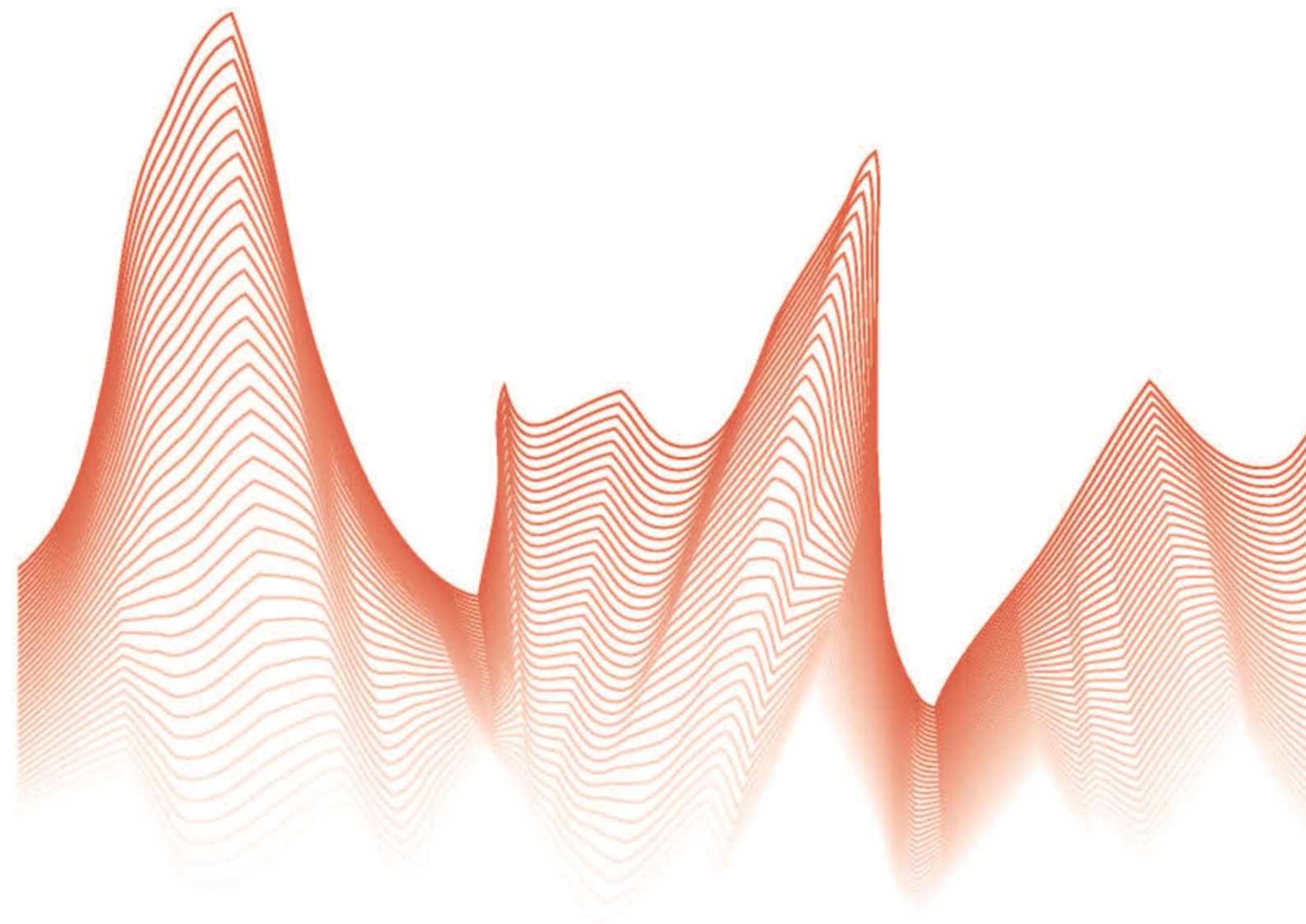




**EXPERTGRUPPEN
FÖR BISTÅNDSANALYS**



2014
BISTÅNDSANALYS

Biståndsanalys 2014

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

Regeringen inrättade den 31 januari 2013 Expertgruppen för utvärdering och analys av Sveriges internationella bistånd (dir 2013:01). Expertgruppen består av en ordförande, en vice ordförande och åtta ledamöter. Till expertgruppen är knutet ett kansli och en expert från UD-USTYR.

