

**Utvärdering av Expertgruppen för studier av
utvecklingsfrågor (EGDI) samt avseende former
för en förstärkt utvärderingsverksamhet inom
utvecklingssamarbetet**

Stockholm 8 oktober 2001

Börje Nilsson

Maria Norberg

Lennart Widell

Stefan de Vylder

Innehållsförteckning

	Sid
Sammanfattning	5
Del A: Inledning	
1. Uppdraget	18
2. EGDI	19
3. Utredningsarbetets uppläggning	21
Del B: Utvärdering av Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor (EGDI)	
4. Utvärderingsuppdraget	24
5. EGDIs uppgift	27
6. EGDI – Interna faktorer	35
7. Resultatet av EGDIs verksamhet	49
8. EGDI – jämförelser i tid och rum	78
9. Resultat	82
Del C: Former för en förstärkt utvärderingsverksamhet inom utvecklingsarbetet	
10. Utredningsuppdraget	89
11. Utredningsarbetet	92
12. Utvärdering av svenskt bistånd	94
13. Utvärdering inom andra sektorer och länder	104
14. Utvärderingsscenariot – förslag	119
15. Policy- och Kunskapsscenariot – förslag	136
Del D: Bilagor	
Bilaga 1: Utdrag ur uppdragsbeskrivningen	143
Bilaga 2: Förteckning över rapporter utgivna av EGDI	150
Bilaga 3: Produktionsstatistik för EGDI Studies	151
Bilaga 4: EGDIs bemanning 1995-2001	153
Bilaga 5: Exempel på processen att ta fram en EGDI Study	155
Bilaga 6: Utvärdering – principiella utgångspunkter	158
Bilaga 7: Utvärderingsorganisationer – instruktioner och mandat	169
Bilaga 8: Förteckning över intervjupersoner i Sverige	172
Bilaga 9: Förteckning över besökta utländska institutioner	174
Bilaga 10: Litteraturförteckning	176
Bilaga 11: DACs utvärderingskriterier	179
Bilaga 12: Använda förkortningar	180

Sammanfattning

Del A: Inledning

Uppdraget

Uppdraget att utvärdera EGDI¹ har sin grund i två beslut. För det första sägs i det regeringsbeslut (1995-09-07) som omfattar bildandet av EGDI att verksamheten skall utvärderas senast under år 2000. För det andra har Riksdagen i sitt betänkande 1999/2000:UU2 begärt att regeringen skall se över formerna för hur den utvärderingsverksamhet som finns utanför biståndsförvaltningen kan stärkas.

Uppdragsbeskrivningen anger att:

"Uppdraget består av två delar; dels en utvärdering av EGDIs verksamhet och dels en översyn avseende former för en förstärkt utvärderingsverksamhet inom utvecklingssamarbetet. Den senare delen skall avseende EGDI behandla två alternativa scenarion; dels skall förutsättningarna för EGDI att ta på sig en utvärderande funktion i enlighet med Riksdagens uppdrag identifieras och dels skall möjligheterna till en utvidgad roll inom policy- och kunskapsutveckling - dvs utvärdering i bred mening - utredas. Uppdragets senare del skall i övrigt fokusera på formerna för en av EGDI oberoende utvärderingsverksamhet."

EGDI

EGDI etablerades 1995 och är en expertgrupp inom Utrikesdepartementet. EGDI leds vad gäller sakfrågor av en expertgrupp på idag ca 15 personer, där statssekreteraren för biståndsfrågor är ordförande. Förutom expertgruppen finns ett sekretariat som idag består av två handläggare och en administrativ sekreterare.

EGDIs verksamhet består främst i att producera rapporter och arrangera seminarier i samband med dessa. Rapporterna indelas i egentliga rapporter (studies) med motsvarande förkortade version (summaries) samt working papers. Fram till idag har EGDI producerat nio studies med tillhörande summaries samt åtta working papers.

EGDI finansieras via biståndsmedel, d.v.s. från det s.k. sakanslaget. Under perioden 1995-2000 har EGDI förbrukat sammanlagt ca 12 MKr och budgeten för innevarande år uppgår till 6,7 MKr.

¹ EGDI är en förkortning för Expert Group for Development Studies eller på svenska Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor.

Uppläggningsen av arbetet

Utvärderingen har främst byggts på intervjuer samt en särskild bedömning av EGDI-rapporternas relevans. Intervjupersonerna representerar främst EGDI, UD, Riksdagen, Sida, den akademiska forskningsvärlden samt olika intressenter. Som en del i uppdraget ingick också att inventera utvärderingssystem inom andra sektorer i Sverige. Vi har speciellt studerat utbildnings- och arbetsmarknadssektorerna samt Finansdepartementets område. Vi har även haft kontakter med statliga revisions- och stabsmyndigheter. I uppdraget ingick även att inventera utvärderingssystemen inom biståndsområdet i ett par andra länder. Vi har därför besökt Norge och England och intervjuat tjänstemän inom departement, bistånds- och stabsmyndigheter samt forskare vid sektorsinstitut. Dessutom har vi besökt OECD i Frankrike. Sammantaget betyder detta att totalt ca 70 personer intervjuats.

Rapporten

Del A i vår rapport beskriver vårt uppdrag, EGDIs organisation samt vår arbetsuppläggning.

Det första deluppdraget, utvärdering av EGDI, presenteras i del B.

Det andra deluppdraget kring scenarier för Utvärdering respektive Policy- och Kunskapsutveckling redovisas i del C.

Del B: Utvärdering av Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor (EGDI)

Definition av uppdraget

Uppdraget innebär att utvärdera EGDI vad gäller såväl inre faktorer (t.ex. organisation och styrning) som effekter av EGDIs verksamhet.

EGDIs uppgift

EGDIs uppgift är att via studier öka förståelsen för, och påverka utformningen av, politiken inom utvecklingsområdet. Vi anser att gruppens uppgift, som den anges i regeringsbeslutet, varit alltför otydlig.

EGDI har inte själv utvecklat en klar "mission" som uttalar *vad* EGDI skall göra, *vem* som är organisationens målgrupp och *hur* arbetet skall utföras så att det skall ge så stora effekter som möjligt på målgruppen. På grund av avsaknaden av en "mission" har det varit svårt att styra verksamheten.

I regeringsbeslutet från 1995 anges att EGDIs verksamhet skall präglas av en tydlig inriktning på utvärdering av bistånd. EGDI har trots detta agerat som om denna uppgift inte fanns.

Interna faktorer

Styrningen av EGDI var till en början ineffektiv med oklara ansvarsförhållanden, brist på rutiner, centralisering etc. Vi anser att styrningen har förbättrats och att detta varit till stor nytta för EGDI och lett till att produktionen av rapporter förenklats och snabbats på. Trots detta finns även idag en hel del oklarheter i ansvarsförhållandena mm som borde klaras ut. Exempel på nödvändiga förändringar är tydligare produktionsmål, formaliserade ansvarsförhållanden i referensgruppsarbetet samt tydligare roll- och uppgiftsbeskrivningar för expertgruppens medlemmar. Även sekretariatets mål, mandat och uppgifter bör definieras och dokumenteras.

EGDIs verksamhet är inte oberoende av UD och den lever därmed inte upp till terms of reference från 1995. Eftersom EGDI sysslat med policyfrågor - och inte utvärdering - har det trots detta varit bra med en nära koppling till UD.

Kompetensen hos expertgruppens medlemmar är hög och blandningen av forskare och beslutsfattare är lyckad. Däremot är det tveksamt om expertgruppens

kompetens motsvarar den inriktning som anges i kommitténs uppgift. Gruppens bevakningsområde har också blivit smalare. Om vi utgår från den ursprungligen beskrivna rollen för EGDI saknas t.ex. utvärderingskompetens.

Sekretariatet har enligt vår bedömning haft god kompetens med undantag för marknadsföring och distribution, där kompetens saknats. Sekretariatet var tidigare underbemannat.

Den finansiella styrningen och verksamhetskontrollen har varit minimal. Det har varit för enkelt att motivera fortsatt höga anslag trots att dessa inte utnyttjats.

Relevans och kvalitet för EGDI Studies

EGDI Studies håller en genomgående hög, eller mycket hög, kvalitet. Flertalet studier har karaktären av översikter. Kopplingen till biståndspolitik är stark i flertalet studier. Endast en studie behandlar dock svenskt bilateralt bistånd.

För *beslutsfattarna* bedömer vi att frågeställningarna varit relevanta medan de biståndspolitiska slutsatserna och policyimplikationerna sällan varit innovativa. Att såväl ämnes- som metodval varit "mainstream" gör dessutom att utbudet på liknande studier som regel är omfattande.

För *forskarsamhället* bedömer vi att relevansen för EGDIs studier varierar. Vissa studier har varit relevanta. Det faktum att de flesta studierna varit av översiktskaraktär har dock troligen betytt att de inte tillfört forskarna något nytt. De långa publiceringstiderna har dessutom i vissa fall gjort att studierna redan varit inaktuella då de publicerats.

För övriga målgrupper, frivilligorganisationer och svenska och internationella opinionsbildare, är relevansen begränsad. EGDI har heller aldrig lyckats nå ut till dessa grupper.

Produktivitet

Vi har analyserat EGDIs produktivitet i termer av produktion och distribution av rapporter samt seminarier.

EGDIs första tid kännetecknades både av en låg produktivitet i rapportframtagningen och en ojämn rapportkvalitet. Många studier var försenade och blev dyrare än beräknat. Produktionen har under de senaste två åren blivit stabilare men produktionstiden är fortfarande lång och budgetöverskridandena kvarstår. Mot bakgrund av att sekretariatet förstärkts och att vissa rutiner stramats åt finns förutsättningar för en högre produktivitet i framtiden.

Analysen av rapportdistributionen visar att denna varit en stor svaghet inom EGDI. Många forskningsinstitutioner och bibliotek har inte tillgång till rapporterna och motsvarande förhållanden gäller även för biståndsorganisationer som t.ex. norska NORAD och brittiska DFID. De här problemen är vidare än bara ett distributionsproblem utan har mer att göra med EGDIs roll men också med dess bristande intresse för och kompetens i marknadsförings- och distributionsfrågor.

Seminarierna, som ordnats i anslutning till lanseringen av flera av studierna, har genomgående fått mycket god kritik av de intervjupersoner som deltagit.

Effektivitet

Det är få personer som känner till, läser eller använder sig av EGDIs rapporter. EGDI har inte heller försökt utnyttja möjligheten till uppmärksamhet i media i samband med att nya studier släppts. Vi bedömer också att påverkan på svensk biståndspolicy varit mycket begränsad.

Sidoeffekter

Med sidoeffekter avser vi främst det stöd eller "bollplank" som EGDI utgjort till UD och främst dess policy-grupp. Det är svårt att bedöma effekterna av denna "sidoverksamhet" men vi ser inga tecken på att den haft avgörande betydelse. Mot bakgrund av att EGDI finansieras över sakanslaget är vi osäkra om stödet till övriga UD rymms inom mandatet.

Kostnadseffektivitet

EGDI borde ha kunnat åstadkomma betydligt fler rapporter av samma kvalitet och till ungefär samma kostnad. För att åstadkomma detta hade krävts en bättre organisation av arbetet. Det hade också varit möjligt att väsentligt höja användningen av rapporterna och det skulle kunna ha skett genom relativt enkla marknadsförings- och distributionsåtgärder. EGDIs verksamhet har, sett från dessa två perspektiv, inte varit kostnadseffektiv.

Avslutande kommentar

Sammanfattningsvis är vår bedömning att EGDI endast delvis arbetat med rätt frågor och inte gjort detta på ett effektivt sätt.

När vi summerar vår analys måste till sist frågan ställas: är det överhuvud taget möjligt att bedriva en verksamhet av EGDIs typ med de höga målsättningar som gruppen informellt satt upp kombinerat med de organisatoriska förutsättningar som finns och de resurser som ges? Vi är mycket tveksamma till detta.

Del C: Former för en förstärkt utvärderingsverksamhet inom utvecklingssamarbetet

Definition av uppdraget

Uppdragsbeskrivningen anger att SINOVAs översyn skall ta fram "två framtida, alternativa scenarier för EGDI. Dels skall förutsättningarna för EGDI att ta på sig en utvärderande funktion i enlighet med Riksdagens uppdrag identifieras, dels skall möjligheterna till en utvidgad och eventuellt förändrad roll och organisation inom policy- och kunskapsutveckling utredas".

Utvärderingsscenariet

Det finns ett artikulerat behov av utvärderingar om biståndets effektivitet men det är svårt att exakt definiera hur detta behov ser ut. Behoven skiljer sig också mellan olika aktörer, Riksdagens behov är t.ex. inte desamma som UDs. Behoven kan i praktiken skilja sig på olika sätt, t.ex. vad gäller inriktning på land, sektor eller tema. Avvägningen mellan kvalitet och kostnad, dvs. hur mycket det är värt att få korrekta utvärderingsresultat, skiljer sig säkert också för de olika aktörerna.

Det är svårt att utvärdera biståndets effektivitet. Ökade satsningar på sektorstöd och på givarsamverkan är två faktorer som talar för behovet av mer systematik och utvecklad metodik (som bättre täcker in den ökade bredden och komplexiteten) i utvärderingarna. Trots detta kan värdet av den här typen av utvärderingar komma att minska. Det finns med andra ord en risk för en övertro på möjligheterna att värdera effekterna av biståndet.

I dagsläget görs inga externa utvärderingar av biståndets effektivitet och det är oklart i vad mån den nya revisionsmyndigheten kommer att prioritera detta område.

Vår analys visar också på ett antal faktorer som kommer att påverka förutsättningarna för utvärdering i framtiden. De viktigaste är:

- ◆ Stark inriktning på utvärdering i allmänhet
- ◆ Utveckling mot ökat sektorstöd
- ◆ Utveckling mot ökat multilateralt bistånd
- ◆ Breddning av politikområdet
- ◆ Nytt revisionsorgan under Riksdagen
- ◆ Tendens mot självständiga utvärderingsmyndigheter

Vi har utrett fyra alternativa former för en utbyggd utvärderingsverksamhet:

- ◆ Temporära kommittéer / fritänkare
- ◆ Expertgruppen
- ◆ Forskningsprogram vid ett antal fakulteter
- ◆ Utvärderingsinstitut

Fritänkaren har ESO som förebild. Kommittéer tillsätts vid behov för att granska biståndet och "slakta heliga kor". Expertgruppen är mer permanent och verksamheten bygger, liksom för kommittén, på att gruppen framför allt är beställare av utvärderingar. Fakulteten bygger på avtal om medellånga forskningsprogram med en eller flera fakulteter. Institutet, till slut, bygger på att ett permanent utvärderingsinstitut etableras i anslutning till en lämplig akademisk miljö.

Bedömningen av de fyra alternativen bygger på en jämförelse utifrån kriterierna *kvalitet, oberoende, relevans, genomförande* och *risk*. Resultatet avgörs naturligtvis av verksamhetens förutsättningar (t.ex. vilken, eller vilka, målgrupper som väljs) och blir därför subjektiv.

En halvpermanent expertgrupp uppfyller enligt våra resonemang de flesta av kriterierna på ett rimligt sätt. Expertgruppens verksamhet kan utföras med hög *kvalitet* och *relevans*, *riskan* bedömer vi som låg och *genomförbarheten* hög. *Oberoendet* är naturligtvis lägre än för ett fristående institut men ändå rimligt. I detta alternativ kan t.ex. riksdagsmän i viss omfattning ges möjlighet att "beställa" studier.

Om vi utgår från kriterierna *oberoende* och *kvalitet* är ett väl fungerande institut sannolikt det bästa alternativet för en utvärdering av utvecklingssamarbetet. Väger vi in *risker* och *genomförbarhet* (och även *relevans*) framstår dock institutet som dyrt, komplext och riskfyllt. Vi ställer oss därför tveksamma till institutstanken.

Fakultetsalternativet anser vi sammantaget ger färre fördelar än institutet. De temporära kommittéerna/fritänkaren kan, enligt vår mening, inledningsvis fungera väl men kommer successivt att få problem med att spegla ämnen där förutsättningarna för nytänkande och "slaktande av heliga kor" inte föreligger.

Sammanfattningsvis innebär detta att vi förordar expertgruppsalternativet.

I förfrågningsunderlaget anges att Utrikesutskottet i sitt betänkande 1999/2000:UU2 pekat på ett antal fördelar med att låta EGDI utgöra basen för en utbyggnad av en utvärderingsfunktion.

Vår analys visar att EGDI enbart i mycket liten utsträckning har arbetat med utvärdering. Vare sig expertgruppen eller sekretariatet har rekryterats för utvärderingsarbete och de har inte heller lämplig kompetens för den typen av

verksamhet. EGDIs studier har till sist inte varit inriktade på utvärdering och gruppen har inte något etablerat kontaktnät med utvärderare, vare sig i Sverige eller i utlandet.

Sammanfattningsvis bedömer vi att EGDI med sin nuvarande organisation och verksamhet inte är lämplig att fylla uppgiften som en utvärderande funktion oavsett vilket av alternativen ovan som väljs. Vi anser inte heller att det skulle vara rationellt att göra om EGDI till en utvärderande organisation. Tvärtom skulle en helt ny inriktning kunna verka förvirrande och i själva verket försvåra förutsättningarna för att bygga upp en utvärderingsfunktion. Slutsatsen är med andra ord att om detta scenario genomförs bör EGDI läggas ned, såvida inte även scenariet "Policy- och Kunskapsutveckling" genomförs.

Scenariet Policy- och Kunskapsutveckling

Vi har utrett två alternativ:

- A. En koncentration av EGDIs verksamhet
- B. En utveckling av EGDIs verksamhet

Båda alternativen bygger på EGDIs nuvarande verksamhet och organisation. De har jämförts utifrån kriterierna *ändamålsenlighet* och *resursbehov*.

Alternativ A

innebär att målgruppen definieras som svenska beslutsfattare. Den nuvarande rapportproduktionen försvinner och verksamheten koncentreras till att ge råd, syntetisera forskningsrapporter samt organisera möten mellan beslutsfattare och forskare. Kostnaden blir ungefär som idag eller något billigare.

Alternativ B

innebär att målgruppen preciseras till svenska och internationella beslutsfattare. Verksamheten behålls och består i att initiera och producera rapporter och utifrån rapporterna organisera lärande. Kostnaden blir ungefär som idag eller något dyrare

EGDI förstärks i detta alternativ med marknadsföringskompetens och marknadsföringen av EGDI och spridningen av EGDIs rapporter intensifieras. En pedagogisk strategi för lärande utvecklas där inte bara traditionella seminarier utan även modernare arbetssätt ingår. På dessa sätt kan EGDI säkerställa en aktiv dialog med målgrupperna.

Ansvarsförhållandena mellan expertgrupp, referensgrupper och sekretariat ses över med tonvikt på att effektivisera produktionen av rapporter. Sekretariatet behålls i

ungefär nuvarande storlek och sammansättning. Den finansiella kontrollen utvecklas.

En bedömning av de två alternativen visar följande:

- ♦ Alternativ A innebär en fokusering på och anpassning till den primära målgruppen – svenska beslutsfattare. EGDI uppnår, enligt vår mening, i detta alternativ en förbättrad kostnadseffektivitet.
- ♦ EGDI är en liten organisation, även efter en förstärkning enligt alternativ B. Uppmärksamheten kring EGDIs studier kommer säkert att kunna öka men knappast så mycket att gruppen kan bli en aktör som refereras inom policyvärlden. För detta krävs en avsevärt större satsning än den som beskrivs i alternativ B. En sådan satsning anser vi inte vara realistisk.

Sinova förordar alternativ A framför B.

Del A:

Inledning

1. Uppdraget

Uppdraget att utvärdera EGDI² har sin grund i två beslut. För det första sägs i det regeringsbeslut (1995-09-07) som omfattar bildandet av EGDI att verksamheten skall utvärderas senast under år 2000. För det andra har Riksdagen i sitt betänkande 1999/2000:UU2 begärt att regeringen skall se över formerna för hur den utvärderingsverksamhet som finns utanför biståndsförvaltningen kan stärkas.

Uppdragsbeskrivningen anger att:

"Uppdraget består av två delar; dels en utvärdering av EGDIs verksamhet och dels en översyn avseende former för en förstärkt utvärderingsverksamhet inom utvecklingssamarbetet. Den senare delen skall avseende EGDI behandla två alternativa scenarion; dels skall förutsättningarna för EGDI att ta på sig en utvärderande funktion i enlighet med Riksdagens uppdrag identifieras och dels skall möjligheterna till en utvidgad roll inom policy- och kunskapsutveckling - dvs utvärdering i bred mening - utredas. Uppdragets senare del skall i övrigt fokusera på formerna för en av EGDI oberoende utvärderingsverksamhet."

Det första deluppdraget presenteras i del B.

Traditionellt sett bygger rekommendationerna i en utvärdering direkt på de slutsatser som kommer fram i utvärderingen. I det här avseendet avviker vårt uppdrag från det traditionella eftersom själva utvärderingen i del B inte innehåller några rekommendationer. Uppdragsbeskrivningen anger istället att vi ska ta fram två alternativa scenarier för EGDI. "Utvärdering" respektive "Policy- och Kunskapsutveckling." I analysen ska också ingå en bedömning av huruvida det är möjligt att utveckla EGDI så att det kan fullgöra ett dylikt utvärderingsuppdrag.

Det andra deluppdraget redovisas i del C.

Uppdragsbeskrivningen i sin helhet presenteras i bilaga 1.

² EGDI är en förkortning för Expert Group for Development Studies eller på svenska Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor.

2. EGDI

2.1. Organisationen

Under början av 1990-talet påtalade flera offentliga utredningar behovet av en stärkt utvärderingsfunktion för biståndet. Den socialdemokratiska regeringen planerade för en sådan funktion men i och med regeringsskiftet 1991 blev det den borgerliga regeringen som genomförde bildandet av kommittén SAU³ med uppgift att utvärdera biståndets effektivitet. Kommittén verkade från 1992 till 1994 då den slutförde sitt arbete.

I samband med att socialdemokraterna återkom i regeringsställning 1994 beslöt man att åter inrätta ett analysorgan kring utvecklingssamarbete. EGDI bildades därför genom ett regeringsbeslut år 1995. En viktig förebild för EGDI var ESO, Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi. Enligt regeringsbeslutet är EGDIs uppgift att:

"initiera studier som kan bidra till utökad förståelse av olika utvecklingsproblem och utformningen av ett effektivt internationellt utvecklingssamarbete. Speciell uppmärksamhet skall ägnas åt behovet av utvärdering av aktuell biståndspolitik, både svensk och internationell, och existerande utvecklingsprogram"

EGDIs verksamhet består främst i att producera rapporter och arrangera seminarier i samband med dessa. Rapporterna indelas i egentliga rapporter (studies) med motsvarande förkortade version (summaries) samt working papers. Från sin start 1995 fram till idag har EGDI producerat nio studies med tillhörande summaries samt åtta working papers.

EGDI är en expertgrupp inom Utrikesdepartementet. EGDI leds vad gäller sakfrågor av en expertgrupp på idag ca 15 personer, där statssekreteraren för biståndsfrågor är ordförande. De övriga ledamöterna utgörs av representanter för UD och Sida, för multilaterala biståndsorganisationer samt av svenska och utländska forskare. EGDIs expertgrupp består framför allt av ekonomer och i andra hand av statsvetare.

Förutom expertgruppen finns ett sekretariat som idag består av två handläggare och en administrativ sekreterare.

Expertgruppen bestämmer vilka studier som ska påbörjas och godkänner också det slutgiltiga manuset. För varje ämne tillsätts en referensgrupp och senare anlitas en

³ Sekretariatet för Analys av utvecklingssamarbete, på engelska SASDA, Secretariat for Analysis of Swedish Development Assistance.

författare. Referensgruppen består oftast av svenska forskare samt tjänstemän vid UD och Sida medan däremot författarna främst har varit utländska forskare.

EGDI finansieras via biståndsmedel, d.v.s. från det s.k. sakanslaget. Under perioden 1995-2000 har EGDI förbrukat sammanlagt ca 12 MKr och budgeten för innevarande år uppgår till 6,7 MKr.

2.2. Omgivningen

I det system som EGDI verkar inom finns många aktörer. Här kan nämnas UD, Sida, Riksdagen, Sida, internationella biståndsmyndigheter, frivilligorganisationer, forskare och massmedia. Intressenterna har olika roller: De är avnämare för studierna, samverkanspartners eller konkurrenter liksom granskare av verksamheten. Intressenterna är såväl svenska som internationella.

3. Utredningsarbetets uppläggning

3.1. Projektgruppen

SINOVA:s projektgrupp har bestått av konsulterna Börje Nilsson, projektledare, och Maria Norberg. SINOVA har som underkonsulter anlitat Lennart Widell, L Widell Consulting AB, och Stefan de Vylder, Stefan de Vylder Ekonomikonsult AB.

3.2. Arbetsätt och datainsamlingsmetoder

Utredningsarbetet har byggts på modeller och teorier som presenteras närmare under respektive deluppdrag.

Datainsamlingen för de två deluppdragen har gjorts parallellt och datainsamlingsmetoderna presenteras i tabellen.

Metod	Del B: Utvärdering	Del C: Scenarier
Intervjuer och studiebesök	X	X
Bedömning av EGDI-rapporter	X	
Undersökning av biblioteksutlåning	X	
Citatundersökning	X	
Dokumentgenomgång	X	(X)
Statistiska sammanställningar	X	
Genomgång av litteratur		X
Workshop om alternativa förslag		X
Remiss rapportutkast	X	X

Sammantaget har projektgruppen intervjuat ca 50 personer med anknytning till EGDI. Dessa personer representerar EGDI, UD, Riksdagen, Sida, den akademiska forskningsvärlden och olika intressenter. Som en del i uppdraget ingick också att inventera utvärderingssystem inom andra sektorer i Sverige. Vi har speciellt studerat utbildnings- och arbetsmarknadssektorerna samt Finansdepartementets område med tonvikt på Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO). Vi har också haft kontakter med Riksrevisionsverket, Statskontoret och Riksdagens Revisorer. Sammantaget betyder detta att totalt ca 70 personer intervjuats.

Intervjupersonerna har valts ut i samråd med uppdragsgivaren. En förteckning över intervjuade personer framgår av bilaga 8.

I uppdraget ingick att inventera utvärderingssystemen inom biståndsområdet i ett par andra länder. Vi har därför besökt Norge, England och Frankrike. I Norge och England har vi intervjuat tjänstemän inom departement, bistånds- och stabsmyndigheter samt forskare vid sektorsinstitut. I Frankrike har vi besökt OECDs organ för biståndsfrågor, DAC, men också det franska utrikesdepartementets utvärderingsenhet. Förutom detta har vi tagit del av material om utvärdering från biståndsmyndigheterna i Nederländerna, Irland och Kanada samt från Världsbanken. En förteckning över besökta institutioner och intervjuade personer framgår av bilaga 9.

Projektgruppen har gjort en genomgång av samtliga rapporter utgivna av EGDI och speciellt bedömt rapporternas relevans. Vi har också med hjälp av EGDIs sekretariat sammanställt grundläggande statistik mm om EGDI (se bilagorna 3, 4 och 5). Bilagorna 6-7 innehåller förklarande texter till utvärderingsdelen. För att fullgöra uppdraget har vi inventerat relevant litteratur och denna redovisas i litteraturförteckningen i bilaga 10.

Gruppen har haft ett gott samarbete med uppdragsgivaren och EGDI-sekretariatet och under utredningsperioden haft kontinuerliga uppföljningsmöten. Sekretariatet har varit behjälpligt med att ta fram det material vi begärt.

Del B:

Utvärdering av Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor (EGDI)

Kapitel 4: Utvärderingsuppdraget

4.1. Utvärderingsfrågor

I förfrågningsunderlaget anger UD ett antal utvärderingsfrågor. Dessa utgör underlaget för studien och presenteras i boxen här intill.

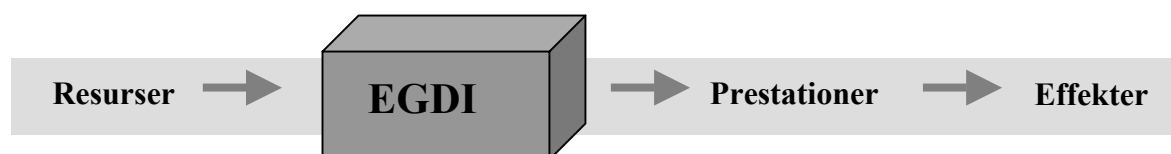
4.2. Jämförelsenormer

En utvärdering innebär en bedömning av verksamheten gentemot en norm, vanligen det uppställda målet för verksamheten. EGDIs uppgift preciserar tyvärr inte målgrupp eller operativa mål. I förfrågningsunderlaget anges därför att en utvärdering inte kan:

"mäta måluppfyllelse mot konkret definierade mål. Dess uppgift torde därmed bli att redovisa hur det var tänkt att EGDI skulle arbeta, vad EGDI faktiskt gjort... samt att diskutera vilka effekter EGDIs publikationer och gruppens existens kan ha haft för svenskt och internationellt policyarbete kring utvecklingsfrågor och utvecklings-samarbete samt eventuellt andra effekter av EGDIs arbete".

SINOVAs bedömningar blir därmed med nödvändighet av resonerande karaktär.

För att bedöma resultatet av EGDIs verksamhet utgår utvärderingen från den gängse input-output-modellen, där verksamheten beskrivs enligt nedan:



En närmare beskrivning av modellen ges i direkt anslutning till bedömningen av resultatet, dvs. i kapitel 7.1.

Vårt uppdrag innebär att vi inte bara ska bedöma resultatet utan också arbetsformernas ändamålsenlighet. För att göra det har vi utgått dels från vad som anges i regeringsbeslutet om hur EGDI ska arbeta, dels från våra samlade erfarenheter av hur effektiva organisationer fungerar.

Vi har haft möjlighet att analysera hur EGDIs verksamhet utvecklats sedan starten 1995 och kommer även att använda själva utvecklingstrenderna som bedömningsnorm.

Utvärderingsfrågor enligt uppdragsbeskrivningen (red. av Sinova)

A. EGDIs roll, mandat, uppgifter och målsättning

- Vad var bakgrunden och motivet till inrättandet av EGDI?
- Vilken var EGDIs tilltänkta roll för svensk och internationell policyutveckling?
- Vad är EGDIs syfte och målsättning?
- Vilka är EGDIs uppgifter?
- Vilka var övervägandena bakom sammansättningen av EGDIs expertgrupp?
- Vilka var målgrupper för EGDI?

B. EGDIs organisation och arbetsätt

- Hur har arbetsfördelning, roller och ansvar varit mellan expertgrupp, referensgrupper och sekretariat?
- Hur har studier initierats och beslutats?
- Hur har sammansättning av expertgrupp och referensgrupper skett?
- Hur har författare till studierna utsetts?
- Hur har sekretariatsfunktionen hanterats?
- Vilken ställning har expertgruppen och sekretariatet haft inom UD?
- Vilket samarbete har förekommit mellan EGDI och Sida?

C. Resultat och effekter

I) Produktion, distribution och målgrupp

- Vilka publikationer har producerats? Hur har de distribuerats? Vilka åtgärder har vidtagits för att sprida kännedom om deras resultat? Vilket intresse, vilka behov och vilka målgrupper kan identifieras för de olika studierna?

II) Innehåll och kvalitet

- Hur kan studierna klassificeras (utvärderingar/policyanalyser/forskningsrapporter etc.)?
- Hur förhåller sig studierna till befintlig akademisk forskning och den internationella debatten kring utvecklingsfrågor? I vilken utsträckning har studierna varit relaterade till Sveriges utvecklingssamarbete?

III) Genomslag

- Vilket genomslag har studierna haft bland primära svenska intressenter?
- Har EGDIs arbete påverkat utvecklingen av svensk eller internationell policy?
- Har EGDIs arbete påverkat "förståelsen av olika utvecklingsproblem och utformningen av ett effektivt internationellt utvecklingssamarbete"?

IV) Sekretariatet

- Vilken roll har sekretariatet spelat i policyarbetet på Utrikesdepartementet?
- Har sekretariatets arbete haft andra policyeffekter (deltagande i konferenser/informella kontakter UD/Sida/internationellt, etc.)?

V) Återkoppling till målsättning och mandat

- Hur förhåller sig resultat och effekter till den ursprungliga roll och uppgift för EGDI som beskrivits ovan?

Det har inte ingått i vår uppgift att direkt jämföra EGDIs verksamhet med andra organisationer. Genom att vi har intervjuat personer från liknande organisationer har vi dock samlat på oss ett jämförelsematerial, som redovisas när det är relevant. Jämförelserna gäller främst EGDIs föregångare SAU, Nordiska Afrikainstitutet i Uppsala, Sidas policystudier "Sida Studies", Expertgruppen för Studier i Offentliga Ekonomi (ESO) samt i viss mån även Chr. Michelsen-institutet i Bergen och Overseas Development Institute (ODI) i London.

4.3. Datainsamling

Utvärderingen gäller hela EGDIs verksamhetstid, dvs. från dess start fram till idag. Överlag är det lättare att ta fram material som speglar situationen idag än den vid tiden för EGDIs tillblivelse. Det beror på att personerna som kan beskriva situationen vid starten varit mer svårtillgängliga och även ibland haft svårt att minnas frågor om förhållanden för fem, sex eller sju år tillbaka i tiden. Dessutom är det skriftliga materialet fullständigare för de senaste åren. Det gäller t.ex. statistik över seminarieverksamhet, kostnadsfördelning mm. De här svårigheterna har dock knappast påverkat vårt resultat.

En översikt över våra datainsamlingsmetoder finns redovisade under kapitel 3.2 i del A.

4.4. Disposition

Utvärderingsdelen är disponerad på följande sätt. I kapitel 5 analyseras EGDIs uppgift och i kapitel 6 interna faktorer som organisation, styrning mm. En jämförelse av EGDIs resultat i förhållande till uppgiften görs i kapitel 7. I kapitel 8 jämförs EGDIs resultat vad gäller såväl resultat som interna faktorer dels över tid, dels med liknande organisationer. Kapitel 9, slutligen, beskriver resultaten och faktorer som kan förklara dessa. Som vi tidigare nämnt finns inget kapitel med rekommendationer. Istället analyserar vi i del C en framtida policy- och kunskapsfunktion respektive en utvärderingsfunktion.

5. EGDIs uppgift

5.1. Definition av uppgiften

Enligt regeringsbeslutet från 1995 är EGDIs uppgift att:

"initiera studier som kan bidra till utökad förståelse av olika utvecklingsproblem och utformningen av ett effektivt internationellt utvecklingssamarbete. Speciell uppmärksamhet skall ägnas åt behovet av utvärdering av aktuell biståndspolitik, både svensk och internationell, och existerande utvecklingsprogram"

5.2 EGDIs tolkning av uppgiften

5.2.1. Olika tolkningar av uppgiften

Av våra intervjuer framgår det tydligt att uppgiften och tolkningen av uppgiften vållat stora svårigheter för organisationen. Så gott som alla intervjupersoner, oberoende av position, har angett tolkningen av uppgiften som problematisk och många har uppehållit sig vid förklaringar om vad som är det egentliga syftet och uppgiften.

Vi kan konstatera att det finns ett flertal olika tolkningar och att olika grupper tolkar uppgiften på olika sätt. Främst skiljer sig tolkningarna mellan:

- ◆ regeringen (genom beslutet)
- ◆ initiativtagarna
- ◆ sekretariat av olika "årgångar"
- ◆ olika intressenter (UD, SIDA, forskare osv)

EGDIs uppgift beskrivs av initiativtagarna som en mötesplats mellan beslutsfattare och forskare, en mötesplats där svåra och angelägna frågor analyseras och diskuteras. Att resultatet av detta blir "studies" är mindre viktigt, det viktiga är själva processen; diskussionen, analysen och slutsatserna.

Betydelsen av studierna som sådana, och att sprida resultaten, får större tyngd när vi pratar med dagens EGDI-medlemmar. Delvis kan detta naturligtvis vara en spegling av vanan att mäta resultatet av forskning i antalet publicerade studier men det kan också bero på att den ursprungliga idén med EGDI har ändrats "längs vägen".

Vissa personer beskriver EGDI som ett komplement till den löpande verksamheten inom UD-ICs policygrupp⁴, ett "andrum" där strategiska och långsiktiga frågor kan

⁴ IC = Enheten för Internationell Utvecklingssamarbete.

studeras. Ett annat syfte uppges vara att EGDI ska ge svenska forskare tillgång till ett internationellt nätverk.

