EBA

UNDERLAGSRAPPORT OKTOBER 2026

HUR AVSLUTAS BISTÅND? EN ÖVERSIKT AV UTVÄRDERINGAR AV UTFASNINGSPROCESSER

Stefan Dahlgren

Hur avslutas bistånd? En översikt av utvärderingar av utfasningsprocesser

Stefan Dahlgren

Underlagsrapport, oktober 2026

till

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

EBAs underlagsrapporter är kortare studier som självständigt belyser en fråga eller som kompletterar en EBA-rapport. Till skillnad från EBAs rapporter är underlagsrapporterna inte föremål för något formellt godkännande från expertgruppen utan granskas endast av kansliet innan publicering. Som normalt i EBA-sammanhang står författarna självständigt för analys, slutsatser och eventuella rekommendationer.

Vänligen referera till denna rapport som: Stefan Dahlgren 2026, *Hur avslutas bistånd? En översikt av utvärderingar av utfasningsprocesser*, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sverige.

Denna rapport kan nedladdas utan kostnad på: www.eba.se

Cover design by Julia Demchenko

Stefan Dahlgren har under lång tid arbetat med biståndsutvärdering, sedan mer än tio år som konsult med uppdrag i Afrika och Asien och tidigare på Sida, där han var utvärderingschef och senior utvärderingshandläggare. Under tiden på Sida var han också under olika perioder handläggare eller biståndsansvarig på ambassaderna i Hanoi, Islamabad/Kabul och Khartoum.

Innan anställningen på Sida arbetade han under tio år med bostadsforskning på dåvarande Statens institut för byggnadsforskning och i Tanzania på Building Research Unit i Dar es Salaam.

Tack

EBAs kansli och särskilt Ravneet Singh och Jan Pettersson har med omsorg och tålamod läst tidiga versioner av denna rapport, och jag är mycket tacksam för synpunkter och förslag som lett till väsentliga förbättringar av rapporten.

Innehållsförteckning

Förord från EBA 1

Sammanfattning 3

Summary 5

1 Inledning 7

2 Beskrivning och bakgrund för utvärderingarna i översikten 10

3 Former för avslutning av bistånd 17

4 Slutsatser och lärdomar från utvärderingarna 22

5 Slutdiskussion 37

Referenser 43

Appendix 45

Förord från EBA

Utfasning av bilaterala biståndsinsatser är en viktig, men ofta mindre uppmärksammad, del av det internationella utvecklingssamarbetet. Medan stort fokus ligger på biståndsinsatsernas utformning, genomförande och resultat, finns det också skäl att uppmärksamma hur de avslutas och vilka konsekvenser det får för samarbetsländer och andra berörda aktörer, liksom för givarens anseende och trovärdighet.

Att avsluta bistånd kräver planering, anpassning och omställning. Utöver påverkan på etablerade samarbeten inverkar avslutet och processen för avslut på samarbetsländernas möjligheter att upprätthålla och vidareutveckla existerande verksamhet. Hur en utfasning genomförs och vilka konsekvenser den får beror bland annat på förutsättningarna i det enskilda landet, den tid som ges för förberedelser och i vilken utsträckning berörda aktörer involveras i processen.

Denna studie sammanfattar ett urval av utvärderingar och tidigare sammanställningar av utvärderingar som behandlar processer och främst omedelbara konsekvenser av utfasning av bilaterala biståndsinsatser. Studien lyfter fram centrala slutsatser och lärdomar samt diskuterar deras bakgrund och relevans i dagens biståndssammanhang.

Frågan är särskilt aktuell mot bakgrund av Sveriges beslut att avsluta biståndet till ett antal länder under 2025 och 2026. Tidigare erfarenheter kan bidra med viktiga perspektiv på de utmaningar som uppstår när biståndsrelationer avslutas och på vilka förutsättningar som kan underlätta en väl förberedd omställning. Även om förutsättningarna skiljer sig åt mellan länder och sammanhang finns det anledning att ta till vara tidigare erfarenheter och reflektera över deras relevans för dagens beslut och processer.

Förhoppningen är att studien ska bidra till ökad kunskap och reflektion om hur utfasning av bistånd planeras och genomförs, och om hur dess konsekvenser för samarbetsländer och andra berörda aktörer kan förstås och hanteras. Till skillnad från EBAs rapporter är underlagsrapporter inte föremål för något formellt godkännande från expertgruppen utan granskas av kansliet innan publicering. Författaren svarar självständigt för analys, slutsatser och eventuella rekommendationer.

Stockholm, oktober 2026

Jan Pettersson, kanslichef

Sammanfattning

Denna kunskapsöversikt sammanfattar ett antal utvärderingar och sammanställningar av utvärderingar som gäller processer och omedelbara konsekvenser av utfasning av bilaterala biståndsinsatser. Rapporten redovisar resultat och lärdomar om hur biståndsinsatser avslutas och diskuterar lärdomarnas bakgrund och relevans.

Med utfasningsprocessen avses i denna rapport de planerade och oplanerade åtgärder och händelser hos biståndsgivaren och mottagaren och hos olika intressenter som bedöms hänga samman med att biståndet till ett land avslutas eller ändrar form på ett avgörande sätt.

Översikten försöker ge svar på två frågor:

1. Vilka är de dominerande och genomgående lärdomarna från att avbryta eller fasa ut bistånd?
2. Vilka blev de kortsiktiga och sannolika långsiktiga konsekvenserna av utfasningarna?

Kunskapsöversikten baseras huvudsakligen på sex utvärderingar och sammanställningar av utvärderingar, utförda 1994 till 2021, om hur bilateralt bistånd avslutas. De kommer fram till likartade slutsatser och lärdomar. Antalet utvärderingar av hur bistånd avslutas är mycket litet, och de redovisade slutsatserna är relativt samstämmiga. Utvärderingarnas viktigaste slutsatser kan sammanfattas i åtta punkter:

1. *De utvärderingar som behandlas i översikten visar en stor samstämmighet beträffande lärdomar och slutsatser.*
2. *Slutsatser och lärdomar från existerande utvärderingar av utfasningar tillämpas inte när nya utfasningar görs.*
3. *Biståndsprojekt och program skapar en egen social "scen" med delvis egna normer och relationer.*
4. *Utfasningarna sker på givarens villkor.*
5. *Det ges sällan tillräcklig tid för en bra utfasning.*
6. *Utfasningsprocessen utformas sällan med omsorg om fortlevnad och bärkraft i genomförda insatser.*
7. *Synpunkter från intressenter, särskilt civilsamhällets organisationer, får liten uppmärksamhet och utfasningens konsekvenser för dessa beaktas sällan.*

8. *Det finns exempel på utfasningar som bedöms vara bra, men då gäller omdömet i huvudsak administrativa aspekter snarare än bärkraften och fortlevnaden i genomförda insatser.*

Den allmänna neddragningen av biståndet, som oftast skett hastigt och på givarens villkor, gör det sannolikt att översiktens slutsatser om utfasning som genomförts under en alltför kort tidsperiod fortfarande är tillämpliga. Sveriges avslutning av biståndet till ett stort antal länder under 2025 och 2026 är ett tydligt exempel. Om mottagarländerna vill göra sig mindre beroende av bistånd och vill försöka nå sina utvecklingsmål med egna resurser, behövs sannolikt längre, och inte kortare tid för anpassning och planering eftersom länderna har sina egna budgetprocesser och kan behöva ompröva sina utvecklingsmål. Det förefaller därför troligt att kunskapsöversiktens slutsatser och lärdomar fortfarande är relevanta.

Summary

This review summarises a selection of evaluations and syntheses of evaluations concerning the processes and immediate consequences of phasing out bilateral aid interventions. The report presents findings and lessons learned on the termination of aid interventions and discusses the context and relevance of these lessons.

In this report, the phase-out process refers to the planned and unplanned actions and events involving the donor, the recipient, and various stakeholders that are considered relevant to the termination of aid to a country or a significant change in the form of that aid.

This review seeks to answer two questions:

1. What are the dominant and recurring lessons learned from suspending or phasing out aid?
2. What were the short-term and likely long-term consequences of the phase-outs?

The review is based primarily on six evaluations and syntheses of evaluations, conducted between 1994 and 2021, on how bilateral aid is phased out. The number of evaluations on how aid is phased out is very small, and the conclusions reported are relatively consistent. The most important conclusions of the evaluations can be summarized in eight points:

1. *The evaluations discussed in this overview show a high degree of consensus regarding lessons learned and conclusions.*
2. *Conclusions and lessons learned from existing evaluations of phase-outs are not applied when new phase-outs are implemented.*
3. *Aid projects and programs create their own social "arena" with norms and relationships that are, in part, unique to them.*
4. *Phase-outs occur on the donor's terms.*
5. *Sufficient time is rarely allocated for a successful phase-out.*
6. *The phase-out process is rarely designed with a focus on the sustainability and viability of completed interventions.*
7. *Input from stakeholders, particularly civil society organizations, receives little attention, and the consequences of the phase-out for these groups are rarely taken into account.*

8. *There are examples of phase-outs that are considered successful, but this assessment primarily concerns administrative aspects rather than the sustainability and long-term viability of the implemented initiatives.*

The overall reduction in aid, which has generally occurred abruptly, suggests that the report's conclusions regarding donor-driven phase-outs implemented over an excessively short timeframe remain relevant. Sweden's termination of aid to a large number of countries in 2025 and 2026 provides a clear example. If recipient countries seek to reduce their dependence on aid and achieve their development goals using their own resources, they are likely to need more time – not less – to adapt and plan. This is because they have their own budgetary processes and may need to reassess their development goals. It therefore seems likely that the conclusions and lessons learned from this review remain relevant.

1 Inledning

Biståndsorganisationer har normalt ägnat stor uppmärksamhet åt utformningen av biståndsinsatser och åt kontinuerlig uppföljning av pågående insatser. Ofta genomförs också utvärderingar av uppnådda resultat under insatsens verksamhetsperiod *(mid-term reviews)* eller vid slutet av en avtalsperiod. När biståndet till ett land upphör har själva utfasningsprocessen fått liten uppmärksamhet och har oftast hanterats som en administrativ procedur.[1]

Med *utfasningsprocess* avses i denna rapport de planerade och oplanerade åtgärder och händelser hos biståndsgivaren och mottagaren och hos olika intressenter som bedöms hänga samman med att biståndet till ett land avslutas eller ändrar form på ett avgörande sätt.

Frågan om avslutning av biståndsinsatser har fått ny aktualitet genom förändringar i det svenska biståndet med förhållandevis snabba utfasningar av samarbetet med flera länder under de senaste tre åren (se tabell 1 nedan). Det internationella biståndet har också minskat kraftigt. Den största och kanske mest dramatiska minskningen är resultatet av USAIDs nedläggning i början av 2025, men fler länder än Sverige har dragit ner på både det bilaterala biståndet och stödet till internationella organisationer.[2]

Sida har vid två tillfällen utvärderat avslutningen av biståndsinsatser. År 1994 initierade Sidas utvärderingsenhet en studie av utfasningsprocesser. Som fallstudier granskades utfasningen av det svenska stödet till ett projekt i Zambia och två projekt i Laos. Sida genomförde 2007–08 ytterligare en utvärdering av utfasningsprocessen, denna gång som en samutvärdering tillsammans med Danmark, Norge och Nederländerna, och utfasningarna av samarbetet med fem länder granskades.

