår det en ständig "förhandling" om tolkningar, strid mellan olika grupper eller individer om utrymme och inflytande genom att driva sina egna uppfattningar och idéer och försöka vinna stöd för dem.

Med en sådan organisationsbild syns också beroendet av omvärlden. Det är i stor utsträckning de enskilda aktörernas erfarenheter av vad som går och inte går att göra i omvärlden som skapar organisationens uppfattningar om dess roll och uppgifter.

Organisationers lärande och förändring

Organisationers lärande kan vara formaliserat eller informellt. Det formella lärandet är organiserat och bedrivs som kurser, planeringskonferenser, instruktionstimmar etc. Det har dock liten omfattning i de flesta organisationer. Den helt dominerande delen av lärandet är informellt och skapas av de olika aktörernas erfarenheter när dessa rapporteras till ledningen och andra enheter i organisationen och sålunda blir till mer eller mindre gemensam erfarenhet och kunskap.

Lärandet är därför oupplösligt förenat med organisationens förändring - lärandet är utgångspunkten och basen för förändringarna och omvänt ger förändringar upphov till organisationskunskap. Det viktiga för organisationen är naturligtvis inte enbart omvärlden och kunskap om förutsättningarna för arbetet utan framförallt samspelet mellan de egna handlingarna och omvärlden.

Det mesta kunskapsinhämtandet är spontant och bygger på 'sunt förnuft'. Detta måste dock kompletteras med systematiskt arbete, grundliga studier och arbete som genomförts med metod- och specialistkunnande. Ju mer sammansatt, komplicerad, storskalig och utsträckt i tiden en verksamhet är, ju svårare är det att dra goda och korrekta slutsatser om den med hjälp av spontant lärande. Ju

mindre uppenbara sammanhangen är mellan insats och handling och resultat, ju mer behövs systematik och vetenskapliga arbetsmetoder i lärandet.

En organisation byggd som ett nätverk har stora fördelar framför en hierarkisk organisation när det gäller lärande. Detta gäller speciellt i komplexa, "svåra" situationer, där förhållandena varierar kraftigt från en situation till en annan. Varje aktör har stor frihet att utforma sin hantering enligt sin egen uppfattning och kraven är små på att allt skall göras enligt en central modell och ett visst centralt fastlagt schema. Flexibiliteten blir därför stor. Det totala kunskapsinhämtandet blir mycket stort, men det delas inte av hela organisationen. Kunskapen finns inte centralt tillgänglig och är därmed inte alltid så lätt att se och värdera.

Förutsättningen för att spridningen av kunskapen i en sådan organisation skall fungera är att de kunskapsmottagande enheterna inte har skäl att aktivt (eller passivt) avvisa erfarenheterna och kunskaperna. Om en aktör i ett nätverk upplever att hans egna intressen och erfarenheter står i motsatsställning till den kunskap och de förändringsförslag som sprids i nätverket kommer han att vara ovillig att absorbera kunskapen, ta intryck och förändras. Detta kan medföra att organisationer där nätverkskaraktären är framträdande kan göra segt och uthålligt motstånd mot lärande och förändring som upplevs som hotande.

Med den hierarkiska, instrumentella organisationssynen - organisationen strukturerad som "individ" - så ses lärandet som en process där de genomförande enheterna och verksamhetsansvariga rapporterar till nivåerna ovanför i en stegvis process med konsolidering av rapporterna på varje nivå. Ledningen analyserar informationen, drar slutsatser, fattar beslut och skickar information tillbaka ned i organisationspyramiden. Organisationen lär sig och förändras. Lärandet är alltså en upprepad cykel: rapportering från botten - upp; analys; instruktioner och systematiserad kunskap från toppen - ned. Detta kan karikerat också kallas en militär modell. Omfattningen av lärandet begränsas i en sådan modell av den centrala enhetens kapacitet och kapaciteten hos organisationen för rapportering och spridning av kunskap längs de hierarkiskt ordnade nivåerna.

Med en nätverkssyn - organisationen som "bikupa" - så lär sig och förändras aktörerna inom organisationen hela tiden utifrån sina speciella roller och förutsättningar. Beroende på hur starkt de är ihopkopplade och hur mycket de interagerar med andra aktörer, så överförs impulser, erfarenheter och kunnande inom nätverket. Ju starkare kopplingen är och ju mer två aktörer interagerar, desto bättre fungerar kunskapsöverföringen. Kunskapen sprider sig alltså snabbast längs de intensivast använda förbindelserna. Isolerade eller starkt specialiserade enheter inom organisationen kan alltså komma att utvecklas åt sitt

eget håll och öka sin särart snarare än att dela de andra enheternas utveckling och kunskapsinhämtande.

Med en nätverksorganisation blir således den stora uppgiften för ledningen inte att "lära organisationen" genom att sprida kunskap från toppen, utan att "lära av organisationen" genom att förbättra kunskapsspridandet från de enheter som har till de som behöver kunskapen och framförallt från de genomförande enheterna till ledningen. Vad krävs det då för att ledningen skall kunna ta åt sig den kunskap som finns spridd i organisationen? Några förutsättningar som bör vara uppfyllda är

- tillräcklig kapacitet för att *aktivt söka upp informationen* och för att absorbera den. Det måste betonas att informationen måste sökas aktivt ty det finns i ett nätverk inte inbyggda starka motiv för de olika enheterna att använda tid och kraft på att sprida kunskap;
- kapacitet för att *reagera på informationen* och att i en interaktiv process med de berörda enheterna (aktörerna) i nätverket ge förslag till förändringar och åtgärder. Detta förstärker kraftigt kunskapsinhämtandet ty det är när kunskapen används och leder till förändringar som den blir intressant för aktörerna;
- en *egen kunskapsprocess* hos ledningen som inte bara integrerar och systematiserar den insamlade kunskapen från de genomförande enheterna, utan som framförallt initierar undersökningar av de övergripande frågor som ledningen har ansvaret för och är engagerad i.

Den sista punkten är särskilt viktig för våra förslag i betänkandet. De två organisationstolkningarna leder till olika syn på förändring i organisationer. Från synen på organisationen som en rationell, centralt styrd monolitisk enhet (organisationen som en tänkande och rationellt handlande "individ") härleds synen på förändringar som uppifrån (och eventuellt utifrån) styrda processer.

Detta synsätt har utsatts för kritik. I ett av bidragen till Maktutredningen skriver Nils Brunsson och Johan P. Olsen: "Reformperspektivets tolkning av förändringar som rationella val och organisationer som instrument är förankrat i en hierarkisk syn på ledarskap och makt. Detta synsätt förutsätter att reformatörerna har organisationsrätt, dvs. att de kan fatta auktoritativa, bindande beslut om att förändra organisationer och att de har makt att slå ner eventuellt motstånd. Uppmärksamheten kan därmed koncentreras till frågan hur man fattar riktiga beslut. Genomförandet av beslutade reformer är relativt oproblematiskt. Reformperspektivet är en del av en rationell och instrumentell tradition i organisationsforskningen. Trots mångårig kritik av denna traditions grund-

läggande förutsättningar är den fortfarande stark. Det rationella perspektivet har också en stark ställning som norm för det politiska och ekonomiska livet."[1]

Med utgångspunkt från en "nätverksbild" blir synen på förändringar en annan än i en "individbild". Den främsta motorn till förändringar måste då sökas *dels* i organisationens växelspel med omvärlden och då framförallt med "kunderna", *dels* i nätverkets inre förändringar som resultat av förhandling och strid mellan olika intressegrupperingar och individer.

Statliga organisationer - och inte minst biståndsorganisationer - sägs ibland vara tröga, 'omöjliga' att förändra, ohörsamma, inte villiga att lyssna på kritik. Det kan uppfattas som att organisationerna inte reagerar på styrsignaler och inte tar åt sig regeringens eller departementets instruktioner. Detta är svårt att förstå utifrån ett instrumentellt perspektiv och leder lätt till inkompetensförklaringar, konspirationstänkande eller kritik av organisationsledningen för dess bristande ansvar och lojalitet med uppdragsgivarna och i sista hand skattebetalarna.

Sedda med ett nätverksperspektiv är organisationers 'tröghet' lättare att förstå. Utifrån styrda eller ledningsinitierade organisationsförändringar i ett starkt decentraliserat nätverk, där de enskilda handläggarna eller handläggargrupperna har givits stora resurser och betydande makt, möter inte sällan ett effektivt motstånd. Centrums förmåga att bryta ned det motståndet är begränsad, i synnerhet om de nya riktlinjerna inte svarar väl mot vad som de enskilda aktörerna uppfattar som biståndets mål. I ett sådant läge tenderar organisationen att sluta sig och att försvara sig mot yttre 'inblandning'.

1 Brunsson och Olsen: *Makten att reformera* (1990), sid 13.

Bilaga 5. Biståndets effektivitetsfrågor

Det finns få studier av effektivitetsbegreppet inom biståndsområdet. Den kanske mest systematiska genomgången görs i Ds 1990:63, "Bra beslut".[1] Rapporten konstaterar att det finns en allmän förståelse av begreppet som är mer eller mindre synonym med "bra". Författarna till rapporten bestämmer sig för att använda följande effektivitetsbegrepp:

a) **Inre effektivitet**: kostnadseffektivitet, att göra saker på rätt sätt, genom att förbruka så få resurser som möjligt;[2]
b) **Yttre effektivitet**: ändamålsenlighet, att göra rätt saker, sätta upp relevanta mål;[3]
c) **Förändringseffektivitet**: förmågan att i rätt tid och med minsta resursinsats genomföra nödvändiga förändringar.

Rapporten diskuterar på ett förtjänstfullt sätt ett antal fallstudier från de olika svenska biståndsmyndigheterna. Emellertid presenteras bara grova mått på eller uppskattningar av de olika effektivitetsbegreppen.

Här nedan diskuteras effektivitetsbegreppet såsom det används inom olika vetenskaper. Tonvikten ligger här på nationalekonomin eftersom det är inom denna vetenskap som både begreppsapparat och metodologi kring utvecklingen, dess orsaker och särdrag, har blivit mest utförligt utforskade.

Effektivitetsbegrepp inom nationalekonomi

Internationellt står Robert Cassens "Does Aid Work?" kanske för det mest omfattande försöket att analysera biståndets effekter.[4] Cassens studie försöker mäta och/eller bedöma "developmental effectiveness", dvs. den yttre effektiviteten, enligt den ovan redovisade kategoriseringen, eller biståndets ändamålsenlighet för att nå utvecklingseffekter. Tonvikten i Cassens studie ligger på de makroekonomiska effekterna av biståndet.

På senare år har Howard White analyserat de makroekonomiska effekterna av biståndet genom teoretiska och empiriska studier av sambandet mellan

1 *Bra beslut. Om effektivitet och utvärdering i biståndet*, Ds 1990:63.

2 "Efficiency" på engelska.

3 "Effectiveness" på engelska.

4 Cassen, R. et al: *Does Aid Work?*, Clarendon Press, Oxford, 1987.

bistånd och tillväxt alternativt bistånd och andra makrovariabler som sparande, investeringar och konsumtion såväl privata som offentliga.[5] Whites omfattande arbete fokuseras kring vad som ovan kallades yttre effektivitet. Något förenklat skulle Whites arbete kunna sammanfattas som att något direkt samband mellan bistånd och tillväxt är svårt att bevisa med hjälp av olika makroekonomiska modeller. Däremot kan man, beroende på övriga omständigheter, bevisa olika samband mellan bistånd och andra makrovariabler (nämligen såväl offentliga som privata investeringar, sparande, konsumtion) som, i sin tur, har en mera direkt påverkan på tillväxten.

