

SADEV

SWEDISH
AGENCY FOR
DEVELOPMENT
EVALUATION

Svensk biståndsstatistik

– Sida och Regeringskansliet

SADEV Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
Box 1902, 651 19 Karlstad

SADEV REPORT 2010:4
Svensk biståndsstatistik
– Sida och Regeringskansliet
Copyright: SADEV
SADEV Rapporten är tillgänglig på www.sadev.se
Tryckt i Karlstad 2010

ISSN 1653-9249
ISBN 978-91-85679-22-5

Förord

Sveriges bistånd och biståndsrapportering är omfattande och involverar flera myndigheter, bl.a. Regeringskansliet och Sida.

För SADEV, som utvärderingsorgan, är tillgången till korrekta underlag av särskild betydelse. En förutsättning för korrekta slutsatser, användbara rekommendationer och effektiva utvärderingar är att underliggande information och data speglar verkliga förhållanden. Korrekt statistik spelar här en viktig roll.

Upptakten till föreliggande utvärdering var indikationer på och upplevda svårigheter att erhålla tillförlitliga data om Sveriges internationella utvecklingssamarbete och reformsamarbete med Östeuropa. Svårigheterna tydliggjordes bl.a. då SADEV tillsammans med Statistiska Centralbyrån och Sida år 2006 sökte skapa en sökbar databas över Sveriges bilaterala bistånd.

Förväntningar och krav på information om bistånd finns och ställs av både biståndsgivare och biståndsmottagare. Det har manifesterats bl.a. i Parisdeklarationen, Handlingsplanen från Accra och IATI-deklarationen om transparens i biståndet. Även den engagerade allmänheten efterfrågar information om bistånd.

Mot denna bakgrund initierades hösten 2008 en utvärdering om klassificering, rapportering och redovisning av det svenska biståndet.

Sedan utvärderingen inleddes har en del hänt vad gäller biståndsrapportering. Våren 2009 presenterade regeringen Biståndets resultat (Skr 2008/09:189) och hösten präglades av debatten om ett öppnare bistånd. Sida uppmanades att säkerställa att myndigheten har väl fungerande statistikhantering och nu införs den s.k. Transparensgarantin som innebär bl.a. att biståndsförvaltningen tydligt ska redogöra för hur biståndets används.

Utvärderingsarbetet utmynnade i en kontroll huruvida rapporteringen av statistiken uppfyllt styrande krav och förväntningar. I framtiden kan det finnas skäl att utvärdera bl.a. former för en utvecklad redovisning av resultat.

Förhoppningen är att utvärderingen ska bidra till att relevansen och kvaliteten i rapporteringen av bistånd ökar.

Utvärderingen utfördes av Mats Alentun och Bo Sjö, samt utvärderingsassistent Sara Nordkvist.

Karlstad, juli 2010

Gunilla Törnqvist
Generaldirektör

Sammanfattning

Det övergripande syftet med denna utvärdering är att se om förväntningar och krav på rapportering av användningen av biståndsmedel uppfylls. Utvärderingen görs dels mot bakgrund av upplevda svårigheter att erhålla tillförlitliga data om Sveriges internationella utvecklingsamarbete och reformsamarbete med Östeuropa, dels utifrån förväntningar på Sveriges åtaganden enligt Parisdeklarationen, Handlingsplanen från Accra och IATI-deklarationen.

Fokus i utvärderingen är biståndsstatistiken vid Sida och Regeringskansliet. Bedömningar görs särskilt av rapportering enligt direktiv från *Organization for Economic Cooperation and Development/Development Assistance Committee* (OECD/DAC).

Insatsdokumentation kompletterad med intervjuer utgör bas för utvärderingen. Inledningsvis gjordes, utifrån ett urval av 60 insatser, en kvalitativ bedömning av existerande biståndsstatistik på Sida och Regeringskansliet. Samarbetsland, sektor, genomförandekanal, målgrupp, policymarkörer, bundenhet och ODA-fähighet valdes som huvudsakliga statistikvariabler. Vissa observationer redovisas även beträffande tematiska samarbetsområden, millennieutvecklingsmål, samt multilateralt/bilateralt bistånd. Sju kriterier användes i bedömningen: relevans, kodningarnas korrekthet, kompabilitet, fullständighet, tillgänglighet, aktualitet och bearbetningsbarhet.

Utvärderingen konstaterar att Sida har ett omfattande utvecklingsarbete framför sig för att kunna tillhandahålla kvalitetssäkrad information. Framförallt måste kodningarnas korrekthet säkerställas och informationen göras mer tillgänglig. Även relevans, fullständighet, bearbetningsbarhet och kompabilitet kan i flera avseenden förbättras.

Vidare konstaterar utvärderingen att trots att Regeringskansliet under senare år utvecklat rutinerna för statistikhantering återstår utvecklingsarbete. Korrektheten i kodningarna måste säkerställas (bl.a. avseende sektor och genomförandekanal), statistik bör sammanställas med tätare regelbundenhet, och informationen göras mer tillgänglig.

Flera av slutsatserna sammanfaller för Regeringskansliet och Sida. T.ex. bör den statistiska informationen på ett användarvänligt sätt kunna kombineras med annan information för att skapa tillfredsställande förutsättningar för analys. Eventuellt skulle de s.k. S-koderna kunna nyttjas för statistiska analyser.

På Regeringskansliet bör fullständig biståndsstatistik göras tillgänglig under det budgetår som utbetalningarna sker, istället för året efter. Presumptiva användare av statistiken bör få kännedom om att informationen existerar och är tillgänglig. Introduktion av bistånd som statistikområde i Sveriges Officiella Statistik (SOS) bör övervägas.

Detaljerade iakttagelser är att kodstrukturen för genomförandekanal bör vidareutvecklas, varje insats bör kodas specifikt gällande grad av bundenhet, och

återbetalningar av krediter bör redovisas. Dessutom bör principerna för kodningen av administrativa kostnader (vid sektorskodning) och av policymarkörer klargöras internt inom Sida.

Sammanställningar och bearbetningar av data för hela det svenska internationella utvecklingsarbetet skulle underlättas om Regeringskansliets och Sidas framtida system byggde på samma eller liknande lösningar. Samordningsvinster och fördelar med att göra systemen kompatibla bör tas till vara. En rad krav på systemlösningar internt inom Regeringskansliet måste dock beaktas. Därför bör utvecklingsarbetet ske i samarbete mellan Sida, Regeringskansliets förvaltningsavdelning och Utrikesdepartementet.

Innehåll

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte och avgränsningar.....	1
1.3	Utvärderingsfråga och kriterier.....	2
1.4	Metod	3
1.5	Utvärderingens intressenter	4
1.6	Disposition	4
2	Bakgrund och kontext.....	5
2.1	Sveriges Officiella Statistik	5
2.2	S-koder i den statliga redovisningen	5
2.3	Krav enligt regeringsbeslut.....	6
2.3.1	DAC-direktiv.....	6
2.3.2	Krav enligt regleringsbrev	7
2.4	International Aid Transparency Initiative.....	8
3	Sidas arbete med bistandsstatistik	10
3.1	Intern vägledning, roller, system och kodning.....	10
3.2	Bedömda statistikvariabler	12
3.3	Relevans	14
3.4	Kodningarnas korrekthet	17
3.5	Kompatibilitet.....	22
3.6	Fullständighet.....	23
3.7	Tillgänglighet.....	25
3.8	Aktualitet.....	26
3.9	Bearbetningsbarhet.....	27
4	Regeringskansliets arbete med bistandsstatistik.....	28
4.1	Intern vägledning, roller, system och kodning.....	28
4.2	Bedömda statistikvariabler	29
4.3	Relevans	29
4.4	Kodningarnas korrekthet	29
4.5	Kompatibilitet.....	32
4.6	Fullständighet.....	32
4.7	Tillgänglighet.....	32
4.8	Aktualitet.....	33
4.9	Bearbetningsbarhet.....	33

5	Övergripande slutsatser och rekommendationer	34
5.1	Observationer per statistikvariabel	34
5.2	Övriga observationer utifrån relevans och fullständighet	35
5.3	Övriga iakttagelser	36
5.4	Rekommendationer	38

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Det svenska internationella utvecklingssamarbetet har under senare år uppgått till ca 30 miljarder kronor per år. För budgetåret 2009 anslogs ca 34 miljarder kronor till samarbetet. Sida och Regeringskansliet hanterar merparten av dessa medel.

Statistik över Sidas och Regeringskansliets stöd till utvecklingsinsatser och hur stöden fördelas i termer av samarbetsland, sektor, genomförandekanal, bundenhet, m.m. är av intresse – både internt och externt.

Internt inom både Sida och Regeringskansliet är statistiken viktig för att ge både ledning och medarbetare en överblick över verksamheten och för att kunna följa upp t.ex. genomförandet av policyer och strategier, men också för att planera verksamheten.

Externt ställer samarbetsparter, media, forskare, utvärderare och allmänheten, krav på information om biståndet. Genom att Sverige anslutit sig till OECD/DACs (*Organization for Economic Cooperation and Development/Development Assistance Committee*) internationella system för statistisk rapportering av utvecklingsinsatser ställs också formella krav på både Sida och Regeringskansliet att följa gällande direktiv. Därtill gäller för Sida att följa de rapporteringskrav som regeringen ställer på Sida, formaliserat bland annat i de årliga regleringsbrev.

1.2 Syfte och avgränsningar

Utvärderingen syftar till att bedöma om rapporteringen av det svenska biståndet är ändamålsenlig (*relevans*), samt om den uppfyller kriterierna *korrekthet*, *kompabilitet*, *fullständighet*, *tillgänglighet*, *aktualitet* och *bearbetningsbarhet*.

Utvärderingen omfattar svensk biståndsstatistik. Definitionen av bistånd (d.v.s. vad som får och ska räknas som bistånd) enligt DAC, och de system och direktiv för biståndsstatistik som överenskommit inom DAC är inte i sig föremål för denna utvärdering.

Endast anslag 8:1 Biståndsverksamhet, under Utgiftsområde 7, Internationellt utvecklingssamarbete omfattas av utvärderingen, och då endast den verksamhet som bereds av Regeringskansliet, särskilt Utrikesdepartementet (UD), respektive Sida. Utvärderingen utgår från de regeringsbeslut avseende Regeringskansliet/UD och Sida vilka styr verksamheten.

Utvärderingen begränsas till insatser år 2008, det vill säga endast insatser som var finansiellt aktiva under verksamhetsåret 2008 ingår i bedömningen, d.v.s. insatser där en utbetalning eller en återbetalning skett under det året.

1.3 Utvärderingsfråga och kriterier

Utvärderingsfrågan är:

- **Har rapporteringen av statistiken uppfyllt styrande krav och kvalitets-kriterier?**

Sju bedömningskriterier, vilka grundar sig på internationellt vedertagna kvalitetskriterier för statistik, används¹:

- Relevans
- Kodningarnas korrekthet
- Kompatibilitet
- Fullständighet
- Tillgänglighet (internt och externt)
- Aktualitet
- Bearbetningsbarhet

Med **relevans** menas att statistiken och de aggregat som formas mäter rätt saker i betydelsen att den svarar upp mot krav och behov. Ett villkor för relevansen är att grunddataredovisningen kan förändras för att svara mot förändrade behov (t.ex. nya tematiska områden).

Med **kodningarnas korrekthet** menas att den grundläggande kodningen av grunddata är korrekt.

Kompatibilitet (eller jämförbarhet) innebär för det första att statistiken bör vara kompatibel *över tiden* så att det går att bilda konsistenta tidsserier. För det andra bör statistiken vara kompatibel med data från *andra givare och finansörer*, d.v.s. att man använder samma fält samt samma definitioner och principer vid kodningen. För de tredje bör statistiken vara kompatibel med *mottagarländernas* egna system.

Fullständighet inbegriper att alla fastställda krav på statistik tillgodoses, t.ex. att alla de fält som DACs direktiv kräver blir kodade, och att informationen för varje fält är komplett. Fullständighet innebär att statistiken ger en komplett beskrivning av biståndets användning.

Tillgänglighet betyder att statistiken måste vara *känd* och *tillgänglig* för intressenterna - det räcker inte med att den existerar.

Aktualitet betyder att den statistiska informationen finns tillgänglig utan onödiga fördröjningar och är aktuell.

Bearbetningsbarhet betyder att databasen är sökbar så att det går att få fram specifik information, i rätt format och att det går att konstruera aggregat som passar

¹ Kriterierna utgår från användarperspektivet och utgör en anpassning av de kriterier som används i *Eurostat Quality Definition* och *OECD Quality Measurement Framework*. För kvalitetskrav i statistik, och jämförelser mellan olika statistikproducenter, se t.ex. *Data Quality: A Comparison of IMF's Data Quality Assessment Framework (DQAF) and Eurostat's Quality Definition – Licie Laliberte (IMF), Werner Grunewald, and Laurent Probst (Eurostat), January 2004*. Eurostat, "Assessment of quality in statistics - Definition of Quality in Statistics", Working Group, Luxembourg, October 2003; OECD, "Quality Framework for OECD Statistics", Paris, June 2002.

behoven hos olika användare. Statistiken ska vara tillgänglig i sådan form och i sådant format att den kan användas för vidare analys i kombination med andra statistikällor utan alltför omfattande manuella transformationer.

1.4 Metod

Inledningsvis formulerades bedömningskriterierna. Därefter studerades rapporteringskrav i förordningar och regleringsbrev eller motsvarande för Sida respektive Regeringskansliet/UD. Ett slumpmässigt urval gjordes av insatser (komponenter) på Sida och ett stratifierat urval på Regeringskansliet². Trettio insatser valdes på vardera myndigheten. För varje slumpmässigt vald insats studerades i första hand skriftlig information i form av projektdokument, beslutsunderlag, bedömningspromemorior, avtal, m.m. Vid behov tillfrågades även de aktuella programhandläggarna för att ge en kompletterande förståelse för insatserna.

Insatserna klassificeras enligt statistikvariablerna sektor, genomförandekanal, målgrupp, policymarkörer (och Riomarkörer), som samtliga ingår i Sidas statistik. Även samarbetsland och bundenhet behandlas på grund av dessa variablers betydelse. Ur relevansperspektiv har dessutom tematiska samarbetsområden och millennieutvecklingsmål bedömts. Korrektheten i multilateralt/bilateralt bistånd, samt ODA-fähighet har också blivit föremål för bedömning. (Se avsnitt 3.2 och 4.2 för vilka statistikvariabler som bedömdes på Sida respektive Regeringskansliet.)³

För Sidas del bedömdes huvudsakligen statistikinformationen utifrån den databas där både finansiell och statistisk information lagras för myndighetens samlade insatsportfölj (den s.k. Plus-databasen). Två variabler (graden av bundenhet och ODA-fähighet) bedömdes däremot utifrån den information som Sida rapporterat till DAC⁴. För Regeringskansliet bedömdes den datafil som levererats till Sida för att ingå i den svenska årliga statistikrapportering till DAC.

