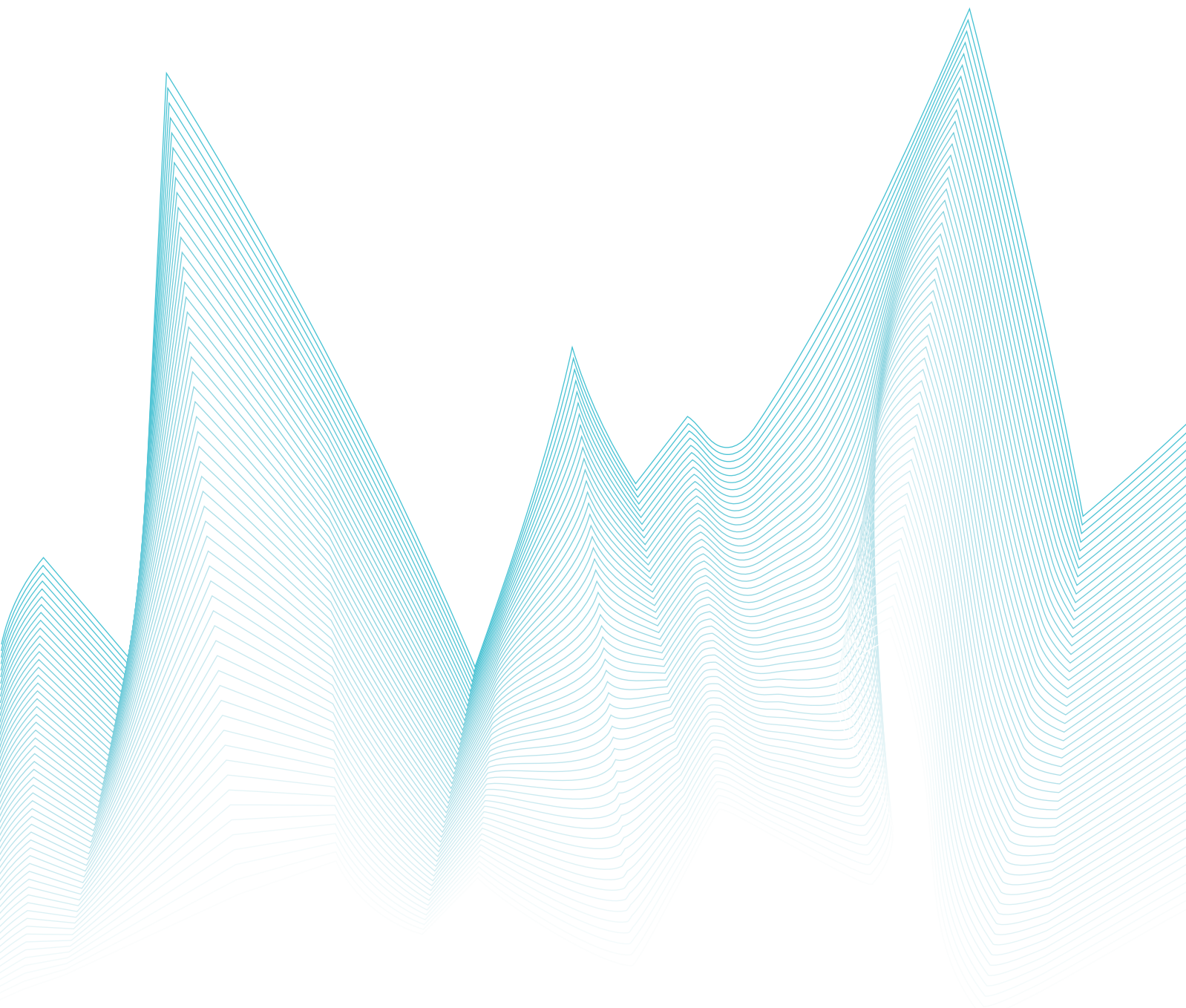




**EXPERTGRUPPEN
FÖR BISTÅNDSANALYS**



2015
BISTÅNDSANALYS

Expertgruppen för biståndsanalys

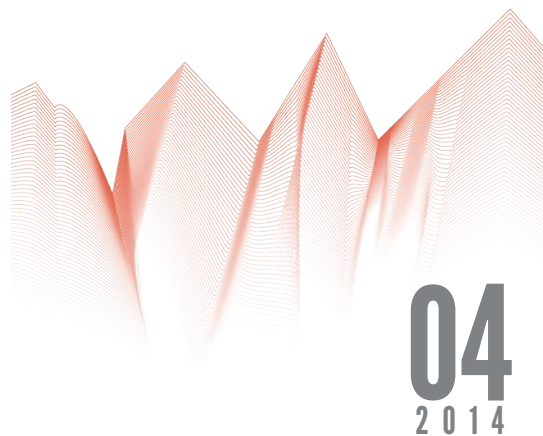
Regeringen inrättade 2013 en expertgrupp för utvärdering och analys av Sveriges internationella bistånd. Gruppen har antagit namnet Expertgruppen för biståndsanalys, förkortat EBA. EBA består för närvarande av en ordförande och sju ledamöter samt en expert från Utrikesdepartementet. Det löpande arbetet sköts av ett kansli.

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. För att uppnå detta ska EBA beställa, sammanställa, genomföra och kommunicera utvärderingar, analyser och studier om biståndets genomförande, resultat och effektivitet.



SWEDEN'S DEVELOPMENT ASSISTANCE FOR HEALTH - POLICY
OPTIONS TO SUPPORT THE GLOBAL HEALTH 2035 GOALS

Garin Yamey, Helen Saxenian, Robert Hecht, Jesper Sundewall and Dean Jamison



THE AFRICAN DEVELOPMENT BANK:
READY TO FACE THE CHALLENGES OF A CHANGING AFRICA?

Christopher Humphrey

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 under föregående år. I Biståndsanalys 2015 presenterar vi resultat från verksamheten år 2014. Vi redogör också kortfattat för planerad verksamhet under 2015.

Målet för EBA:s verksamhet är att bidra till att utveckla Sveriges internationella bistånd och bygga upp en kunskapsbas av hög kvalitet. De studier som EBA låter genomföra ska ha sådan karaktär att de kan påverka politiska beslut framför allt i Sverige, men även internationellt. Ett övergripande mål för verksamheten är att utvärdera och analysera biståndets möjlighet att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Den långsiktiga inriktningen på verksamheten ligger fast, men fokus för arbetet framöver bygger på de erfarenheter som EBA har gjort under sin första verksamma tid. EBA:s arbete det närmaste året kommer att fokusera på biståndets genomförande och resultat. Dessa frågor är sammanlänkade genom att effektiviteten i genomförandet är väsentlig för biståndets resultat.