Likaså ur ett teoretiskt perspektiv har Peter Bohm diskuterat innebörden av begreppet *samhällsekonomisk effektivitet*, dvs. vad som menas med uttryck som effektivt utnyttjande av samhällets resurser, optimal resursallokering, nationalekonomiskt slöseri osv.[6] Effektivitet betyder att så lite resurser som möjligt används för en given produktion varför mesta möjliga återstår för annan produktion. Det samhällsekonomiska perspektivet syftar till att försöka beakta alla individers värderingar av i princip allt som produceras eller konsumeras (dvs. inte enbart i rent materiella avseenden). En ekonomi genererar situationer som är samhällsekonomiskt effektiva när ingen konsument/producent kan få det bättre utan att någon därvid måste få det sämre. Med Bohms ord: "Samhällsekonomi handlar främst om att hushålla med knappa resurser. Denna resursknapphet innebär att man tvingas välja mellan olika alternativa fördelningar av resurserna på olika produktionsområden samt mellan olika fördelningar av produktionsresultatet på samhällets medlemmar. ... [Det finns] sådana förändringar i ekonomin som innebär att åtminstone någon får det bättre (enligt egen uppfattning) utan att andra får det sämre. När möjligheterna till sådana förändringar uttömts, föreligger uppenbarligen en fördelning - eller allokering - av resurser och produktionsresultat som inte kan ändras utan att någon får det

5 Howard White har under de senaste tre åren publicerat ett antal artiklar om just de frågeställningar som här berörs, t.ex.:
White, H.: *The Macroeconomic Impact of Development Aid*, D.Phil thesis, University of Oxford, 1990.
- *What do We Know About Aid's Macroeconomic Impact? An Overview of the Aid Effectiveness Debate*, Journal of International Development 4(2), pp. 119-224, 1992.
- *The Macroeconomic Impact of Development Aid: A Critical Survey*, The Journal of Development Studies, Vol. 28, No. 2, pp. 163-240, 1992.

6 Bohm, P.: *Samhällsekonomisk effektivitet*, SNS Förlag, 4:e uppl., 1990.

sämre. Sådana allokeringar - det kan finnas många - kallas paretooptimala eller samhällsekonomiskt effektiva allokeringar."[7]

En rad villkor skall emellertid vara uppfyllda för att resursanvändningen skall vara paretooptimal i en ekonomi.[8] Denna formella grund kallas "perfekt ekonomi" men utgör ingen approximativ beskrivning av verkligheten. Den är en praktisk utgångspunkt för en analys av verkligheten, av avvikelserna från den "perfekta ekonomin". Följande avvikelser förhindrar att marknadsekonomin automatiskt uppnår samhällsekonomisk effektivitet: externa effekter (biverkningar av konsumtions- eller produktionsaktiviteter, som den förorsakande parten inte tar hänsyn till); kollektiva varor (varor och tjänster som kan konsumeras av flera konsumenter samtidigt utan att någons konsumtion minskar möjligheten för andras konsumtion); branscher med avtagande styckkostnader; jämviktsbrist; imperfekt konkurrens (avvikelse från antagandet att antalet köpare och säljare är så stort att ingen enskild beteendeenhet genom sitt agerande kan påverka priserna); imperfekt information (om varornas priser, egenskaper och existens). Samhällsekonomisk effektivitet omfattar både den inre och den yttre effektiviteten.

Ett samhällsekonomiskt effektivt bistånd skulle uppfylla krav på såväl inre som yttre effektivitet. Ytterst består biståndet av en överföring av varor, tjänster och/eller finansiella resurser. I så fall kan produktionen och användningen av biståndet vara paretooptimal om villkor enligt fotnot 8 uppfylls. Arne Bigsten[9] har formaliserat denna ansats genom att betrakta bistånd som en vara och i den

7 P. Bohm, op. cit., sid. 16-17.

8 Enligt Bohm: "Starkt komprimerat och mycket schematiskt kan dessa villkor sägas innebära att varufördelningen i ekonomin skall vara sådan att den preferensbestämda utbytbarheten mellan olika varor (de marginella substitutionskvoterna) blir lika för alla konsumenter och dessutom lika med den produktionstekniskt bestämda utbytbarheten (den marginella transformationskvoten), som i sin tur skall vara identisk för alla producenter. (...) dessa villkor kan uppfyllas automatiskt i en viss typ av marknadsekonomi. Denna karakteriseras av att externa effekter, kollektiva varor och tilltagande avkastning saknas samt av att flertalskonkurrens, 'tillräcklig' information och marknadsjämvikt föreligger." P. Bohm, op. cit., sid. 43.

9 Bigsten, A.: *Vad är effektivt bistånd?*, i C. Andersson, L. Heikensten och S. de Vylder: "Bistånd i kris - en bok om svensk u-landspolitik", Liber Förlag, Stockholm, 1984.

fortsatta analysen följa resonemanget enligt fotnot 8 ovan.[10] Biståndsvärldens verklighet befinner sig, i praktiken, långt ifrån en sådan situation. Mot denna bakgrund blir en samhällsekonomisk effektivitetsanalys av biståndet ett försök att finna de medel som gör effektiviteten så hög som möjligt.

Ett sådant angreppssätt innebär åtminstone två problem. För det första, systemet når jämvikt med en viss summa bistånd. Utgångspunkten för biståndsgivning är däremot att biståndet så småningom bör avskaffa sig själv (bärkraftighet). För det andra, en situation där ekonomin är samhällsekonomiskt effektiv förutsätter att individerna har möjlighet att öppet redovisa sina preferenser (som naturligtvis baseras på värderingar). Biståndet innebär att olika länder relateras till varandra kring vissa typer av resursöverföringar. I en sådan situation kan det mycket väl hända att man konfronteras med olika preferenser från olika länder.[11] Inför en sådan situation kan olika optimala situationer nås beroende på vilket preferenssystem man väljer att ta hänsyn till. Vidare kan biståndspolitiken (hos beslutsfattaren/givaren) inriktas på att påverka och/eller förändra mottagarens preferenser. En sådan situation kan uppstå när man analyserar policyinriktat bistånd med konditionalitetskrav som villkor för att effektuera utbetalningarna.

Man kan också tänka sig en användning av biståndet för att rätta till avvikelser från optimal samhällsekonomisk effektivitet. En biståndsrelation innebär att olika länder, samhällen, samverkar vid en resursöverföring. Situationer kan under en sådan samverkan skapas så att man hamnar i icke paretooptimala lägen (samhällsekonomiskt ineffektiva). Sådana situationer kan uppstå till följd av hinder för att uppfylla de krav för effektivitet som redovisades ovan och som i sin tur kan bero på tekniska marknadsimperfektioner (externa effekter, tillhandahållandet av kollektiva varor, fallande styckkostnader). Ekonomisk-politiska korrektioner föder behov av ökade statsinkomster (t. ex. subventionering av positiva externa effekter, finansiering av produktionen av kollektiva varor, täckning av det finansiella underskottet i branscher med fallande styckkostnader). Att skapa sådana intäkter utan att samtidigt störa

10 Med utgångspunkt från antagandet att bistånd är ytterligare en vara kan analysen föras vidare på olika vägar: en vara till olika grupper, till olika länder, en vara visavi andra varor, mottagaren versus givaren, för att nämna några alternativ.

11 Olika indifferenskurvor, på fackspråk. Givarna och mottagarna kan ha (och har de facto) olika preferensfunktioner, vilket leder till att systemet når två olika jämviktspunkter beroende på vilka preferenser man tar hänsyn till.

ekonomins funktionssätt i något avseende blir svårt. Biståndet kan här spela en katalytisk roll för att rätta till avvikelser från samhällsekonomisk effektivitet.

Miljöbistånd är ett bra exempel på bistånd som används för att subventionera externa effekter. Miljöförstöringen till följd av en viss produktion kan ge upphov till en negativ extern effekt på vissa individers konsumtion och/eller på viss annan produktion. Åtgärderna för att rätta till de negativa effekterna kan bli föremål för en biståndssatsning.

Kollektiva varor (och tjänster) är sådana varor som ytterligare konsumenter kan dra nytta av utan därmed minska den mängd som är disponibel för andra. Rättsväsende, domstolar, bekämpning av smittospridande organismer, kapacitets- och institutionsuppbyggande åtgärder är några exempel på kollektiva varor som med fördel kan bli föremål för biståndsinsatser.

Vissa företag eller verksamheter opererar i ett produktionsintervall med sjunkande styckkostnader på grund av liten efterfrågan och/eller betydande stordriftsfördelar. Typiska exempel på sådana verksamheter är kommunikationerna (telefon, post, järnvägar). Förlusterna i en sådan situation kan vara förenliga med samhällsekonomisk effektivitet.[12] Biståndsfinansieringen av nödvändiga investeringar i sådana branscher kan underlätta situationen.

Avvikelse från samhällsekonomisk effektivitet kan också uppstå som en följd av beteendeimperfektioner, nämligen jämviktsbrist, imperfekt konkurrens och imperfekt information.

Jämviktsbrister ger upphov till statliga prisregleringar (eller privata prisöverenskommelser). Man kan i stället för att hålla priserna under jämviktsnivån, bibehålla marknadsjämvikten och införa subventioner och transfereringar. Bistånd som täcker helt eller delvis behovet av sådana subventioner och transfereringar kan följaktligen bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet.

Brist på konkurrens (imperfekt konkurrens) inom en viss sektor leder till att produktionen inom sektorn blir för liten och att kostnaderna för produktionen blir för höga. De samhällsekonomiska effekterna av konkurrensbegränsningarna antas ofta vara betydande. Biståndspolitiskt borde man undvika biståndssatsningar som orsakar imperfektioner alternativt rikta insatserna så att imperfektionerna minskar eller helt försvinner.

Inför uppkomsten av imperfekt information kan biståndet slutligen, utöver att undvika att den uppstår som en konsekvens av biståndssatsningarna, bidra till att information som har karaktären av kollektiv vara tas fram (t.ex. offentlig

12 För att avgöra vilka verksamheter som är lönsamma från samhällsekonomisk synpunkt krävs komplicerade investeringskriterier.

informationsproduktion, varutester, konsumentupplysning, lagstiftning, standardisering, utbildning), med andra ord ett brett fält inom det s.k. förvaltningsbiståndet.

Sammanfattningsvis: ett bistånd som är samhällsekonomiskt effektivt uppfyller krav på inre effektivitet (kostnadseffektivitet). Allokeringen av biståndsresurser både på givarsidan (producent) och på mottagarsidan (konsument) ska sträva efter att vara samhällsekonomiskt effektiva. Biståndet kan dessutom användas för att hos mottagarna rätta till förefintliga avvikelser från villkoren för att säkra samhällsekonomisk effektivitet.[13]

Det bistånd som har vuxit fram under 1960-, 70- och 80-talen verkar ha haft en annan inriktning. Biståndssatsningarna har framförallt inriktats på att utöka produktionsmöjligheterna antingen genom ökad produktion med oförändrad mängd av produktionsfaktorer (teknisk utveckling) eller genom ökad mängd produktionsfaktorer. En expansion av produktionskurvan (som i sin tur representerar den produktionstekniskt bestämda utbytbarheten - den marginella transformationskvoten) har stått i centrum för ansträngningarna.

Givarna har utgått ifrån att mottagarlandet har nått högsta tillgängliga produktionsmöjligheter. Biståndets roll har då varit att vidga dessa möjligheter. Verkligheten är emellertid ofta en annan. Mottagarländerna befinner sig långt från transformationskurvan som en konsekvens av tekniska marknadsimperfektioner och/eller beteendeimperfektioner. Ansträngningarna att utöka produktionsmöjligheterna innebär inte att mottagaren också automatiskt förbättrar sin samhällsekonomiska effektivitet (och följaktligen uppnår en högre välfärdsnivå).

Biståndssatsningarna skulle vara effektivare om de inriktades på att rätta till såväl tekniska marknadsimperfektioner som beteendeimperfektioner så att mottagarlandet närmar sig de produktionsmöjligheter som är tillgängliga för landet i fråga inom ramen för existerande produktionsfaktorer.