De svenska utfasningsutvärderingarna visade att avslutningsprocessen förändrar insatsens karaktär, och att själva processen kan påverka insatsens bestående resultat. Det finns därför goda skäl för att ägna

[1] På svenska används oftast termen utfasning för avslutningsprocessen och på engelska används samma term – *phasing out*. Ordet antyder en stegvis, ordnad process som är planerad på förhand och tar relativt lång tid. Det är naturligtvis idealet för hur biståndssamarbetet bör avslutas – vare sig det gäller ett landprogram, ett sektorprogram eller ett enskilt projekt. I praktiken är processen ofta mer komplicerad.

[2] OECD: *Cuts in official development assistance*: OECD *projections for* 2025 *and the near term.* OECD Policy Briefs, No. 26, 2025, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/8c530629-en

utfasningsprocessen större uppmärksamhet. Att döma av Sidas senare instruktioner för insatshantering påverkade dessa utvärderingar inte insatshanteringen på något påtagligt sätt.

Konsekvenserna av att biståndet minskar eller upphör till en mottagare och formerna för avslutningen är värda att granska både från ansvarighetssynpunkt och för att tillvarata erfarenheter för framtida biståndssamarbete. Avslutningen av en insats är självfallet en viktig förändring för mottagarsidan och kan beröra många olika intressenter.

Denna kunskapsöversikt sammanfattar ett antal utvärderingar och sammanställningar av utvärderingar som gäller processer och omedelbara konsekvenser av utfasning av bilaterala biståndsinsatser. Rapporten formulerar lärdomar om hur biståndsinsatser avslutas och diskuterar lärdomarnas bakgrund och relevans.

Erfarenheterna från de utvärderingar av utfasningprocesser som hittills genomförts kan användas för utformningen av en tänkbar, mer omfattande granskning av hur svenska biståndsinsatser avslutas. Översikten kan förhoppningsvis också vägleda eventuella framtida utfasningar av svenskt bistånd.

Översikten försöker ge svar på två frågor:

1. Vilka är de dominerande och genomgående lärdomarna från att avbryta eller fasa ut bistånd?
2. Vilka blev de kortsiktiga och sannolika långsiktiga konsekvenserna av utfasningarna?

Översikten ger i kapitel 2 en kort bakgrund till varje studie. I de följande två kapitlen redovisas slutsatser och lärdomar i varje utfasningsstudie från tre aspekter. Den första aspekten är olika former för utfasningsprocessen med hänsyn till argument eller skäl för utfasningen. Den andra är de egenskaper som karaktäriserar respektive utfasning, och den tredje aspekten är förloppet av utfasningsprocesserna. I det avslutande kapitel 5 diskuteras kunskapsöversiktens viktigaste lärdomar med svar på de två frågorna ovan. Dessutom diskuteras kortfattat utfasningarnas omedelbara konsekvenser, möjliga orsaker till att så få utfasningsutvärderingar genomförts och studiernas aktuella relevans.

Tabell 1. Sveriges utfasningsbeslut 2023–2026

Land	Beslut datum	Ingen verksamhet eller betalningar efter angivet datum	Antal månader för utfasning

Kambodja, Burkina Faso, Mali och Sydsudan	Dec 2023	31 dec 2024	12
Irak	Juli 2024	30 juni 2025	11
Landfönster i MENA-strategin: Jemen	Nov 2024	30 juni 2025	13
Afghanistan	Juni 2025	31 dec 2025	6
Regionalt Asien	Juni 2025	30 juni 2026	12
Myanmar	Sep 2025	30 juni 2026	9
Bolivia, Liberia, Mocambique, Tanzania och Zimbabwe	Dec 2025	31 aug 2026	8

Källa: Tabellen bygger på en presentation av Cecilia Brumér, enhetschef på Sidas afrikaavdelning, på Sidaseniorernas årsmöte 12 mars 2026.

2 Beskrivning och bakgrund för utvärderingarna i översikten

Kunskapsöversikten baseras huvudsakligen på sex utvärderingar och sammanställningar av utvärderingar om hur bilateralt bistånd avslutas. I detta kapitel ges kortfattade beskrivningar och bakgrund till varje rapport. Utvärderingarna har olika karaktär och underlag för analys och slutsatser, men kommer fram till likartade slutsatser och lärdomar, vilket redovisas och diskuteras i de efterföljande kapitlen. Alla utom den första utvärderingen gäller bilaterala landprogram medan den första gäller tre projekt i två länder. Beskrivningarna är ordnade i tidsföljd från mitten av 1990-talet till 2021.

Rapporterna i kunskapsöversikten är resultatet av sökningar på internet efter utvärderingar och andra studier av utfasningsprocesser. Urvalskriterierna var att inkludera utvärderingar av hur svenskt bilateralt bistånd avslutats samt större europeiska utvärderingar av utfasning av bilateralt biståndssamarbete på landnivå. En mycket utförlig tysk sammanställning från 2021 av utvärderingar av utfasning av bilateralt bistånd ingår också.

Utvärderingar från USA eller andra delar av världen ingår inte i kunskapsöversikten annat än indirekt genom den tyska sammanställningen. Inte heller ingår studier av multilateralt bistånd eller av direkt stöd till civilsamhället. Skälet till detta är att begränsa materialet och att koncentrera urvalet till stöd från bilaterala givarländer som kan antas ha haft liknande överväganden beträffande bistånd som Sverige.[3] Översikten ska därför inte ses som en heltäckande genomgång av all tillgänglig kunskap om utfasning av bistånd, utan som en sammanställning av erfarenheter från det material som identifierats och inkluderats utifrån dessa avgränsningar.

En ytterligare avgränsning är att översikten inte innehåller någon information om hanteringen hos biståndsorganisationerna av slutsatser och eventuella rekommendationer i de olika utvärderingarna. Detta skulle ha krävt en separat datainsamling.

[3] I biståndssammanhang har man ofta talat om *"like-minded countries"* och från svensk synpunkt syftar man då oftast på de nordiska länderna, Nederländerna, Kanada, Tyskland, Irland och Storbritannien.

Arbetet med översikten inkluderade inte någon bedömning av utvärderingarnas kvalitet eftersom samtliga rapporter i översikten har publicerats av institutioner där utvärderingsrapporter rutinmässigt kvalitetsgranskas.

En preliminär genomgång av tillgängligt material som underlag för urvalet visade både att antalet utvärderingar av hur bistånd avslutas är mycket litet och att de redovisade slutsatserna är relativt samstämmiga. Detta inkluderar även slutsatserna från den mycket omfattande tyska översikten, som täcker närmare 150 rapporter. Det var därför rimligt att anta att ett större urval inte skulle ha förändrat bilden, och att kunskapsöversikten ger en rättvisande bild av de viktigaste erfarenheterna av hur bilateralt bistånd avslutas.

2.1 Avslutning av tre projekt i Laos och Zambia

År 1994 gav Sidas[4] utvärderingsenhet ett uppdrag till socialantropologen Hans Hedlund att granska hur projekt avslutas och försöka formulera generella slutsatser och rekommendationer om utfasning av bistånd.

Hedlunds rapport[5] bygger på en analys av avslutningen av ett litet urval av Sida-stödda verksamheter: ett landsbygdsutvecklingsprogram i Zambia, driften av en stor lastbilsverkstad i Laos och byggandet och driften av ett vattenkraftverk, också i Laos. Trots de stora skillnaderna mellan projekten menar Hedlund att det fanns många gemensamma likheter och problem länkade till hur insatserna avslutades, och att dessa förmodligen i stor utsträckning är generella i biståndet och kan tillämpas på ett stort antal biståndsprojekt.

Landsbygdsutvecklingsprogrammet i Zambia (The Integrated Rural Development Programme in Eastern Province, IRDP/EP) var ett stort program som sträckte sig över 20 år med många delprojekt. Det ändrade delvis karaktär 1978 och 1985 med ny inriktning och nya former för genomförandet. Programmet avslutades 1993.

[4] I samband med en stor omorganisation 1995 ändrades namnet på myndigheten och förkortningen från SIDA till Sida. För att undvika missuppfattningar används den nya förkortningen Sida även för tiden innan omorganisationen.

[5] Hedlund, Hans: The phasing out of aid programmes: Experiences and guidelines. Development Studies Unit, Department of Social Anthropology, Stockholm University, 1994

Lastbilsverkstaden KM-14 (officiellt namn "*The Lao-Swedish Friendship Workshop KM-14")* etablerades 1978–80 med svenskt stöd för underhåll av tunga fordon som användes för vägbyggen och liknande, och Sida kontrakterade inledningsvis Volvo för driften fram till 1985. Projektet avslutades 1990, och den laotiska regeringen lät 1991 ett kinesiskt företag att arrendera verkstaden.

Den tredje insatsen var *Xeset Hydro Power Plant*, ett vattenkraftverk i södra Laos som ägdes av det statliga *Electricité de Laos* (EdL). Planeringen av kraftverket inleddes 1985 och det kom planenligt i drift 1991. Själva bygget finansierades av Asiatiska utvecklingsbanken (ADB) och Sveriges stöd, som var lika stort som ADB:s "mjuka" lån, inriktades på kapacitetsuppbyggnad för drift och underhåll.

2.2 EGDI: "The Sustainability Enigma"

Rapporten *The Sustainability Enigma* från 1999[6] bedömer hur utformningen och karaktären av biståndsinsatser påverkar utfasningsprocessen och hur detta i sin tur påverkar hållbarheten av biståndet till ett land.

Analysen i Catterson-Lindahls rapport bygger på en omsorgsfull genomgång av det svenska biståndet till Tanzania, där tolv projekt och program från olika sektorer under de föregående tjugo åren utgör fallstudier. Tanzania valdes som exempel på ett biståndsberoende land, och författarna menade att iakttagelser och slutsatser sannolikt var giltiga för många länder i en liknande situation.

2.3 Samutvärderingen 2008

"Managing Aid Exit and Transformation" är en av de mest omfattande utvärderingarna som finns av utfasning av bistånd och den mest omfattande som Sida varit engagerad i. Det är en samutvärdering[7], initierad 2005 och genomförd 2007–08, med fyra givarländer som deltagare – Danmark, Nederländerna, Norge och Sverige – och fjorton olika utfasningsprocesser i fem länder utvärderades. Utvärderingen

[6] J Catterson och C Lindahl: *The Sustainability Enigma*. EGDI (Expert Group on Development Issues), 1999.

[7] Termen *samutvärdering* (på engelska: *joint evaluation)* betecknar en utvärdering där två eller flera institutioner eller samarbetspartner deltar.

hanterades av utvärderingsansvariga i respektive lands biståndsmyndighet med Sidas utvärderingsenhet som ordförande i styrgruppen.[8]

Utvärderingen gäller utfasning av bilaterala landprogram och inte utfasning av enskilda projekt.

Rapporten eller uppdragsbeskrivningen anger ingen specifik orsak till utvärderingen eller till varför de fyra givarländerna gjorde en gemensam utvärdering annat än ett allmänt intresse för att sammanställa erfarenheter och lärdomar från utfasningar.