EBA kommer fortsatt att huvudsakligen anlita experter, forskare och praktiker med unik kunskap inom relevanta områden som författare till våra rapporter. Därtill kommer kansliet att genomföra mer avgränsade kartläggningar och underlagsrapporter för vissa specifika frågor.

Vi strävar efter att erbjuda nya perspektiv på frågor som är viktiga för det svenska biståndet; perspektiv som kan stimulera till diskussion och eftertanke och som kan bidra till att förbättra effektiviteten i biståndets utformande och genomförande. Ambitionen är att förse regeringen och andra berörda parter med användbara underlag av hög kvalitet kring biståndets inriktning, genomförande och resultat.

Under 2015 tar vi ytterligare steg för att bidra till spridningen av aktuell forskning om biståndet genom en rapport- och seminarieriserie där resultat från nyligen publicerade avhandlingar presenteras. Vi tänker att EBA kan ha en roll att fylla som länk mellan forskningen och biståndets genomförande. Att göra relevanta forskningsresultat mer kända och tillgängliga för de som arbetar med bistånd är ett sätt att bidra till detta.

I Biståndsanalys 2015 sammanfattar vi huvudslutsatserna från våra rapporter och seminarier. Mer information om dessa finns på vår hemsida www.eba.se. Där finns också ljudupptagningar från seminarierna som pod-rAIDio.

Stockholm den 31 mars 2015



Lars Heikensten, Ordförande

Kim Forss

Torgny Holmgren

Eva Lithman

Anna Nilsson

Hans Rosling

Julia Schalk

Jakob Svensson

Inledning

2014 var ett händelserikt år för svenskt bistånd. I början av året antog regeringen en biståndspolitisk plattform. Plattformen presenterades som ett försök att samla ett antal olika policyer för biståndet i ett gemensamt dokument med syfte att förtydliga styrningen av biståndet. Det övergripande målet för biståndet, som fokuserar på fattiga och förtryckta, operationaliserades i plattformen genom sex delmål. Resultat och effektivitet i biståndet betonades också starkt. Plattformen hann dock knappt antas innan den nyttillträdda regeringen i budgetpropositionen för 2015 lät meddela att den har för avsikt att se över den biståndspolitiska inriktningen och revidera plattformen. Syftet med revideringen ska enligt regeringen vara att fånga fler perspektiv och erfarenheter från biståndets genomförande samt säkerställa att processer från den internationella utvecklingsagendan som formas under 2015 inlemmas i plattformen. Som en del i översynen har Sida i regleringsbrevet för 2015 fått i uppdrag att närmare analysera bland annat strukturella orsaker till fattigdom och ojämlikhet samt mottagarländerns möjlighet att mobilisera resurser.

Under 2014 beslutade också regeringen om ett stort antal nya så kallade resultatstrategier för biståndet. Resultatstrategierna är sedan 2013 det sammanhållande instrumentet för styrningen av biståndet och är ett av många uttryck för en utveckling mot ett ökat fokus på biståndets resultat igenom hela biståndskedjan. De strategier som beslutats efter regeringskiftet heter dock bara "strategi". Huruvida det ska tolkas som ett minskat fokus på resultat är oklart.

Under 2014 gick arbetet med de nya utvecklingsmålen, den så kallade post 2015-agendan, in i en intensivare fas. Under hösten utnämndes en ny ambassadör för processen. Sveriges arbete med utvecklingsmålen under 2014 har väglett av ett antal principer. En viktig sådan är att den nya utvecklingsagendan måste vara universell och gälla för och antas av alla länder. Ytterligare en central princip är att stater bör stå ansvariga inför sina medborgare i genomförandet av agendan. Under 2015 planeras åtta möten för förhandlingar om målen och vid mötet med FNs generalförsamling 25-27 september 2015 förväntas målen formellt antas.

Såväl den biståndspolitiska plattformen som post 2015-agendan påverkar förutsättningarna för biståndets styrning. Det är dock för tidigt att säga i vilken utsträckning dessa processer kommer att påverka biståndets utformning och framför allt dess resultat. Något som direkt påverkar förutsättningarna för



biståndets genomförande är dock ökade kostnader för flyktingmottagande. Riksdagen har beslutat att den så kallade biståndsramen ska utgöra en procent av bruttonationalinkomsten (BNI) och den växer sålunda i takt med att BNI ökar. För 2015 utgör biståndsramen cirka 40,4 miljarder kronor, en ökning med ungefär 2 miljarder kronor från föregående år. Samtidigt förväntas de kostnader för flyktingmottagande som finansieras inom biståndsramen öka från 5 till 8,4 miljarder kronor under 2015, vilket gör att de medel som avsätts i budgeten för det som kallas biståndsverksamhet är mindre och inte större jämfört med föregående år.

EBA strävar efter att tillhandahålla relevanta policyrekommendationer och bidra till att utveckla svenskt bistånd. I det sammanhanget kan vi konstatera att EBA:s verksamhet under 2014 tydligt kopplar till de viktiga händelser som sammanfattats ovan. I början av hösten arrangerades ett seminarium som ställde frågan om fattigdomsinriktningen på svenskt bistånd, vilket är i högsta grad relevant i och med att fattigdomsbekämpning är ett övergripande mål för svenskt bistånd. I en rapport om det framtida svenska hälsobiståndet gjordes framåtblickande analyser av hur svenskt bistånd bör utformas för att nå globala hälsomål. Just framtida globala hälsomål och vilken finansiering som krävs för att nå dessa är en viktig diskussion inom arbetet med post 2015-agendan. En av de senaste rapporterna under 2014 kartlägger hur mycket av det svenska biståndets resurser som används i Sverige och där ingår de kostnader för flyktingmottagande som avräknas från biståndsramen.

Under 2014 beslutade EBA om publicering av fem rapporter och ett tiotal studier är för närvarande under genomförande. För att hitta lämpliga författare bedriver EBA uppsökande verksamhet gentemot svenska och utländska universitet och andra relevanta expert- och forskningsmiljöer. Vidare har EBA bedrivit aktiv omvärldsbevakning genom deltagande i relevanta konferenser och seminarier i såväl Sverige som internationellt. Att delta där viktiga frågor för biståndet diskuteras har visat sig vara ett effektivt sätt att knyta kontakter av betydelse för att kunna få de bästa författarna för framtida rapporter och de mest intressanta deltagarna till våra seminarier.

I de följande avsnitten presenteras resultat och erfarenheter från våra rapporter och övriga aktiviteter i mer detalj.