Expertgruppen har antagit namnen Expertgruppen för biståndsanalys på svenska och Expert Group for Aid Studies på engelska med EBA som förkortning på båda språken.

EBA ska utvärdera och analysera Sveriges internationella bistånd för att på så vis bidra till att utveckla biståndet och bygga upp en långsiktig kunskapsbas av hög kvalitet. I detta syfte ska EBA beställa, sammanställa, genomföra och kommunicera utvärderingar, analyser och studier om biståndets genomförande, resultat och effektivitet.

Förord

EBA ska senast den 31 mars varje år lämna en rapport till regeringen som sammanfattar innehåll och slutsatser av de utvärderingar, analyser och studier som publicerats föregående år. I denna första rapport Biståndsanalys 2014 presenterar vi resultat från verksamheten år 2013. Vi redogör också kortfattat för planerad verksamhet under 2014.

Arbetet under 2013 har i hög grad präglats av att bygga upp verksamheten. Det har handlat om att rekrytera ett kansli, tänka igenom och ta ställning till arbetsformer och tolka uppdraget.

Uppdraget är brett; biståndsområdet är omfattande, genomgår förändring och behöver belysas ur många olika aspekter. Vi har valt att utgå från tre övergripande frågeställningar som verksamheten bör bidra till att belysa, nämligen:

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

Ett genomgående tema, som är centralt för alla tre frågeställningarna, är biståndets resultat och effekter. Vår huvudsakliga arbetsmetod ska vara att finna personer som har forskat eller på annat sätt skaffat sig unik kunskap inom ett relevant område och som kan presentera resultaten i en rapport till oss och/eller presentera dem på ett av oss anordnat seminarium.

Rapporter/presentationer ska i så stor utsträckning som möjligt innehålla policyrekommendationer. Vår ambition är att förse regeringen och andra berörda parter med användbara underlag av hög kvalitet kring biståndets inriktning, genomförande och resultat. På så vis ska vi över tiden kunna bidra till en upplyst debatt om biståndsfrågor.

Under 2013 anordnade vi tre seminarier på följande teman:

- Utveckling och bistånd
- Övergripande mål för svenskt bistånd
- Svenskt bistånd via multilaterala organisationer

I denna skrift redogör vi för huvudslutsatserna från dessa. Underlag till och tv-sändningar från seminarierna finns på vår hemsida www.sou.gov.se/eba.

Expertgruppen bestämmer ämnen för rapporter, kvalitetsgranskar dem och avgör om de ska publiceras i EBA:s serie. Däremot tar expertgruppen normalt inte ställning till slutsatser och rekommendationer i rapporterna. Denna ordning innebär att de rapporter som publiceras präglas av samma dubbla oberoende som sedan länge gällt för Expertgruppen för Offentlig Ekonomi (ESO); expertgruppen väljer självständigt vilka studier som publiceras och författarna själva bestämmer i sin tur innehållet i rapporterna.

Undantag från denna huvudregel kan dock förekomma. Om expertgruppen bedömer att det kan finnas ett värde med att den uttalar sig och gör en rekommendation av något slag kan det komma att ske. I denna skrift kommenterar vi de seminarier som vi ordnat under året och drar några slutsatser baserade på den studie som EBA uppdragit till Mapsec att göra avseende svenskt bistånd till multilaterala organisationer.

Stockholm den 31 mars 2014



Lars Heikensten

Ordförande

Sammanfattning

En viktig del av det inledande arbetet för EBA har varit att identifiera relevanta frågeställningar för att belysa svenskt bistånd utifrån olika perspektiv. I detta arbete har EBA inbjudit till diskussion om förslag på studier, gjort viss inventering av kunskapsläget på området samt anordnat ett antal seminarier på olika teman. Sammantaget har dessa aktiviteter genererat en rad tänkvärda förslag och idéer inför det fortsatta arbetet. Det finns mycket forskning och erfarenhet för EBA att bygga vidare på. Samtidigt finns det också behov av analyser och sammanställningar av befintlig kunskap samt av att koppla forskning och internationella erfarenheter till svenskt bistånd.

I samband med de seminarier som EBA har anordnat har en rad frågor lyfts fram av forskare och experter. Det handlar t.ex. om betydelsen av att bygga upp fungerande samhällsinstitutioner för utveckling och välfärd, behovet av lokal anpassning och vikten av att balansera stödet till demokratiska och administrativa reformer. Diskussionerna har även anknutit till grundläggande frågor om vad som driver utveckling, hur det svenska biståndet ska inriktas och kanaliseras samt vilka biståndsformer som fungerar bäst. Detta är frågor som EBA räknar med att återkomma till.