> *"Utvärderingen sågs som en möjlighet för givare, utvecklingsorganisationer och deras samarbetspartner i utvecklingsländer att utbyta erfarenheter och dra lärdomar om hur utfasning av biståndssamarbete på landnivå kan hanteras. Utvärderingen bygger på landsstudier i Botswana, Eritrea, Indien, Malawi och Sydafrika och omfattar totalt 14 utfasningsprocesser som berörde någon av de fyra givarna."*[9,10]

I rapportens inledning betonar man att urvalet av länder och de fjorton fallstudierna inte är representativt i någon statistisk mening, men de skiljer sig åt på många sätt – kontext, politiska bedömningsgrunder och administrativ hantering – och rimligt generella lärdomar och rekommendationer för framtiden var därför möjliga.

Huvudfrågorna i samutvärderingen var:

- Vilka blir konsekvenserna i partnerländerna när givarländer avvecklar sina bilaterala biståndsprogram?
- Är de strategier och metoder för utfasning som beskrivs i fallstudierna förenliga med etablerade principer om partnerskap och ömsesidighet inom utvecklingssamarbetet?

---

[8] Utvärderingen resulterade i sju rapporter publicerade i Sidas utvärderingsrapportserie: fem detaljerade landstudier, en utförlig syntesrapport och en kortare sammanfattning.

[9] Sida. *Managing Aid Exit and Transformation. Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa*. Synthesis Report. Sida Evaluation 2008:1, s 7

[10] Samtliga citat i denna rapport är översatta till svenska från originaltexterna på engelska.

2.4 ICAI: "When aid relationships change"

Den brittiska *Independent Commission for Aid Impact* (ICAI)[11] utvärderade 2016 hur biståndet till ett antal länder avslutades eller ändrade form efter ett regeringsbeslut 2011 om att avsluta eller ändra biståndssamarbetet med sammanlagt 20 länder.[12]

ICAI valde att granska utfasningsprocessen för sju av länderna. För tre av dessa avslutades biståndet helt, och för fyra länder ändrades samarbetet till andra former än finansiellt stöd. Även om antalet fall är relativt få i förhållande till det totala antalet länder, och besök gjordes endast i två av länderna (Kina och Indien), betraktade ICAI urvalet som tillräckligt för att ge en acceptabel bild av hur Storbritanniens biståndsdepartement (DFID)[13] hanterade avslutningsprocesserna.

Utvärderingen fokuserade på tre frågor:

- Var formerna för utfasningen relevanta?
- Var utfasningen effektiv med hänsyn till resultat och kostnader?
- Använde DFID tidigare lärdomar om utfasning på ett bra sätt?

2.5 IOB: "The gaps left behind"

Nederländerna beslutade omkring 2010 att minska biståndsvolymen och koncentrera biståndet till länder och sektorer där det antogs skulle bli mest effektivt i förhållande till kostnaderna. I praktiken innebar detta att biståndet avslutades till 18 av dåvarande 33 mottagarländer, och en koncentration skedde till ett begränsat antal sektorer. I en stor utvärdering av IOB[14], publicerad 2016, bedömdes av konsekvenserna av att det nederländska biståndet upphört. Sex länder valdes som fallstudier för utvärderingen: Burkina Faso, Tanzania, Zambia, Bolivia, Nicaragua och Guatemala.

---

[11] ICAI kan enklast beskrivas som den brittiska motsvarigheten till svenska EBA.

[12] ICAI: *When aid relationships change: DFID's approach to managing exit and transition in its development partnership. A performance review*. November 2016.

[13] Department for International Development (DFID) var ett brittiskt regeringsdepartement som ansvarade för Storbritanniens bistånd och det lades ner 2020.

[14] Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands.

Rapportens titel – *The gaps left behind* – illustrerar utvärderingens huvudfråga. Utvärderingen gällde inte i första hand själva utfasningsprocessen utan vilka följder utfasningen fick på makroekonomisk nivå, för de viktigaste sektorerna som biståndet gällt och för olika intressenter i respektive land. Eftersom utfasningsprocessens utformning och genomförande påverkade konsekvenserna av utfasningen, bedömdes också processen. De konkreta frågor som utvärderingen skulle besvara beträffande utfasningsprocessen var:

- Genomfördes hanteringen av utfasningsprocessen i enlighet med rekommendationerna i den samutvärderingen av utfasningsprocesser från 2008?
- Lyckades ambassaden hitta andra givare som kunde ta över finansieringen av de nederländska programmen och projekten?
- Om så var fallet, påverkade detta överlämnande finansieringen av de sektorer som dessa givare tidigare hade stött?[15]

2.6 DEval: ”Exit processes in development cooperation”

Inför en större översyn av Tysklands utvecklingsbistånd, som framför allt inriktades på en koncentration av biståndet, genomförde DEval *(Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit)* 2021 en omfattande genomgång av tidigare studier om utfasning.[16] Litteraturöversikten kompletterades med en enkät till DAC:s medlemsländer och ett antal expertintervjuer, och rapporten betecknas som en syntesstudie.

Litteraturförteckningen innehåller närmare 150 referenser, och även om vissa av dessa inte är direkt relaterade till utfasningsprocesser är studien förmodligen den mest heltäckande översikt av utfasning av bistånd som gjorts hittills. Expertintervjuerna och enkäten till DAC-länderna var

[15] IOB. *The gaps left behind. An evaluation of the impact of ending aid*. Haag 2016, s 32

[16] Lücking, K., Eppler, M. och Heinelt, M.-S.: *Exit Processes in Development Cooperation.* Summary in English. DEval, Bonn, 2021. Den fullständiga rapporten finns endast på tyska: Lücking, K., Eppler, M. och Heinelt, M.-S.: *Exit-Prozesse in der Entwicklungszusammenarbeit.* DEval, Bonn 2021.

viktiga för kompletterande information och för bekräftelse av de olika utvärderingsrapporternas slutsatser.

Syftet med DEvals genomgång var att klargöra vad som bör övervägas vid utfasningar av bilateralt bistånd till ett land eller till en sektor. Man ville också få underlag för att ge anvisningar om den bästa möjliga utfasningsprocessen med hänsyn till hållbarheten av de resultat som uppnåtts och till en fortsättning av samarbetet mellan givare och mottagare.

> *”Syntesstudien analyserar systematiskt utfasnings-processer inom bilateralt offentligt utvecklingssamarbete i syfte att sammanställa erfarenheter och kunskap om hur en väl utformad process bör utformas. Med en ”god” process avses en process som i största möjliga utsträckning bidrar till att de avsedda resultaten blir hållbara, att partnerskap kan fortsätta samt att negativa konsekvenser av utträdet, exempelvis för målgrupperna, begränsas.”*[17]

Studien ställde bland annat följande frågor:

- Vilken empiriskt belagd kunskap finns om hur utfasningsprocesser inom bilateralt utvecklingssamarbete bör utformas?
- Var finns luckor i kunskapen om utfasningsprocesser av bilateralt biståndssamarbete?
- Har nationella och internationella utvecklingsaktörer omsatt befintliga rekommendationer i praktiken? Om inte, vilka skäl finns för detta?

[17] Lücking m fl: Summary, s 1.

3 Former för avslutning av bistånd

Flera av de refererade utvärderingarna delar in de fallstudier som ingår i utvärderingen i olika kategorier. I materialet finns ett antal olika indelningar av former och argument eller skäl för avslutning. Som exempel på sådana indelningar beskrivs här först kategorier i en skrift från Danida[18] och därefter kategorier som användes i samutvärderingen 2008. I slutet av kapitlet föreslås en mer generell indelning av utfasningskategorier, som kan användas för fortsatta diskussioner om avslutning av bistånd.

3.1 Utfasningskategorier i Danidas vägledning för avslutning av bistånd

Danida har i en vägledning för avslutning av bilateralt samarbete[19] en typologi som indelar avslutningarna i flera olika kategorier, och den kopplar de olika kategorierna både till skälen för utfasningen och till en kombination av faktorer som hänger samman med ekonomi, samhällsstyrning och säkerhet:

- *Utfasning som en ändring av relationerna*
  Det huvudsakliga målet med utfasningen är att säkerställa Danmarks trovärdighet som samarbetspartner och att uppnå de förväntade resultaten i syfte att stärka andra bilaterala relationer genom att utveckla eller utvidga det politiska och/eller kommersiella samarbetet.
- *Utfasning som en del av administrativ nedskalning och minskning av antalet prioriterade samarbetsländer*
  Det huvudsakliga målet med utfasningen är att säkerställa att de planerade resultaten uppnås inom en given tidsperiod.
- *Utfasning som krishantering*
  Kännetecknas av osäkra förhållanden och/eller ansträngda diplomatiska relationer. Målet är att avveckla verksamheten på ett ordnat sätt men samtidigt så snabbt som möjligt.

[18] Lücking m fl: Summary, s 1.

[19] *Danida: A Guidance Note on Country Exit from Bilateral Development Cooperation.* Köpenhamn, 2015.

Danidas vägledning har också en intressant indelning av *skäl eller argument* för utfasningen som kan ges när olika samarbetspartners informeras om att biståndet ska avslutas eller förändras. Kategorierna överlappar delvis med de föregående, men är mer specifika. Samtliga argument handlar om relationen mellan givare och mottagare och inte om insatsernas karaktär eller innehåll.

- *Graduation*-argumentet – mottagarlandet bedöms kunna klara sig utan bilateralt bistånd (till exempel med hänvisning till Danmarks BNP-baserade gränsvärden för bistånd), vilket innebär att partnerlandet har uppnått status som medelinkomstland.
- Argumentet om reviderade kriterier för val av samarbetsländer – grundas exempelvis på krav om färre samarbetsländer och färre sektorer för att öka biståndets effektivitet. Det används ofta för att genomföra förändringar i den totala omfattningen av det bilaterala utvecklingssamarbetet.
- Argumentet om styrelseskick mottagarlandet diskvalificeras på grund av brister i god samhällsstyrning. Sådana normer utgör ofta grundläggande principer för utvecklingssamarbetet.
- Argumentet om misskötsel – mottagarlandet anklagas för att ha misskött biståndsmedel.
- Säkerhetsargumentet – mottagarlandet diskvalificeras därför att säkerhetskostnaderna har ökat till en nivå som inte längre anses acceptabel.

Dessa två typologier kombineras och resulterar i ett antal olika utfasningsfall, som sammanfattas så här:[20]

- Påskyndad utfasning – försök att tidigarelägga avslutsdatumet och/eller tidigarelägga utbetalningar.
- Naturlig utfasning innebär att man följer de överenskomna planerna.
- Utfasning inom en bestämd tidsperiod, med fokus på att uppnå de planerade resultaten.
- Ökad användning av delegerat samarbete, vilket innebär att Danida inte lämnar utvecklingssamarbetet helt utan i stället hanterar relationerna från ett annat land. Även om detta inte innebär ett

[20] Vägledningen har en tabell som visar vilken kategori olika länder hamnat i vid en utfasning och hur utfasningen kan beskrivas. Tabellen finns som bilaga i denna rapport, och den bifogas för att illustrera och förtydliga skälen för respektive utfasning.

fullständigt utträde ur utvecklingssamarbetet upphör det direkta bilaterala engagemanget och de bilaterala relationerna minskar avsevärt. Ett sådant beslut har därför många kännetecken gemensamma med en utfasning.