Effektivitetsbegrepp inom andra vetenskaper

Inom företagen använder man sig av kriteriet *företagsekonomisk effektivitet* som likställs med lönsamhet. Kriteriet för lönsamma investeringar är att det

13 Genom användning av välfärdsteorin och spelteori kan man utveckla modeller för att bedöma biståndets effektivitet beroende på fördelningen mellan olika mottagarländer. För användningen av välfärdsteorin se t.ex. Göran Holmqvist: *Recipient Government Policy Failures and Efficiency of Aid*, Unpublished Lic. Dissertation, University of Stockholm, December 1992.

diskonterade värdet (nuvärdet) av samtliga de kostnader och intäkter som åvilar respektive tillfaller det investerande företaget skall vara större än noll.[14]

Inom socialantropologin tar begreppet "utveckling" sin utgångspunkt i lokala definitioner av meningsfulla och tillfredsställande arbetsuppgifter, av rättvisa relationer av ekonomiskt utbyte, samhörighet och fördelning och av ett rättvist politiskt system.[15] Den kretsar kring frågan om förutsägbarhet i tillvaron, om vad som är *det goda livet*. Hur påverkar förändringen människornas möjligheter att försörja sig i det långa loppet och att leva ett värdigt liv? Effektiviteten handlar om att i praktisk biståndsverksamhet få målen att stämma med de upplevda behoven hos biståndsmottagare som har en annan kultur och lever under mycket speciella omständigheter. I termer av den analys som presenteras ovan handlar det om att maximera mottagarens välfärd ("det goda livet") med utgångspunkt från människornas (mottagarnas) egna definitioner av sina behov.

Inom juridiken används begreppet *rättvisa*: att alla har det lika (den faktiska fördelningen av välfärden), och/eller har lika chans (alla ska ha samma möjligheter). Begreppet liknar innebörden i samhällsekonomisk effektivitet. Enligt Lars Hultkrantz är fullständig rättvisa inte önskvärd. Ett sådant tillstånd kan inte erhållas gratis, utan har ett pris (en kostnad). Den avgörande frågan är vad som är tillräcklig rättvisa.[16]

Inom sociologin förekommer två begrepp som påminner om effektivitet: legitimitet och funktion. Samhällsordningens *legitimitet* baseras antingen på den enskildes egna känslor, värderingar och religiösa trosuppfattning eller/och på ordningens förväntade externa konsekvenser.[17] Alltså ordningens inre och yttre effektivitet enligt kategoriseringen inledningsvis.

Ett socialt system består av strukturer och dynamiska faktorer och processer. De dynamiska faktorerna och processerna är *funktionella* om de bidrar till systemets bibehållande och utveckling (medan "disfunktionell" är allt som går

14 Internräntan för investeringsprojektet skall överstiga kalkylräntan är ett annat sätt att säga samma sak. Se E. Gramlich: *Benefit-Cost Analysis of Government Programs*", Englewood Cliffs, 1981.

15 Diskussionen utvecklas i Gudrun Dahl: *Om lyssnandet som biståndets grund - Socialantropologiska perspektiv på ett effektivt bistånd*, SAU, december 1993.

16 Hultkrantz, Lars: *Offentliga nyttigheter* i Bo Södersten (red.): "Den offentliga sektorn", SNS Förlag, 1992.

17 Weber, M.: *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der Verstehenden Soziologie*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1956.

emot systemets integration och effektivitet).[18] Återigen ett begrepp som är nära besläktat med den inre effektiviteten.

Inom ekonomisk ekologi är *bärkraftigheten* det centrala begreppet i utvecklingsprocesserna. En bärkraftig utveckling kräver med nödvändighet en konstant stock av naturkapital. Vidare kan man säga att ett tillräckligt krav för en bärkraftig utveckling är att naturkapitalstocken bibehålls på samma eller högre nivå än den nuvarande.[19]

Inom evolutionsforskningen bland mikrobiologer och mikropaleontologer förekommer ett effektivitetsbegrepp vad gäller "bästa överlevnadsförmåga" eller *adaptation* till omgivningen. Detta är ett begrepp som är viktigt vid diskussionen kring arters "tempo och typ" av specialisation och är en parameter vid mätningen av evolutionshastigheter.

När man inom ekologin diskuterar ekosystem som system som omvandlar energi, definieras *biologisk effektivitet* som kvoten mellan energibaserad produktion i olika steg av näringskedjan (andel av den totala energin som överförs från ett steg till det andra).[20] Materians och energins kretslopp inom ekosystemet bildar grunden för effektivitetsmätningarna.[21]

Den här korta översikten av effektivitetsbegreppet inom andra vetenskaper visar dels på att det inte finns definitioner och/lösningar som accepteras generellt, dels att med undantag för begreppen "rättvisa" (som i mycket påminner om samhällsekonomisk effektivitet) och "legitimitet" effektiviteten och dess mätningar inom de andra vetenskaperna närmar sig vad som i inledningen definierades som inre effektivitet.

18 Parsons, T.: *The Present Position and Prospects of Systemic Theory in Sociology* i G. Gurvitch and W. E. Moore (ed): "Twentieth Century Sociology", New York, 1945. - *Structure of Social Action*, New York, 1937.

19 Folke, C. and Kåberger, T.: *Recent Trends in Linking the Natural Environment and the Economy* i Carl Folke and Tomas Kåberger (red.): "Linking the Natural Environment and the Economy: Essays from the Eco-Eco Group", Kluwer Academic Publishers, London, 1991.

20 Lindeman, R.: *The Trophic-dynamic Aspect of Ecology*, Ecology 23: 399-418, 1942.

21 Ricklefs, R.: *Ecology*, Freeman and Co., New York, 1990.

Biståndseffektivitet

Något särskilt effektivitetsbegrepp har hittills inte utvecklats inom biståndsområdet. Samhällsekonomisk effektivitet enligt de grundtankar som presenterades ovan torde utgöra en bra grund för att strukturera olika alternativ inför policybeslut. *Ändamålsenlighet* och *kostnadseffektivitet* bör göras till centrala begrepp i uppbyggandet av ett system för att säkra kvalitet och effektivitet och därmed utgöra basen för en stramare resultatstyrning.

Naturligtvis skulle man kunna närma sig biståndssystemet från andra utgångspunkter än en strävan efter samhällsekonomisk effektivitet. Är biståndet rättvist, eller legitimt, eller funktionellt, eller bärkraftigt? Det är också relevanta frågeställningar inför en analys av verksamheten.

Effektivitetsgranskningen kan riktas mot biståndssystemets olika komponenter. Systemet kan beskrivas med hjälp av olika variabler/dimensioner, nämligen: mottagarland, svensk myndighet, kanal för insatsen (genomförare), sektor (biståndsprodukt) makroekonomisk funktion, slutmottagare. Följande definitioner gäller:

Mottagarländer. Biståndet har som slutmål insatser i ett antal olika länder, både program- och icke programländer. Länderna kan vidare grupperas efter region.

Myndighet. Biståndsbudgeten fördelas genom olika svenska myndigheter: u-avdelningen på UD, SIDA, BITS, SAREC, SwedeCorp. U-avdelningens myndighetsspecifika funktion (handläggning och beslut beträffande multilateralt bistånd) uppmärksammas.

Kanal. Överföringen av biståndet till slutmottagaren sker genom olika kanaler: bilaterala (mellanstatliga avtal som når en statlig organisation som slutmottagare, både ministerier, myndigheter och statliga företag; statliga företag som slutmottagare och/eller i Sverige borde kanske särbehandlas), multilaterala (FN-systemet, Bretton Woods-institutioner, regionala banker), enskilda organisationer (både svenska, internationella och nationella i mottagarländerna), företag (svenska, nationella i mottagarländerna, från tredje land både i- och u-landsbaserade).

Biståndsprodukt. En givares biståndsystem producerar insatser i ett antal mottagarländer och regioner inom olika sektorer. Sektorer kan definieras på olika sätt. Ett förslag kan se ut enligt följande: direkt produktiva (jordbruk, industri, infrastruktur), sociala sektorer (hälsa, utbildning, socialförsäkring),

tjänstesektor (bank, handel, försäkring), offentlig förvaltning (rätt, kompetensuppbyggnad), policybistånd.[22]

Makroekonomisk funktion. Denna variabel avser att lägga grunden till en analys av biståndets makroekonomiska effekter och till hantering av olika typer av biståndsflöden vid beslutstillfället, beroende på den funktion som de uppfyller i mottagarens ekonomi. Man kan därför särskilja följande typer av finansiering: externa konsulter, lokala kostnader (löner, drift, administration, lokalproducerade varor), import (både genom den programform som kallas för importstöd och genom olika projekt/program), kreditmekanismer, skuldoperationer.[23]

Slutmottagare. Slutmottagaren i ett visst land och/eller i viss region kan tillhöra den offentliga eller den privata sektorn. En analys av denna variabel belyser diskussionen om förstärkningen av staten alternativt den privata sektorn, sambandet mellan stat och marknad samt debatten om "crowding-out"/"crowding-in"-effekter av olika typer av biståndsfinansierade insatser.[24] Figur 1 presenterar biståndssystemet enligt ovan.

Inom ramen för denna begreppsapparat avgörs biståndseffektiviteten av de totala effekterna vilka i sin tur blir ett resultat av de kombinerade dimensionerna enligt ovan. Var och en av dimensionerna är nödvändiga för att förklara både ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet och dessa kan påverkas av olika alternativ på var och en av de axlar som redovisas i figur 1.

För att bara ge ett konkret exempel. Ändamålsenligheten i biståndet till landet X påverkas av vilken myndighet som levererar biståndet, av den kanal myndigheten väljer för leveransen, av den sektor (produkt) som myndigheten är verksam i, av den typ av makroekonomisk funktion som biståndet är avsett för och, slutligen, av slutmottagaren i mottagarlandet. Det finns både vinster och förluster i effektiviteten beroende på olika kombinationer ovan. De olika kombinationerna har olika ändamålsenlighet och olika kostnadseffektivitet.

Men analysen av effektiviteten kan också inriktas på en viss sektor (produkt), en viss myndighet, den ena eller andra makroekonomiska funktionen, en viss

22 Katastrof, demokrati och mänskliga rättigheter, enskilda organisationer är tänkbara utvidgningar av variabeln.

23 Finansieringen av externa konsulter skulle kunna betraktas som import men p.g.a funktionens kvantitativa betydelse samt i enlighet med internationell praxis har vi valt att särbehandla den.

24 Insatser som faller inom såväl den offentliga som den privata sektorn ("blandade" insatser) bör prövas metodologiskt.

kanal eller en typ av slutmottagare. Dimensionerna (variablerna) kan även kombineras enligt två eller flera axlar i figuren 1.

Metoder som syftar till att mäta biståndseffektivitet, eller åtgärder som antas öka effektiviteten, måste ta hänsyn till biståndssystemets multidimensionella karaktär. Utredningen har genomfört ett antal studier där biståndseffektiviteten granskas enligt denna analysstruktur. Man har kombinerat olika axlar (i princip alla sex i länderstudierna), man har analyserat en axel i detalj (INKA-metoden, internadministrationens kostnadsandel hos olika myndigheter), man har studerat ett alternativ i någon av axlarna (katastrofbistånd bland biståndsprodukterna). Allmänt gäller att för att kunna yttra sig om effektiviteten i en biståndssatsning och/eller påverka (öka) dess effektivitet bör hänsyn tas till de olika dimensioner-/variabler som identifierats ovan. Slutsatser som bara berör delar av systemet saknar allmän giltighet.

Framtida studier av biståndets effektivitet bör sträva efter att vidga kunskaperna om mekanismer och faktorer som direkt påverkar ändamålsenligheten och kostnadseffektiviteten.

Bilaga 6. Utländska erfarenheter av utvärdering

Denna bilaga är en fylligare redovisning av ett urval nationella och multilaterala utvärderingssystem och kompletterar kapitel 5. De olika avsnitten är olika till uppläggning och ambitionsnivå. Redovisningen bygger på insamlat material och intervjuer vid sekretariatsbesök under hösten 1993.

Danmark

Det danska biståndet nådde 1 %-målet 1992 (8.300 milj Dkr) och uppgår 1993 till 1,02 % av BNI. Därav utgör det multilaterala biståndet 47 %. Man har ambitionen att ytterligare stärka biståndet. Riksdagen uttalade 1992: "Herudover avsættes en særlig ramme for Danmarks internationale bistands- och hjælpeinsats i forhold til genopretningen af det globale miljø, samt overfor befolkningsgrupper i katastrofområder. Det er målsætningen, at rammen gradvis inden år 2000 skal nå op på 0,5 pct. av BNI." Man betonar därtill starkt målet att stärka mänskliga rättigheter och demokratiseringsprocesserna. Danmark har 14 programsamarbetsländer.