Relevans bedömdes framförallt utifrån de formella krav som ställs på vad statistiken syftar till att beskriva.

Med hjälp av tillgänglig relevant information kodade SADEV om insatserna i enlighet med de för den aktuella tidsperioden rådande direktiven. Med omkodningarna som grund möjliggjordes en bedömning av kodningarnas korrekthet. I de fall bedömningen skilde sig från den ursprungliga kodningen dubbelkontrollerades kodningen och diskuterades inom projektgruppen.

Kompabilitet bedömdes genom att jämföra strukturen för Sidas statistik, Regeringskansliets statistik och de olika kraven med varandra. Ingen jämförelse med historiska data gjordes, inte heller med mottagarländernas system.

Tillgänglighet bedömdes genom att utifrån de krav som kunde ställas på Sida och Regeringskansliet genom olika ingångna internationella avtal studera statistikens tillgänglighet för samarbetsparter och deras representanter, media, forskare och allmänheten.

² Ett slumpmässigt urval utan återläggning gjordes inom de olika enheter inom UD som ansvarar för utvecklingsinsatser.

³ Sida har att redovisa bl.a. Tematiskt samarbetsområde och Region och ett urval av länder

⁴ Anledningen är att graden av bundenhet och "ODA-fähighet" (t.ex. ODA och OOF) inte klassificeras i Sidas Plussystem.

Fullständighet bedömdes utifrån hur fullständig statistiken är utifrån ställda krav, t.ex. om statistik finns på ett efterfrågat område och om den är tillräckligt detaljerad.

Aktualitet bedömdes utifrån bedömningsgrunden att informationen produceras utan onödiga fördröjningar utifrån föresatsen att modern teknik och ändamålsenliga processer tillämpas.

För kriteriet bearbetningsbarhet har SADEV utgått från att statistiken tillhandahålls i ett sådant format att vidare bearbetning av data i vanliga IT-baserade analysverktyg är möjlig utan alltför omfattande omarbetning.

Medarbetare från Regeringskansliet och Sida intervjuades för att få en fördjupad förståelse för hur statistiken produceras på dessa myndigheter. Chefen för OECD/DACs statistikenhet intervjuades för att få förtydliganden om hur DAC-direktiverna bör tolkas. Slutligen träffade SADEV representanter från DFID (*Department for International Development Cooperation*) för att få en bättre förståelse för hur de mött sina utmaningar inom statistikområdet (se intervjureferenser i avsnittet Referenser).

1.5 Utvärderingens intressenter

Huvudintressenter för utvärderingen är Regeringskansliet/UD och Sida i egenskap av statistikproducenter. Regeringskansliet är även intressent i egenskap av extern avnämare av Sidas statistik.

1.6 Disposition

I kapitel 2 ges en bakgrund till området biståndsstatistik och angränsande områden. Bl.a. presenteras DACs grundläggande definition av bistånd och vilken biståndsstatistik som efterfrågas.

I kapitel 3-4 redovisas Sidas respektive Regeringskansliets arbete med biståndsstatistik.

I kapitel 5 sammanfattas utvärderingens slutsatser och lämnas rekommendationer.

2 Bakgrund och kontext

I föreliggande kapitel ges en bakgrund till området biståndsstatistik som beskrivs allmänt. En presentation ges av systemet för Sveriges Officiella Statistik (SOS) och de s.k. S-koderna. Därefter presenteras översiktligt krav i förordningar och regleringsbrev, samt DACs direktiv.

2.1 Sveriges Officiella Statistik

Riksdagen har beslutat att det i Sverige ska finnas officiell statistik för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Statistiken skall enligt Riksdagen vara ”objektiv och offentligt tillgänglig”. I Förordning (2001:100) om den officiella statistiken slås fast att den officiella statistiken ska dokumenteras, kvalitetsdeklarerars, och offentliggöras utan avgift samt hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk. Regeringen avgör i enlighet med Riksdagens beslut inom vilka ämnesområden och statistikområden som officiell statistik ska produceras och vilka myndigheter som ska ha ansvar för olika delar av statistiken.

Idag ansvarar Statistiska Centralbyrån (SCB) tillsammans med 24 andra statliga myndigheter för Sveriges Officiella Statistik. De statistikansvariga myndigheterna beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sina respektive ansvarsområden. I samråd med viktiga användare av statistiken slår myndigheterna själva fast vilka objekt och variabler som ska ingå i den officiella statistiken, vilka statistiska mått och redovisningsgrupper som ska användas, periodicitet m.m. Den officiella statistiken är indelad i 22 ämnesområden och 108 statistikområden. Inget ämnesområde avser biståndsstatistik.

För att stärka samordningen och överblicken för den officiella statistiken har ett råd för Sveriges officiella statistik inrättats. Rådet är inrättat vid SCB och har till uppgift att bistå de statistikansvariga myndigheterna i principiella frågor om den officiella statistikens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet samt i frågor om att underlätta uppgiftslämnandet. Rådet ska också verka för samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna samt för utveckling och förvaltning av ett statistiknätverk.

2.2 S-koder i den statliga redovisningen

Alla svenska myndigheter är skyldiga att rapportera sin verksamhet enligt s.k. S-koder till Ekonomistyrningsverket (ESV). S-koderna regleras i föreskrifter som ESV fastställer och följer en enhetlig struktur i statsredovisningssystemet⁵. Koderna är uppbyggda i nära anslutning till baskontoplanen för statliga myndigheter. Tack vare enhetligheten kan informationen användas som underlag för en rad olika statistiska sammanställningar av resursförbrukningen inom hela eller delar av den statliga sektorn. S-koderna är i första hand utformade så att externa användares krav kan

⁵ <http://www.esv.se/amnesomraden/redovisning.4.1f4cdd2fee1c910e08000191.html>, Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring samt ESV:s löpande föreskrifter (den senaste föreskriften är från 2010: Statliga inrapporteringskoder 2010 (S-koder), Ekonomistyrningsverkets föreskrifter för rapportering av ekonomisk information till statsredovisningen)

tillgodoses, men kan användas internt på myndigheterna eller för en grupp myndigheter.

S-kodernas struktur möjliggör t.ex. analyser av utgifts- respektive bidragsstrukturen för hela eller delar av det svenska biståndet. De olika koderna skiljer t.ex. på mottagare av ett visst bidrag och vilken typ av organisation som utfört en viss tjänst. S-koderna skiljer också på om mottagaren är inhemsk eller utländsk.

2.3 Krav enligt regeringsbeslut

De externa kraven på Sidas rapportering ställs framförallt i förordningen med instruktion för Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete (Sida)⁶, samt de årliga regleringsbrev.

Enligt **instruktionen** ska Sida verka för att Sveriges åtaganden i enlighet med Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra uppnås. Instruktionen anger också att Sida ska sammanställa och till regeringen och DAC rapportera statistik enligt direktiv från DAC.

2.3.1 DAC-direktiv

Av särskild vikt för denna utvärdering är kravet på Sida att sammanställa och rapportera statistik enligt direktiv från DAC. Andra myndigheter som också förvaltar biståndsmedel genom finansiering över anslag ska leverera biståndsstatistik till Sida som sammanställer informationen. Bland de myndigheter som levererar statistik till Sida ingår Regeringskansliet.

I DAC har givarländerna enats om gemensamma definitioner av vad som kan räknas som bistånd (*Official Development Assistance*, ODA). I definitionen av ODA finns avgränsningar t.ex. gällande vissa stöd till polis, militär och kulturella aktiviteter.

DAC definierar ODA som det monetära värdet av flödet av resurser som allokeras enligt följande principer⁷ (fritt översatt):

- ODA ges av den offentliga sektorn och utförs sedan av den offentliga sektorn, dess organ eller någon annan organisation.
- ODA har som huvudsyfte att leda till ekonomisk utveckling och välstånd i utvecklingsländer.
- ODA ges på förmånliga villkor, vilket innebär en gåvodel på minst 25 procent. För lån gäller att om kravet med ett gåvoelement uppfylls räknas hela lånet som ODA det år lånet betalas ut.
- ODA ges till länder eller territorier på DACs lista över godkända mottagare av ODA (Annex 1 i direktiven).
- Vissa internationella organisationer. Hela stödet eller en viss procentandel kvalificerar som ODA (Annex 2 i direktiven).

⁶ Förordning (2007:1331) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

⁷ DAC Statistical reporting directives, s. 12 och 53, 6 april 2007, OECD/DAC

DAC har också genom direktiven enats om ett gemensamt sätt att rapportera biståndet. Varje biståndsinsats klassificeras efter grundläggande principer (t.ex. till vem biståndet ges, hur mycket resurser som allokeras, vem som är utförare, i vilket syfte, o.s.v.). DAC *Statistical Reporting Directives* anger hur den årliga rapporteringen av ODA till DAC ska göras i vissa standardtabeller.

Därutöver ska rapporteringen enligt specifika direktiv för det s.k. *Creditor Reporting System (CRS)*⁸ också göras i matrisform. I CRS utgör varje insats eller komponent en rad (post) där information ska läggas in i 51 kolumner (där varje kolumn motsvarar en statistikvariabel). Mängden information som ska registreras är stor, även om många kolumner för många poster möjliggör klassificeringen ”inte relevant” (*not applicable*).

För varje insats i CRS registreras i de 51 kolumnerna t.ex. utlovat (*committed*) belopp och faktiskt utbetalat belopp, till vilket land eller region biståndet ges, vem som är utförare, om det är multilateralt eller bilateralt, en kort syftesbeskrivning, vilken typ av finansiell form som stödet har (gåva eller lån), till vilken sektor biståndet riktas, start- och slutdatum, i vilken grad stödet är bundet eller inte, o.s.v. Till de flesta posterna finns specifika koder, och ibland kodstrukturer, som anger t.ex. land, typ av utförare, sektor och undersektor, o.s.v.

Bland variablerna ingår också fyra policymarkörer och tre miljöindikatorer⁹ (de s.k. Riomarkörerna som är kopplade till Riokonventionen om miljöhänsyn gällande biologisk mångfald)¹⁰. Syftet med policymarkörerna är att indikera biståndsinsatser som har som mål att uppfylla vissa övergripande policyområden som inte direkt fångas upp på annat sätt.

Utöver vad DACs direktiv föreskriver står det varje givare fritt att lägga in fler poster för ändamål utanför DACs rapportering. Exempel på sådana är Sidas egna målgruppsklassificeringar som varken är ett svar på DACs krav eller på aktuella krav uttryckta i regleringsbrev.

2.3.2 Krav enligt regleringsbrev

I **regleringsbrev** för verksamhetsåret 2008 för Sida angavs rapporteringskrav. Uppgifter ur följande angivna krav i det aktuella regleringsbrevet ingår i denna utvärdering¹¹:

Verksamhetsgren: Genomförande av strategier inom utvecklingsarbetet

1 **Tematiskt område**

- *Demokrati och mänskliga rättigheter*
- *Jämställdhet och kvinnors roll i utveckling,*
- *Social utveckling och trygghet (inkl. Hiv/aids),*
- *Miljö- och klimat,*
- *Ekonomisk tillväxt (inkl. handel och utveckling),*
- *Säkerhet och utveckling,*
- *Humanitärt bistånd,*
- *Forskningsarbete.*

⁸ Reporting Directives for the Creditor Reporting System, 4 September 2007

⁹ Reporting Directives for the Creditor Reporting System, Annex 6 och 7, 4 September 2007

¹⁰ Vid DACs statistikmöte den 9 december 2009 fattades beslut om ytterligare en markör, *climate change adaptation*, som träder i kraft vid rapporteringen av 2010 års flöden

¹¹ Rapporteringskrav under verksamhetsgrenarna Polycys, strategier och metoder inom utvecklingsarbetet och Samverkan och rådgivning, behandlas således inte i denna utvärdering.

För områdena *Miljö- och klimat, Jämställdhet och kvinnors roll utveckling, Demokrati och mänskliga rättigheter samt Säkerhet och utveckling* ska arbetet med att integrera tematiken redovisas med hjälp av policymarkörer.

2 **Biståndsform**

- Programstöd uppdelat på generell budgetstöd och sektorprogramstöd,
- Projektstöd,
- Krediter och garantier,
- Forskning,
- Kontraktfinansierat tekniskt bistånd (KTS),
- Internationella kurser,
- Humanitärt bistånd,
- Bidrag genom svenska enskilda organisationer.

3 **Strategistyrd verksamhet**

- *Samarbetsstrategi för land eller region*
 - 1 *Länder med vilka Sverige ska bedriva långsiktigt utvecklingssamarbete.*
 - 2 *Länder och områden i konflikt- och/eller postkonfliktsituation med vilka Sverige ska bedriva utvecklingssamarbete.*
 - 3 *Länder och områden i Östeuropa med vilka Sverige ska bedriva reformsamarbete.*
 - 4 *Länder där Sverige ska bedriva demokrati- och MR-främjande insatser i alternativa former.*
 - 5 *Utfasningsländer där Sverige ska bedriva selektivt samarbete.*
 - 6 *Utfasningsländer där relationerna främjas på annat sätt än via det bilaterala utvecklingssamarbetet.),*
- *Humanitära insatser,*
- *Konfliktantering,*
- *Stöd till Enskilda organisationers insatser,*
- *Globala Utvecklingsinsatser,*
- *Forskningsamarbete,*
- *Informationsinsatser.*

För verksamhetsåret 2008 fick Sida dessutom genom anvisningar i uppgift att i en särskild bilaga till årsredovisningen redovisa biståndets resultat¹². Anvisningarna ställer krav på Sida att redovisa bedömningar och analyser av resultatet av den svenska politiken för utvecklingssamarbetet uppdelat i två huvudområden:

- *Tematiskt samarbetsområde*
- *Region och ett urval av länder*

2.4 **International Aid Transparency Initiative**

Genom *International Aid Transparency Initiative (IATI)* om högre transparens i biståndet¹³ har ett antal givarländer, bl.a. Sverige, gemensamt deklarerat sitt behov av förbättrad biståndsinformation. Överenskommelsen omfattar bl.a. offentlig och regelbunden redovisning av detaljerad och aktuell information avseende volym och fördelning av biståndsmedel. Mot den bakgrunden är det rimligt att de delar inom den

¹² Anvisningar till Sidas Redovisning om Biståndets Resultat, Bilaga till UD2007/47421/USTYR (slutligt), UD2007/47062/PLAN (slutligt), 19 december 2007

¹³ International Aid Transparency Initiative - Accra Statement, Sida och tretton andra givare, Accra, 4 september 2008

svenska statsförvaltningen som arbetar med internationellt utvecklingssamarbete tillhandahåller relevant, efterfrågad och behövd information enligt denna överenskommelse.