Tillförlitlig och lätt tillgänglig statistik är en förutsättning för att analysera och utvärdera det svenska biståndet. I samband med en kartläggande studie av multilateralt bistånd noterade EBA att det finns brister både vad gäller kvalitet och tillgänglighet på information om detta bistånd. Mot bakgrund av detta är det positivt att regeringen har gett Sida i uppdrag att vidareutveckla Openaid.se i syfte att förbättra tillgängligheten.

När det gäller arbetet under 2014 har EBA identifierat hälsobistånd, demokratibistånd och multilateralt bistånd som intressanta områden för ett antal rapporter.

Utveckling och bistånd

I kommitténs uppdrag ingår att bidra med sakkunskap för att utveckla politikens inriktning på området. En grundläggande frågeställning för en politik som via bistånd ska stötta utveckling är vad som skapar utveckling. Detta var det huvudsakliga temat för kommitténs första seminarium, arrangerat den 28 maj 2013.

Huvudtalaren, Torsten Persson vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet, betonade vikten av en mångdimensionell syn på fattigdom och utveckling där låga inkomster utgör en av många hinder för människor i fattigdom att styra sina liv. Persson presenterade en förklaringsmodell över staters utveckling i vilken kluster av allmänintresse, fred och högre inkomster ömsesidigt förstärker varandra medan kombinationer av svagare eller särintressestater, konflikt och lägre inkomster utgör ömsesidigt förstärkande hinder för utveckling. Persson pekade på betydelsen av att beakta i vilket sammanhang biståndet verkar. Biståndets möjlighet att bidra till utveckling beror både på vilken typ av stat som är mottagare av bistånd och på vilken typ av bistånd som förmedlas.

Under seminariet påtalade flera talare att man måste undvika att se biståndets roll för utveckling som primärt en fråga om mängden bistånd. I sammanhanget lyftes bl.a. betydelsen av att satsa på områden med hög mänsklig och samhällsekonomisk avkastning som idag är underfinansierade (t.ex. jordbruksforskning, tropiska sjukdomar och kvinnors reproduktiva hälsa), och behovet av att bidra till konfliktbekämpning samt att i vacklande stater återskapa institutionell legitimitet.

I sin summering av seminariet konstaterade Jakob Svensson att det saknas en naturlig återkoppling från producent till mottagare inom biståndet. Tjänsterna levereras inte i samma land som de finansieras, de som finansierar (invånare i givarlandet) kan inte direkt

verifiera effekten av åtgärden, och de som kan verifiera (invånare i mottagarlandet) har få möjligheter att utkräva ansvar av givaren.

En uppbyggnad av allmänt tillgänglig kunskap om biståndet och dess effekter är viktig för att förbättra möjligheterna till att det kommer till nytta. EBA kan spela en roll i detta sammanhang. Det finns fördelar med att vara oberoende i förhållande till såväl de som beslutar om biståndet som de som tar emot det.

Vid detta inledande seminarium bjöds också in till en diskussion om vad EBA bör göra och ett flertal deltagare lämnade mer eller mindre konkreta förslag på studier och utvärderingar som kommittén skulle kunna ägna sig åt. Förslagen handlade bl.a. om följande frågeställningar; Vad är biståndets framtida roll? Vilka effekter har bistånd för demokratiutveckling och privatsektorutveckling? Vilka olika roller fyller biståndets aktörer? Hur styrs biståndet? Vilken evidensbas har dagens bistånd? och Hur används moderna analysverktyg i utvärderingen av bistånd? Ett antal av dessa förslag är under beredning och några av dem förväntas resultera i studier som presenteras i rapportform under 2014.

Övergripande mål för svenskt bistånd

I budgetpropositionen för 2014 föreslog regeringen ett nytt sammanhållet mål för allt bistånd: ”förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck”. Regeringen motiverade förslaget med att det tidigare inte har funnits något samlat mål för utgiftsområde 7 utan endast för utgiftsområdets två underindelningar. Syftet med ett övergripande mål var att skapa förutsättningar för en tydligare målhierarki inom biståndet. Samtidigt innebar förslaget att frågor som relaterar till förtryck lyftes upp vid sidan om fattigdom på ett tydligare sätt än tidigare.