Det danska biståndet sköts helt av utrikesförvaltningen som leds av två ministrar. Den är uppbyggd efter landprincipen och uppdelad i tre delar: Nordgruppen, Sydgruppen och ett gemensamt sekretariat. Sydgruppen svarar för länder som omfattas av bistånd men hanterar alltså inte enbart bistånd utan också handel och generella utrikespolitiska relationer med länderna. Dominerande i Sydgruppen är åtta kontor med ansvar för regioner, FN-organ, enskilda organisationer och policy m.m.. Det finns också sex stabskontor varav ett arbetar med utvärdering och forskning. Det som gäller biståndet "märks" med Danida, men de fakto finns ingen separat organisation längre med det namnet.

Utvärderingsverksamheten vid Danida är omfattande och uppgår till 1,6 % av biståndsvolymen, motsvarande 12 milj Dkr. Utvärderingsenheten består av 4 anställda, vilka genomför mellan 12 och 13 utvärderingar per år. Man menar att risken med att göra för många utvärderingar är att de ansvariga blir administratörer och inte kan följa arbetet med utvärderingarna i sak. Man betonar starkt att utvärderingar skall vara objektiva, fristående och inriktade på att undersöka resultat. Under 1994 kommer enheten att utökas med en ny medarbetare, som huvudsakligen kommer att engageras i studier av multilateralt bistånd.

Utvärderingsenheten betonar att det är viktigt att projektutvärderingar därtill genomförs av linjeorganisationen ty där finns fungerande återföringen av resultat. Lärandet är sämre för sektorstudier och tematiska utvärderingar. Det är också viktigt att skilja mellan utvärderingar - som görs för att leda handling - och forskning. Uppföljning av utvärderingsresultat är ett absolut krav - här ligger mycket av svagheten i de flesta utvärderingssystem. Sammanfattningar är centrala och bör vara högst 4 sidor. Utvärderingen bör följas upp med ett uppföljningsmemo där rekommendationerna ställs på ena sidan och åtgärder som vidtagits på andra. Detta diskuteras sedan med landbyrån eller projektansvariga.

Ett viktigt inslag i det danska systemet är att den danska motsvarigheten till RRV löpande följer biståndet och genomför oberoende utvärderingar. Dessa är ofta ambitiösa och kan avse både övergripande frågor och relativt detaljerade projektgranskningar. Man har några medarbetare som är specialiserade på biståndet och verksamheten har enligt UD hög kvalitet. Rapporterna tilldrar sig stor uppmärksamhet i press och media.

Norge

Den norska evalueringsenheten vid UD består av tre personer med en budget om c:a 10 Mkr. Den är en linjeenhet inom programavdelningen som i sin tur är en av tre avdelningar under biståndsministern, hans statssekreterare, utenriksrådet och 'specialrådet'. Det betyder att enheten har fyra chefer mellan sig och biståndsministern. Programenheten omfattar också miljöenheten, enheten för forskningsbistånd och en planeringsenhet. Evalueringsenheten har ingen särställning inom organisationen, ingen egen styrelse och ingen direkt tillgång till statssekreteraren. Man "sviktar i status och rörelsefrihet". Jämförelse gjordes med det holländska systemet där utvärderingsrapporten lämnas till statsrådet men där denne bara är mottagare och är förpliktigad att sända rapporten direkt till riksdagen. Detta ger naturligtvis utvärderingsrapporterna en helt annan tyngd och karaktär.

En viktig skillnad mellan Norge och Sverige är att NORAD inte bedriver utvärderingsverksamhet så systematiskt och i så stor skala som SIDA. NORAD har ingen separata utvärderingsenhet utan de två regionalkontoren genomför projektuppföljningar som en del av de löpande rutinerna (ingår i avtalen med mottagaren). NORAD gör säkert närmare 100-talet projektuppföljningar per år av varierande kvalitet och typ, men detta görs utan metodologiskt stöd och utan kvalitetskontroll. Utvärderingsenheten vid UD upplever avståndet till NORAD

stort och beklagar bristen på kompetent samarbetspart i NORAD. Utvärderingsenheten har begränsad förmåga att komma i direkt kontakt med och påverka NORAD i 'obekväma' ärenden.

Utvärderingar eller snarare projektuppföljning är inskrivet i alla NORAD:s avtal om insatser. Arbetssättet har förändrats. Nu innehåller avtalet klara tidsgränser: Detta och detta skall ha uppnåtts innan ett visst datum. Vidare redovisas konsekvenser av att avtalet inte uppfylls eller att målen inte uppnås. Som kontrollmekanism finns ofta utvärdering inbyggd i projektet, där oftast två utvärderare utses från vardera partnern.

En stor omstöpning av NORAD är under genomförande. Organisationen är nu geografiskt uppbyggd med två regionalavdelningar (Afrika och Asien) samt fem övriga avdelningar. Regionalavdelningen har odelat operationellt ansvar. Detta innehåller också en plan för förbättrat kvalitetsarbete (kvalitetssikring) vilken är under genomförande nu. Avsikten är att denna skall täcka alla element i organisationen och hela projektcykeln. Huvuddragen bör vara klara i december 1993 och pilotarbete initieras i Zimbabve, Tanzania och eventuellt Bangladesh. Genomgående drag i NORAD:s arbete är att mottagaransvaret tas på allvar. Det duger inte att komma med extraåtgärder när några år gått och problem börjar torna upp sig - dessa bör ha förutsetts och förberedelser borde gjorts innan insatsen beslutas. Ett nytt ekonomistyrningssystem införs. Statistikproduktionen förbättras.

Vad gäller utvärderingarnas två poler (redskap för lärande i organisationen - redskap för kontroll och insyn i verksamheten) så betonas starkt lärandeaspekten och kontrollen på genomförande nivå. Däremot saknas användningen av utvärderingar för policyfunktioner. Stor vikt läggs vid samarbetspartnerns del i, och ansvar för, processen.

Riksrevisjonen har hittills fungerat som ren räkenskapsrevision. Den kontrollerar att NORAD följer sina egna avtal. De besöker biståndskontor och gör genomgångar där. Den har dock ambitioner att utsträcka sin granskning till genomförandet och resultaten av biståndsarbetet men har hittills saknat resurser och kompetens för detta.

Befordringsgången inom norska UD är grundad på den normala diplomatkarriären där toppbefattningarna tillsätts av generalister. Expertkunnande kan också vara grund för karriär (utrikeshandel) men biståndskunnande har inte högt meritvärde. Detta påverkar naturligtvis möjligheterna att rekrytera bra personer till enheten. En jämförelse gjordes med Danmarks UD där Danida är integrerat inom UD: biståndet får därmed större betydelse inom UD.

Norsk forskning är en viktig resurs för utvärderingsenheten. Man bedömer att man har mest nytta av forskningsinstituten (Chr. Michelsens Institutt, Fridtjof Nansens Institutt, NUPI, Senter for Utviklingsstudier i Bergen m.fl.). I Oslo universitet saknar man ett starkt centrum. Det går bra att hitta enskilda personer som kan medverka i en studie men inte att lägga ut en hel uppgift på en institution.

Finland

Finland har genomfört dramatiska förändringar av sitt bistånd de senaste två åren. Biståndsvolymen har nästan halverats och minskats från över 3.000 milj FIM till 1.900 milj FIM 1994, varav 1.300 milj FIM administreras av FINNIDA. 370 milj FIM (20 %) går till att ta emot flyktingar i Finland. Man uppger att det officiella biståndet har minskat från 0,7 % av BNI till 0,4 %, men mätt i "ren" ODA enligt OECD:s definitioner uppgår nu den finska biståndet till 0,28 % av BNI. FINNIDA har c:a 170 anställda (sept 1993).

I augusti i år publicerades en ny biståndsstrategi. Utgångspunkten är de utrikespolitiska förändringarna. I förordet kritiseras det tidigare biståndet och omvärderingarna kopplas också till de inrikespolitiska förutsättningarna. Den förtjänar att citeras eftersom den exemplifierar och konkretiserar viktiga idéer i vår omvärld:

> "Samtidigt (med skuldkrisen och de världspolitiska förändringarna) ifrågasattes, särskilt i industriländerna, det västerländska tänkandets mer än tvåhundraåriga utvecklingsbegrepp av en ökande medvetenhet om de begränsade naturresurserna, om den teknologiska utvecklingens dolda problem och om miljöns sårbarhet. Att det ömsesidiga beroendet konkretiserades i politisk och ekonomisk verklighet underströk biståndets roll som en del av vår ekonomiska och politiska trygghet och bidrog till att skingra föreställningen om utvecklingshjälp som ett slags global fattigvård.
> När detta årtionde inträdde blev det nödvändigt att grundligt ompröva de gamla sanningarna. Vad särskilt Finland beträffar framtvingade depressionen genomgripande omvärderingar i form av djupa snitt i budgeten.
> Det var helt klart att det hade blivit på tiden att granska grunderna och inte bara justera maskineriet.
> I början av det nya årtiondet uppgick biståndsanslagen till över tre miljarder mark om året. Om det hade varit frågan om ett företag med en omsättning av samma storleksordning skulle det ha haft en noggrant övervägd affärsidé, ett planeringssystem och en mekanism för beslutsfattandet. För biståndet

gällde det att skapa ett sådant system, som skulle göra det möjligt att styra ett växande arbete av ökande komplexitet. Samtidigt skulle det återspegla den ökande målinriktningen och planmässigheten i statsförvaltningen. *Systemet för strategisk planering och beslutsfattande fick sin modell från storföretagen i den privata sektorn* (vår kurs.)."[1]

FINNIDA har en särskild enhet för utvärderingar med två anställda. Denna är belägen inom avdelningen för utvärdering och intern revision. Dess ansvar är att göra långsiktiga, grundliga utvärderingar av resultat av biståndet. Utöver detta genomför linjeavdelningarna också mindre ambitiösa projektuppföljningar och verksamhetsöversyner. FINNIDA:s utvärderingsenhet har en relativt stark ställning inom organisationen och ett oberoende av FINNIDA:s exekutiva del, genom att enheten rapporterar direkt till ledningen och att den har en egen budget som täcker hela verksamheten. Utvärderingsvolymen motsvarar i runda tal 1 % av FINNIDA:s budget.

Någon separat enhet för utvärderingar knuten till UD och utanför FINNIDA finns inte och har inte heller övervägts i skapandet av det nya biståndssystemet. Man markerar i strategiskriften: "I motsats till motsvarande tidigare framställningar av grunderna för biståndet är denna strategi inte utarbetad av en kommitté, utan den är i huvudsak skriven av tjänstemän inom biståndsförvaltningen.[2]"

England

Evaluation Department (EvD) vid Overseas Development Agency (ODA) har åtta anställda, varav fyra är professionella. Budgeten uppgår till omkring £600.000. Eget arbete omfattar 25 % medan 75 % läggs ut på konsultstudier. Det egna arbetet inriktas huvudsakligen på granskning av kvaliteten och relevansen hos de rekvirerade studierna. Den egna staben deltar normalt i utvärderingarna. De externa insatserna ger oberoende och expertkunnande. Enheten rapporterar till Principal Financial Officer, dvs. till nivån under generaldirektören. Den är skild från de genomförande avdelningarna.

1 **Finlands bistånd på 1990-talet (1993).** Citerat ur förordet.

2 **Finlands bistånd på 1990-talet (1993)**, förordet.

Ett femtontal resultatutvärderingar (impact studies) och ett par sektoriella syntesstudier görs årligen. Man ska öka antalet syntetiserande utvärderingar och organisatoriska studier. Man är skeptisk till att göra landutvärderingar. Om de skall vara meningsfulla kräver de att man gör ett stort antal separata utvärderingar av projekten i landet och det blir helt enkelt för dyrt. Landöversyner görs naturligtvis men de sköts av den landansvariga enheten.

Kvalitetskontrollen av utvärderingar är den svåraste och viktigaste delen av arbetet. Utvärdering kräver gott omdöme underbyggt av goda iakttagelser och svar på relevanta frågor. Erfarenheten är att professionella konsultföretag inte alltid gör ett bra jobb om de lämnas åt sig själva - många gånger får man bättre utvärderingsarbete genom att använda forskare eller omdömesgilla personer med relevant erfarenhet.