Sammantaget säger detta att EGDI saknar en gemensam tolkning av uppgiften och därmed av hur organisationen ska arbeta för att klara den. Dessutom visar intervjuerna att de personer som idag arbetar med EGDI vet ganska lite om hur tidigare experter och anställda såg på EGDIs uppgift. Den tillgängliga dokumentationen är ytterst begränsad och sekretariatet bygger mycket av sitt arbete på en form av "muntlig tradition".

Flera personer som varit nära involverade har också uppgett att vagheten i uppgiften gjort det omöjligt att bedöma om de uträttat ett bra arbete eller inte.

Det är vanligt att organisationer har inofficiella mål, som inte anges i de officiella målformuleringarna. Det kan bero på att de ursprungliga målen inte varit av tillräckligt hög kvalitet och inte går att lägga till grund för verksamheten. Det kan också beror på att den omkringliggande verkligheten förändras vilket i sin tur ställer krav på förändrade mål och att dessa inte dokumenteras. Till sist kan det bero på att aktörerna inte vill kännas vid målen och har egna mål som man anser viktigare.

De synpunkter på EGDIs uppgift som uttryckts i våra intervjuer kan sammanfattas i följande inofficiella mål:

- ◆ EGDI ska ge möjlighet för forskare och svenska beslutsfattare att mötas.
- ◆ EGDI ska "sätta Sverige på kartan" i den biståndspolitiska debatten.
- ◆ EGDIs sekretariat ska fungera som rådgivare till IC-enheten inom UD.

5.2.2. Precisering av uppgiften

Uppdragsbeskrivningen som den formulerats i regeringsbeslutet från 1995 kan sägas bestå av tre olika syften:

- a) att bidra till utökad förståelse av olika utvecklingsproblem
- b) att bidra till utformning av effektivt internationellt utvecklingssamarbete
- c) att bidra till utvärdering av aktuell biståndspolitik och existerande utvecklingsprogram

I realiteten har EGDI agerat som om punkten c) inte fanns och fokus har framförallt lagts på a). Att c) egentligen aldrig betraktats som en reell uppgift kan vi konstatera dels efter att ha pratat med initiativtagarna och sekreterarna och, inte minst, utifrån en bedömning av rapporterna (se kapitel 7.2) samt en genomgång av organisations-

struktur, arbetsformer och kompetens (se kapitel 6). Om c) hade betraktats som en uppgift hade EGDI knappast valt att samla en rad internationella experter som naturligt nog har ringa intresse av att utvärdera framförallt svensk biståndspolitik.

Vi kan alltså konstatera att uppgiften som den formulerats i regeringsbeslutet aldrig egentligen styr EGDI:s verksamhet. Det är i stället initiativtagarnas och i viss mån efterföljande sekretariats tankar som format organisationen och dess arbete.

När det gäller effekterna av EGDI:s arbete antyder regeringsbeslutet att EGDI bör spela en roll vad gäller såväl *förståelsen* av utvecklingsproblem som *utformningen* av ett effektivt utvecklingssamarbete. Det bör med andra ord finnas en balans mellan teori och praktisk tillämpning, mellan kunskap och handling, men hur denna balans ska utformas är upp till EGDI att besluta.

Det går att tolka denna del av uppgiften på olika sätt och utifrån motsättningen "förståelse" och "utformning" ger vi exempel på tre alternativa och motstridiga tolkningar. Enligt dessa är EGDI:s uppgift att:

1. Ta fram relevanta studier
2. Ta fram relevanta studier som används
3. Ta fram relevanta studier som används och leder till en förändrad policy inom utvecklingsområdet

Skillnaden i tolkning kan verka hårfin men får trots detta stora praktiska konsekvenser för EGDI:s agerande. Om EGDI väljer att tolka uppgiften som "utformning", dvs. alternativ 3, bör organisationen t.ex. välja ämnen där man tror sig kunna genomföra förändringar, satsa på att få ut resultaten till beslutsfattare etc. Om tonvikten istället anses ligga på "förståelse", alternativ 1 eller möjligen 2, bör man välja en annan inriktning på ämnen, satsa mer på att nå forskare etc.

Enligt vår bedömning har inte EGDI gjort någon egentlig uttydning av uppgiften på det sätt som vi just beskrivit.

Regeringsbeslutet (och även en del interna PM) ger en viss vägledning i frågan om valet av fokus för EGDI:s verksamhet. Det anger att EGDI ska syssla med utvecklingsproblem och utvecklingssamarbete men att man speciellt ska uppmärksamma behovet av utvärdering av svensk och internationell biståndspolitik.

Det bör därför finnas en balans mellan:

- ♦ Utvecklingsfrågor och bistånd
- ♦ Svensk och internationell biståndspolitik

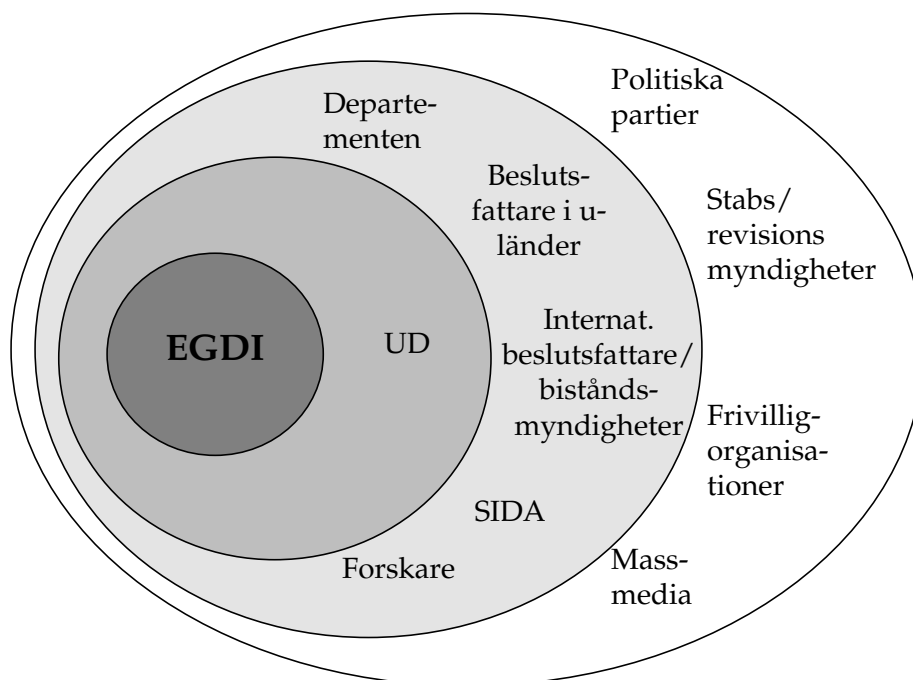
I kapitel 7.2 återkommer vi med en analys av hur EGDIs hanterat dessa balansfrågor.

5.2.3. EGDIs målgrupper och intressenter

Regeringsbeslutet ger ingen tydlig vägledning i valet av målgrupp för EGDIs verksamhet. Våra intervjupersoner uppger samfällt att definitionen av målgrupp varit ett problem för EGDIs. Frågan har tagits upp till diskussion vid ett antal olika tillfällen utan att man kommit till ett egentligt beslut. Vid våra intervjuer och i ett antal olika arbets-PM framkommer olika synpunkter på vem som utgör eller bör utgöra EGDIs främsta målgrupp. På EGDIs webbplats kan man exempelvis läsa att den huvudsakliga målgruppen är internationella och svenska beslutsfattare.

De intressenter som oftast nämns visas i nedanstående bild. De aktörer som vi placerat närmast kärnan i gråmarkerade ringar tolkar vi som verksamhetens direkta målgrupper, medan den yttersta ringen är övriga intressenter som på olika sätt är av intresse för EGDIs verksamhet.

EGDIs målgrupper och intressenter



Som figuren visar omfattar målgruppen i stort sett alla personer som på något sätt är involverade i utvecklingsfrågor och flertalet intervjupersoner har efterlyst en tydligare prioritering mellan dessa grupper.

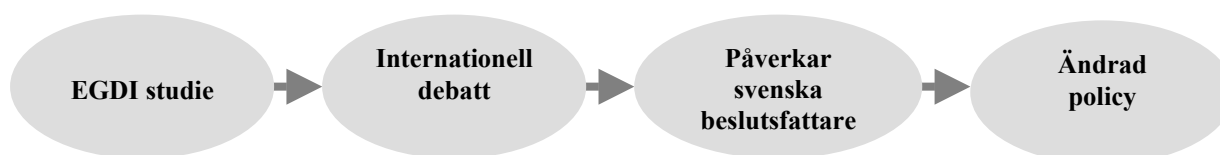
5.2.4. Verksamhetsidé och strategi⁵

Om vi kombinerar synen på uppgift och på målgrupp kan vi få fram ett embryo till en verksamhetsidé och en strategi, dvs. en bild av *vad* EGDI ska göra, för *vem* det ska göras och som leder till en uppfattning om *hur* arbetet ska bedrivas⁶.

Våra intervjuer visar att EGDIs inte haft en gemensam arbetsmodell utan den beskrivs helt olika av olika personer.

Några av de intervjupersoner som var med under uppbyggnadsskedet ser på arbetet så här:

EGDIs arbetsmodell enligt några av våra intervjupersoner



Efter en analys av vilka områden som bör prioriteras genomförs en studie. Denna påverkar den internationella debatten, vilken i sin tur påverkar svenska beslutsfattare som till sist medverkar till att förändra den svenska utvecklingspolitiken.

Arbetsmodellen är åtgärdsinriktad och pekar på svenska beslutsfattare som den viktigaste målgruppen. Den bygger samtidigt på att svenska beslutsfattare enklare låter sig påverkas av den internationella debatten än direkt av t.ex. EGDI.

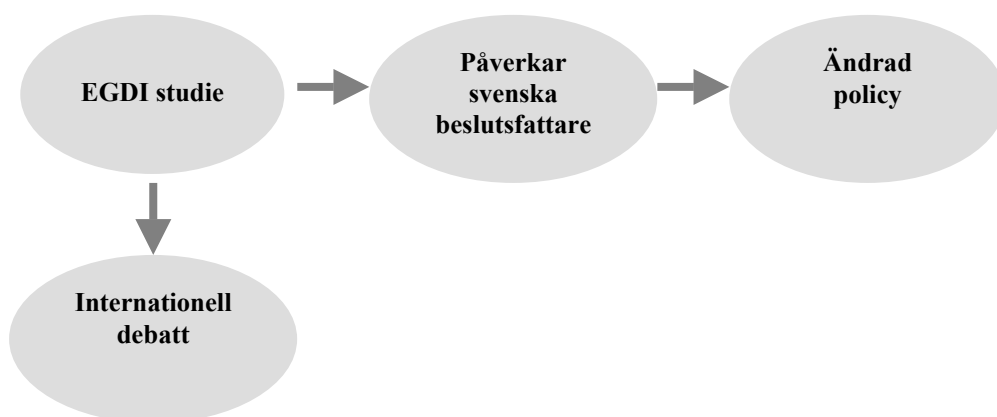
För att den här modellen ska fungera ställs stora krav på EGDIs verksamhet. Dels måste EGDIs studier påverka den internationella debatten, dels måste i sin tur den internationella debatten påverka de svenska beslutsfattarna.

⁵ I analysen utgår vi från EGDIs egna uppfattningar. Eftersom EGDI inte ansett att utvärdering hör till uppgiften får det till följd av resonemangen om strategier etc. inte berör utvärdering.

⁶ Strategin är i det här fallet nästan identisk med vad som i samband med planering av bistånd enligt den s.k. LFA-metoden brukar kallas en "intervention theory", dvs. en arbetsmodell som säger hur organisationen ska arbeta för att verksamheten ska få effekt.

Andra intervjupersoner, som också var med under initialskedet, har presenterat en annan bild av arbetet för oss. Den bygger på tesen att det är onödigt att gå vägen via den internationella debatten för att nå beslutsfattarna inom t.ex. UD. Istället anser dessa personer att det är effektivare att gå direkt på beslutsfattarna, vilka i vissa fall t.o.m. är EGDI –medlemmar.

EGDIs arbetsmodell enligt andra intervjupersoner



Även enligt den här arbetsmodellen genomförs studier efter en analys av vilka områden som bör prioriteras. Denna påverkar med en gång svenska beslutsfattare (varav flera sitter i expertgruppen). EGDI lämnar alltså i det här fallet direkt underlag till beslutsfattarnas policyarbete. Kopplingen till IC underlättar EGDIs påverkan på beslutsfattarna.

Under intervjuerna har vi också mött förslag till andra verksamhetsidéer, strategier och målgrupper. Exempelvis anser en del av våra intervjupersoner att EGDI framför allt bör ta ansvar för att påverka den internationella utvecklingspolitiska debatten men undvika att se till effekter på den svenska policyn. Den viktigaste målgruppen blir därmed forskarsamhället och massmedia och inte beslutsfattarna.

5.3. Vilken typ av organisation är EGDI?

Ett annat sätt att se på EGDI och dess uppgift är att jämföra den med andra typer av organisationer/roller och våra intervjuer har ofta behandlat detta tema. De flesta intervjupersonerna ser EGDI som en länk mellan forskning och beslutsfattande. När vi frågat hur de vill beskriva EGDI och vilka organisationer man vill likna den vid har vi fått ett antal olika svar, bl.a. dessa:

- ◆ Think-tank
- ◆ Forskningsråd
- ◆ Kunskapsförmedlare
- ◆ Rådgivare
- ◆ Missionär

Organisationstyperna skiljer sig åt inte bara när det gäller *vad* man ska syssla med utan också *hur* man ska göra det och hur man ska förhålla sig till omvärlden (se vidare boxen). Här inryms ad-hoc-artad och situationsanpassad styrning av think-tanks men också mer traditionell styrning av forskningsråd. Här inryms också olika perspektiv, t.ex. uppifrån/utbudsstyrning kontra nedifrån/efterfrågestyrning. Många av intervjupersonerna ser EGDI ur ett uppifrån/ned-perspektiv, där EGDI ses som en "missionär".

Våra intervjuer visar alltså på stor spridning i synen på vad EGDI står för och bekräftar tesen att EGDI saknar en organisationsidentitet vilket i sin tur avspeglar sig i frånvaron av en gemensam (och dokumenterad) syn på uppgiften.

EGDI kan liknas vid olika organisationer/roller

Think-tank

En think-tank står vid sidan av den löpande verksamheten och har tid att inhämta kunskap, tänka och formulera sig kring strategiska och långsiktiga utvecklingsfrågor.

Forskningsråd

Ett forskningsråd främjar och stödjer grundforskning och behovsstyrd/tillämpbar forskning, ofta inom en speciell sektor.

Kunskapsförmedlare

En kunskapsförmedlare fångar in och sammanfattar det internationella kunskapsläget och förmedlar det till politiker och tjänstemän.

Rådgivare

En rådgivare ger råd i strategiska frågor till en begränsad grupp av människor.

Missionär

En missionär predikar sitt budskap utifrån förutsättningen att det är han/hon som står för kunskapen och har till uppgift att förmedla den medan åhörarnas uppgift framför allt är att lyssna.

SINOVAs bedömning

EGDIs uppgift är att via studier öka förståelsen för och påverka utformningen av politiken inom utvecklingsområdet. Vi anser att gruppens uppgift, som den anges i regeringsbeslutet, varit alltför otydlig.

EGDI har inte själv utvecklat en klar "mission" som uttalar *vad* EGDI ska göra, *vem* som är organisationens målgrupp och *hur* arbetet ska utföras så att det ska ge så stora effekter som möjligt på målgruppen. På grund av avsaknaden av en "mission" har det, som vi återkommer till längre fram i rapporten, varit svårt att styra verksamheten.

I regeringsbeslutet från 1995 anges att EGDIs verksamhet skall präglas av en tydlig inriktning på utvärdering av bistånd. EGDI har trots detta agerat som om denna uppgift inte fanns.

6. EGDI – Interna faktorer

I det här kapitlet tar vi upp tre faktorer som är viktiga för att förstå hur EGDIs verksamhet utvecklats, nämligen:

- ◆ Organisation och Styrning
- ◆ Kompetens
- ◆ Finansiering och Kontroll

6.1. Organisation och Styrning

6.1.1. Organisatorisk struktur

EGDI definieras i regeringsbeslutet som en expertgrupp inom UD och finansieras via sakanslaget. Den juridiska statusen för denna typ av inom-departementala expertgrupper är oklar.

EGDI är organisatoriskt sett uppbyggd i form av en expertgrupp, ett sekretariat samt tillfälliga referensgrupper vilka i sin tur kontrakterar författare.

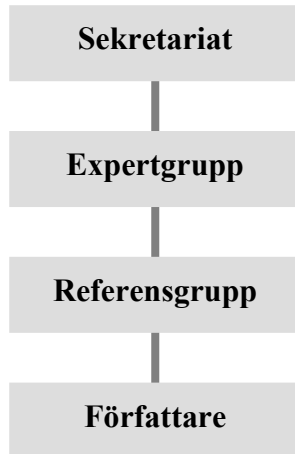
Expertgruppen träffas två gånger om året och dess främsta uppgift är att ta fram idéer till nya studieområden samt att initiera och godkänna studier. När gruppen beslutat sig för att starta en studie tillsätts en referensgrupp. Den består vanligen av några medlemmar från expertgruppen, en av sekreterarna samt ett antal sakkunniga, forskare eller beslutsfattare. Av praktiska skäl hämtas de sakkunniga främst från Sverige. Referensgruppens uppgift är att ge råd till författaren och samtidigt kvalitetsgranska manus.

Sekretariatets uppgift är att administrera EGDIs verksamhet och i största allmänhet driva arbetet framåt. Konkret innebär detta bl.a. att producera uppdragsbeskrivningar för studierna, rekrytera/handla upp författare, koordinera skrivarbetet men även att ha ansvaret för lansering, distribution mm.

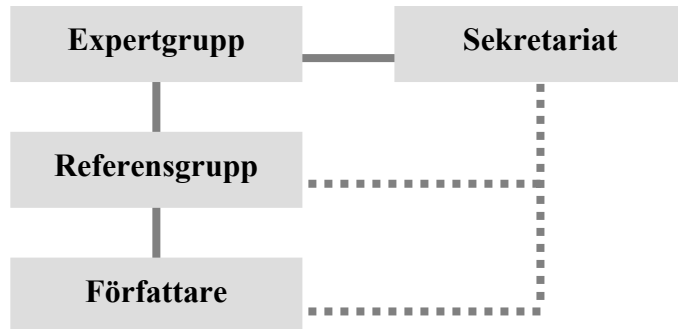
I sakfrågor fungerar sekretariatet som en stab till expertgruppen. Sekretariatet har emellertid själva budgetansvar för EGDI. Det innebär att sekretariatet i ekonomiska frågor är överordnat expertgruppen och denna typ av frågor diskuteras överhuvud taget inte i EGDIs expertgrupp.

EGDIs organisationsstruktur för ekonomi- respektive sakfrågor

*EGDIs organisationsschema
(för ekonomi)*



*EGDIs organisationsschema
(för sakfrågor)*



Vi har frågat ett antal personer med nära anknytning till EGDI om vem som är chef för EGDI. Vi har, märkligt nog, fått flera olika svar. Detta kan delvis förklaras av att EGDIs ordförande samtidigt är statssekreterare för migrationspolitik och internationellt utvecklingsamarbete. Trots detta är det här en indikation på att centrala ansvarsförhållanden är oklara. De finns heller inte dokumenterade.

Våra intervjuer och granskning av interna PM visar att EGDI i början av sin verksamhet karakteriserades av ett antal organisatoriska problem:

- ◆ Stark centralisering av beslutsfunktionerna till expertgruppen
- ◆ Otydliga ansvarsförhållanden mellan expertgrupp, referensgrupper och sekretariat
- ◆ Oklara rutiner (t.ex. vad gäller beslutsordningar mm)
- ◆ Otydliga egna mål (antal/omfattning av studierna, förväntat genomslag etc.)
- ◆ Svag koppling mellan budget och förväntade/planerade aktiviteter

I en intern PM från 1997 ges ett bra exempel på de oklara ansvarsförhållandena. Där nämns att "ingen individ har ansvar för att studien blir färdig".

I boxen redovisar vi ansvarsförhållandena så som de såg ut år 1995.

Ansvarsförhållanden för EGDI enligt terms of reference från 1995

Expertgruppen

- Decide on studies to be carried out and give guidance on points to be included in the terms of reference
- Suggest authors for each study
- Decide on who (1-3 members) will be included in the reference groups that area to be formed for each study
- As a group or as individual members, assess the quality of studies that have been carried out, and decide whether they should be published. If the group finds it necessary, external reviewers may be called in

Referensgrupperna

- Set guidelines for the drafting of the terms of reference
- Adopt the terms of reference
- Decide on authors
- Give introductory guidance and hold follow-up meeting with the authors
- Advise on quality and on the publication of the finalized study

Sekretariatet

- Draft the terms of reference for each study (consultants may be called in when necessary)
- Draw up contracts with the authors and consultants
- Advise on the quality of drafts
- Administration of the expert group and reference groups
- Administration of a publication series
- Administration of archives in connection with the work of the expert group
- Organize seminars and dissemination activities

Kommentar: Det finns en PM från 1998 om förändrade ansvarsförhållanden men den är ej formellt antagen.

Framtagningen av uppdragsbeskrivningar (terms of reference) för rapporterna är ett exempel på oklarheter i ansvarsförhållandena. Rutinerna för att skriva uppdragsbeskrivning var från början mycket oklara. I vissa fall kontrakterades konsulter för att skriva uppdragsbeskrivningarna, i andra fall gjordes det arbetet av sekretariatet och/eller medlemmar i referensgruppen.

De första uppdragsbeskrivningarna var ej tillräckligt konkreta och saknade t.ex. tidsplaner. De var därför svåra att styra efter. Kvaliteten på uppdragsbeskrivningarna har ökat och kan nu tjäna som styrinstrument.

I EGDIs organisationsform finns en praktisk svårighet inbyggd. Att arbeta med en expertgrupp bestående av internationella och erkända forskare som är geografiskt sett utspridda över hela världen innebär:

- ◆ svårigheter att träffas regelbundet
- ◆ svårigheter att kommunicera mellan mötena
- ◆ upptagna deltagare som har små möjligheter att prioritera EGGI-arbetet

Då EGGI dessutom har styrts med utgångspunkt i att beslut ska fattas med konsensus ger detta en förklaring till EGDIs långa beslutsprocesser och produktionstider.

Styrningen av själva produktionen, dvs. rapporterna, är starkt situationsanpassad. Den beror t.ex. på vilken rapport som avses och vilka personer som är involverade i arbetet. Därför är det svårt att rent generellt beskriva hur de här problemen påverkat EGDIs verksamhet. Trots det konstaterar vi att bristerna i styrningen lett till stora problem med rapportproduktionen, som försenats och lidit av stora kvalitetsproblem. I kapitel 7 beskriver vi konsekvenserna i detalj, här fokuserar vi på själva styrningen.

EGDIs verksamhet kan indelas i produktion av rapporter samt marknadsföring⁷ och distribution av rapporter. De organisatoriska problemen har speciellt påverkat produktionen av rapporter och samtliga steg i det man brukar kalla produktionsprocessen⁸, dvs:

I. Val av ämne

⁷ Med ordet marknadsföring menar vi här och i fortsättningen att informera, väcka intresse och skapa efterfrågan i samband med lanseringen av en studie.

⁸ I bilaga 5 redovisar vi två exempel på processen att ta fram en rapport.

- II. Utnämning av referensgrupp
- III. Framtagning av uppdragsbeskrivning
- IV. Godkännande av uppdragsbeskrivning
- V. Val av (och kontrakt med) författare
- VI. Styrning och kvalitetsgranskning
- VII. Godkännande av manus
- VIII. Tryckning

Produktionsprocessen är lång, delvis på grund av svåra ämnesval men också på grund av expertgruppens roll och det faktum att denna inte träffas mer än två gånger om året.

Våra intervjuer visar genomgående att de organisatoriska problemen minskat. Det har skett framför allt genom att ansvarsförhållanden klargjorts, att rutiner upparbetats och att sekretariatet tagit på sig en sammanhållande funktion. Sekretariatet har under de senaste åren på eget initiativ stramat åt själva produktionsprocessen vilket bl.a. inneburit att man tagit ett tydligt administrativt och samordnande ansvar.

Eftersom expertgruppsmedlemmar ingår i referensgrupperna har dessa, med något undantag, valt att sammanträda endast då expertgruppen träffas, dvs två gånger om året. Sättet att kommunicera är därför av avgörande betydelse för organisationens effektivitet. Det gäller att t.ex. vid diskussioner av tänkbara ämnen, men kanske ännu mer vid diskussion av manusutkast, använda e-post, telefonmöten etc. Även här visar våra intervjuer att kommunikationsmetoderna effektiviserats i takt med att arbetsformerna "satt sig" och nätverket blivit mer etablerat.

Arbetet med att marknadsföra, sprida och använda rapporterna som ett led i en lärandeprocess är inte, till skillnad från själva rapportproduktionen, indelad i ett antal faser. Koordinationsproblemen har varit mindre och mer av arbetet har utförts av sekretariatet.

EGDI arbetar idag med ett antal metoder för att föra ut sitt "budskap", bl.a.:

- ◆ Utformning av olika typer av rapporter för olika målgrupper
- ◆ Presskonferens (hittills enda gången i samband med Labour Standards)
- ◆ Skräddarsydda utskickslistor
- ◆ Seminarier (och i samband med dessa pressmeddelanden)
- ◆ Presentationer vid andra seminarier
- ◆ Webbsida

Lansering och distribution av rapporterna kan beskrivas som "utbudsstyrda". Det saknas en plan för en effektiv distribution. En sådan borde t.ex. omfatta identifiering

av intresse, behov och avnämare, kommunikationskanaler, mediauppmärksamhet osv. Se vidare kapitel 7.3.2.

6.1.2. Förhållande till UD

I terms of reference för EGDI från år 1995 betonas att verksamheten ska ske oberoende av UD⁹. Vår analys tar fasta på två frågeställningar: Hur har detta för det första fungerat i verkligheten och är det för det andra bra att verksamheten sker oberoende av UD?

Vi har under våra intervjuer mött ett antal argument för att EGDIs verksamhet verkligen sker "oberoende av UD". Oberoendet sägs t.ex. garanteras av att så många medlemmar i EGDIs expertgrupp är framstående internationella forskare, som enligt detta argument aldrig skulle låta sig styras av propåer från svenska UD. Samtliga medlemmar i expertgruppen som vi intervjuat anser också att de båda ordförandena undvikit att sätta en partipolitisk prägel på EGDIs verksamhet vad gäller t.ex. vilka frågeställningar som ska studeras. Detta hindrar förstås inte att politiska åsikter haft betydelse i arbetet.

Våra intervjupersoner anger också ett antal faktorer som pekar i klart motsatt riktning, dvs. att verksamheten varit starkt beroende av UD. De viktigaste är:

- ◆ Statssekreteraren är ordförande i EGDI och utser expertgruppens medlemmar
- ◆ De båda statssekreterarna har aktivt drivit frågor i EGDI och har "sista ordet" som ordförande
- ◆ EGDI-sekretariatet deltar i ICs planering etc.
- ◆ EGDI-sekretariatet verkar informellt som rådgivare till IC
- ◆ EGDI-sekreterarna har i flera fall haft delad tjänst mellan UD och EGDI
- ◆ EGDI-sekretariatet verkar i UDs lokaler
- ◆ Budgeten för EGDI fastställs som en del av ICs budget

EGDI-sekretariatet är sedan några år tätt knutet till ICs policygrupp. Detta uppger flera av våra sagesmän vara en fördel då man får direktkontakt och påverkansmöjlighet. Däremot står expertgruppen friare från UD.

Vår sammanlagda bedömning är att EGDIs verksamhet varit starkt "beroende av UD" och inte skett i linje med gruppens uppdragsbeskrivning. En jämförelse visar också att inget av de förhållanden som vi just redovisat och som vi menar har ökat EGDIs beroende av UD gällde för EGDIs företrädare SAU.

⁹ Terms of reference Dec 15, 1995: The group will work by consensus, and independently of the Ministry for Foreign Affairs they will decide the subjects of studies to be carried out. The number and size of studies will be guided by a yearly budget to be determined by the Government.

Oberoende är ett begrepp som är viktigt i utvärderingssammanhang. Det har inte gått att få fram, men det är troligt, att begreppet införts i uppdragsbeskrivningen för att underlätta EGDIs arbete med utvärdering. Nu har EGDI inte arbetat med utvärdering utan mer med policyfrågor och sett ur den synvinkeln har det varit bra med ett nära samarbete med UD. Vi anser trots detta att relationerna till UD varit oklara och ibland alltför nära. Detta gäller speciellt som EGDI är sakanslagsfinansierat och därför ej kan utföra uppgifter som normalt ingår i, eller gränsar till, departementets löpande uppgifter, något som trots detta har förekommit.

6.1.3. Förhållande till Sida

Sida har varit representerat med från början två, senare tre, personer i EGDIs expertgrupp. Dessa personer representerar idag funktionerna utvärdering, forskning samt allmän ekonomi. Sida-personal har då och då ingått i EGDIs referensgrupper, men då p.g.a. sin egen personliga kompetens. Många Sida-anställda har dessutom deltagit i EGDIs seminarier. I övrigt har inget speciellt samarbete, koordinering eller dylikt ägt rum mellan EGDI och Sida.

6.2. Kompetens

6.2.1. Expertgruppen

Den viktigaste möjligheten att styra EGDI är via utnämningen av medlemmar till expertgruppen. Hur har den processen gått till och vilka medlemmar ingår i gruppen?

Expertgruppen består av ca 15 medlemmar. Kriterier för val av medlemmar formulerades i samband med EGDIs bildande men verkar vara okända för såväl sekretariat som experter. Vilka kriterier som gällt under senare år finns ej nedskrivna och det har varit svårt för utvärderingsteamet att få en enhetlig bild av vilka kriterier som i praktiken gällt vid valet av medlemmar. Mandatperioden är två år, med möjlighet till förlängning i ytterligare två år, men flera medlemmar har varit förordnade betydligt längre.

De kriterier som ursprungligen angavs för experterna var¹⁰:

- ◆ Internationellt välrenommerade och ansedda på sina respektive områden med god överblick av forskningsläget/policyläget/pågående forsknings- och policyarbete
- ◆ Breda kontaktnät och förmåga att verka i skärningsfältet forskning/policy

¹⁰ PM 1995-04-22

- ◆ Någorlunda jämn könsfördelning
- ◆ Alla världsdelar inklusive Östeuropa bör vara representerade
- ◆ Socialt välfungerande i grupp
- ◆ Hälften svenskar varav tre "byråkrater"
- ◆ Ett antal prioriterade ämnesområden skall vara representerade (lista bifogades)

I dagsläget utses expertgruppens medlemmar genom beslut av ordföranden/statssekreteraren. Besluten föregås av en genomgång av tänkbara kandidater. Den görs av sekretariatet med hjälp av dess kontaktnät. De kriterier som sekretariatet och ordföranden angett för valet av kandidater är att dessa skall:

- ◆ Vara allmänt respekterade
- ◆ Förstå sin roll som ledamot av expertgruppen
- ◆ Ha ett brett perspektiv
- ◆ Vara beredda att prioritera arbetet i gruppen

I tabellen visas expertgruppens sammansättning vad gäller ämnestillhörighet, ställning samt arbetsplatsens belägenhet.

Expertgruppens sammansättning (antal)

Aspekt	Disciplin			Position		Nationalitet	
	Eko- nom	Stats- vetare	Social- antropolog	Organi- sation	Universitet	Svensk	Internationell
1995	11	1	2	6	8	7	7
1997	8	1	2	6	7	7	6
2000	8	4	0	8	6	7	7

Kommentar: Det har i flera fall inte varit möjligt att klassificera medlemmarna och därför stämmer inte alltid totalsiffrorna.

Expertgruppen dominerades till en början av ekonomer. En orsak till detta kan vara så enkel som att de personer som var aktiva vid bildandet av EGDI själva var ekonomer. En annan orsak kan vara att de frågor som inledningsvis stod i fokus normalt hanterades av nationalekonomer. Som en motvikt till ekonomerna bestod gruppen från början även av socialantropologer. Det visade sig svårt för ekonomer och socialantropologer att föra konstruktiva samtal och efter några år byttes socialantropologerna ut mot statsvetare.

Ambitionen när EGDI bildades var att expertgruppen skulle ha en tydlig tvärvetenskaplig prägel. Tabellen visar dock hur expertgruppens sammansättning förändrats och att socialantropologer ersatts av statsvetare. Den ursprungliga ambitionen uppfylls därmed inte då antalet discipliner begränsats. Även om experterna har "ett brett perspektiv" är bevakningen av t.ex. socialantropologernas område sämre idag än under de första åren.

Delvis har också en förskjutning skett från forskare till beslutsfattare. Denna förändring är dock inte dramatisk.

Beslutsfattarna representeras av personal från UD, Sida och internationella organisationer, främst Världsbanken. Sidans betydelse har ökat i och med att antalet expertmedlemmar från Sida ökat från två till tre.

EGDI har eftersträvat en balans mellan forskare och beslutsfattare, mellan svenska och utländska forskare samt mellan svenska och internationella institutioner. Ett annat kriterium är att det måste finnas en god personkemi i gruppen och att experterna därför måste vara öppna personligheter. De medlemmar vi intervjuat har också vidimerat att det idag råder en öppen och kreativ stämning i gruppen.

Det har funnits olika motiv för att ta med utländska forskare i expertgruppen. Ett motiv har varit att bredda diskussionen om utvecklingsfrågor. Ett annat motiv har att göra med synen på hur man ska påverka beslutsfattare. Genom att anlita utländska forskare kan det vara lättare att påverka den svenska policydiskussionen. Det har dock delvis visat sig svårt att engagera de *allra* mest kända forskarna för arbete inom EGDI.

De utländska forskarnas motiv för att delta i EGDI varierar. Det motiv som de flesta nämner är att det är "givande att ha ett forum för öppen diskussion" och att de kände ordföranden. Några nämner också som motiv för att vara med i gruppen ett högt arvode. Medlemmarna arvoderas med 15 000 kr per sammanträde (gäller ej personal från Sida och UD). I arvodet ingår även eventuellt arbete i referensgrupperna för vilket alltså inget extra arvode utgår.

Det har inte varit problemfritt att ha med utländska forskare i gruppen. Några intervjupersoner har klagat på att intresset för EGDIs möten varit lågt bland vissa utländska ledamöter. Ett annat problem som tagits upp är att några av dessa forskare sett EGDIs mötena som en del i en europeisk "möteturné" och att de ibland varit dåligt pålästa, trötta på grund av jetlag mm. Det ska observeras att det här rör sig om undantagsfall.

Ingen av forskarna som ingått i EGDIs expertgrupp har varit specialiserad på utvärdering. Däremot ingår Sidans utvärderingschef i gruppen.

Kvinnor har varit underrepresenterade i expertgruppen. Det kan delvis ha att göra med att kvinnor är underrepresenterade inom nationalekonomi men också med att EGDI inte ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt den här frågan.

Våra intervjuer visar att medlemmarna visserligen inte rekryterats på grund av politiska meriter men att de representerar "main stream" inom utvecklingsforskningen.

Genomgående har våra intervjupersoner pekat på att den förre ordföranden från början starkt präglade gruppens sammansättning och att medlemmarna till stor del utgjordes av hans kontakter. Det är inte fel att vid rekryteringen utnyttja sitt kontaktnät, tvärtom kan det vara en stor tillgång och till och med en förutsättning för att rekryteringen ska bli lyckosam. Men i det här fallet har en olycklig konsekvens blivit att EGDI har ett rykte om sig att vara en "kompisorganisation".

På frågan om vilka kriterier som är viktiga vid valet av ämne anger många intervjupersoner att det absolut viktigaste kriteriet är att ämnet måste passa in på medlemmarnas kompetens. Tågordningen blir därmed den omvända mot den man kunde ha förväntat sig. Expertgruppen utses innan valet av ämnen sker istället för tvärtom (dvs att medlemmarna utses när ämnena är valda). Konsekvensen kan då bli att det är experterna och inte behoven som styr valet av ämnen. Å andra sidan har ordförande "sista ordet" och är den som fattar beslut om gruppen ej kan enas. Detta lär, enligt våra intervjuer, dock inte ha inträffat.