3 Sidas arbete med biståndsstatistik

3.1 Intern vägledning, roller, system och kodning

Som stöd för medarbetarna vid Sida att klassificera insatser och komponenter finns en statistikhandbok¹⁴ som uppdateras med jämna mellanrum. Statistikhandboken beskriver kodstruktur för olika statistikvariabler och anger definitioner för flera av dem, samt ger stöd för den statistiska kodningen i Sidas planeringssystem.

Enheten *Team Resultat* på Sida ansvarar bl.a. för statistikhanteringen och står till förfogande att svara på frågor rörande principer för klassificeringar m.m. Vid enheten avser två tjänster arbete med statistik. Statistikerna ansvarar för intern och extern rapportering, stöd till verksamheten och för internt utvecklingsarbete, m.m. En av huvuduppgifterna är att sammanställa hela den svenska DAC-rapporteringen.

Team Resultat är även ansvarig för nätverket för programadministratörer. Programadministratörerna har bl.a. en rådgivande funktion till programhandläggarna avseende den statistiska kodningen av insatser.

Ekonomi- och planeringssystem

I Adecco Plus, Sidas ekonomi- och planeringssystem, registreras de tre områdena *insatser*, *avtal* och *kontrakt*, i den ena delen av systemet: **planeringssystemet**. För vart och ett av dessa tre områden finns ett huvudfönster för registrering. Adecco Plus är inte integrerat med Sidas dokumenthanteringssystem (E-doc) och inte heller med det tidigare (fram till 2007) resultatuppföljningssystemet SiRS.

Insatser registreras i fönstret **contributions**. Där anges t.ex. samarbetsland, insatsens benämning, unika nummer, ansvarig organisatorisk enhet, ansvarig programhandläggare, avtalat belopp med en prognos över utbetalningar per år, samt en kortare beskrivning av insatsen. Insatsens status (*Indicative*, *Planned*, *Agreed* eller *Completed*) anges också. I *contributions*-fönstret görs även eventuella uppdelningar av insatsen i komponenter.

Ett flertal av de fält som kodas i *contributions*-fönstret används som statistiska variabler, t.ex. för rapporteringen till DAC. Då en insats delas upp i flera komponenter blir uppgifterna ändå gemensamma för samtliga komponenter inom insatsen. Det innebär att ingen specifik kodning för varje komponent görs i detta fönster.

Situationen är annorlunda för de uppgifter som fylls i ett särskilt **statistics**-fönster. Där anges specifika uppgifter för varje komponent. Till skillnad mot *contributions*-fönstret blir uppgifterna i *statistics*-fönstret således unika för varje komponent. Kodningarna görs genom att från *contributions*-fönstret klicka sig vidare till ett *statistics*-fönster där följande uppgifter ska kodas:

¹⁴ Sidas statistikhandbok, 2009

- Sektor (eventuellt uppdelad i flera sektorer)
- Samarbetsform (tidigare benämnd biståndsform)¹⁵
- Genomförandekanal
- Målgrupp (ålder, kön, målgrupp och område)
- Polycymarkörer (miljö, jämställdhet, demokrati/mänskliga rättigheter och konflikt/säkerhet)

Kodningarna i *contributions*-fönstret och *statistics*-fönstret görs då en ny insats registreras i planeringssystemet.

Vanligtvis klassificeras insatserna redan under beredningsstadiet, antingen med statusen I (*Indicative*) eller som P (*Planned*). Informationen behövs inte minst för planerings- och prognosarbete. Kodningarna, inklusive statistik, görs av de insatsansvariga programhandläggarna. Efter beslut om finansiering av en insats och att avtal ingåtts ändras statusen till A (*Agreed*). När en insats har statusen A kan utbetalningar göras. Då en insats avslutats ändras statusen till C (*Completed*) och inga fler utbetalningar är då längre möjliga.

Statistik för utbetalda medel inom biståndet bygger således på insatser med statusen A och C. Statistik över planerade insatser kan göras för insatser med statusen P, och statistik över insatser på idé-stadiet kan göras för insatser med statusen I.

Inga kvalitetssäkringsmekanismer säkerställer kodningarnas korrekthet innan de läggs in i Plus. Sedan en kort tid tillbaka ska dock programadministratörerna vara tillgängliga för att ge stöd till programhandläggarna.

De flesta av Sidas insatser är fleråriga. De kodningar som gjorts under I- eller P-stadiet ligger kvar under hela insatsens livslängd och därefter, såvida inte programhandläggaren eller annan medarbetare aktivt väljer att se över kodningarna.

Utbetalningar för de olika insatserna görs genom den andra delen av Adecco Plus, d.v.s. **ekonomisystemet**. För varje utbetalning registreras belopp samt konto enligt kodstrukturen för den ekonomiska redovisningen. I samband med utbetalningen anges vilken insats och komponent utbetalningen hänför sig till.

Informationen lagras i en databas. Genom att koppla de utbetalda beloppen till de insatser och komponenter som utbetalningarna avser, med vidhängande statistikuppgifter från både *contributions*- och *statistics*-fönstret, möjliggörs rapportering över de utbetalda beloppen i statistiska termer. En större del av Sidas statistiska rapportering utgår från de klassificeringar av biståndet som därmed fås fram. I vissa fall kompletterar Sida med andra uppgifter, t.ex. för att ange genomförandekanal och beräkna bundenhet.

Intressenter har möjlighet att kontakta Sida och beställa s.k. Plus-listor i excelformat. Vanligtvis rör det sig om statistikinformation för avslutade verksamhetsår, och Sida

¹⁵ Under första halvåret 2009 ändrades kodstrukturen för "biståndsformer" till "samarbetsformer". En ny kodstruktur introducerades i enlighet med ändrade direktiv från DAC. I samband med det omklassificerades detta fält för samtliga aktuella insatser.

kan skraddarsy filerna så att endast efterfrågad information kommer med. Flitigt använda är de s.k. LIS-rapporterna som presenteras i excel-format¹⁶.

3.2 Bedömda statistikvariabler

I det följande beskrivs de statistikvariabler som ingår i utvärderingen. Urvalet av statistikvariabler har gjorts huvudsakligen utifrån Sidas rapportering i *statistics*-fönstret och *contributions*-fönstret (se avsnitt 3.1), samt krav som bl.a. regeringen ställt på Sida (se avsnitt 1.4 och 2.3).¹⁷

De statistikvariabler i Sidas rapportering som täcks av utvärderingen är samarbetsland, sektor, genomförandekanal, målgrupp, policymarkörer (inklusive Riomarkörer) och bundenhet. Dessutom bedöms tematiska samarbetsområden och millennieutvecklingsmål ur relevansperspektiv, samt både relevans och korrekthet gällande ODA-fähighet.

För bedömningen användes kriterierna listade i avsnitt 1.3.

Samarbetsland

Med samarbetsland avses, i enlighet med DAC-direktiven, enligt Sidas statistikhandbok *"det land eller den region som insatsen riktar sig till, ofta där insatsen genomförs"*.¹⁸ Alternativen i kodstrukturen är land, region, samt globala insatser¹⁹. Då en insats riktar sig till flera länder eller regioner kan en fördelning göras.

Sektor

Med sektor avses enligt Sidas statistikhandbok *"det område/sektor i samhället som komponenten syftar till att utveckla"*, vilket i stort överensstämmer med DACs: *"Which specific area of the recipient's economic or social structure is the transfer intended to foster?"*

Genomförandekanal

DAC definierar genomförandekanal som: *"The channel of delivery is the implementing agency. When several layers of implementation are involved, e.g. when the extending agency hires a national implementer, which in turn may hire a local implementer, report the first level of implementation as channel of delivery. The Channel of delivery is normally linked to the extending agency by a contract, and is directly responsible to it"*.²⁰

I denna kodstruktur finns bara en gemensam kod för den offentliga sektorn, oavsett om det är på nationell eller lokal nivå, och oavsett om den förvaltning som avses är samarbetslandets, givarlandets eller ett tredje lands offentliga sektor. För internationella enskilda organisationer är kodningen mer uppdelad, där har varje organisation en egen kod. Även FN-organen och andra multilaterala organisationer har sin egen kodstruktur med varje organisation specificerad. För samtliga övriga typer av

¹⁶ Med LIS avses Lednings Informations System

¹⁷ Variabeln biståndsformer fick utgå då kodstrukturen ändrades under 2009.

¹⁸ Rörande termen "samarbetsland" bör noteras att alla länder som mottar svenskt bistånd formellt sett inte alltid är samarbetsländer. Sverige har t.ex. inget officiellt samarbete med Eritrea, men organisationer i landet mottar ändå svenskt bistånd. Ett mer neutralt begrepp är "mottagarland".

¹⁹ Globala insatser ska enligt statistikhandboken användas då en insats "rör globala utvecklingsprogram, reguljära bidrag till FN-organisationer eller global metodutveckling".

²⁰ www.oecd.org/dac/stats/crs/directives, OECD Development Cooperation Directorate, 19 August 2008

organisationer finns en post ”Övrigt”. Där hamnar stöd till t.ex. privata företag, universitet och högskolor, privatpersoner, m.fl.²¹

Sidas definition är enligt statistikhandboken ”den typ av organisation som bistår Sidas samarbetspart i det praktiska genomförandet av komponenten²²”. Sida har också en egen kodstruktur för genomförandekanal som till stora delar skiljer från DACs kodstruktur (*Channel of Delivery*). Sida motiverar sin kodstruktur med att den ska tillgodose särskilda behov för uppföljning och analys.

Målgrupp

Sida har introducerat kodstrukturen målgrupp, som inte finns för statistiken som ska lämnas till DAC. Enligt statistikhandboken definieras målgrupp som ”den specifika grupp/grupper som komponenten riktar sig till”.²³ Fyra olika indelningar av målgrupper (*target areas*) finns. En kod ska anges för varje indelning. Riktar sig komponenten inte till någon specifik målgrupp eller en målgrupp som inte finns upptagen som kod ska koden ”Ingen Specifik” anges. De fyra olika indelningarna är:

- Alder (*Age*)
- Kön (*Sex*)
- Målgrupp (*Target*)
- Område (*Area*)

Förvirrande är att indelningen ”målgrupp” har samma benämning som gruppen i sin helhet. För varje indelning finns tre till nio olika kodningsalternativ.

Policymarkörer

DAC anger krav på tre policymarkörer:

- Miljö och hållbar utveckling
- Jämställdhet
- Fred, demokrati och mänskliga rättigheter.

Sida har tagit initiativ till en fjärde:

- Konflikthantering, fred och säkerhet.

Enligt statistikhandboken ska policymarkörerna ange ”i vilken grad komponenten syftar till att främja respektive policymål”.²⁴

²¹ Stöd till universitet kan också rapporteras under ”offentlig sektor” vilket ett flertal länder gör. Vid DACs statistikmöte den 9-10 juni 2010 fattades beslut att förändra genomförandekategorierna, med bl.a. särskilda underkategorier för *donor/recipient/third country government* under kategorin *offentlig sektor*. Beslut fattades också om att införa en särskild underkategori (under 50000 övrigt) för *university, college, or other teaching institution, research institute or think-tank*.

²² Sidas Statistikhandbok 2008, s. 55, Sida

²³ Sidas statistikhandbok 2008, s. 57, Sida

²⁴ Tre alternativ för kodning finns för var och en av policymarkörerna. De ska enligt statistikhandboken klassificeras med ”2” om komponenten inte skulle ha blivit genomförd utan aktuellt policymål (d.v.s. då ”huvudsyftet är att främja policyområdet”). De ska klassificeras med ”1” om policymålet var ett av målen, men inte huvudmålet med komponenten (d.v.s. då ”hänsyn tagits till policyområdet”). Om policyområdet inte är relevant ska markören kodas med ”0” (d.v.s. ”inget syfte att främja policymålet”).

Sida klassificerar inte någon av dessa fyra markörer i *statistics*-fönstret; däremot ska noteringar i fältet *Letter of appropriation* i *contributions*-fönstret användas för att markera dem.

Även de tre s.k. *Riomarkörerna* (Biodiversitet, Klimatförändring och Ökenspridning) ska enligt DAC kodas och rapporteras. För Riomarkörerna krävs att en speciell kod skrivs in i fältet *Letter of appropriation* i *contributions*-fönstret.²⁵

Bundenhet

För att räknas som obundet bistånd ska, enligt DACs direktiv, insatserna ha utgjort ”*lån eller gåvor som varit fritt tillgängliga i sin helhet för att finansiera upphandling från praktiskt taget alla utvecklingsländer och OECD-länder. Medel som finansierar mottagarens omkostnader definieras också som obundet bistånd*”.²⁶

DACs direktiv²⁷ ställer krav på att, med undantag av komponenter som sektormässigt klassificeras som administrativa kostnader eller tekniskt samarbete (*technical co-operation*²⁸), bundenheten rapporteras för varje enskild insats som åtas (*commitments*). Med sådana åtaganden avses enligt DACs direktiv ”*en konkret skriftligt förbindelse gjord av regeringen eller en offentlig biståndsorganisation att tillhandahålla resurser för ett specifikt syfte för att stödja ett mottagarland eller en multilateral organisation*”²⁹. Vanligtvis anses ett åtagande vara gjort när ett avtal skrivs under. För vissa insatser, t.ex. humanitärt stöd, kan utbetalningsdagen räknas som åtagandedatum. Enligt DACs krav finns tre olika kodningsalternativ:

- obundet bistånd
- delvis obundet bistånd
- bundet bistånd

Inga krav ställs på programhandläggarna att klassificera graden av bundenhet för varje enskild insats. I planeringssystemet finns heller inte något fält för sådan kodning.

Övriga statistikvariabler

För information om tematiska samarbetsområden, millennieutvecklingsmålen och ODA-fähighet, se avsnitt 3.3 respektive 3.4.

3.3 Relevans

Samarbetsland

Sidas kodstruktur för samarbetsländer sammanfaller med DACs kodstruktur och har av SADEV bedömts som relevant för sina syften.

²⁵ För t.ex. Biologisk Mångfald ska syfte anges med K01 för huvudsyfte och K1 för delsyfte. För Klimatförändring ska K02 respektive K2 anges, och för Ökenspridning K03 respektive K3. För markören Ökenspridning finns ytterligare en nivå för kodning. Om policyområdet är ”*principal objective and in support of an action programme*” ska markören kodas med 3.

²⁶ Reporting Directives for the Creditor Reporting System, s. 65, 4 september 2007

²⁷ DAC Statistical reporting directives, sid 50-51, 6 april 2007, OECD/DAC

²⁸ Med technical cooperation avses: ”The provision of know-how in the form of personnel, training, research and associated costs. The term technical cooperation (sometimes referred to as technical assistance) is a generic term covering contributions to development primarily through the medium of training and education”. DAC Statistical reporting directives, sid 15, paragraph 40-41.

²⁹ DAC Statistical reporting directives, sid 6-7, 6 April 2007, OECD/DAC.