Med utgångspunkt i regeringens förslag till förändrat mål för det svenska biståndet arrangerade EBA ett seminarium den 31 oktober. Under seminariet behandlades även frågor som mer allmänt relaterar till fattigdom och förtryck samt kopplingen mellan demokrati, fungerande institutioner och utveckling. Huvudtalare vid seminariet var professor Bo Rothstein, som gjorde en presentation om betydelsen av hög kvalitet i samhällsstyrningen för mänsklig välfärd.

Motiven och innebörden av förslaget till nytt mål belystes i samtal med såväl utrikesråd Ann-Sofie Nilsson som biståndsexperten Bertil Odén. Det uttalade fokus som läggs vid ”förtryck” kan ses som en kodifiering av de senaste årens utveckling inom svenskt utvecklingssamarbete där frågor och insatser som relaterar till demokrati och mänskliga rättigheter har prioriterats i allt högre grad. Förändringen skulle därmed inte innebära någon kursändring i svenskt bistånd men ett tydligt fokus på dessa frågor. EBA kommer ha anledning att i sitt kommande arbete följa och belysa bistånd till demokrati och mänskliga rättigheter.

Frågor om biståndets och biståndsaktörers roll för förändring och utveckling belystes också i samband med diskussionen om nytt biståndsmål. Ska biståndaktörer vara agenter för förändring – bidra till förbättrade levnadsvillkor – eller är biståndets roll att vara ett instrument för att skapa förutsättningar för aktörer i utvecklingsländer att förändra och förbättra sina levnadsvillkor? Den slutliga målformuleringen för utgiftsområdet, så som den beslutades av riksdagen, innehöll ett tillägg; ”att skapa förutsättningar för förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck”.

I anslutning till presentationen om betydelsen av att starka institutioner för mänsklig välfärd belystes även vikten av lokal anpassning och balans mellan demokratiska och administrativa reformer. Diskussionen anknöt till grundläggande frågor om vad som driver utveckling samt hur det svenska biståndet ska inriktas. Detta är frågeställningar som EBA räknar med att återkomma till framöver.

Kartläggning av svenskt bistånd

EBA har diskuterat hur möjligheterna ser ut att få tydliga beskrivningar och bilder av hur svenskt bistånd kanaliseras och används. Vilken statistisk information kan man få fram ur öppna källor, och vilka svårigheter möter det att ta fram denna information?

Ett första kartläggningsuppdrag rörande multilateralt bistånd lades ut på en konsult (Mapsec). Uppdraget bestod i att, utifrån offentligt tillgängliga källor, beskriva flöden och andelar av svenskt multilateralt bistånd, inklusive multi-bi, dvs. bilateralt bistånd som ges genom multilaterala organisationer, de senaste 15 åren. Beskrivningen skulle också innehålla en jämförelse med tre likasinnade länders multilaterala flöden och andelar (Norge, Nederländerna och Storbritannien). Kartläggningen visade sig kräva en hel del manuellt arbete. Tre öppna statistikkällor granskades – openaid.se, aidflow.org och OECD/DAC:s biståndsdatas. OECD/DAC:s databas bedömdes ha störst tillförlitlighet. Trots detta uppstod behov av omkodningar av insatser för att klargöra vad som är multi-bi respektive bilateralt bistånd. I detta syfte kodades omkring 2000 poster manuellt utifrån beskrivningar i text. Fram till 2011 fanns därutöver ytterligare en stor osäkerhet om Sveriges multi-bi-bistånd, eftersom en allmän kod för 'multilaterala organisationer' använts, snarare än koden för den specifika organisationen som genomfört insatsen. Tyvärr har användningen av den generella koden ökat igen under 2012 (till över 40 procent). Även multilateralt organisationsstöd har fram tills helt nyligen kodats i den breda kategorin 'multilateralt' snarare än per organisation, vilket har gjort det svårt att följa flödena ur denna specifika aspekt. Noterbart är att dessa kategoriseringsproblem inte har dykt upp i jämförelseländernas offentliga statistik.

Visserligen finns multilaterala insatser beskrivna per organisation i openaid.se. Men därifrån kan man inte enkelt sammanställa sådan statistik. Från OECD/DAC är det å andra sidan inte möjligt att finna statistiken nedbruten per organisation.

Statistik över svenskt bistånd för perioden 1998 – 2006 anses vara mindre fullständig eftersom informationen över multilateralt bistånd då lämnades aggregerat. Vidare avråder OECD-DAC generellt från att använda data insamlad tidigare än 2003 eftersom inrapporteringsgraden när det gäller utbetalda medel var lägre än 60 procent fram till det året. Först år 2007 kan man beskriva inrapporteringen av faktiskt utbetalda medel som i det närmaste fullständig.