Den omvända tågordningen vi just beskrev har i praktiken också lett till att vissa forskare drivit "egna agendor", dvs. försökt verka för att deras egna intresseområden tas upp som ämnen och att de själva blir inblandade i produktionen.

6.2.2. Referensgrupperna

Till varje studie och författare har knutits en referensgrupp med uppgift att ge råd och kvalitetsgranska manus. De här grupperna har fungerat mycket olika och ibland varit till stor hjälp, ibland närmast ett hinder för författaren.

Uppdragsbeskrivningarna var som vi tidigare angett till en början ofta undermåliga samtidigt som det inte fanns några etablerade kvalitetskrav på rapporterna. Detta ledde till svårigheter för referensgrupperna att styra och kvalitetsgranska.

Referensgrupperna träffas normalt endast i samband med EGDI-möten. Där emellan sker kontakten via e-post, telefon etc. Då EGDI-mötena endast arrangeras två gånger per år kan ledtiderna för studierna på detta sätt bli onödigt långa.

Referensgruppsarbetet har generellt sett fungerat allt bättre, mycket tack vare sekretariatets initiativ till ledning av arbetet.

6.2.3. Författarna¹¹ och hur de kontrakteras

Valet av författare görs av referensgruppen på förslag från expertgruppen. Enligt uppdragsbeskrivningen för gruppen skall inte expertgruppens egna medlemmar fungera som författare och orsaken till det är att man inte ska föra fram sina egna projekt och "agendor".

I några fall har dock expertgruppens medlemmar, mot den givna rekommendationen, gått in som författare. Orsaken till det är, enligt sekretariatet, att det har varit svårt att hitta annan författare eller att den utsedde författaren ansetts vara den bäst lämpade.

Endast två av uppdragen har upphandlats enligt Lagen om Offentlig Upphandling (LOU). En av dessa upphandlingar slutade dock med att en av de två tänkbara kandidaterna avböjde och uppdraget gick till samma person som författat terms of reference. De flesta författare har utpekats och upphandlats utan konkurrens. Sekretariatet hänvisar till en paragraf i LOU där forskning undantas från reguljär upphandling. Om paragrafen är tillämplig i det här fallet är inte rättsligt prövat.

En rimlig fråga är om det har varit effektivt att direkt vända sig till en författare utan upphandling. Sekretariatet har argumenterat att tillgången till tänkbara författare ofta är minimal samtidigt som upphandlingsprocessen är tidsödande. Dessa två faktorer förklarar varför EGDI velat undvika upphandling.

¹¹ Synpunkter på författarnas kompetens etc. ges i kapitel 7.2.

6.2.4. Sekretariatet

Sekretariatet har varit bemannat med en till två handläggare och (högst) en administrativ sekreterare. Handläggarna har fram till idag, då en statsvetare anställts, uteslutande varit ekonomer. Vissa har varit mer renodlade forskare, medan andra varit tjänstemän.

Våra intervjuer pekar på en rad problem med bemanningen av sekretariatet. Personalomsättningen bland handläggarna var inledningsvis mycket hög. Organisationen har sammanlagt haft sju sekreterare och den genomsnittliga anställningstiden för en EGDI-sekreterare har varit så kort som ca ett år. Ett annat problem som framhålls är att sekreterarna fram till och med 1998 haft en kombinationstjänst, som omfattat arbete för såväl IC som EGDI. Det här har betytt att de under vissa perioder ägnat högst 20 procent av sin tid åt EGDI och gjort det omöjligt för dem att aktivt driva rapportprojekten framåt. Det här systemet upphörde 1999, och därefter har sekreterarna enbart arbetat för EGDI.

De allra flesta intervjupersonerna är generellt sett nöjda med sekretariatets kompetens. Flertalet anser dock att sekretariatet inte haft tillräcklig kompetens vad gäller distribution och marknadsföring.

Bemanningen i EGDI framgår av bilaga 4.

6.3. Finansiering och kontroll

Budget respektive verkliga kostnader presenteras i tabellen.

Budget och utfall för EGDI (Mkr)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Budget	5,6	3,0	4,8	4,0	3,8	6,7
Utfall	1,4	2,4	2,9	2,3	3,0	-
Budget-överskott	4,2	0,6	1,9	1,7	0,8	-

Kommentar: Budget/kostnader för år 1995 är inkluderade i 1996 års siffror. Kostnaderna upptar inte hyra för lokaler, andra administrativa kostnader ("overhead") samt vissa av sekretariatets utlandsresor som belastat ICs konto.

Som framgår ovan har EGDI under hela perioden haft stora budgetöverskott, dvs. kostnaderna har väsentligt underskridit de budgeterade medlen. Det här gäller trots att samtliga EGDI-studier överskridit sin budget. Som tabellen nedan visar är det framför allt författararvoden och tryckkostnader men även "EGDI-möten" som överbudgeterats.

Budget och utfall på olika kostnadsslag 1999-2001 (Tkr)

	Budget 1999	Utfall 1999	Budget 2000	Utfall 2000	Budget 2001
Lönekostnader	960	1 116	1 193	1 269	1 250
Utrikes resor	100	29	100	46	100
Inrikes resor	50	1	50	17	30
Litteratur	30		-	-	-
Författararvoden	1 110	849	1 325	899	3 020
Tryckkostnader	1 120	106	320	143	340
EGDI-möten	600	215	770	598	700
- därav arvoden/resor/hotell		183			
- därav representation och bevakning		32			
Seminarium maj 01, samarr. med Padrigu					80
ILS-konferens aug 01					909
Tanzania konferens					175
Social security konferens					100
Övrigt	30	0	20	25	40
TOTALT	4 000	2 316	3 777	2 998	6 744

Orsaken till de stora överskotten är, enligt sekretariatet, att man varit för optimistisk och planerat för fler studier än man lyckats starta samt att vissa studier inte har slutförts. Medelstilledningen har varit generös och verkar inte ha varit ifrågasatt eller kopplad till förväntade eller utförda prestationer. Varför har då inte de ständiga överskotten lett till nedskärningar i budgeten? Den förklaring vi fått är att EGDI lyckats få gehör för argumentet att organisationen fortfarande varit i sin linda och att svårigheterna därför borde betraktas som temporära. En annan förklaring som nämnts är att EGDI finansieras via biståndsanslaget och att detta gjort att den finansiella styrningen inte varit så hårdhänt.

SINOVAs bedömning

Styrningen av EGDI var till en början ineffektiv med oklara ansvarsförhållanden, brist på rutiner, centralisering etc. Vi anser att styrningen har förbättrats och att detta varit till stor nytta för EGDI och lett till att produktionen av rapporter förenklats och snabbats på. Trots detta finns även idag en hel del oklarheter i ansvarsförhållandena mm som borde klaras ut. Exempel på nödvändiga förändringar är tydligare produktionsmål, formaliserade ansvarsförhållanden i referensgruppsarbetet samt tydligare roll- och uppgiftsbeskrivningar för expertgruppens medlemmar. Även sekretariatets mål, mandat och uppgifter bör definieras och dokumenteras.

EGDIs verksamhet är inte oberoende av UD och den lever därmed inte upp till terms of reference från 1995. Eftersom EGDI sysslat med policyfrågor och inte utvärdering har det trots detta varit bra med en nära koppling till UD.

Kompetensen hos expertgruppens medlemmar är hög och blandningen av forskare och beslutsfattare är lyckad. Däremot är det tveksamt om expertgruppens kompetens motsvarar den inriktning som anges i kommitténs uppgift. Gruppens bevakningsområde har också blivit smalare då socialantropologerna lämnat gruppen. Om vi utgår från den ursprungligen beskrivna rollen för EGDI saknas t.ex. utvärderingskompetensen.

Sekretariatet har enligt vår bedömning haft god kompetens med undantag för marknadsföring och distribution, där kompetens saknats. Sekretariatet var tidigare underbemannat.

Den finansiella styrningen och verksamhetskontrollen har varit minimal. Det har varit för enkelt att motivera fortsatt höga anslag trots att dessa inte utnyttjats.

7. Resultatet av EGDIs verksamhet

7.1. Analysmodell

EGDIs uppgift såsom den anges i 1995 års regeringsbeslut är vagt formulerad. Därför är det svårt att exakt *mäta* hur väl EGDI uppfyllt sin uppgift och hur hög dess effektivitet varit. Istället använder vi beslutet som en utgångspunkt för att *diskutera* EGDIs verksamhet.

DAC skiljer mellan fem olika utvärderingskriterier:

- ◆ Relevans
- ◆ Produktivitet (efficiency)
- ◆ Effektivitet (effectiveness)
- ◆ Samtliga effekter (impact)
- ◆ Överlevnadsförmåga (sustainability)

Vi har ansett det lämpligt att fokusera på de fyra första kriterierna och lämna överlevnadsförmåga utanför vår analys. DACs utvärderingskriterier redovisas i bilaga 11.

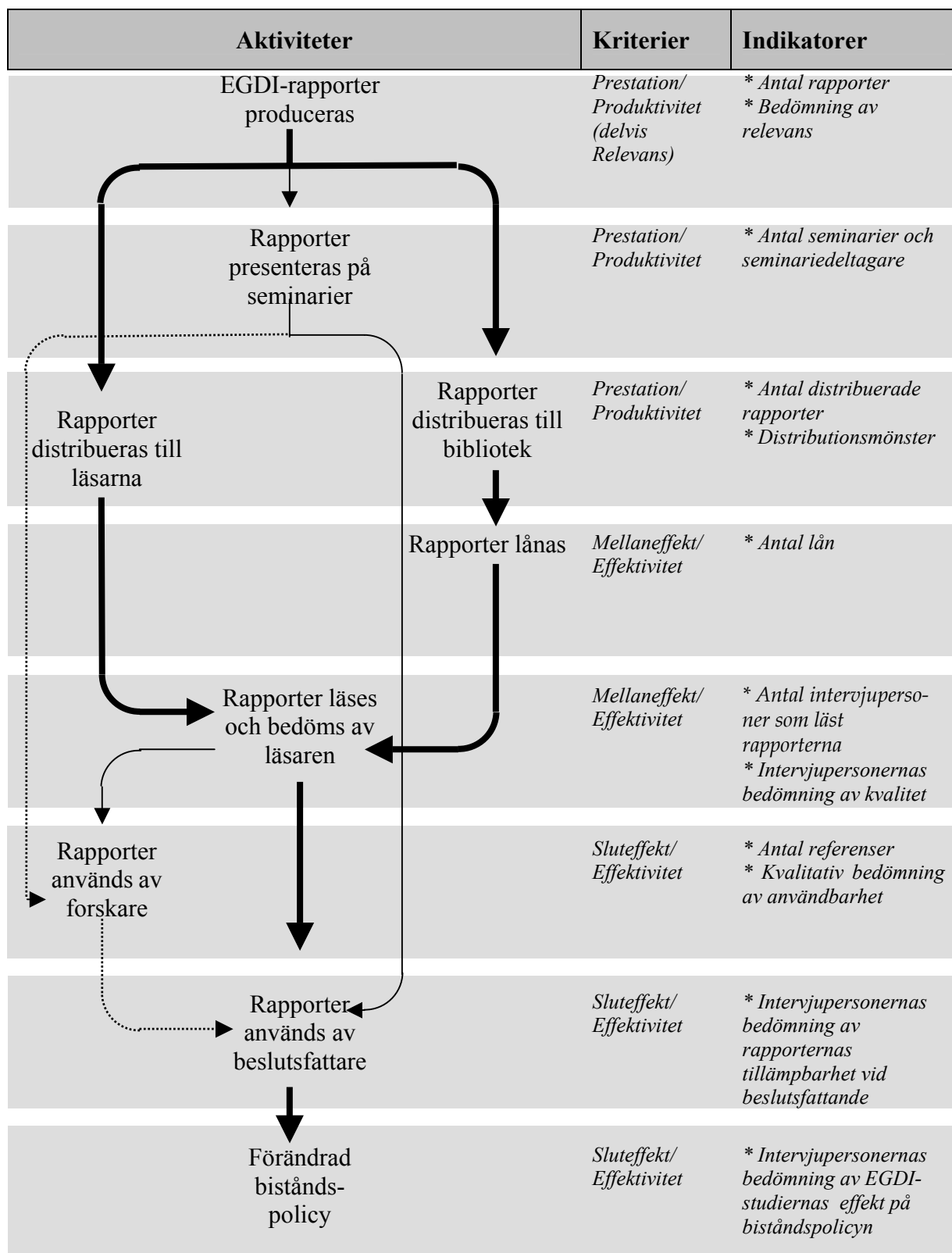
Vi har bedömt rapporternas *relevans* och analyserat hur EGDIs rapporter förhåller sig till befintlig akademisk forskning och den internationella debatten kring utvecklingsfrågor samt i vilken utsträckning studierna varit relaterade till Sveriges utvecklingssamarbete.

För att kunna diskutera *effektivitet* och *kostnadseffektivitet* enligt DAC har vi konstruerat en effektkedja. Effektkedjan utgår ifrån ett antal begrepp: prestationer, mellaneffekter och sluteffekter.

• Rapporterna produceras av EGDI	Prestationer/produktivitet
• Rapporterna distribueras av EGDI	Prestationer/produktivitet
• Rapporterna lånas/läses/bedöms av läsaren	Mellaneffekter/effektivitet
• Rapporterna används av läsaren	Sluteffekter/effektivitet
• Rapporterna påverkar den biståndspolitiska debatten	Sluteffekter/effektivitet

I följande figur visas en fullständig effektkedja.

Effektkedja för att analysera EGDIs produktivitet och effektivitet



EGDIs otydliga uppgift medför att det också är oklart hur effekterna ska definieras och var i effektkedjan de ska avläsas. Effekterna kan t.ex. antingen ses som ökad kunskap, bättre underlag för politiska beslut eller t.o.m. bättre beslut. Vi har därför valt att i vår analys följa effektkedjan och redovisa data för olika steg. I figuren visas för varje steg den indikator eller de metoder vi kommer att använda för att bedöma EGDIs verksamhet.

Effektkedjan innehåller en paradox. Ju längre fram i effektkedjan man mäter desto mer relevant är mätningen för att bedöma effektivitet men desto svårare är det att mäta och att tydliggöra sambandet mellan insats och effekt.

Att bedöma effekterna av EGDIs verksamhet med hjälp av indikatorer kan givetvis inte ge hela sanningen men det ger trots allt en fingervisning om resultaten. Vi använder därför indikatorerna som utgångspunkt för en bredare diskussion.

Med *impact* avses alla typer av effekter, inte enbart de som är direkt relaterade till ett officiellt mål/uppgift utan även de s.k. sidoeffekterna. Dessa kan antingen hänföras till inofficiella mål (se kapitel 5.2.1) eller ha uppkommit spontant utan någon koppling till något mål, vare sig officiellt eller inofficiellt.

För att ge rättvisa åt EGDIs resultat kommer vi i ett särskilt kapitel, nr. 8, att dels analysera utvecklingen i ett tidsperspektiv, dels så långt det är möjligt jämföra EGDI med liknande organisationer.

7.2. Relevans och kvalitet

Enligt uppdragsbeskrivningen skall diskussionen om relevansen i EGDIs publikationer koncentrera sig på följande frågor:

- ◆ Hur kan studierna klassificeras?
(utvärderingar/policyanalyser/forskningsrapporter etc)
- ◆ Hur förhåller sig studierna till befintlig akademisk forskning och den internationella debatten kring utvecklingsfrågor?
- ◆ I vilken utsträckning har studierna varit relaterade till Sveriges utvecklingssamarbete?

Även om uppdragsbeskrivningen inte inkluderar en bedömning av publikationernas kvalitet är det, enligt vår uppfattning, nödvändigt att också kort kommentera vad vi ser som studiernas främsta kvaliteter respektive svagheter, dock utan att kommentera varje enskild rapport. Tonvikten i diskussionen ligger, naturligt nog, på de arbeten som givits ut som "EGDI Studies". Våra kommentarer till EGDIs working papers är mer summariska.

7.2.1. Klassificering av EGDIs rapporter

EGDI Studies

I följande tabell klassificeras de nio EGDI-studier som hittills publicerats.

Klassificering av EGDI Studies

Nummer och författare	Studiens karaktär*	Huvudsaklig disciplin**	Analysen relaterad till bistånd?	Finns rekommendationer och/eller policyimplikationer?	"Nytt material" (fakta/slutsatser) eller studier av "Översiktskaraktär"
98:1 Rodrik	FR	NE	Nej	Ett fåtal (till afrikanska regeringar)	Nytt material (såväl data som analys och slutsatser)
98:2 Calvo & Reinhart	FR	NE	Nej (dock relaterad till IFIs)	Ja (till afrikanska regeringar)	Översiktskaraktär (delvis nya slutsatser)
99:1 Catterson & Lindahl	PA/UTV	EK + viss TV	Ja (svenskt)	Ja (till Sida och bilaterala givare)	Nytt material (såväl data som metod)
99:2 Lensink & White	FR/PA	NE + EK	Ja (allmänt)	Ja (till bilaterala givare)	Delvis nytt sätt att presentera gammal diskussion
99:3 Havnevik & Hårsmar	FR	TV	Marginellt	Nej	Översiktskaraktär
99:4 Griffith-Jones & Ocampo	FR	NE	Marginellt (IFIs roll analyseras)	Ett fåtal (till u-länder och IFIs)	Översiktskaraktär
00:1 Bräutigam	FR/PA	EK +TV	Ja (allmänt)	Ja (till bilaterala givare)	Översiktskaraktär
00:2 Wohlgemuth & Carlsson	ERF	EK + TV	Ja (allmänt, såväl bilateralt som multilateralt bistånd)	Ja (i flera av bidragen, främst till givarorganisationer)	Översiktskaraktär (antologi; det nya ligger i sammanställningen)
01:1 Gunnarsson	PA	EK + TV	Ja (allmänt)	Ja (till bilaterala givare)	Översiktskaraktär

* UTV = utvärdering, PA = policyanalys, FR = forskningsrapport, ERF = erfarenhetsredovisning. Med "policyanalys" avses i detta sammanhang analyser, men inte utvärderingar, av policies från biståndsgivare och internationella finansiella institutioner. Begreppet "forskningsrapport" syftar här på studier som ökar vår förståelse av utvecklingsproblem snarare än bidrar till ökad effektivitet i biståndet.

** NE = nationalekonomi, EK = "tvärvetenskaplig ekonomi", inkluderande NE, företagsekonomi, ekonomisk historia och inslag av statskunskap ("public choice", teorier om "governance" m.m.), TV = Tvärvetenskap. IFI = International Financial Institutions.

Hur många studier som ska klassificeras som utvärdering beror på vilken definition av utvärdering som används. DACs definition¹² av utvärdering är ganska sträng och kräver att utvärderingen görs ex post, med systematik och avser något av DACs fem utvärderingskriterier. Utifrån den definitionen anser vi att högst en studie (Catterson/Lindahl) kan sägas innehålla (vissa) inslag av utvärdering.

I uppdragsbeskrivningen används termen policyutvärdering. Det är ett betydligt vagare begrepp. Begreppet torde vanligen syfta på en ex post bedömning av hur en viss policy planerats och införts samt vilka resultat den givit upphov till. Utifrån denna tolkning kvarstår vår bedömning att enbart en rapport (Catterson/Lindahl) kan betecknas som policyutvärdering.

Ett närbesläktat begrepp är policyanalys, där policies granskas ex ante, dvs i förväg. I detta fall innebär analysen en granskning av policyns logiska struktur m.m. liksom även en bedömning av vilka effekter som policyn kan tänkas ge upphov till i en given situation. Enligt denna, något snäva, definition kan fyra av EGDI-studierna sägas innehålla inslag av policyanalys.

EGDI prioriterade tidigt tre ämnesområden – "finance" "aid dependence" och "learning". Sju av de nio rapporterna återfinns inom dessa områden: fyra behandlar frågor som rör "aid dependence", två "finance" samt en antologi om "the learning process in development co-operation". Endast två studier – Dani Rodrik och Havnevik/Hårsmar behandlar frågor som helt faller utanför de prioriterade områdena. Endast inom ett område, biståndsområdet, kan EGDIs studier sägas utgöra ett "block" där en övergripande frågeställning analyseras från skilda men kompletterande infallsvinklar och där studierna i vissa avseenden bygger på varandra.

Working papers

Hittills har EGDI publicerat åtta s.k. working papers: fem stycken år 1998, ett år 1999 samt två år 2000.

I två fall ("Organizational learning in development co-operation" samt "Children as economic and social actors in the development process") har studier som ursprungligen var avsedda för publicering som EGDI Study av kvalitetsskäl "nedgraderats" till working paper. I ett annat fall ("Incentives and aid dependence") uppges nedgraderingen till working paper sammanhånga både med kvalitetsaspekter och med det faktum att studien, eftersom den var ett led i ett större pågående forskningsprojekt, saknade "additionalitet".

¹² "An evaluation is as assessment, as systematic and objective as possible, of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfillment of objectives, developmental efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both recipients and donors".

Övriga fem working papers har alla karaktären av förstudier till planerade EGDIs studier. Här ingår bl.a. en analys av "regional public goods" som har karaktären av inventering av tillgänglig litteratur på området (som underlag för en kommande studie). Resterande fyra working papers, som alla är av blygsamt format (10-30 sidor, exklusive appendix) har i första hand tjänat som underlag för några av de studier kring biståndsberoende och "recurrent costs" som sedermera publicerats som EGDIs Studies. Dessa studier kan dock även stå på egna ben och läsas fristående - i ett par fall med stor behållning.

Tonvikten på bistånd är starkare i working papers än i EGDIs Studies. Sex av åtta working papers är direkt relaterade till bistånd, i ett sjunde (regional public goods) berörs biståndet mera i förbifarten. Endast barnstudien saknar all koppling till biståndsfrågor.

Som naturligt är håller working papers en lägre och mer ojämn kvalitet än EGDIs Studies. Författarna är både akademiker - dock ej internationellt etablerade "stjärnor" som i flera av EGDIs Studies - och biståndskonsulter med stor praktisk erfarenhet.

Karaktären av arbetspapper snarare än av färdiga produkter framgår också av bristen på redigering och språkgranskning av working papers. Det finns ingen enhetlig mall för utformningen av working papers vad gäller t.ex. rapporternas layout, sätt att presentera tabeller eller referenslistor, m.m. Flera working papers lider också av stora brister vad gäller t.ex. korrekturläsning.

Betydelsen av working papers ligger huvudsakligen i den roll de spelar som underlag för större studier. Denna funktion förefaller ha uppfyllts ganska väl, att döma av det faktum att ett par av de färdiga rapporter som publicerats som EGDIs Studies ofta refererar till bakgrundsstudierna.

Endast ett working paper, Boyden/Levisons barnstudie, saknar koppling till EGDIs tre huvudteman biståndsberoende, "finance" och "learning". Detta papper är därför något udda till sin karaktär. Studien tillfredsställer inte alla krav på metodik och systematik som kan ställas för utgivning i EGDIs Studies. Dock är detta papper, enligt vår bedömning, en av de intressantare av EGDIs alla publikationer såtillvida att det berör ett ämne - barns roll som aktörer i utvecklingsprocessen - som dels är föga behandlat i övrig litteratur om utvecklingsfrågor, dels är behandlat på ett sätt som i viktiga avseenden faller utanför den "mainstream"-fåra som i övrigt dominerar EGDIs utgivning.

7.2.2. Relevans och tillämpbarhet

Enligt regeringsbeslutet från 1995 bör EGDI spela en roll vad gäller såväl förståelsen av utvecklingsproblem som utformningen av ett effektivt utvecklingssamarbete. Detta tolkar vi som att studierna skall vara relevanta, men att de kan vara relevanta på olika sätt, och att det bör finnas en balans mellan teori och praktisk tillämpning.

Studiernas relevans bör i första hand bedömas efter relevansen för den primära målgruppen, vilken av EGDI framför allt definieras som "international and Swedish policy makers". Vår diskussion koncentreras därför på relevansen för beslutsfattare, men detta avsnitt innehåller även kortfattade kommentarer om relevansen för andra, sekundära målgrupper (det svenska och internationella forskarsamhället, frivilligorganisationer och opinionsbildare).

Relevans för beslutsfattare

Viktiga aspekter på relevans för beslutsfattare är huruvida analysen har anknytning till bistånd, har hög kvalitet samt om studien innehåller rekommendationer eller explicita policyimplikationer.

Som framgår av tabellen i början av avsnittet är fem av EGDIs nio studier direkt relaterade till bistånd (i ett av fallen till svenskt bilateralt bistånd). I ytterligare två studier tangeras biståndspolitiska frågeställningar. Dock har, enligt vår uppfattning, även flera av frågeställningarna i de resterande två studierna, som behandlar Afrikas roll i världshandeln respektive lärdomar för Afrika vad gäller "consequences and management of capital inflows", hög relevans för beslutsfattare. Det gäller såväl för beslutsfattare inom biståndsförvaltningen som de inom närliggande områden och institutioner såsom Kommerskollegium vad gäller handelspolitik, Riksbanken, Finansdepartementet och EKN vad gäller frågor om skuldavskrivning och Sveriges agerande i internationella finansiella institutioner, m.m.

Även de fyra studier som inte direkt behandlar biståndsfrågor bidrar alla, enligt vår bedömning, till en ökad förståelse för utvecklingsfrågor, och uppfyller därför de krav på relevans som kan ställas.

Att frågeställningarna är relevanta är dock inte detsamma som att de har en hög grad av tillämpbarhet. Ett första kriterium på tillämpbarhet är att studierna mynnar ut i konkreta rekommendationer, eller åtminstone innehåller policyimplikationer. Här ser vi av tabellen ovan att fem av studierna riktar sig till bilaterala biståndsgivare med rekommendationer eller slutsatser vad gäller biståndspolitiska implikationer. Fyra av studierna innehåller rekommendationer och policyimplikationer avsedda i första hand för u-ländernas egna regeringar, i ett fall även för IMF och Världsbanken. Endast en studie (Havnevik & Hårsmar) saknar helt rekommendationer eller en diskussion om policy-implikationer för beslutsfattare.

En annan fråga är om de analyser som görs, och de policyrekommendationer som flertalet studier mynnar ut i, dels är av hög kvalitet (är metodiken tillfredsställande och författarnas rekommendationer väl underbyggda?), dels svarar mot beslutsfattarnas behov av ny kunskap på centrala områden (är slutsatserna och rekommendationerna nya, eller åtminstone presenterade på ett nytt sätt?).

Vad gäller studiernas kvalitet är vår samlade bedömning att denna genomgående är hög, i några fall mycket hög. Det ingår inte i vårt uppdrag att kvalitetsbedöma de enskilda studierna, men vi vill ändå understryka att vi finner att åtminstone två av studierna (Rodrik samt Catterson/Lindahl) är av högsta internationella kvalitet vad gäller metodik, analys och förmåga att presentera resultaten på ett överskådligt och pedagogiskt sätt.

Metodmässigt kan samtliga studier klassificeras som "mainstream". Detta innebär givetvis inte att slutsatserna och policyimplikationerna alltid är utslätade och konventionella; några av studierna (såsom Rodrik och ett par av studierna om biståndsberoende) mynnar ut i slutsatser som ifrågasätter etablerade synsätt på bistånds- och handelsområdet. Detta bekräftar vad många intervjupersoner uppgivit varit en styrka hos EGDI: det är "högre i tak" än på institutioner som t.ex. Världsbanken som arbetar med liknande frågor.

Ett par av studierna är skrivna i en renodlad och konventionell nationalekonomisk tradition. I de övriga är inslagen av tvärvetenskap, institutionell ekonomi och statskunskap starka i flera studier. Ingen studie har en socialantropologisk inriktning.

Studierna är enligt vår bedömning utformade på ett för läsaren tilltalande sätt vad gäller disposition av materialet, grafisk utformning, lättlästa och överskådliga tabeller, m.m. Redigeringen av studierna är professionellt gjord, även i detaljer (det finns ytterst få korrekturfel, till exempel). Detsamma gäller även de välgjorda sammanfattningar – "EGDI Studies in Brief" - som åtföljer varje studie.

Omfånget varierar kraftigt - från ett 40-tal sidor till 266, exklusive appendix. En majoritet av rapporterna är på 60-80 sidor, dvs. för långt för en tidskriftsartikel men för kort för en bok. Längden på studierna, i kombination med det akademiska språket, innebär att formatet ej kan sägas vara anpassat till beslutsfattares tid och intresse och inbjuder därmed inte till fördjupning i de frågeställningar som behandlas.

I boxen på följande sida visar vi på Lensink/Whites studie som ett exempel på konflikten mellan att använda erkända skribenter och att producera rapporter som återanvänder gamla resultat. Ytterligare exempel skulle kunna vara Guillermo Calvo och Carmen Reinhart ("The consequences of capital inflows: Lessons for Sub-Saharan Africa") och Stephany Griffith-Jones och José Antonio Ocampo ("The poorest countries and the emerging international

financial infrastructure"). Inom sina respektive områden kan alla dessa fyra ekonomer betecknas som ledande internationella auktoriteter, med en mycket gedigen bakgrund som forskare och med långa publikationslistor i prestigefyllda tidskrifter. Detta faktum - plus granskningsarbetet i EGDIs referensgrupp, som kan sägas motsvara den granskning som görs av anonyma "referees" vid publicering i vetenskapliga tidskrifter - borgar för god kvalitet. Dock finns det också risker för upprepningar då ledande experter kontrakteras. I litteraturlistan i Calvo/Reinharts studie finns det t.ex. tolv referenser till författarnas egna verk inom ämnesområdet, i Griffith-Jones/Ocampo åtta referenser till egna verk.

Flera av EGDIs publikationer faller under kategorin "välkända författare, välkända ämnen". Om EGDIs kontrakterar "de bästa" författarna - ofta tolkat som de som publicerat mest, och i bäst tidskrifter, inom respektive område - finns det en stor risk för återanvändning av tidigare kunskaper. Kvaliteten blir hög men istället brister studierna vad gäller originalitet, oväntade vinklingar, nya angreppssätt, nya data, nya biståndspolitiska slutsatser.

Frågan om huruvida EGDIs studier till form och innehåll svarar mot beslutsfattarnas behov är sammanfattningsvis svår att besvara. Som framgått ovan finner vi att de frågeställningar som behandlats i regel varit relevanta för beslutsfattare i givarländerna, och ofta även i utvecklingsländerna. För flertalet biståndspolitiska beslutsfattare torde dock flertalet av studiernas slutsatser och rekommendationer framstå som föga innovativa eller överraskande. T.ex. har frågor kring "aid dependence" och problem med finansiering av "recurrent costs" - problemställningar som dominerar i fyra av nio studier och berörs i ytterligare ett par - behandlats oräkneliga gånger, ehuru framför allt i olika konsultrapporter och av "praktiker", och mindre av akademiska forskare.

Exempel på användbarhet

Robert Lensink och Howard White: Aid dependence: Issues and indicators

För en läsare som för allra första gången konfronteras med problematiken kring stort biståndsberoende kan Lensink/Whites studie vara utomordentligt relevant och givande. Studien är av mycket hög kvalitet vad gäller analys och metodik. Nyttiga fakta - om olika länders biståndsberoende, om olika givarländers biståndsmål, om samband mellan stort bistånd och tillväxt, m.m. - presenteras på ett föredömligt sätt, som komplement till analysen.

Howard White anses i dag vara världens kanske ledande analytiker i frågor som rör makroekonomiska effekter av bistånd. Whites första analyser på området, som publicerades för snart tio år sedan, var verkliga pionjärarbeten. Sedan dess har White publicerat oerhört mycket inom området. Som konsult till den svenska biståndsförvaltningen (Sida, UD, SAU) har han gjort ett mycket stort antal studier om "aid and fungibility", metodfrågor, makroekonomiska utvärderingar av svenskt programbistånd m.m. Även Robert Lensink har ett gott namn som analytiker inom detta område. Valet av författare kan därmed sägas borga för kvalitet, och motsvara EGDIs önskemål om att rekrytera "de bästa" författarna inom de olika ämnesområden som EGDI väljer att satsa på.

Till detta kan dock läggas några kritiska funderingar som också belyser frågor av mer principiell natur när det gäller val av författare och ämnesområden.

Samtliga biståndspolitiska beslutsfattare torde vara väl införstådda med huvuddragen i den problematik som behandlas i Lensinks och Whites studie. Några direkta nyheter presenteras inte i studien (med undantag för en smärre vidareutveckling av en intressant men formaliserad och matematisk modell, som bygger på tidigare arbeten av Howard White). När författarna avslutningsvis presenterar sina viktigaste policyslutsatser, under rubriken "Twelve propositions on aid dependence and aid policy", visar det sig att så gott som samtliga tolv förslag mynnar ut i vad som för flertalet biståndspolitiska beslutsfattare torde vara rena självklarheter: det är bra att fastställa mål, målen bör vara "consistent, coherent and realistic", en orsak till att bistånd ibland är ineffektivt är att det finns givare som fortsätter att ge bistånd även då biståndsmedlen inte används effektivt etc.

Allt detta förtjänar måhända att upprepas men få beslutsfattare torde få helt nya insikter. Mycket i studien har också karaktär av ett nytt sätt att presentera egen tidigare forskning. Litteraturlistan omfattar t.ex. hela 16 referenser till tidigare arbeten av antingen Lensink eller White eller de båda tillsammans.

Relevans för forskarsamhället

En viktig målgrupp för EGDIs arbete är svenska och internationella forskare som arbetar med utvecklingsfrågor. Längre fram i denna rapport framgår klart att genomslaget i den akademiska världen för EGDIs studier - uttryckt i t.ex. bristen på referenser till EGDIs studier i vetenskapliga tidskrifter, eller i den brist på kunskap om EGDIs arbete och publikationer som intervjuade svenska och internationella forskare givit uttryck för - varit synnerligen litet. Beror detta enbart på problem med distribution och svårigheter med att "nä ut", eller finns det också andra skäl till att EGDIs studier sätter så få avtryck i forskarsamhället och i den akademiska debatten?

Eftersom vi finner att flertalet av EGDIs studier håller hög kvalitet är de värda ett bättre öde. De borde spela en större roll i både den akademiska och biståndspolitiska debatten än de gör. Dock vill vi peka på några omständigheter relaterade till studiernas innehåll och utgivning som vi tror har bidragit till den ringa uppmärksamhet som EGDIs Studies rönt i forskarvärlden.

En sådan omständighet har berörts ovan: det faktum att ledande internationella auktoriteter ofta anlitas för att skriva om sina egna specialämnen har medfört en viss återanvändning av gamla forskningsresultat (eller tvärtom: att EGDIs studier återanvänts i andra sammanhang, och utgjort underlag för större studier). Detta är ofrånkomligt och i stor utsträckning även önskvärt; kan man inget om ett visst ämne bör man inte kontrakteras som skribent för EGDIs. Dock innebär det faktum att EGDIs främsta målgrupp är politiska och biståndspolitiska beslutsfattare snarare än andra forskare att det finns starka skäl för forskare som kontrakteras av EGDIs att utnyttja gammal forskning och försöka presentera denna på ett för beslutsfattare relevant sätt snarare än att lägga ned mycket kraft på metodutveckling eller ny datainsamling.

Tonvikten på "mainstream" inom EGDIs expertgrupp och bland rapporternas författare, samt EGDIs strävanden att kontraktera de ledande experterna inom respektive områden, riskerar också att medföra en viss homogenitet i frågeställningar, metodik och slutsatser.

Inom vissa ämnesområden där utvecklingen - i verkligheten och i den internationella debatten - går mycket snabbt är också tidsaspekten viktig. Ett sådant ämne valdes tidigt ut av EGDIs som prioriterat: frågor om "finance" och de fattiga ländernas roll i en värld med globaliserade kapitalrörelser och globala finanskriser. För ämnen av detta slag utgör EGDIs långa publiceringstid - över två år från planering till tryckning - ett problem; risken är att analysen uppfattas som inaktuell när den väl publiceras. Få världsekonomiska frågor har varit föremål för en livligare debatt - bland forskare, internationella institutioner, massmedia, m.m. - än "lärdomar av finanskriserna" och reformer av det globala finansiella systemet. Det är, enligt vår uppfattning, tveksamt om EGDIs skall prioritera ämnesområden med

alltför snäva "bäst före"-datum, speciellt om frågeställningarna redan är föremål för omfattande forskning och debatt.

