

## Expertgruppens verksamhetsstrategi

Detta dokument beskriver den strategi beträffande verksamheten som expertgruppen har valt för att utföra det givna uppdraget. Detta dokument handlar om *vad* som ska göras – vilka frågeställningar ska behandlas, vilka typer av utvärderingar och analyser ska tas fram, vad ska kommuniceras och till vilken debatt ska expertgruppen bidra. Denna strategi kommer att utvecklas och förändras över tiden. Till detta dokument finns ett systerdokument som behandlar *hur* kommittén arbetar. Expertgruppens verksamhetsstrategi ska ses mot bakgrund av att det är flera aktörer som analyserar och utvärderar Sveriges internationella bistånd på olika sätt, däribland regeringen, Riksrevisionen och Sida. Målet för expertgruppens verksamhet är att bidra till att utveckla det svenska internationella biståndet och bygga upp en kunskapsbas av hög kvalitet om biståndsfrågor. De studier<sup>1</sup> som expertgruppen låter genomföra ska ha sådan karaktär att de kan påverka politiska beslut framför allt i Sverige, men även i internationella fora och i mottagarländer.

### Expertgruppens uppdrag (dir. 2013:11)

Utgångspunkten för expertgruppens arbete är kommittédirektiven. I direktiven sägs att expertgruppen kontinuerligt ska

*utvärdera och analysera Sveriges internationella bistånd för att på så vis utveckla biståndet och bygga upp en långsiktig kunskapsbas av hög kvalitet.*

Vidare sägs följande:

---

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

*Expertgruppens uppdrag är att beställa, sammanställa, genomföra och kommunicera utvärderingar, analyser och studier om biståndets genomförande, resultat och effektivitet.*

och

*Expertgruppen ska genom sitt arbete bidra till att bredda och fördjupa underlaget för en kontinuerlig utveckling av biståndspolitikerna.*

### **Verksamhetens långsiktiga inriktning**

Uppdraget är brett; biståndsområdet är omfattande, genomgår förändring och behöver belysas ur många olika aspekter, inklusive dess roll i bredare sammanhang. På ett övergripande plan kan åtminstone tre över tiden giltiga frågeställningar identifieras, nämligen

- Motiv för bistånd?
- Hur bör svenskt bistånd inriktas?
- Hur bör biståndsverksamhet styras och organiseras?

Den långsiktiga inriktningen på expertgruppens verksamhet tar sin utgångspunkt i dessa tre frågeställningar. Ett genomgående tema som är centralt för alla tre frågeställningarna är biståndets resultat och effekter. Frågeställningarna ska ses ur både givarlandets och mottagarlandets perspektiv.

#### *Motiv för bistånd?*

Under denna frågeställning sorterar frågor om varför bistånd behövs, när bistånd kan göra skillnad, när bistånd bör ges, men också vad som har varit motiven bakom, och målen med, det bistånd som ges.

Exempel på frågor om varför bistånd behövs är varför människor är fattiga, vad menas med att vara fattig och under vilka förutsättningar och på vilket sätt bistånd kan bidra till att fattiga människor kan förbättra sina levnadsvillkor? Centralt för när bistånd kan göra skillnad är frågor om biståndets resultat och effekter och exempel på frågor om när bistånd bör ges är vilka för- och nackdelar bistånd har i förhållande till andra insatser.

Det har funnits många mål på olika nivåer för svenskt bistånd vilket väcker frågor om hur olika svenska biståndsinsatser har motiverats och vad som styr biståndets utformning i praktiken, t.ex. hur biståndsinsatserna har fördelats på olika områden som humanitärt stöd, ut-

bildning, demokrati, hälsovård m.m. En principiell fråga är hur olika mål och mängden mål påverkar möjligheten till utvärdering av och effektiviteten i biståndspolitiken.

#### *Hur bör svenskt bistånd inriktas?*

Givet målen med bistånd är frågan hur det svenska biståndet bör inriktas och utvärderas. Vad säger den samlade kunskapen från forskning, utvärdering och beprövad erfarenhet om hur bistånd bör inriktas och genomföras i olika situationer och sammanhang? Hur förhåller sig olika internationella överenskommelser och normer som Sverige åtagit sig att följa till denna kunskap? Vilka metoder finns för att utvärdera resultaten och effekterna av enskilda biståndsinsatser och biståndet mer aggregerat? Har den samlade kunskapen implikationer för till vilka länder och sektorer som bistånd bör inriktas eller för vilken form biståndet bör ta? Hur är kvaliteten på det svenska biståndet, ges bistånd enligt rådande kunskap om hur bistånd bör inriktas och genomföras, används de bästa metoderna för uppföljning och utvärdering?