Nederländerna

Biståndet sköts praktiskt taget helt inom biståndsministeriet, Directorate-General for International Cooperation (DGIS), som alltså har både departements- och myndighetsfunktioner. Det finns en särskild utvärderingsenhet, "Operations Review Unit" (IOV), vars uppgift är att genomföra större och mer principiellt inriktade utvärderingar. Utvärderingsenheten skapades redan 1973. Den är belägen inom ministeriet men har en självständig ställning. Denna enhet kan alltså uppfattas som relativt "extern" i förhållande till den handläggande nivån och har en hög grad av oberoende både vad gäller val av ämnen, genomförande och, naturligtvis, slutsatser. Utvärderingarna är riktade till biståndsministern och vidarebefordras med hans kommentarer till parlamentet.

Viktigt att notera är att enheten och i sista hand dess chef ställer sig ansvarigt för slutrapporten. Enheten skriver syntesrapporten och försvarar den i parlamentet. I detta avseende bygger man alltså på revisionstraditionen. Man menar att det är en utsatt uppgift eftersom enheten är utsatt för kritik från alla sidor. Inifrån ministeriet uppfattas man som en extern (läs 'besvärlig') enhet, medan omvärlden ser IOV som biståndsministeriets röst.

Avsikten är inte att IOV skall göra projektutvärderingar utan att den skall komplettera med land-, program- och sektorstudier av närmast forskningskaraktär. Man är återhållsam med policyrekommendationer och försöker snarare att visa på alternativ och möjligheter. Varje studie består av ett större antal delstudier, i vilka ett antal personer utanför enheten är involverad, inklusive kunniga personer från mottagarländerna.

IOV består av tolv personer inklusive tre sekreterare. Åtta är "inspektörer". Den producerar fem till sex utvärderingar per år, alltså ett litet antal jämfört med de flesta andra organ. Skälet till detta är dels att utvärderingarna är ambitiösa, dels att enheten i stor utsträckning genomför arbetet i egen regi och med egen arbetskraft. Utvärderingsledaren är alltid en av inspektörerna.

De problem som enheten upplever vara mest besvärande är att de operativa enheterna tenderar att inte bry sig om utvärderingarna och att de får bristande genomslag i politik och massmedia. Ett annat problem är att det är svårt att få förståelse för att arbetet är så omfattande och tar så lång tid - det krävs omkring två år för en större studie. Det är också svårt att rekrytera de erfarna medarbetare som enheten behöver. De bör vara seniora, ha egen u-landserfarenhet, de bör ha intresse och kompetens för utvärderingsarbete och de förutsätts arbeta under längre tid vid enheten.

Vid sidan om den övergripande statliga revisionen finns också revisionsorgan inom varje ministerium, inklusive utrikesministeriet. Därtill kommer att ministeriets genomförande enheter gör interna översyner, uppföljningar och utvärderingar som initieras och genomförs av den ansvariga enheten. Dessa rapporter är i första hand avsedda för att stödja och kontrollera handläggarnas och enhetens eget arbete.

Tyskland

Tyskland har ett ambitiöst utvärderingssystem. En särskild enhet inom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zuzammenarbeit (BMZ) är ansvarig för detta och den har arbetat med projektutvärderingar sedan 70-talet. Dessa är strikt konfidentiella och rapporterna delges inte ens biståndsmottagaren. Dessa får en sammanfattning. Skälet till detta är principiellt: utvärderarna skall känna sig fria att kritisera bristerna i arbetet utan hänsynstagande till eventuella bindningar, framtida uppgifter, politiska och diplomatiska förvecklingar osv. Rapporterna ses alltså som interna för ministeriet. Grundsynen är alltså att utvärderingarna är en angelägenhet för givaren ensam.

Utvärderarna utses av BMZ från en lista av tillgängliga experter. Någon anbudsgivning med öppna utvärderingsuppdrag förekommer inte. Utvärderarna får en mycket detaljerad och generell mall för uppdraget. Den utgår - liksom allt annat i enhetens arbete - från en projektsyn. Personal från utvärderingsenheten medverkar i utvärderingarna.

Varje år genomförs ett drygt 50-tal utvärderingar. Initiativet till dessa tas av länderansvariga och sektoransvariga på BMZ. Man får förslag på långt fler

uppgifter än man kan klara personellt och ekonomiskt. Man har gjort en större utredning av multilateralt bistånd via UNFPA i samverkan med Finland och Canada som blev framgångsrik (men också dyr).

Dessa sammanfattas i en årlig offentlig rapport. Sammanfattningarna släpar efter och den senaste gäller utvärderingar som gjordes i perioden 1989-90 (BMZ: Development Cooperation under Scrutiny. Cross-section analysis of findings, recommendations and conclusions from evaluations carried out in 1989; December 1991). Av 51 granskade projekt gällde 28 Afrika, 15 stycken granskade "development of public utilities" och 11 rapporter gällde jordbruk, fiske och skogsbruk. Det är påfallande att bara tre av de granskade afrikanska projekten (10 %) gällde utbildning och hälsa.

Grundtonen är starkt kritisk. Några citat:

"About half of the evaluators doubt whether project targets are realistic. Above all they criticize that general conditions and the capacity of project executing agencies were assessed too optimistically. Occasionally the criticism does not focus on a deficient project environment but on the excessively limited time-frame in view of the complexity of the project and/or the funds provided by the donor." (sid 11)

Det är påfallande vilket utrymme planeringsprocessen ägnas i sammanfattningen (och får man förmoda i rapporterna). Mycket mindre sägs om resultaten av projekten efter de har avslutats. Totalt fem sidor av sammanfattningens 50 ägnas detta. Man konstaterar efter en uppräkning av problemet med att bestämma graden av måluppfyllelse:

"Against such a background the global findings of a cross-section analysis confined to less than 3 % of the projects are of only limited informational value. But at least they are not discouraging:

- In 30 % of the evaluations, the degree of target attainment is generally rated as satisfactory.
- In over 40 % of the cases, the findings are so mixed (or occasionally so unclear) that neither positive nor negative impressions predominate.

Just over a quarter of the evaluations, however, express general disappointment." (sid 23)

Mycket få utvärderingar har gjorts efter att projekten avslutats: 'All of this can in principle be ascertained only "ex post", i. e. some time after termination of external promotion. The findings of project and cross-section evaluations incorporated in the present analysis relate almost entirely to projects still running at the time of evaluation." (sid 24). Detta är naturligt eftersom syftet med utvärderingsarbetet vid BMZ egentligen inte syns vara att ta reda på vilket

slutresultat biståndet har haft utan att bestämma kvaliteten hos pågående insatser och försöka lösa problem med dessa.

I vilken utsträckning ekonomiska instrument används vid utvärderingarna är svårt att avgöra med det material som finns offentligt. Intrycket från sammanfattningen är att det ingår i uppdraget att göra cost-benefitanalyser, men att det ofta inte är genomförbart.

"'An economic rate of return of at least 10 % of the opportunity cost (profits foregone) on capital is viewed as a still acceptable yardstick of success by the World Bank. But due to the data available the calculation of quantities often has to be based on estimates, which are wholly at variance with the seemingly precise method and can quickly make the result of the cost/benefit analysis become a fictitious value.'

Owing to this problem it is not surprising that nearly 20 % of the evaluations do not comment on this matter at all and that over 40 % expressly point out that such ratios cannot be calculated."

BMZ har en äldre rapport som summerar resultaten från inte mindre än 276 "inspektioner" under perioden 1976-1984. Den är också läsvärd och drar klarare slutsatser. Helhetsbilden liknar den ovan citerade rapporten. Dess titel är mycket träffande "Learning from mistakes". Frågan är då om utvärderingar bedrivna på det tyska sättet verkligen medför effektivt lärande. Chefen för utvärderingsenheten uttryckte stor skepsis: "Samma fel upprepas gång efter gång, ständigt desamma."

Deutsche Gesellschaft für Technische Zuzammenarbeit (GTZ) har en särskild enhet för kvalitetskontroll. Den arbetar framförallt med planeringsmetodiken för biståndsprojekt och genomför nu omfattande utbildning av personalen. Man redovisade en mycket genomarbetad metod för att underlätta/framtvinga en förändrad attityd till mottagarens roll i definierandet av problemen, den s.k. PCM-ZOPP (Project Cycle Mangement - Zielorientierte Projektplanung). Dess idéursprung är "Logical Framework Analysis" och "Management by objectives", (dvs mål- och resultatstyrning). Den modifierade form av ZOPP, som nu lärs ut i GTZ, är en intressant vidareutveckling av de ursprungliga idéerna. Framförallt introducerar man ett omfattande regelverk för hur en djupgående och iterativ diskussion med mottagarna och den genomförande organisationen skall genomföras.

Canada

Det kanadensiska systemet för att säkra effektivitet och kvalitet inom biståndsområdet omfattar fyra olika instanser:

a) *Auditor General* (AG), motsvarande det svenska RRV, med revisionsfunktioner för hela statsapparaten. AG har granskat delar av biståndssystemet. AG rapporterar till parlamentet.

b) *Treasury Board* (TB), finansdepartementets budgetavdelning, har en speciell avdelning (Administrative Policy Branch, Corporate Review) som ansvarar för utvärdering av program vid departement och verk inom den federala regeringen. Huvudinriktningen är styrmekanismer och utvärdering/-uppföljning av den federala finansbudgeten. TB kan också genomföra utvärderingar av organisationerna i biståndssystemet. TB avrapporterar till finansministern.

c) *Audit and Evaluation Division vid CIDA* (AED), består av 21 personer (17 professionals) och är en stabsfunktion till vicepresidenten för Corporate Management Branch. AED har tre olika enheter: corporate issues (stödfunktioner som garanterar enhetlighet inom organisationen och åtstramning av rutiner samt revision och utvärdering av insatser som påverkar hela organisationen på president- och vicepresidentnivå), auditing (intern revision samt kontroll av organisation, kriterier, rutiner), samt utvärdering av program och projekt (liknar utvärderingsenheten på SIDA). AED har en budget på ca 2,5 milj CAN$ medan utvärderingar inom övriga CIDA (land/regioner och sektorer) uppgår till ca 10 milj CAN$.

Intressant i CIDA:s system är kopplingen mellan auditing och utvärderingar. Bredden och djupet på CIDA:s utvärderingsfunktion imponerar. Ca 20 studier/år görs inom AED: bilaterala program, projekt inom olika områden, ämnesfrågor, multilaterala utvärderingar (ofta i samarbete med andra givare).

CIDA har en stor databas över genomförda utvärderingar (ca 1.500 projekt) och administrerar samtidigt DAC:s bas (ca 3.000 projekt). I databasen kan man även hitta kvalitativa bedömningar av utvärderingarnas innehåll. CIDA har även ett "Corporate Memory Overview", en motsvarighet till SIDA/SARECs EA-system, men mer sofistikerad.

d) *Evaluation Unit* vid International Development Research Centre (IDRC) genomgår en omfattande omstrukturering som syftar till att få IDRC:s verksamhet och struktur i linje med Agenda 21. Det finns en Evaluation Unit som sorterar under vice-presidenten som en Corporate Unit. Enheten består av

fyra personer. IDRC satsar ca 1 milj CAN$ om året på utvärderingar, av vilka ca 0,25 milj hanteras av utvärderingsenheten.

IDRCs utvärderingsverksamhet är begränsad. Tonvikten ligger på användningen av "indigenous evaluators" och kapacitetsuppbyggande. Användningen av resultaten bedömdes av dem själva som begränsad.

Världsbanken

Utvärderingsavdelningen (Operations Evaluation Department, OED) leds av en generaldirektör som rapporterar direkt till bankens president och styrelse. OED har drygt 40 medarbetare och en årlig budget på ca 60 milj kronor. OED granskar utvärderingar av avslutade projekt, genomför utvärderingar dels fem till tio år efter att större projekt har avslutats, dels om speciella frågor, ämnen eller regioner. OED förbereder bankens årliga utvärderingsrapport där samlade resultat och erfarenheter presenteras. Efter den s.k. Wapenhans-rapporten om en samlad hantering av projektportföljen, kommer OED att prioritera utvärderingar av effektivitet i projektportföljen för enskilda länder. Löpande projektuppföljningar och utvärderingar liksom utvärderingar av avslutade projekt genomförs i decentraliserad form av de operativa avdelningarna. Under hösten 1994 kommer en av den övriga banken oberoende inspektionsavdelning ("Inspector General") att inrättas, en sorts biståndsombudsman, som kommer att ha i uppgift att pröva klagomål mot banken.