EGDI delar detta problem med vetenskapliga tidskrifter, där tiden från insändande av artikel till publicering ofta är mycket lång. Dock finns det i dag en rad mycket snabbare publiceringsmöjligheter, inte minst på nätet. T.ex. har en stor del av den intressantaste debatten om finanskriser, "ny internationell finansiell arkitektur", u-ländernas skuld kris med flera andra centrala ämnen förts i forskningsrapporter och populärvetenskapliga artiklar som varit tillgängliga på Internet.

Vår bedömning är att den "nisch" där EGDIs publikationer borde haft störst förutsättningar att få ett genomslag bland forskare är områden som både har lång hållbarhet och som inte fått den uppmärksamhet de förtjänar i den akademiska världen. Ett par av EGDIs ämnesval, t.ex. den stora satsningen på ett forskningsområde som biståndsberoende, som mer varit föremål för konsultstudier och utredningar än för kvalificerad forskning, borde falla under denna kategori. Vi tror också att "Learning in development co-operation", trots den ojämna kvaliteten på de enskilda bidragen till antologin, kan fylla en lucka på sitt område. I än högre grad gäller detta den planerade utgivningen av artiklar baserade på seminariet om "Labour standards" i augusti i år (där EGDI också etablerat kontakt med ett etablerat förlag för utgivning av den färdiga skriften). Däremot anser vi inte att det är lyckat att EGDI försökt att konkurrera med akademiska institutioner eller vetenskapliga tidskrifter på områden där det redan bedrivs en mycket omfattande forsknings- och utredningsverksamhet. Det gäller framför allt studierna kring finansiella frågor, där institutioner som Världsbanken och IMF har helt överlägsna resurser vad gäller publicering och spridning.

Relevans för andra målgrupper

Beslutsfattare utgör EGDIs primära målgrupp, därefter följer utvecklingsforskare. Det finns dock även en ambition att nå ut till andra grupper, främst svenska och internationella opinionsbildare samt frivilligorganisationer som arbetar med utvecklingsfrågor.

Vår bedömning är att både innehåll och form talar emot att EGDI Studies kan förväntas spela mer än en marginell roll för dessa grupper. För flertalet frivilligorganisationer kan EGDIs akademiska profil, i kombination med dominansen för "mainstream"-forskare, verka avskräckande, trots att flera av de ämnen som behandlats - t.ex. frågor om biståndsberoende, "sustainability" och utfasning av projekt eller studien om givarens och mottagarens ansvar för finansieringen av "recurrent costs" - är synnerligen relevanta även för många enskilda organisationer. För massmedia och svenska och internationella opinionsbildare torde förhållandena vara likartade: konkurrensen om utrymme i media är hård, och de nio EGDI Studies som publicerats hittills har givit få avtryck i den allmänna debatten.

SINOVAs bedömning

EGDI Studies håller en genomgående hög, eller mycket hög, kvalitet. Flertalet studier har karaktären av välgjorda översikter snarare än av presentationer av helt nya rön. Kopplingen till biståndspolitik är stark i flertalet studier. Endast en studie behandlar dock svenskt bilateralt bistånd.

För *beslutsfattarna* bedömer vi att frågeställningarna varit relevanta medan de biståndspolitiska slutsatserna och policyimplikationerna sällan varit innovativa. Att såväl ämnes- som metodval varit "mainstream" gör dessutom att utbudet på liknande studier som regel är omfattande.

För *forskarsamhället* bedömer vi att relevansen för EGDIs studier varierar. Vissa studier har varit relevanta. Det faktum att de flesta studierna varit av översiktskaraktär har dock troligen betytt att de inte tillfört forskarna något nytt. De långa publiceringstiderna har dessutom i vissa fall gjort att studierna redan varit inaktuella då de publicerats.

För övriga målgrupper, frivilligorganisationer och svenska och internationella opinionsbildare, är relevansen begränsad. EGDI har heller aldrig lyckats nå ut till dessa grupper.

7.3. Produktivitet

7.3.1. Producerade rapporter

Som vi tidigare beskrivit skiljer EGDI på Studier och Working Papers. Studierna är de egentliga rapporterna medan Working papers är av enklare karaktär både vad gäller innehåll och form. För varje studie har en kortversion av studien speciellt avsedd för beslutsfattare och politiker producerats. En förteckning över publicerade rapporter framgår av bilaga 2.

I tabellen anges statistik över EGDIs producerade rapporter.

Produktionsstatistik över EGDIs rapporter (antal)

Påbörjade projekt	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Totalt - 2001	2002 Prognos
Projekt	3	1	3	1	1	5	2	16	u.s.

Avslutade projekt	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Totalt - 2001	2002 Prognos
Studies	0	0	0	0	6	2	1	9	6
Working papers	0	0	0	5	1	2	0	8	u.s.

Kommentar: När projekt startats har det inte alltid varit klart i vilken form, study eller working paper, som de ska presenteras. Vissa projekt har rapporterats som två rapporter, andra enbart i form av ett working paper och vissa projekt har lagts ned.

Till dags dato har nio studier avslutats, vilket motsvarar knappt två studier per år och en produktionstid på i medeltal drygt två år. Som tabellen visar dröjde det länge innan de första rapporterna publicerades och produktionstiden för de allra första rapporterna var ca tre år. Produktiviteten under den här perioden var därför låg. Två tänkta rapporter underkändes i början. Det gjordes på grund av missnöje med rapporternas kvalitet och att form och innehåll inte motsvarade förväntningarna. Dessa rapporter publicerades som working papers.

De flesta EGDI-rapporterna har varit kraftigt försenade. Det är svårt att exakt fastställa hur stora förseningarna varit eftersom konkreta tidsplaner oftast saknas i de officiella dokumenten. Baserat på analyser av två studier kan vi indela tiden för rapportproduktion, från idé till rapport, på följande sätt:

Produktionstiden för två EGDI rapporter (månader)

	“Aid dependence and Governance”	“Regional Public Goods”
Planeringsfas (idé, uppdragsbeskrivning, anlita författare mm)	10	14
Skrivfas (från utkast till slutmanus)	12	6
Tryckning mm	2	2
TOTALT, månader	24	22

Planeringen av studierna har tagit mycket lång tid och är den viktigaste anledningen till de långa produktionstiderna. Dessa kan i sin tur förklaras av oklara ansvarsförhållanden, centralisering av besluten till expertgruppen (som endast träffas endast två gånger per år) och oklara rutiner, vilket vi tog upp i kapitel 6.1.

Befintlig redovisning har möjliggjort jämförelser mellan budget och verkliga kostnader för sju rapporter. I samtliga fall har budgeten överskridits. Det genomsnittliga överskridandet ligger på 22 procent och varierar mellan 1 och 96 procent. Om dessa överskridanden beror på faktiskt ökade kostnader eller bristfällig budget är svårt att ange. Med hänvisning till våra kommentarer om den ekonomiska styrningen är sannolikt båda orsakerna relevanta.

Styckkostnader

Kostnaden för att producera en EGDI-studie varierar mellan 88 000 kr och 560 000 kr (vilket utgör arvoden till författare, tryckkostnader mm men inte kostnader för sekretariatets löner, lokaler och övriga omkostnader). I beloppet står arvoden för i medeltal ca 75 procent, tryckkostnader för 12 procent. Den stora skillnaden i kostnader förklaras av att arvodena skiljer sig väsentligt åt mellan olika rapporter. Detta i sin tur kan bero på flera faktorer, t.ex.:

- ◆ studiernas karaktär (i vilken utsträckning redan publicerad information kunnat användas)
- ◆ studiernas omfattning
- ◆ val av författare (etablerade och välrenommerade författare kostar i regel mer)

EGDIs studier trycks normalt i 6-800 exemplar och sidantalet varierar mellan 40 och 260 sidor (ofta 60-80). Med utgångspunkt från detta kan studiernas styckkostnader beräknas¹³.

Styckkostnader för produktion av EGDIs studier (Kr)

	Medeltal för EGDIs studier	Spann mellan billigaste och dyraste studie
Kostnad per studie	277 000	88 000 – 513 000
Kostnad per producerad sida	2 800	1 100 – 7 500
Kostnad per tryckt exemplar	400	150-959

Specifikation av kostnaderna för respektive studie återfinns i bilaga 3.

Om vi tar hänsyn till kostnaderna för sekretariat och "overhead" ökar kostnaden till minst det dubbla. Kostnaden för ett tryckt exemplar hamnar då på runt 1.000kr.¹⁴

¹³ Kostnaderna utgörs av arvoden till författare, tryckkostnader mm men innehåller inte kostnader för sekretariatets löner, lokaler och övriga omkostnader.

¹⁴ För att göra beräkningarna möjliga antar vi att kostnaderna för EGDI ska fördelas på tre aktiviteter:

- produktion av rapporter/studies
- organisering av seminarier samt
- "samtal" under EGDI-mötena.

Vi antar också att working papers till stor del används som ett led i produktionen av EGDI Studies och att kostnaderna för dessa skall belasta motsvarande Study. Kostnaderna för expertgruppens möten fördelas schablonmässigt på de tre aktiviteterna och vi antar att hälften av tiden för mötena på ett eller annat sätt har ägnats åt produktion av rapporterna. Kostnader för EGDIs lokaler ingår inte i EGDIs budget och inte heller i dessa beräkningar. Om de inkluderas kan det tänkas öka kostnaderna med ytterligare ca 10 %. Till sist, vi har utgått ifrån att EGDI såväl har gjort tjänster åt IC som att gruppen har haft viss gratis administrativ service från IC och att detta jämnar ut sig.

Produktionsprognoser

För närvarande finns åtta projekt i idéstadiet eller under produktion. Detta visas i följande tabell:

Produktionsprognoser för EGDIs aktuella studier

Studie	Fas	Ursprungligen planerat publiceringsår	Status	Aktuell prognos för publicering
International Labour Standards	Utkast	2002	Följer plan	2002
Conflict and Development....	Utkast	2002	Följer plan	2002
Regional Public Goods	Utkast	2002	Följer plan	2002
Counter-cyclical Elements in Financial Regulations	Utkast	2002	Följer sannolikt plan	2002
Public Provisions of Social Insurance	T.o.r. klara Författare kontaktas	Preliminärt 2002	Följer plan	2002
Decentralisation and Governance	T.o.r. under slutförande	Preliminärt 2002	Följer plan	2002
IT and its Links to Capacity Building	Idéstadiet			Fastläggs vid beslut om genomförande
Topics beyond the Learning and Capacity Building Projects	Idéstadiet			Fastläggs vid beslut om genomförande
The Role of Development Co-operation for regional Co-operation	Idéstadiet			Fastläggs vid beslut om genomförande
Dialogue in Development Co-operation	Idéstadiet			Fastläggs vid beslut om genomförande

Kommentar: Den sista av ovanstående studier (Dialogue in Development Co-operation) initierades i augusti 2001 och kan komma att ersätta Topics beyond the Learning and Capacity Building Projects.

Som redan nämnts anser vi att produktiviteten under perioden varit låg. Under de senaste åren, i och med att sekretariatet förstärkts, har dock produktiviteten ökat. Med tanke på de långa ledtiderna är vår bedömning att produktionen inom de närmaste åren kommer att kunna öka ytterligare. En genomsnittsproduktion dubbelt så hög som det hittillsvarande snittet bedömer vi som fullt realistisk (alltså ca 4 studier per år).

7.3.2. Distribuerade rapporter

EGDIs rapporter distribueras till läsaren på olika sätt. De flesta rapporterna skickas ut gratis till speciellt utvalda läsare. Andra läsare får tag på studierna via egna kontakter med EGDI eller köper dem via Almqvist & Wiksells förlag.

EGDI har upprättat ett bruttoregister över tänkbara mottagare av EGDI-rapporter. Detta register består dels av mottagare som på ett eller annat sätt ingår i UDs sfär och dels av institutioner som EGDI bedömt har ett intresse för området. Ur bruttoregistret skraddarsys en sändlista för respektive rapport. Bruttoregistret består med andra ord i allt väsentligt av mottagare som EGDI utpekat och är med andra ord en "passiv listning". Detta innebär att ett antal läsare erhåller studier utan att ha uttryckt ett intresse för dem och att de därför riskerar att inte blir lästa i någon större omfattning.

I följande tabell har bruttoregistrets mottagare uppdelats på olika målgrupper.

EGDIs mottagare fördelade på olika målgrupper (antal)

	Sverige	Väst-Europa	USA/Canada	Latin-Amerika	Afrika	Asien & Oceanien	Totalt
Regering, förvaltning	60	61	3	6	3	6	139
Politiska partier	15	-	-	-	-	-	15
Sv. ambassader i utlandet	-	1	-	10	13	4	28
Utl. ambassader i Sverige	-	2	-	12	21	10	45
Akademiska institutioner	38	37	11	4	29	6	125
Frivillig-organisationer	16	4	-	-	-	-	20
Massmedia	4	5	-	-	-	-	9
Företag inkl. konsulter	21	13	2	1	-	-	37
Multilaterala organisationer	4	18	15	3	6	3	49
TOTALT	158	141	31	36	72	29	467

Kommentar: I ett antal fall har det varit svårt att klassificera mottagarna. Tabellen kan därför innehålla mindre fel men huvudtendenserna ändras inte.

Kategoriseringen av mottagarna visar på en tyngdpunkt för Afrika. Detta kan delvis förklaras av att flera studier har anknytning till Afrika men en troligare förklaring är att Sverige historiskt sett har ett starkt fokus på Afrika med ett stort kontaktnät som följd. EGDI har utgått ifrån det kontaktnätet men inte vidareutvecklat kontakter inom andra områden. Ändå är det märkligt att spridningen till Asien och Latinamerika är så begränsad och att distributionen inte alls berör Östeuropa. Antalet ambassader kunde ha varit

fler, speciellt mot bakgrund av att EGDI anger dessa som en kanal för att sprida studierna vidare. Antalet mottagare från massmedia är anmärkningsvärt låg och bekräftar den brist vi identifierat avseende marknadsföring och distribution.

Bibliotek

Vi har tittat närmare på vilka bibliotek som erhåller EGDIs skrifter och redovisar resultaten uppdelade på allmänna respektive myndighetsbibliotek och svenska respektive internationella bibliotek.

Allmänna bibliotek

Via Libris databas har vi analyserat de svenska bibliotekens innehav av EGDIs rapporter¹⁵. Resultatet visar att en genomsnittlig EGDI-studie finns tillgänglig på ca fem svenska bibliotek. Det kan jämföras med att det finns ca 60 bibliotek i landet, för vilka vi bedömer att studierna borde vara relevanta. Vi tog också ett litet stickprov på några rapporter från Nordiska Afrikainstitutet och fann då att dessa fanns på i medeltal ca 12 bibliotek, d.v.s. på mer än dubbelt så många bibliotek som EGDIs rapporter.

Distributionsstatistiken visar på stora luckor i EGDIs distribution och här är ett exempel. Handelshögskolan i Stockholm och Göteborgs Universitet har båda institutioner kända för u-landsforskning. Trots detta har Handelshögskolans bibliotek inga och Göteborgs Universitetsbibliotek enbart en EGDI-studie till utlån.

Efter samråd med EGDIs sekretariat valde vi ut fyra välrenommerade utländska utvecklingsinstitut¹⁶ och undersökte om dessa hade erhållit EGDIs studier. Vi kunde då konstatera att ett bibliotek inte förde någon av rapporterna medan de tre övriga i genomsnitt hade fem av åtta studier tillgängliga för utlån.

Myndighetsbibliotek

Samtliga EGDI-studier finns tillgängliga på UDs och Sidas bibliotek medan däremot ingen finns på Riksdagsbiblioteket. Vid våra studieresor kunde vi notera att ingen av EGDIs studier finns representerad på den norska biståndsmyndighetens (NORAD) eller på samarbetsorganisationens DACs bibliotek och enbart en på den brittiska biståndsmyndighetens (DFID) bibliotek.

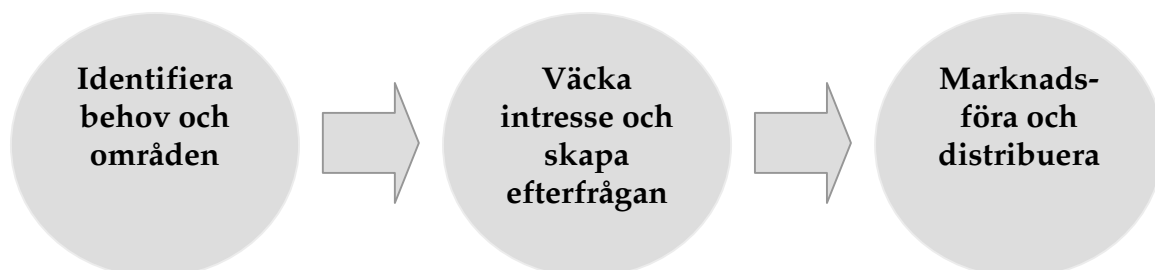
¹⁵ Vi gjorde analysen på de åtta rapporter som haft en rimlig tid att distribueras till biblioteken.

¹⁶ Centre for Development Research (CDR) i Danmark, Chr. Michelseninstitutet i Norge, samt Overseas Development Institute (ODI) och Institute for Development Studies (IDS), båda i Storbritannien.

Sammanfattning av distributionsanalyserna

EGDI har identifierat prioriterade områden utifrån sina egna referenser. Mot bakgrund av expertgruppens sammansättning är detta säkert ett bra sätt. Bristerna återfinns vi i stället på andra områden:

Externa aktiviteter för att sprida EGDIs rapporter



EGDI har inte arbetat med att "väcka intresse och skapa efterfrågan" för sina rapporter utanför en liten av EGDI själva definierad krets. Marknadsföring och lansering har skötts utifrån ett "utbudsstyrkt" perspektiv. Målgrupper och intressenter för valda ämnen/teman har inte identifierats på ett strukturerat och effektivt sätt. Distributionen har i stället skett spontant och huvudsakligen med utgångspunkt från tidigare distributionslistor.

Områdena i figuren ovan har ägnats marginell uppmärksamhet och ej heller tillförts resurser och kompetens.

7.3.3. Seminariearrangemang

Publiceringen av EGDIs studier har kombinerats med seminarier. Vid seminarierna har antingen slututkast (Aid Dependence, Sustainability och Labour Standards) eller färdigtryckta studier presenterats. I några fall har flera studier/ämnen presenterats vid ett och samma seminarium. Seminarierna har förlagts i anslutning till expertgruppens möten för att bereda medlemmarna tillfälle att delta. Experterna har trots detta deltagit i seminarierna i liten omfattning och resultaten av denna planering har snarare blivit att tiden från start till publicering av studierna förlängts.

Vi har funnit statistik över antalet deltagare för fem tillfällen (se tabell)¹⁷.

Deltagare vid fem olika seminarier (antal)

Deltagare från	Aid Dependence	Poorest Countries	Learning	Sustainability	Labour Standards
	Juli 1999	Jan 2000	Aug 2000	Jan 2001	Aug 2001
UD/IC	13	12	4	2	4
Övriga UD	5	6	-	-	4
Övriga departement	-	5	1	2	3
Sida	11	15	12	6	3
Övriga myndigheter	1	7	-	-	1
Politiska partier	3	1	2	-	-
Massmedia	1	2	3	-	1
Biståndsorganisationer från i-världen	1	-	4	1	4
Biståndsorganisationer och ambassader från u-världen	-	2	6	-	-
Frivilligorganisationer	1	3	3	-	6
Forskare	-	4	4	0	25
Konsulter	4	3	6	4	1
Företag	-	8	-	-	-
TOTALT	40	68	45	15	52
<i>Dessutom: arrangörer, resurspersoner</i>	15	13	16	12	16

Kommentar: Seminariet om Sustainability hade mer karaktären av en expertbetonad workshop. Seminariet om Learning arrangerades i Uppsala tillsammans med NAI, övriga i Stockholm.

Eftersom förutsättningarna för seminarierna varierar kraftigt är det svårt att dra några egentliga slutsatser av besöksfrekvens etc. Seminarierna har genomgående fått mycket god kritik av de intervjupersoner som deltagit.

En iakttagelse är att representationen från tredje världen är låg. Sekretariatets förklaring till detta är att det varit svårt att identifiera rätt personer och arrangera ett sådant deltagande, huvudsakligen p.g.a. kapacitetsbrist. Det har också funnits förslag på att förlägga seminarier till tredje världen, förslag som fallit av samma skäl.

¹⁷ Uppgifterna är hämtade från officiella deltagarlistor. Om dessa personer verkligen deltog eller om andra personer tillkommit har ej kontrollerats. Förutom seminarierna ovan har EGDI arrangerat "Trade and Investment Policies for Development in Africa" i september 1998 och "The Diversified Future" tillsammans med NAI i januari 2000.

I samband med det senaste seminariet i augusti, 2001 ordnade EGDI för första gången en presskonferens. Kallelse och press-release hade skickats ut av UD:s informationsavdelning. Gensvaret var dock svagt; tre journalister infann sig förutom Financial Times' reporter som var speciellt inbjuden till det påföljande seminariet.

Vid fyra tillfällen under den senaste två-årsperioden har en representant från EGDI varit aktiv eller har EGDIs rapporter använts vid ett seminarium utomlands. Vid drygt tjugo seminarier anordnade av andra arrangörer än EGDI (varav tio i Sverige och tio i andra länder), har EGDIs sekretariat presenterat sin verksamhet. Bland annat har "Learning-studien" i år diskuterats vid tre större internationella seminarier. Vi har inte haft möjlighet att bedöma effekterna av någon av dessa aktiviteter.

SINOVAs bedömning

Vi har analyserat EGDIs produktivitet i termer av produktion och distribution av rapporter samt seminarier.

EGDIs första tid kännetecknades både av en låg produktivitet i rapportframtagningen och en ojämn rapportkvalitet. Många studier var försenade och blev dyrare än beräknat. Produktionen har under de senaste två åren blivit stabilare men produktionstiden är fortfarande lång och budgetöverskridandena kvarstår. Mot bakgrund av att sekretariatet förstärkts och att vissa rutiner stramats åt finns förutsättningar för en högre produktivitet i framtiden.

Analysen av rapportdistributionen visar att denna varit en stor svaghet inom EGDI. Många forskningsinstitutioner och bibliotek har inte tillgång till rapporterna och motsvarande förhållanden gäller även för biståndsorganisationer som t.ex. NORAD och DFID. De här problemen är vidare än bara ett distributionsproblem och har mer att göra med EGDIs roll men också med dess bristande intresse för och kompetens i marknadsförings- och distributionsfrågor. Detta visar sig bl. a. i den "passiva listningen" av mottagare och den styvmoderliga tilldelningen till media.

Den bristfälliga marknadsföringen innebär att författare kan uppleva EGDI som mindre intressant då man den vägen endast når ut till en mycket begränsad krets mottagare. Bristen på fungerande massmediakontakter kan på motsvarande sätt innebära att författarens möjligheter att bli uppmärksammade för sitt arbete är mycket begränsade. Sammantaget kan detta i vissa fall paradoxalt nog försvåra en fördjupad policydiskussion.

7.4. EGDIs effektivitet

7.4.1. Rapporternas användning

Vi har frågat alla personer vi intervjuat om de brukar läsa EGDIs rapporter. Resultatet är entydigt - det är få personer som läser dem. Det gäller oavsett om man arbetar vid UD eller Sida, om man är forskare eller tjänsteman. Orsakerna till att de flesta inte läser studierna varierar. Några intervju-personer anger allmän tidsbrist, andra att rapporterna är svårlästa, tunglästa, inte helt relevanta, inte tillför "något nytt" eller att de "drunknar" i mängden av rapporter. Ett fåtal personer har uppgivit att de läser rapporter som är av speciellt intresse. Några har uppgivit att de känner någon på EGDIs sekretariatet och därför är personligt intresserade av rapporterna.

Vi har besökt ett antal departement, myndigheter och forskningsinstitutioner i Norge, Storbritannien och Frankrike (se bilaga 9). Även vid dessa besök har vi frågat våra intervju-personer om de känner till och läser EGDIs rapporter. En klar minoritet av personerna kände till rapporterna och ännu färre läste dem. I de fall man har läst en rapport beror det som ovan på att man har personliga kontakter med sekretariatet eller att man ingår i ett speciellt nätverk.

Det har varit möjligt att vid fem forskningsbibliotek, två i Sverige och tre internationellt, mäta utlåningsfrekvensen för EGDIs studier. Mätningarna innebär stora metodiska problem och resultaten måste därför tolkas mycket försiktigt. Dock är resultaten relativt samstämmiga. Enligt dessa mätningar lånas en typisk EGDIs studie ut mellan en halv och en gång per år. Det kan jämföras med en s.k. bestseller av liknande slag som EGDIs rapporter som enligt vad bibliotekarierna uppskattar utlånas drygt fem gånger per år. EGDIs Studies är med andra ord inga bestsellers bland biblioteksböckerna.

För att bedöma om forskarna använder EGDIs rapporter i sin forskning har vi utnyttjat databasen Social Science Citation Index och sett hur ofta EGDIs rapporter citeras i böcker och vetenskapliga tidskrifter. Resultatet av undersökningen är att vi inte hittat några böcker eller artiklar som refererar till EGDIs studier. Resultaten måste dock tolkas med stor försiktighet, främst därför att EGDIs rapporter är relativt nya och att det tar tid för artiklar att publiceras i vetenskapliga tidskrifter.¹⁸

För att bemästra dessa metodproblem valde vi efter samråd med sekretariatet ut fem tidskrifter som innehåller artiklar där det borde kunna finnas referenser till EGDIs rapporter. Vi undersökte samtliga artiklar för dessa tidskrifter under år 2001. Resultaten blev att vi inte hittade några referenser till EGDIs studier.

¹⁸ EGDIs Studie 1998:1 Rodriks "Trade Policy and Economic Performance in Sub-Saharan Africa" har även publicerats som NBER Working Paper nr 6562 med samma titel. I ingressen hänvisar Rodrik till IC och UD, men inte till EGDIs. Till NBER-papperet har vi funnit hänvisningar i vetenskapliga publikationer.

Efter kontakter med Chr. Michelseninstituttet i Bergen svarade institutets forskare på en enkät om EGDI, som tog upp såväl kunskap om EGDI som frågan om man läst någon EGDI-studie. Av 23 svarande forskare var det enbart fem som kände till EGDI och två som hade läst någon studie från EGDI. Båda dessa hade läst *en* bok.

7.4.2. Långsiktiga effekter

För att EGDIs rapporter på sikt ska få genomslag krävs inte bara att EGDI-rapporterna läses utan också att EGDI som organisation blir känd och har ett gott rykte. "Varumärket" EGDI måste alltså vara starkt.

Vi har frågat våra intervjupersoner om och hur mycket de känner till om EGDI. Bristen på kunskap om EGDI är påfallande. De flesta vet mycket lite om EGDI och detta gäller även för personer vid Sida och till och med inom UD.

Ett annat exempel på att EGDI som organisation betraktad är okänd även inom den trängre myndighets- och departementsvärlden är följande: Finansdepartementet och Statskontoret har under de senaste åren var för sig gjort inventeringar av analysenheter inom departementen. I ingetdera fallet har inventeringarna noterat EGDIs existens.

Även sökningar på nätet visar på mycket få träffar för EGDI. Sökmotorn Altavista visar t.ex. på 22 träffar på Expert Group on Development Studies, vilket kan jämföras med 569 för Nordiska Afrikainstitutet och 5300 för ESO. Även om man tar hänsyn till att verksamheterna är olika stora, har funnits olika längre och att sökmotorernas resultat inte är helt tillförlitliga visar ändå resultatet att EGDI är mycket okänd som organisation betraktad.

Anonymiteten kan få stora konsekvenser för EGDI. För aktiva forskare är det viktigare att bli publicerad i vetenskapliga tidskrifter än av en tämligen okänd organisation som EGDI, utan klara kopplingar till akademiska institutioner. Forskare vet också att genomslaget - mätt i hur många andra forskare som läser vad man skriver, hur ofta ens arbeten blir citerade av andra forskare, m.m. - är avsevärt högre vid tidskriftspublicering (alternativt i bokform på etablerade förlag). Helt nya, spännande forskningsresultat (eller sammanställning av forskningsresultat) bör därför - för att de skall uppmärksammas - reserveras för etablerade akademiska tidskrifter. Dessa tidskrifter har också en kvalificerad läsekrets som förväntas behärska gängse metodik inom respektive ämnesområde - t.ex. användningen av matematiska modeller inom nationalekonomi - och forskare behöver därför inte anpassa skrivningarna till läsare som inte har en gedigen akademisk skolning, vilket de tvingas göra i EGDI Studies.

Ett bra varumärke är inte detsamma som att vara känd av många eller att få många träffar på nätet. Man måste också förknippas med något positivt. Vi har därför frågat om intervjupersonernas syn på själva organisationen EGDI. Av de få som känner till EGDI har de flesta ingen deciderad uppfattning om

vad EGDI står för. En forskare dock uttrycker skepsis och menar att många forskare nog uppfattar EGDI som en del av byråkratin och ett försvar för den gällande biståndspolitiken mer än som en fräsch miljö som försöker att "tänka nytt".

7.4.3. Påverkan på policybeslut

Vi har frågat beslutsfattare vid bl.a. UD och Sida om de kan ange något konkret beslut, där rapporter från EGDI spelat roll för hur beslutet kom att se ut. Enbart en eller två personer har kunnat nämna ett beslut där EGDIs rapporter kan ha haft betydelse. Vid våra intervjuer med utländska personer inom bl.a. DFID, NORAD och DAC har heller ingen kunnat nämna något policybeslut som påverkats av EGDIs studier.

SINOVA's bedömning

Det är få personer som känner till, läser eller använder sig av EGDIs rapporter. EGDI har inte heller försökt utnyttja möjligheten till uppmärksamhet i media i samband med att nya studier släppts. Vi bedömer också att påverkan på svensk biståndspolicy varit mycket begränsad.

Eftersom EGDIs uppgift är otydlig och kan tolkas på många olika sätt är det svårt att bedöma hur väl man fullföljt sin uppgift. Vi har tidigare arbetat med olika tolkningar av uppgiften, nämligen att:

1. Ta fram relevanta rapporter
2. Ta fram relevanta rapporter som används
3. Ta fram relevanta rapporter som används och leder till en förändrad policy inom utvecklingsområdet.

Ju mer vi definierar uppgiften i termer av påverkan desto sämre blir effektiviteten.

7.5. Sidoeffekter

I kapitel 5.2.1 noterade vi ett antal inofficiella mål för EGDI, nämligen att

1. ge möjlighet för forskare och beslutsfattare i Sverige att mötas.
2. fungera som rådgivare till IC-enheten inom UD (sekretariatet)
3. "sätta Sverige på kartan" i den biståndspolitiska debatten.

Våra intervjuer pekar på att de beslutsfattare som ingått i expertgruppen tydligt uppskattar möjligheten att via EGDIs expertgruppsmöten, seminarier etc. kunna upprätthålla kontakter med internationella forskare och ser dessa möten som väsentliga i EGDIs verksamhet.

EGDI har under de senaste åren organisatoriskt knutits allt starkare till IC. På så sätt har man också i vissa fall kommit att fungera som rådgivare till ICs handläggare. Det har rent konkret tagit sig uttryck i två aktiviteter: För det första har EGDI ungefär var fjortonde dag ordnat informationsmöten, s.k. substanscaffen, framför allt för ICs personal. För det andra har man fungerat som "bollplank" och i vissa fall resurstöd, framför allt till personer inom IC-enhetens policygrupp.

Flera personer inom IC uppger att närheten till och kontakten med EGDI-sekretariatet varit positiv och haft betydelse för verksamheten. Konkreta effekter har dock inte kunnat beskrivas. Sekretariatet upplever också dessa kontakter som meningsfulla och nyttiga. Samtidigt finns en tveksamhet till om dessa uppgifter är förenliga med det faktum att EGDI finansieras över sakanslaget.

SINOVAs bedömning

Det är svårt att bedöma effekterna av "sidoverksamhet" men vi ser inga tecken på att den haft avgörande betydelse. Flera personer inom såväl IC som EGDI-sekretariatet vittnar dock om att närheten och kontakterna varit nyttiga.

Mot bakgrund av att EGDI finansieras över sakanslaget är vi osäkra på om stödet till IC ryms inom mandatet.

7.6. Kostnadseffektivitet

EGDIs verksamhet har till och med år 2000 kostat ca 12 MKr och budgeten för innevarande år är 6,7 MKr. Vid en bedömning av kostnadseffektiviteten är det viktigt att undersöka om:

- ◆ Värdet av effekterna från EGDI är större än kostnaderna
- ◆ EGDIs uppgift skulle kunna lösas på ett billigare sätt
- ◆ Sidoeffekterna skulle kunna ha erhållits på ett billigare sätt

På samma sätt som det är svårt att bedöma EGDIs effektivitet är det komplicerat att bedöma dess kostnadseffektivitet. Om vi trots allt utgår ifrån den indelning av effekterna som vi använde i kapitel 7.4 och den indelning av sidoeffekterna som vi beskrev i kapitel 7.5 får vi följande uppställning.

Planerade effekter

1. Ta fram relevanta rapporter
2. Ta fram relevanta rapporter som används
3. Ta fram relevanta rapporter som leder till en förändrad policy inom utvecklingsområdet.

Sidoeffekter

4. Ge möjlighet för forskare och svenska beslutsfattare att mötas.
5. Fungera som rådgivare till IC-enheten inom UD
6. "Sätta Sverige på kartan" i den biståndspolitiska debatten.

SINOVAs bedömning

SINOVAs bedömning är att EGDI borde ha kunnat åstadkomma betydligt fler rapporter av samma kvalitet och till ungefär samma kostnad (se punkt 1). För att åstadkomma detta hade krävts en bättre organisation av arbetet. Det hade också varit möjligt att väsentligt höja användningen av rapporterna (se punkt 2) och det skulle kunna ha skett genom relativt enkla marknadsförings- och distributionsåtgärder. EGDIs verksamhet har, sett från dessa två perspektiv, inte varit kostnadseffektiv. Vi anser, till sist, att det är svårt att med EGDIs metoder påverka utvecklingen av enskilda beslut eller policys (se punkt 3).

SINOVA bedömer att effekterna vad gäller speciellt punkt 4 varit viktiga och detsamma gäller i viss mån även för punkt 5. Däremot anser vi att dessa effekter hade kunnat uppnås till betydligt lägre kostnad. Istället för att producera studier hade det varit mer kostnadseffektivt att regelbundet ordna träffar mellan beslutsfattare och forskare men utan att några studier producerats och publicerats. Självklart krävs även för dessa träffar sammanställningar och dokumentation men inte av den omfattning som motsvarar en studie. Vad gäller punkt 5 specifikt anser vi att det hade varit rimligare att förstärka Policygruppens analys- och absorptionskapacitet.

Punkt 6 har angetts som väsentlig av flera av de intervjuade. Vi är dock tveksamma till relevansen bl.a. mot bakgrund av det stora internationella inslaget i expertgruppen.

8. EGDI - jämförelser i tid och rum

8.1. Jämförelse i tid

Sett i ett tidsperspektiv kan man indela EGDIs verksamhet i tre perioder enligt följande:

- ◆ Pionjärtid
- ◆ Stagnation
- ◆ Formalisering och Uppryckning

EGDI började som ett projekt med några pionjärer och eldsjälur, främst den dåvarande ordföranden och sekreteraren. Den här perioden, Pionjärtiden, präglades av idéer och visioner om vad man skulle göra. Verksamheten byggde mer på engagemang och ett bra kontaktnät än på strukturering av arbetet.

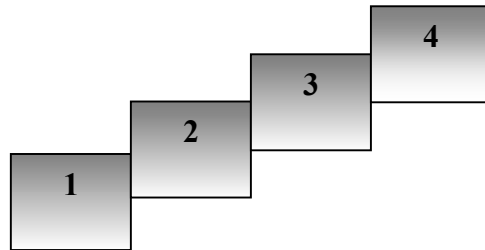
Efter några år "falnade glöden", eldsjälarna fick mindre tid för verksamheten och slutade, först sekreteraren och senare ordföranden. Sekretariatet försvagades, på grund av stor personalomsättning och att det faktum att sekreterarna inte arbetade heltid. Produktionen utvecklades inte och verksamheten verkade nästan stå stilla. Den här tiden kallar vi "Stagnation".