Foto: Utrikesdepartementet



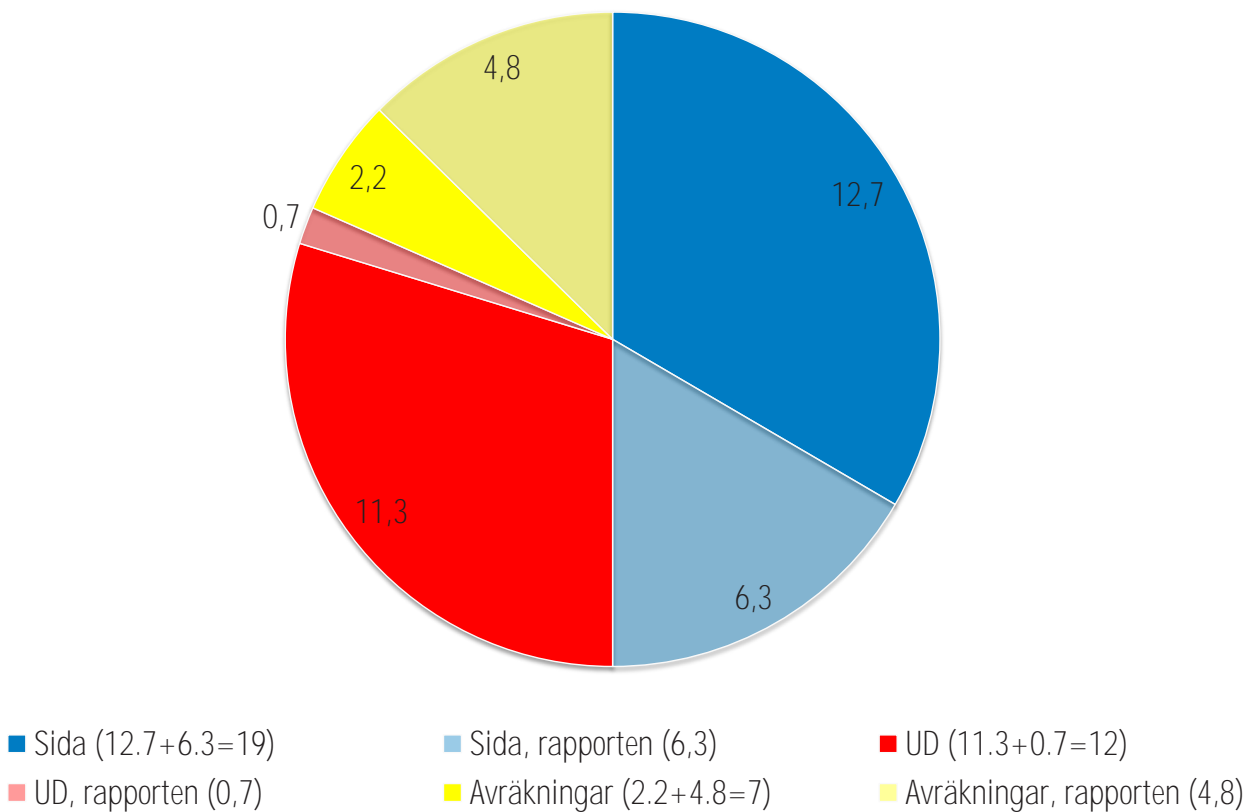
Kartläggning av svenskt internationellt bistånd

Det finns ett allmänt intresse av en redogörelse för hur svenskt bistånd kanaliseras och används. I syfte att få reda på vilken statistisk information man kan få fram ur öppna källor och vilka svårigheter det möter att ta fram denna information gav EBA hösten 2013 en konsult ett kartläggningsuppdrag rörande multilateralt bistånd. Uppdraget bestod i att, utifrån offentliga källor, beskriva flöden och andelar av svenskt multilateralt bistånd som har getts genom de olika multilaterala organisationerna, de senaste 15 åren. Kartläggningsarbetet visade på tydliga brister vad avser både kvalitet och tillgänglighet. Uppgifterna finns inte enkelt redovisade i någon av de tre öppna statistikdatabaserna openaid.se, aidflow.org och OECD/DAC:s biståndsdatabas. Det krävdes en hel del manuellt arbete för att få fram dem och tillförlitligheten i uppgifterna var i många fall låg. Vissa uppgifter gick också bara att få fram för de senaste åren.

EBA konstaterade därför i Biståndsanalys 2014 att fortsatta ansträngningar behövs för att göra statistiken tillförlitlig och tillgänglig för allmänheten och välkomnade att regeringen inför 2014 gav Sida i uppdrag att vidareutveckla openaid.se i syfte att förbättra tillgängligheten. Sida redovisade detta uppdrag den 15 januari 2015. Sida menar att de i flera avseenden förbättrat tillgängligheten på openaid.se, bland annat genom ett nytt gränssnitt som möjliggör fler urval av informationen. Kvalitetssäkringen av det underliggande materialet har också förbättrats. Sida bedömer i redovisningen att sannolikheten att nå det övergripande målet om att Sverige ska vara världsledande i det internationella transparensarbetet vid utgången av 2015 är hög. EBA välkomnar denna målsättning men vill som användare av biståndsstatistik betona behovet av att kunna följa biståndet över tid. Utan god, relevant, statistik går det inte att utvärdera biståndet.

EBA har gått vidare i sitt arbete med kartläggning av det svenska biståndet och har publicerat rapporten "Svenskt statligt internationellt bistånd i Sverige: en översikt". I rapporten kartläggs vilka svenska aktörer som är inblandade i det svenska internationella biståndet, hur mycket av biståndet som de använder i Sverige och vilken sysselsättning som är förknippad med denna användning. Det har inte funnits någon sådan sammanställning tidigare. Kännedom om aktörer och resurser är av intresse av samma skäl som det är intressant att veta hur stor omsättningen är och hur många som arbetar i till exempel byggindustrin eller i jordbruket, det vill säga för att förstå strukturen på svensk ekonomi och hur den påverkas av olika politiska beslut och åtgärder. Kunskap om hur strukturerna ser ut är också nödvändig vid analys av effektiviteten i det svenska statliga internationella biståndet.

Figur 1 beskriver i grova drag 2013 års biståndsram (38 miljarder) uppdelat på användning via Sida, UD och i form av så kallade avräkningar. Majoriteten av både Sidas och UD:s användning sker i form av transfereringar till regeringar, företag eller organisationer i andra länder och omfattas därför inte av kartläggningen. Däremot ingår 70 procent av avräkningarna i kartläggningen. Totalt uppgår överföringar av medel till aktörer i Sverige till 11,9 miljarder kronor. Ur denna summa beräknas hur mycket som används inom Sverige, av vilka aktörer och hur stor sysselsättning som är förknippad med denna användning.