Sektor

Alla Sidas koder för sektor följer DACs kodstruktur. Däremot skiljer sig rubriceringen för huvudsektorerna i statistikhandboken. Enligt handboken är bakgrunden till den annorlunda rubriceringen att de är ”*speciellt anpassade till Sidas verksamhet*”. För den period som utvärderades (2008) gällde en indelning med elva rubriker. En ny rubricering för huvudsektorerna infördes i augusti 2009 med delvis nya rubriker. Bakgrunden till den nya strukturen är den nya ämnesfokuseringen.

Både Sidas och DACs huvudsektorer följer ”ämne”, d.v.s. hälsa, utbildning, forskning, budgetstöd. o.s.v. En särskild huvudsektor rubriceras emellertid ”övrigt” där administrativa kostnader och ”ospecificerat” ingår. Med det senare menas att stödet inte är sektorbundet eller att det rör åtgärder för att informera om och främja utvecklingssamarbete.

Koderna för sektor är femställda (både Sida och DAC). När Sidas rubricering används kan sammanställningar göras på två olika nivåer (huvudsektor samt enskild underkod). När DACs koder används kan emellertid sammanställningar göras på fyra olika nivåer (huvudsektor, delsektor, undersektor och enskild underkod). Sidas egen rubricering omöjliggör en sammanställning på delsektor- och undersektornivå.

En komponent som hänför sig till flera sektorer kan fördelas på flera sektorer genom användning av en fördelningsmall.

Sidas kodstruktur för sektor sammanfaller således inte med DACs, däremot är varje enskild underkod identisk med DACs. Sida kan genom kodnumren enkelt sammanställa informationen så att den svarar mot DACs struktur. I och med det kan Sida både tillgodose sina egna liksom DACs krav på information. I allt väsentligt bedömer SADEV att de enskilda underkoderna är relevanta.

Genomförandekanal

En av de mest påfallande skillnaderna mellan DACs och Sidas kodstruktur är att DAC för vissa typer av organisationer kräver en specifik kod för varje organisation. Denna detaljerade kodning gäller för internationella enskilda organisationer, s.k. *public-private partnerships*, *networks* och multilaterala organisationer. För vissa andra typer av organisationer, den offentliga sektorn, nationella enskilda organisationer och lokala/regionala enskilda organisationer gäller emellertid det motsatta.

DACs koder är femställda och möjliggör rapportering på fyra nivåer. Sidas koder är tvåställda och möjliggör rapportering på två nivåer vilket således skiljer sig mot DACs kodstruktur.

Sidas kodstruktur är uppdelad i fem huvuddelar för att tillgodose de informationsbehov som Sida i första hand har internt.

- Svenska organisationer
- Samarbetslandets organisationer
- Övriga länders organisationer
- Multilaterala organisationer
- Internationella organisationer

Inom varje huvuddel finns koder för upp till åtta olika typer av organisationer. Till skillnad mot DACs kodstruktur krävs inte att vissa organisationer har koder som är unika för dem

Sidas tillvägagångssätt är att så långt som möjligt koppla de egna koderna till DACs koder, även då DACs koder är mer detaljerade. Genom att koppla information från avtalsfönstret i planeringssystemet försöker Sida kombinera avtalspart (specifik organisation) och kod för genomförandekanal. Trots att tillvägagångssättet förefaller vara den bästa lösningen utifrån gällande förutsättningar uppger Sida att *"det inte kan garanteras att vi hamnar rätt"*.³⁰ Sammantaget innebär skillnaderna i kodningen svårigheter för Sida att återrapportera till DAC. Sida uppger att *"i den utsträckning vi kan försöker vi rapportera enligt DACs fem-ställiga koder"*.³⁰

Sidas struktur och underindelningar för genomförandekanal tillgodoser inte de krav som DAC ställer, d.v.s. Sidas kodstruktur är inte fullt ut relevant i förhållande till den angiven av DAC. Samtidigt tillgodoser inte DACs kodstruktur Sidas informationsbehov (se vidare avsnitt 3.2).

Målgrupper

Intervjuer vid Sida har inte kunnat upplysa SADEV om vilket användningsområde som rapporteringsfälten för målgrupper har. Samtidigt har SADEV konstaterat att kvaliteten i kodningarna för de "mindre vanliga" målgrupperna är bristfällig. Därtill är kodstrukturen för en av de fyra dimensionerna (benämnd *målgrupper*) ofullständig. Oklarheter råder avseende fältet och vägledning behövs om hur fältet ska utvecklas.

Policymarkörer

Sidas utformning av tre av de fyra policymarkörerna (miljö och hållbar utveckling, jämställdhet, samt fred, demokrati och mänskliga rättigheter), och de tre Rio-markörerna, sammanfaller med DACs krav. Sida har dessutom tagit initiativ till en egen fjärde policymarkör (konflikthantering, fred och säkerhet).

SADEV konstaterar att Sida tillgodoser DACs krav (och att kodstrukturen i det avseendet är relevant), samt att man för sina egna informationsbehov kompletterat med en ytterligare policymarkör.

Bundenhet

DACs definitioner för bundet, obundet eller delvis bundet bistånd, vilka Sida utgår från, lämnar utrymme för tolkningar. Det leder till att avnämarna för statistiken inte vet vilka tolkningar som legat till grund för Sidas klassificering. SADEV har inte funnit att Sida gjort någon egen uttolkning av DACs definition av bundenhet.

Tematiska samarbetsområden

Sida skulle i den särskilda bilagan till årsredovisningen för 2008 redovisa resultatet av den svenska politiken för utvecklingsarbetet i två indelningsområden varav tematiskt samarbetsområde var det ena. Sidas enskilda insatser klassificeras emellertid inte i den variabeln. I redovisningen använde sig Sida därför av andra variabler såsom

³⁰ Uppgifter från Team Resultat, Sida, 25 januari 2010.

policymarkörer och sektorkoder för att koppla insatser till tematiska samarbetsområden.

Risker finns med att på dylikt sätt använda sig av fler än en variabel. En risk är att principerna för klassificering skiljer sig åt mellan de olika variablerna, en annan att flertalet insatser kan bli dubbelräknade. Anledningen till risken för dubbelräkning är att en insats kan fångas upp som ett visst tematiskt samarbetsområde genom fältet för policymarkör, samtidigt som sektorkoden för samma insats kan visa på ett annat tematiskt samarbetsområde. Dessutom, även endast med policymarkörer som grund, kan en och samma insats komma att räknas mer än en gång. Anledningen är att flera policymarkörer, enligt DACs direktiv, kan räknas som huvudsyfte för en och samma insats.

Parallellt med risken för dubbelräkning kan kombinationen av policymarkörer och sektorkoder också leda till att ingen insats fångas upp - varken av en policymarkör eller en sektorkod. I den mån som bilagan till årsredovisningen är avsedd att täcka hela Sidas utvecklingssamarbete utgör detta förhållande en risk. Vissa insatser kan således komma att inte hamna under rubriken för något tematiskt samarbetsområde alls.

Millennieutvecklingsmål

SADEV har noterat att inga klassificeringar görs av vilka millennieutvecklingsmål som de olika insatserna syftar till att stödja. Sida uppger emellertid att sektorkoderna i stor utsträckning kan användas för detta.

SADEV har inte bedömt i vilken utsträckning som millennieutvecklingsmålen är kompatibla med sektorkoderna, men finner antagandet rimligt.

ODA-fähighet

Enligt DACs direktiv ska ODA-fähighet klassificeras, d.v.s. om en insats avser ODA (*Official Development Assistance*), OOF (*Other Official Flows*) eller som övriga flöden (*Private Non-Governmental Organisation, Private Market, Non Flow eller Other Flow*). Endast ODA rapporteras från Sverige till DAC. Liksom för bundenhet ställs inga krav på programhandläggarna på Sida att klassificera ODA-fähighet för varje enskild insats. I planeringssystemet finns heller inte något fält för sådan kodning.

3.4 Kodningarnas korrekthet

Samarbetsland

De trettio komponenter som ingick i urvalet var alla utom en helt korrekt kodad för land och region. Graden av felkodning för den avvikande komponenten var emellertid marginell; medan den allra mest korrekta kodningen hade varit ”Regionalt söder om Sahara” hade alternativet ”Regionalt Afrika” valts.

Sektor

För sektorklassificeringen har SADEV bedömt tjugo komponenter som korrekta och tio som felaktiga.

Sidas Huvudsektor

Av de sex komponenter som klassificerats i fel huvudsektor hade fyra kodats till fel ämnessektor (*Forskning* istället för *Demokrati/Mänskliga rättigheter*, *Naturresurser och Miljö* istället för *Forskning* i ett fall och istället för *Demokrati/Mänskliga rättigheter* i ett annat fall, samt i ett fall *Infrastruktur* istället för *Demokrati/Mänskliga rättigheter*). Bland de fyra utgör två s.k. rambidrag som går genom svenska enskilda organisationer. De hade klassificerats inom olika ”ämnessektorer”. Samtidigt noterar SADEV att två andra rambidrag hade klassificerats som *Stärkande av det Civila Sambället*, utan att det gick att utvärdera någon förklarande skillnad i stödets uppbyggnad. Principen för klassificeringen av rambidrag föreföll därmed oklar. Efter konsultationer med AKTSAM framstod att den princip som bör gälla är att klassificera rambidragen som just *Stärkande av det Civila Sambället*. Därmed bedömde SADEV de två andra som felaktigt kodade.

De två övriga komponenterna har klassificerats som ämnesmässiga sektorer (*Politik, Planering och Ekonomi* respektive *Civilt Fredsbyggande*) medan SADEV bedömer att koden för Administrativa kostnader hade varit mer lämplig.

Sidas Enskilda Underkoder

Fyra kodningar hade gjorts i rätt huvudsektor, men med fel enskild underkod. För två av dessa har SADEV bedömt att en mer passande kodning skulle ha varit Administrativa kostnader. Istället hade dessa två klassificerats som ”Åtgärder för att informera och främja utvecklingsamarbete” (som liksom administrationskostnaderna ligger under huvudsektorn ”Övrigt”).

Jämförelse med DACs kodstruktur

Utifrån DACs kodstruktur är de tio ovan redovisade kodningarna felaktiga enligt följande:

- Fyra komponenter var felaktiga på huvudsektornivå, varav två enligt SADEV istället hänför sig till administrativa kostnader och de två andra till andra ”ämnessektorer”.
- Fyra felaktigheter på delsektornivå. Av dessa var enligt Sidas kodstruktur en av dem felklassificerad på nivån för enskild underkod, medan en annan enligt Sidas struktur var felklassificerad på huvudsektornivå. De två övriga hänför sig till administrativa kostnader och hade, liksom enligt Sidas struktur, istället klassificerats som ”Åtgärder för att informera och främja utvecklingsamarbete”.
- Ingen komponent var felaktigt kodad på undersektornivå.
- Två enskilda underkoder var felaktiga (varav en felaktig underkod också är fel enligt Sidas struktur).

Genomförandekanal

Bedömningen av klassificeringen av genomförandekanal har gjorts endast i förhållande till Sidas egen kodstruktur, inte i förhållande till DACs då Sida vid tidpunkten för utvärderingen ännu inte omvandlat sina egna koder till DACs koder.

Av de trettio kodningarna för genomförandekanal har SADEV bedömt tolv som felaktiga.

Huvudgrupp

Av de felaktiga kodningarna har fyra kodats till fel huvudgrupp. Bland annat tolkar SADEV felkodningarna som ett uttryck för svårigheten att avgöra vilken av flera intressenter i ett samarbete som är att betrakta som genomförandekanal. Därför kan en organisation i samarbetslandet eller i ett annat land anges som genomförandekanal trots att det är en organisation i Sverige, eller tvärtom.

Underkod

Bland de åtta övriga felaktiga kodningarna har rätt huvudgrupp angetts men underkoden för ”typen” av organisation blivit felaktig (t.ex. enskild organisation, privat företag, statligt företag).

I en bedömning av kodningarna framträder i tre fall en svårighet att skilja på *Enskilda Organisationer* och *Intresse- och Medlemsorganisationer*. Detta bör emellertid ses som en mindre allvarlig felklassificering mot bakgrund av att intresse- och medlemsorganisationer kan räknas inom definitionen enskilda organisationer.

Bland de fem övriga har fel typ av organisation klassificerats, men utan något mönster, t.ex. har offentlig förvaltning angetts istället för privat företag, eller privat företag istället för intresse- och medlemsorganisation.

Målgrupper

Av de sammanlagt trettio komponenterna i urvalet har SADEV bedömt tjugosex komponenter. Anledningen är att SADEV i genomgången av Sidas sektorklassificering bedömt att de fyra övriga komponenterna i själva verket utgör Administrativa kostnader, trots att Sida kodat dem som något annat.³¹

Ålder

Av de tjugosex komponenterna har SADEV bedömt att målgruppen *Ålder* klassificerats rätt i tjugofem fall och fel i sex fall. I sammanhanget bör noteras att alternativet *Ingen specifik åldersgrupp* är den vanligaste rätta kodningen (tjugotre fall av tjugosex). I de övriga tre fallen, vilka är av störst intresse att följa upp, har Sida korrekt kodat för andra åldersgrupper i två fall, men missat i ett. I de övriga fem felkodningarna skulle *Ingen specifik åldersgrupp* ha varit den rätta kodningen, men Sida har istället valt att koda för andra åldersgrupper.

Kön

SADEV har vidare bedömt att målgruppen *Kön* klassificerats rätt i tjugofem fall och fel i två fall. I det ena fallet skulle *Kvinnor och Män* ha varit ett mer korrekt alternativ än *Kvinnor*, och i det andra fallet tvärtom. Alternativet *Kvinnor och Män* är samtidigt den absolut vanligaste rätta kodningen (tjugofem fall av tjugosex). I den enda komponent

³¹ SADEV tillämpar samma princip som DAC för policymarkörer, och bedömer följaktligen att det inte är meningsfullt att klassificera policytillhörighet för administrativa kostnader (de har uteslutits).

som avvek, och där man borde ha valt den andra kodningen *Kvinnor*, höll man sig till *Kvinnor och män*.

Målgrupp

Av de tjugosex komponenterna har SADEV bedömt att målgruppen *Målgrupp* klassificerats rätt i fjorton fall och fel i tolv fall, m.a.o. har de felkodats i nästan hälften av fallen. Emellertid är kodstrukturen långt ifrån heltäckande eller logisk i sin konstruktion.

Område

Av de tjugosex komponenterna har SADEV bedömt att målgruppen *Område* klassificerats rätt i tjugotre fall och fel i tre fall. I samtliga tre felaktiga fall hade alternativet *Landsbygdsutveckling* valts medan SADEV inte kunnat se en sådan inriktning. Alternativet *Inget specifikt område* hade enligt SADEV varit ett mer korrekt alternativ för dessa tre. Alternativet *Inget specifikt område* är samtidigt den absolut vanligaste rätta kodningen (tjugofyra fall av tjugosex). För de två avvikande fallen hade Sida klassificerat rätt genom att ange *Landsbygdsutveckling*.