SINOVAs sammanfattande bedömning av resultatet

Vår analys har visat att EGDIs rapporter och även seminarier varit av hög kvalitet. Verksamhetens relevans för den biståndspolitiska debatten varierar. För beslutsfattarna anser vi att själva frågeställningarna i EGDIs studier varit relevanta medan slutsatserna ofta varit traditionella och sällan innovativa. Vår bedömning är vidare att EGDIs verksamhet inte bedrivits på ett effektivt eller kostnadseffektivt sätt. Detta beror i sin tur främst på EGDIs oförmåga att sprida och marknadsföra organisationen EGDI och dess studier.

De senaste åren kännetecknas av "Formalisering och Uppryckning". Sekretariatet förstärks väsentligt, en ny ordförande tillträder och en del nya medlemmar rekryteras till expertgruppen. Produktionsprocessen, ansvarsförhållandens mm ses över och produktionen börjar ta fart.

I en studie av Göran Andersson och Peter Winai¹⁹ presenteras en modell för att beskriva organisationers utveckling över tiden, den s.k. Staircase-modellen. Den är visserligen utvecklad för att illustrera utvecklingen av organisationer som ingår i biståndsprojekt men går även att – med vissa modifieringar – använda för att analysera andra organisationer. I modellen beskrivs organisationers utveckling i fyra (trapp)steg.



Steg 1 kännetecknas av att organisationen inte ens klarar av att hålla en jämn produktion och att produkternas kvalitet varierar kraftigt. Steg 2 karakteriseras av att produktionen har blivit jämnare såväl till volym som till kvalitet. Under steg 3 har organisationen kapacitet att hålla en jämn produktion och kvalitet. Dessutom kan den medvetet anpassa sin verksamhet och styrning mm efter förändrade förhållanden i omvärlden och efter gjorda erfarenheter. Steg 4 innebär att organisationen, förutom vad som sägs i steg 2 och 3, även har fruktbara kontakter med sina målgrupper.

Under EGDIs första år var produktionen ojämn till såväl kvantitet som kvalitet och organisationen kan därför positionsbestämmas till steg 1 i utvecklingskedjan. Som vi har angett tidigare har kvantitet och kvalitet avsevärt förbättrats under de senaste åren och i och med detta har EGDI utvecklats och klivit upp på trappsteg 2 i modellen.

EGDI har såvitt vi kan se inte gjort några analyser av förändringar i omvärlden eller bearbetning av egna erfarenheter, än mindre strategiska förändringar av verksamheten som bygger på sådana analyser (se steg 3). Tänkbara uttryck som vi i så fall borde ha kunnat se i organisationen är t.ex. strategidokument eller personal som särskilt arbetar med strategifrågor. Bristen på strategiska analyser tar sig uttryck också rent konkret: EGDI har fortfarande inte lyckats med att definiera sin uppgift eller precisera sin målgrupp. Ett antal faktorer, bl.a. den höga personalomsättningen inom sekretariatet, har försvårat denna typ av agerande. På samma sätt har EGDI inte byggt upp relationer med målgrupperna (steg 4) och det har sin grund i att man helt enkelt inte definierat vilka målgrupperna är. Med andra ord, EGDI har trots att man verkat i sex år ännu inte kvalificerat sig för steg 3 eller 4 i utvecklingskedjan utan befinner sig fortfarande på steg 2.

¹⁹ Andersson, Göran & Winai, Peter: Diagnosis of organisations in development co-operation, guidelines for analysing the staircase model.

8.2. Jämförelse med andra organisationer

Ett sätt att bedöma en organisation är att jämföra den med andra organisationer. Det är tyvärr svårt att finna någon organisation som helt liknar EGDI. Trots detta kan det vara intressant att jämföra EGDI med den tidigare biståndskommittén SAU, ESO (Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi) samt NAI (Nordiska Afrikainstitutet) och de studier som Sida publicerar under beteckningen Sida Studies. Kännetecknande för alla dessa organisationer är att deras främsta uppgift är att publicera rapporter och i processer utnyttja dessa för "lärande".

Det har inte ingått i vårt uppdrag att göra en fullständig jämförelse och vi har därför nöjt oss med några "nedslag". Bland annat har vi inte jämfört kvaliteten på de olika organisationernas studier.

Organisationernas karaktär

EGDI och Sida Studies är nya organisationer medan ESO har funnits i ca 20 år och NAI i snart 40 år. SAUs verksamhet pågick under åren 1992 till 1994.

EGDI är en expertgrupp, ESO och SAU är/var kommittéer. NAI däremot är ett institut och Sida Studies en del av Sida.

EGDI, SAU, ESO och organisationen kring Sida Studies är vad gäller antal anställda ungefär lika stora med några få anställda medan däremot NAI med ett 40-tal anställda är betydligt större.

Studierna har något olika karaktär. Framför allt SAUs men även ESOs studier kan betecknas som utvärderingar. SAU arbetade dessutom i någon mån med utveckling av metoder för utvärdering. NAI, EGDI och Sida Studies rör framför allt policyfrågor och för NAIs del även forskning. Rapporterna från dessa tre organisationer rör hela utvecklingsområdet inklusive bistånd. SAUs inriktning är framför allt bistånd medan ESOs studier rör hela den offentliga sektorn. ESOs geografiska inriktning är framför allt Sverige men man tar då och då också fram rapporter med jämförelser av situationen i olika länder. De övriga fyra organisationerna har alla ett svenskt och samtidigt ett internationellt perspektiv.

Sammanfattningsvis påminner EGDIs studier till sitt innehåll i viss mån om Sida Studies och NAIs rapporter.

Samtliga organisationer, utom Sida Studies, baserar sin produktion på nyproducerat material. Idén med Sida Studies är att presentera studier som redan publicerats av Sida men som verket ansett vara så intressanta att de förtjänar en vidare spridning.

EGDI, NAI och i någon mån Sida Studies har den mest utpräglade forskningsprofilen.

ESO skiljer sig från de övriga organisationerna genom att många av dess studier är medvetet provocativa och ifrågasätter gällande tankesätt.

Styrning

EGDI, SAU och ESO styrs på olika sätt. Medan EGDI har en styrelse (expertgruppen) med statssekreteraren som ordförande har ordföranden inom ESO och SAU inte varit knutna till det ansvariga departementet. Även i övrigt skiljer sig sammansättningen av styrelserna. Såväl ESO som SAU har haft en bredare sammansättning där medlemmarna kan sägas representera ett brukarperspektiv medan EGDIs medlemmar representerar ett expertperspektiv.

Även bortsett från ordförandens ställning har enligt vår bedömning EGDI tydligare varit en del av departementet än som gällt för ESO och SAU. EGDIs fysiska placering, inom UD, är också unik.

Jämfört med EGDI har sekretariatets ställning i såväl ESO som SAU haft en betydligt starkare ställning och varit motorn för att driva fram rapporterna.

Produktion

Produktionsmässigt har såväl ESOs som SAUs produktivitet i form av antal producerade rapporter varit betydligt högre än EGDIs. Medan EGDI producerat ca två rapporter och två working papers per år producerade SAU knappt fem rapporter och tjugo working papers per år och ESO fem till tio rapporter per år. Produktionstiden för varje rapport är ungefär hälften så lång för ESO och SAU som för EGDI. I detta sammanhang bör man naturligtvis ta hänsyn till att ESO verkat under 20 år och att SAUs uppdrag var tydligare än EGDIs. Vi har inte jämfört produktionen med NAI eller Sida Studies, p.g.a. att det är svårare att bedöma produktiviteten för NAI samtidigt som Sida Studies har en produktion baserad på redan producerat material.

Marknadsföring

Medan marknadsföring och distribution är en svaghet hos EGDI är det en klar styrka hos speciellt ESO. Marknadsföring, omfattande allt från att skriva slagkraftiga titlar till rapporterna till att få in debattartiklar i massmedia, har status inom ESO. Deras rapporter når en bredare läsekrets, citeras ofta av massmedia och har enligt vår bedömning stor effekt på debatt och beslutsfattandet.

Vi har inte kunnat bedöma de övriga aktörernas marknadsföringsinsatser, men vi kan som helhet konstatera att NAI varit betydligt aktivare än EGDI.

ESO och EGDI

Som vi skrev i kapitel 1 bildades EGDI med ESO som förebild. Vår analys visar dock att EGDI på så gott som alla punkter är ESOs motsats. Det gäller

för såväl studiernas karaktär, styrningen och produktiviteten. EGDI skiljer sig alltså kraftigt från ESO och ambitionen att bli en ESO-liknande organisation har därför inte uppnåtts.

9. Resultat

För att värdera en verksamhets totala effektivitet gör man ofta en uppdelning av bedömningen utifrån frågeställningarna:

- ◆ Gör man rätt saker?
- ◆ Gör man saker rätt?

I detta avsnitt sammanfattar vi vår bedömning av EGDIs verksamhet genom att försöka besvara dessa frågor samt kortfattat analysera möjliga förklaringsfaktorer.

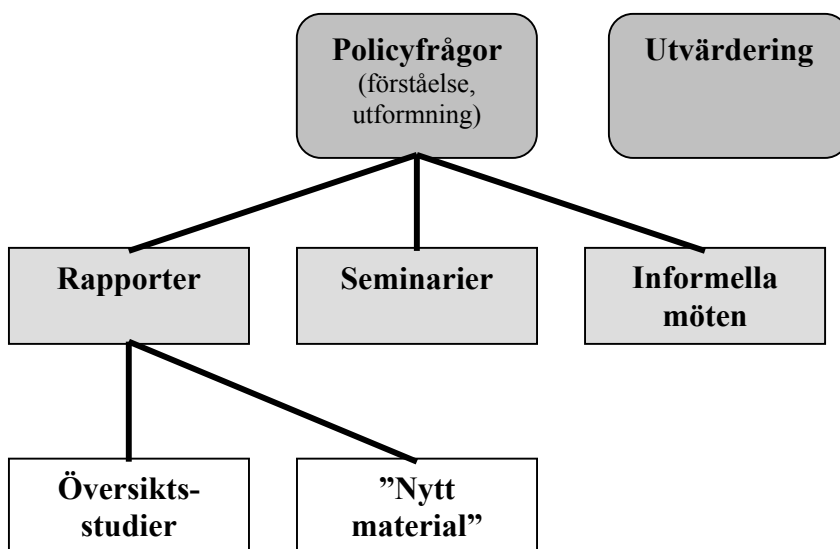
9.1. Gör EGDI rätt saker?

EGDIs verksamhet skall enligt regeringsbeslutet från 1995 vara inriktad på att initiera studier som kan bidra till:

- utökad förståelse av olika utvecklingsproblem
- utformning av effektivt internationellt utvecklingssamarbete
- utvärdering av aktuell biståndspolitik och existerande utvecklingsprogram

I figuren nedan beskrivs de vägval som EGDI stått inför. Vi har valt att sammanföra uppgifterna a) och b) under rubriken Policyfrågor.

EGDI s vägval



Våra analyser pekar på att EGDI i avvägningen mellan policy och utvärdering inte "gjort rätt saker" utan i allt för liten grad ägnat sig åt utvärdering.

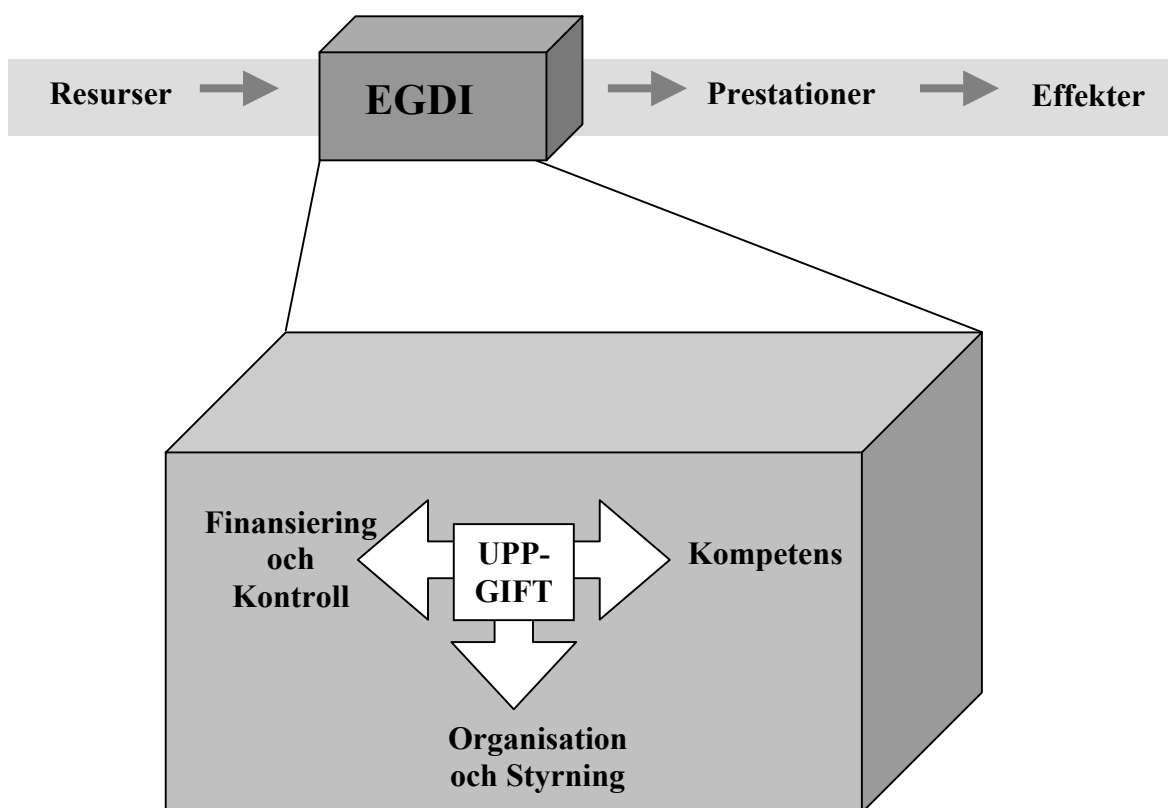
Även med fokus på policy har EGDI stått inför olika vägval. För det första gäller det avvägningen mellan syftena a) och b), dvs. att besluta om hur starkt inriktad EGDIs verksamhet ska vara mot att åstadkomma förändring. I kapitel 5.2.2. angav vi att EGDI inte klart preciserat huvudsyftet och inte heller gjort en prioritering av målgrupperna. Den målgrupp som EGDI trots allt främst verkar vilja prioritera är beslutsfattarna. Utifrån detta antagande anser vi att verksamheten har varit för litet inriktad på "utformning av verksamheten", dvs. inte tillräckligt operativ. I kapitel 7.2. anger vi t.ex. att rapporternas frågeställningar visserligen varit relevanta för beslutsfattarna men att förslag och policyimplikationer i regel inte tillfört dem mycket nytt. EGDI borde också ha vinnlagt sig om att få ut mer av processen och dialogen kring studierna och involverat beslutsfattarna på ett tydligare sätt.

9.2. Gör EGDI saker rätt?

I kapitel 6 konstaterar vi att produktionsprocessen varit långsam och att EGDIs produktivitet varit låg. Samtidigt anser vi att effekterna av EGDIs verksamhet varit små.

Sett i ett tidsperspektiv kan vi se en positiv utveckling. Ur ett *internt* perspektiv har produktionen av rapporter ökat och produktionsapparaten blivit mer effektiv. Ur ett *externt* perspektiv med tonvikt på åtgärder för att öka användningen av EGDIs studier har vi dock inte noterat samma positiva trend.

I kapitel 4 presenterade vi som utgångspunkt för vår analys den traditionella "input-output-modellen", som visar hur resurser omvandlas till prestationer och effekter. I denna modell visas organisationen EGDI som en box. Våra analyser i kapitel 5 och 6 har tagit sin utgångspunkt just i de faktorer i boxen som vi anser vara avgörande för att förklara EGDIs verksamhet. Dessa presenteras i följande figur.



I tabellen sammanfattar vi slutsatserna för varje faktor. För att förenkla analysen har vi generaliserat och jämför situationen "igår" med den "idag".

Förklaringsfaktorernas förändring

Faktor	Situationen "igår"	Situationen "idag"
<i>Uppgiften</i>	- Vag och inte uttolkad	- <i>Ingen skillnad</i>
<i>Organisation och Styrning</i>	- Centralisering till expertgruppen - Otydliga ansvarsområden - Oklara rutiner - Ineffektiva sätt att kommunicera	- Minskad centralisering till expertgruppen - Tydligare ansvarsområden - Klarare rutiner - Moderna och effektiva sätt att kommunicera
<i>Kompetens</i>	- Låg bemanning - Hög personalomsättning - Låg marknadsföringskompetens	- Högre bemanning - <i>Ingen skillnad</i> - <i>Ingen skillnad</i>
<i>Finansiering och kontroll</i>	- Svag finansiell styrning	- <i>Ingen skillnad</i>

De viktigaste faktorer som vi anser har bidragit till EGDIs problem är:

- ◆ Den oklara uppgiften och bristen på uttolkning av denna
- ◆ De oklara ansvarsförhållandena och ineffektiva sättet att styra produktionen
- ◆ Den höga personalomsättningen
- ◆ Den otillräckliga kompetensen vad gäller att sprida rapporter
- ◆ Den svaga kontrollen

Av tabellen framgår att vissa faktorer inte alls har förändrats från "Igår" till "Idag". De övriga faktorerna har alla förändrats till det bättre, ibland väsentligt men ibland enbart obetydligt.

Förändringarna har påverkat den interna produktionen respektive externa verksamheten i olika hög grad. Framför allt har de organisatoriska förändringarna bidragit till att förbättra den interna produktionen. Den externa verksamheten har som vi nyss beskrev inte uppvisat några nämnvärda förbättringar.

Orsaken till skillnaden mellan det interna och det externa kan vara att det helt enkelt är lättare att förbättra produktionen. För att göra det krävs förändringar som har att göra med planering, organisation, teknik, distribution etc. och de är relativt lätta att åstadkomma. För att förändra användningen krävs mer än tekniska förändringar. Här handlar det istället om att tänka på nya sätt: att sätta användarna i fokus och tänka mer på behov och efterfrågan än på utbud, och se frågorna mer nerifrån och upp än uppifrån och ner.

9.3. Slutsatser

Sammanfattningsvis är vår bedömning att EGDI, i förhållande till sitt ursprungliga uppdrag, endast delvis gjort "rätt saker". När det gäller förmågan att göra "saker rätt" i den verksamhet man faktiskt bedrivit, anser vi också att det finns betydande brister i såväl arbetsmetoder som organisation.

När vi summerar vår analys måste till sist frågan ställas: är det överhuvud taget möjligt att bedriva en verksamhet av EGDIs typ med de höga målsättningar som gruppen informellt satt upp kombinerat med de organisatoriska förutsättningar som finns och de resurser som ges? Vi är mycket tveksamma till detta. Den slutsats vi drar är att verksamheten inte kan pågå som idag utan bör, förutsatt att den skall leva vidare, förändras. Förändringarna bör utgå ifrån en precisering av syfte och målgrupp.

Som vi angav i kapitel 1 kommer vi inte att ge några rekommendationer enbart på basis av vår utvärdering utan istället i del C ta fram ett antal olika scenarier.

Del C:

Former för en förstärkt utvärderingsverksamhet inom utvecklingssamarbetet

Scenarier

för

Utvärdering

respektive

Policy- och Kunskapsutveckling

10. Utredningsuppdraget

10.1. Definition av uppdraget

Uppdragsbeskrivningen anger att SINOVAs översyn skall ta fram "två framtida, alternativa scenarier för EGDI. Dels skall förutsättningarna för EGDI att ta på sig en utvärderande funktion i enlighet med Riksdagens uppdrag identifieras, dels skall möjligheterna till en utvidgad och eventuellt förändrad roll och organisation inom policy- och kunskapsutveckling utredas".

10.2. Bakgrund till uppdraget

Det finns en speciell bakgrund till scenariot "Utvärdering", som är värd att känna till. Riksdagens revisorer pekar enligt uppdragsbeskrivningen i sin rapport RR 1998/99:2 på "behovet av att stärka Riksdagens möjligheter att få tillgång till ett från biståndsorganisationen oberoende beslutsunderlag för att bedöma resultat från utvecklingssamarbetet"... "Verksamheten – som skall ses som ett komplement till nuvarande utvärderingsstruktur - bör fokusera på utvärdering av biståndsverksamhetens ändamålsenlighet, kostnads-effektivitet samt kvalitet."

Revisorerna hänvisar också till att det inom andra politikområden inrättats institut för att tillgodose behov av kunskap om statliga åtgärders effekter och kunna bedöma hur effektivt statliga resurser använts.

I Utrikesutskottets betänkande (1999/2000:UU 2) över revisorernas rapport görs en tydlig koppling mellan mål- och resultatstyrning och frågan om utvärdering. Utskottet hänvisar till budgetlagens skrivningar om effektivitet samt mål- och resultatstyrning. Särskilt påpekar utskottet att styrning skall ske på basis av information om tidigare uppnådda resultat vilka skall kunna utgöra grund för en eventuell omprövning av statens åtaganden.

Utrikesutskottet anser inte – i motsats till revisorerna – att det faktum att biståndet innebär stora offentliga utgifter i sig behöver betyda att statsmakterna säkerställer att oberoende och kontinuerliga utvärderingar kan genomföras. Däremot motiveras behovet av utvärderingar av att verksamheten bedrivs utomlands och i miljöer med annan utvecklingsnivå än Sverige. Dessutom genomförs samarbetet med aktörer som inte omfattas av den insyn och inte kan utsättas för samma typ av uppföljning och utvärdering som gäller för myndigheter inom riket. Då samarbetet rör främmande makt tillkommer också en politisk dimension.

Både revisorerna och Utrikesutskottet anger att de befintliga "utvärderingsnivåerna" bör kvarstå och att utgångspunkten för översynen bör vara en utvärderingsfunktion som kompletterar dessa.

10.3. Frågeställningar

Uppdragsbeskrivningen anger ett antal frågeställningar som översynen skall behandla. De rör främst scenariot "Utvärdering" och den potentiella utvärderingsverksamhetens relationer, dels till andra aktörer i utvecklingsarbetet, dels till nuvarande EGDI. I uppdragsbeskrivningen anges också ett antal övriga frågor som översynen skall belysa. Frågeställningarna presenteras i boxen.

Speciella frågor enligt uppdragsbeskrivningen

(redigerade av Sinova)

Relation till andra aktörer

- På vilket sätt skall kravet att utvärderingsverksamheten skall befinna sig "utanför biståndsförvaltningen" tillgodoses? Organisation, ev. politisk koppling etc.
- I vilka former skall resultat från den stärkta utvärderingsverksamheten föras in i policyutveckling och biståndsverksamhet? Koppling till nuvarande utvärderingsverksamhet inom biståndsförvaltningen?
- Skall utomstående kunna "beställa" utvärderingar, och i så fall efter vilka kriterier?

Relation till nuvarande EGDI

- Vilka förändringar i EGDIs mandat måste genomföras för att utvärderingsverksamhet med avseende på yttre effektivitet skall falla inom detta mandat?
- Vilken balans mellan nuvarande forskningsinriktade verksamhet och utvärderingsverksamheten (både i snäv respektive bred mening) bör eftersträvas?
- Hur kan målen för EGDI göras tydligare? Eventuella nya eller förändrade mål med anledning av översynens resultat?
- Vilka förändringar i EGDIs sammansättning blir nödvändiga?
- Vilka organisatoriska förändringar bör övervägas dels i gruppens arbete, dels i sekretariatet? Vilken personalförstärkning/ förändring krävs i sekretariatet? Studien skall också analysera alternativa organisationsformer för den verksamhet som för närvarande bedrivs inom EGDI.

Övriga frågor

- Hur organiseras utvärderingsfrågor inom andra politikområden i Sverige?
- Hur analyseras utvärderingsfrågor internationellt?
- Vilken karaktär har de oberoende utvärderingar som gjorts/görs av exempelvis OECD:s biståndskommitté DAC, Statskontoret, Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket?
- Hur ser olika intressenters behov, framför allt berörda Riksdagsledamöters, ut?
- Vilken roll kan den nya revisionsmyndigheten spela i detta sammanhang? Speciellt skall studien beakta att resurser kan tillföras för särskilda granskningar av biståndet.

10.4. SINOVAs tolkning av uppdraget

Uppdraget innebär att utreda två helt olika typer av verksamheter och organisationer. Den ena baserar sig på en utveckling på EGDIs nuvarande verksamhet, den andra på en ny inriktning mot utvärdering.

En sak förenar de två scenarierna. Verksamheterna rör sig i båda fallen om att producera kunskap, som kan användas på olika sätt och av olika målgrupper. Trots likheten är de två verksamhetstyperna till sin karaktär så åtskilda att vi inte anser att de kan rymmas inom samma organisation. De behöver inte heller utesluta varandra.

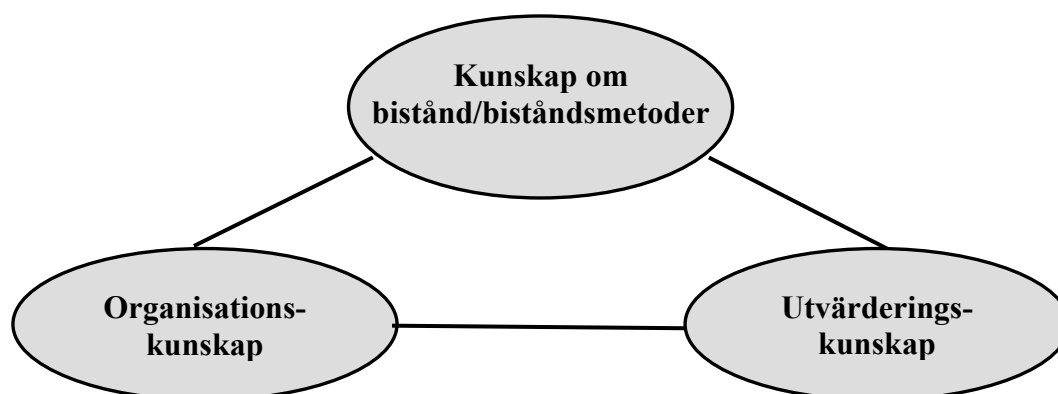
För varje scenario presenterar vi ett antal tänkbara alternativ och tar fram för- och nackdelar med dem. Vi kommer inte att väga själva scenarierna mot varandra. Uppdragsbeskrivningen anger inte att vi skall ta några finansiella hänsyn när vi lägger våra förslag. Vissa av alternativen innebär enbart små justeringar av verksamheten, medan andra bygger på stora förändringar som kräver betydande finansiella resurser.

Vid utformning av scenarierna har vi utgått ifrån själva verksamheten och inte EGDIs nuvarande organisation. I en speciell kommentar anger vi därför om vi anser det möjligt för EGDI att fylla den uppgift som vi skisserat.

11. Utredningsarbetet

11.1. Metoder

Scenariot "Policy och Kunskapsutveckling" kan till stor del bygga på slutsatserna från del B. För scenariot "Utvärdering" är däremot inte utvärderingen i del B tillräcklig för att vi automatiskt skall kunna presentera några förslag. Vi har därför kompletterat våra kunskaper med en organisationsanalys. I den kombinerar vi olika typer av kunskap enligt följande modell:



Organisationsanalysen bygger bl.a. på synpunkter från våra intervjupersoner, främst de från Riksdagen, UD och Sida. Flera andra personer har också bidragit med kommentarer. I uppdragets slutfas har vi presenterat och diskuterat våra idéer och förslag en med forskare och experter, vi har bl.a. anordnat en speciell workshop. Ett antal personer främst inom UD har haft möjlighet att lämna synpunkter på rapporten i utkastform.

Uppdraget innebär att ge nya perspektiv på förhållandena inom utvecklings-samarbetet och jämföra dessa med "utvärderingssystem" inom andra sektorer i Sverige. Efter samråd med UD har vi valt utbildnings- och arbetsmarknads-sektorerna samt Finansdepartementets område och speciellt verksamheten inom ESO, Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi.

Vi har gjort studiebesök i Norge, Storbritannien och Frankrike. I Norge och Storbritannien har vi besökt biståndsmyndigheterna, utvärderingsenheter och policyenheter, centrala stabsorgan samt institut som är inriktade på utvecklingsfrågor. I Frankrike har vi träffat företrädare för DAC och fått en allmän genomgång av utvärderingsverksamheten inom DAC-länderna. I samband med vår Frankrikeresa besökte vi också Utrikesdepartementets utvärderingsenhet men eftersom det är vår enda kontakt med den franska biståndsadministrationen redovisar vi inte det besöket i denna rapport.

Det är ofrånkomligt att korta studiebesök inte är tillräckliga för att ge en exakt och djupgående bild av hur utvärderingsverksamheten fungerar. Bilderna bör därför mer tjäna som tankeväckare än som exakta svar.

Frågan om hur man bäst organiserar en utvärderingsfunktion har diskuterats i Sverige vid ett flertal tillfällen och bl.a. resulterat i ett antal statliga utredningar. Vi har tagit del av den diskussionen.

EGDI är en del av ett system som kretsar kring forskning, policyfrågor och utvärdering. När en aktörs roll förändras eller när en aktör – t.ex. en ny utvärderingsfunktion – tillkommer, förändras hela systemet. Det är därför nödvändigt att granska rollerna för systemets aktörer. Samtidigt är det inte vår uppgift att utvärdera andra organisationer än EGDI. Vi har försökt att hitta en mellanväg genom att främst *beskriva* "utvärderingssystemets" aktörer och systemets funktionssätt.

11.2. Disposition

I kapitel 12 analyserar vi utvärderingssystemet inom utvecklingssamarbetet. Analysen bygger på resultaten från bilaga 6, där utvärdering diskuteras i allmänna termer, och bilaga 7, som anger mandat för ett antal utvärderande organisationer. Kapitel 13 redovisar erfarenheter av utvärdering inom andra sektorer och länder. "Utvärderingsscenariot" presenteras i kapitel 14 och "Policy- och kunskapsutvecklingsscenariot" i kapitel 15. Den som enbart är intresserad av scenariot "Policy- och kunskapsutveckling" kan därför gå direkt till kapitel 15.

12. Utvärdering av svenskt bistånd

SINOVAs analys utgår ifrån en bedömning av behovet av utvärderingar respektive kapaciteten för att genomföra utvärderingar. Behovet av utvärdering varierar mellan olika målgrupper och vi har i första hand utgått från Riksdagens och regeringens, som vi i det här fallet likställer med UD, behov.

Kapitlet utgår ifrån ett antal begrepp och frågeställningar inom utvärderingsområdet. Dessa rör t.ex.:

- ◆ Kontrollbegreppet (accountability och transparency)
- ◆ Utvärderingsbegreppet (syfte mm)
- ◆ Utvärderingsverksamhetens oberoende
- ◆ Möjligheterna att utvärdera effektivitet
- ◆ Olika sätt att organisera utvärdering

Begreppen analyseras från en mer principiell utgångspunkt i bilaga 6.

12.1. Behov av utvärderingar

12.1.1. Riksdagens behov

I Riksdagens skrift Riksdagen inför 2000-talet upptar utvärdering en central plats. I skriften redogörs för hur Riksdagen använder utvärderingsresultat och i vilken mån Riksdagen påverkas av resultat från olika verksamhetsområden. Med andra ord definieras indirekt Riksdagens behov av utvärderingar.

Det finns stora skillnader mellan de olika sektorerna och de olika utskottens syn på utvärdering. Justitieområdet är ett exempel på ett område där utvärderingar och effekter spelar en stor roll i det praktiska arbetet. Utrikesområdet hör däremot till de områden som i liten grad verkar påverkas av utvärderingar. Beslut som tas inom utrikesområdet styrs inte heller i så hög grad av effekter av biståndsverksamheten utan istället är det "tillståndet" i länderna som påverkar besluten. Det betyder för utvecklingssamarbetets del att Riksdagens beslut mer beror på förhållandena i ett land vad gäller t.ex. fattigdom eller läskunnighet än av vilken effekt som ett eventuellt svenskt bistånd kan tänkas få.

I juni i år fattade Riksdagen beslut om att anta rekommendationerna från rapporten Riksdagen inför 2000-talet. Beslutet innebär att Riksdagen avser att förändra sitt arbetssätt, arbeta mer långsiktigt och mer baserat på analyser av olika områden. Utvärderingar kommer därmed att bli ännu viktigare i framtiden och Riksdagen kommer att satsa mer egna resurser på att arbeta med utvärdering och uppföljning. Verksamhetsplaneringen kommer att

utvecklas och arbetet tydligare inriktas mot ett antal teman. Man avser också att ställa högre krav på departementen när det gäller resultatredovisning. Exakt hur detta skall gå till eller vilka specifika krav som Riksdagen avser att ställa på utvärderingar av utvecklingssamarbetet anges inte.

Riksdagens behov av utvärdering inom biståndsområdet finns artikulert i de två rapporter vi tidigare refererat till: Riksdagens Revisorerers Rapport 1998/99:2 om Utvecklingssamarbetet respektive Utrikesutskottets betänkande 1999/2000 UU 2. Slutsatsen från båda rapporterna är att utvärderingarna framför allt bör fokusera på biståndets effekter.

Riksdagens behov kan också delas in i två typer. För det första har Riksdagen ett allmänt behov av insyn i biståndsverksamheten och för det andra finns ett behov som är kopplat till de faktiska beslut om biståndet som Riksdagen tar och de teman som Riksdagen beslutar sig för att arbeta med.

Riksdagens behov speglar också trenden mot större efterfrågan på utvärderingar. Detta intresse och behov är dokumenterat medan däremot tillvägagångssätt och förväntade resultat oftast uttrycks mycket vagt.

12.1.2. UDs behov

I en studie som Statskontoret gjorde år 2000, Utvärderingar och politik, analyserade verket hur departementen använde sig av utvärderingsresultat i arbetet med budgetpropositionen. I studien framkom det att UD ganska sällan använder sig av utvärderingar för att motivera sina förslag. Det kan bero på att de externa utvärderingar som finns tillgängliga håller låg kvalitet och inte är relevanta eller möjligen på att UD på samma sätt som Utrikesutskottet inte styrs av utvärderingsresultat.

UDs behov av information om det bilaterala biståndet behandlas i slutrapporten från UDs arbetsgrupp för Mål och Resultatstyrning av Sida (MÅRS) från år 2000. Som ett exempel på behov nämns att:

”Sida ska även i fortsättningen lämna en övergripande redogörelse för hur Sida arbetar i förhållande till effektmålen. Därutöver kommer redovisning av resultat och effekter att genomföras med hjälp av speciella utvärderingar. Utvärderingarna initieras av UD och kan gälla ett eller flera av biståndsmålen och vara mer eller mindre avgränsade. Avgränsningarna kan gälla länder, t.ex. hur insatser i ett land bidrar till uppfyllandet av demokratimålet i Asien eller sektorer, t.ex. de sociala sektorernas bidrag till uppfyllandet av demokratimålet”.

De intervjuer vi gjort inom UD har pekat på behovet av fler och bättre utvärderingar där resultaten ställs direkt mot de övergripande biståndspolitiska målen. Vi har också fått indikationer på att UD är intresserat av en utvärderingsverksamhet av typen ESO, med fokus på att ifrågasätta gällande trender och tankesätt.

Det pågår en diskussion om att utveckla departementens roll så att den omfattar även verksamhetscontrolling (se 12.2.2.). Om dessa idéer blir verklighet kan man tänka sig att UD tydligare kommer att följa upp effekter i förhållande till den anslagsstruktur som nu finns och som främst är land/regionbaserad eller i förhållande till Sidas verksamhetsgrenar, vilka främst utgörs av sektorer.

12.1.3. Utvärderingsbehoven i framtiden

Det är svårt att säga hur efterfrågan på utvärderingstjänster kommer att utvecklas. Det finns idag ett stort "sug" efter utvärderingar. Det är troligt att denna efterfrågan kommer att bestå under den närmaste framtiden men som för andra trender kan man tänka sig att det uppstår ett bakslag, speciellt om utvärderingarna i längden inte bidrar till att göra biståndet effektivare.

Det finns en relation mellan utvärdering och resultatstyrning. Utvärdering kan å ena sidan ingå som en del av resultatstyrningen och samverka med denna men kan å andra sidan konkurrera med resultatstyrningen, speciellt dess inriktning mot uppföljning av effekter istället för utvärdering av effekter. I ett antal DAC-länder finns det idag en tendens mot prioritering av uppföljning och nedprioritering av utvärdering. Möjligen ligger Sverige ett steg före övriga länder där resultatstyrningen är i sin linda och det skulle tala för att vi redan upplevt denna rörelse från utvärdering till uppföljning.