3.2 Utfasningskategorier i samutvärderingen 2008

Samutvärderingens syntesrapport inleds med en diskussion om kontexten, definitioner av utfasning, olika typer av utfasningar och vilka argument som kan finnas för utfasning av bistånd.

Man skiljer i utvärderingen på olika politiska och sociala situationer i utvärderingens mottagarländer, där de viktiga dimensionerna är graden av utveckling kombinerad med givarberoende. Några av länderna var inte längre beroende av bistånd, och var antingen ett land som även fortsättningsvis var en viktig samarbetspartner (Sydafrika, Indien) eller ett land som är mindre viktigt som framtida partner (Botswana). Här finns också fortsatt fattiga länder med få givare (Malawi), och som en särskild kategori, länder i konflikt eller i en osäker situation (Eritrea).

Genom att kombinera kontexten med de politiska skälen för att avsluta biståndet till ett land föreslår samutvärderingen tre olika typer för avslutning av bistånd:

Typ 1: Avslutning i en akut situation.
Man använder termen force-majeure och syftar på diplomatiskt ansträngda eller oklara situationer, där syftet är att avsluta samarbetet så fort som möjligt.

Typ 2: Avslutning av samarbetet med ett biståndsberoende land och där situationen medger god planering av avslutningen.
Syftet är att uppnå målen för biståndssamarbetet inom en given tidsperiod, särskilt insatsernas hållbarhet, vilket kan vara problematiskt.

Typ 3: Avslutning av samarbetet med ett land som inte längre är beroende av bistånd.
Även här är syftet att uppnå målen för biståndssamarbetet inom en given tidsperiod, men det finns också en avsikt att hitta nya former för fortsatt samarbete.

I utvärderingsrapporten finns nedanstående tabell som visar hur man klassificerat var och en av de fjorton avslutningsprocesser som ingår i utvärderingen:

Tabell 2. Utfasningstyper i samutvärderingens fallstudier[21]

	Botswana	Eritrea	India	Malawi	South Africa
Denmark	Type 3	Type 2	Type 3	Type 1	-
Netherlands	-	Type 2	Type 3	Type 2	Type 3 (aborted)
Norway	Type 3	-	Type 3	-	-
Sweden	Type 3	Type 1	Type 3	-	Type 3

Rapporten betonar *att "beslut om exit är alltid politiska",* och man har funnit fyra olika skäl som angetts för att avsluta biståndet till de olika länderna:

- *Utvecklingsargumentet:* landet kan fortsätta att utvecklas utan bistånd.
- *Styrningsargumentet:* mottagaren är diskvalificerad eftersom man bryter mot uppfattningar om god samhällsstyrning.
- *Vanskötselargumentet:* mottagaren är diskvalificerad eftersom biståndet missköts.
- *Ändrade kriterier för val av samarbetsländer.*

Alla dessa olika kategorier för att karaktärisera avslutning av biståndet förefaller rimliga men de är knappast renodlade; i många fall handlar det om kombinationer av olika argument, och det finns naturligtvis gradskillnader i till exempel biståndsberoende.

Man kan också konstatera att argument och kategorier i de flesta fall anger biståndsgivarens synsätt. Avslutningen av biståndet till Eritrea respektive Malawi anges i tabellen ovan höra till typ 2, dvs en avslutning som medger planering av avslutningsprocessen, men fallstudierna från dessa två länder visar att varken Eritrea eller Malawi hade något val, och processerna dikterades i hög grad av givarlandet. Beträffande Malawi konstaterar utvärderingen att den snabba avslutningen av stödet till lantbrukssektorn var "katastrofalt" eftersom mottagaren hade små möjligheter att på kort tid kompensera bortfallet av utländskt stöd i budgeten.

[21] Sida, Synthesis Report 2008, s 9

3.3 Förslag till generella utfasningskategorier

Kategorier för avslutning av bistånd är naturligtvis inte bara teoretiska konstruktioner. De visar direkt eller indirekt på de alternativ som finns för avslutning och på olika konsekvenser för givare och mottagare, och man kan som exemplen ovan visar dela in utfasningsprocesserna på många olika sätt. Det finns dock många gemensamma egenskaper hos de olika kategorierna, och en mer generell indelning skulle kunna vara följande:

a) En planerad, ordnad process, som följer ett redan ingånget avtal, och insatsen avslutas vid avtalets slutdatum eller när acceptabla resultat har uppnåtts.
b) En förändring av karaktären på samarbetet, där det inte längre kommer att handla om ett stöd från en givare till en mottagare utan rollerna förändras; samarbetet blir snarare ett utbyte av tjänster och erfarenheter, och kategorierna givare och mottagare är mindre relevanta. Samarbetet kan också ha mer kommersiella komponenter. På engelska används termen *transition eller transformation*. På svenska kan ordet övergång vara användbart.
c) En tidigare ej planerad avslutning av samarbetet, nästan alltid på givarens initiativ, av skäl som bestäms av givaren, och avslutningen kan ske på en relativt kort tid. Ingen etablerad, generell term finns för denna typ av avslutning, men termen *utfasning* används oftast.

4 Slutsatser och lärdomar från utvärderingarna

I detta kapitel sammanfattas iakttagelser, slutsatser och lärdomar från de olika utvärderingarna. Tillsammans utgör de svar på den första frågan i inledningen: *Vilka är de dominerande och genomgående lärdomarna från att avbryta eller fasa ut bistånd?*

Utvärderingarna markerar inte tydligt vilka synpunkter som är specifikt från mottagarländerna eller från andra intressenter än givarna. Det som redovisas i rapporterna är snarare olika perspektiv på de iakttagelser som finns i utvärderingarna, och de kan ha mycket skilda konsekvenser för aktörerna. Kapitlets sammanfattningar och citat från de olika rapporterna är utförliga för att visa på både variationen och likheterna i vad utvärderingarna funnit. De viktigaste slutsatserna diskuteras i kapitel 5.

I kapitlet redovisas först vad som enligt utvärderingarna är *typiska egenskaper* hos avslutningsprocessen. Exempel ges på hur utvärderingarna pekar på olika förhållanden som framstår som avgörande för processens effektivitet och som kan påverka insatsernas eller det totala landsamarbetets slutgiltiga resultat. I nästa avsnitt ges synpunkter på avslutningsprocessens *förlopp* i några av utvärderingarna, och i kapitlets sista avsnitt finns andra viktiga lärdomar och rekommendationer i rapporterna.

4.1 Avslutningsprocessens karaktär

De viktigaste erfarenheterna och lärdomarna från utfasningarna av de tre *projekten i Laos och Zambia* sammanfattar Hedlund i tjugofem punkter, men den kanske viktigaste lärdomen, som får ett eget avsnitt i rapporten, var att biståndsprojekt tenderar att skapa sin egen *projektkultur*, som ändrar karaktär under olika faser av genomförandet. Avslutningsperioden får dessutom sin egen ”subkultur”, som påverkar processen och kan ha betydelse för slutresultatet av insatsen. Även om studien endast omfattade tre insatser menar Hedlund att olikheterna mellan dessa tre projekt motiverar generella slutsatser och rekommendationer.

> *”De kvalitativa likheterna tyder på att liknande svårigheter sannolikt uppstår i de flesta utvecklingsprojekt när det externa stödet upphör, om inte avslutningen planeras i förväg. Projekt som finansieras med externt bistånd kan egentligen ses som en social*

arena med ett stort antal involverade aktörer och institutioner, där det externa stödet i form av finansiering och personal ger upphov till vad som kan beskrivas som en tillfällig projektkultur."

"Utfasningen skapar en egen dynamik och egna handlingsmönster bland de berörda institutionerna och aktörerna. När de resurser som tillförs genom projekten successivt minskar och upphör, utvecklas en process av social tillbakagång. Detta tar sig uttryck i osäkerhet, ökade konflikter om knappa resurser och ibland även av apati i mottagargrupper, institutioner och personal."[22]

Utvärderingen betonar på olika sätt att utfasningen måste ses som en separat process, skild från den tidigare genomförandeprocessen. Projektet har redan sin egen sociala dynamik, och den ändrar karaktär under utfasningen samtidigt som aktörerna får delvis andra roller.

Relationerna till landets förvaltning på olika nivåer och till andra nyckelaktörer ändrades också till viss del, och de tre projekt som ingår i studien fattades alla viktiga beslut av givaren.

Den främsta lärdomen i Hedlunds rapport från de tre projekten är att avslutningen av en insats är en delvis annorlunda verksamhet jämfört med genomförandeperioden, och avslutningsperioden måste förstås, planeras och genomföras med denna insikt som bas. Det är inte enbart att stänga av en pågående verksamhet; utfasningen har en egen karaktär.

I *Catterson-Lindahls studie* från Tanzania är den viktigaste slutsatsen att det blir svårt och komplicerat att avsluta ett projekt när den institution som fått stöd saknar finansiell stabilitet. Det var den fortsatta finansieringen som i de flesta fall var huvudproblemet för ett hållbart resultat av projektet, inte att exempelvis kapacitetsutveckling av personal misslyckats.

Det fanns naturligtvis ett antal andra faktorer som spelade in när det gällde hållbarhet och om projektet uppnådde sina mål. Författarna diskuterar sammanlagt tio faktorer som har betydelse för slutresultat, hållbarhet och möjligheten att fasa ut ett projekt på ett rimligt sätt. De är en blandning av inriktning och innehåll i projektet, realism i givarens och mottagarens förväntningar beträffande fortsatt finansiering och kostnadseffektivitet, givarnas "flockmentalitet" (alla givare söker sig till

[22] Hedlund, s 14-15.

samma insatser och det minskar ägarskapet), och brist på konsistens beträffande policies.

En del av dessa faktorer liknar Hedlunds iakttagelse om hur ett projekt skapar en egen ”social arena”, som dessutom ändrar karaktär under genomförandeperioden. Varken givare eller mottagare tycks förstå detta, menar författarna, utan utformar och genomför projektet huvudsakligen enligt en ursprunglig modell eller förändringsteori. En ytterligare komplicerande faktor var att beslut om avslutning nästan alltid var ensidigt – ett beslut av givarparten Sida av skäl som ofta inte hade direkt relevans för den individuella insatsen, till exempel koncentration av biståndet till färre sektorer.

Författarna menar också att dålig uppföljning (*monitoring)* av insatserna försvårade beslut om fortsättning eller utfasning. Dessutom var några av utvärderingarna alltför inriktade på den tekniska delen av projektet eftersom de utfördes av personer med fackinriktning i stället för av personer med professionell uppföljnings- eller utvärderarerfarenhet.

Catterson-Lindahls rapport handlar inte i första hand om utfasningsprocessen utan om hur den ursprungliga utformningen av samarbetet och förändringsteorin hänger samman med tidpunkten och formerna för insatsens avslutning. Beträffande de tolv fallstudierna skiljer studien på måluppfyllelse och långsiktig hållbarhet. Utfasningen och dess konsekvenser blir en sorts konkretisering av de problem eller de framsteg som blev insatsens resultat.