Sammanfattning avseende ålder, kön och område

För var och en av de tre dimensionerna ålder, kön och område finns en kodning som är absolut vanligast: *Ingen Specifik Åldersgrupp*, *Kvinnor och Män*, samt *Inget Specifikt Område*. Av de tjugosex komponenterna var enligt SADEV rätt kodning för ålder *Ingen Specifik Åldersgrupp* i tjugotre fall, för kön *Kvinnor och Män* i tjugofem fall, och för område *Inget Specifikt Område* i tjugofyra fall.

Policymarkörer

Av de sammanlagt trettio komponenterna i urvalet har SADEV bedömt tjugosex. Anledningen till att fyra komponenter lämnats utan bedömning är att SADEV i sektorklassificeringen bedömt dem som Administrativa kostnader och därför, som i bedömningen av målgrupper, inte ansett det vara meningsfullt att klassificera policytillhörighet³².

För de tjugosex komponenterna uppvisar kodningarna för de tre policymarkörerna *Miljö och en hållbar utveckling*, *Jämställdhet*, *Fred, demokrati och mänskliga rättigheter* en tydlig överrapportering. Med överrapportering avses att kod ”2” (huvudsakligt syfte) angetts i stället för kod ”1” (delsyfte) eller ”0” (inte relevant), eller kod ”1” istället för ”0”.

I kontrast till övriga policymarkörer står *Konflikt hantering*, *fred och säkerhet*. Antalet felkodningar är något färre och istället för överrapportering uppvisas från urvalet en svag men viss underrapportering.

- För *Miljö och en hållbar utveckling* har enligt SADEVs bedömning tio komponenter felkodats. Av dessa är åtta överrapporterade och två underrapporterade.
- För *Jämställdhet* har enligt SADEVs bedömning elva komponenter felkodats. Av dessa är nio överrapporterade och två underrapporterade.

³² Reporting Directives for the Creditor Reporting System, s. 15, OECD/DAC, 4 September 2007

- För *Fred, demokrati och mänskliga rättigheter* har enligt SADEVs bedömning åtta komponenter felkodats. Av dessa är sju överrapporterade och en under-rapporterad.
- För *Konflikthantering, fred och säkerhet* har enligt SADEVs bedömning sex komponenter felkodats. Två komponenter har bedömts som överrapporterade och fyra som underrapporterade.

Bundenhet

Enligt Sidas samlade rapportering till DAC för *hela* det svenska internationella utvecklingsarbetet utbetalades 34 368 mnkr under 2008³³. Åtaganden (*commitments*) uppgick enligt rapporteringen till 28 160 mnkr. Det är för dessa åtaganden, enligt DACs riktlinjer, som nivån av bundenhet ska redovisas. Tre nivåalternativ föreligger: bundet, delvis bundet eller obundet.

Av de totala åtagandena på 28 160 mnkr rapporterades till DAC 13 678 mnkr som obundet, 0 mnkr som delvis obundet³⁴, och 500 mnkr som bundet. Det resterande beloppet om 13 982 mnkr hade inte kodats.

En del av det icke redovisade beloppet avser administrativa kostnader³⁵ (inklusive Regeringskansliets avräkningar) och tekniskt samarbete (för vilka bundenheten enligt DACs riktlinjer inte heller ska anges³⁶). I de icke-redovisade beloppen ingår också ersättningar för flyktningmottagning i Sverige, vilka inte kan underkastas principerna för avbindning. Dessa poster förklarar enligt SADEVs uppskattningar³⁷ en viss del av det icke redovisade beloppet, men långt ifrån hela det icke redovisade beloppet i den svenska redovisningen till DAC för 2008. SADEV har noterat att framförallt Sidas insatser saknar data över graden av bundenhet och drar slutsatsen att det faktum att bundenheten inte registreras av Sidas programhandläggare då insatserna registreras i Plus-systemet, har betydelse för denna låga andel rapportering. Till skillnad mot flera andra statistikvariabler är inte bundenheten obligatorisk att registrera.

I termer av procent ser fördelningen av de rapporterade åtagandena ut som följande:

- Obundet (48,6%)
- Delvis obundet (0,0%)
- Bundet (1,8%)
- Inte kodat (49,7%)

³³ Kopia av TOTAL CRS++ Flow Sweden 2008 (excelfil), Sida, 19 oktober 2009

³⁴ Beloppet uppgick till 3 tkr och har i miljontals kronor avrundats till 0 mnkr.

³⁵ Dessa (enligt kodningen) administrativa kostnader ska inte sammanblandas med Sidas s.k. förvaltningsanslag som avser att täcka Sidas administrativa kostnader såsom löner, lokaler, resor, kontorsmaterial, etc.

³⁶ DAC Statistical reporting directives, s. 50, OECD/DAC 6 April 2007

³⁷ Att göra en exakt uppskattning av hur stor del som är oredovisat kräver emellertid ett alltför omfattande arbete.

Framförallt skulle det kräva en genomgång av samtliga insatser inom det svenska internationella utvecklingsarbetet för att dels bedöma om beloppen för åtaganden är korrekta, dels om de (i förekommande fall) klassificerats rätt som bundet, obundet eller delvis bundet.

Av Sidas trettio insatser i urvalet har åtaganden för åtta av insatserna inrapporterats för 2008³⁸. För samtliga åtta komponenter har hela beloppen rapporterats som obundna:

- Två komponenter avsåg stöd som genomfördes av organisationer i Sverige (Lunds Universitet och Finansdepartementet).
- Två komponenter avsåg delar av rambidrag till de svenska enskilda organisationerna Diakonia och Rädda Barnen.
- Två komponenter avsåg humanitärt stöd till Tchad och Indien genom de internationella enskilda organisationerna Internationella Rödakorskommittén och *Medecines Sans Frontieres*. Ett tredje stöd angavs till en annan internationell organisation (*National Democratic Institute*).
- En sista komponent avsåg Administrativa kostnader (men hade kodats som civilt fredsbyggande).

SADEV noterar att för fem av de åtta insatserna är enskilda organisationer (svenska och internationella) genomförandekanal för insatserna. Ingen av insatserna har varit föremål för upphandling. SADEV har ändå inte kunnat avgöra, trots att DAC i Paris konsulterats³⁹, huruvida Sidas kodning av insatserna som obundet bistånd är korrekt eller inte. SADEV drar slutsatsen att definitionerna inte är tillräckligt uttömmande.

För två av de andra insatserna har ett svenskt universitet och svensk offentlig förvaltning varit genomförandekanal. De har anlitats direkt utan upphandling. SADEV finner därför Sidas kodning som felaktig som anger stödet som obundet bistånd. En av insatserna är vidare att beteckna som tekniskt samarbete och borde därför inte ha kodats avseende bundenhet överhuvudtaget.

Den åttonde och sista insatsen som kodats som obundet bistånd avser inköp av en administrativ tjänst från ett privat företag i samarbetslandet, men Sida hade kodat komponenten som civilt fredsbyggande. Hade Sida kodat den korrekt som Administrativa kostnader skulle bundenheten inte ha kodats alls.

ODA-fähighet

Av de trettio komponenter som ingår i utvärderingens urval har SADEV bedömt att samtliga är rätt kodade som ODA.

Av alla Sidas komponenter som inrapporterats till DAC för 2008 har endast en komponent inte rapporterats som OOF och inte som ODA. Enligt Sida är kodningen emellertid ett enskilt misstag. Rätt kodning även för denna komponent skulle enligt Sida ha varit ODA.

3.5 Kompatibilitet

För att kunna sammanställa Sidas statistik med statistik från andra organisationer som förvaltar bistånd krävs att de olika delarna är kompatibla. För Sidas del är det av

³⁸ Inga åtaganden har alltså inrapporterats för de övriga tjugotvå komponenterna. I vilken grad som detta är korrekt har inte bedömts av SADEV.

³⁹ Yasmin Ahmad, Manager, Data Collections Unit, Statistics and Monitoring Division, OECD/DAC

särskild vikt att statistiken är kompatibel med DACs och övriga svenska myndigheters som förvaltar bistånd statistik, däribland Regeringskansliet.

I varierande grad kan bristande kompatibilitet innebära fördröjningar, förseningar, att informationen inte är användbar direkt utan bara efter en viss tidpunkt, att användarna är beroende av dem som ska göra informationen kompatibel, samt att kodningarnas kvalitet kan försämrans då de omarbetas för att bli kompatibla. Det kan också vara så att informationen inte går att omvandla.

Av de inrapporteringsvariabler till DAC som SADEV särskilt studerat är per definition samarbetsland, policymarkörer inklusive Riomarkörerna, bundenhet, samt ODA-fähighet kompatibla med DACs definitioner. Övriga variabler som ingår i utvärderingen, d.v.s. sektor och genomförandekanal, hanteras nedan.

Sektor

Som nämnt i avsnitt 3.3 följer Sidas underkoder DACs motsvarande koder, men rubriceringen skiljer sig åt. Tack vare samstämmigheten i kodningen av underkoderna kan Sida omstrukturera och aggregera koderna enligt DACs kodstruktur.

En viss risk finns ändå att kodningens kvalitet för DAC-rapporteringen kan försämrans p.g.a. skillnaderna i rubriker. Anledningen är att rubrikerna i vissa fall ger stöd även för kodningen av enskilda underkoder.

Genomförandekanal

Genomförandekanal är inte kompatibel med DACs kodstruktur (skillnaderna beskrivs i avsnitt 3.3). SADEV bedömer att skillnaderna innebär en oacceptabel förhöjd risk för felkodningar då Sidas koder omvandlas till DACs kodstruktur.

Mot bakgrund av att Regeringskansliet helt använder sig av DACs struktur är inte heller Sidas och Regeringskansliets kodningar kompatibla förrän Sida i samband med den årliga DAC-rapporteringen omvandlat sina egna koder, då med risk för försämrad kvalitet i Sidas data. Det försvårar en sammanställning av statistik om det samlade svenska internationella utvecklingssamarbetet i termer av genomförandekanal.

3.6 Fullständighet

Statistikens fullständighet bedöms efter två krav: dels kravet på korrekt kodning av enskilda variabler, dels ifråga om att återge helheten i Sidas biståndsinsatser. Bland de variabler som särskilt studerats i utvärderingen registreras merparten i Plus-systemet av programhandläggarna. För två variabler, bundenhet och ODA-fähighet, görs emellertid inte kodningarna då varje enskild insats introduceras i Plus-systemet. Istället sker klassificeringarna i samband med rapporteringen till DAC, då kodningen görs för grupper av komponenter - inte för varje enskild komponent.

SADEV har noterat att rapporteringen till DAC är fullständig i så måtto att alla variabler från urvalet som ska kodas i Plus-systemet också har kodats där. I DAC-rapporteringen redovisas inte allt bistånd så fullständigt som det bör göras. Brister finns i statistiken vad gäller att se helheten i Sidas insatser. Det gäller i första hand bundenhet, låneåterbetalningar och redovisningen av lån och garantier.

För **bundenhet** ska de utfästa beloppen kodas, inte utbetalda medel. I den statistik som Sida levererat till DAC i den s.k. CRS-filen angavs utfästelser för åtta insatser. För samtliga åtta insatser med utfästelser hade graden av bundenhet angivits, vilket i sig kan synas peka på fullständig rapportering. SADEV har inte gjort någon bedömning av om informationen rörande utfästelser är fullständig.

En jämförelse gjordes mellan åtaganden och utbetalningar under 2008. Trots att beloppen för varje enskild insats inte är jämförbara med varandra under ett och samma år (åtaganden kan göras under ett år – och utbetalningarna ett annat) är det rimligt att anta att de totala beloppen för utbetalningar och utfästelser för hela det svenska biståndet i stort sett motsvarar varandra, åtminstone inte att utbetalningarna är så mycket högre än utfästelserna (justerat för administrativa kostnader och ”*technical assistance*”). I en jämförelse av informationen konstaterar SADEV att för hela den svenska inrapporteringen av biståndsstatistik till DAC lämnas en så stor del av volymen okodad att det inte går att förklara med administrativa kostnader, ”*technical assistance*”, flyktingmottagning, etc., eller att man under 2008 gjort så väldigt lite utfästelser i jämförelse med utbetald volym.

SADEV har noterat att Sidas rapportering till DAC avseende **återbetalningar av lån** beviljade och finansierade av Sida lämnas oredovisade. Enligt uppgifter från Sida gäller det framförallt s.k. biståndskrediter. Dessa är under avveckling, men Sida räknar med att återbetalningarna kommer att fortlöpa under ytterligare tiotalet år. Återbetalningarna redovisas mot inkomsttitel, men utan att de redovisas i Sidas Plus-system och blir föremål för rapportering. Insatserna för biståndskrediter ges i Sidas Plussystem koden C (*completed*) strax efter det att utbetalningarna gjorts, trots att återbetalningarna kan fortlöpa många år därefter.

En annan typ av lån, s.k. villkorslån, har under 2009 överförts från Sida till Swedfund. Utvärderingen har emellertid inte bedömt i vilken grad som återbetalningarna av dessa kommer att redovisas av Swedfund.

Gällande en tredje form av lån, s.k. U-krediter, har Sida endast finansierat det s.k. gåvoelementet. Inga återbetalningar görs därför till Sida. Den del som utgör lån återbetalas däremot mot inkomsttitel på statsbudgeten.

Garantier är en stödform vars möjligheter att bidra till utvecklingseffekter (det ekonomiska värdet) inte lämpar sig att mäta i termer av utbetalda medel. Garantier är riskfyllda optionsliknande instrument. Därför finns ett behov av att redovisa garantiportföljens inriktning och totala omfattning. En garanti är något man säljer. Mot en avgift tar säljaren av garantin på sig en del av återbetalningsansvaret i händelse av obestånd eller konkurs. Gängse redovisningssed bjuder att garantier redovisas som inkomst när den säljs men i övrigt ges garantin inget värde som behöver tas upp i en balansräkning.

Det faktum att garantier används i biståndet motiveras av att motsvarande garantier inte går att köpa på den internationella finansmarknaden. Det betyder i sin tur att garantin har ett direkt värde i biståndet genom att en skillnad uppstår mellan det pris givarlandet begär och priset på garantin om den upphandlades på finansmarknaden. Där finns en aspekt att redovisa. Ytterligare en aspekt är att garantin i sig möjliggör genomförandet av projekt som är större än garantins omfattning. Från perspektivet

att redovisa biståndets effekter blir det intressant att se det totala värdet av de projekt som garantierna möjliggör.

SADEV har noterat att diskussioner förs inom Sida och med andra parter för att försöka finna ett sätt att även visa omfånget av denna stödform. SADEV ser positivt på att Sida tagit dessa initiativ och anser, liksom Sida, att möjligheterna att redovisa garantier på ett rättvist sätt förutsätter att de redovisas separat och med delvis andra inrapporteringsfält.