UNICEF

UNICEF har ett Evaluation and Research Office med sex anställda och en budget på ca 1 milj US$/år. Man avrapporterar till Deputy Executive Secretary. Man gör framförallt projektutvärderingar. Huvuddelen av utvärderingarna utförs av de olika regionkontoren. Revisionsfunktioner finns på annat håll inom organisationen och har ingen närmare koppling till utvärdering. Man håller på att ställa samman en databas om utvärderingar på CD-rom som kommer att finnas tillgänglig nästa år. Arbetet huvudsakligen är projektinriktat.

UNDP

Utvärderingsenheten består av fyra personer och har en budget på ca 200.000 US$/år. Man genomför 3-4 utvärderingar centralt om året. I övrigt satsar UNDP

sammanlagt ca 1 milj US$/år på utvärderingar genom regionkontoren. Man avrapporterar till chefen för Programme Policy and Evaluation.

Enheten arbetar med metodutveckling och tematiska utvärderingar. En databas med över ettusen utvärderingar är tillgänglig. Ingen samordning med revisionsfunktionerna. Feedback från utvärderingarna anses vara mycket begränsad.

FN centralt

Något organ för oberoende granskningar/utvärderingar av biståndsarbetet finns egentligen inte. Dock finns en Joint Inspection Unit, Genève, med 11 inspektörer. De bedömningar vi fick tillfälle att ta del av är långt ifrån positiva. Revisionsfunktionerna verkar ha större genomslagskraft men de samordnas inte med systemutvärderingar.

Department for Policy Coordination and Sustainable Development och också inom generalsekreterarens kontor verkar vara intresserat av allmänna policyfrågor med anknytning till effektivitetsfrågor.

Bilaga 7. Studier av det svenska biståndet

1. Val av studier

I kapitel 3 konstaterade vi att policyanalyser och utvärderingar kunde inriktas på olika nivåer i biståndssystemet: 1) biståndsmålen; 2) policy, procedurer och riktlinjer; 3) projekt och program, inklusive den totala projektportföljen i ett visst land; 4) biståndsorganisationer. Vi konstaterade också att biståndssystemet har olika dimensioner (mottagarland, svensk myndighet, kanal för insatsen eller genomförare, sektor, makroekonomisk funktion och slutmottagare) och att var och en av dessa bör beaktas när man studerar ändamålsenligheten och kostnadseffektiviteten.

Naturligtvis har effektivitetsbegreppet varit ett centralt kriterium för ämnesvalen. Vi har lagt vikt vid metodstudier med hänsyn till att det i våra direktiv efterlyses modeller för utvärdering och resultatanalys av effektiviteten. Ett viktigt kriterium för vårt val av studier har också varit att täcka flera av ovan redovisade nivåer och dimensioner. Vi har inte kunnat täcka alla under den begränsade tid som vi har arbetat. Den svenska resursbasen i form av institutioner, forskare och experter och deras tillgänglighet har också påverkat vårt urval. Vi har emellertid även anlitat utländska experter, helst i samarbete med svenska motparter.

Såsom nämndes i inledningskapitlet av betänkandet är det i huvudsak kommitténs kansli (SAU) som svarat för uppläggningen av studieprogrammet. Författarna själva svarar för innehåll och slutsatser i de studier som gjorts.

I det följande redovisar vi kort uppläggningen av de större studier som har genomförts. Vi väljer att presentera dem enligt de fyra olika nivåer som redovisas ovan. Vi konstaterar dock att huvuddelen av studierna hänförs till nivåerna 3 och 4 och att analyser som inriktas på nivå 2 hittills saknas.

2. Redovisning av studier

2.1. Studier som berör biståndsmålen

1) Analys av sambandet mellan svensk biståndspolitik och utvecklingsteorier

Studien har genomförts av Helge Hveem och Desmond McNeill, Centrum för utveckling och miljö, Universitetet i Oslo. Syftet med studien var att belysa den svenska biståndspolitikens förskjutningar och teoretiska grundvalar under perioden 1968-94 genom en analys av de utvecklingsteoretiska uppfattningar och den problemanalys som ligger till grund för den politik som förordas i biståndspropositionerna, deras anknytning till den internationella debatten om utvecklingsfrågor vid den aktuella tidpunkten samt överensstämmelsen mellan problemanalys och förslag till politik i de berörda propositionerna.

Författarna urskiljer fyra perioder i svensk biståndshistoria: utvecklingsoptimism, utvecklingsradikalism, ekonomisk liberalism/utvecklingspessimism samt övergång. Sju huvudfrågor har dominerat debatten: enprocentsmålet, givarstyrning versus mottagarprioriteringar, bundet/obundet bistånd, urvalet av samarbetsländer, målgrupper för svenskt bistånd, och biståndssystemets organisationsstruktur.

Motiven för biståndet har varierat. Det har baserats på ren altruism, solidaritet, gemensamma intressen och kommersiellt egenintresse. Samförstånd har uppnåtts ibland på bekostnad av konsistens i policy. Över tiden märks ett allt klarare inflytande från den så kallade "Washington consensus" (policystöd med konditionalitetskrav från framförallt Världsbanken och Internationella valutafonden). Författarna konstaterar också en tilltagande misstro mot statens möjligheter i mottagarländerna att uppfylla krav på effektivitet och ansvarsutkrävande ("accountability"). I dagens läge är effektivitets- och organisationsfrågorna det viktigaste i diskussionen, samtidigt som de tror sig se ett ökat antal projekt/insatser och fragmentarisering.

Slutligen anser författarna att biståndspropositionerna inte utgör någon grundval för kritiska policyanalyser och de rekommenderar att deras innehåll och disposition ses över samtidigt som en extern kvalitetsgranskning kontinuerligt företas.

2) Analys av sambandet mellan svenskt bistånd och svensk export

Studien genomfördes av Thomas Andersson och Håkan Hellström, Industriens utredningsinstitut (IUI). Studiens syfte var att kartlägga sambanden mellan svenskt statligt bistånd (både bilateralt och multilateralt) och svensk export av varor och tjänster under perioden 1980-1992 samt att ta fram en metodologi för framtida analyser av sådana samband.

Sverige binder en mycket liten del av det totala biståndet till inköp i Sverige samtidigt som en större andel av det svenska biståndet i jämförelse med genomsnittet bland OECD-länder går till mycket fattiga länder och genom multilaterala organisationer. Sverige har, till skillnad från andra givarländer, mycket begränsade förbindelser med sina fattiga mottagare utöver biståndsrelationen. En jämförelse mellan 1980 och 1992 visar att Sverige i jämförelse med andra OECD-länder har blivit en större givare samtidigt som andelen av exportmarknaden i berörda mottagarländer har minskat. Medan Sveriges andel av de totala biståndsflödena till Mellanöstern, Afrika och Latinamerika har ökat, har andelen av exportmarknaden i samma länder minskat. I Asien är utvecklingen den motsatta; ett undantag är Vietnam, där den svenska exportandelen sjunkit trots att vår andel av biståndet ökat.

Svensk export till programländerna har ökat långsammare än exporten till utvecklingsländerna allmänt. Ökningen av exporten till de länder som får bistånd från BITS har däremot ökat snabbare.

Sambandet mellan det svenska biståndet till multilaterala organisationer och exporten genom dem är mycket svagt trots den relativt stora andel som det multilaterala biståndet utgör av det totala svenska biståndet. Sverige får betydligt sämre siffror än både Finland och Danmark. Sämst resultat får Sverige inom FN och Afrikanska utvecklingsbanken.

Rapporteringen av återflödet inom det svenska biståndet är mycket bristfällig. Klara riktlinjer om hur export av svenska varor och tjänster skall definieras saknas. Här rekommenderas att de svenska biståndsmyndigheterna följer de definitioner som används av Kommerskollegium samtidigt som rutinerna för avrapporteringen görs om. På längre sikt bör tonvikten ligga på att få fram biståndets nettoexporteffekter där såväl positiva som negativa och omstruktureringseffekter skiljs åt.

Författarna rekommenderar att Sverige tar fram en genomtänkt strategi för att öka användningen av den svenska resursbasen inom det svenska biståndet. En ökad bindning av det svenska biståndet avrådes bestämt. Förslaget förutsätter

ett ökat samarbete mellan berörda departement och myndigheter, Sveriges Industriförbund, handelskamrarna och Exportrådet.

3) **Forskning om bistånd**

En inventering av den svenska forskningen om bistånd har genomförts och redovisades i avsnitt 6.6 ovan.

2.2 Studier som berör projekt, program och länder

1) **Länderstudier**

Sverige är en stor givare till ett antal länder som har ett stort biståndsberoende. Det saknas övergripande analyser av det svenska biståndet till sådana länder, där existerande erfarenheter från andra givare tillvaratas och fokus ligger på effektivitet och uppnådda resultat av de svenska insatserna. Studierna försöker svara på följande frågor: vad har Sverige stött och varför, vilka resultat har man nått, är det svenska samarbetet rimligt och kostnadseffektivt, vad har andra givare gjort, vad skall Sverige göra i framtiden?

Fyra länder har studerats: Guinea-Bissau, Nicaragua, Tanzania och Zambia.

a) *Guinea-Bissau*

Ansvariga för studien är prof Peter Svedberg, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet, Björn Ekman och Anders Olofsgård.

Biståndet till Guinea-Bissau är per invånare och i proportion av BNP är en av världens tre största. Biståndsvolymen verkar att ha skapat obalanser i Guinea-Bissaus ekonomi genom en icke bärkraftig finansiering av budgetunderskottet, en övervärdering av växelkursen och ett underskott i handelsbalansen. De av Sverige finansierade projekten verkar att ha haft obetydliga mikroekonomiska (positiva) effekter. Hanteringen, främst genom SIDA, av "projektcykeln" (projektbedömning, uppföljning, utvärdering) uppvisar påfallande brister. Slutsatsen är att det svenska biståndets ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet har varit låga.

Minskad biståndsvolym, koncentration på några få sektorer, ökad konditionalitet vad gäller implementering av en sund makroekonomisk politik samt konkret givarsamordning föreslås. Beträffande de svenska biståndsorganen är skärpta krav på projektbedömningar, klar målformulering, mätbar uppföljning

av projektens resultat samt rigorösare utvärderingar centrala element i utformningen av en ny strategi.

b) *Nicaragua*

Prof. Mats Lundahl och Fil. dr. Jaime Behar, Institutet för internationell ekonomi och geografi, Handelshögskolan i Stockholm, har ansvarat för Nicaraguastudien.

Det totala svenska biståndet till Nicaragua under perioden 1979-92 uppgår till c:a 3 miljarder kronor i 1992 års priser. Huvuddelen av stödet har gått till skogs-, gruv- och energisektorerna samt till jordbrukskooperation och importstöd. Under senare år har samarbetet varit inriktat på att stödja det ekonomiska strukturanpassningsprogrammet.

Det svenska biståndet spelade i början av sandinistregeringens tid en viktig roll genom stöd till hälsovården och i form av humanitärt bistånd till dem som drabbades av kriget. Så småningom kom det svenska biståndet att stödja den nicaraguanska regeringens stora investeringsprojekt inom ovan nämnda sektorer. Ändamålsenligheten och kostnadseffektiviteten i det svenska biståndet bedöms som låga, framför allt inom gruv- och skogsstödet. Till detta bidrog inbördeskriget, den amerikanska handelsblockaden, olika naturkatastrofer och en felaktig ekonomisk politik. Analysen visar också att bristfälliga projektbedömningar, uppföljningar och utvärderingar bidrog till effektivitetsförlusterna.