De faktorer som är viktiga kan sammanfattas i följande tre punkter:

- Utformningen av insatsen underskattar ofta de resurser som så småningom behövs hos mottagarpartnern för en lyckad insats, dvs måluppfyllelse och långsiktig hållbarhet.
- Insatsen har oftast en alltför fast utformning och hänsyn tas inte till ändringar i de yttre och inre förutsättningarna för projektets framgång, dvs kontexten respektive den sociala projektdynamik som Hedlunds studie talar om.
- Avslutningsprocessen måste på ett eller annat sätt inkluderas i insatsens utformning från början.

Samutvärderingen från 2008 har liknande synpunkter som Hedlund och Catterson-Lindahl om vad som påverkar utfasningens karaktär, och de sammanfattas i fyra övergripande slutsatser i förordet till samutvärderingens syntesrapport:

- Det är snarare undantag än regel att biståndsprogram lämnas över till mottagarlandet, där det funnits en plan för utfasning med fokus på hållbarhet och utvecklingsresultat.[23]
- Det är mycket sällsynt att själva utfasningsprocessen följs upp på ett noggrant sätt.
- Även om det finns många gemensamma aspekter har varje utfasning specifika egenskaper och utfasningen måste ta hänsyn till just den situationen.
- Trots vad som sägs i Parisdeklarationen om partnerskap och ömsesidighet var utfasningarna i hög grad ensidigt drivna av givarna och tog föga hänsyn till kontexten i mottagarlandet.

Utöver dessa övergripande slutsatser var en ytterligare slutsats i samutvärderingen att det finns ett stort behov av vägledning och anvisningar för hur avslutning av bistånd ska hanteras.

Brittiska *ICAIs utvärdering* av DFIDs hantering av utfasningar skiljer på exit och transition, där den första termen betecknar att samarbetet på landnivå upphör, men visst stöd kan ändå finnas kvar genom olika kanaler. Med transition (på svenska förslagsvis ”övergång”) avses olika former av nytt samarbete när både givaren och mottagaren vill bibehålla relationerna men utan direkt finansiellt stöd.

Utvärderingen fann att i de fall som gällde enbart exit, d v s Vietnam, Kambodja och Burundi, var målsättningen tydlig, och DFID satte upp en klar plan för projektavslutningar och personalminskning. För de länder, där samarbetet skulle fortsätta i andra former, alltså övergångsfallen Kina, Indien, Sydafrika och Indonesien, menar ICAI att planerna blev otydliga. DFID förmådde inte formulera någon klar avsikt med det nya samarbetet utom beträffande Indonesien, där samarbetet skulle inriktas på klimatfrågor.

4.2 Avslutningsprocessens förlopp

Utvärderingarna beskriver utfasningsförloppet på olika sätt, och de sammanfattningar som finns i detta avsnitt är exempel och illustrationer av hanteringen av utfasning. Det finns stora variationer men de ger tillsammans en god bild av centrala komponenter i processens förlopp.

[23] Sida, Synthesis Report 2008, s 5.

I inledningen till utvärderingen av *de tre projekten i Zambia och Laos* betonar Hedlund de många olika processer och intressen som avslutningen av en insats innebär:

> *"Utfasningen av ett projekt är en period i projektcykeln då de externa resurserna successivt minskar och slutligen upphör, samtidigt som aktörer och institutioner i allt högre grad börjar oroa sig för sin framtid. Roller, status, positioner, politiska överväganden samt nya och gamla allianser aktiveras för att hantera de förändrade resurserna. Denna fas i projektcykeln är avgörande för att skapa förutsättningar för ett hållbart resultat av de utvecklingsinsatser som har stöttats med externt bistånd."*[24]

Beträffande utfasningen av lastbilsverkstaden KM-14 i Laos beskriver Hedlund ministeriets inställning till utfasningsprocessen så här:

> *"Transportministeriet och den laotiska ledningen för KM-14-verkstaden gjorde mycket lite för att förbereda en avslutning av biståndet och genomföra en utfasningsprocess. Många laotiska tjänstemän trodde inte att Sida verkligen skulle avsluta sitt tekniska och finansiella stöd till verkstaden."*[25]

I praktiken pågick enligt Hedlund fyra olika utfasningsprocesser för lastbilsverkstaden under de sista två åren:

- Internt på verkstaden gav de utländska rådgivarna personalen en sorts avslutande utbildning, som skulle göra det möjligt att från teknisk synpunkt fortsätta verksamheten som tidigare.
- Inom Sida fortsatte den administrativa processen för att avsluta det tekniska och finansiella stödet till KM-14.
- Sida och de kontrakterade konsulterna fortsatte att försöka hitta en kommersiell partner för ett tänkbart samriskföretag (*joint venture).*
- Inom den laotiska administrationen, "där en passiv anpassning eller motstånd till vad som ansågs vara svenska projektplaner hade fortsatt sedan koordineringskommittén hade upphört att fungera".[26]

Sedan kraftverket i Xeset kommit i drift beslöt Sida att förlänga stödet under ytterligare två år med två svenska rådgivare. Insatsen ändrade

[24] Hedlund, s 2.

[25] Hedlund, s 6–7.

[26] Hedlund, s 7.

därmed karaktär, menar Hedlund, och förvandlades från ett investeringsprojekt till ett tjänsteprojekt för teknisk och administrativ kapacitetsutveckling, vilket samtidigt från Sidas synpunkt, var utfasningsperioden.

EdL såg utbildningen som mycket viktig och relevant, men hade ett helt annat sätt att se på utbildningen och på behovet av fortsatt svenskt stöd.

> *"Utbildningsinsatserna lyckades inte skapa förståelse för behovet av att konsolidera Xeset-projektet. I stället för konsolidering var ledningen för Xeset och EdL mer inriktad på att planera en snabb utbyggnad av ett stort antal nya vattenkraftsprojekt. Följden blev att konsolideringen av befintliga resurser gavs låg prioritet. Kontakterna mellan huvudkontoret och den relativt avlägset belägna anläggningen i Xeset var mycket begränsade. Den centraliserade organisationen gjorde det dessutom mycket svårt för den lokala ledningen i Xeset att fatta beslut, även i triviala frågor."*[27]

När den svenska insatsen definitivt upphörde 1994 minskades utbildningsverksamheten drastiskt, och resultatet blev en besvikelse hos personalen i Xeset, som såg sig övergiven av EdL i Vientiane. EdL lyckades dock så småningom engagera en annan utländsk givare för stöd till fortsatt utbildning, men syftet med detta var oklart.

Utfasningen av de två projekten i Laos tycks alltså ha varit ganska oklara processer med mycket skilda uppfattningar hos givare och mottagare om processens innebörd och genomförande.

Rapporten från *samutvärderingen 2008* anger sju faktorer som hade betydelse för avslutningens förlopp. Den *första* faktorn var hur beslutet om mottagarlandet fick information om att stödet skulle avslutas. Den politiska eller administrativa nivån spelade roll: om informationen kom via en högre befattningshavare togs den emot mer positivt – även om man inte gillade beslutets innebörd. Graden av framförhållningen var naturligtvis också viktig:

> *"Tidiga förvarningar om beslut att avsluta biståndet var ovanliga. I flera fall kom beslutet som en överraskning för mottagarna.*

[27] Hedlund, s 9.

Givaren kommunicerade ofta beslutet som ett fullbordat faktum, och det uppfattades också på detta sätt av partnerlandet."[28]

Den *andra* viktiga faktorn var i vilken utsträckning olika intressenter medverkade i planeringen och genomförandet av avslutningen; ju fler och ju mer desto bättre. Den *tredje* faktorn var tidsperioden för avslutningen; en längre period var bättre och kunde också involvera fler intressenter. De så kallade *force-majeure*-utfasningarna[29] var särskilt problematiska.

"När däremot en realistisk tidsram fastställdes och utfasningen fick ta den tid som krävdes, ägnades större uppmärksamhet åt hållbarhet och åt att begränsa negativa konsekvenser. Detta innebar långsiktig planering, noggranna samråd med samtliga berörda aktörer och en väl fungerande uppföljning av resultaten."[30]

Den *fjärde* faktorn var i vilken utsträckning givarlandet kunde fullgöra sina åtaganden, och det hade också samband med den *femte* faktorn, nämligen hur flexibel givaren kunde vara beträffande avtalslängd och åtaganden för att så bra som möjligt bidra till större hållbarhet i insatsen.

Den *sjätte* faktorn var kapacitet på mottagarsidan för att hantera avslutningen. Utvärderingen drar slutsatsen att givarna sällan försökte bedöma vilken förmåga mottagaren skulle ha för att hantera processen, vilket gjorde att den ofta blev besvärlig. Men man kunde också se att hanteringskapaciteten hos givaren, vilket var den *sjunde* faktorn, också var viktig på ett sätt som inte förutsågs.

"Detta har tre dimensioner: institutionellt lärande om hur biståndsutfasning och omställningar bör hanteras har fått begränsad uppmärksamhet; en utfasning uppfattas ofta som en negativ process där god hantering ger få belöningar; och beslut om utfasning åtföljs ofta av omedelbara personalneddragningar vid ambassader eller, i vissa fall, av att ambassaden stängs."[31]

Med hänsyn till de faktorer som samutvärderingen menade bidrog till en bra avslutningsprocess verkar det rimligt att definiera en lyckad

[28] Sida, Synthesis Report 2008, s 10.

[29] Dvs avslutningar i en akut situation. Se ovan s 18.

[30] Sida, Synthesis Report 2008, s 18.

[31] Sida, Synthesis Report 2008, s 11.

avslutning som en process, där man kunde ta god hänsyn till åtgärder som vidmakthöll uppnådda resultat, dvs hållbarheten, samt att processen genomfördes under en tillräckligt lång tidsperiod och med hänsyn till både mottagarens och givarens intressen.

Brittiska ICAIs utvärdering noterar att det inom DFID fanns från början tvivel på att lärdomar från de olika utfasningsprocesserna skulle kunna utnyttjas för arbetet med övriga länder. Många inom organisationen menade att processerna skilde sig så mycket från varandra att det var meningslöst. Det medförde att DFID inte gjorde några försök att systematiskt etablera lärdomar om utfasning, och inte heller sökte efter lärdomar från andra givare.

ICAI fann tvärtom att det fanns många likheter mellan utfasningarna och att det skulle varit en fördel om man diskuterat tidigare erfarenheter inom DFID och kunnat tillämpa dessa. Inte heller fanns det några försök av DFID att ge vägledning från huvudkontoret till biståndskontoren i de olika länderna. ICAIs slutsats blev att den delen av hanteringen var helt otillfredsställande; i trafikljustermer: röd.[32]

> *"Eftersom det saknades centralt engagemang, systematiskt lärande på landnivå och utnyttjande av erfarenheter vid planeringen av egna utfasnings- eller omställningsprocesser bedömdes DFIDs samlade förmåga att fånga upp och tillämpa lärdomar som otillfredsställande. De likartade utmaningar som återkom i samtliga fallstudier visar att det bristande lärandet bidrog till svagheterna."*[33]

Den övergripande slutsatsen från utvärderingen var att hanteringen var acceptabel endast i vissa avseenden, men *"otillfredsställande"* beträffande de flesta aspekter. Hanteringen som helhet fick en gul/röd signal. Den främsta bristen var avsaknaden av en planerad, väl förberedd process, vilket skapade problem av olika slag.