Ingenting hindrar att man lyfter fram lån och garantier och ger en fullständigare bild av in- och utflöden, avskrivningar, samt det ekonomiska värdet av utestående lån och garantier utöver de formella krav som DAC ställer. Det är viktigt att redovisa nettovärdet av inbetalningar, utbetalningar och avskrivning, liksom det faktiska ekonomiska värdet för mottagarlandet av de lån som avskrivs. Avskrivning av existerande lån möjliggör för mottagarlandet att ta upp nya lån på den internationella låne marknaden.

3.7 Tillgänglighet

Statistikens tillgänglighet har bedömts utifrån svenska åtaganden genom internationella överenskommelser och SADEVs bedömning av behov av statistik enligt nedan:

- Utifrån förväntningarna på Sverige genom olika internationella överenskommelser, framförallt Parisdeklarationen, Handlingsplanen från Accra och IATI-deklarationen om högre transparens i biståndet.
- Utifrån tillgängligheten för samarbetsländerna och deras representanter.
- Utifrån tillgängligheten för media, forskare och allmänhet.

Önskemål förekommer om att få en mer komplett bild av det totala stöd som Sverige tillhandahåller enskilda länder. Ofta stämmer inte den information över utbetalda medel som Sida presenterar överens med den dokumentation som samarbetsländerna själva har. En anledning är att vissa utbetalningar som Sida gör inom ramen för en insats direkt går till privata företag, organisationer och myndigheter i Sverige eller i tredje land. Det är inte ovanligt att Sida ansvarar för upphandlingen eller anlita av organisationer och att Sida gör direkta utbetalningar till dessa efter utfört arbete, men att informationen inte når samarbetsländerna. En annan förklaring till diskrepanserna mellan Sidas och samarbetsländernas information kan vara sådant stöd som går till samarbetsländerna genom svenska ramorganisationer.

SADEV konstaterar att den information som samarbetsländerna behöver för att få en mer fullständig bild av Sidas stöd till det egna landet redan finns i Sidas databaser, men att den kan göras mycket mer förståelig och bearbetningsbar om den kompletteras med information som anger med vem en transaktion gjordes. Information från den ekonomiska redovisningen, s.k. S-koder vilka är kompatibla med bl.a. nationalräkenskaperna och därmed anger information huruvida transaktionen är inhemsk eller är ställd till utlandet (framförallt efter en komplettering), kan ge mycket användbar information för att få en bättre bild av samarbetet med varje enskilt samarbetsland. Att kunna presentera en sådan bild för samarbetsparterna ligger i linje med åtagandena enligt Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra.

Genom IATI har samarbetsländer och givare gemensamt deklarerat behov av förbättrad statistik. Följdriktigt vore att de delar inom den svenska statsförvaltningen som arbetar med internationellt utvecklingssamarbete tillhandahåller relevant, efterfrågad och behövd information och därmed utgår från ”*accountability-perspektivet*” gentemot användargrupperna i samarbetsländerna, d.v.s. att tillhandahålla information som möjliggör ansvarsutkrävande.

Såvida en intressent inte kontakter Sida och beställer särskilda s.k. Plus-listor är intressenten huvudsakligen utelämnad till vissa databaser för att ta del av Sidas bistandsstatistik. Dessa, t.ex. DACs och SADEVs databaser, har emellertid begränsningar. Specifik information i DACs databas är t.ex. svår att söka rätt på för den som inte har god datorvana. Informationen är dessutom inte detaljerad.

Sida redovisar en hel del statistik i årsredovisningen, och indirekt i den s.k. resultat-skrivelsen som regeringen ansvarar för (se avsnitt 2.3). Sidas hemsida ger lite beskrivande och bearbetningsbar statistik över biståndet. För stora samarbetsländer går det att få en överblick av biståndets inriktning för innevarande budgetår, men inga tidsserier finns som möjliggör jämförelser. Inte heller finns statistisk information om Sveriges bilaterala bistånd till mindre mottagarländer som t.ex. Eritrea och Mongoliet. Sammantaget gör detta att tillgängligheten på statistik över bistånd förmedlat via Sida måste anses vara begränsad.

SADEV bedömer att mycket kan göras för att göra informationen mer tillgänglig för externa intressenter, inte minst för att tillgodose förväntningarna på Sverige genom Parisdeklarationen, Handlingsplanen från Accra och IATI-deklarationen om högre transparens i biståndet.

SADEV menar att informationen skall finnas tillgänglig via internet, både i form av allmän statistik som beskriver biståndet och i form av en sökbar databas där användaren på egen hand, inom rimliga gränser, kan söka och sammanställa data. SADEV noterar i sammanhanget att regeringen tagit initiativ till att göra biståndet mer transparent. För ändamålet har en genomförandeplan utarbetats⁴⁰.

3.8 Aktualitet

Med aktualitet avses att den statistiska informationen görs tillgänglig utan onödiga fördröjningar och är så aktuell som möjligt för att tillgodose intressenternas krav och behov. Framförallt gäller detta biståndets huvudmän som måste avgöra om övergripande prioriteringar skall omprövas då verkligheten förändras, och mottagarlandet som också behöver statistik för sin planering och uppföljning.

Den grundläggande information som finns i Sidas egna databaser uppdateras i princip dagligen, och är därmed ständigt aktuell. Den information som är tillgänglig i de övriga databaserna är indelad i kalenderår och görs tillgänglig under varje påföljande år. För statistiken avseende verksamhetsåret 2008 blev Sidas statistik med andra ord tillgänglig i DACs databas under hösten 2009. Enligt uppgift är det senare än normalt och föranleddes av att viss information från Regeringskansliet, som rapporterades till Sida via Utrikesdepartementet, var försenad. Först när Sida har en komplett databas

⁴⁰ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/12364/a/135341>: Öppna Biståndet – Genomförandeplanen, Regeringen, Odaterad

för det svenska biståndet rapporterar man vidare till DAC, vilket i detta fall således ledde till fördröjd rapportering.

3.9 Bearbetningsbarhet

Bearbetningsbarhet betyder att databasen är sökbar så att det går att få fram specifik information i rätt format och att konstruera aggregat som passar behovet för olika intressenter. Statistiken måste vara tillgänglig i sådan form och sådant format att den kan användas för vidare analys i kombination med andra statistikkällor, samt kunna användas i presentationer utan alltför omfattande manuella transformationer.

DACs databas finns tillgänglig via hemsidan på internet. Via databasen går det att få en god bild av det totala biståndet som når ett visst land. Det går också att få en bred bild av Sveriges bistånd och andra finansiella flöden relaterade till utveckling. Systemet är starkt begränsat när det gäller att få fram relevanta aggregat över hur Sverige allokerar sitt bistånd totalt, till enskilda länder, mot olika mål o.s.v. I de flesta situationer krävs att användaren arbetar vidare med materialet för att konstruera relevanta aggregat.

DAC använder landkoder och stavningar av landsnamn som skiljer sig från dem som används av Världsbanken, Internationella Valutafonden (IMF) och FN-systemet. Bristen i kompatibilitet gör informationen mer svårbehandlingsbar; mycket tid krävs för att t.ex. koppla ihop total ODA med information från Världsbanken.

Problemen med DAC-databasen går igen i Sidas Plus-system. I samband med att SADEV försökte bygga upp en databas över det svenska utvecklingssamarbetet konstaterades att Sidas statistiksystem inte var uppbyggt på ett sådant sätt att det gick att konstruera logiska sökvägar för att åskådliggöra biståndet. Sidas system byggdes upp med målet att tillfredställa rapporteringen till DAC enligt de krav som ställdes i Eklöf (1994). Det syftade inte primärt till att skapa ett system där man med hjälp av statistik kunde informera, styra, följa upp och utvärdera biståndet.

Bearbetningsgraden kan ökas i systemet genom att koppla insatskoder till ekonomisk information, till elektronisk dokumentinformation och till resultatinformation.

SADEV bedömer att Sidas statistiksystem skulle behöva byggas om från grunden så att det blir möjligt för både externa och interna användare att t.ex. via Sidas hemsida på internet ta fram aggregerad information - inte minst för att ge underlag för uppföljning och resultatanalyser.

4 Regeringskansliets arbete med biståndsstatistik

4.1 Intern vägledning, roller, system och kodning

En specifik instruktion som är konsistent med de krav som DAC ställer finns som stöd för Regeringskansliets medarbetare att klassificera insatserna för CRS++-rapporteringen⁴¹.

På Regeringskansliet har enheten UD/USTYR ansvar för att sammanställa hela Regeringskansliets biståndsstatistik. Flertalet enheter på UD men också på andra departement rapporterar till UD/USTYR som även har en stödjande funktion. I samband med den årliga DAC-rapporteringen håller UD/USTYR informationsmöten för att i första hand informera enheternas budgethandläggare om vad som gäller för rapporteringen. Budgethandläggarna kan i sin tur bistå de ansvariga tjänstemännen med att koda insatserna. Budgethandläggarna är också behjälpliga för den månatliga verksamhetsrapporteringen.

På UD/USTYR har en tjänsteman särskilt ansvar för statistikfrågorna. Arbetets fokus ligger på den årliga⁴² DAC-rapporteringen som rapporteras till Sida som i sin tur samordnar hela den svenska statistikrapporteringen. I mars månad rapporteras först preliminära data för det föregående budgetåret i den s.k. *advanced questionnaire* som rapporteras till Sida. Sida sammanställer informationen för samtliga svenska biståndsmyndigheter. Under sommaren rapporteras specifika tabeller samt den s.k. CRS++-tabellen från Sida till DAC.

För 2008 rapporterades från Regeringskansliet sammanlagt 431 olika insatser. Av dessa avsåg 378 UDs rapportering.

Under senare år har UD/USTYR utvecklat rutinerna för statistikhantering, inte minst med att ge vägledning till de rapporterande enheterna. I samband med den löpande uppföljningen av Regeringskansliets utvecklingssamarbete genom insatser (en uppföljning som också administreras av UD/USTYR) har enheterna möjlighet att klassificera de olika insatserna enligt DACs koder i ett excelark⁴³.

Kodningen är inte obligatorisk och inte heller fullständig. Regeringskansliet självt, liksom externa parter, har därmed inte möjlighet att under budgetåret följa upp insatsportföljerna i statistiska termer utan att behöva komplettera dem manuellt. I samband med den årliga DAC-kodningen ska emellertid insatserna klassificeras i sin helhet. Även för dessa kodningar används ett excelark. Tekniska begränsningar gör att det för närvarande inte är möjligt att koda insatserna i Regeringskansliets ekonomisystem (Agresso).

⁴¹ Instruktion till CRS++ rapportering, USTYR, Utrikesdepartementet, odaterad

⁴² Regeringskansliets insatser är oftast ettåriga, vilket leder till att insatsportföljen årligen kodas i sin helhet.

⁴³ Från år 2010 kommer DAC-klassificeringen att göras i samband med att en insats läggs in i systemet.

Som ett led i att förbättra resultatstyrningen av det svenska biståndet och resultatredovisningen till Riksdag och allmänhet har regeringen såväl våren 2009 som 2010 presenterat en skrivelse om biståndets resultat.⁴⁴ Den första skrivelsen presenterades i början av 2009 och avser i första hand budgetåret 2008, men inbegriper även vissa jämförande tillbakablickar. Skrivelsen täcker både Sveriges bilaterala och multilaterala bistånd och syftar till att ge en så heltäckande bild som möjligt av hela det svenska biståndet. God statistik är av stor vikt för att uppnå målsättningarna med skrivelsen.

4.2 Bedömda statistikvariabler

Urvalet av statistikvariabler har gjorts utifrån samma perspektiv som för Sida, med tillägget multilateralt/bilateralt bistånd. De variabler som ingår i urvalet är samarbetsland, sektor, genomförandekanal, policymarkörer, samt multilateralt/bilateralt bistånd och ODA-fähighet (jämför avsnitt 3.2).

Bedömningskriterierna är de som listades i avsnitt 1.3.

4.3 Relevans

Strukturen och underindelningarna för de statistikvariabler som ingår i urvalet följer strikt rapporteringskraven från DAC. SADEV konstaterar att struktur och underindelningar är relevanta i förhållande till kraven, men finner skäl att kommentera relevansen i variablerna samarbetsland respektive genomförandekanal.

Då Regeringskansliet/UD rapporterar **samarbetsland** i enlighet med DAC-direktiven innebär det att även bistånd som inte är direkta transfereringar till enskilda länder rapporteras, se resonemang i avsnitt 3.7, *Tillgänglighet*.

Till skillnad mot Sida utgår Regeringskansliet strikt från DACs kodning av **genomförandekanal**. Det kan i ett analyshänseende innebära begränsningar. DACs statistikstruktur samlar ett stort antal typer av organisationer under posten ”övrigt” (t.ex. privata företag, universitet och högskolor, privatpersoner). Samtidigt finns bara en gemensam kod för den offentliga sektorn, oavsett om det är på nationell eller lokal nivå, och oavsett om den förvaltning som avses är samarbetslandets, givarlandets eller ett tredje lands offentliga sektor. SADEV bedömer att den grova strukturen inom vissa områden innebär betydande begränsningar för analys.

4.4 Kodningarnas korrekthet

Samarbetsland

Av de trettio komponenter som ingick i urvalet har SADEV konstaterat att alla var korrekt kodade avseende land och region.

Sektor

För sektorklassificeringen bedömde SADEV, i ett första steg, 17 insatser som korrekta och tretton som felaktiga.

⁴⁴ Biståndets resultat, Regeringens skrivelse 2008/09:189
Biståndets resultat – tema miljö och klimat, Regeringens skrivelse 2009/10:214

Den bedömningen bygger på en strikt tolkning av DACs direktiv att alla insatser skall sektorklassificeras. I DACs arbetsgrupp för statistik har emellertid en diskussion förts om lämpligheten att statistikproducenterna själva skall sektorkoda de multilaterala stöden i CRS-filerna. P.g.a. en uppfattad svårighet att sektorklassificera de multilaterala stöden (man anser att ett flertal multilaterala stöd spänner över flera sektorsområden) efterstämmer man en enhetlig kodning och DAC har tagit ansvar för kodningen av dessa bidrag. UD/USTYR begär därför inte att enheterna specificerar sektor för multilateralt stöd.

I en justering av sektorkoderna enligt ovan, d.v.s. att stöden till multilaterala organisationer inte behöver sektorkodas, faller åtta insatser bort. Av de 22 kvarvarande bedömer SADEV att tolv är korrekt kodade och att tio är felaktiga.