SIDA:s brister sammanfattas enligt följande: a) avsaknad av en makroekonomisk referensram för att bedöma de olika projektens effekter och de förändrade ekonomiska och politiska förutsättningarnas inverkan på projekten. b) En utbredd avsaknad av ekonomiska projektbedömningar. c) Avsaknad av en kritisk granskning och kunskap om de nicaraguanska institutionernas låga absorptionsförmåga. d) En prioritering av utbetalningsmålet till nackdel för effektivitetsfrågor och i spåret av det en överdimensionerad överföring av resurser och ansvar till implementerande konsultfirmor. e) En påtaglig benägenhet till improvisationer vad gäller omfördelningen av outnyttjade resurser. f) Avsaknad av systematik i formulering och genomförande av utvärderingar liksom i tillämpningen av deras resultat.

Sverige har kunnat bidra till demokratiseringen och till freden i landet tack vare ett oavbrutet stöd under 15 år, oberoende av sittande regering. Studien rekommenderar emellertid att det svenska stödets framtida nivå görs avhängig av åtgärder som bidrar till en bättre hantering av resurserna inom SIDA. En systematisering av gjorda erfarenheter och existerande kunskap om Nicaraguas

politiska, sociala och ekonomiska situation bör ges prioritet inför framtida beslut.

c) *Tanzania*

Studien har genomförts av Prof. Arne Bigsten och fil. dr. Eva Julin, nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet, samt Dr. Stephen O'Connell, Oxford University.

Tanzania har sedan 1962 fått ca 18 miljarder kronor (i 1993 års priser) i bistånd från Sverige. Innehållet i det svenska biståndet har förändrats genom åren: från stöd främst till de sociala sektorerna till stöd till infrastruktur och import. På projektnivå har en del erfarenheter varit negativa: vattenprogrammet på landsbygden, pappersmassafabriken i Mufindi, stöd till systerindustriprogrammet, utveckling av folkhögskolor. Projekt inom telekommunikation, energi, hamn, järnvägar visar god avkastning men består nästan uteslutande av stöd till statliga företag.

På det makroekonomiska planet konstateras att fram till mitten av 1980-talet de stora biståndsflödena påverkades av den felaktiga inhemska ekonomiska politiken. En överdimensionerad statlig sektor, omfattande priskontroller, utbredd statlig intervention i både produktion och handel undergrävde förutsättningarna för tillväxt. Den stora investeringsvolymen (främst finansierad genom bistånd) visade en mycket låg produktivitet. Det svenska biståndet utgjorde inget undantag i detta avseende. Det är också rapportens främsta kritik mot Sverige, att man allmänt stödde Tanzanias ekonomiska politik, för övrigt i samma riktning som de övriga större givarna, såväl bilaterala som multilaterala.

Genomförandet av omfattande ekonomiska reformer sedan mitten av 1980-talet har förbättrat förutsättningarna för att bedriva ett effektivt bistånd. Givarna, inklusive Sverige, har ställt ökade krav på ekonomiska reformer, vilket i sin tur, med fortsatt stor biståndsvolym, har lett till förbättrad tillväxt. Förändringarna är emellertid långsamma och frågetecken kvarstår vad gäller bärkraftigheten i Tanzanias utveckling. Risken är överhängande för en övervärdering av valutan som en konsekvens av stora biståndsflöden. Den låga produktiviteten i investeringarna återspeglar de privata investeringarnas begränsade roll i landet. Skatteintäkterna visar inga tecken på återhämtning vilket gör Tanzania ännu mera beroende av biståndet.

Författarna förespråkar en ökad koncentration av det svenska biståndet framöver. Stöd till det ekonomiska reformprogrammet rekommenderas.

Tanzanska reformer i syfte att främja den privata sektorn, att öka det egna ansvaret för och finansieringen av projekten, att betala motvärde när det är befogat, bör vara förutsättningar för fortsatt svenskt stöd. Insatser som främjar utvecklingen inom den privata sektorn rekommenderas liksom stöd till produktion av allmänna nyttigheter.

Författarna understryker behovet av givarsamordning. SIDA:s stöd till projekt bör vara avgränsat i tiden samtidigt som man ställer krav på ökat engagemang från Tanzanias sida. SIDA:s arbete med projektbedömningar och utvärderingar bör förstärkas.

d) *Zambia*

Zambiastudien har utförts av Prof. Arne Bigsten i samarbete med fil. dr. Per Åke Andersson (Göteborgs universitet) och Chris Adam (Oxford University).

Sveriges stöd till Zambia inleddes under 1960-talet som ett led i stödet till befrielserörelserna i Rhodesia och Sydafrika. Oberoendemålet stod i centrum och prioriterades framför fattigdomsbekämpningen. Det svenska biståndet var inriktat på stöd till landsbygdsutveckling, de sociala sektorerna, infrastrukturen, tekniskt samarbete samt på importstöd.

Författarna ifrågasätter överensstämmelsen mellan de svenska prioriteringarna och Zambias egna intressen ända fram till mitten av 1980-talet. Implementeringen av de olika projekten försenades kraftigt, liksom utbetalningarna, samtidigt som den ekonomiska politiken inte skapade positiva förutsättningar för biståndet vilket ledde till minskad effektivitet i biståndsinsatserna.

Zambia bibehöll höga konsumtionsnivåer samtidigt som investeringarna minskade och de utländska skulderna ökade. En övervärderad valuta, minskade skatteintäkter samt minskat inhemskt sparande försämrade biståndets makroekonomiska effekter.

Sedan 1991 har givarna, inklusive Sverige, försökt ställa mera konsekventa krav för utbetalning av bistånd. Författarna rekommenderar att Sverige fortsätter att stödja strukturanpassningsprogrammet, med större inslag av konditionalitet. Samordnade aktioner för att minska Zambias skuldsättning bör prioriteras liksom programstöd till hälsa och utbildning. Fortsatt stöd inom landsbygden förespråkas men med tonvikt på sociala sektorer och infrastruktur i stället för direkt produktion. Vikten av ökad givarsamordning slås fast.

2) Biståndets makroekonomiska effekter

SAU har låtit en grupp forskare vid Institute of Social Studies i Haag och vid Institutet för internationell ekonomi och geografi, Handelshögskolan i Stockholm, under ledning av Howard White, genomföra en jämförande studie av biståndets makroekonomiska effekter i Tanzania, Zambia, Nicaragua och Guinea-Bissau. De har utvecklat en modell för att analysera hur en ekonomi anpassas till ett inflöde av biståndsresurser och hur biståndet påverkar import, investeringar samt andra makroekonomiska variabler. Studien utgör en övergripande ram för de enskilda länderstudier som redovisats ovan och de olika forskarna har arbetat i nära kontakt med varandra i syfte att använda enhetliga metodologier och berika varandras analyser.

Bistånd antas leda till ökad tillväxt. Utgångspunkten för detta antagande är att biståndet blir ett komplement till det inhemska sparandet och/eller att biståndet underlättar import av nödvändiga kapitalvaror, dvs. att bistånd bidrar till en ökning av investeringarna i mottagarlandet.

De studier av sambandet mellan bistånd och tillväxt som utförts har hittills inte lett till några klara resultat. Under de senaste åren har nya rön kommit fram där man i stället försöker analysera sambandet mellan bistånd och vissa variabler som i sin tur har visats ha klara kopplingar till tillväxt: offentliga och privata investeringar, offentligt och privat sparande, offentliga utgifter, offentliga inkomster. Man testar om biståndet bidrar med kompletterande resurser till mottagarlandet. Utgångspunkten är en integrering av biståndsflödena i betalningsbalansen.

White försöker svara på tre frågor: är skuldkrisen i de berörda länderna en konsekvens av biståndet?, har biståndet försenat implementeringen av ekonomiska reformer?, kan biståndets nuvarande nivå bibehållas med hänsyn till dess makroekonomiska effekter?

I Tanzania och Guinea-Bissau har biståndet inte bidragit till den ekonomiska tillväxten, och skuldkrisen har följaktligen inte förbättrats. I Zambia har en stor del av biståndet använts för att betala kommersiella skulder och för att underlätta nyutlåning, vilket i sin tur har lett till att biståndets bidrag till den ekonomiska tillväxten är av ringa betydelse. Även i Nicaragua har en väsentlig del av biståndet använts för att betala skuldtjänsten till multilaterala institutioner. Biståndet har där också bidragit till en ökning av importen efter 1990, med för det mesta ökad konsumtion som följd i stället för en ökning av produktionskapaciteten.

I Guinea-Bissau finansieras nästan alla investeringar med bistånd. I Tanzania finns det ett negativt samband mellan bistånd och export. I Zambia är detta samband inte så klart. I Nicaragua har biståndet fungerat som en ersättning för minskningen av exportintäkterna. Alla fyra länderna uppvisar ett lågt utnyttjande av installerad produktionskapacitet. I Tanzania och Zambia, till skillnad från Nicaragua, har importstödet emellertid bidragit till tillväxtfrämjande import.

En minskning av biståndet skulle med all sannolikhet bidra till att samtliga fyra länder avbryter sina ekonomiska reformprogram. Men avsikten med biståndet borde i stället vara att bidra till en mobilisering av inhemska resurser. Projektbistånd har visat sig ge mycket låga resultat i alla fyra länder. Ländernas oförmåga att effektivt utnyttja stora volymer av bistånd pekar på behovet av att ta fram strategier på medellång sikt för att bidra till den inhemska resursmobiliseringen.

Sammantagna bör landstudierna och studien av biståndets makroekonomiska effekter ge ett gott principiellt underlag för beslut om utformningen och inriktningen av det långsiktiga utvecklingssamarbetet.

3) Östeuropa

En utvärdering görs av ändamålsenligheten och effektiviteten, inklusive kostnadseffektiviteten, i Sveriges samarbete med Östeuropa. Samarbetet skall kartläggas. Gjorda utvärderingar skall analyseras. Också myndigheternas kostnader och arbetssätt skall utvärderas.

Studien skall vara slutförd den 1 december 1994.

4) Katastrofhjälp

Katastrofernas karaktär har förändrats. Tidigare dominerade naturkatastrofer med jämförelsevis klara och avgränsade förlopp. Numera är katastroferna allt mer resultatet av etniskt-politiska konflikter vars förlopp är långvariga och synnerligen komplexa. Katastrofhjälpen måste vävas samman med politiskt förhandlingsarbete och fredsbevarande och fredsskapande insatser. Inte sällan är katastrofhjälpen beroende av militära insatser.

Studiens syfte är att analysera de nya förutsättningarna för katastrofhjälpen. Utgångspunkter för analysen är fallstudier av några komplexa katastrofer. Jugoslavien, Kambodja och Somalia är aktuella för sådana fallstudier. Men material också från andra katastrofer bör användas. Studien bör mynna ut i

rekommendationer om svensk policy beträffande katastrofbistånd. Studien skall vara slutförd vid utgången av 1994.

5) **Kvinnobistånd**

Huvudfrågan är om det svenska biståndet främjar kvinnans ställning. Biståndets sammansättning, policys överensstämmelse med "state of the art" och genomslaget för policy på fältet är centrala frågeställningar. Studien utgör del av underlaget inför konferensen i Peking i september 1995.

Studien skall vara slutförd vid utgången av 1994.

2.3 Studier som berör biståndsorganisationer

1) **Myndigheternas administration**

En analys av kostnaderna för den operativa verksamheten, dvs. huvuduppgifterna, och den icke-operativa verksamheten, dvs. stödfunktionerna, har företagits vad gäller biståndmyndigheterna (SIDA, BITS, SAREC, SwedeCorp).

Analysen, som genomförts av de berörda myndigheterna med metodologiskt stöd från Statskontoret, baseras på den s.k. INKA-metoden (internadministrationens kostnadsandelar). Analysen avser verksamhet och kostnader under budgetåret 1992/93. Begreppet internadministration har här en något vidare innebörd än traditionellt, då även olika typer av arbetsledning och planering liksom facklig verksamhet ingår. En INKA-studie omfattar i allmänhet enbart myndigheternas förvaltningsanslag. Biståndsmyndigheterna är dock speciella på så sätt att anställda och verksamhetskonsulter i vissa fall betalas med sakanslag. Därför har även sakanslag granskats. Kännetecknande för metoden är vidare att kostnadsuppdelningen inte görs på organisatorisk grund. Oavsett var i organisationen eller vem som utför internadministrativa uppgifter fångas kostnaderna upp.