> *"DFIDs strategi speglade regeringens mål att koncentrera biståndsprogrammet genom att avsluta det bilaterala eller finansiella biståndet till sju länder. Man prioriterade en ordnad utfasning och lyckades i huvudsak uppnå detta mål. Med det tydliga undantaget Vietnam ledde dock bristfällig planering till svagheter inom flera områden, bland annat personalförsörjning,*

[32] ICAI använder en trafikljusmetafor för att markera sina slutsatser om verksamhetens kvalitet.

[33] ICAI, s 33.

kommunikation och relationshantering. Att DFID inte samlade in och spred erfarenheter centralt, trots att landskontoren efterfrågade stöd och vägledning, bidrog till dessa brister.

Vi identifierade också betydande svagheter i planeringen och genomförandet av omställningen. DFID lyckades inte omsätta sina övergripande mål – däribland nya partnerskap kring globala utvecklingsutmaningar – till konkreta mål som kunde vägleda planeringen. Bristfällig kommunikation med partnerländerna om de nya utvecklingspartnerskapens innehåll och syfte skapade osäkerhet om DFIDs avsikter."[34]

Processen tog också mycket olika tid för dessa länder: från 2 år (Indonesien) till i praktiken 10 år (Vietnam). För de flesta övergångsländer tog utfasnings/övergångsprocessen ungefär 4–5 år, men tiden från det formella beskedet om att det tidigare biståndet skulle avslutas blev i de flesta fall betydligt kortare. Oftast menade intressenter i de olika länderna att utfasningen varit alltför snabb.

Slutsatserna i *nederländska IOBs utvärdering* var att utfasningsprocessen i stort sett hade hanterats väl av respektive ambassad, och i de flesta fall hade informationen nått berörda i rimlig tid, men det blev egentligen inga meningsfulla diskussioner eftersom beslutet om utfasning togs innan konsultationer med mottagarländerna och olika intressenter ägde rum. Visserligen kunde Nederländerna infria formella krav i biståndsavtalen, och det fanns vissa möjligheter till budgetanpassningar, men det var inte möjligt att på ett bra sätt ta hänsyn till önskemål och existerande institutionell förmåga hos civilsamhällsorganisationer eller hos landets förvaltning.

Den tid som fanns för mottagarna till anpassning var alltför kort, och den tog inte hänsyn till den normala planeringsprocessen hos givarens samarbetspartners eller till den tid det tog att hitta nya finansieringsmöjligheter. Den viktigaste slutsatsen var att man genomförde en utfasning utan att beakta dess konsekvenser, och det innebar att resultaten av de investeringar som hittills gjorts genom de olika biståndsinsatserna inte kunde säkerställas.

En annan slutsats var att ambassaderna fick mycket litet stöd hemifrån. I den utsträckning man fick anvisningar och råd handlade dessa huvudsakligen om att göra en realistisk utfasningsplan och att skydda

[34] ICAI, s iv.

nederländska intressen, inte att ta hänsyn till mottagarens intressen och deras förmåga till anpassning.

> *”Även om den officiella motiveringen för omläggningen av politiken var att öka biståndets effektivitet var ministeriets faktiska ambition att lämna snabbt, utan att skada Nederländernas anseende.”*[35]

Antagandet att andra intressenter skulle ta över de nederländska insatserna var inte realistiskt, och man glömde att ta hänsyn till andra givares existerande planer och redan fastställda budgetar.

Utfasningarna kan också betecknas som ett politiskt misslyckande:

> *”Den politiska dimensionen av det nederländska utträdet ägnades dessutom begränsad uppmärksamhet. Detta gällde särskilt i de länder där Nederländerna stängde sin ambassad, men även i Tanzania. Den politiska signal som sändes genom ett snabbt tillbakadragande från en betydande, ofta ledande bilateral givare under flera årtionden, underskattades.”*[36]

Rapporten från DEval konstaterar att kontexten för utfasningarna är mycket olikartade och därför får de olika förlopp. Skillnaderna beror i första hand på om det är ett land med minskad fattigdom eller ett land som fortfarande är biståndsberoende. I det senare fallet pekar materialet på att stor omsorg måste ägnas åt att förbättra bärkraften i uppnådda resultat. Särskilt i politiskt instabila länder är det viktigt att ha en tydlig tidplan, men att samtidigt vara flexibel och på förhand planera alternativa utfasningsstrategier.

Detta kan tyckas som självklarheter, men DEval-rapporten menar att genomgången tyder på att givarländerna ofta inte uppfattat förutsättningarna på rätt sätt och snarast haft en sorts standardmodell för planeringen.

De studier DEval har granskat betonar att en utfasning måste planeras omsorgsfullt och så tidigt som möjligt. Ofta har aktörerna använt termen ”strategi”, men innebörden i detta begrepp varierar stort och tycks ibland

[35] IOB, s 66.

[36] IOB, s 18.

bara varit en etikett; planeringen blev inte särskilt strategisk. I rapporten nämns några önskvärda, grundläggande delar i en utfasningsstrategi:

> *"...flexibilitet i utfasningsprocesserna, hänsyn till landets särskilda förutsättningar och partnernas behov, säkerställande av att alla överenskommelser mellan givaren och partneraktörerna dokumenteras skriftligt samt, slutligen, att tillräcklig tid avsätts för utfasningsprocessen. I praktiken är emellertid såväl övergripande som specifika strategier för utfasning ovanliga, och om sådana över huvud taget existerar återfinns de i regel endast på givarsidan."*[37]

Förutom att strategierna, som framhålls i citatet ovan, oftast är utformade i ett givarperspektiv, begränsas möjligheterna att formulera en användbar och realistisk utfasningsstrategi av att utfasningarna oftast är politiska beslut och måste genomföras på alltför kort tid.

I förberedelserna för utfasningen betonar de flesta rapporter som DEval granskat att kontakten mellan givare och mottagarland och med olika aktörer/intressenter har en avgörande betydelse, och att information om ett utfasningsbeslut bör ske på en hög politisk nivå. Det är också viktigt att informationen sker tidigt för att ge intressenterna möjlighet att göra egna förberedelser för en framtida situation utan externt stöd, och att skilja mellan olika intressenter, som kan ha skilda förutsättningar och uppfattningar om utfasningens konsekvenser. De två viktigaste aspekterna är flexibla tidsplaner och en stegvis överlämning av insatser till samarbetspartners och till andra givare.

4.3 Andra viktiga lärdomar och rekommendationer

Som nämnts tidigare sammanfattar Hedlund de viktigaste erfarenheterna och lärdomarna från utfasningarna av de tre *projekten i Zambia och Laos* i tjugofem punkter, och utöver lärdomen att biståndsprojekt tenderar att skapa sin egen projektkultur, som nämnts tidigare, är några andra viktiga slutsatser i rapporten:

- Inget av de tre projekten hade i sina ursprungliga projektdokument ens en rudimentär analys av konsekvenserna eller förväntade

[37] Lücking m fl, Summary, s xi.

reaktioner bland lokala aktörer eller institutioner om framtida minskningar eller att projektets finansiering skulle upphöra.

- Besluten om att avsluta projekten baserades huvudsakligen på budgetöverväganden och inte på en analys fokuserad på kvalitativa aspekter av hållbarheten hos projektaktiviteterna.
- De lokala mottagarna eller projektpersonalen hade inte något inflytande på besluten om när och av vem utfasningsprocessen skulle planeras och genomföras. Dessa beslut initierades och verkställdes av givarorganisationen.
- Samtliga tre projekt speglar behovet av att ha ett projektdokument specifikt för utfasningsprocessen. Men ett sådant projektdokument är förmodligen av litet värde om det sammanställs av externa konsulter med begränsad kulturkompetens och lite samråd med viktiga intressenter i processen.
- Samtliga tre projekt klagade på politisk inblandning, antingen på central eller på lokal nivå, om möjligheterna att skapa hållbara verksamheter. De tre projekten speglar mycket tydligt behovet av att konstruktivt involvera olika nivåer av politiska institutioner som diskuterar utfasningsprocessen och hållbarheten för projektens verksamheter.[38]

I rapportens avslutande kapitel formulerar Hedlund ett antal ”Riktlinjer” för en bra utfasningsprocess. En första rekommendation är att anvisningar måste finnas i det ursprungliga projektdokumentet för när avslutningsperioden ska påbörjas. Avslutningen bör ta upp till tre år för en normal insats. En särskild utfasningsplan ska upprättas och vara en utgångspunkt för löpande konsultationer med olika intressenter.

En radikal, ytterligare rekommendation är att utfasningen bör hanteras av ett särskilt ”*quality team”,* som är oberoende från den hittillsvarande projektadministrationen. Denna grupp bör helst rekryteras redan innan utfasningen påbörjas för att på ett oberoende sätt bedöma när utfasningen ska inledas.

Hedlund motiverar dessa steg på följande sätt:

> *”Den projektgenomförande administrationen och de lokala programansvariga har sällan möjlighet att samla information om och analysera lokal kultur, förändringar i administrativa*

[38] Hedlund, s 15–17.

traditioner eller vilken betydelse övergripande samhällsförändringar har för projektets resultat. Sedvanliga årliga översyner ger normalt inte tillräckligt utrymme för en fördjupad analys av dessa processer. Följden blir att ingen av dessa institutioner i praktiken har kapacitet att rekommendera att ett projekt avslutas och att en utfasningsperiod inleds. Den traditionella organisatoriska strukturen för ett projekt behöver därför anpassas för att kunna möta kraven på en ordnad utfasningsprocess."

"Därför bör en oberoende grupp, där minst en lokal och oberoende expert ingår, knytas till varje projekt på lång sikt redan från projektets början. Gruppen bör genomföra regelbundna utvärderingar två gånger per år inom projektområdet, bland lokala samhällen och offentliga institutioner."[39]

ICAI-rapporten har en intressant översikt av tidigare studier av hur bistånd avslutas eller omformas. Många av lärdomarna kommer från samutvärderingen 2008, men man har också inkluderat erfarenheter från andra studier. Man fann att följande faktorer eller omständigheter bidrog till lyckade övergångar eller avslutningar:[40]

- Avsätt tillräckligt med tid och undvik en standardiserad tidsram – varje landkontext är unik.
- Kommunicera öppet och i god tid, med tidiga signaler om kommande beslut så att mottagarlandet kan förbereda sig tillsammans med givaren.
- Beslut om utträde bör kommuniceras på hög nivå och i nära samarbete med ambassaden.
- Processen bör vara öppen och deltagarorienterad och involvera centrala aktörer på både givar- och mottagarsidan samt ge tillräcklig tid för gemensam planering och förhandling.
- En decentraliserad hantering ger landkontoren flexibilitet att anpassa processen till lokala förhållanden.
- Pågående åtaganden bör fullföljas i enlighet med grundläggande partnerskapsprinciper.

[39] Hedlund, s 20.