Utifrån DACs kodstruktur med fyra nivåer kan avseende de tio felaktiga kodningarna enligt SADEVs bedömning följande utläsas:

- Fem komponenter var felaktiga på huvudsektornivå, varav en enligt SADEV hänförs till administrativa kostnader. Tre av de övriga hade kanaliserats genom multilaterala organisationer och klassificerats som *multisector aid*, men stöden i sig var till sin natur bilaterala och inte multilaterala.
- Två felaktigheter på delsektornivå. Av dessa bedömer SADEV att en insats är av administrativ natur och därför borde ha sektorklassificerats därefter. I den andra insatsen var nästan hälften av kostnaderna av administrativ karaktär, och huvuddelen utgjordes av programverksamhet som dock felkodats.
- Tre insatser var felaktigt kodade på undersektornivå.
- Ingen enskild underkod var felaktig.

Genomförandekanal

Av de trettio kodningarna för genomförandekanal har SADEV bedömt sex som felaktiga. Av dessa observationer är det svårt att uttolka något mönster. Samtliga felkodningar är på huvudsektornivå. En annan notering är att två av insatserna hade kodats med den offentliga sektorn som genomförandekanal, men en mer korrekt kodning hade varit "Övrigt".

Policymarkörer

De policymarkörer som kodas följer DACs krav på fyra markörer.

- Miljö och en hållbar utveckling
- Jämställdhet
- Demokrati och mänskliga rättigheter
- Handelsutveckling

Av de sammanlagt trettio komponenterna i urvalet har SADEV bedömt kodningen för endast arton, då tolv insatser i sektorklassificeringen bedömts som antingen administrativa kostnader (fyra insatser) eller som multilateralt stöd (åtta insatser).

I bedömningen av de arton insatserna konstaterar SADEV att det till skillnad mot kodningen av policymarkörer på Sida, inte finns någon tendens till överrapportering.

Sammantaget bedömer SADEV kodningarna som balanserad och god.

Per policymarkör gör SADEV följande iakttagelser:

- För policymarkören *Jämställdhet* har enligt SADEVs bedömning en insats av arton felkodats. SADEV bedömer den som ”underrapporterad”.
- För *Miljö och en hållbar utveckling* har enligt SADEVs bedömning en insats av arton felkodats. SADEV bedömer denna kodning som ”överrapporterad”.
- För *Demokrati och mänskliga rättigheter* har enligt SADEVs bedömning två insatser felkodats. Av dessa var en ”underrapporterad” och den andra ”överrapporterad”.
- För *Handelsutveckling* har enligt SADEVs bedömning tre insatser felkodats. Av dessa var två ”överrapporterade” och en ”underrapporterad”.

Bundenhet

Till skillnad mot Sida ställer Regeringskansliets kodningssystem krav på att lägga in beloppen för varje enskild insats avseende graden av bundenhet. Beloppen ska registreras under de tre kolumnrubrikerna *belopp obundet*, *belopp delvis obundet* och *belopp bundet*. Av de trettio insatser som SADEV studerat hade bundenhet kodats för 21 av insatserna. För dessa fanns också utfästelser (*commitments*) angivna. För de övriga nio hade inga utfästelser angetts.

Av de 21 insatser som kodats avseende bundenhet har beloppen angetts som *obundna* i sin helhet.

Multilateralt/bilateralt bistånd

Korrektheten i Regeringskansliets/UDs klassificering av **multilateralt eller bilateralt bistånd** har tagits med i utvärderingen då omfattningen av det multilaterala biståndet är omfattande. Klassificeringsgrunden finns i en bilaga DACs direktiv⁴⁵. I Regeringskansliets vägledning står:

”Klassificeringen utgörs av vad som enligt Annex 2 i DAC direktiven anses vara multilateralt. Ett icke öronmärkt bidrag till en organisation som enligt Annex 2 är en multilateral organisation klassificeras som ett multilateralt bidrag. Öronmärkta bidrag till organisationer i Annex 2 klassificeras som bilateralt. Ett icke öronmärkt bidrag till organisationer som inte återfinns i Annex 2 anses inte vara ODA-fähigt. Kod 3 används för icke öronmärkta bidrag till internationella NGO: s och PPP: s⁴⁶ enligt Annex 2. Kod 4 avser utbetalningar från multilaterala organisationer och berör alltså inte SE:s rapportering överhuvudtaget.”

⁴⁵ DAC Statistical reporting directives, Annex 2, OECD/DAC, 6 april 2007. I Annex 2 i OECD/DAC-direktiven anges de organisationer som bedöms ha multilateral status. För tio av dem, varav åtta har direkt koppling till FN, räknas en viss procent av generellt stöd till organisationerna som ODA. Procentsatsen varierar från 4 % till 70 %.

⁴⁶ Public-Private Partnerships.

För bedömningarna använde SADEV Regeringskansliets CRS++-rapportering för 2008, rapporterad till DAC av Sida.

SADEV bedömer att samtliga trettio insatser var korrekt kodade avseende multilateralt respektive bilateralt bistånd.

ODA-fähighet

I det excelark som Regeringskansliet använder sig av ska varje insats klassificeras avseende ”ODA-fähighet”. Alternativen är huvudsakligen ODA eller OOF.

Av de trettio komponenter som ingår i utvärderingens urval har SADEV bedömt att samtliga är korrekt kodade som ODA. Av Regeringskansliets insatser som inrapporterats till DAC via Sida för 2008 har samtliga rapporterats som just ODA.

4.5 Kompatibilitet

Regeringskansliets statistikstruktur följer strikt DAC, och är därmed kompatibel med denna. I jämförelse med Sidas statistikstruktur finns emellertid några skillnader, framförallt för variabeln genomförandekanal. Anledningen är att Sida för denna variabel frångår DACs kodstruktur.

4.6 Fullständighet

Av de variabler som särskilt studerats i utvärderingen har SADEV noterat att samtliga blir kodade i CRS++-filen så som DAC kräver.

SADEV konstaterar att DAC släppt kraven på att sektorspecificera multilateralt stöd. Anledningen är att det är svårt att sektorklassificera multilaterala stöd p.g.a. att de ofta täcker flertalet sektorer samtidigt. SADEV har i de insatser som studerats dragit slutsatsen att så inte är fallet. Samtidigt är omfattningen av denna typ av stöd så stor att SADEV finner sådan klassificering önskvärd då så är möjligt.

4.7 Tillgänglighet

En intressent måste kontakta Regeringskansliet och begära specifik information för att ta del av Regeringskansliets biståndsstatistik – i annat fall är intressenten hänvisad till databaserna på DAC eller SADEV (som inte är fullständiga).

Trots de resultatskrivelser som överlämnats till Riksdagen bedömer SADEV att mycket kan göras för att göra Regeringskansliets biståndsinformation mer tillgänglig för externa intressenter, inte minst för att tillgodose de krav som ställs på Sverige genom olika ingångna internationella avtal (framförallt Parisdeklarationen, Handlingsplanen från Accra och IATI- deklARATIONEN om högre transparens i biståndet).

Liksom för Sida anser SADEV att informationen skall finnas tillgänglig via internet, både i form av allmän statistik som beskriver biståndet, och i form av en sökbar databas där användaren på egen hand, inom rimliga gränser, kan söka och sammanställa data.

Internt inom Regeringskansliet är den löpande uppföljningsinformationen tillgänglig i excelfiler som UD/USTYR sammanställer. Informationen från uppföljningen är emellertid inte fullständig. Den s.k. CRS++-filen som griper över hela budgetår, och

som inte är fullständig, färdigställs först under sommarmånaderna. Även den är i form av excelformat.

Information från den ekonomiska redovisningen finns tillgänglig i ekonomisystemet Agresso. SADEV har noterat att Regeringskansliets utbetalningar av bidrag inom biståndet är beslutade att per den 1 januari 2011 överförs till Sida⁴⁷. Beslutet kan innebära begränsad tillgång till information för Regeringskansliet beroende på hur man väljer att redovisa utbetalningarna. Säkerställandet av fullständig och aktuell data underlättas av om all data lagras och finns tillgänglig i en och samma databas.

SADEV noterar initiativet att göra biståndet mer transparent. För ändamålet har en genomförandeplan utarbetats⁴⁸.

4.8 Aktualitet

Till skillnad mot Sidas system görs Regeringskansliets uppdateringar först efter varje kalendermånads slut. Uppdateringarna görs manuellt, vilket fördröjer informationens aktualitet ytterligare. Informationen är i ett första steg inte heller fullständig. Fullständig information finns emellertid i CRS++-filen. Den sammanställs dock först under sommarmånaderna året efter budgetårets slut.⁴⁹

SADEV menar att kodningarnas korrekthet ytterligare kan säkerställas och att de statistiska kodningarna kan göras tidigare, helst i samband med beslut. Fullständig biståndsstatistik skulle då kunna göras tillgänglig under det budgetår som de utbetalas, istället för året efter. Presumptiva användare av statistiken bör få kännedom om att informationen existerar och är tillgänglig.

4.9 Bearbetningsbarhet

SADEV bedömer att bearbetningsbarheten i Regeringskansliets data är begränsad. Statistiken är i nuläget inriktad på att rapporteringen till DAC skall bli så korrekt som möjlig. Bristerna i bearbetningsbarhet blir likartade dem som gäller Sida.

⁴⁷ UF2010/37907/USTYR

⁴⁸ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/12364/a/135341>: Öppna Biståndet – Genomförandeplanen, odaterad

⁴⁹ Fr.o.m. 2010 ska klassificeringarna göras i samband med att insats läggs in i systemet.

5 Övergripande slutsatser och rekommendationer

I föreliggande kapitel sammanfattas utvärderingens slutsatser. I några fall har observationer gjorts som ligger vid sidan av utvärderingsfrågorna.

Inledningsvis sammanfattas observationerna per statistikvariabel. Därefter presenteras dels övriga observationer utifrån relevans och fullständighet, dels övriga iakttagelser.

Avslutningsvis lämnas rekommendationer.

5.1 Observationer per statistikvariabel

Samarbetsland

SADEV bedömer att både kodstruktur och den faktiska klassificeringen för land och region är god på både **Sida** och **Regeringskansliet**.

Sektor

SADEV finner brister i sektorkodningarnas korrekthet på såväl Sida som Regeringskansliet.

På **Sida**, enligt Sidas egen kodstruktur, bedömer SADEV att en tredjedel av komponenterna i urvalet inte kodats rätt. Kodstrukturen skiljer sig mot den som DAC föreskriver, men genom att de enskilda underkoderna konsekvent följer dem som DAC använder garanteras en redovisning som fullt ut följer DACs direktiv.

På **Regeringskansliet** hade närmare hälften av insatserna i urvalet inte kodats rätt.

Genomförandekanal

Kvaliteten i kodningarna för genomförandekanal, enligt **Sidas** egen kodstruktur, är bristfällig. Av de trettio kodningarna för genomförandekanal har SADEV bedömt tolv som felaktiga. Sidas struktur och underindelningar för genomförandekanal är inte heller kompatibel med DACs kodstruktur. Sida försöker komplettera kodningarna i samband med den årliga rapporteringen till DAC, vilket innebär förhöjd risk att kodningarnas korrekthet försämras.

Kvaliteten i kodningarna på **Regeringskansliet** för genomförandekanal är inte helt tillfredsställande. Av de trettio kodningarna för genomförandekanal har SADEV bedömt sex som felaktiga. Samtidigt finner SADEV att kodstrukturen, som följer DACs direktiv, inom vissa områden är alltför aggregerad för att tillgodose detaljkraven för analys.

Målgrupper

I statistiksystemet klassificerar Sida fyra olika typer av målgrupper för varje enskild komponent (ålder, kön, målgrupp och område). Efterfrågan på statistik i termer av målgrupper upplevs på Sida vara svag. SADEV konstaterar att underindelningarnas struktur har brister, framförallt vad gäller dimensionen ”målgrupp”⁵⁰. Det är också oklart vilket led i flödet av samarbetande organisationer, och slutligen individer, som avses vara målgrupp. Kvaliteten i kodningarna avseende specificerade målgrupper i termer av ålder, kön och område - vilka ofta är de som är mest intressanta utifrån ett analys- och uppföljningsperspektiv - är särskilt bristfällig.

Regeringskansliet kodar inte för målgrupp vilket DAC inte heller kräver.

Policymarkörer

Tre av de fyra policymarkörerna bedömdes på **Sida** vara överrapporterade. Det innebär att statistiken ger en överdriven bild av att Sidas insatser har *Miljö och en hållbar utveckling, Jämställdhet*, samt *Fred, demokrati och mänskliga rättigheter* som huvudsyfte eller delsyfte. Policyområdet *Konflikt hantering, fred och säkerhet* uppvisar däremot inte överrapportering.

Överlag var kodningen på **Regeringskansliet** av de tre nivåerna för policymarkörerna tillfredsställande. Såväl ”överrapporteringar” som ”underrapporteringar” var få.

Bundenhet

Sida ansvarar för att redovisa graden av bundenhet för hela det svenska biståndet till DAC. SADEV konstaterar att rapporteringen till DAC för verksamhetsåret 2008 inte var fullständig.

Regeringskansliet kodar varje insats avseende bundenhet.

Multilateralt/bilateralt bistånd

SADEV finner kodningarna på **Regeringskansliet** av multilateralt eller bilateralt bistånd som korrekta och i enlighet med DACs krav.

ODA-fähighet

SADEV bedömer att insatserna är korrekt kodade som ODA på både **Sida** och **Regeringskansliet**.

5.2 Övriga observationer utifrån relevans och fullständighet

Relevans

Sidas kodstruktur för genomförandekanal svarar inte mot DACs krav.

Sida har utifrån gällande system gjort vad som är möjligt för att tillgodose redovisningskravet enligt tematiska samarbetsområden. Sida använder sig av en kombination av policymarkörer och sektorkoder för att identifiera insatserna per **tematiskt samarbetsområde**. Det innebär förhöjda risker för att insatserna hamnar under fel

⁵⁰ Både gruppen (som omfattar fyra dimensioner) och en av dimensionerna benämns målgrupp.

rubrik, risker för dubbelräkning, eller risk för att vissa insatser inte alls blir medräknade.

Fullständighet

I Sidas rapportering till DAC avseende lån lämnas **återbetalningar** oredovisade. Det gäller framförallt s.k. biståndskrediter. SADEV har noterat att diskussioner förs inom Sida och med andra parter för att finna ett sätt att visa omfånget av stödformen **garantier**. Möjligheterna att redovisa garantier på ett adekvat sätt förutsätter att de redovisas separat och med delvis andra inrapporteringsfält.

5.3 Övriga iakttagelser

Stöd, kontroll och incitament

På **Sida** finns stöd för statistikarbetet både i form av rådgivare och en statistikhandbok.

Emellertid finns inga kontrollmekanismer på Sida för att säkerställa att kodningarna blir korrekta. De krav på samråd med controller eller motsvarande som gäller för den redovisningsmässiga kodningen i samband med insatsbeslut (och utbetalningar) gäller inte för den statistiska kodningen. Däremot ställer det ekonomiadministrativa systemet krav på att kodningarna där blir kompletta (bundenhet och ODA-fähighet undantagna).