Framtida förändringar av själva biståndet kommer också att påverka behovet av utvärderingar. Tre sådana förändringar är:

- ◆ Satsning på sektorstöd istället för projektstöd
- ◆ Satsning på internationellt givarsamarbete
- ◆ Breddning av själva politikområdet

En ökad satsning på sektorstöd istället för projektstöd gör att det blir svårare att exakt redovisa hur svenska medel använts. Därmed kommer utvärderingarnas fokus att förändras, från analys av enskilda svenska insatser till analys av hela sektorer. Det här kommer framför allt att påverka valet av utvärderingsmetoder. Eftersom antalet aktörer ökar kommer möjligheterna att göra någon beslutsfattare "accountable"/ansvarig dessutom att minska.

Inriktningen på givarsamarbete kommer på motsvarande sätt att göra det svårt att identifiera resultatet från de medel som tillskjuts från just Sverige. Konsekvensen för utvärderingsverksamheten blir troligen en ökad satsning på samarbete mellan länder och en ökad press på internationella organisationer att utvärdera sin egen verksamhet.

Själva politikområdet, bistånd, håller också på att breddas och mer och mer kommer insatser inom bistånd, allmän utrikespolitik, handels- och fredsfrågor att integreras. Det talar för ett ökat behov av utvärderingar som rör alla dessa områden.

12. 2. Utvärderingskapaciteten inom biståndsområdet

12.2.1. Utvärderingskapaciteten idag

I tabellen presenteras de olika organ som i dagsläget i egenskap av beställare sysslar med utvärdering eller effektivitetsrevision av bistånd. Vi har gjort en uppdelning av utvärderingsverksamheten dels på olika nivåer och typer av organisationer, dels på extern- respektive egenutvärderingar. Dessutom anger vi med **fet stil** de organ som helt eller delvis arbetar med (yttre) effektivitet av bistånd.

Aktörer inom utvärdering/revision av bistånd

Aktör	Externutvärderingar/ /Revision	Egenutvärderingar
Riksdagen	Riksdagens Revisorer (Utrikesutskottet)	-
Departement	Utrikesdepartementet	-
Myndigheter	Riksrevisionsverket Statskontoret	Sida - UTV - Ämnesavdelningar - Internrevision
Internationella organisationer	EUs Court of Audit (DAC)	Internationella givarorganisationer
Forskningsinstitutioner	Vissa institutioner framför allt på ad hoc-basis	-
Frivilligorganisationer	-	Större frivilligorganisationer

Kommentar: Fet stil indikerar inriktning mot biståndets (yttre) effektivitet. Tecknet "–" anger att positionen är omöjlig eller mindre sannolik. Parentesen kring DAC och Utrikesutskottet står för att organisationens aktiviteter/rapporter inte helt kan jämföras med utvärderingar. Vi har inte tagit med konsulter, som framför allt genomför utvärderingsuppdrag, eller organisationer som likt ESO aldrig arbetat med utvärdering av bistånd. Mottagarländernas egna utvärderingsorganisationer ingår inte heller.

Som tabellen visar finns ingen extern utvärdering av biståndets effektivitet utan de flesta utvärderingar som görs är egenutvärderingar. Dessa tar framför allt upp den s.k. inre effektiviteten och har fokus på styrning, planering etc. Det är framför allt UTV (Sidas centrala utvärderingsenhet) respektive dess ämnesavdelningar som utvärderar biståndets effektivitet. Avdelningarnas utvärderingar rör främst enskilda projekt medan UTV oftast fokuserar på större projekt eller teman. Förutom i utvärderingar behandlas biståndets effektivitet i andra typer av rapporter. Exempel på dessa är resultatanalyserna inom landprogramcykeln, vilka kan klassificeras som kvalificerade bedömningar.

Sammantaget är Sida den helt dominerade aktören inom utvärderings-systemet. Sida inriktar medvetet utvärderingarna på lärande och användning inom Sida. Under de senaste åren har Sida även börjat att fokusera på lärandet i mottagarländerna. Samtidigt har verket vidtagit ett antal åtgärder för att stärka utvärderingsfunktionens oberoende och trovärdighet. Bland annat rapporterar UTV inte till Sidas generaldirektör utan direkt till dess styrelse.

Vi har inte bedömt kvaliteten i Sidas utvärderingar. Trots detta är det faktum att Sidas utvärderingar är egenutvärderingar med starka drag av främjande²⁰ avgörande för vår bedömning att utvärderingarna inte är fullt ut användbara för att täcka Riksdagens behov av utvärderingar.

Sidas betoning av främjandeperspektivet har även betydelse för utformningen av andra av organisationens kontrollinstrument. Till exempel är Sidas uppföljningssystem jämfört med t.ex. Skolverkets i betydligt högre utsträckning inriktade på att resultaten skall användas internt inom Sida än på att ge externa personer underlag för t.ex. forskning och utvärderingar.

UD uppträder i vissa fall själv som beställare av utvärderingar. Dessa uppdrag har antingen gått till Sida eller till privata konsulter. UD använder sig däremot sällan av Statskontoret eller parlamentariska utredningar för att utföra utvärderingar och utredningar. En ökad satsning på parlamentariska utredningar skulle, om utredningarna går ut på remiss, också leda till att UD "automatiskt" får synpunkter på sin verksamhet från många externa organisationer.

Som analysen i del B visar har EGDI endast i mycket liten utsträckning ägnat sig åt utvärdering och vi har därför inte fört in EGDI i tabellen.

²⁰ Främja är i detta sammanhang liktydigt med att främja lärande inom den egna organisationen och inte att främja svenska intressen.

Sett i ett departements/myndighetsperspektiv existerar ett 1-1-förhållande inom biståndet: ett departement, UD, och en myndighet, Sida²¹. Så gott som all utvärderingsverksamhet sker inom myndigheten. Medan Sida har ganska rikliga resurser för analys och utvärdering är analys- och absorptionskapaciteten inom UD starkt begränsad, något som gäller för de flesta departement. Förhållandet mellan UD och Sida kan alltså beskrivas som en "stor" myndighet och ett "litet" departement.

Sidas utvärderingsverksamhet täcker inte de multilaterala organisationernas verksamhet. Många av dem, t.ex. Världsbanken, har stora utvärderingsenheter som bl.a. utvärderar biståndets effektivitet. Liksom Sidas utvärderingar är de till sin karaktär egenutvärderingar. Vi har inte närmare studerat utvärderingsfunktionen hos någon av dessa organisationer. Våra intervjuer visar däremot på två helt olika attityder till framför allt Världsbankens utvärderingar. Å ena sidan anger många av våra intervjupersoner att Världsbankens utvärderingar metodmässigt sett är av hög kvalitet. Lika många anser dock att de är ideologiskt belastade vad gäller såväl valet av frågeställningar som slutsatserna av utvärderarnas analyser och att det därför är nödvändigt att hitta ett komplement till bankens egna utvärderingar.

DAC intar en särställning bland de organisationer som nämns i tabellen. Organisationen publicerar regelbundet "peer reviews" över biståndsverksamheten inom olika länder. Dessa kan knappast definieras som utvärderingar utan är kvalificerade bedömningar. De baseras på litteraturstudier men framför allt på diskussioner i det berörda landet och på fältbesök. Tanken med översynerna är att tjänstemän/kollegor från ett land, tillsammans med personal från DAC-sekretariatet, skall bedöma biståndet inom ett annat land. Våra intervjuer visar att de här genomgångarna framför allt görs för att främja, dvs. för att länderna genom processen skall utveckla sitt eget bistånd. Därför är tonen diplomatisk och "peer reviews" kan knappast tjäna som en oberoende "kontrollbedömning" av biståndet, speciellt inte av dess effekter.

Revisions- och stabsorganen RRV, Riksdagens Revisorer och Statskontoret är totalt sett ganska inaktiva inom biståndsområdet. Organisationerna fokuserar framför allt på den interna effektiviteten (planering etc.). ESO har under sin tjugoföråriga historia producerat rapporter om alla sektorer utom biståndssektorn. ESOs sekretariat anger att orsaken till bristen på rapporter är att det är svårt att hitta initierade författare som samtidigt inte är alltför involverade i biståndet. EUs Revisionsrätt, Court of Audit, har mandat att utföra utvärderingar av EU-biståndet, som Sverige bidrar till.

Riksdagen själv, i form av utrikesutskottet, har en mindre utrednings- och utvärderingsverksamhet men den har hittills inte tagit upp biståndsfrågor.

²¹ Vi bortser här från några mindre biståndsmyndigheter.

Det finns även andra aktörer inom utvärderingssystemet. De större frivilligorganisationerna som biståndet kanaliseras genom har som regel egna mindre utvärderingsfunktioner. Utvärderingsverksamhet förekommer såvitt vi vet enbart i begränsad omfattning vid svenska akademiska institutioner eller institut såsom Latinamerikainstitutet och Nordiska Afrikainstitutet. Till sist, omfattningen av utvärderingar som genomförs av organisationer i mottagarländerna är oftast ganska begränsad.

Sett i ett kontrollperspektiv kan massmedia, frivilligorganisationer och vanliga medborgare vara viktiga aktörer genom att delta i den biståndspolitiska debatten. Vår bedömning är att denna debatt för tillfället är ganska lågmäld.

Det går inte att avgöra hur mycket resurser som de olika aktörerna sammanlagt satsar på utvärdering av bistånd. Däremot är det möjligt att göra internationella jämförelser. I Basil Cracknells bok *Evaluating Development Aid* jämförs kostnaderna för utvärderingar med den totala biståndsbudgeten i ett antal länder. Resultaten gäller för slutet av 90-talet och bör p.g.a. olika mätproblem tolkas med försiktighet.

Myndighet	Kostnader för utvärderingar i procent av biståndet
Sida	0,10 %
DFID	0,05 %
NORAD	0,20 %
USAid	0,20 %
EU	0,05 %
Världsbanken	0,05 %

Som tabellen visar ligger Sida i mitten av biståndsorganisationerna.

Insyn och kontroll

Låt oss se till hela "utvärderingssystemet", dvs alla de aktörer som arbetar med utvärdering av bistånd. I ett kontrollperspektiv är en viktig fråga om systemet är optimalt utformat för att möjliggöra bäst möjliga insyn och kontroll, speciellt vad gäller biståndets effektivitet.

Sammantaget pekar vår analys på att insynen i biståndet är liten (transparency). Det finns en grupp personer som i teori och praktik har mycket goda kunskaper om bistånd men allmänhet och massmedia i Sverige vet ganska lite och har aldrig sett ett biståndsprojekt i verkligheten. Det är dessutom svårt att ställa någon till svars för vad som åstadkoms av det svenska biståndet (accountability).

En intressant följdfråga är om utvärderingarna på olika nivåer, från Riksdag ner till genomföraren av projektet, kompletterar varandra på ett effektivt sätt eller om vissa typer av utvärderingar fattas på en nivå alternativt inte borde utföras på en annan. Förutom vad gäller uppdelningen i effektivitet respektive processer har vi inte analyserat utvärderingarnas fokus och därmed kan vi inte uttala oss i frågan. Icke desto mindre bör den ställas.

En angränsande fråga är hur stor benägenheten inom biståndsorganisationerna är att ta till sig synpunkter från utvärderingar. Vår bild är att det finns en klyfta mellan "biståndsvärlden" och övriga samhället. Tillsammans med det faktum att "biståndsvärlden" är relativt sluten gör detta att den enligt vår bedömning har svårt att ta till sig synpunkter från utomstående.

12.2.2. Utvärderingskapaciteten i framtiden

För närvarande håller ett antal organisatoriska förändringar som berör utvärdering av biståndet på att genomföras i Sverige.

Riksdagen har beslutat att en ny revisionsmyndighet under Riksdagen, med ett samlat ansvar för den statliga externa revisionen, skall bildas under första halvåret 2003. Beslutet medför att Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket läggs ned. Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till författningsreglering om Riksrevisionen och dess verksamhet. Vidare har regeringen tillsatt en särskild utredare som ansvarar för bildandet av Riksrevisionen. I dagsläget är det inte möjligt att klargöra vilken roll den nya revisionsmyndigheten kommer att spela för utvärdering/revision av biståndets effektivitet. Det går inte heller att veta hur starkt den nya myndigheten kommer att prioritera just bistånd eller biståndets effektivitet.

Den nya myndigheten bildas med INTOSAI²² regler och standards som förebild och det bör kunna sägas något om dess inriktning. Vi kan därför förmoda att "oberoende" starkt kommer att poängteras. Riksdagsmännens möjligheter att personligen påverka valet av revisionsobjekt kommer troligen att bli mindre än idag och myndigheten kommer inte att få ta speciella uppdrag, t.ex. för att utvärdera biståndets effektivitet.

²² INTOSAI, International Organisation of Supreme Audit Institutions, är den internationella sammanslutningen av nationella revisionsorgan.

Bildandet av den nya revisionsmyndigheten betyder att förutsättningarna för regeringen att få stöd med att kunna fullgöra sina grundlagsenliga skyldigheter att styra och övervaka den statliga förvaltningen förändras. För närvarande bereds frågan om hur regeringen skall uppfylla sina åtaganden i denna del av Finansdepartementet. Under våra intervjuer har vi tagit del av flera tänkbara lösningar. En sådan är att Statskontoret tillförs nya resurser, en annan att ett helt nytt utvärderingsverk bildas. En tredje lösning, som inte motsäger de andra, är att resurser satsas på att stärka departementens analyskapacitet och att departementen, med inspiration från bl.a. Danmark, får en tydligare roll av verksamhetscontrollers.

Under de senaste åren har regeringen etablerat utvärderingsinstitut inom ett antal politikområden, bl.a. inom de arbetsmarknads och närings/regional-politiska områdena. Om denna trend håller i sig och nya utvärderingsinstitut etableras kan det leda till att utvärderingskompetensen höjs i Sverige, att kapacitetsbrist på utvärderare uppstår och för biståndets del att efterfrågan på ett institut ökar.

SINOVAs bedömning

Analysen av behov och kapacitet för utvärdering har visat följande. Det finns ett artikulert behov av utvärderingar av biståndets effektivitet men det är svårt att exakt definiera hur detta behov ser ut. Behoven skiljer sig också mellan olika aktörer, Riksdagens behov är t.ex. inte desamma som UD:s. Behoven kan i praktiken skilja sig på olika sätt, t.ex. vad gäller inriktning på land, sektor eller tema. Avvägningen mellan kvalitet och kostnad, dvs. hur mycket det är värt att få korrekta utvärderingsresultat, skiljer sig säkert också för de olika aktörerna.

Som vi visar i avsnitt 12.2.3. och i bilaga 6 är det svårt att utvärdera biståndets effektivitet. Ökade satsningar på sektorstöd och på givarsamverkan är två faktorer som talar för behovet av mer systematik och utvecklad metodik (som bättre täcker in den ökade bredden och komplexiteten) i utvärderingarna. Trots detta kan värdet av den här typen av utvärderingar komma att minska. Det finns med andra ord en risk för en övertro på möjligheterna att värdera effekterna av biståndet.

I dagsläget görs inga externa utvärderingar av biståndets effektivitet och det är oklart i vad mån den nya revisionsmyndigheten kommer att prioritera detta område.

Vår analys visar också på ett antal faktorer som kommer att påverka förutsättningarna för utvärdering i framtiden. De viktigaste är:

- ◆ Stark inriktning på utvärdering i allmänhet – en trend som kan brytas
- ◆ Utveckling mot ökat sektorstöd
- ◆ Utveckling mot ökat multilateralt bistånd
- ◆ Breddning av politikområdet
- ◆ Nytt revisionsorgan under Riksdagen
- ◆ Tendens mot självständiga utvärderingsmyndigheter

13. Utvärdering inom andra sektorer och länder

I detta kapitel jämför vi utvärderingsverksamheten inom biståndssektorn i Sverige med den inom andra svenska sektorer och den i andra länder. Liksom för kapitel 12 baseras analysen på begrepp som presenteras i bilaga 6.

13.1. Utbildningssektorn²³

Utbildningssektorn liknar biståndsområdet på ett speciellt sätt. Inom båda områdena ligger ansvaret för att genomföra själva verksamheten på andra aktörer än de statliga. Huvudansvaret för skolan vilar på kommunerna och de fristående skolorna medan huvudansvaret för att genomföra biståndsverksamheten vilar på mottagarländer och medverkande konsultorganisationer.

Inom utbildningssektorn finns, liksom inom biståndet, ett 1-1-förhållande med ett departement, Utbildningsdepartementet, och en dominerande myndighet, Skolverket. Utbildningsdepartementet har små analys- och utvärderingsresurser medan Skolverkets resurser är stora.

Utvärdering finns även längre ner i skolsystemet. Enligt skollagen är kommunerna skyldiga att utvärdera sin verksamhet och redovisa uppnådda resultat såväl för hela kommunen som för varje enskild skola.

När Skolöverstyrelsen ombildades till Skolverket i början av 90-talet fick det nya verket en tydligare inriktning mot kontroll. Fortfarande har dock Skolverket kvar ett antal utvecklingsuppgifter, t.ex. utveckling av läroplaner och stöd till kommuner.

Skolverkets kontrollfunktioner²⁴ kan indelas i :

- ◆ Utvärdering
- ◆ Uppföljning
- ◆ Tillsyn
- ◆ Inspektion

Ansvaret för utvärderingsverksamheten vilar på utvärderingsenheten med 20 anställda. En stor del av utvärderingsarbetet utförs av de anställda själva medan en mindre del läggs ut på konsulter. Utvärderingarna rör t.ex. "tillståndet" (t.ex. hur stor andel av eleverna som kan läsa), styrningen av skolan samt attityderna till skolan. Utvärderingar som rör effekterna av just Skolverkets insatser är ovanliga. Skolverket samarbetar ofta med andra

²³ Vi bortser här från den högre utbildningen och de myndigheter som finns inom denna.

²⁴ För definitioner se bilaga 6.1.2.

europiska länders skolverk kring utvärderingar men verket utför inga uppdrag som går ut på att utvärdera utbildningsprojekt i u-länder.

Uppföljningsavdelningen presenterar löpande statistik om utbildning. Den rör såväl kostnader som prestationer men även effekter i form av testresultat mm. Från och med september i år ligger en stor del av den här statistiken på Internet. Det gör det enkelt för skolans intressenter att använda statistiken för t.ex. forskning och utvärderingar.

Inom utbildningsområdet finns en gammal tradition av utvärdering, som går tillbaka till 1950-talet, och idag finns ett antal forskargrupper som är speciellt fokuserade på utvärdering. Skolverket har en nära koppling till forskningen och den akademiska världen. Det gäller såväl utvärdering som utveckling av nya policydokument, t.ex. läroplaner. En symbol för denna koppling är verkets generaldirektörer. De två generaldirektörer som varit eller för närvarande är chef för Skolverket är båda professorer i pedagogik.

Utbildningsdepartementet har små egna utvärderingsresurser men använder ofta parlamentariska kommittéer för att belysa och utveckla olika frågor. Eftersom kommittébetänkandena vanligen resmissbehandlas betyder det att departementet automatiskt får in synpunkter från olika intressenter: den akademiska världen, organisationsvärlden etc. Departementet är också en stor beställare av egna utvärderingar.

Riksdagens Revisorer liksom regeringens eget kontrollorgan Riksrevisionsverket är aktiva inom utbildningsområdet. Framför allt har revisionerna gällt styrning av utbildning men det finns också revisionsrapporter som granskar effekter.

För några år sedan gjorde regeringen en stor satsning på utbildning av lågutbildade, det s.k. Kunskapslyftet. Ansvaret för detta projekt låg till en början på en kommitté, Kunskapslyftskommittén. För genomförandet av satsningen svarade en delegation med säte inom utbildningsdepartementet. Utvärderingen av Kunskapslyftet låg kvar på kommittén som på så vis delvis kom att utvärdera departementets eget arbete.

”Skolan” är ett område med många intressenter och mycket uppmärksammat i debatten. Viktiga intressenter är massmedia, lärarförbunden men även den vanlige medborgaren är aktiv i skoldebatten.

Insyn

Sammantaget bedömer vi att insynen i skolans verksamhet är stor. Den beror framför allt på det stora antalet aktiva aktörer och den intensiva debatten om skolan, som är vida mer intensiv än den inom t.ex. biståndsområdet.

13. 2. Arbetsmarknadssektorn

Arbetsmarknadssektorn kännetecknas av ett 1-2-förhållande. Näringsdepartementet är ansvarigt departement och under sig har departementet två²⁵ stora myndigheter som arbetar med arbetsmarknadsfrågor.

AMS (Arbetsmarknadsstyrelsen) är den operativa myndigheten och som operativ enhet helt dominerande. Förutom AMS finns inom sektorn ett utvärderingsinstitut, IFAU (Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering).

Näringsdepartementet har en analysenhet på ca 15 personer som täcker hela Näringsdepartementets verksamhetsområde. Verksamheten liknar den vid UDs policyenhet, möjligen med tydligare inriktning mot att producera utredningar och mindre mot att utveckla policies. Enheten gör inga egna utvärderingar.

IFAU bildades 1997 som en utlöpare av EFA (Expertgruppen för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering). Tanken med institutet var att få en stabilare forskarmiljö för att långsiktigt kunna bygga upp kompetens. Därför förlades institutet till Uppsala där universitetet sedan tidigare hade en mycket god forskningsmiljö inom arbetsmarknadsområdet.

Institutet har idag ca 20 forskare, gästforskare och personer tillfälligt knutna till institutet. En del av dem har sin bostadstjänst som forskare vid Uppsala Universitet och de flesta är nationalekonomer.

Institutet är inriktat på kontrollutvärdering. Förutom forskning arbetar institutet med att sprida sina forskningsresultat, bygga upp ett bibliotek av utvärderingsstudier och göra data lättillgängliga för forskare.

IFAU's utvärderingar fokuserar på effekterna av olika arbetsmarknadsinitiativ medan de i mindre omfattning tar upp den (inre) effektiviteten i arbetsmarknadssystemet. IFAU har hittills inte tagit några uppdrag som gäller utvärdering av arbetsmarknadspolitik i u-länderna.

Forskare är vanligen inte så intresserade av utvärdering. Det som gör att IFAU tror sig om att kunna attrahera forskare och då även internationella forskare är dels närheten till Uppsala universitet och dess arbetsmarknadsforskning, dels den unika tillgången till statistik om den svenska arbetsmarknaden. Genom denna kan forskarna applicera sina teorier på empiriskt material och basera utvärderingarna på experimentella upplägg i form av kontrollgrupper etc.

²⁵ Arbetslivsinstitutet arbetar inte med utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och lämnas därför utanför denna analys.

IFAU leds av en styrelse, som framför allt består av forskare. Ordföranden kommer från forskningsvärlden men Närings- och Finansdepartementet är representerat med vardera en person.

Enligt chefen för institutet är oberoende ett nyckelord för IFAUs verksamhet. Oberoendet garanteras bl.a. av styrelsens sammansättning och höga status och av att budgeten ges som en rambudget. Institutet väljer själv sina frågeställningar och metoder och bestämmer självt hur och när resultaten skall publiceras. Institutet har ett fåtal uppdrag via regeringens regleringsbrev och kan ta uppdrag från andra departement mot extra ersättning. Betoningen på ett oberoende utvärderingsinstitut påverkar förhållandet till departementet på olika sätt. Institutets chef fungerar t.ex. inte som departementets rådgivare i arbetsmarknadsfrågor.

AMS har en egen uppföljnings- och utredningsavdelning. Den sysslar huvudsakligen med löpande uppföljningar av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i landet. Verket har inget uppdrag av regeringen att utvärdera men en liten del av avdelningen ansvarar för att initiera och utföra särskilda studier och utvärderingar. En annan av AMS uppgifter är att utveckla en databas med arbetsmarknadsstatistik, som bl.a. IFAU kan använda för sina analyser och utvärderingar.

Liksom vad gäller utbildningsfrågor är revisionsorganen, RRV och Riksdagens Revisorer, aktiva inom arbetsmarknadsområdet.

Det finns ytterligare ett antal stora aktörer i den arbetsmarknadspolitiska debatten, framför allt fackföreningar och massmedia. Förutom IFAU och Uppsala Universitet finns flera liknande forskningsmiljöer, bl.a. Socialforskningsinstitutet och Växjö Universitet.

Insyn

Insynen i arbetsmarknadspolitiken bygger dels på IFAUs utvärderingar, som betonar effektivitetsaspekten men lika mycket på andra aktörer.

Liknande institut som IFAU

Inom näringsdepartementets område finns ett antal nybildade sektorinstitut med liknande uppgifter som IFAU. De viktigaste är ITPS (Institutet för Tillväxtpolitiska Studier) som verkar inom det närings- och regionalpolitiska området och SIKÄ (Statens Institut för Kommunikationsanalys) inom kommunikationsområdet. Deras uppgifter är något annorlunda än IFAUs. Båda instituten sysslar med utvärdering men ITPS skall dessutom arbeta med omvärldsanalys²⁶.

²⁶ I bilaga 7 jämför vi instruktioner/mandat för ett antal utvärderingsorgan: institut, expertgrupper och kommittéer.

13.3. Finansdepartementet – ESO²⁷

ESO sorterar under Finansdepartementet. Departementet i sig är en stab med stora analysresurser och har, vad gäller analyskapacitet, ingen motsvarighet bland fackdepartementen. Departementet har under sig ett antal myndigheter och organisationer med analysfunktioner. De har olika inriktning och funktioner. De viktigaste av dessa är revisionsmyndigheten Riksrevisionsverket (RRV), prognosmakaren Konjunkturinstitut, systemutvecklaren Ekonomistyrningsverket (ESV), "fritänkaren" ESO (Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi) samt rådgivaren Ekonomiska Rådet.

ESO är en expertgrupp precis som EGDIs och har verkat i tjugo år. ESOs mandat går ut på att med beslutsfattare, politiker och massmedia som främsta målgrupper:

- ♦ granska effektiviteten i den offentliga sektorn (stat, kommun, landsting)
- ♦ sprida resultaten till den offentliga debatten

ESO ser sig inte som revisorer utan är mer intresserad av att ifrågasätta givna mönster och "policies". ESO vill göra det som "andra inte gör". Man vill "slakta heliga kor" och gärna göra skuggutredningar till parlamentariska utredningar.

ESO har en styrelse som utses av Finansdepartementet. Den nuvarande ordföranden är generalsekreterare i Svenska Kyrkan och i övrigt består styrelsen av forskare i ekonomi, den svenske ministern vid OECD samt Finansdepartementets budgetchef. Styrelsen beslutar liksom EGDIs expertgrupp, om att sätta igång och godkänna studier. ESO har också en referensgrupp knuten till varje projekt. Sekretariatet består av tre personer, varav en är journalist. Författarna är framför allt nationalekonomer och företagsekonomer men på sistone har även statsvetare anlits.

Huvuddelen av de rapporter som ESO producerar är utvärderingar. Utvärderingarna rör både det inre arbetet som den yttre effektiviteten och kan med den indelning vi använder i bilaga 6.5. karakteriseras som fritänkande.

Viktigt för ESO är att budskapet kommer ut och man ägnar mycket tid till att få rapporterna läsliga och via presskonferenser, debattartiklar mm marknadsföra sitt budskap.

²⁷ ESOs verksamhet jämförs i kapitel 8.2. med EGDIs och här presenteras därför enbart en sammanfattning av det avsnittet.

13.4. Utvecklingsamarbete i Norge

UD och NORAD

Utvecklingsamarbetet i Norge är organiserat utifrån en 1-1-relation. Utrikesdepartementet (UD) är ansvarigt departement och NORAD är ansvarig myndighet. NORAD var länge en del av UD men i linje med regeringens förvaltningspolitik bröt man i början av 90-talet ut NORAD ur departementet och skapade en självständig myndighet.

Ansvarsförhållandena mellan UD och NORAD är klarare och mer hierarkiska jämfört med de mellan svenska UD och Sida. Det gäller såväl för utvärderingsverksamheten som för policyarbetet.

Norska UD har en utvärderingsenhet, som arbetar på ungefär samma sätt och med ungefär lika många anställda som Sida/UTV. Liksom Sida arbetar norska UD med övergripande utvärderingar kring olika teman och med inriktning mot att bedöma biståndets effektivitet. Samtliga utvärderingar genomförs av utomstående konsulter.

Skillnaden gentemot Sida är, förutom den organisatoriska tillhörigheten, att norska UD har till uppgift att utvärdera all UD:s verksamhet, även handels- och fredsfrågor. På det här sättet kan man sätta in biståndet i ett utvecklingspolitiskt sammanhang. Norska UD utvärderar också NORAD.

UD:s utvärderingsprogram fastställs av de berörda statsråden men även stortinget kan indirekt påverka programmet, antingen via beslut om budgetpropositionen eller vid utvärderingsenhetens årliga redogörelse för den politiska ledningen, där frågor kan väckas. Det finns idag inga speciella rutiner för att motverka att politikerna gör taktik av utvärderingsarbetet. UD funderar därför på att etablera ett rådgivande organ av forskare som ska säkerställa oberoende och kvalitet.

NORAD arbetar med "genomgångar". Ansvariga för dessa är myndighetens sektoravdelningar. Genomgångarna kallas inte för utvärderingar. Men motsvarar dock till innehållet ungefär de utvärderingar som Sidans ämnesavdelningar är ansvariga för. Utvärderingarna fokuserar på enskilda projekt och genomförs ofta efter halva projekttiden. Den samordning av sektorbyråernas utvärderingsverksamhet som finns i Sida via UTV existerar inte inom NORAD.

Sammantaget skiljer sig UD:s och NORAD:s utvärderingar/genomgångar på flera sätt. UD:s är mer övergripande medan NORAD:s är fokuserade på enskilda projekt. UD:s är framför allt kontrollutvärderingar medan NORAD:s är främjandeutvärderingar. Alla UD:s utvärderingar är offentliga medan NORAD:s ofta inte är offentliga utan enbart avsedda för den egna personalen.

Revisions- och stabsmyndigheter

För ca 15 år sedan började Norge att införa resultatstyrning. Idag har man kommit ungefär lika långt som i Sverige och resultatstyrningen har ungefär samma status som i vårt land. Utvärderingar ingår som en viktig del av resultatstyrningen i Norge. I det norska økonomireglementet anges t.ex. att varje departement måste ägna sig åt utvärdering och sluta långsiktiga avtal med institutioner för att säkerställa att utvärderingarna kommer till stånd. Eftersom UD av "fri vilja" arbetar med detta har den här paragrafen i praktiken inte påverkat utformningen av UDs utvärderingar.

Den norska Riksrevisjonen etablerade för knappt 10 år sedan en avdelning för effektivitetsrevision. Verket har hittills genomfört ca fem revisioner inom UDs område, bl.a. av atomsäkerhet i Ryssland och Utbildningsprojekt inom multilateralt bistånd. Enligt chefen för effektivitetsrevisionen är tanken att myndigheten även skall bedöma effekter av bistånd och det finns redan några exempel på det.

Stabsmyndigheterna omfattar också Statskonsult, som kan liknas vid svenska Statskontoret, och arbetar på uppdrag från departementen. Främst sysslar man med utvärderingar och organisationsöversyner. Till exempel har Statskonsult analyserat ansvarsförhållandet mellan UD och NORAD.

Institut

Norsk forskning domineras av sektorinstituten och flera är aktiva inom UDs område, bl.a. Fackföreningsrörelsens institut Fafo (Instituttet for anvendte internasjonale studier), PRIO (International Peace Research Institute), NUPI (Norsk Utrikespolitisk Institutt) och framför allt CMI (Chr. Michelsen instituttet) i Bergen.

CMI är över 70 år gammalt och det äldsta privata institutet i Norge. Det styrs av en styrelse bestående av främst forskare. Finansieringen sker framför allt via statliga bidrag som kanaliseras från UD över det Norska Forskningsrådet samt via arvoden för speciella uppdrag. Forskningsrådet godkänner alla institutens forskningsprogram, administrerar utbetalningar samt utvärderar instituten. CMI har idag ca 70 anställda, varav 40 forskare, och en omsättning på ca 40 M NOK.

CMI arbetar med forskning, utbildning samt konsultuppdrag. Prioriteringen av uppgifterna har varierat genom åren. Under början av 90-talet liknade CMI nästan en vanlig konsultfirma men idag prioriteras forskningen betydligt högre. Forskningen baseras på ett antal forskningsprogram, bl.a. om Human Rights och Democratisation. Inom forskningsprogrammen finns ett antal projekt och delprogram. I övrigt är forskningen starkt länderorienterad. CMI har inte haft något forskningsprogram om bistånd på mycket lång tid. Arbetet med att utvärdera bistånd sker alltså inte inom ramen för forskningsprogram utan i form av specifika uppdrag, där institutet agerar som konsult.

Uppdragen gäller såväl policyfrågor som utvärderingar. Den allra största delen av uppdragen, speciellt inom policyområdet, kommer från NORAD och

UD. Policyuppdragen gäller allt från att skriva policyrapporter till att delta i UD/NORADs delegationer. CMI har också många uppdrag från utländska biståndsmyndigheter. Bland annat hade man ansvaret för Sidas utvärdering av Bai-Bang-projektet i Vietnam.

Norge har, liksom Sverige, inga riktigt stora konsultföretag som är inriktade på bistånd. Trots detta är konkurrensen om uppdrag från t.ex. UD enligt våra intervjupersoner på CMI stark. Detta beror bl.a. på ett ökat intresse från stora universitet i USA.

Satsningen på såväl policyfrågor som utvärdering medför att även den enskilde forskaren ofta får arbeta med båda typerna av verksamhet, ibland för samma uppdragsgivare. Detta betyder att forskaren kan få dubbla roller (främjare/granskare), men det finns idag inga skriftliga regler för hur han/hon skall agera i känsliga situationer.

CMI har ingen särskild internutbildning i utvärdering för forskarna.

Övriga aktörer

Det är svårt att på ett rättvisande sätt jämföra Sverige och Norge vad gäller t.ex. intresset från massmedia och frivilligorganisationer men vår uppfattning är att situationen liknar i det stora hela den i Sverige. Även intresset för utvärdering från Stortingets sida verkar vara detsamma som gäller för den svenska Riksdagen.

Insyn

I Sverige finns ingen egentlig extern utvärdering av biståndets effektivitet medan i Norge UD är ansvarigt för den här typen av utvärderingar. Dessa gränisar dock till egenutvärderingar eftersom UD själv är aktivt i utformningen av biståndspolitik. Även med UD som uppdragsgivare finns möjligheten att utvärderingarna påverkas av politiska hänsyn. Det finns i övrigt en mindre öppenhet för att publicera utvärderingsresultat i Norge än i Sverige och det beror på speciellt på att NORADs projektutvärderingar anses vara interna.

Sammanfattningsvis är frågan vilket utvärderingssystem som bäst möjliggör insyn och möjlighet för politikerna att bedöma biståndets effektivitet svår att besvara.

13. 5. Utvecklingssamarbetet i Storbritannien

Storbritannien har inga myndigheter i svensk betydelse och vår 1-1-relation har därför ingen motsvarighet. DFID (Department for International Development) motsvarar med andra ord såväl UDs biståndsavdelningar som Sida.

Modernising Government

Labourregeringen har satsat stort på ett program för att utveckla den offentliga sektorn: Modernising Government. Initiativet har ett starkt fokus på resultatstyrning. Varje departement styrs av ett Public Service Agreement med detaljerade mål för verksamheten. Dessutom preciseras speciella mått för den inre verksamheten. De fastställs i en överenskommelse mellan Finansdepartementet och fackdepartementet. Inriktningen är starkt kvantitativ och fokuserar på effekter. Storbritanniens bristande tradition av öppenhet gäller inte för den här typen av information utan här gäller istället motsatsen – resultaten publiceras öppet och offensivt. För biståndets del ligger fokus på de tio största mottagarländerna och omfattar t.ex. framtida "tillstånd" i dessa, t.ex. vad gäller läskunnighet.

DFIDs utvärderingsenhet

DFID har en utvärderingsenhet med sex anställda. I likhet med Sida/UTV arbetar DFIDs utvärderingsenhet framför allt med större utvärderingsteman. På sistone har enheten dock, möjligen till följd av Modernising Government, börjat producera snabba rapporter utifrån aktuella frågor (de kallas officiellt "fast and focused" men av belackare "quick and dirty").