[40] ICAI, s 12.

- Givaren bör ha möjlighet att anpassa budgeten, även om detta innebär att frångå en strikt naturlig utfasning, för att stärka hållbarheten.
- Katalytisk finansiering bör användas för att säkerställa att begränsade återstående resurser får största möjliga effekt.
- Bedöm partnerlandets institutionella kapacitet att hantera utfasningen.
- Behåll erfaren internationell och lokal personal under hela utfasningsprocessen för att säkerställa kontinuitet i relationerna med viktiga partnerinstitutioner.
- Säkerställ god samordning mellan berörda myndigheter i givarlandet.

DEval-rapportens lärdomar är formulerade som svar på två frågor:

1. Var finns luckor i kunskapen om hur utfasningsprocesserna i det bilaterala utvecklingsbiståndet bör utformas?
2. Vilken belagd empirisk kunskap finns tillgänglig om utfasningsprocesserna i det bilaterala utvecklingsbiståndet? Och är denna kunskap tillämpad?

Beträffande den första frågan menar DEval-rapporten att tidigare studier av utfasning har i alltför stor utsträckning inriktats på individuella fall och alltför lite sökt efter mer generella lärdomar från olika vinklar såsom mottagarländernas geografiska placering, sektorspecifika faktorer eller biståndsformer och kanaler.

Kunskapsgapet gäller även aktörernas perspektiv: i alltför stor utsträckning granskas utfasningarna från givarnas synpunkt. Ramen eller kontexten för en utfasning analyseras inte tillräckligt, och det ges inte heller tillräcklig tid för att anpassa en utfasningsprocess till de specifika förutsättningar som gäller.

> *”Det står också klart att utformningen av en utträdesprocess måste anpassas till de specifika förutsättningarna i varje enskilt land och till partnernas behov. Det finns ett särskilt behov av mer kunskap om överlämnande till andra givare. Sambandet mellan utträdesprocesser, hållbara resultat, bevarade partnerskap och erfarenhetsutbyte behöver också stärkas.”*[41]

41

Den andra frågan ovan gäller vilka kunskaper som redan finns tillgängliga och om dessa tillämpas i praktiken på utfasningar. Det finns exempel på välplanerade utfasningar, menar DEval-rapporten, men ett problem är att sådana planer nästan alltid har utformats av givarsidan. En tydlig lärdom är att mottagarsidan måste vara med i planeringen av en utfasning, och att olika lokala aktörer ska inkluderas från början. Planeringen måste också vara flexibel och realistisk när det gäller kapacitet hos mottagaren att hantera insatsen under och efter utfasningen.

4.4 Åtta slutsatser

Utvärderingarnas viktigaste slutsatser kan sammanfattas i åtta punkter:

1. *De utvärderingar som behandlas i översikten visar en stor samstämmighet beträffande lärdomar och slutsatser*
2. *Slutsatser och lärdomar från existerande utvärderingar av utfasningar tillämpas inte när nya utfasningar görs*
3. *Biståndsprojekt och program skapar en egen social "scen" med delvis egna normer och relationer*
4. *Utfasningarna sker på givarens villkor*
5. *Det ges sällan tillräcklig tid för en bra utfasning*
6. *Utfasningsprocessen utformas sällan med omsorg om fortlevnad och bärkraft i genomförda insatser*
7. *Synpunkter från intressenter, särskilt civilsamhällets organisationer, får liten uppmärksamhet och utfasningens konsekvenser för dessa beaktas sällan*
8. *Det finns exempel på utfasningar som bedöms vara bra, men då gäller omdömet i huvudsak administrativa aspekter snarare än bärkraften och fortlevnaden i genomförda insatser*

Dessa slutsatser diskuteras i kapitel 5.

5 Slutdiskussion

5.1 Reflektioner kring de åtta slutsatserna

De utvärderingar och översikter om utfasningsutvärderingar som sammanfattas i föregående kapitel spänner över 30 år. De täcker utfasningar av både projekt och landprogram och av bistånd till många olika mottagarländer och från många bilaterala givare. Slutsatserna om utfasningarnas kvalitet och de lärdomar som bör tillämpas på framtida utfasningar är påtagligt samstämmiga, men det tycks som om dessa erfarenheter inte når fram trots att flera av utvärderingarna är 10 år och äldre. Misstagen upprepas i stor utsträckning.

De idéer som Hedlund framför i sin rapport från de tre projekten i Laos och Zambia om projektkultur, att insatserna skapar en ”social arena”, och att utfasningsprocessen skapar en egen subkultur förefaller giltiga. Liknande synpunkter finns även i andra utvärderingar. Slutsatsen blir att de förutsättningar och förhållningssätt som var rimliga och fungerade när projektet eller programmet utformades måste omprövas under genomförandet och inför en utfasning från både givarens och mottagarens synpunkter. Det är inte självklart att den förändringsteori som styrde insatsen från början är giltig, och avslutningen är delvis en annan sorts verksamhet än vad som pågick under genomförandefasen.

Två genomgående lärdomar kan möjligen förklara att misstagen upprepas när bistånd avslutas. Den ena är att utfasningarna i stort sett alltid sker på givarens initiativ och villkor; skälen för utfasningen är i första hand i givarens intresse. Mycket sällan sker utfasningen därför att givare och mottagare är överens om att projekt och program uppnått sina mål, har rimlig bärkraft och kan fortsätta på egen hand, eller därför att mottagarlandet vill avsluta eller omforma biståndet.

Den andra genomgående lärdomen är att utfasningarna sällan planeras i tillräckligt god tid för att både givare och mottagare ska kunna vidta åtgärder som bevarar uppnådda resultat och säkerställer projektens/programmens bärkraft. De argument som finns i flera av rapporterna för att planera utfasningen tidigt eller redan i början av ett projekt eller program är giltiga därför att det bör finnas beredskap för att en insats kan ändra karaktär och aktörerna kan få en annan inställning till inriktningen av insatsen.

I en sammanfattning och analys 2012 av hela det avslutade svenska biståndet till Sri Lanka, Laos och Vietnam[42] diskuterar författarna kriterier för avslutning av bistånd och föreslår ett antal frågor som bör ställas beträffande avslutning eller fortsättning av bistånd till ett land. Författarna anknyter till samutvärderingen från 2008 och betonar betydelsen av att ha en bra plan för att hantera utfasningar.

> *”En systematisk utfasning förutsätter en ändamålsenlig plan för ledning och styrning. När beslut har fattats om att avsluta utvecklingssamarbetet med ett land är planeringen och genomförandet av utfasningen avgörande.”*
>
> *”Det är viktigt att strategier för utfasning, som omfattar dessa åtgärder, utarbetas redan när utvecklings-samarbetet med ett partnerland inleds och därefter ses över regelbundet.”*[43]

Biståndsgivarnas regler och anvisningar för utfasning, i den mån de existerar, tycks mest vara inriktade på administrativa och avtalsstyrda åtgärder. Att döma av det sammanfattade materialet följs sådana anvisningar, men *innehållet* i projekt och program får liten uppmärksamhet. Flera av utfasningsutvärderingarna konstaterar att förvånansvärt lite tid och kraft ägnades åt att säkerställa bärkraften hos pågående projekt och program. Det fanns dålig insikt eller ingen beredskap för de speciella åtgärder och ändringar i projektplanerna som krävdes för detta.

Ett undantag från slutsatsen att utfasningsprocessen inte får tillräcklig uppmärksamhet är Danidas vägledning för utfasning av bilateralt bistånd från 2015[44], som citerades tidigare i kapitel 3. Den kan läsas som en sammanfattning av de viktigaste erfarenheterna från utvärderingar av biståndsutfasning, framför allt från samutvärderingen 2008 och en senare dansk uppföljning av utfasningarna i Zambia, Nicaragua och Benin. Det är en praktisk guide, som innehåller konkreta anvisningar om den administrativa processen, men också råd om mer långsiktiga överväganden beträffade avslutning av bistånd.

Vägledningens viktigaste punkter gäller betydelsen av god planering, att ge nödvändig tid för utfasning och vikten av information och samråd

---

[42] M McGillivray, A Pankhurst, D Carpenter: *Long-Term Swedish Development Co-operation with Sri Lanka, Vietnam and Laos. Synthesis of Evaluation Study Findings.* Sida Evaluation 2012:4.

[43] McGillivray m fl, s 58–59.

[44] Danida, 2015.

med landets myndigheter och övriga intressenter. Biståndssamarbete är visserligen till stor del en teknisk och administrativ verksamhet, men vägledningen betonar att utfasning av bistånd är ett politiskt beslut, och att det sällan bara finns ett skäl till ett sådant beslut.

> *”Ett beslut att avsluta ett bilateralt utvecklingssamarbete är alltid politiskt och styrs nästan alltid av politiska överväganden i givarlandet.”*
>
> *”...det finns sällan ett enda motiv till att avsluta utvecklingssamarbetet med ett land.”*[45]

Den danska guiden menar att de studier som gjorts tydligt visar att det är svårt att genomföra en bra och välordnad utfasning och att goda utfasningar tar lång tid, minst 3–4 år. De danska utfasningar som har snabbgranskats i guiden har tagit 2,5 till 3,5 år, men även detta anses vara för kort tid. Ett mycket lyckat exempel är utfasningen av samarbetet med Vietnam – men den pågick under åtta år.

I många biståndsprojekt engageras inte bara statliga myndigheter utan också civilsamhällets organisationer som genomförandepartner. Utvärderingarna visar att dessa organisationer ofta ignorerades vid en utfasning. Deras verksamhet drabbades eftersom alternativ finansiering till pågående verksamhet saknades.

Likartade problem som beskrivits för bilateralt biståndssamarbete uppstår när internationella NGOer skär ner sin verksamhet och lokala organisationer påverkas. Detta har uppmärksammats av bland annat INTRAC[46,47] och tidigare av USAID.[48]

Svaret på den första frågan i översiktens inledning – *Vilka är de dominerande och genomgående lärdomarna från att avbryta eller fasa ut bistånd?* – ges alltså i de åtta slutsatserna. Två av de viktigaste lärdomarna var att det fanns en dålig insikt om vad en utfasning innebär i praktiken och att givarna, som i stort sett alltid bestämmer tidpunkt och förmodat förlopp för utfasningen, inte tar hänsyn till den sociala dynamik som finns i

---

[45] Danida, s 3.

[46] INTRAC - International NGO Training and Research Centre.

[47] Hayman, R: *NGOs, Aid Withdrawal and Exit Strategies.* Journal für Entwicklungspolitik XXXI:1-2015. s 48–64.

[48] Martin, A: *Stopping at Success: Transitioning to Locally Led Development*. ISSUE Paper January 2020, USAID.

insatsen och som ändrar karaktär när utfasningen inleds. En tredje viktig lärdom var att utfasningens tidpunkt och karaktär kan påverka hållbarheten hos de insatser som stödet gällt, och en utfasning måste planeras i god tid för att ge möjlighet för aktörer i samarbetslandet till egen planering och anpassning.

