

Verksamhetsstrategi

Detta dokument beskriver verksamhetsstrategin för Expertgruppen för biståndsanalys (EBA). Strategin beskriver verksamhetens långsiktiga inriktning samt arbetet framöver. Vidare presenteras EBA:s kriterier för prioriteringar av studier. Verksamhetsstrategin utgör en utgångspunkt för EBA:s arbete, men EBA är mycket öppen för och intresserad av synpunkter utifrån på frågeställningar som bör belysas och studier som bör genomföras. Strategin revideras årligen.

Utgångspunkten för EBA:s arbete är kommittédirektiven (dir 2013:11). Enligt direktiven ska EBA utvärdera och analysera Sveriges internationella bistånd för att på så vis utveckla biståndet och bygga upp en långsiktig kunskapsbas av hög kvalitet. EBA har till uppdrag att beställa, sammanställa, genomföra och kommunicera utvärderingar, analyser och studier om biståndets genomförande, resultat och effektivitet. Genom detta arbete ska EBA bidra till att bredda och fördjupa underlaget för en kontinuerlig utveckling av biståndspolitik.

Verksamhetens långsiktiga inriktning

Målet för EBA:s verksamhet är att bidra till att utveckla Sveriges internationella bistånd och bygga upp en kunskapsbas av hög kvalitet. Vad är den samlade kunskapen från forskning, utvärdering och beprövad erfarenhet om hur bistånd bör inriktas, genomföras och utvärderas? Hur förhåller sig internationella överenskommelser och normer som Sverige åtagit sig att följa till denna kunskap? Vi ska bidra med saklig information, kritisk analys och nya perspektiv. Vårt fokus ska vara på för biståndet principiellt viktiga och prioriterade frågor. De studier¹ som EBA låter genomföra ska ha sådan karaktär att de kan påverka politiska beslut framför allt i Sverige, men även internationellt. Vi ser som vårt primära uppdrag att förbättra biståndet, men även att sätta in biståndsfrågor i ett bredare sammanhang och att lyfta fram vad som kommer efter biståndet. Våra studier ska vara framåtblickande, men i lärande syfte är det nödvändigt att även blicka bakåt och analysera dagens bistånd.

EBA:s studier genomförs normalt av personer som själva har lämnat förslag till dem, spontant eller efter en intresseförfrågan. Författarna står självständigt för analys, slutsatser och rekommendationer. Att författaren har ett tydligt ägarskap över studien är viktigt för kvaliteten och bidrar också till att flera perspektiv på biståndet belyses. Kvaliteten på rapporterna granskas av expertgruppen som avgör vilka som publiceras.

¹ Vi använder studier som ett samlingsnamn på de projekt som EBA låter genomföra, dvs. studier omfattar såväl utvärderingar som analyser och andra typer av kunskapsunderlag.

Olika metoder används för att finna författare till EBA:s rapporter. Genom omvärldsbevakning identifierar EBA personer som har en kunskap som är relevant för svenskt bistånd och kontaktar dem för att efterhöra intresse att skriva för EBA. Vissa frågeställningar lämpar sig för utlysning. Därtill finns ett behov att kartlägga det svenska biståndet. Sådana studier kan genomföras av EBA:s kansli eller upphandlas.

En viktig del av EBA:s arbete är att upprätthålla ett aktivt nätverk med ledande organisationer som analyserar och utvärderar biståndet. EBA kommer att samarbeta med andra aktörer i de fall det bedöms relevant och effektivt för studiernas genomförande.

En annan viktig del är att förmedla kunskap och skapa forum där olika aktörer kan delta i en diskussion om biståndet.

Övergripande frågeställningar

Biståndsområdet är omfattande. Det spänner över flera samhällssektorer och omfattar ett stort antal länder och organisationer. Därför behöver biståndet belysas från många håll och angripas från såväl givarlandets som mottagarlandets perspektiv.

Biståndets roll i ett bredare sammanhang, som en del i den globala utvecklingen, får inte heller glömmas bort. En viktig frågeställning är vilken roll biståndet ska spela i finansiering av utvecklingsmålen. Det offentliga biståndet är endast ett verktyg för att bidra till fattigdomsbekämpning och en hållbar utveckling. Många utmaningar av relevans för människor i låginkomstländer är globala frågor som måste hanteras bortom ett enskilt lands gränser och med resurser utanför den nationella biståndsbudgeten.