Det svenska offentliga biståndet ges genom många olika kanaler (enskilda svenska och internationella organisationer, bilateralt till samarbetsländer och genom multilaterala organisationer inklusive EU och den privata sektorn). Det väcker frågor om vilka för- och nackdelar olika kanaler har, t.ex. vilka incitamentsproblem som finns hos olika aktörer, hur effektivitet hos en biståndsorganisation bör mätas, om olika kanaler lämpar sig olika bra för olika typer av biståndsinsatser och i vilken mån val av kanal drivs av andra mål än de biståndspolitiska.

Bistånd ges också i olika former (projektstöd, programstöd och budgetstöd) och genom olika instrument, t.ex. gåva, kredit eller garanti. Det väcker frågor om vilken form och vilket instrument som bör väljas för olika typer av insatser, m.a.o. vilka är de rätta förutsättningarna för olika typer av bistånd?

#### *Hur bör biståndsverksamheten styras och organiseras?*

Givet hur biståndet bör inriktas och utvärderas är frågan hur biståndsverksamheten bör styras, samordnas och organiseras i Sverige, internationellt och i mottagarländerna och i vilken mån den rådande styrningen är effektiv. Hur uppnås på bästa sätt en väl fungerande verksamhet med god kvalitet och kostnadseffektivitet i administrationen av biståndet, dvs. att målen för biståndet uppnås till så låga kostnader som möjligt? Vilka för- och nackdelar finns det i olika sammanhang med att genomförandet av biståndet är uppdelat på flera aktörer, regeringen, en myndighet, EU, internationella organisationer och enskilda organisationer, jämfört med att centrera hanteringen till en aktör? Vilket är mervärdet med flera kanaler och aktörer?

Frågan om hur biståndsverksamheten bör utformas för att vara så ändamålsenlig som möjligt har aktualitet både då det gäller att hantera en viss samlad nivå på biståndsmedlen och då det gäller finansieringen av enskilda insatser.

Nära relaterad till frågan om vilka biståndsformer som är mest ändamålsenliga är frågan om på vilken nivå – nationell, EU eller internationell – som biståndet bör hanteras. Vilka för- och nackdelar finns med samordning av olika biståndsinsatser.

En annan fråga är hur offentligt bistånd på bästa sätt kan samordnas med bistånd som ges av privata aktörer och andra politikområden inom ramen för en samlad politik för global utveckling.

### **Kriterier för prioriteringar i expertgruppens verksamhet**

Prioriteringen mellan de många olika studier som ryms inom dessa grundläggande frågeställningar ska styras av studiernas betydelse för såväl långsiktig *kunskapsuppbyggnad* som mer kortsiktig *policyrelevans*. Med *policyrelevans* avses att expertgruppens studier ska vara relevanta och tillämpbara för politiska beslutsfattare. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att varje rapport måste innehålla direkta policyrekommendationer. Ett mål är dock att studier som inte resulterar i direkta rekommendationer ska leda till en långsiktig kunskapsuppbyggnad och därigenom även kunna tjäna som en god grund för följdstudier som kan utmynna i sådana.

Frågeställningens *aktualitet* kommer också vara styrande; expertgruppen ska bidra till debatten om utvecklingen av svenskt bistånd. Genomslaget på politiska beslut av en studie kan ibland bli direkt, men det kan också ske på lite längre sikt via den allmänna debatten.

Ett kriterium för att utvärdera en viss del av biståndsverksamheten är att den 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. Ett annat exempel är graden av tillgänglighet på information om hur mycket pengar Sverige ger till olika ändamål och hur mycket av pengarna som ”försvinner” på vägen.

Dubbelarbete ska undvikas. Många olika aktörer bedriver forskning, utvärderingar och analyser inom området och det är viktigt att ta till vara den kunskap som finns. Expertgruppen ska bedriva en aktiv omvärldsbevakning för att identifiera områden där behovet av relevanta beslutsunderlag är särskilt stort. Pågående projekt och tillgången till redan existerande beslutsunderlag inom ett område ska beaktas vid prioriteringen av studier. Trots mängden studier som görs om bistånd, framstår området som mindre väl belyst då bilden är fragmentarisk och går förlorad i detaljer. Det finns därför ett behov av att sammanställa och renodla redan existerande kunskap och resultat och översätta resultat från forskning och andra studier till relevanta policyslutsatser. På områden där det saknas relevant kunskap kan mer omfattande och långsiktiga projekt behöva genomföras. Tillgången på resurser kommer att avgöra i vilken utsträckning sådana mer resurskrävande projekt kan genomföras.