5.2 Utfasningarnas konsekvenser

Den andra frågan som ställdes i början av denna rapport – *Vilka blev de kortsiktiga och sannolika långsiktiga konsekvenserna av utfasningarna?* – kan endast delvis besvaras med de refererade utvärderingarna och översikterna som bas. Utvärderingarna var i första hand inriktade på utfasningsprocesserna och inte på de långsiktiga följderna av utfasningen.

De direkta följderna berörs i viss utsträckning, och man pekar på svårigheterna för mottagaren att konsolidera resultaten eller fortsätta med egen finansiering eller med hjälp av andra givare när utfasningsperioden är för kort. Mottagarlandet har sin egen budgetprocess och ledtider på mindre än ett eller två år innebär problem med att finna ny finansiering. Likaså har andra givarländer i de flesta fall bundit upp sina resurser på andra projekt och kan inte ändra inriktning med kort varsel – om en givare överhuvudtaget är intresserad av nya insatser.

De problem som kan uppstå för personal eller lokala organisationer har också berörts i sammanfattningarna. Den speciella ”sociala arena” som projekten och programmen ofta skapar kan drastiskt förändras vid en utfasning. Exempel på hur mottagarorganisationer inte förstått utfasningens följder utan till och med planerat en utvidgning av verksamheten har också beskrivits.

Frågan om långsiktiga konsekvenser kan delvis besvaras med hjälp av exempelvis de landprogramutvärderingar som bland annat Sida har genomfört när biståndet till ett land avslutats, men den frågan faller utanför ämnet för denna kunskapsöversikt.

5.3 Varför är utvärderingar av hur bistånd avslutas sällsynta?

I rapporten om avslutningen av de tre projekten i Zambia och Laos konstaterar Hedlund att det finns förvånansvärt få studier om hur projekt avslutas trots att processen är mycket viktig och ganska

komplicerad. Han noterar att avslutningsprocessen inte ens nämns i Sidas dåvarande Metodhandbok[49] eller i den då nyligen införda insatshanteringsproceduren ROPPS[50]. Han funderar över orsaken till detta:

> *"Kanske är detta ämne inte särskilt glamoröst i jämförelse med planeringen av nya utvecklingsprojekt? Eller är processen så komplex att den inte har tilldragit sig utvecklingsforskarnas eller biståndspraktikernas uppmärksamhet?"*[51]

Även i Catterson-Lindahls rapport *The Sustainability Enigma*[52] påpekar författarna att det finns mycket få studier av hur bistånd avslutas, och att det är en allvarlig brist att så lite uppmärksamhet har ägnats åt denna fråga. Att utfasningsprocessen försummas i planeringen av en insats innebär både att viktiga förutsättningar för insatsens långsiktiga resultat ignoreras, och att man förenklar hanteringen av samarbetet på ett farligt sätt.

Den brittiska utvärderingen från ICAI nämner också att det fanns mycket få studier av utfasningsprocesser, och att DFID inte hade någon etablerad standard för att avsluta eller ändra karaktären på bilateralt stöd. Det interna DFID-dokumentet för vägledning var flera år gammalt och begränsades till enbart formella procedurer.

Ännu många år efter Hedlunds konstaterande om det lilla antalet utvärderingar av utfasning finns mycket få sådana utvärderingar, och man kan som Hedlund fundera över orsaken. Två möjliga förklaringar kan hämtas bland lärdomarna i de refererade utvärderingarna. Den ena är bristen på insikt om att biståndsprojekt är en form av sociala arenor som också förändras när en utfasningsprocess inleds. Den andra lärdomen är att den ursprungliga förändringsteorin för en insats sällan ändras och uppföljning och eventuella utvärderingar tar kanske inte tillräcklig hänsyn till hur kontexten förändras. Dessa två lärdomar hänger naturligtvis samman, och de kan möjligen förklara bristen på intresse för utfasningen såsom en egen process, värd att utvärdera.

---

[49] Sidas Metodhandbok 90.

[50] Ett system för insatsplanering och uppföljning som användes av Sida under 1990-talet och några år senare. Förkortningen ROPPS står för Resultatorienterad planering, projektstyrning och självvärdering.

[51] Hedlund, s 2.

[52] Catterson och Lindahl, 1999.

5.4 Är utvärderingarnas slutsatser och lärdomar relevanta idag?

Utvärderingarna som sammanfattats i denna rapport har genomförts under en period av 30 år. Den omorientering i biståndet som skedde under denna period med betoning av gemensamma värderingar (till exempel milleniemålen och SDGs[53]), bättre dialog mellan givare och mottagare (Parisdeklarationen) och en strävan mot större givarsamordning tycks inte på något tydligt sätt ha förändrat utfasningsprocesserna.

De senaste årens utveckling har resulterat i mer påtagliga förändringar av biståndskartan med Kina och Ryssland som mer framträdande aktörer, med många tidigare mottagare som ändrat status till medelinkomstländer, mer aktiva mottagarländer med en kritisk hållning till biståndet och givarländernas traditionella roll, samt en minskning av både bilateralt och multilateralt bistånd, där det tycks finnas en tendens att givarna i större utsträckning än tidigare betonar sina egna intressen som argument för utfasning.[54]

Den allmänna neddragningen av biståndet, som oftast skett hastigt, gör det sannolikt att översiktens slutsatser om utfasning på givarens villkor och på alltför kort tid fortfarande är tillämpliga. Sveriges avslutning av biståndet till ett stort antal länder under 2025 och 2026 är ett tydligt exempel.[55] Om mottagarländerna nu försöker göra sig mindre beroende av bistånd och vill försöka nå sina utvecklingsmål med egna resurser, behövs sannolikt längre, och inte kortare tid för anpassning och planering eftersom länderna har sina egna budgetprocesser och kan behöva ompröva sina utvecklingsmål. Det förefaller därför troligt att kunskaps-översiktens slutsatser och lärdomar fortfarande är relevanta.

---

[53] Sustainable Development Goals.

[54] Se t ex S. Klingebiel – A. Sumner: *Competing Visions, Shifting Power: Key Challenges for Global Development in 2026.* IDOS Policy Brief 36/2025 och M. Simpson: *Stepping back and stepping up: adjusting to the international aid regime.* The Round Table, 1–34. 2026 doi.org/10.1080/00358533.2026.2641777.

[55] EBAs rapport 2026:02 (I. Tvedten – I. Ternström – J. J. Macuane: *Flexible and long-term? Sweden's aid and exit in Mozambique, 2005-2026*), bedömer även utfasningsprocessen, och slutsatserna pekar i samma riktning som övriga utfasningsutvärderingar. (Kunskapsöversikten slutfördes innan Moçambiquerapporten publicerades och utfasningen i Moçambique är därför inte inkluderad.)

Referenser

DANIDA: *A Guidance Note on Country Exit from Bilateral Development Cooperation.* Köpenhamn. Mars 2015

Catterson, Julie - Lindahl, Claes: *The Sustainability Enigma. Aid dependency and the phasing out of projects. The case of Swedish aid to Tanzania.* EGDI, Almqvist & Wicksell International, Stockholm, 1999.

Hedlund, Hans: *The phasing out of aid programmes: Experiences and guidelines.* Development Studies Unit, Department of Social Anthropology, Stockholm University, 1994.

Hayman, R: *NGOs, Aid Withdrawal and Exit Strategies.* Journal für Entwicklungspolitik XXXI:1-2015, s 48-64.

ICAI, Independent Commission for Aid Impact (UK): *When aid relationships change: DFID's approach to managing exit and transition in its development partnerships.* A performance review. November 2016.

IOB Evaluation (The Netherlands): *The gaps left behind. An evaluation of the impact of ending aid.* July 2016.

Klingebiel, S - Sumner, A: *Competing Visions, Shifting Power: Key Challenges for Global Development in 2026.* IDOS Policy Brief 36/2025.

Lücking, K. - Eppler, M. - Heinelt, M.S.: *Exit-Prozesse in der Entwicklungszusammenarbeit.* Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn, 2021.

Lücking, K. - Eppler, M. - Heinelt, M.S.: *Exit Processes in Development Cooperation.* Summary in English. DEval, Bonn, 2021.

McGillivray, M - Pankhurst, A - Carpenter, D: *Long-Term Swedish Development Co-operation with Sri Lanka, Vietnam and Laos. Synthesis of Evaluation Study Findings.* Sida Evaluation 2012:4.

Martin, A: *Stopping at Success: Transitioning to Locally Led Development.* ISSUE Paper January 2020, USAID.

OECD: *Cuts in official development assistance: OECD projections for 2025 and the near term.* OECD Policy Briefs, No. 26, OECD Publishing, Paris, 2025

Sida: *Managing Aid Exit and Transformation. Synthesis Report*[56]. Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa. A joint evaluation by Sida,

[56] Utöver *Synthesis Report* och *Summary* finns separata rapporter från de fem länderna som ingår i utvärderingen.

Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad. May 2008. Sida Evaluation 2008:1.

Sida: *Managing Aid Exit and Transformation. Summary Report.* May 2008. Sida Evaluation 2008:2.

Simpson, M: *Stepping back and stepping up: adjusting to the international aid regime.* The Round Table, 1–34. 2026. doi.org/10.1080/00358533.2026.2641777.

Appendix

Utfasningskategorier och deras egenskaper i Danidas vägledning för avslutning av bistånd[57].

Figure 1: Exit Typology – guiding the phase-out process

Type of Exit	Explanation	Partner Country Context	Realised exit
Exit as transformation of relations	The "Graduation" argument: the recipient can manage development cooperation.	Opportunities for Danish business are substantial. *Examples: Vietnam (2008/2015), India (2000/2005).* Limited commercial for Danish business. *Example: Bhutan (2011/2014).*	Phase-out over long period with focus on sustainability and gradual phasing-in of commercial relations; Representation remains. Natural phase-out with no specific measures or transition; focus on sustainability; Representation closes.
Exit as part of administrative downsizing with closure of representations	The "Revised Criteria" argument: the criteria for selecting partner counties are changed, e.g., geographical concentration.	With a limited number of development partners and limited private financial flows. *Examples: Eritrea (2002/2005), Benin (2011/2014).* With many partners and/or access to other sources of financing. *Example: Zambia (2011/2013)*	Phase-out within a given period with focus on achievement of outputs. Phase-out within a given period with focus on achievement of outputs. Commercial relations not much developed.
Exit as crisis management	The "Governance" argument: The recipient is disqualified due to perceived violations of e.g. basic democratic and human rights standards. The "Mismanagement" argument: The recipient is accused of mismanaging of aid. The "Security" argument: Security deteriorates substantially, costs of security beyond acceptable levels.	With a limited number of partners. *Example: Nicaragua (2010/2011)* With many partners and continued bilateral relations. *Example: Zimbabwe (2002/2003)* Wide-spread corruption and unwillingness to handle specific corruption cases appropriately. *Example: Malawi (2002/2002)* Fragile poor country with security problems and a limited number of partners; no full exit. *Example: Niger (2013/2014)*	Accelerated exit with attempts to advance the closing date and/or frontload disbursements. Accelerated exit with no frontloading but with possibilities of re-entry. Cancellation of contracts just winding up administratively. No focus on sustainability. Programme ´re-designed´ through delegated cooperation.

Review of various Danish exits from priority countries based on the joint evaluation (op.cit.), internal reports, and interviews with staff.

[57] Danida, s 4.