Studien visar att det är möjligt att göra en sammanställning av svenska biståndsflöden till multilaterala organisationer baserad på offentligt tillgänglig statistik. Men de arbetsinsatser, i form av omklassificeringar, som krävs är betydande. Tillförlitligheten på data före år 2006 är dessutom låg. När det gäller statistik över fördelning mellan olika multilaterala organisationer är det enbart under de allra senaste åren som statistiken är tillförlitlig.

EBA konstaterar att resultaten av kartläggningsarbetet inom det multilaterala området visar på tydliga brister vad avser både kvalitet och tillgänglighet på uppgifter. Fortsatta ansträngningar att göra statistiken tillförlitlig och tillgänglig för allmänheten behövs, vilket är en uppgift för i första hand Utrikesdepartementet och Sida. EBA anser därför att det är positivt att regeringen inför 2014 har gett Sida i uppdrag att vidareutveckla Openaid i syfte att förbättra tillgängligheten. Ett omfattande arbete behövs för att vidareutveckla de databaser som är en förutsättning för meningsfulla utvärderingar av biståndet.

Svenskt bistånd via multilaterala organisationer

EBA har inlett ett arbete kring frågor om effektivitet i multilateralt bistånd. Ett inledande seminarium hölls den 16 december 2013. Ett inflytelserikt teoretiskt perspektiv inom

ekonomisk forskning, det s.k. 'principal-agent-perspektivet', möjliggör analys av principiella effektivitetsproblem i utformandet av kontrakt mellan biståndsgivare och utförare inom det multilaterala området. Sannolikheten att utförarna får ett alltför stort inflytande över centrala beslut är en sådan risk, som är värd att studera vidare vid sidan av frågor kring kollektivt beslutsfattande och dess effekter. Huvudtalaren vid seminariet, professor Helen V. Milner från Princeton University, visade att detta teoretiska perspektiv också kan användas till att analysera vilka faktorer som styr val mellan bi- och multilaterala kanaler i biståndet. EBA kommer att försöka belysa frågor kring val av kanal för biståndet liksom vilka biståndsformer som fungerar bäst.

En annan frågeställning är hur arbetet med effektivitetsgranskning av multilaterala organisationer går till. Representanter för Multilateral Organization Performance and Assessment Network (MOPAN) och brittiska Department for International Development (DfID) beskrev under seminariet delar av det omfattande granskningsarbete som görs internationellt och av andra givare. Vad utvärdering av sådana granskningsmetoder visar är bland annat att kopplingar till biståndsgivares behov ibland inte är tillräckligt starka. Därför har det hittills varit svårt att forma verkligt gemensamma och effektiva bedömningssystem. EBA:s slutsats är att Sverige fortsatt bör sträva efter att fördjupa och utveckla de gemensamma systemen för effektivitetsgranskning av multilaterala biståndsorganisationer. Sverige bör också hitta systematiska former för att ta vara på och väga samman externa bedömningar när de egna granskningarna av multilaterala organisationers effektivitet görs.

Seminariet ledde också till att ett antal frågeställningar väcktes kring FN-systemets politiska och normativa roller i relation till dess uppgifter som biståndsutförare; kring avvägningar mellan organisations-stöd och öronmärkta bidrag samt kring behovet av att lyfta fram management-frågor när de bredare frågorna om biståndseffektivitet behandlas. Även frågor kring framväxten av internationella fonder som arbetar parallellt med äldre multilaterala organisationer bör analyseras. EBA kommer mot den här bakgrunden att

genomför studier på området. I detta sammanhang bör det vara möjligt att ta vara på utländsk expertis.

Verksamheten 2014

Expertgruppen har beslutat om en verksamhetsstrategi som en utgångspunkt för arbetet. Vilka studier som faktiskt kommer att genomföras kommer i hög grad 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 EBA.

Expertgruppen tar gärna emot synpunkter på frågeställningar som bör belysas och studier som bör genomföras. Därmed kan andra studieområden komma att behandlas än de som är upplyfta i verksamhetsstrategin.