Figur 1. Sveriges biståndsram 2013 (38 mdkr) via Sida, UD och som avräkningar

Kartläggningen visar att det sammantaget rör sig om 182 aktörer inom civilsamhälle, offentlig och privat sektor som mottog mer än en miljon kronor var. Utöver dessa erhöll 279 mindre aktörer totalt 75 miljoner kronor ur biståndsramen.

Samtliga aktörers användning av statliga biståndsmedel i Sverige beräknas uppgå till 7,4 miljarder kronor motsvarande 19 procent av biståndsramen år 2013. Migrationsverket stod ensamt för 4,6 miljarder av dessa. Användningen i Sverige förknippas med en sysselsättning på ca 3 900 helårsarbetskrafter. 1 400 av dessa arbetar med flyktingmottagande. De antaganden som ligger till grund för beräkningarna finns redovisade i rapporten. Information om uträkningarna för respektive aktör finns i en datafil som går att ladda ned från EBA:s hemsida, www.eba.se.

Utgångspunkten i datainsamlingen var att bara använda lätt tillgängliga källor på internet. Det visade sig dock ge en alltför ofullständig bild. I de fall uppgifter på internet saknades vände vi oss därför direkt till organisationen, om den erhöll minst en miljon kronor ur biståndsramen år 2013, för att få dess ekonomiska redovisning. Ett antal föreningar, bl.a. några partianknutna organisationer, har valt att inte låta EBA ta del av denna. Även om det inte föreligger lagkrav på redovisning står det föreningar fritt att välja en öppnare redovisning. EBA anser att ett krav på offentlig redovisning är naturligt för statsbidrag ur biståndsramen särskilt mot bakgrund av frikopplingen mellan finansiär (skattebetalare) och brukare (verksamhetens måluppfyllnad sker utomlands). Detta gäller kanske i synnerhet de partianknutna organisationerna. En ökad insyn i de partianknutna organisationerna kan underlätta för väljare och övriga intressenter att bedöma vilka intressen som organisationerna verkar för. EBA rekommenderar därför att regeringen överväger att införa ett krav på öppen redovisning för de aktörer som mottar över en miljon kronor från biståndsramen.

Foto: Jesper Sundewall



Fattigdomsfokusering i svenskt bistånd

Att minska fattigdom är sedan länge ett övergripande mål för svenskt bistånd. Detta till trots verkar fattigdomsinriktningen i svenskt bilateralt bistånd vara relativt svag, enligt de underlagsrapporter som togs fram till det seminarium EBA anordnade på temat i september 2014. Enligt dessa rapporter står sig Sveriges bilaterala bistånd i och för sig relativt väl när det gäller inriktningen av det bilaterala biståndet på landnivå, det vill säga när det gäller valet av samarbetsländer. Sverige är bättre än OECD-genomsnittet på att rikta sitt bilaterala bistånd mot fattiga länder. Insatsportföljerna i de tolv länder där Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete innehåller däremot bara till ungefär hälften insatser som aktuell forskning bedömer vara effektiva för att minska fattigdom. De svenska insatserna i dessa länder är dessutom i högre grad inriktade mot att bekämpa extrem fattigdom än mot att hindra människor att falla ned i fattigdom, eller stödja människors strävan att komma längre från fattigdom.

Slutsatserna att svenskt bistånd inte är inriktat på att hindra människor från att falla i fattigdom eller stödja människor strävan bort från fattigdom tyder på att svenskt bilateralt bistånd är mindre bra rustat för att hantera fattigdomens dynamiska karaktär. Det skulle i så fall sannolikt också ha bäring för andra delar av Sveriges bilaterala bistånd, eftersom förutsättningar för ett strategiskt arbete mot fattigdom torde vara bättre i de länder där vi har ett långsiktigt samarbete än i andra landkategorier. Hur insatsportföljer utformas tycks således påverkas av andra faktorer än det övergripande fattigdomsmålet. En slutsats EBA drar är att styrningen mot fattigdomsmålet förefaller svag åtminstone för det bilaterala biståndet.¹ För att uppnå det uppsatta målet torde fler insatser behöva inriktas mot fattigdomsminskning och arbetet bedrivs mer strategiskt.

Ytterligare en problematik gäller kunskapen om var fattiga människor finns. Denna kunskap är svag trots omfattande insatser för att förbättra statistiken på detta område. Utan att fattigdomens utbredning kan preciseras ytterligare på lokal nivå, förblir det svårt att utforma bistånd effektivt. Ansträngningar görs dock för att utveckla kunskap om var fattiga människor finns. Ett intressant exempel är "poverty mapping" vid SEDAC-centret, Columbia University i USA.² Lovande är också den uppdatering av statistiken för multidimensionell fattigdom som Oxford Poverty and Human Initiative (OPHI) levererat i början av 2015.³ Genom att mäta fattigdom med tio indikatorer längs tre dimensioner har OPHI lyckats kartlägga multi-dimensionell fattigdom i 110 länder med en

1 Någon motsvarande analys har inte gjorts för det svenska multilaterala biståndet.

2 <http://sedac.ciesin.columbia.edu/>

3 <http://www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/mpi-data-bank/>

sammanlagd befolkning på 5,4 miljarder människor. I 72 av dessa länder har man delat upp mätningarna på sammanlagt 803 regioner. Bland de länder där man lyckats mäta fattigdomen ned på regionnivå finns 29 av de 30 fattigaste länderna.

Det svenska biståndet ska enligt riksdagen styras av ett multidimensionellt fattigdomsbegrepp. Tack vare det arbete som OPHI genomfört finns nu konkreta möjligheter att mäta mångdimensionell fattigdom. Analyser baserade på sådan kunskap skulle öka förutsättningarna för svenskt bistånd att mer effektivt bekämpa fattigdom, en fråga som EBA avser att arbeta vidare med.

Foto: UN Photo/Kibae Park



Biståndets roll i framtiden

I en artikel i tidskriften the Lancet i december 2013 konstaterade en grupp prominenta forskare och ledare att universella system för hälso- och sjukvård, inklusive försäkringssystem, är centrala instrument för att minska fattigdom. God hälsa är nödvändigt för människors förmåga vara aktiva och producera. Dessutom bidrar universell hälso- och sjukvård till att hindra människor från att falla i fattigdom. Kostnader förknippade med sjukdom är den vanligaste orsaken till att människor plötsligt blir fattiga.

Vidare lyfte artikeln att i takt med att fattiga länders ekonomier växer ökar ländernas förmåga att finansiera sin hälso- och sjukvård. Allt eftersom länders och människors inkomster växer läggs också en större andel av BNP på hälso- och sjukvård. Därmed kommer behovet av bistånd för att finansiera hälso- och sjukvård att minska i takt med ländernas ekonomiska tillväxt. Dessutom bedömer forskarna bakom artikeln att det finns realistiska möjligheter för låginkomstländer att till 2035 nå den hälsolivå som idag råder i de medelinkomstländer med bäst hälsoindikatorer.