Som en följd av Modernising Government har utvärderingsenhetens verksamhet börjat förskjutas något mot resultatstyrning och enheten är t.ex. ansvarig för att utveckla performance indicators för DFID. Det här är en tendens som återkommer i flera DAC-länder, bl.a. USA.

Storbritannien har en tradition av kontroll och accountability, som bl.a. kommer från revisionen. Det här synsättet finns även representerat inom DFID, där tonvikten på kontrollutvärderingar fram till idag har varit uttalad. Främjandesynsättet har dock, enligt våra intervjupersoner, vunnit mer och mer terräng.

Utvärderingsenheten rapporterar till en speciell kommitté inom DFID och inte till högsta ledningen. Det gör att frågan om dess oberoende är ett känsligt och som det verkar ofta debatterat ämne.

Varje år rapporterar DFID till en parlamentarisk kommitté, International Development Committee. DFID håller på att utveckla en "Development Effectiveness Report" som tydligare skall fokusera på resultaten av biståndet och bygga på DFIDs "performance indicators". För att klara detta arbetar DFID med att utveckla uppföljningssystem för att aggregera resultatdata från olika projekt och t.ex. kunna rapportera hur stor andel av projekten som ligger i fas med planen etc.

Finansdepartementet

Finansdepartementet är kärnan i moderniseringsarbetet speciellt vad gäller resultatstyrning och arbetet med Public Service Agreements. Här finns två intressanta skillnader gentemot Sverige. För det första genomsyrar Modernising Government-initiativet all statlig verksamhet och det finns idag inte någon svensk motsvarighet till detta. För det andra är utvecklingsarbetet inom resultatstyrningen mer centraliserat än i Sverige. Decentraliseringen i Sverige gör att karaktären på de mål som formuleras i svenska regleringsbrev skiljer sig avsevärt mellan olika utgiftsområden. I Storbritannien, däremot, är Finansdepartementet den sammanhållande länken i detta arbete, något som gör att målformuleringarna blir mer enhetliga och styrningen därmed kraftfullare.

En av uppgifterna för ett Finansdepartement är att syna fackdepartementens mål och policies. I Storbritannien gör man detta genom det som kallas "Evidence Based Papers", vilka finns tillgängliga på Internet. Inom Cabinet finns också en grupp, Performance Innovation Group, som har till uppgift att "ta nya grepp" på olika politikområden. Gruppen har även skrivit rapporter om bistånd.

Revisionsmyndigheter

NAO (National Audit Office), motsvarigheten till Riksdagens Revisorer/RRV, sorterar under Parlamentet. NAO arbetar med finansiell och effektivitetsrevision på liknande sätt som RRV. De revisioner NAO genomfört av DFID rör främst den s.k. (inre) effektiviteten, dvs. interna processer, och mindre biståndets (yttre) effektivitet. NAO rapporterar till Public Accounts Committee, som är parlamentets revisionskommitté och som sådan en mäktig aktör.

Institut

Det finns ca 15 stora institut och universitetsinstitutioner i Storbritannien, vilka arbetar med utvecklingsfrågor. Landet har också ett stort antal fristående think-tanks, av vilka några förekommer i den biståndspolitiska debatten. Det betyder att DFID på ett helt annat sätt än Sida och UD i sina kontakter med forskningsvärlden kan välja mellan olika nationella institut. Det innebär samtidigt att insynen i biståndet ökar. Till de största instituten hör ODI (Overseas Development Institute) i London, som vi besökte.

ODI är ca 40 år gammalt, har ungefär 40 forskare och finansieras till 60 procent av DFID. Finansieringen sker framför allt via bidrag till forskare från

u-länderna och som arbetar vid institutet. ODI leds av en styrelse bestående av framför allt forskare men även av lekmän.

ODI ska enligt sitt "mission statement" vara:

"the leading independent think tank on international and humanitarian issues. Our mission is to inspire and inform policy and practice which lead to the reduction of poverty, the alleviation of suffering and the achievement of sustainable livelihoods in developing countries. We do this by locking together high-quality applied research, practical policy advice and policy focussed dissemination and debate. We work with partners in the public and private sectors, in both developing and developed countries."

Verksamheten är grupperad i fem områden:

- ◆ International Economic Development
- ◆ Rural Policy and Environment
- ◆ Forest Policy and Environment
- ◆ Poverty and Public Policy
- ◆ Humanitarian Policy.

Framför allt rör ODIs studier utvecklingsområdet men institutet tar upp även freds och handelsfrågor.

ODI sysslar såväl med forskning, policyarbete som med att på uppdrag skriva utvärderingsrapporter. Institutet publicerar rapporter, två tidningar och håller i tre professionella nätverk.

Det finns olika uppfattningar inom ODI om huruvida institutet skall vara en renodlad forskningsinstitution eller en blandning av forskningsinstitution och konsultföretag som t.ex. arbetar med utvärderingar. Våra intervjupersoner ansåg att det är bra för forskarna att då och då delta i utvärderingar, eftersom det är ett enkelt sätt att få "kontakt med verkligheten". Men de ansåg också att arbetet med utvärderingar inte får ta alltför mycket tid och att utvärdering inte får bli ett prioriterat område. Med andra ord, när det gäller utvärdering arbetar institutet mer som ett privat konsultföretag.

ODI har ingen speciell internutbildning i utvärdering för forskarna.

Övriga aktörer

Storbritannien har flera stora frivilligorganisationer, t.ex. Oxfam, som är aktiva inom biståndsområdet. Flera av dessa har egna policyavdelningar och deltar aktivt i den biståndspolitiska debatten.

Insyn

Kontroll och accountability är viktiga element i det brittiska utvärderingssystemet. Det är framför allt det stora antalet aktiva aktörer i

systemet som möjliggör insyn i biståndspolitik. Trots detta finns det ingen egentlig extern utvärdering av biståndets effektivitet.

13.6. Sammanfattning

Sammanfattningsvis har vi iakttagit ett antal intressanta likheter och skillnader mellan de presenterade utvärderingssystemen och de organisationer som ingår i dem. Iakttagelserna bygger visserligen bara på några få sektorer och länder. Vi har emellertid också gått igenom litteratur som jämför olika utvärderingssystem och informerat oss om generella utvecklingstendenser via DAC. Slutsatsen är att de iakttagelser som vi presenterar relativt väl representerar de allmänna utvecklingstendenser inom området utvärdering av bistånd.

Sammanhanget

Antalet aktörer varierar mellan de olika sektorerna och deras inbördes roller ser olika ut. Sammanhanget, där utvärderingsverksamheten förekommer, är avgörande för vilken roll utvärderingar kan spela. Den starka brittiska satsningen på utveckling av den offentliga sektorn kombinerad med en prioritering av resultatstyrning kan t.ex. medföra att utvärderingarnas roll tonas ned.

I vissa fall spelar etablerade utvärderingsorganisationer den viktigaste rollen för att garantera insyn och ansvar. I andra fall spelar organisationer som frivilligorganisationer och forskningsinstitut en minst lika avgörande roll.

Syfte

Syftet med utvärderingarna är för flertalet myndigheter främjande (t.ex. Sida, NORAD) medan syftet för andra (t.ex. IFAU, Skolverket) liksom för revisionsmyndigheterna framför allt är kontroll.

Fokus

Ett antal utvärderingsorgan fokuserar på interna processer (t.ex. Sidas internrevision och NAO) medan andra utvärderar såväl processer som resultat. Det är enbart inom arbetsmarknadssektorn som det finns en extern utvärdering av effektivitet.

Få utvärderingsorganisationer arbetar sektorövergripande. Det närmaste man kan komma är UD i Norge som utvärderar bistånds-, handels- och fredsfrågor.

Det är få organisationer som ifrågasätter själva målen. En av dem är dock ESO.

Funktioner

De presenterade instituten skiljer sig vad gäller funktioner och inriktning. IFAU arbetar enbart med utvärderingsfrågor medan t.ex. ITPS kombinerar utvärdering med omvärldsanalys.

Inriktning

De presenterade organisationerna representerar olika utvärderingsinriktningar. IFAU anknyter till forskningen, ESO representerar "fritänkaren" medan myndigheternas utvärderingsarbete utgår från ett utrednings-tänkande.

De flesta organisationer har personal med blandad kompetens (t.ex. Skolverket, DFID) medan andra har en mer specialiserad kompetens (t.ex. ekonomer vid IFAU).

Forskning och uppdrag

Av de u-landsinstitut vi besökt arbetar inget med utvärdering som del av den ordinarie forskningen. Istället genomför instituten utvärderingar på uppdragsbasis och konkurrerar då med konsulter på den öppna marknaden.

Styrning

Forskningsinstituten styrs genomgående av styrelser med stark tonvikt på forskare medan t.ex. ESO styrs av en styrelse bestående av såväl forskare som representanter för avnämarna.

Organisering

Kapitlet ger exempel på ett antal olika utvärderingsorganisationer: departement, myndigheter, akademiska institut samt kommittéer och expertgrupper. Vi har också mött två olika relationer mellan departement och myndighet:

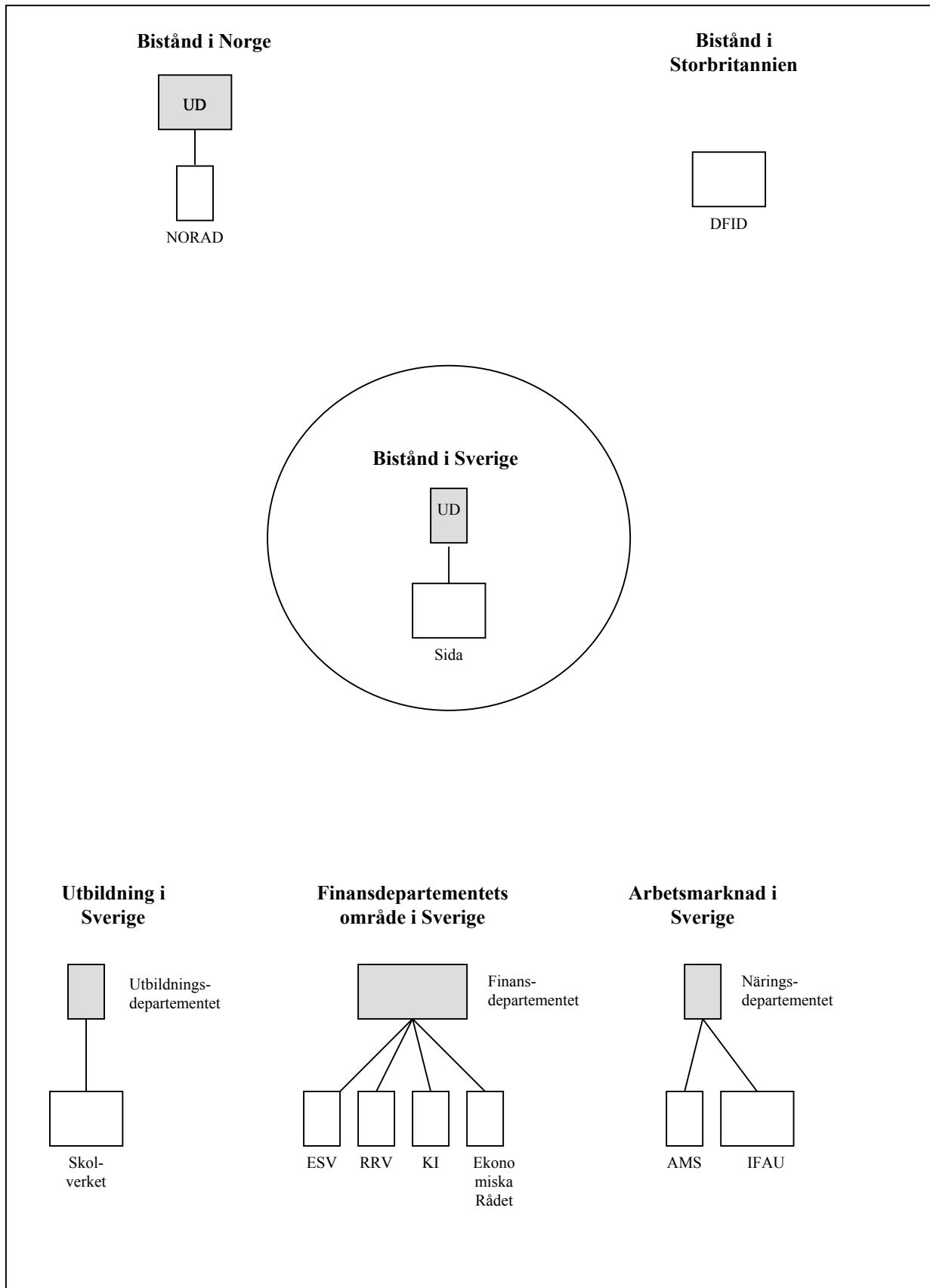
- ◆ Både departement och myndighet utvärderar (Norge)
- ◆ Enbart myndigheten utvärderar (utbildning, svenskt bistånd)

Andra sätt att öka insynen

Organisationerna arbetar också med andra metoder för att förbättra insynen i verksamheten. Här kan nämnas att Skolverket lägger ut en stor del av sina uppföljningsdata på Internet.

Utvärderingskapacitet i olika länder och sektorer

(storleken på boxarna indikerar utvärderingskapacitet)



SINOVAs bedömning

Vår inventering har gett uppslag till en rad utvärderingslösningar. Vi vill gärna kommentera några av dessa alternativ.

Nej till en utvärderingsorganisation inom departementen

Den norska modellen innebär att UD ansvarar för utvärderingar. Vi tror inte att detta är en bra modell för Sverige. Inget departement i Sverige, förutom möjligen Finansdepartementet, har självt egna utvärderingsavdelningar och en av orsakerna till det är att utvärderingarna med den här organisationstypen lätt blir politiskt och ideologiskt belastade.

Frågetecken kring institutstanken

Under våra studier har vi inte träffat på något u-landsinstitut som arbetar med utvärdering av bistånd annat än på ren uppdragsbasis. Däremot finns det flera svenska nyetablerade institut verksamma inom andra sektorer, t.ex. IFAU, som likställer utvärdering med forskning.

Svensk utvecklingsforskning har medvetet inte organiserats i form av specialiserade institut. Tanken har istället varit att det ur professionell synvinkel är en fördel att utvecklingsforskningen knyts till vanliga akademiska institutioner. Det är därför möjligt, men inte självklart, att ett institut är ett effektivt sätt att möta Riksdagens och regeringens krav på utvärdering av biståndets effektivitet. Kapitel 14 tar upp denna fråga närmare.

Ja till breddning av fokus

Norska UD arbetar med ett brett fokus för sina utvärderingar och täcker såväl bistånd som handels- och fredsfrågor. Den här breddningen anser vi allmänt sett kan motverka den tendens till inåtvändhet som vi noterat inom biståndsvärlden.

Ja till bättre uppföljningssystem

Effektiva uppföljningssystem är en viktig förutsättning för bra utvärderingar. Vi anser att de system som nu finns inom arbetsmarknads- och speciellt utbildningssektorn starkt kommer att bidra till en ökad insyn inom de båda sektorerna. Även om förutsättningarna inom biståndet avsevärt skiljer sig från de inom dessa två områden kan liknande åtgärder vidtas även inom biståndssektorn. Vi tror dock inte att det är möjligt att publicera samma typ av uppföljningsdata med motsvarande kvantitet och kvalitet som inom de svenska sektorerna ovan. Om uppföljningsdata över biståndet läggs ut på Internet kommer detta att möjliggöra inte bara för svenska aktörer att använda dessa för forskning och utvärdering. Även målgrupperna i mottagarländerna kommer, i takt med utbyggnaden av Internet, att kunna göra detsamma.

14. Utvärderingsscenariot - förslag

I detta kapitel presenterar vi fyra olika alternativ under rubriken "Utvärdering". Alternativen bygger på de analyser vi gjort i kapitel 12 och 13 samt i bilagorna 6 och 7.

14.1. Utgångspunkter

Våra förslag bygger på förutsättningarna i uppdragsbeskrivningen. De viktigaste är inriktningen mot kontroll av effektiviteten inom såväl det bilaterala som det multilaterala biståndet. Målgruppen är framför allt Riksdag och regering, dvs. UD.

I tabellen redovisar vi tänkbara alternativa aspekter av en utvärderingsfunktion. Tabellen innehåller också referenser till olika kapitel och bilagor, där vi mer principiellt berör respektive aspekt.

Utifrån tabellen är det möjligt att definiera en rad olika utvärderingsfunktioner. Vi har valt ut fyra alternativ som vi anser uppfyller de krav som ställs i uppdragsbeskrivningen och som vi uppfattar kan tillfredsställa Riksdagens och regeringens behov.

De fyra alternativen representerar utvärdering enligt traditioner från²⁸:

- ◆ Fritänkande (alternativ A)
- ◆ Utredning (delvis alternativ B)
- ◆ Forskning (alternativ C, D, delvis B)

ESO är ett exempel på fritänkande. Det finns ett antal exempel på utvärderingsverksamhet enligt utredningstraditionen (t.ex. DFID) men vi har inte själva träffat på några exempel på forskningsinstitut som är fokuserade på att utvärdera bistånd.

²⁸ För en diskussion om de tre traditionerna se bilaga 6.5.

Tänkbara karakteristiska för en utvärderingsfunktion

Aspekt	Alternativa utformningar	Referens
Syfte	* Kontrollutvärdering	Uppdragsbeskrivning
Målgrupp	* Riksdagen, UD	Uppdragsbeskrivning
Fokus	* Land, sektor eller tema * Enbart bistånd eller hela UD:s verksamhet * Sverige eller benchmarking med andra länder * Bilateral och multilateral verksamhet	Bilaga 6.4. 13.4 (norska UD) Bilaga 6.4. Uppdragsbeskrivning
Inriktning	* Effektivitet eller analys av själva målen	Bilaga 6.4.
Tänkbara funktioner	* Utvärdering * Omvärldsorientering * Allmän analysverksamhet	13.2., 13.7, Bilaga 7 " "
Tänkbara delfunktioner inom utvärdering	* Utvärdering * Spridning av utvärderingsresultat * Ansvar för referensbibliotek * Ansvar för nätverk kring utvärdering * Metodutveckling	13.2., 13.7, Bilaga 7 " " " "
Ansats	* Forskning eller Utredning eller Fritänkande	Bilaga 6.5.
Beständighet	* Permanenta organisationer * Temporära organisationer	14.2. "
Organisationsform	* Kommitté * Expertgrupp * Myndighet * Forskningsfakultet * Forskningsinstitut * Svensk kontra internationell organisation	Bilaga 6.8. " " " " "
Bas	* Nationell/ internationell organisatorisk bas	14.2.
Styrning	* Lekmannastyrning eller expertstyrning	13.3, 13.7. "
Garantier för oberoende	* Organisatorisk ställning * Tillsättning/avsättning av chefer * Personalens kompetens, integritet mm * Personalomsättning * Finansiering * Etiska regler * Möjlighet att beställa rapporter	Bilaga 6.3. " " " " " "
Kompetens	* Generalister eller specialister * Tvärvetenskap eller ej	Bilaga 6.5. och 6.6. "
Riksdagens påverkan	* Som enskild Riksdagsman, via Utrikesutskottet alternativt inga möjligheter	Bilaga 6.3.

Speciella frågeställningar i uppdragsbeskrivningen

Uppdragsbeskrivningen omfattar tre specifika frågor:

- På vilket sätt skall kravet att utvärderingsverksamheten skall befinna sig "utanför biståndsförvaltningen" tillgodoses? Organisation, ev. politisk koppling etc.
- I vilka former skall resultat från den stärkta utvärderingsverksamheten föras in i policyutveckling och biståndsverksamhet? Koppling till nuvarande utvärderingsverksamhet inom biståndsförvaltningen?
- Skall utomstående kunna "beställa" utvärderingar, och i så fall efter vilka kriterier?

Frågeställningarna diskuteras i anslutning till varje alternativ.

14.2. Alternativ

Alternativ A: Tillfälliga kommittéer - fritänkare

Detta alternativ har ESO som förebild. En kommitté etableras med tonvikt på att utvärdera bistånd och eventuellt även handels- och fredsfrågor. Syftet är att med hjälp av rapporterna ifrågasätta gällande tankesätt och "slakta heliga kor". Kommitténs mandat bör gälla för mellan två och tre år.

Vi bedömer inte att det är varken möjligt eller önskvärt att bygga upp en utvärderingsverksamhet för bistånd som fungerar på exakt samma sätt som ESO. Detta alternativ bygger därför på tanken att verksamheten inte är permanent utan att UD med jämna mellanrum tillsätter tillfälliga kommittéer med uppgift att utvärdera biståndet.

Motivet till denna konstruktion är följande. Biståndsområdet är jämfört med ESOs mycket mer begränsat. Detta tillsammans med det faktum att kapaciteten att ta till sig kritiska rapporter alltid är begränsad gör att en organisation som likt ESO oavbrutet "slaktar kor" snart skulle visa sig verkningslös. Dessutom finns risk för att den här typen av organisation snabbt inlemmas i det rådande tänkandet och inte blir den organisation som ifrågasätter och "tänker nytt".

Varje kommitté bör styras av en styrelse bestående av representanter för såväl experter som "allmänintresse" och ordföranden bör inte komma från UD. Oberoendet av UD måste i övrigt garanteras med metoder som beskrivs i bilaga 6.3. Styrelsens viktigaste uppgift är att godkänna och beställa utvärderingar. Till sin hjälp skall styrelsen ha ett sekretariat som aktivt kan driva på arbetet.

Kommittén skall framför allt fungera som beställare av rapporter. Dessa bör i form och innehåll likna ESOs. Författarna kan utgöras av såväl forskare som konsulter, svenska och internationella.

En variant av detta alternativ är att kommittén organiseras genom ett samarbete mellan några länder, som Sverige gärna vill jämföra sig med (t.ex. Nederländerna, Storbritannien eller Kanada). Utvärderingarna bör i så fall utgå ifrån jämförelser mellan de olika ländernas biståndsverksamhet (benchmarking).

En annan variant är att göra jämförande studier av ett sektorområde i Sverige och inom biståndet, t.ex. utbildningspolitik i Sverige och svenska utbildningsinsatser inom biståndet.

Detta alternativ innehåller inte uppgifter av mer långsiktig karaktär som t.ex. att bygga upp metodkompetens, referensbibliotek etc.

I detta alternativ finns vissa möjligheter för Riksdagen att påverka utvärderingarnas innehåll. Det kan ske genom att såväl enskilda Riksdagsledamöter som utrikesutskottet inbjuds att komma med förslag till utvärderingsteman. Styrelsen skall dock ha rätt att avvisa förslagen. Erfarenheter kan här dras från arbetet i Riksdagens Revisorer.

Alternativ B: Halvpermanent expertgrupp - utredare

Detta alternativ utgår ifrån att arbetet organiseras i form av en mer permanent expertgrupp. Erfarenheter kan här dras ifrån SAUs verksamhet. Expertgruppen bör styras av en styrelse bestående av lekmän och experter och ordföranden bör ej komma från UD. Gruppens oberoende tillfredsställs i övrigt genom de åtgärder vi diskuterat i bilaga 6.3. Styrelsen viktigaste uppgift är att besluta om att godkänna förslag till utvärderingsämnen. Till gruppen knyts ett aktivt sekretariat.

Fokus bör ligga på sektor- och/eller temanivå. Alternativet kan omfatta bistånd men även freds- och handelsfrågor.

Expertgruppen skall framför allt fungera som beställare av rapporter. Jämfört med rapporterna i alternativ A är denna typ av rapporter klassiska effektstudier. Författarna kan utgöras av såväl forskare som konsulter, svenska som internationella.

Expertgruppen bör även få till uppgift att utveckla metoder för att utvärdera bistånd, att sprida resultaten från utvärderingarna samt att bygga upp ett

referensbibliotek av utvärderingar. För att sprida resultaten till Riksdag och regering bör expertgruppen få till speciell uppgift att med jämna mellanrum och på lämpligt sätt redovisa en samlad bedömning av resultaten från gruppens verksamhet. De här redovisningarna bör skraddarsys för målgruppernas behov.

Liksom i alternativ A kan en variant vara att organisera en expertgrupp genom samarbete mellan några länder, som Sverige gärna vill jämföra sig med. Exempel på sådana är Nederländerna, Storbritannien eller Kanada. Utvärderingarna kan då utgå ifrån jämförelser av de olika ländernas biståndsverksamhet (benchmarking).

I det här alternativet finns goda möjligheter för Riksdagen att påverka utvärderingarnas innehåll. Detta kan ske genom att såväl enskilda Riksdagsledamöter som utrikesutskottet inbjuds att komma med förslag till utvärderingsteman. Styrelsen skall dock ha rätt att avvisa förslagen. Erfarenheter kan här dras från arbetet i Riksdagens Revisorer.

Alternativ C: Fakulteter - forskningsprogram på medellång sikt

Alternativet innebär att UD sluter avtal på medellång sikt (kanske 5 år) med ett antal fakulteter om att utvärdera svenskt bistånd alternativt verksamheten inom UDs hela ansvarsområde. Vi kallar detta uppdragsforskning som sträcker sig över längre tid. För att garantera utvärderingsverksamhetens oberoende inrättas en rådgivande forskarnämnd vid UD som biträder vid själva formuleringen av utvärderingarnas frågeställningar.

Fakulteterna kan vara svenska eller internationella. De fakulteter som väljs ut bör kännetecknas av:

- ◆ Utvärderarkompetens
- ◆ Tvärvetenskapligt synsätt
- ◆ Ämneskompetens

Det är möjligt att tänka sig arbete byggt på såväl tvärvetenskapliga ansatser som ämnesspecialiserade ansatser. En variant är att bygga alternativet på existerande u-landsinstitut och finansiera ett speciellt forskningsprogram kring utvärdering. Det kan röra sig om institut i Sverige (t.ex. Nordiska Afrikainstitutet, Latinamerikainstitutet och Utrikespolitiska Institutet) eller internationella institut (t.ex. Chr. Michelsen Instituttet i Norge, ODI eller IDS i Storbritannien).

Fokus kan i det här fallet vara sektor eller tema. Alternativet kan omfatta såväl bistånd som freds- och handelsfrågor.

Avtalen med fakulteterna kan eventuellt även gälla uppbyggnad av metodkunskap och dokumentering av utvärderingsresultat. Det är knappast

möjligt att ge fakulteterna totalansvar för att sprida resultaten utan här måste UD spela en viktig roll.

I detta alternativ är möjligheterna för enskilda Riksdagsmän att påverka utvärderingsuppdragen begränsade.

Alternativ D: Permanent utvärderingsinstitut

Alternativet innebär att ett nytt utvärderingsinstitut etableras med främsta uppgift att utvärdera effekterna av svenskt bistånd. Skillnaden mot alternativ C är en starkare, och mer permanent, bindning till *en* organisation.

För att bemästra förhållandet att biståndet täcker så många sektorer måste uppdragsgivaren fatta ett avgörande beslut. En möjlighet är att basera utvärderingsinstitutets verksamhet på en dominerande utvärderingstradition och disciplin. I det fallet ligger det nära till hands att, som i fallet IFAU, välja nationalekonomin som basdisciplin. Andra möjligheter är att utgå från ett antal basdiscipliner eller att satsa på en tvärvetenskaplig inriktning. För alla modeller, speciellt den tvärvetenskapliga, gäller att det är viktigt att precisera en teoretisk plattform för arbetet.

Fokus kan i det här fallet vara sektor eller tema. Alternativet kan förutom bistånd även omfatta freds- men framför allt handelsfrågor. Samtidigt som sektorerna blir alltmer integrerade, vilket talar för en breddning, finns en risk med en sådan breddning av verksamheten - utvärderingsområdet kan bli för stort. Denna risk föreligger för övrigt, i varierande grad, för alla fyra alternativen.

Institutet bör även få i uppdrag att bygga upp metodkunskap och dokumentera utvärderingsresultat samt sprida utvärderingsresultaten. Här kan erfarenheter från IFAU användas. För att sprida resultaten till Riksdag och regering bör institutet få till speciell uppgift att med jämna mellanrum och på lämpligt sätt redovisa en samlad bedömning av resultaten från sin verksamhet. De här redovisningarna bör skraddarsys för målgruppernas, Riksdag och regering, behov.

Valet av ansats påverkar också institutets lokalisering. En utpräglad ekonomisk inriktning pekar på städer med starka nationalekonomiska institutioner (t.ex. Göteborg, Stockholm) medan en tvärvetenskaplig inriktning pekar på städer med starka tvärvetenskapliga institutioner och gärna nyare högskolor/universitet (t.ex. Linköping).

Institutets verksamhet bör ledas av en internationellt erkänd forskare och styrelsen främst bestå av forskare men även av företrädare för uppdragsgivare och "allmänintresse". En förutsättning för att garantera institutets oberoende är att det statliga åtagandet blir långsiktigt. I övrigt kan erfarenheter från IFAU, och vad som sägs i bilaga 6 om oberoende, användas.

För att täcka det breda verksamhetsområdet bedömer vi att en "kritisk massa" om minst 15 forskare bör bemanna institutet. Några bör vara fast anställda men de flesta bör ha tidsbestämda anställningar, vara gästforskare eller dylikt. Institutets verksamhet bör även bygga på att forskare från utländerna finansierade via biståndsmedel bereds möjlighet att verka vid institutet.

En variant är att kombinera utvärderingsuppgiften med andra typer av uppgifter av analyskaraktär. I bilaga 7 ger vi ett antal exempel på uppgifter för andra institut.

I detta alternativ är möjligheten för enskilda riksdagsmän att påverka utvärderingsuppdragen mycket begränsade.

14.3. Bedömning av alternativen

Det är svårt att väga de olika alternativen mot varandra. De representerar helt olika synsätt och inställning till utvärdering. Alternativen bedöms enligt följande kriterier:

- ◆ Kvalitet
- ◆ Oberoende
- ◆ Relevans
- ◆ Genomförande (inkl. resursbehov)
- ◆ Risk

Eftersom institutstanken är oprövad inom biståndssfären ägnar vi den speciell uppmärksamhet i avsnitt 14.3.1. Det ska inte tolkas som att de andra alternativen är oproblematiska, problemen är bara mer kända för andra typer av organisationer. I avsnitt 14.3.2. jämförs de fyra alternativen med varandra.

14.3.1. Institutstanken

I dag finns en utveckling mot allt fler utvärderingsinstitut av sektorforskningsmodell i Sverige. Det finns också ett uttalat intresse för detta alternativ från uppdragsgivarens sida.

Den stora fördelen med institutstanken är att det etableras ett centrum för utvärdering av bistånd. Det finns "stordriftsfördelar" i denna typ av verksamhet och ett institut kan därför avsevärt såväl utveckla utvärderingsverksamheten som inspirera och underlätta för andra aktörer att arbeta med utvärdering. Institutet kan också bidra till att "sätta Sverige på kartan".

Det är betydligt svårare att bedöma Institutet än de andra alternativen. En viktig fråga är hur väl det går att tillämpa erfarenheter och modeller hämtade från svenska sektorutvärderings- och forskningsinstitut för att etablera ett utvärderingsinstitut. Våra intervjuer har visat på en mycket splittrad inställning till institutstanken. Många intervjupersoner har varit negativa till tanken medan andra, dock betydligt färre, har varit positiva. Vi har försökt att sammanfatta diskussionen och ge vår egen syn nedan. Vi fokuserar på följande faktorer:

- ◆ Karakteristika för biståndssektorn
- ◆ Tillgången till data
- ◆ Rekrytering av forskare
- ◆ Relationen mellan forskning och utvärdering
- ◆ Den historiska traditionen

Sektorutvärderingsinstitutens verksamhet bygger på fokusering av en speciell sektor: arbetsmarknads, närings- eller regionalpolitik. Den sektorkunskap som behövs kan därmed begränsas väsentligt. Någon speciell kunskap om Sverige eller olika landskap i Sverige krävs knappast heller vid analyser av svenska förhållanden. Biståndsutvärdering är däremot betydligt mer vittomfattande och ställer krav på sektorkompetens inom betydligt fler sektorer: hälsa, utbildning, arbetsmarknad etc. Förutom detta krävs en speciell biståndskompetens och kompetens om olika länder.

Slutsatserna av vad som sägs ovan är följande. Medan forskarna vid t.ex. IFAU kan repliera på arbetsmarknadsforskarna vid Uppsala Universitet blir konsekvensen för biståndsutvärderarna att det egentligen inte finns *en* specifik akademisk disciplin att repliera på. Antingen får detta lösas genom knytningar till många discipliner, till en övergripande disciplin eller till tvärvetenskapliga discipliner och fakulteter.

Bristen på data är ett stort problem för utvärdering av bistånd. Även med de förslag som vi lägger angående utveckling av uppföljningssystem kommer

tillgången till data generellt sett att vara starkt begränsad. Jämfört med utvärdering inom svenska politikområden är slutsatsen att det är svårare att använda kvantitativa metoder och att tillämpa avancerade vetenskapliga upplägg (t.ex. kontrollgrupper) för att bedöma effekter. Det här gör också att vi är tveksamma till att en vetenskap, t.ex. nationalekonomi, ensam kan vara basen för institutets verksamhet. Vår bedömning är att den tvärvetenskapliga ansatsen är mest ändamålsenlig.

Om ett utvärderingsinstitut etableras är vår rekommendation att institutet bör upprättas utifrån en tvärvetenskaplig ansats och lokaliseras till en ort med ett universitet/högskola som präglas av tvärvetenskap.

Om ett institut etableras bör bristen på data och de metodproblem som denna medför utnyttjas och användas som en del i institutets forskningsprogram. Det kan gälla effektiva sätt att använda begränsade mängder av data eller nya metoder för att utveckla kausalanalyser.

Synen på förhållandet mellan forskning och utvärdering varierar kraftigt mellan våra intervjupersoner. Alla är eniga om att utvärdering kräver systematik och kvalificerade metoder. Några få personer hävdar att detta enbart är möjligt att åstadkomma i en forskarmiljö och av forskare, ett synsätt som innebär ett underkännande av så gott all utvärderingsverksamhet som bedrivs i Sverige. Vi anser inte att den ståndpunkten är rimlig. Majoriteten av våra intervjupersoner anser däremot att utvärdering kan genomföras av såväl forskare som utredare och i såväl akademiska miljöer som utredningsmiljöer av typen ämbetsverk. Många pekar också på risken med ett utvärderingsinstitut. Utvärdering är uppgifts- och målorienterad medan forskning är en betydligt friare verksamhet. Med den här typen av konstruktion finns risk för en låg relevans i ämnesvalet.

Om ett institut etableras bör relevansfrågan ägnas speciell uppmärksamhet.

Resursbasen av svenska forskare med relevant bakgrund är begränsad. Enligt vår bedömning är Sverige internationellt sett inte heller så framstående inom utvecklingsforskning att detta skulle kunna vara en morot för forskare att söka sig hit. Det finns därför en risk för att det, åtminstone inledningsvis, kommer att bli svårt att rekrytera internationella forskare till ett institut. Internationella erfarenheter visar också på svårigheterna med att driva denna typ av institut.

Sammanfattningsvis kan det vid starten bli svårt att nå upp till den kritiska massa av forskare som är nödvändig för att ett institut skall bli framgångsrikt. Om institutets verksamhet blir framgångsrik kan institutet å andra sidan medverka till att bygga upp kompetens inom området och då kommer situationen givetvis att förbättras

Historiskt sett har utvecklingsforskning i Sverige inte baserats på institut. Istället har det varit en medveten linje att knyta denna till vanliga akademiska institutioner. Det här behöver inte vara ett hinder för att etablera ett institut men det gör att frågan om ett institut bör ses i ett större sammanhang.

Vid bedömningen av för- och nackdelar med ett institut bör även konsekvenserna för utvecklingsforskningen generellt sett vägas in.

I detta avsnitt har vi gått igenom ett antal strategiska frågor som är avgörande för om ett eventuellt nytt utvärderingsinstitut kring utvecklingsfrågor kommer att bli framgångsrikt eller inte.

Innan ett eventuellt institut bildas är det viktigt att först göra en förstudie, som behandlar olika strategiska faktorer. Förstudien bör därför omfatta en analys av mål, målgrupp och uppgifter, akademisk plattform och anknytning till den akademiska miljön, rekrytering av forskare, finansiering och kontroll och styrformer, relationer till andra utvecklingsinstitutioner samt, i det fall att institutet är tänkt att få en internationell bas, även administrativa frågor (lönesättning mm).

14.3.2. Bedömning av de olika alternativen

I följande tabell jämförs alternativen utifrån de tidigare angivna kriterierna.