Många olika aktörer bedriver forskning, och genomför utvärderingar och analyser inom biståndsområdet. Det är viktigt att undvika dubbelarbete och ta till vara den kunskap som finns. EBA önskar därför bygga vidare på existerande kunskap, att sammanställa resultat från forskning och andra studier och koppla dessa till svenskt bistånd för att kunna dra relevanta policyslutsatser. Mot bakgrund av detta kommer en ansats vara att göra metastudier och kartläggningar.

Kunskap om till, vad och genom vilka kanaler som biståndet ges är nödvändig för att bedöma om det svenska biståndet ges i linje med befintlig forskning och beprövad erfarenhet. Vi avser att arbeta systematiskt med att analysera olika sektorer och kanaler för svenskt bistånd. Vi kommer börja med studier som kopplar till två prioriterade områden för svenskt bistånd, nämligen hälsobistånd och demokratibistånd. Eftersom en allt större andel av det svenska biståndet ges via multilaterala organisationer bedömer vi

även att det är lämpligt att börja med att analysera effektiviteten i det multilaterala biståndet.

Det är angeläget att utvärderingar av svenskt bistånd görs med relevanta och väl beprövade metoder och att utvärderingar av hög kvalitet genomförs. Vi avser därför att kartlägga och analysera frågor som relaterar till såväl utvärderingsmetoder som till hur biståndet bör organiseras för att möjliggöra att relevanta utvärderingar genomförs och bidrar till att verksamheten utvecklas.

Pågående projekt

Nedan redogörs kort för innehållet i de projekt som expertgruppen hittills har fattat beslut om att genomföra.

Möjligheter och begränsningar med randomiserade kontrollexperiment

EBA har uppdragit åt docent Anders Olofsgård verksam vid SITE, Handelshögskolan i Stockholm, att göra en litteraturstudie av internationellt vedertagen metod att använda vid effektutvärderingar, s.k. randomiserade kontrollexperiment. Studien kommer belysa när det är önskvärt och under vilka förutsättningar det är möjligt att använda randomiserade kontrollexperiment som utvärderingsmetod inom internationellt utvecklingssamarbete samt hur Sverige som givarland i ökad utsträckning kan lära av och använda denna metod. En rapport väntas vara klar under våren 2014.

Resultatrapportering i svenskt hälsobistånd 2003-2013

För EBAs räkning kommer docent Birger Carl Forsberg, verksam vid Stockholms Läns Landsting och Karolinska Institutet, att genomföra en kartläggning och analys av utvecklingen i resultatrapporteringen för svenskt hälsobistånd de senaste 10 åren. Under

de senaste decenniet har biståndets resultat varit föremål för en alltmer intensiv diskussion och studien kommer bland annat att analysera hur detta ökade resultatfokus tar sig uttryck i biståndets handläggning och uppföljning. En rapport väntas vara klar i början av hösten 2014.

Svenskt hälsobistånd i framtiden

Biståndets förutsättningar förändras snabbt. Allt fler länder har det senaste decenniet fått bättre ekonomiska förutsättningar och i takt med att ländernas ekonomier växer kommer biståndets roll att förändras. Idag går ca 60 procent av svenskt hälsobistånd till att finansiera basala hälso- och sjukvårdstjänster, men i framtiden förväntas de flesta av dagens låginkomstländer kunna bekosta dessa tjänster med egna resurser. Under ledning av Professor Dean Jamison kommer en grupp amerikanska forskare att analysera hur det svenska hälsobiståndet bör se ut i framtiden. Studien tar sin utgångspunkt i den analys som kommissionen Global Health 2035 presenterade i the Lancet i december 2013. En rapport väntas vara klar i början av hösten 2014.

Aktuella utmaningar för svenskt stöd genom African Development Bank

En stor del av svenskt bistånd kanaliseras till och via multilaterala organisationer, inklusive ett antal utvecklingsbanker. EBA har givit uppdrag till dr Christopher Humphrey, verksam vid Institut für Politikwissenschaft, Zürich University, Schweiz, att göra en studie av Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB) och de utmaningar som banken står inför. Utmaningarna är kopplade till bankens grundläggande finansieringsmodell och dess relevans i en miljö av stark ekonomisk tillväxt i många Afrikanska länder och en ökande tillgång till alternativa källor till utvecklingsfinansiering. Studien ska göra jämförelser med situationen för andra utvecklingsbanker, diskutera hur AfDB kan bevara sin relevans som utvecklingsfinansiär, diskutera slutsatsernas giltighet för andra

utvecklingsbanker och ge rekommendationer om hur Sverige skulle kunna agera. En rapport väntas vara klar till sommaren 2014.