EBA gav några av forskarna bakom artikeln i the Lancet uppdrag att utifrån artikelns slutsatser analysera det svenska hälsobiståndet. I den resulterande EBA-rapporten "Sweden's Development Assistance for Health – Policy Options to Support the Global Health 2035 Goals" argumenteras det för att hälsobiståndet främst ska ges till låginkomstländer. Rapporten konstaterar att svenskt hälsobistånd idag är relativt väl inriktat på de fattiga länderna. Detta är således i överensstämmelse med biståndet i stort enligt underlagsrapporten som presenterades i tidigare avsnitt. Forskarna argumenterar för att det bör gälla fortsatt och inriktningen bör vara mot att stödja hälso- och sjukvårdssystem att bli geografiskt och befolkningsmässigt mer heltäckande och samtidigt bättre fungerande. Det kommer att finnas ett behov av hälsobistånd i låginkomstländer under överskådlig tid. Avgörande för var biståndet bäst behövs är frågor kring hur ojämlik tillgång till vård inom länder kan hanteras. Biståndet har fortsatt en roll att spela för att bidra till att minska ojämlik fördelning av vårdresurser. För detta krävs att hälso- och sjukvårdsfrågor hanteras inom en bredare samhällelig ram. Utifrån detta perspektiv kan insatser som inte självklart klassificeras som hälsobistånd vara väl så viktiga. Just hälsobiståndets roll i att hantera ojämlikheter var också något som flera deltagare lyfte vid det seminarium som anordnades i samband med rapportlanseringen i november.

Samtidigt visar rapportens analyser att flera av de länder som idag får hälsobistånd från Sverige kommer att vara väsentligt rikare om 20 år. I takt med

att dessa länder ökar den egna finansieringen av nationell hälso- och sjukvård bör svenskt hälsobistånd i ökad grad kanaliseras till vad författarna kallar globala funktioner. Globala funktioner är sådana funktioner som är svåra eller omöjliga att hantera effektivt inom ett lands gränser, till exempel forskning kring nya mediciner, kontroll av smittsamma sjukdomar och globalt ledarskap och samordning. Författarna argumenterar för att flera av dessa funktioner idag är underfinansierade och behöver stärkas.

Hälsa är en av de enskilt största sektorerna inom svenskt bistånd. Årligen kanaliseras omkring 14 procent av biståndsbudgeten, eller omkring 4 miljarder kronor till samarbetsländer, regionala insatser och multilaterala organisationer och utvecklingsbanker. Att förbättra människors hälsa är utan tvekan en av de viktigaste åtgärderna i en effektiv fattigdomsbekämpning. Rapporten kan ses som ett första steg i en bredare och mer omfattande diskussion om hur svenskt hälsobistånd, men även biståndet till andra sektorer, kan utformas i framtiden. Av kommentarer från seminariet att döma delar inte alla författarnas analys av hur biståndet kan användas mest effektivt. Under mars 2015 kommer ytterligare seminarier därför att hållas inom Sida och UD för att vidare diskutera frågan.

Foto: UN Photo/Stuart Price



Svenskt bistånd till utvecklingsbanker

Omkring en åttondel av det svenska biståndet kanaliseras genom multilaterala utvecklingsbanker. Genom sina utvecklingsfonder är framför allt Världsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken och Afrikanska utvecklingsbanken stora förmedlare av svenskt bistånd till låginkomstländer. Utvecklingsbankerna ger bistånd framför allt i form av subventionerade lån. Den "affärsmodell" de multilaterala utvecklingsbankernas arbetar utifrån innebär att administrativa kostnader för subventionerade lån inte behöver finansieras med biståndsmedel, vilket medför att givare tenderar att lägga mindre vikt vid dessa kostnader. Samtidigt är effektiviteten hos de multilaterala utvecklingsbankerna som genomförare av bistånd avhängig att affärsmodellen fungerar.

Affärsmodellen bygger på att organisationerna är uppdelade i två olika delar; en "bankdel" lånar ut pengar till kreditvärdiga länder (medelinkomstländer) på marknadsmässiga villkor, medan en "fonddel" lånar ut till låginkomstländer på biståndssubventionerade villkor. De garantier om kapitalförsörjning som rika medlemsländer ställt ut innebär att bankerna kan låna till förmånliga räntor och villkor. Den vinst som uppstår när utvecklingsbankerna sedan lånar pengarna vidare till medelinkomstländer bidrar till att finansiera bankernas administrationskostnader, alltså även administrationen av den biståndssubventionerade utlåningen till låginkomstländer.

EBA-studien 2014:4 om Afrikanska Utvecklingsbanken visar att denna modell är satt under stor press, särskilt vad gäller bankdelen. I ett läge när flertalet afrikanska länders ekonomier växer snabbt är bankens utlåning till medelinkomstländer inte så hög. Detta begränsar i sin tur bankens möjligheter att stödja låginkomstländerna på kontinenten i deras utvecklingsansträngningar. Dessutom gör ett strikt internt regelverk att möjligheterna att påbörja utlåning på marknadsmässiga villkor till kontinentens nytillkomna medelinkomstländer begränsas.

Kapitalförsörjningen till länder på den afrikanska kontinenten genomgår för närvarande stora förändringar. BRICS-länderna har beslutat att starta "The New Development Bank", med utlåning till infrastrukturprojekt, bland annat i Afrika. Tillgången till finansiering från internationella finansmarknader ökar. Trots det återstår stora finansieringsbehov för låginkomstländer, där utvecklingsbankerna har en viktig roll att spela. För att kunna fullgöra detta står Afrikabanken inför viktiga reformer. Sverige bör som medlem i banken driva på processen. Om inte "bankdelen" kan generera intäkter genom utlåning till medelinkomstländer kan "fonddelen" inte leverera bistånd till låginkomstländer på optimalt sätt. Som biståndsgivare bör Sverige engagera sig i att båda delar fungerar bra.



Stöd till demokratisk utveckling

Demokrati och mänskliga rättigheter utgör viktiga tematiska områden inom svenskt utvecklingsarbete. Det finansiella stödet för dessa syften är betydande och utgör ungefär en tredjedel av de biståndsmedel som förmedlas av Sida. Stöd till demokratisk utveckling är dock inget enhetligt stöd, utan består av ett stort antal olika typer av insatser. Inom ramen för svenskt demokratibistånd ingår t.ex. stöd till att stärka demokratiska processer och institutioner.