På ett övergripande plan kan frågeställningar indelas i tre kategorier; de som rör

- biståndets motiv och inriktning
- biståndets genomförande
- biståndets resultat

Biståndets motiv och inriktning

I denna kategori finns för det *första* frågeställningar som rör den övergripande *inriktningen på svenskt bistånd*. Vilken kunskap finns om frågor såsom: Hur kan bistånd förbättra levnadsvillkoren för människor som lever i fattigdom och förtryck? Hur ska knappa resurser användas på bästa sätt, t.ex. hur bör fördelningen humanitärt bistånd/utvecklingsbistånd se ut och till vilka länder bör bistånd ges? Ges svenskt bistånd enligt rådande kunskap om hur bistånd bör inriktas? Hur har fördelningen av resurser på olika områden som t.ex. utbildning, demokrati, hälsovård m.m. motiverats och vad styr biståndets inriktning i praktiken. Hur kan det offentliga biståndet samordnas med övriga finansieringskällor, t.ex. bistånd som ges av privata aktörer och insatser som görs inom andra politikområden inom ramen för en samlad politik för global utveckling?

Det finns för det *andra* frågeställningar som rör *motiv för en viss typ av biståndsinsats*; vad är insatsen tänkt att leda till? En relevant frågeställning är också i vilken mån vissa biståndsinsatser drivs av andra motiv än att bekämpa fattigdom eller förtryck.

Biståndets genomförande

EBA önskar tillgängliggöra befintlig kunskap om effektiviteten i det svenska biståndet och bidra med kunskap om hur genomförandet kan förbättras. En central frågeställning är betydelsen av ägarskap hos mottagaren för långsiktig hållbarhet. Ett exempel på en frågeställning om hur biståndets genomförande kan förbättras är hur det går att få till en stabilitet i det långsiktiga biståndet trots svängningar i omfattningen av behov av mer

kortsiktiga åtgärder som t.ex. mottagande av flyktingar. När det gäller biståndets organisation är en central frågeställning hur en väl fungerande verksamhet av god kvalitet med hög kostnadseffektivitet uppnås på bästa sätt; t.ex. vilka för- och nackdelar finns det i olika sammanhang med att flera olika aktörer är inblandade i genomförandet av biståndet? Andra för effektiviteten viktiga styrnings- och organisationsfrågor är samordning i Sverige och internationellt och på vilken nivå – nationellt, inom EU eller på internationell nivå – biståndet bör styras.

Som underlag för analys av hur biståndets genomförande kan förbättras behövs kartläggningar, t.ex. av hur biståndsverksamheten är organiserad, hur styrs den, hur utförs det svenska biståndet, genom vilka kanaler och med vilka instrument och med vilken samordning, och hur utvärderas biståndet?

Därtill behöver genomförandet utvärderas; t.ex. får styrningen genomslag i val av insatser, används olika kanaler och instrument enligt rådande kunskap om hur bistånd bör genomföras och i vilken mån styrs genomförandet av andra motiv än de biståndspolitiska?

En annan relevant frågeställning är vilken kunskap som finns beträffande effekter av olika styrformer. Hur har t.ex. övergången från landstrategier till resultatstrategier påverkat biståndsverksamheten, hur styrande är resultatredovisningen för biståndets inriktning och hur har resultatrapporteringskraven i strategierna uppfyllts?

En central aspekt är valet av kanal och form för biståndet. Det svenska biståndet ges genom många olika kanaler (svenska och internationella organisationer, bilateralt till samarbetsländer, genom multilaterala organisationer inklusive EU och genom den privata sektorn). Hur bistånd kanaliseras spelar roll för vilka resultat biståndet kan bidra till och det är därför ett viktigt område för EBA att studera. Olika kanaler har olika för- och nackdelar och det finns flera frågeställningar relaterade till val av kanal: Vilka incitamentsproblem finns hos olika aktörer? Hur bör effektivitet i en biståndsorganisation mätas? Lämpar sig olika kanaler olika bra för olika typer av biståndsinsatser? I vilken mån drivs val av kanal av andra mål än de biståndspolitiska? Bistånd ges också i olika former (en grov uppdelning är projektstöd, programstöd och budgetstöd) och genom olika instrument (t.ex. gåvor, lån och olika typer av finansiella garantier). EBA har en roll att fylla i att utvärdera och analysera hur olika former och instrument har använts och vilka som bör väljas för olika typer av insatser.

För att biståndet ska bli effektivt krävs att inblandade aktörer lär sig av egna och andras erfarenheter och av forskning. En viktig frågeställning är därför på vilket sätt en verksamhet bör organiseras så att ny kunskap skapas och tas om hand för fortsatt lärande? En annan är hur verksamheten utvärderas; används de bästa metoderna för uppföljning och utvärdering och är målen formulerade så att det är möjligt att utvärdera måloppfyllelse?

Biståndets resultat

I denna kategori finns frågeställningar som rör dels *biståndets resultat generellt*, dels *det svenska biståndets resultat*.