Verksamhetsstrategin utgör en utgångspunkt för expertgruppens arbete. Expertgruppen är emellertid öppen för synpunkter utifrån på frågeställningar som bör belysas och studier som bör genomföras. Vilka studier som kommer att genomföras kommer i praktiken att bero på tillgången på författare; att det finns någon/några antingen forskare eller experter som har kompetens avseende en viss frågeställning och som också har tid att skriva en rapport till expertgruppen. Olika metoder kan användas för att finna dessa författare. För vissa frågeställningar kan det fungera med utlysning av uppdrag, men i de flesta fall krävs en omfattande omvärldsbevakning för att finna de personer som har kompetensen att närma sig frågeställningen. Avgörande för om en frågeställning leder till en studie är också om den med tillgängliga data, kända metoder och beprövad erfarenhet går att besvara.

### **Verksamheten inledningsvis**

Det finns ett stort behov av metastudier och kartläggningar för att konsolidera den kunskap som finns, men som idag är fragmentiserad. Det hindrar inte att mer specifika studier också genomförs i de fall expertgruppen kommer i kontakt med personer med specialistkunskap inom ett särskilt område som är värt att belysa. Därtill kan expertgruppen välja att utlysa eller upphandla studier inom områden som expertgruppen har beställarkompetens.

Kunskap om grundläggande frågeställningar som är kopplade till riksdagens mål för det svenska internationella utvecklingssamarbetet ”att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor” behöver sammanställas. För att förstå hur bistånd kan leda till minskad fattigdom och varför bistånd behövs för att fattiga människor ska

kunna förbättra sina levnadsvillkor behövs en kartläggning av forskningen om varför människor är fattiga och vilka hinder det finns för att de ska kunna ta sig ur fattigdom och varför de faller tillbaka i fattigdom om de har lyckats ta sig ur den. En del i detta är kartläggning av forskning om vad som driver utveckling och hur utveckling påverkar fattiga människor och kopplingen mellan bistånd, och exempelvis ekonomisk tillväxt, social utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter och minskad fattigdom. En del fråga är om bistånd ha en katalytisk roll och i så fall i vilka sammanhang. En annan del fråga är vilken betydelse kvaliteten på institutioner har för utveckling och minskning av fattigdom och hur bistånd kan påverka kvaliteten och hur den kan mätas.

För att utvärdera om det svenska biståndet förbättrar levnadsvillkoren för fattiga människor behöver man analysera hur begreppet fattigdom används och hur fattigdom bör mätas. För det krävs kartläggning och analys av data och statistik för att mäta fattigdom, utveckling och levnadsvillkor och om vad olika mått har att säga om utvecklingen över tid.

Regeringen har i budgetpropositionen 2014 förslagit att målet ska ändras till ”förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck”. Det väcker bl.a. frågor om hur dessa mål relaterar till varandra, hur ”förtryck” ska definieras samt om, och i så fall hur, bistånd är ett verksamt medel till att minska förtryck.

För att utvärdera om det svenska biståndet ges i linje med vad forskning säger om vilken roll bistånd kan spela för att fattiga (och förtryckta) människor ska kunna förbättra sina levnadsvillkor behöver det kartläggas vart det svenska biståndet går. En sådan kartläggning är även nödvändig och då även över tid för att se om biståndet är och har varit i samklang med de biståndspolitiska målen. Det svenska biståndet styrs emellertid också av internationella normer, deklARATIONER och rekommendationer som Sverige anslutit sig till vilket bör beaktas vid en sådan kartläggning. Det bör också kartläggas hur biståndsinsatser kategoriseras om över åren. Sådana omkategoriseringar gör det nämligen svårt att mäta resultat.

Effektiviteten i de kanaler som används för att förmedla de svenska biståndsmedlen behöver utvärderas och det bör utredas om det svenska biståndet har getts i samklang med resultatet. Eftersom en allt större andel av biståndet ges via multilaterala organisationer är det lämpligt att börja med att analysera effektiviteten i denna kanal. En annan fråga att analysera är omfattningen på administrationskostnader och eventuellt mervärde då en biståndsinsats kanaliseras genom flera led.

Det bör kartläggas vad forskning och beprövad erfarenhet säger är de bästa utvärderingsmetoderna och vilka metoder som passar för utvärdering av vilka åtgärder. Vidare bör det utredas om utvärderingar av svenskt bistånd görs med relevanta och väl beprövade metoder. En fråga som vidare behöver utredas är hur genomförandet av biståndet bör organiseras för att möjliggöra att relevanta utvärderingar av hög kvalitet genomförs och bidrar till att verksamheten utvecklas. Här bör lärdomar kunna dras från hur man skapat lärande organisationer på andra områden.

### **Samarbete med andra aktörer**

Det finns många aktörer som arbetar inom fältet analys och utvärdering av bistånd. På sikt kan det vara effektivt för expertgruppen att delta i gemensamma projekt, men expertgruppen ska först ha hittat formerna för sitt arbete och blivit en välkänd aktör inom området.