I ljuset av att en ny strategi för stöd till politiska partier och partisystem ska utarbetas under 2015 har EBA valt att belysa kunskapsläget beträffande denna typ av bistånd. Även om det utgör en relativt liten del av det totala svenska demokratibiståndet, ca 80 mkr per år, är det ett stöd som funnits länge. Sverige har gett stöd till flerpartisystem och politiska partier via så kallade partianknutna organisationer sedan 1995. EBA gav därför professor Lars Svåsand vid Universitetet i Bergen i uppdrag att skriva en rapport utifrån frågeställningen "Vad vet vi om effekterna av internationellt bistånd till politiska partier?" EBA-rapporten baseras på såväl forskning som utvärderingar och sammanfattar befintlig kunskap och beskriver insatser som har delvis olika syften (stärka enskilda partier, partisystemet, samverkan och dialog mellan partier).

EBA-rapporten framhåller svårigheterna med att visa på större effekter av det internationella stödet samtidigt som det finns exempel på goda resultat. Det är dock oklart hur hållbara dessa resultat kan vara i ett längre perspektiv samt huruvida de bidrar till demokratisk utveckling. Resultaten verkar inte direkt hänga samman med valet av modell för att kanalisera stöd utan snarare med vilken typ av insatser som åsyftas, om det i grunden finns lämpliga förutsättningar och en god förståelse för kontexten hos givarna samt om det finns ett genuint intresse för förändring hos dem man samarbetar med.

Sammantaget visar rapporten på svårigheterna med att uttala sig generellt om huruvida en viss stödform fungerar eller inte, samt utmaningarna med att dra konkreta lärdomar från en heterogen samling av insatser. Oavsett detta menar författaren att politiska partier och partisystem har nyckelfunktioner i en demokrati vilket i sig motiverar fortsatt stöd, särskilt i form av bredare stöd som kan samordnas med andra typer av demokratibistånd. EBA delar den uppfattningen och anser att regeringen i arbetet med att se över strategin för detta område bör överväga Svåsands rekommendationer om närmare samordning mellan olika typer av demokratibistånd.

Metoder för att mäta resultat av svenskt bistånd

Biståndet har på senare år allt tydligare styrts med fokus på resultat. I den biståndspolitiska plattformen ägnas mycket utrymme till att betona vikten av resultatstyrning som ett verktyg för att öka biståndets effektivitet. EBA har därför identifierat frågan om metoder för att mäta resultat i biståndet som särskilt intressant att studera.

EBA:s första rapport 2014, "Randomized Controlled Trials: Strengths, Weaknesses and Policy Relevance" av Anders Olofsgård vid Handelshögskolan i Stockholm handlar om när det är önskvärt och möjligt att använda en specifik metod för effektutvärdering (randomiserade kontrollerade experiment, RCT) vid utvärderingar av biståndsfinansierade projekt och program. Rapporten ger exempel på hur metoden har använts internationellt i den akademiska världen och för att främja evidensbaserad utvecklingspolitik samt analyserar i vilken utsträckning denna metod använts inom svenskt bistånd och om det finns skäl att öka användningen. Författaren menar att RCT, under rätt förutsättningar, är den bästa metoden för att mäta resultat. Metoden bör därför vara en del av ledande biståndsorganisationers utvärderingsportfölj tillsammans med andra kvantitativa och kvalitativa utvärderingsmetoder. Författaren presenterar också förslag på vad som konkret kan göras i Sverige för att bättre ta tillvara de möjligheter till kunskap som metoden ger.

Olofsgård finner att RCT har använts sparsamt inom utvärdering av svenskt bistånd vilket ger utrymme för förbättringar. Befintliga resurser i termer av effektutvärderingar utförda av andra bör också användas mer systematiskt. Vidare behöver kompetensen inom Sida att upphandla rigorösa effektutvärderingar stärkas. För att utföra RCT behövs också ett samarbete mellan finansären (vanligen Sida), partnerland och genomförande organisation. Här finns en möjlighet att kombinera direkt biståndsverksamhet med utvecklandet av en resursbas för effektutvärdering genom att stödja kompetensuppbyggnad kring hur man genomför effektutvärderingar på universitet och forskningscentrum inom mottagarländerna.

I maj presenterades rapporten på ett seminarium med temat "Finding the effects of Swedish aid: How to do it?" Under seminariet presenterades bland annat andra metoder för effektutvärdering och en representant från FN-organet IFAD berättade om hur organisationen systematiskt använder sig av både RCT och andra metoder för effektutvärdering i sin verksamhet. Under det avslutande

Erfarenheter och en blick framåt

EBA har ett mandat att analysera och utvärdera Sveriges internationella bistånd. Tanken är att vi därmed ska bidra till såväl kunskapsuppbyggnad som underlag för policybeslut. Med ett sådant uppdrag följer en tydlig arbetsuppgift: att identifiera intressanta och relevanta frågeställningar som det kan vara motiverat att belysa genom studier. En tydlig ambition från EBA har varit att komplettera de utvärderingar och studier som andra gör med bredare studier och kunskapsöversikter.

EBA är mån om att kunskapen ska bli användbar för svenskt bistånd, vilket i sin tur föranleder grundläggande frågor om hur det svenska biståndet ser ut och inom vilka områden det kan finnas behov av kunskaps- och beslutsunderlag. En slutsats från pågående studier, där det finns ett tydligt uppdrag att anknyta till svenskt bistånd, är att det inom så gott som varje tema/ sektor finns en utmaning med att beskriva vad biståndet innehåller utan att bli alltför övergripande eller specifik. Även om erfarenheten är att det är svårt att måla med breda penseldrag, och även om det alltid kommer finnas en spänning mellan generella slutsatser och dess relevans för specifika fall, kommer EBA fortsatt ha som ambition att bidra med studier som tar ett bredare grepp om olika biståndsfrågor. Vi ser det som vår uppgift att i huvudsak lyfta frågor som har betydelse på ett övergripande plan. Sammanställningar som visar hur mycket eller lite man egentligen vet om olika biståndsinsatsers genomförande, resultat och effekter bör också vara av betydelse för beslut om svenskt bistånd. EBA kommer även att låta göra utvärderingar av det svenska biståndet inom områden av speciellt intresse.