Incitamenten hos programhandläggarna att koda insatserna korrekt är inte tillräckligt starka. Kontrollmekanismer saknas och återkoppling ges sällan på gjorda kodningar. I vissa fall kodar programhandläggarna planerade insatser långt före beslut. Då programhandläggaren i sådant skede inte vet om den planerade insatsen kommer att förverkligas minskar incitamenten att lägga mycket tid på att säkerställa en korrekt kodning. Det kan heller inte uteslutas att utformningen av en insats kan ändras under beredningen efter det att kodningen har gjorts.

På **Regeringskansliet** har tjänstemännen till stöd en vägledning för de statistiska kodningarna. De kan också rådfråga sina respektive budgethandläggare.

Kontrollmekanismer finns för att säkerställa att kodningarna blir korrekta. Samarbetet mellan tjänstemännen och budgethandläggarna med att koda insatserna har en kontrollerande funktion i sig. Därtill gör den statistikansvariga på UD/USTYR vissa kvalitativa bedömningar av den information som inrapporteras från enheterna i samband med den årliga DAC-rapporteringen. Kontrollerna är emellertid inte av en sådan dignitet att de kan betecknas som kvalitetssäkrande.

Tillgång till information

SADEV bedömer att mycket kan göras för att göra informationen om det svenska utvecklingssamarbetet mer tillgänglig för externa intressenter. Det bör säkerställas att den information som Sverige presenterar över stödet till ett samarbetsland görs jämförbar med den information som samarbetsländerna själva har avseende erhållet stöd från Sverige.

SADEV anser att initiativet om det Öppna biståndet är ett viktigt steg för att biståndsverksamheten vid Regeringskansliet underkastas principer för tillgänglighet, aktualitet och bearbetningsbarhet i enlighet med Parisdeklarationen, Handlingsplanen från Accra och IATI-deklarationen.

Ekonomiadministrativa system

I likhet med flera andra organisationer finns varken på Sida eller på Regeringskansliet en gemensam kod som kopplar samman de dokument som hör till respektive insats (t.ex. projektdokument, beslutspromemorior, avtal, revisionsrapporter, återrapporteringsdokument, slutbedömningar). Det innebär svårigheter med att söka upp de insats- och komponentspecifika dokumenten. För rapportering, uppföljning, kontroll, analys, m.m. behövs att olika typer av information som kan röra inte bara en särskild insats, eller en grupp av insatser, kan länkas ihop. Sidans ekonomisystem är idag begränsat vad gäller dylika möjligheter, men planer finns på att utveckla IT-systemen. Möjligheter finns då att utveckla ett ekonomiadministrativt system så att det både integrerar redovisning/budgetering, planering, elektroniska dokument, och framtida resultatuppföljningssystem⁵¹. I samband med att nya IT-lösningar utvecklas kan även frågan om att öka tillgången till information för externa användare hanteras.

Den statistiska informationen på Regeringskansliet, liksom på Sida, bör på ett användarvänligt sätt kunna kombineras med annan information för att skapa tillfredsställande förutsättningar för analys. Exempel på sådan information är resultatinformation och ärendedokument. För att ytterligare skapa möjligheter till fördjupningar i de statistiska analyserna kan de s.k. S-koderna ingå som en statistisk variabel.⁵²

Regeringskansliets ekonomisystem erbjuder inte möjligheter för UD/USTYR och de andra enheterna att lägga in information för biståndsinsatserna (statistik, finansiell data, m.m.) i systemet (Agresso). Istället används excelfiler. Det innebär en rad begränsningar, t.ex. begränsad tillgång för användare att beställa rapporter, fördröjningar, manuellt arbete med att uppdatera excelfilerna, risk för felinläggningar, merarbete för tjänstemännen, m.m. Diskussioner har förts mellan Utrikesdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning om möjligheterna att bl.a. introducera en specifik statistikmodul i Agresso, men arbetet har inte resulterat i några specifika kravspecifikationer.

Ekonomisystemet behöver utvecklas i nära samarbete med Regeringskansliets förvaltningsavdelning. Erfarenheter som Sida förmodas göra under sitt utvecklingsarbete behöver tas till vara liksom eventuella samordningsvinster och fördelar med att göra systemen kompatibla.

SADEV noterar att sammanställningar och bearbetningar av data för hela det svenska internationella utvecklingssamarbetet skulle underlättas om Regeringskansliets framtida system byggde på samma eller liknande lösningar som Sida förmodas utveckla.

⁵¹ DFID har under senare år utvecklat ett sådant system och kan till stora delar vara ett föredöme. Systemet är användarvänligt och kan användas i "windows"-miljö. Systemet integrerar emellertid inte den ekonomiska redovisningen i statistiksystemet.

⁵² I vilken omfattning dessa bör omfatta hela Regeringskansliet eller bara de departement som hanterar biståndsmedel, eller möjligtvis bara Utrikesdepartementet, har SADEV inte behandlat.

Sveriges Officiella Statistik

Trots det stora allmänintresse som finns för biståndsstatistik, och Sveriges åtagande att tillhandahålla sådan information till allmänhet och samarbetsparter m.fl. ingår statistiken inte som något av statistikområdena inom Sveriges Officiella Statistik.

5.4 Rekommendationer

SADEV rekommenderar Sida att:

- 1 säkerställa att insatserna och komponenterna i betydligt högre grad blir korrekt kodade, bl.a. genom att:
 - stärka incitamenten för programhandläggarna att koda korrekt.
 - beslut om insats föregås av skriftligt samrådsförfarande med controller avseende statistikklassificeringen.
 - utifrån ett urval av insatser och komponenter (t.ex. per organisatorisk enhet) göra kvalitetskontroller av de statistiska kodningarna.
- 2 studera möjligheterna att utveckla en kodstruktur för **genomförandekanal** som tillgodoser såväl DACs direktiv som andra krav.
- 3 bedöma efterfrågan på och behovet av klassificeringen i **målgrupper**.
- 4 säkerställa att programhandläggarna har en bättre förståelse för de principer som gäller vid klassificering av **policymarkörer**, samt klargöra när en insats bör klassificeras som administrativa kostnader.
- 5 på komponentnivå introducera en ny statistisk variabel i det ordinarie statistik-kodningssystemet för att klassificera **bundenhet**.
- 6 se över möjligheten att introducera en särskild statistikvariabel för **tematiska samarbetsområden**.
- 7 säkerställa att **låneåterbetalningar** inkluderas i DAC-rapporteringen.
- 8 göra statistiken över sitt internationella utvecklingssamarbete **mer lättillgänglig**.
- 9 på sikt utveckla ekonomiadministrativa system med beaktande av att:
 - det elektroniska dokumenthanteringssystemet och redovisnings- och planeringssystemet har ett gemensamt kodsysteem.
 - integrera redovisning/budgetering, planering, elektroniska dokument, och framtida resultatuppföljningssystem.
 - S-koder från den ekonomiska redovisningen kunde integreras i statistiksystemet.

SADEV rekommenderar Regeringskansliet/regeringen att:

- 1 fortsätta arbetet med att **säkerställa korrektheten** i kodningarna (bl.a. avseende sektor och genomförandekanal).
- 2 i samarbete med Sida utarbeta en gemensam kodstruktur för **genomförandekanal** som inte bara tillgodoser DACs krav utan också beaktar andra analytiska aspekter.
- 3 när möjligt **sektorspecificera multilateralt** stöd.
- 4 i nära samarbete med Regeringskansliets förvaltningsavdelning och i samarbete med Sida utveckla Regeringskansliets ekonomisystem för biståndsinsatser.
- 5 utveckla ett ekonomisystem där statistisk information integreras med annan information för uppföljning, analys och rapportering.
- 6 göra biståndsinformationen elektroniskt tillgänglig och bearbetningsbar för externa användare.
- 7 föra en dialog med Sida om att introducera S-koder som en statistisk variabel.
- 8 överväga möjligheten att introducera biståndsstatistik som ett statistikområde inom Sveriges Officiella Statistik.

Referenser

Dokument

Sida

- Aid Effectiveness Action Plan for the Swedish Development Cooperation 2009-2011 – implementing the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action, draft, 27 februari 2009
- Anvisningar för resultatbilagan för år 2009, 2009-06-23
- Anvisningar för Sidas åiterrapportering till UD 2008 – Årsredovisningen inklusive resultatbilagan, Sida, 19 mars 2009
- Konto- och objektplan, Sida, januari 2007
- Resultatbilaga till Sidas årsredovisning 2008, 2009
- Sidas statistikhandbok, 2008 och 2009
- Statistiska och finansiella rapporter för budgetåret 2008 från Sidas s.k. ”Plus-system”.

Regeringen och Regeringskansliet

- Anvisningar till Sidas Redovisning om Biståndets Resultat, Bilaga till UD2007/47421/UD/USTYR (slutligt), UD2007/47062/PLAN (slutligt), 19 december 2007
- Biståndets resultat, Regeringens skrivelse 2008/09:189
- Biståndets resultat – tema miljö och klimat, Regeringens skrivelse 2009/10:214
- Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag
- Förordning (2001:100) om den officiella statistiken
- Förordning (2008:1442) om ändring i förordningen (2007:1371) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
- Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling Proposition 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr 2004/05:4.
- Handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009-2011, Utrikesdepartementet och Sida, 2009-06-29
- Instruktion till CRS++ rapportering, USTYR, Utrikesdepartementet, odaterad
- Lag (2001:99) om den officiella statistiken.
- Modell för Förstärkt Resultatstyrning i Utvecklingssamarbetet, Promemoria, Utrikesdepartementet, Regeringskansliet, 2009-01-21
- Myndighetsförordning (2007:515)
- Regeringskansliets statistiska rapportering i CRS++ standardformat för budgetåret 2008
- Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Styrelsen för Internationellt utvecklingssamarbete, UD2007/47421/UD/USTYR (slutligt), UD2007/47062/PLAN (slutligt), 19 december 2007
- Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Styrelsen för Internationellt utvecklingssamarbete, UF2008/14589/UD/USTYR (delvis), UF2008/14588/PLAN (delvis), 18 december 2008
- Öppna Biståndet – Genomförandeplanen, Regeringen, odaterad

Internationellt

Accra Agenda for Action, 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness, September 4, 2008, Accra, Ghana

Assessment of quality in statistics - Definition of Quality in Statistics, Eurostat, Working Group, Luxembourg, October 2003

Comparative Study of Data Reported to the OECD Creditor Reporting system (CRS) and to the aid Management Platform (AMP), Rudolphe Petras, Development Gateway and OECD, 2009

DAC Recommendation on Untying ODA, OECD, juli 2008,

DAC Statistical reporting directives, OECD/DAC 6 april 2007

Data Quality: A Comparison of IMF's Data Quality Assessment Framework (DQAF) and Eurostat's Quality Definition –Licie Laliberte (IMF), Werner Grunewald, and Laurent Probst (Eurostat), January 2004

Implementation of the 2001 DAC recommendation on untying aid, 2009 review, DAC meeting, 12 maj 2009

International Aid Transparency Initiative - Accra Statement, Sida och tretton andra givare, Accra, 4 september 2008

International Aid Transparency Initiative (IATI) - scoping paper for consultation, Development Initiatives Poverty Research, april 2009

FN:s grundläggande principer för officiell statistik (översättning från engelska gjord av SCB), odaterat

Quality Framework for OECD Statistics, OECD Paris, June 2002

Reporting Directives for the Creditor Reporting System, 4 september 2007

Reporting Directives for the Creditor Reporting System – Addendum 2 (replaces annex 5), odaterad

The application of the ECB Statistics Quality Framework to the Construction of Sound Statistical Indicators, Cathrine Ahsbahs, Viletta Damia and Caroline Willike, European Central Bank, odaterad

The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD/DAC, 1991

The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005)

The Quality of Aid Statistics – What we should be measuring, and why we don't, R. Renard and D. Cassimon, Tijdschrift voor Economie en Management, Nederländerna, Vol XLVIII 4, s. 653ff, 2003

Working Party on Statistics – Guidelines for Reporting in CRS++ Format, OECD/DAC, 1 december 2008,

Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statistiska Centralbyrån (SCB)

Riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken, Rådet för den Officiella Statistiken, 2003-10-30, SCB

Riktlinjer och rutiner för elektronisk publicering, Rådet för den Officiella Statistiken, 2008:1, SCB

Statliga inrapporteringskoder 2009 (S-KODER), Ekonomistyrningsverkets föreskrifter för rapportering av ekonomisk information till statsredovisningen, ESV, odaterat

Sveriges Officiella Statistik – årlig rapport för 2008, Rådet för den Officiella Statistiken, SCB 2009

Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik, Riktlinjer från Rådet för den Officiella Statistiken, 2006:1, SCB

Ökad tillgänglighet till den officiella statistiken, slutrapport från arbetsgruppen för elektronisk publicering, Rådet för den Officiella Statistiken, 2005-03-07, SCB

SADEV

Svensk bistandsstatistik – en genomgång av kvalitet och problem (arbetsmaterial)

Dokumentation för urvalet av insatser (60 st.)

Projekt- och programdokument
 Bedömningspromemorior (Sida)
 Beslut
 Insatsavtal
 Uppföljningsrapporter
 Protokoll från uppföljningsmöten, etc.
 Utvärderingar

Intervjuer

Regeringskansliet

Linda Carlström	Departementssekreterare, EKO, Utrikesdepartementet
Elisabeth Jansén	Kansliråd, EKO, Utrikesdepartementet
Anne Johansson	Ämnesråd, USTYR, Utrikesdepartementet
Kerstin Malm	Kansliråd, FA/EK/BET, Utrikesdepartementet
Linn Ohlsson	Departementssekreterare, USTYR, Utrikesdepartementet
Maria Sönne	Kansliråd, USTYR, Utrikesdepartementet

Sida Stockholm

Abdullah Aress	F.d. chef, Team Resultat
Cecilia Branzen	Statistiker, Team Resultat
Elisabeth Ekelund	T.f. chef samt ämnessakkunnig, Team lån och Garantier
Roger Garman	Rådgivare samt program- och ämnesansvarig, Team Ekonomisk Utveckling
Helena Persson	F.d. Statistiker, Team Resultat
Franck Rasmussen	Stf chef, Team Resultat

Internationellt

Yasmin Ahmad	Manager, Data Collections Unit, Statistics and Monitoring Division, OECD/DAC
Joanne McFadden	Statistician, Finance and Corporate Performance Division, DFID
Christine Mackintosh	Business Support, Finance and Corporate Performance Division, DFID
Kenny Osborn	Senior Statistics Advisor, Corporate Planning and Performance Group, DFID

Martin Robertson System Developer, Business Solution Division, DFID
Jinal Shah Programme Officer, Finance and Corporate Performance
Division, DFID (videokonferens)