Exempel på generella frågeställningar är: Vad vet vi om vad som fungerar när det gäller viss typ av bistånd var och varför, t.ex. stöd till utbildning? Vilka belägg finns för önskade utvecklingseffekter av specifika former av biståndsfinansierade interventioner? Finns belägg för att vissa interventioner är destruktiva? Olika metoder för att finna svaren på denna typ av frågeställningar är möjliga. En metod är meta-studier som avser besvara frågor om vilka typer av biståndsinsatser inom ett specifikt område som i utvärderingar

visat sig fungera respektive inte fungera. En viktig generell frågeställning är också hur man ska mäta önskat resultat; t.ex. hur ska man mäta minskad fattigdom givet ett multidimensionellt fattigdomsbegrepp. Andra frågeställningar rör olika utvärderingsmetoders för- och nackdelar och vilka metoder som bör användas för att utvärdera resultaten av såväl enskilda biståndsinsatser som mer övergripande.

Frågeställningar om det svenska biståndets resultat kan delas in i: *Till vad används svenska biståndsmedel? Vilka effekter har insatserna haft? I vilken utsträckning är resultaten i linje med biståndspolitikens beslutade mål?*

När det gäller till vad används svenska biståndsmedel finns behov av kartläggningar av faktisk användning som utgångspunkt för vidare analys av biståndet.

Att bedöma effekter av genomförda biståndsinsatser är centralt för att kunna utveckla biståndet framöver. EBA ser som sin roll att bidra med kunskap om biståndets effekter på en övergripande nivå. Det kan handla om effekter av en viss form av bistånd, t.ex. stöd till institutionell uppbyggnad, eller till ett visst land eller viss sektor. EBA vill också bidra till analyser av om resultat av svenskt bistånd är i linje med uppsatta mål för biståndet, i vilken mån kan svenskt bistånd sägas bidra till fattigdomsreducering. EBA ser däremot normalt inte som sin roll att utvärdera enskilda biståndsinsatser.

Prioriteringskriterier

Prioriteringen mellan de många olika studier som ryms inom EBA:s mandat ska styras av studiernas betydelse för såväl långsiktig *kunskapsuppbyggnad* som mer kortsiktig *policyrelevans*. Med policyrelevans avses att EBA:s studier ska vara relevanta och tillämpbara för politiska beslutsfattare, det kan dock variera på vilken sikt. En rapport som leder till kunskapsuppbyggnad kan bidra till politikens inriktning i framtiden. Varje rapport måste inte innehålla rekommendationer som är policyrelevanta. Studier som inte resulterar i policyrekommendationer ska dock leda till en långsiktig kunskapsuppbyggnad och därigenom kunna vara en grund för vidare studier som i sin tur kan resultera i rekommendationer.

Frågeställningens *aktualitet* kommer också att vara styrande för vilka studier som genomförs. EBA ska bidra till debatten om utvecklingen av svenskt bistånd och därför bör studier som genomförs ha koppling till det som sker inom biståndet.

Ett ytterligare prioriteringskriterium för EBA:s arbete är att studiens område står för en *betydande andel av biståndsbudgeten* eller förväntas ha *betydande effekter*. Därtill finns det frågor som varken rör en stor andel av biståndsbudgeten eller kan sägas på annat sätt ha stora ekonomiska konsekvenser, men är av *principiell betydelse* för biståndet. Ett exempel är etiska frågor knutet till bistånd.

Dubbelarbete ska undvikas. Många aktörer bedriver forskning, utvärderingar och analyser inom biståndet och det är viktigt att ta till vara den kunskap som finns när studier väljs. EBA bedriver därför en aktiv omvärldsbevakning för att identifiera områden där behovet av ytterligare kunskap är särskilt stort. Det finns ett behov av att sammanställa och renodla redan existerande kunskap och resultat och översätta resultat från forskning och utvärderingar till relevanta policy slutsatser. På områden där det saknas relevant kunskap kan mer omfattande projekt behöva genomföras. Tillgången på resurser kommer att avgöra i vilken utsträckning sådana mer resurskrävande projekt kan bli aktuella.

Arbetet framöver

Under 2016 planerar EBA att fortsätta publicera studier inom alla de tre ovanstående kategorierna. Vi planerar att fortsätta belysa institutioners roll i biståndet och publicera utvärderingar av resultat av långsiktigt svenskt utvecklingssamarbete. Vi kommer också att publicera syntesutvärderingar som sammanställer befintlig kunskap från robusta utvärderingar och fortsätta arbetet med att publicera analyser av utvärderingsmetoder. Vi planerar också att publicera studier av hur biståndet styrs och genomförs såväl på ett övergripande plan som i regioner och länder.

EBA strävar efter att publicera studier på aktuella områden med en tydlig relevans för biståndspolitiken. För att göra detta på ett bra vis är vi beroende av engagemang från bl.a. beslutsfattare inom biståndspolitiken. EBA bedriver också själva löpande omvärldsbevakning för att fånga upp intressant forskning som är av relevans för det svenska biståndet. Sammantaget innebär detta att vilka studier som planeras under det kommande året kan komma att ändras. Det kan också innebära att EBA även kommer att organisera seminarier på teman för vilka det inte (ännu) finns någon EBA rapport. Därtill är när i tiden olika planerade studier genomförs och lanseras beroende av författarnas tillgänglighet.