En fråga som EBA har identifierat som viktig att belysa framöver är lärandet inom biståndet. En utvärdering har nyligen studerat hur EU:s biståndsorganisation tar till sig kunskaper från utvärderingar som EU:s utvärderingsenhet initierat. Studien konstaterar att enskilda studier har lett till en del lärande men drar slutsatsen att EU:s system för lärande från utvärderingar har alltför många svaga punkter och brister. Det saknas inom organisationen ett ägarskap för utvärdering. Avståndet mellan utvärderingar och biståndspraktik är alltför stort. Viktiga intressenter är inte tillräckligt inblandade i utvärderingsprocessen; Intresset att få reda på vad som hänt är större än intresset kring varför något skett; fokus på metodval är för stort och utvärderingsresultat kommuniceras inte tillräckligt. Liknande särkoppling mellan å ena sidan utvärdering, kunskapsinhämtning och forskning, och å andra sidan biståndets beslutsfattande och praktik konstaterades i en utvärdering av DfID:s system för lärande 2014. Under tidigare år har även utvärderingar av Norad och av Sida lett till likartade slutsatser. Frågan om hur biståndsorganisationer utvecklas till lärande organisationer



Foto: UN Photo/Kibae Park

framstår därmed som ett generellt problem. Under 2014 har både Sida och UD utvecklat arbetet med hur de bättre ska ta tillvara kunskaper från utvärderingar, studier och forskning. En särskild arbetsgrupp har tillsatts inom Sida och UD har utarbetat en intern vägledning.

En ytterligare fråga att studera är tillgängligheten på relevanta uppgifter om biståndet. Flera av de studier som EBA har genomfört eller planerar bygger på att det finns tillgänglig statistik och dokumentation av god kvalitet. Innan en studie beställs genomför EBA både omvärldsbevakning och initiala analyser med hjälp av befintliga data. Openaid.se har bidragit till att göra information lättillgänglig på ett användarvänligt sätt. Arbetet med att harmonisera svenskt bistandsstatistik enligt internationell standard kommer att göra jämförande analyser lättare. Samtidigt kan EBA konstatera att transparens handlar om mer än tillgänglighet till information, det handlar också om hur användbar informationen är. Ett exempel är att Sverige, enligt openaid.se, gav cirka 1,4 miljarder kronor i hälsobistånd under 2013. Men om man istället tittar på portföljanalysen av svenskt hälsobistånd som UD och Sida tagit fram är motsvarande siffra ungefär 4 miljarder kronor. Det handlar från vad EBA förstått inte om felaktigheter i openaid.se utan problemet ligger i hur data kategoriseras. De stora skillnaderna visar tydligt på svårigheten att presentera överskådlig information på ett användbart sätt. EBA kommer därför att följa det fortsatta arbetet med ökad transparens i svenskt bistånd.

Under det kommande året kommer de nya utvecklingsmålen antagligen att vara i fokus. Det är rimligt att anta att processen går i land och att nya utvecklingsmål antas vid FN-mötet i september. Framtiden får dock utvisa i vilken utsträckning länderna känner ägarskap över målen och om de kommer att utgöra mål mot vilka medborgare i länder kan hålla sina regeringar ansvariga.

Just ansvarsutkrävandet är en dimension som många upplever har saknats i millenniemålen och det kommer nog att ses som ett misslyckande om de nya målen inte lyckas leva upp till att utgöra grund för detta. På hemmaplan har regeringen aviserat ett omtag vad gäller Politik för Global Utveckling, PGU. Sida har i detta sammanhang fått i uppdrag att beskriva hur biståndet interagerar med andra politikområden. Regeringen har också tydligt signalerat att de har för avsikt att öka den internationella klimatfinansieringen för att leva upp till Sveriges internationella åtaganden.

Kopplat till de nya utvecklingsmålen är den bredare frågan om utvecklingsfinansiering i stort. Alla länder ser inte biståndsbudgeten som pengar öronmärkta för insatser i fattiga länder utan snarare som en del av en finansiering av frågor av bredare utvecklingskaraktär. I juli i år ska dessa frågor avhandlas på mötet om utvecklingsfinansiering i Etiopien och utfallet från konferensen kommer säkerligen att påverka diskussionen om biståndets framtida utformning. Mötet i Addis Abeba är en uppföljning på tidigare möten i Monterrey (2002) och Doha (2008) och syftar till att bedöma framstegen som gjorts så här långt samt driva diskussionen om utvecklingsfinansiering framåt. En viktig fråga i detta sammanhang är det förnyade biståndslandskapet, där fler och fler länder går från att vara biståndsmottagare till att också vara biståndsgivare (t.ex. de så kallade BRICS-länderna). En annan stor fråga är sambandet mellan olika källor av utvecklingsfinansiering: inhemska resurser, bistånd, utländska investeringar och handelsutbyten.

En mer specifik fråga som kopplar till utvecklingsfinansiering som kommer att bli än mer aktuell är den om biståndets roll i framtiden. EBA rapporten om det framtida hälsobiståndet konstaterade att i takt med att länder blir rikare så kommer behovet av svenskt bistånd i dess nuvarande form att bli mindre och mindre. Detta är en positiv utveckling men det väcker också många frågor. Hur avgör man när ett land inte längre bör få bistånd? Hur hanterar man ojämlikheter och fattigdom inom länder? Vad ska biståndet finansiera istället? Fler och fler biståndsorgan har börjat närma sig denna fråga. Till exempel har den globala vaccinalliansen, GAVI, fastställt inkomstnivåer för när länder är berättigade till stöd eller inte. Denna typ av breda inkomstmått är dock inte alltid lämpliga eftersom det även inom rika länder kan finnas stora grupper av fattiga och på andra sätt marginaliserade befolkningsgrupper där biståndet fortfarande kan spela en viktig roll. Hur det svenska biståndet förhåller sig till ojämlikhet inom länder är en intressant fråga för EBA att följa under kommande år.

Verksamheten framöver

Som beskrivits i vår verksamhetsstrategi planerar EBA under den närmaste tiden att fokusera på studier om biståndets genomförande och resultat. Studier av hur biståndet genomförs inom olika sektorer, till exempel demokrati och klimat, pågår redan. Vidare planeras övergripande studier av reformer i offentlig sektor och institutioners roll i biståndet. Vad gäller biståndets resultat planerar EBA att publicera syntesutvärderingar inom en eller flera sektorer och gå vidare med belysning av frågan om vilka metoder som finns för att utvärdera resultat. Vilka ytterligare studier som kommer att genomföras kommer i hög grad att bero på tillgången på författare som har rätt kompetens och samtidigt tid att skriva en rapport till EBA. De pågående studierna presenteras nedan.

Erfarenheterna under 2014 visar på att EBA har en viktig roll att fylla. Det har gjorts många studier om biståndets resultat och genomförande, men kunskapen från dessa präglar inte alltid det svenska biståndet. Expertgruppen kan vara en länk mellan forskning och beprövade erfarenheter och biståndets genomförande. Under 2015 kommer vi att sträva efter att öka vår produktion utan att tumma på våra kvalitetskrav. För att EBA:s rapporter, seminarier och övrigt kunskapsarbete ska vara fortsatt relevanta är det viktigt att kvaliteten i våra produkter är genomgående hög. De nya utvecklingsmålen, utvecklingsfinansiering och biståndets roll i framtiden är frågor som i allra högsta grad är relevanta för det svenska biståndet och som EBA ska försöka belysa i kommande studier.