Metoden svarar inte på frågan hur mycket administration som är rimlig eller lämplig. En fortlöpande granskning enligt INKA-metoden underlättar för myndigheterna att göra en bedömning av de administrativa kostnadernas utveckling samt att göra jämförelser både mellan olika delar av den egna verksamheten och med andra myndigheters administrativa kostnader.

Statskontoret konstaterar att internadministrationens andel av de totala kostnaderna hos biståndsmyndigheterna är hög och varierar mellan 29 procent och 44 procent.

Myndigheterna kan med något eller några års mellanrum följa upp utvecklingen av de interna administrationskostnaderna. Återkommande INKA-studier kan göras enklare och snabbare om rutiner för tidrapportering införs.

I studien har man undersökt internadministrationens andel av biståndsmyndigheternas totala kostnader. Denna administration hänför sig enbart till administrationen i första ledet. Administration finns även i senare led hos konsulter och hos frivilliga organisationer. För att bedöma de totala administrationskostnaderna måste samtliga led studeras. Studien har visat på svårigheter att i efterhand studera omfattningen av vad konsulternas arbete bestått utav. För en fortlöpande uppföljning är det nödvändigt att myndigheterna skapar rutiner för att detta skall vara möjligt.

2) **Biståndsmyndigheternas utvärderingssystem**

Biståndsmyndigheterna och den funktion inom UD som ansvarar för hanteringen av det multilaterala stödet har en ambitiös utvärderingsverksamhet. En stor mängd rapporter produceras för att besvara frågor om verksamhetens relevans för de uppsatta målen, dess resultat och kostnadseffektivitet. Dessa rapporter bör vara viktiga redskap i myndigheternas summering av sina erfarenheter och i deras läroprocess. Fungerar de så? Används rapporterna för att vägleda myndigheterna i den fortsatta verksamheten och för kontroll av hur de uppställda målen nås?

Sekretariatet har genom ett antal studier granskat denna utvärderingsverksamhet och sambandet mellan denna och projektinitiering och projektbedömning. Slutsatserna redovisades i avsnitt 6.2 ovan.

3) **Produktion av biståndsstatistik**

Sekretariatet har i samarbete med UD:s u-avdelning beställt en studie som lämnat förslag till förbättrad produktion av biståndsstatistik. Iakttagelser och rekomendationer presenterades i avsnitt 6.5 ovan.

4) **En jämförelse av biståndsmyndigheter**

Förberedande studier har gjorts för att genomföra en undersökning i syfte att öka kunskapen om SIDA:s effektivitet. Analysen koncentreras till en jämförelse ("bench-marking") vad gäller verksamhet och struktur mellan SIDA och motsvarande organ i Norge, Canada, USA och Schweiz. Kostnadseffektiviteten

mäts dels med hjälp av några hårda variabler (de internadministrativa kostnadernas relation till de operativa kostnaderna, relationen förvaltningskostnad/-levererat bistånd), dels med några mjuka variabler (ledningsfunktion, "affärsidé", hantering av omvärldsförändringar, lärande, beslutsprocess, personalens kompetens). Mätningar av kostnadseffektivitet enligt ovan kopplas till analyser av biståndets ändamålsenlighet. Tonvikten läggs på biståndsresultat och effektivitet samt former för styrning och beslut.

Undersökningen görs i samarbete med berörda länder och inleds med en metodstudie. För närvarande förs diskussioner med ett antal länder som preliminärt visat intresse för studien.

Bilaga 8. Publikationer

8.1 Working Papers

Nr. 1 Översyn av biståndssamarbete med Guinea-Bissau, underlagsrapport; Emma Öståker, Augusti 1993

Nr. 2 Literature Search on Disaster Relief, Eve Johansson, November 1993

Nr. 3 Swedish Development Assistance to Zambia; Emma Öståker, January 1994

Nr. 4 Improving Monitoring and Evaluation in Swedish development assistance; Colin Bruce and Ugo Finzi, March 1994

Nr. 5 Inventering av svensk forskning om bistånd; Roy Unge, april 1994

Nr. 6 Macroeconomic Effects of Aid. Literature Review and Methodological Framework; Howard White, January 1994

Nr. 7 Sambandet mellan Sveriges bistånd och export; Sammanfattning på svenska av rapport nr 1 - Ds 1994:58 (Links between Development Assistance and Donor Country Export - the Case of Sweden); Thomas Andersson och Håkan Hellström, april 1994

Nr. 8 Svenskt bistånd till Tanzania: Utvärderingars kvalitet, innehåll och användning; Thomas Holm, Lena Lindgren och Anders Olsson, april 1994

Nr. 9 Biståndsmyndigheternas internadministrativa kostnader; Statskontoret, maj 1994

Nr. 10 A Perspective on SAREC:s Evaluation System: Policy and Performance; Olav Stokke, juni 1994

Nr. 11 Evaluations in Multilateral Development Cooperation; Kim Forss, juni 1994

Nr. 12 Evaluation and Learning in BITS; Jerker Carlsson with assistance of Jan Jörnmark, juni 1994

Nr. 13 Statistik avseende svenskt utvecklingssamarbete; Jan Eklöf, juni 1994

Nr. 14 Översyn av biståndssamarbete med Nicaragua, Underlagsrapport; Karin Metell, juni 1994

Nr. 15 Förstudie av katastrofbiståndets policy-frågor; Björn Tore Carlsson, juni 1994

Nr. 16 Kommentarer till SASDA rapport nr 3 - Evaluation of Swedish Development Co-operation with Guinea-Bissau; Dag Ehrenpreis och Arne Ström, SIDA, juni 1994

Nr. 17 The Macroeconomic Effects of Aid in Guinea-Bissau; Ari Kokko and Mario Zejan with the assistance of Magnus Alvesson; juli 1994

8.2 Reports

No.1 Links between Development Assistance and Donor Country Export - the Case of Sweden; Thomas Andersson, Håkan Hellström, March 1994

No. 2 Is Swedish Aid Rational? A Critical Study of Swedish Aid Policy in the Period 1968-1993; Helge Hveem and Desmond McNeill, May 1994

No. 3 Evaluation of Swedish Development Co-operation with Guinea-Bissau; Peter Svedberg, Anders Olofsgård, Björn Ekman, May 1994

No. 4 Evaluation of Swedish Development Co-operation with Nicaragua; Mats Lundahl, Jaime Behar, July 1994

No. 5 Evaluation of Swedish Development Co-operation with Tanzania; Arne Bigsten, Eva Julin, Stephen O´Connell, July 1994

No. 6 Evaluation of Swedish Development Co-operation with Zambia; Arne Bigsten, Per Åke Andersson, Chris Adam, July 1994

No. 7 Macroeconomic impact of Swedish aid; Howard White, Rob Voss, July 1994

Bilaga 9. Lista över förkortningar

BITS	Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zuzammenarbeit, Tyskland
CIDA	Canadian International Development Agency, Canada
Danida	Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde, Danmark
DGIS	Directorate-General for International Cooperation, Nederländerna
ESO	Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
EvD	Evaluation Department vid ODA, England
FINNIDA	Finnish International Development Agency, Finland
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zuzammenarbeit, Tyskland
IBRD	Världsbanken
IDA	Internationella utvecklingsfonden
IDRC	International Development Research Centre, Canada
IOV	Operations Review Unit, Nederländerna
NORAD	Direktoratet for Utviklingshjelp, Norge
ODA	Overseas Development Agency, England
RRV	Riksrevisionsverket
SAREC	Styrelsen för u-landsforskning
SBU	Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik
SIDA	Styrelsen för internationell utveckling
SwedeCorp	Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd
Swedfund	Fonden för industriellt samarbete med u-länder
UNDP	FN:s utvecklingsprogram
UNFPA	FN:s befolkningsfond
UNHCR	FN:s flyktingkommissarie
UNICEF	FN:s barnfond
UNRWA	FN:s hjälporganisation för palestinaflyktningarna
WFP	FN:s världslivsmedelsprogram

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparandet - en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.
55. Rätten till ratten - reformerat bilstöd. S.
56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
57. Beskattning av fastigheter, del II - Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
60. Särskilda skäl - utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.
61. Pantbankernas kreditgivning. N.
62. Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi.
63. Personnummer - integritet och effektivitet. Ju.
64. Med raps i tankarna? M.
65. Statistik och integritet, del 2 - Lag om personregister för officiell statistik m.m. Fi.
66. Finansiella tjänster i förändring. Fi.
67. Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. Fö.
68. Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. Fi.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

69. On the General Principles of Environment Protection. M.
70. Inomkommunal utjämning. Fi.
71. Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. S.
72. Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension - förutsättningar och erfarenheter. S.
73. Ungdomars välfärd och värderingar - en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. C.
74. Punktskatterna och EG. Fi.
75. Patientskadelag. C.
76. Trade and the Environment - towards a sustainable playing field. M.
77. Tillvarons trösklar. C.
78. Citytunneln i Malmö. K.
79. Allmänhetens bankombudsman. Fi.
80. Iakttagelser under en reform - Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. U.
81. Ny lag om skiljeförfarande. Ju.
82. Förstärkta miljöinsatser i jordbruket - svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. Jo.
83. Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. A.
84. Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. U.
85. Ny lag om skatt på energi.
    En teknisk översyn och EG-anpassning.
    - Motiv. Del I.
    - Författningstext och bilagor. Del II. Fi.
86. Teknologi och vårdkonsumtion inom sluten somatisk korttidsvård 1981-2001. S.
87. Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. Fi.
88. Mervärdesskatten och EG. Fi.
89. Tullagstiftningen och EG. Fi.
90. Kart- och fastighetsverksamhet - finansiering, samordning och författningsreglering. M.
91. Trafiken och koldioxiden - Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. K.
92. Miljözoner för trafik i tätorter. K.
93. Levande skärgårdar. Jo.
94. Dagspressen i 1990-talets medielandskap. Ku.
95. En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. S.
96. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
97. Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. M.
98. Beskattning av förmåner. Fi.
99. Domaren i Sverige inför framtiden - utgångspunkter för fortsatt utredningarbete. Del A+B. Ju.
100. Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. Fi.
101. Höj ribban! Lärarkompetens för yrkesutbildning. U.
102. Analys och utvärdering av bistånd. UI.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekretessen. [49]
6 Juni Nationaldagen. [58]
Personnummer - integritet och effektivitet. [63]
Ny lag om skiljeförfarande. [81]
Domaren i Sverige inför framtiden
- utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del A+B. [99]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]
Analys och utvärdering av bistånd. [102]

Försvarsdepartementet

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. [67]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]
Rätten till ratten - reformerat bilstöd. [55]
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [56]
Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. [71]
Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension
- förutsättningar och erfarenheter. [72]
Teknologi och vårdkonsumtion inom sluten somatisk korttidsvård 1981-2001. [86]
En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. [95]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]
Citytunneln i Malmö. [78]
Trafiken och koldioxiden - Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. [91]
Miljözoner för trafik i tätorter. [92]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet - en översyn. [50]
Beskattning av fastigheter, del II - Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]
Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi. [62]
Statistik och integritet, del 2
- Lag om personregister för officiell statistik m.m. [65]
Finansiella tjänster i förändring. [66]
Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. [68]
Inomkommunal utjämning. [70]
Punktskatterna och EG. [74]
Allmänhetens bankombudsman. [79]
Ny lag om skatt på energi.
En teknisk översyn och EG-anpassning.
- Motiv. Del I.
- Författningstext och bilagor. Del II. [85]
Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. [87]
Mervärdesskatten och EG. [88]
Tullagstiftningen och EG. [89]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Beskattning av förmåner. [98]
Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. [100]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]
Iakttagelser under en reform - Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. [80]
Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. [84]
Höj ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. [101]

Jordbruksdepartementet

Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. [82]
Levande skärgårdar. [93]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]
Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]
Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]
Särskilda skäl - utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. [60]
Dagspressen i 1990-talets medielandskap. [94]

Näringsdepartementet

Pantbankernas kreditgivning. [61]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]
Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. [83]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa. + Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]
Ungdomars välfärd och värderingar - en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder.]73]
Patientskadelag. [75]
Tillvarons trösklar. [77]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]
Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. [59]
Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. [59]
Med raps i tankarna? [64]
On the General Principles of Environment Protection. [69]
Trade and the Environment - towards a sustainable playing field. [76]
Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. [90]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [96]
Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. [97]