Tabell: Pågående studier

| Titel och beskrivning | Författare |
|--|--|
| <p>"Rethinking Civil Society Support"</p> <p><i>Sedan några år tillbaka ser vi en rad nya utmaningar och möjligheter för civila samhället i utvecklingsländer. Bör givare som Sverige, med en stor andel demokratibistånd till civila samhället, tänka om vad gäller detta stöd och i så fall hur?</i></p> | <p>Richard Youngs Carnegie Endowment Europe</p> |
| <p>"Swedish influence in Governance Engagements"</p> <p><i>Vilket är Sveriges specifika bidrag när vi tillsammans med Världsbanken, UNDP och andra stöder reform av offentlig sektor i mottagarländer? Hur kan utvärderingar och annat lärande bidra till att göra reformerna mer framgångsrika?</i></p> | <p>Matt Andrews Harvard University</p> |

| | |
|---|---|
| <p><i>"Trender i utvecklingsfinansiering"</i></p> <p><i>Bistånd till enskilda länder blir för smalt för allt fler (gräns-överskridande) utvecklingsproblem. Globala program riskerar att skapa parallella strukturer som inte är hållbara. Hur kan vertikala fonder utformas så att de möter båda dessa utmaningar?</i></p> | <p>Margaret Thalwitz Käthe Hamburger Kolleg</p> |
| <p><i>"Public-private partnerships in Development Assistance"</i></p> <p><i>Vad vi vet om effekterna av olika former av offentlig-privat samverkan inom biståndsområdet? Hur ser de svenska formerna för denna samverkan ut i praktiken?</i></p> | <p>Ari Kokko Copenhagen Business School</p> <p>Hanna Norberg, och Sara Johansson de Silva Konsulter</p> |
| <p><i>"Klimatrelaterat bistånd – en studie om effekter och utvärdering"</i></p> <p><i>Vad vet vi om effekterna av klimatrelaterade biståndsinsatser? Och hur bör sådana insatser utvärderas? Studien fokuserar särskilt på insatser som rör skog och hushållsenergi men kommer även att innehålla en översikt av det svenska engagemanget i stort.</i></p> | <p>Erin Sills, Subhrendu Pattanyak, Gunnar Köhlin, Madeleine Ostwald och Eskil Mattsson Göteborgs universitet</p> |
| <p><i>"Aid dispersion, donor coordination and selectivity"</i></p> <p><i>En studie av hur samordning och selektivitet påverkar hur fragmenterat biståndet är.</i></p> | <p>Rune Jansen Hagen University of Bergen</p> |
| <p><i>"Bistånd till gruvutveckling och mänskliga rättigheter i Afrika"</i></p> <p><i>Studien fokuserar på samstämmighet och integrationen av mänskliga rättigheter i svenskt bistånd till gruvsektorn i Afrika. Studien har ett framåtblickande perspektiv med utgångspunkt i nuvarande verksamhet och erfarenheter.</i></p> | <p>R K Larsen Uppsala Universitet</p> <p>Sandra Atler Konsult</p> |
| <p><i>"Kvalitet i samhällsstyrning – en meta-analys av kunskapsläget"</i></p> <p><i>Studien syftar till att systematiskt analysera och kritiskt bedöma den kunskap som finns på området, samt att identifiera nyckelfaktorer som kopplar till "quality of government" och vilken betydelse dessa kan ha för policy inom området.</i></p> | <p>Bo Rothstein och Marcus Tannenberg Göteborgs universitet</p> |
| <p><i>"Youth, entrepreneurship and development"</i></p> <p><i>Ytterst få människor i fattiga länder får jobb i formell sektor. Hur kan utbildning och krediter bidra till att deras förmåga skapa jobb åt sig själva ökar?</i></p> | <p>Kjetil Bjorvatn Norwegian School of Economics</p> |
| <p><i>"Regional utveckling Afrika – vad fungerar och varför?"</i></p> <p><i>Sverige har under lång tid bidragit till regional utveckling i Afrika vid sidan om andra givare. Studien relaterar till hur regional utveckling i Afrika kan och bör främjas med externt stöd givet att det finns ett stort gap mellan övergripande målsättningar, insatser och resultat.</i></p> | <p>Fredrik Söderbaum Göteborgs universitet</p> |
| <p><i>"Det möjliga biståndet"</i></p> <p><i>Aktuell litteratur visar att institutionell förändring är en nyckel till utveckling. Hur bör biståndet utformas utifrån den insikten?</i></p> | <p>Per Molander Konsult</p> |
| <p><i>"Qualitative Comparative Analysis"</i></p> <p><i>En stegvis guide i att tillämpa och kvalitetssäkra denna metod vid utvärdering av biståndsverksamhet</i></p> | <p>Barbara Befani Konsult</p> |

| | |
|---|--|
| <p>"Capturing complexity and context: Evaluating aid to education"</p> <p><i>Utbildning och stärkt humankapital är centrala steg på vägen mot minskad fattigdom. Vad säger väl genomförda kvantitativa och kvalitativa utvärderingar om vilka insatser som fungerar i utbildningsinriktat bistånd? Och vilka utvärderingar fungerar, och för vem?</i></p> | <p>Joel Samoff, Margaret Louise Irving, Jane Rachele Louise Leer, Michele Mary Reddy Stanford University</p> |
| <p>"Synthesis evaluation of education aid"</p> <p><i>Utbildning och stärkt humankapital är centrala steg på vägen mot minskad fattigdom. Vad säger välgjorda kvantitativa utvärderingar om vilka insatser som fungerar i utbildningsinriktat bistånd?</i></p> | <p>Paul Glewwe, Amy Damon, Suzanne Wisniewski University of Minnesota, Macalaster College, University of St. Thomas</p> |

Verksamheten under 2014

Under 2014 beslutade EBA om följande fem rapporter:

2014:01 - Randomized controlled trials: strengths, weaknesses and policy relevance

2014:02 - Sweden's development assistance for health - policy options to support the global health 2035 goals

2014:03 - International party assistance - what do we know about the effects

2014:04 - The African Development Bank: ready to face the challenges of a changing Africa?

2014:05 - Svenskt statligt internationellt bistånd i Sverige: en översikt.

Under året genomfördes också tre seminarier med följande tema:

16 maj: Finding the effects of Swedish aid: how to do it?

1 september: Svenskt bistånd - för de fattiga?

7 november: How can Swedish development aid contribute to a grand convergence in global health by 2035?

2015

BISTÅNDSANALYS