KVALITET	Fritänkare	Expertgrupp	Fakultet	Institut
◆ Resultatens trovärdighet	Risk för låg trovärdighet	Ganska Hög	Hög	Hög
◆ Möjlighet till långsiktig metodutveckling	Liten	Ganska stor	Ganska stor	Stor

OBEROENDE	Fritänkare	Expertgrupp	Fakultet	Institut
◆ Oberoende	Medel	Ganska litet	Medel	Stort

RELEVANS	Fritänkare	Expertgrupp	Fakultet	Institut
◆ Tillämpbarhet	Mycket god	God	Viss risk för låg tillämpbarhet	Risk för låg tillämpbarhet
◆ Flexibilitet att ändra utvärderingsämnen	Mycket Hög	Ganska Hög	Ganska Låg	Mycket Låg

GENOMFÖRANDE	Fritänkare	Expertgrupp	Fakultet	Institut
◆ Kostnader	2 MKr	5 MKr	5-15 MKr	>20 MKr
◆ Tidshorisont	Kort sikt	Medellång sikt	Medellång sikt	Lång sikt
◆ Rekryteringsproblem på kort sikt	Litet	Litet	Medel	Ganska stort
◆ Möjlighet till långsiktig kompetensuppbyggnad	Liten	Medel	Medel	Stor
◆ Nödvändigt engagemang från UD	Medel över tid men stort då kommittéerna verkar*	Litet	Medel	Stort i början men så småningom litet

RISK	Fritänkare	Expertgrupp	Fakultet	Institut
◆ Risknivå	Ganska låg	Låg	Medel	Hög

Kommentar: Kostnadsuppgifterna bygger på kostnaderna för ESO, EGDI samt IFAU och är endast till för att indikera skillnader mellan alternativen.

** Genomsnittsvärde, bygger på att kommittéer enbart arbetar under vissa perioder..*

Kvalitet

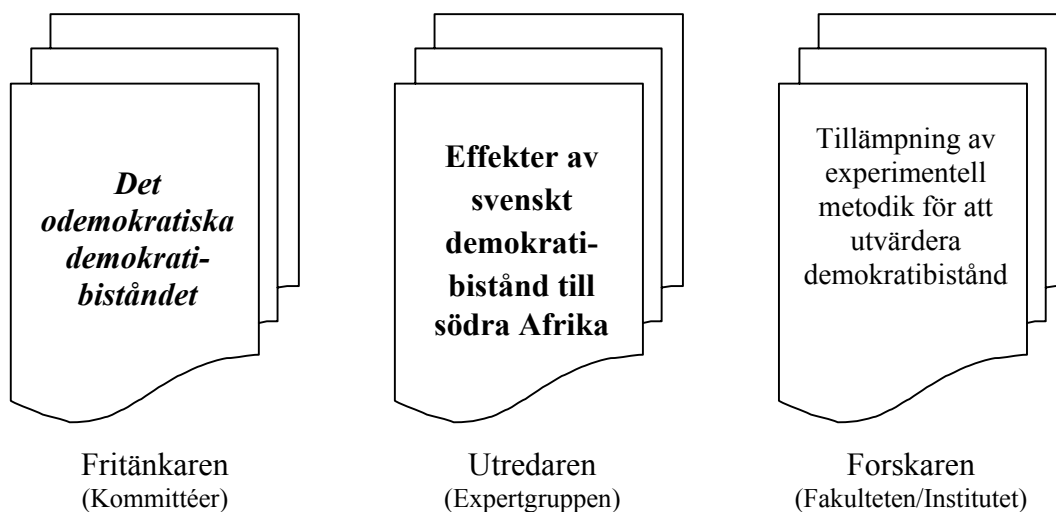
Vi bedömer att kvaliteten, i detta fall definierat som utvärderingarnas trovärdighet, kommer att bli högst för "Instituttet" och "Fakulteten". Dock är det troligt att skillnaderna mellan olika alternativ, speciellt under första åren, inte alls kommer att bli lika stora som i det fall att utvärderingarna hade gällt verksamhet i Sverige. Detta har att göra med de metod- och rekryteringsproblem som diskuterades under 14.3.1.

På sikt kommer Institutet men även Expertgruppen och Fakulteten att kunna utveckla metoder som ökar kvaliteten i utvärderingarna.

Fritänkaren bygger på en helt egen uppfattning om kvalitet. Detta alternativ utgår ifrån att det är mindre viktigt att utvärderingarna är trovärdiga utan betonar istället betydelsen av att ifrågasätta, provocera och presentera alternativ. Fritänkaren bygger på därför på flexibilitet och icke permanenta lösningar.

Figuren nedan illustreras kvalitetsaspekten genom att ange exempel på den typ av rapporter om bistånd som kan tänkas publiceras av de organisationerna. I det här fallet gäller det bistånd inom demokratiområdet. Vi vill med en gång säga att vi medvetet har generaliserat och samtidigt fokuserat på tänkbara skillnader, inte likheter.

Tänkbara titlar på utvärderingsrapporter från olika organisationer



Som figuren antyder kan rapporternas karaktär komma att variera avsevärt. Med utgångspunkt i de fördelar som respektive alternativ har kan man tänka sig följande: för Institutet/Fakulteten är en tänkbar ansats ett forskningsprogram som på sikt ger ett antal genomarbetade studier. Expertgruppens rapporter kan på motsvarande tänkas bestå av ett antal rapporter av "utredningskaraktär" medan Fritänkaren från fall till fall styrs av sitt uppdrag. Kvantiteten rapporter kommer att variera. Troligen kommer Fritänkaren och Expertgruppen att producera fler och snabbare rapporter än Fakulteten och Institutet.

Oberoende

En organisations oberoende beror dels på strukturella faktorer (organisationsform etc.), dels på specifika faktorer som t.ex. vem som utses till chef för organisationen. Om vi fokuserar på själva organisationsformen bedömer vi att Institutet har den klart största förutsättningen att bli "oberoende". Baksidan av oberoendet är att enskilda riksdagsmän kommer att få speciellt svårt att påverka Institutets verksamhet.

Relevans

Fritänkaren och Expertgruppen anser vi har stora möjligheter att producera utvärderingsresultat som är relevanta för beslutsfattarna. De har också stor flexibilitet och möjlighet att förändra inriktning på studierna allt eftersom problembilden förändras. Fakulteten och Institutet kan komma att kunna få relevansproblem. Det beror delvis på relationen mellan forskning och utvärdering. Möjligheterna att förändra studiernas innehåll blir t.ex. mindre om dessa ingår som en del i ett forskningsprogram eller utgör basen för doktorsavhandlingar etc. Institutet/Fakulteten kan också få svårt att matcha beslutsfattarnas önskan om att få vägledning och konkreta råd om hur beslutsfattarna skall handla. De kan istället komma att mötas av forskarnas intresse av att undersöka nya frågeställningar.

Genomförande

Institutet är det dyraste alternativet. Det är också det alternativ som kräver störst långsiktighet. Om detta alternativ skall bli framgångsrikt måste det byggas kring ett antal eldsjälar, såväl vid institutet som vid UD. Vår bedömning är att Institutet i starten därför kräver stort engagemang från UD:s sida. När institutet väl är upprättat är Institutet istället det alternativ som kräver minst engagemang från UD:s sida.

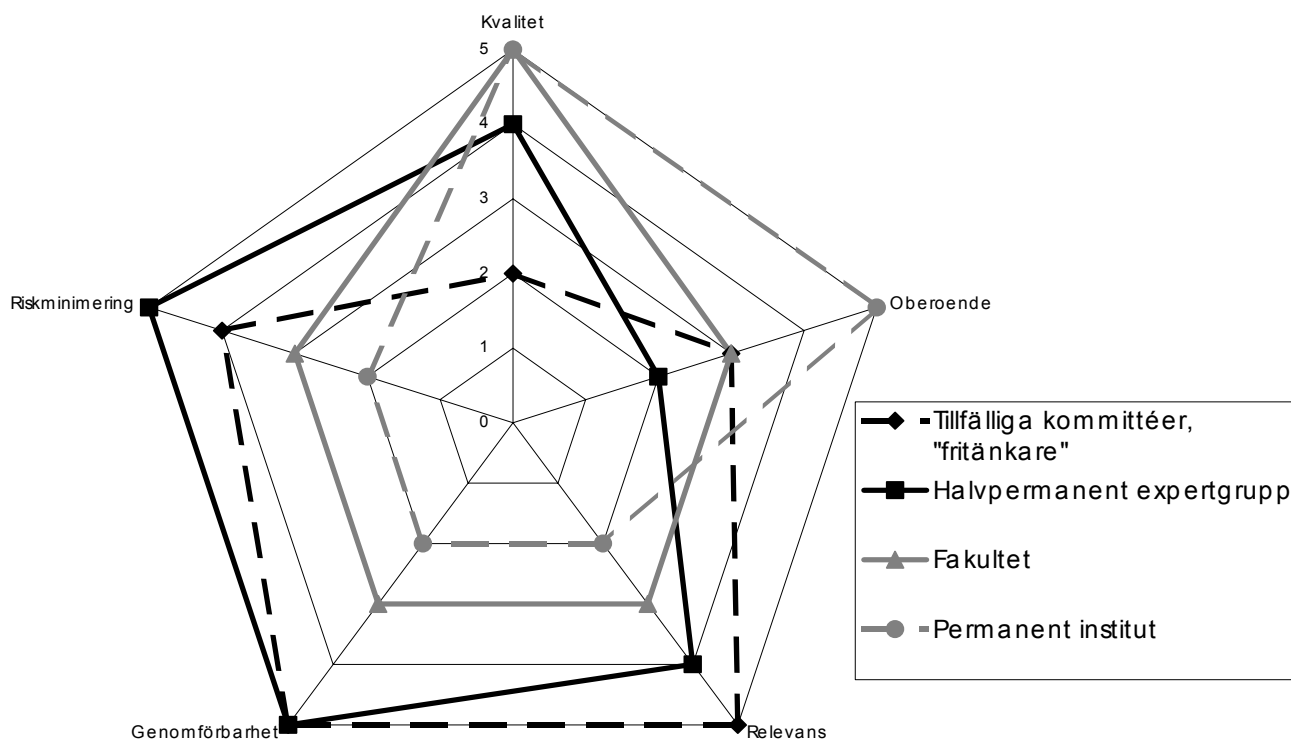
Risk

Alternativen Fakulteten och speciellt Institutet är enligt vår bedömning typiska riskprojekt. Institutet är en stor utmaning som kan bli framgångsrik. Risken är dock att Institutet inte hittar någon sammanhållande plattform (se 14.3.1.) och får ett marginellt inflytande på beslutsfattarna.

Sammanställning

I figuren nedan har vi vägt samman våra bedömningar av faktorerna under de fem huvudkriterier som angavs i tabellen. Sammanvägningen blir med nödvändighet subjektiv.

Bedömning av de fyra alternativen



Kommentar: Figuren bygger på SINOVA's bedömningar. Ju högre värde, desto mer positiv bedömning. Bedömningen innebär t.ex. att en hög risk får ett lågt värde och följaktligen hamnar nära centrum.

Slutsatsen är att fritänkare och expertgrupp uppvisar många likheter medan fakultet och institut avviker, fast på olika sätt.

Vi har gjort sammanställningen utan att separera UDs och Riksdagens behov. För Riksdagen bör dock, enligt vår bedömning, relevans och möjlighet att påverka och "beställa" rapporter vara centrala. Vi anser att Expertgruppen kommer att ha störst möjlighet att uppfylla dessa krav. Institutet, å andra sidan, kommer att få svårast att uppfylla kraven.

Kombinationer av alternativ

Det är även möjligt att kombinera alternativen med varandra. Om vi tar hänsyn till komplementaritet och delvis också resursaspekten är, som vi ser det, följande kombinationer tänkbara:

- ◆ Fritänkaren och Forskningsprogrammen
- ◆ Fritänkaren och möjligen Institutet
- ◆ Expertgruppen och Forskningsprogrammen

Vi har inte utrett förutsättningar för och konsekvenserna av dessa kombinationsmöjligheter.

14.4. Kompletterande förslag

Alternativen ovan kan alla kompletteras med följande fyra aktiviteter.

Förbättrade uppföljningssystem

Utvärdering av biståndets effektivitet är starkt beroende av att det finns effektiva uppföljningssystem som t.ex. möjliggör aggregering av resultatdata. Uppföljningsdata bör i så stor utsträckning som möjligt vara offentliga och internetbaserade. Vår rekommendation är att en grupp får i uppdrag att utreda de krav som den externa utvärderingsverksamheten ställer på utvecklade uppföljningssystem. Kravformuleringen kan i alternativ B, D och möjligen C göras av respektive organisation tillsammans med Sida. Ansvaret för att administrera uppföljningssystemen bör, som idag, ligga på Sida.

Förstärkning av UD:s analyskapacitet

Vi har tidigare slagit fast att UD:s analyskapacitet, t.ex. jämförd med Sidas, är begränsad. Alternativen ovan kommer dessutom att medföra ett ytterligare ökat behov av analyskapacitet för UD. Det kan gälla upphandling, spridning av resultat eller egen kapacitet att använda utvärderingsresultat. Alternativen medför därför i sig ett ökat behov av att också stärka departementets kapacitet.

Utvärdering av det multilaterala biståndet

Det är svårt för ett enskilt land att självt utvärdera det multilaterala biståndet. Vårt inflytande (i form av t.ex. styrelsrepresentation) i de multinationella organen är också begränsat. Vår rekommendation är därför att UD – i relevanta fall - säkerställer att svenska representanterna i styrelserna för multinationella biståndsorgan och samarbetsorganisationer har kompetens inom utvärderingsområdet och ett tydligt mandat att driva frågor om utvärdering.

Utvärdering av multibi-projekt kan genomföras av ett enskilt land på samma sätt som gäller för utvärdering av det bilaterala biståndet. Vid formulering av

mandat för de olika alternativen bör UD verka för att utvärderingar av multibi-projekt lyfts fram som en prioriterad uppgift.

Det nya revisionsorganet respektive regeringens egen kontrollfunktion

I kapitel 12.2.2. diskuterade vi det nya revisionsorgan, som håller på att etableras. Slutsatsen var att det idag inte går att säga exakt vilken inriktning verksamheten kommer att få och hur starkt revision av biståndets effektivitet kommer att prioriteras. Vi diskuterade också det vakuum som kommer att uppstå då RRV försvinner och regeringen mister sitt eget kontrollorgan. Olika tänkbara lösningar för att fylla tomrummet presenterades men vi konstaterade även här att vi inte vet hur lösningen kommer att se ut.

Vi rekommenderar UD att bevaka dessa frågor och med Finansdepartementet och Utrikesutskottet diskutera möjligheterna för dessa tillkommande organ att täcka Riksdagens och regeringens specifika behov av resultat från utvärderingar.

14.5. Konsekvenser för EGDI

I förfrågningsunderlaget anges att Utrikesutskottet i sitt betänkande 1999/2000:UU2 pekat på ett antal fördelar med att låta EGDI utgöra basen för en utbyggnad av en utvärderingsfunktion. För de två forskningsalternativ (C, D) vi skisserat ovan kan per definition inte EGDI spela någon roll. Frågan är då om EGDI, i linje med Utskottets förmodan, kan utgöra en bas för en utvärderingsfunktion enligt alternativen A eller B?

Vår analys i del B visade att EGDI enbart i mycket liten utsträckning har arbetat med utvärdering. Vare sig expertgruppen eller sekretariatet har rekryterats för utvärderingsarbete och de har inte heller lämplig kompetens för den typen av verksamhet. EGDIs studier har till sist inte varit inriktade på utvärdering och gruppen har inte något etablerat kontaktnät med utvärderare, vare sig i Sverige eller i utlandet.

Sammanfattningsvis bedömer vi att EGDI med sin nuvarande organisation och verksamhet inte är lämplig att fylla uppgiften som en utvärderande funktion och det gäller oavsett vilket av alternativen ovan som väljs. Vi anser inte heller att det skulle vara rationellt att göra om EGDI till en utvärderande organisation. Tvärtom skulle en helt ny inriktning kunna verka förvirrande och i själva verket försvåra förutsättningarna för att bygga upp en utvärderingsfunktion. Slutsatsen är med andra ord att om detta scenario genomförs bör EGDI läggas ned, såvida inte även scenariot "Policy- och Kunskapsutveckling" genomförs.

SINOVAs bedömning

Bedömningen av de fyra alternativen bygger på ett antal kriterier och en vägning av olika aspekter. Resultatet påverkas med andra ord även av vilken, eller vilka, målgrupper som väljs. Bedömningen blir alltså subjektiv.

En halvpermanent expertgrupp uppfyller enligt våra resonemang de flesta av kriterierna på ett rimligt sätt. Expertgruppens verksamhet kan utföras med hög *kvalitet* och *relevans*, *risk* bedömer vi som låg och *genomförbarheten* hög. *Oberoendet* är naturligtvis lägre än ett fristående institut men ändå rimligt. I detta alternativ kan t.ex. riksdagsmän i viss omfattning ges möjlighet att "beställa" studier.

Om vi utgår från kriterierna *oberoende* och *kvalitet* är ett väl fungerande institut sannolikt det bästa alternativet för en utvärdering av utvecklings-samarbetet. Väger vi in *risk* och *genomförbarhet* (och även *relevans*) framstår dock institutet som dyrt, komplext och riskfyllt. Vi ställer oss därför tveksamma till institutstanken.

Fakultetsalternativet anser vi sammantaget ger färre fördelar än institutet. Fritänkaren kommer, enligt vår mening, att inledningsvis fungera väl men successivt att få problem med att spegla ämnen där förutsättningarna för nytänkande och "slaktande av heliga kor" inte föreligger.

Sammanfattningsvis innebär detta att vi förordar expertgrupps-alternativet.

15. Policy- och Kunskapsscenario – förslag

I detta kapitel presenterar vi två förslag under rubriken "Policy- och Kunskapsutveckling". Förslagen bygger på de analyser vi gjort i del B samt de erfarenheter vi fått från studiebesöken utomlands.

Förslagen bedöms enligt följande kriterier:

- ◆ Ändamålsenlighet
- ◆ Resursbehov

Båda förslagen bygger på EGDIs verksamhet och organisation. Vi tolkar dock inte vårt uppdrag som att vi skall ställa de två alternativen mot alternativet att lägga ned EGD. I.

15.1. Utgångspunkter

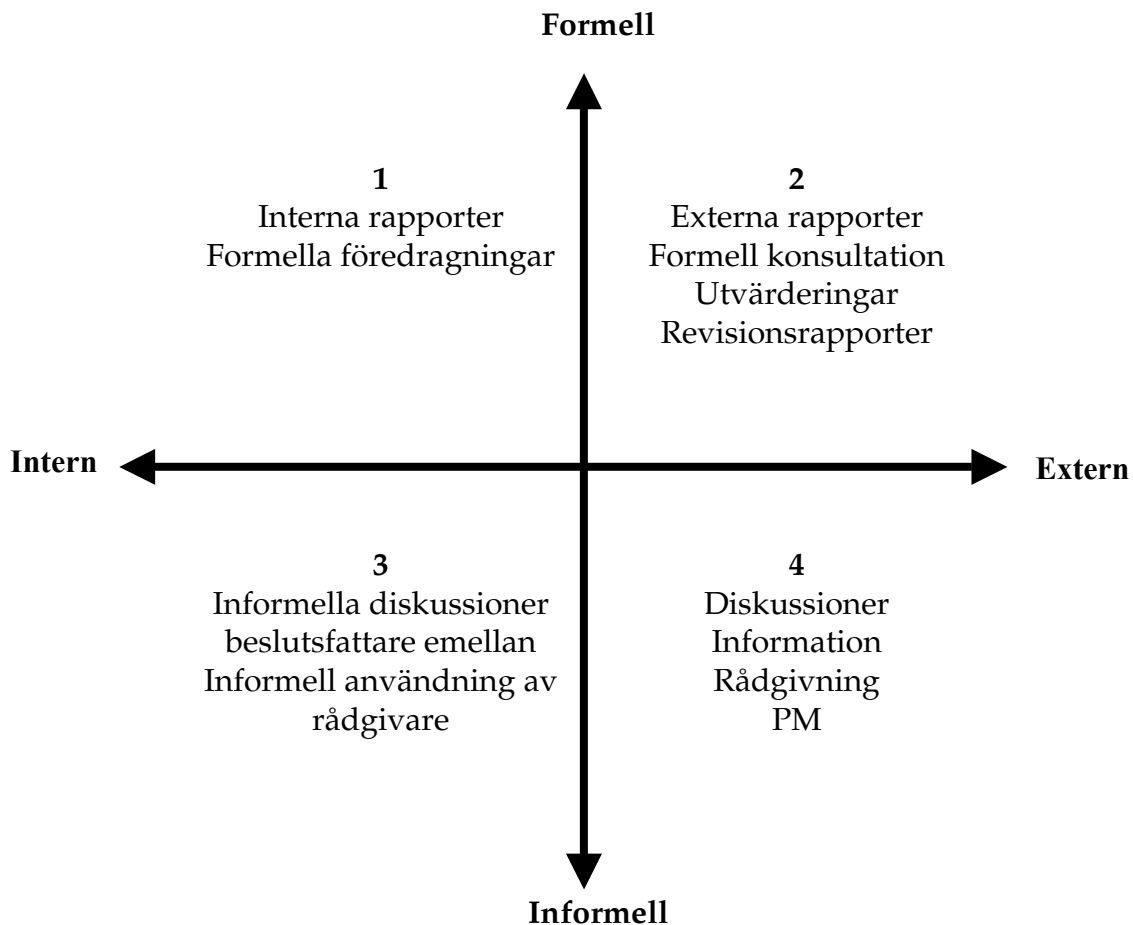
Enligt vår analys i del B är EGDIs rapporter relevanta och av hög kvalitet. Däremot konstaterar vi att produktionsprocessen varit långsam och att EGDIs produktivitet låg. Samtidigt anser vi att effekterna av EGDIs verksamhet varit små.

Den slutsats vi drog var att verksamheten inte kan pågå som idag utan bör, förutsatt att den skall leva vidare, förändras. Förändringarna bör utgå ifrån en precisering av syfte och målgrupp.

Förutsättningen för att åstadkomma ett effektivt policyarbete beror inte bara på *vad* organisationen arbetar med utan kanske framför allt på *hur* arbetet bedrivs. Istället måste frågan ställas hur en funktion som arbetar med policy- och kunskapsutveckling bäst kan påverka beslutsfattarna.

Som en grund för våra alternativ beskriver vi därför i figuren nedan olika sätt att arbeta med policyfrågor. Figuren utgår från de informationskällor som kan påverka beslutsfattarna och skiljer mellan å ena sidan externa och interna informationskällor, å andra sidan formella och informella informationskällor.

Källor och arbetssätt för policyarbete



Som vi beskrivit i kapitel 6 är EGDIs å ena sidan nära knutet till IC men har å andra sidan många externa forskare knutna till sig. Det gör att EGDIs verksamhet är både intern och extern. Även sedd utifrån den andra indelningsgrunden, omfattar EGDIs verksamhet såväl formella som informella aktiviteter. Produktionen av rapporter och anordnandet av seminarier är formella aktiviteter medan diskussioner inom expertgruppen och information vid UD:s "substanscaffen" är exempel på informella aktiviteter.

Beroende på vilket syftet med verksamheten är, och vilka som utgör målgrupper, behöver balansen mellan dessa aktiviteter förändras. Nedan beskriver vi två alternativ med olika tyngdpunkter.

15.2. Alternativ

Alternativ A: Koncentrera EGDIs verksamhet

Målgrupp: Svenska beslutsfattare

Verksamhet: Ge råd, syntetisera forskningsrapporter, organisera möten mellan beslutsfattare och forskare.

Kostnad: Ungefär som idag eller något billigare

Detta förslag bygger på att EGDIs verksamhet koncentreras till att ge framför allt svenska beslutsfattare kortfattad och skraddarsydd information om nya forskningsresultat samt kontakter med internationella forskare. EGDI får i det här alternativet två uppgifter. Den ena gäller att syntetisera forskningsresultat som har betydelse för svenska beslutsfattare. Den andra gäller att ansvara för "Utvecklingsberedningen", dvs. arrangera regelbundna träffar mellan forskare och svenska beslutsfattare kring olika ämnen. Om vi återgår till figuren ovan förskjuts med andra ord verksamheten mot ruta 3.

I det här alternativet försvinner all produktion av rapporter av den typ som EGDI producerar idag. Istället bör fokus ligga på kortare publikationer, artiklar i fackpress etc.

Organisatoriskt försvinner EGDIs expertgrupp, verksamheten finansieras via förvaltningsanslag och de anställda tillsvidareanställs inom UD. EGDIs sekretariat finns kvar men minskar i storlek.

En variant på detta alternativ är att kontraktera ut vissa delar av verksamheten. Det gäller främst författandet av sammanfattande artiklar.

En annan variant är att öka verksamhetsområdet till att gälla samtliga UD:s verksamhetsområden. I det fallet måste samordning ske med policyenheter inom övriga verksamhetsområden.

Detta alternativ är starkt kopplat till förslaget att förstärka UD:s analyskapacitet och bör därför ses i detta sammanhang.

Alternativ B: Utveckla EGDIs verksamhet

Målgrupp: Svenska och internationella beslutsfattare

Verksamhet: Initiera och producera rapporter, utifrån rapporterna organisera lärande

Kostnad: Ungefär som idag eller något dyrare

Alternativet innebär att EGDIs verksamhet i stort sett kvarstår men utvecklas. Målgruppen definieras som i första hand svenska, i andra hand internationella beslutsfattare. Målgruppens behov och intressen måste göras mer kända och utgöra en del av beslutskriterierna i ett ämnesval. EGDI får alltså mer en roll att utarbeta kriterier för ämnesval än att genom sina experter föreslå konkreta ämnesområden. EGDIs position i figuren ovan förändras knappast.

EGDI förstärks i detta alternativ med marknadsföringskompetens och marknadsföringen av EGDI och spridningen av EGDIs rapporter intensifieras. En pedagogisk strategi för lärande utvecklas där inte bara traditionella

seminarier utan även modernare arbetssätt ingår. På dessa sätt kan EGDI säkerställa en aktiv dialog med målgrupperna.

Ansvarsförhållandena mellan expertgrupp, referensgrupper och sekretariat ses över med tonvikt på att effektivisera produktionen av rapporter. Sekretariatet behålls i ungefär nuvarande storlek och sammansättning. Den finansiella kontrollen utvecklas.

En variant av detta alternativ är att öka verksamhetsområdet till att gälla samtliga UD:s verksamhetsområden. I det fallet måste samordning ske med policyenheter inom övriga verksamhetsområden.

15.3. Bedömning av alternativen

De två alternativen skiljer sig vad gäller målgrupp och verksamhetens omfattning. Medan alternativ A främst vänder sig till svenska beslutsfattare med sammanfattningar och "möten" mellan forskare och beslutsfattare vänder sig alternativ B till svenska och internationella beslutsfattare med en utvecklad verksamhet.

Fördelarna med alternativ A är att uppgiften kan bli tydligare och att det finns en klar efterfrågan på den här typen av verksamhet. Nackdelen är att det finns en risk för att verksamheten tappar sin bas i forskningen. Samtidigt finns det andra aktörer, konkurrenter, som också arbetar med liknande verksamhet och de kan visa sig vara mer effektiva.

Fördelen med alternativ B, dvs. att behålla men utveckla verksamheten, är att EGDI kan bygga vidare på den verksamhet som redan finns idag. Risker, som vi bedömer det, är att EGDI trots de ökade resurser (bl.a. avseende marknadsföring) ändå kommer att få mycket svårt att uppvisa effekter.

Resursmässigt blir alternativ B dyrare än alternativ A.

SINOVAs bedömning

Båda alternativen bygger på EGDIs nuvarande verksamhet och organisation. Vi tolkar inte vårt uppdrag som att vi skall ställa de två alternativen mot alternativet att lägga ned EGDI.

Alternativ A innebär en fokusering på och anpassning till den primära målgruppen – svenska beslutsfattare. EGDI uppnår, enligt vår mening, i detta alternativ en förbättrad kostnadseffektivitet.

EGDI är en liten organisation, vilket gäller även efter en förstärkning enligt alternativ B. Uppmärksamheten kring EGDIs studier kommer säkert att kunna öka. För att skapa ett genomslag och bli en aktör som refereras inom policy-världen krävs dock en avsevärt större satsning än den som beskrivs i alternativ B. En sådan satsning anser vi inte vara realistisk.

Vi förordar alternativ A framför B.

Del D:

Bilagor

	sid
Bilaga 1: Utdrag ur uppdragsbeskrivningen	143
Bilaga 2: Förteckning över EGDIs rapporter	150
Bilaga 3: Produktionsstatistik för EGDI Studies	151
Bilaga 4: EGDIs bemanning 1995-2001	153
Bilaga 5: Exempel på processen att ta fram en EGDI Study	155
Bilaga 6: Utvärdering – principiella utgångspunkter	158
Bilaga 7: Utvärderingsorganisationer – instruktioner och mandat	169
Bilaga 8: Förteckning över intervjupersoner	172
Bilaga 9: Förteckning över besökta utländska institutioner	174
Bilaga 10: Litteraturförteckning	176
Bilaga 11: DACs utvärderingskriterier	179
Bilaga 12: Använda förkortningar	180

Bilaga 1

2001-04-06

UD2001/180/IC

Enheten för internationellt utvecklingssamarbete (IC)

Sofia Lidström

Telefon 08-405 53 29

REGERINGSKANSLIET

Upphandling av konsulttjänst avseende utvärdering av Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor (EGDI) samt avseende former för en förstärkt utvärderingsverksamhet inom utvecklingssamarbetet

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) inbjuder Er härmed att lämna anbud på konsulttjänst avseende utvärdering av Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor (EGDI) samt avseende former för en förstärkt utvärderingsfunktion inom utvecklingssamarbetet.

Avtalet avser tiden fr.o.m. den 00 maj 2001 t.o.m. den 1 oktober 2001, med möjlighet till förlängning med 1 år t.o.m. den 1 oktober 2002.

1. Bakgrund

I myndigheten Regeringskansliet ingår Statsrådsberedningen, departementen och Förvaltningsavdelningen. Statsrådsberedningen är statsministerns kansli och samordnar det politiska arbetet. Departementen handlägger regeringens ärenden inom sina respektive sakområden. Förvaltningsavdelningen svarar bl.a. för gemensamma administrativa frågor.

Beträffande köp av olika tjänster är Regeringskansliet en förhållandevis stor upphandlare. För tjänster som flera departement har behov av träffas ofta ramavtal. Dessa ramavtal kan även användas av kommittéer och utredningar som tillsatts av regeringen liksom av utrikesrepresentationen. Förutom ramavtal görs specifika upphandlingar av respektive departement inom sådana områden där samordning inte är möjlig.

Regeringskansliet har ca 4 000 anställda varav ca 3 500 är stationerade i Stockholm.

En utförligare presentation redovisas på Regeringskansliets hemsida www.regeringen.se.

2. Kravspecifikation/uppdragsbeskrivning

Uppdraget

I det regeringsbeslut (1995-09-07) som tillsatte Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor (EGDI) anges att verksamheten skall utvärderas senast under år 2000. Vidare har riksdagen i betänkande 1999/2000:UU2 hemställt om att regeringen ges i uppdrag att se över formerna för hur den utvärderingsverksamhet som finns utanför biståndsförvaltningen kan stärkas och som bl.a. också kan beakta de intressenter som finns utanför myndigheterna. Översynen bör fokuseras på möjligheterna att stärka EGDI:s utvärderande funktion.

Det är därför naturligt att låta utvärderingen av EGDI utgöra en del av uppdraget från riksdagen. En viktig del av utvärderingen av EGDI bör vara att klargöra EGDI:s nuvarande roll. Studien skall utifrån detta utreda två framtida, alternativa scenarier för EGDI. Dels skall förutsättningarna för EGDI att ta på sig en utvärderande funktion i enlighet med riksdagens uppdrag identifieras och dels skall möjligheterna till en utvidgad och eventuellt förändrad roll och organisation inom policy- och kunskapsutveckling utredas.

Bakgrund

Utvärdering av Expertgruppen för studier av utvecklingsstudier (EGDI)

Beslutet om EGDI:s tillsättande (regeringsprotokoll 1995-09-07) anger att EGDI:s uppgift är "att initiera studier som kan bidra till utökad förståelse av olika utvecklingsproblem och till utformningen av ett effektivt internationellt utvecklingssamarbete. Speciell uppmärksamhet skall ägnas åt behovet av utvärdering av aktuell biståndspolitik, både svensk och internationell, och existerande utvecklingsprogram."

Beslutet preciserar inte målgrupp eller operativa mål. En utvärdering kommer därför inte att kunna mäta måluppfyllelse mot konkret definierade mål. Dess uppgift torde därmed bli att redovisa hur det var tänkt att EGDI skulle arbeta, vad EGDI faktiskt gjort, inklusive det material som publicerats, samt att diskutera vilka effekter EGDI:s publikationer och gruppens existens kan ha haft för svenskt och internationellt policyarbete kring utvecklingsfrågor och utvecklingssamarbete samt eventuellt andra effekter av EGDI:s arbete.

Översyn avseende formerna för en förstärkt utvärderingsverksamhet

Utvärderingsfrågor ingick i den granskning Riksdagens revisorer gjorde av utvecklingssamarbetet under 1999. Riksdagens revisorer föreslog i sin revisionsrapport (1998/99:RR9) att:

- "regeringen i ökad omfattning nyttjar de organ som har till uppgift att granska och utvärdera effektiviteten av statlig verksamhet för att utvärdera insatser på biståndsområdet",

- "regeringen får i uppdrag att se över formerna för att stärka en utvärderingsfunktion som är mer oberoende från biståndsorganisationen."

Avseende det senare förslaget pekar revisorerna på behovet av att stärka riksdagens möjligheter att få tillgång till ett från biståndsorganisationen oberoende beslutsunderlag för att bedöma resultat från utvecklingssamarbetet. Vidare påtalas det faktum att biståndet innebär stora offentliga utgifter vilket ökar behovet av utvärderingar. Verksamheten – som skall ses som ett komplement till nuvarande utvärderingsstruktur - bör fokusera på utvärdering av biståndsverksamhetens ändamålsenlighet, kostnadseffektivitet samt kvalitet.

Revisorerna hänvisar också till institut som inrättats inom andra politikområden för att tillgodose behov av kunskap om statliga åtgärders effekter och kunna bedöma hur effektivt statliga resurser använts.

I Utrikesutskottets betänkande (1999/2000:UU2) över revisorernas rapport görs en ännu tydligare koppling mellan mål- och resultatstyrning och frågan om utvärdering. Utskottet hänvisar till budgetlagens skrivningar om effektivitet samt mål- och resultatstyrning. Särskilt påpekar utskottet att styrning skall ske på basis av information om tidigare uppnådda resultat vilka skall kunna utgöra grund för en eventuell omprövning av statens åtaganden.

Utrikesutskottet anser inte – i motsats till revisorerna – att det faktum att biståndet innebär stora offentliga utgifter i sig behöver betyda att statsmakterna säkerställer att oberoende och kontinuerliga utvärderingar kan genomföras. Däremot påtalas behovet av utvärderingar då verksamheten bedrivs utomlands och i miljöer med annan utvecklingsnivå än Sverige. Vidare genomförs samarbetet med aktörer som inte omfattas av den insyn och inte kan utsättas för samma typ av uppföljning och utvärdering som gäller för myndigheter inom riket. Då samarbetet rör främmande makt tillkommer också en politisk dimension.

I riksdagens tillkännagivande anges att regeringen bör ges i uppdrag att se över formerna för hur den utvärderingsverksamhet som finns utanför biståndsförvaltningen kan stärkas och som bl.a. också kan beakta de intressenter som finns utanför myndigheterna. Översynen bör fokuseras på möjligheterna att stärka EGDI:s utvärderande funktion. Utskottet pekar på följande fördelar med en sådan lösning:

- kostnadseffektivitet (behöver ej bygga upp en ny organisation),
- modellen med självständig styrelse som uppdragsgivare ger en fristående och oberoende ställning,
- placeringen av sekretariatet i Utrikesdepartementet ger närhet till linjeorganisationen på tjänstemannanivå och motverkar en möjlig marginalisering,
- det stora inslaget i styrelsen av internationella forskare förstärker EGDI:s integritet samt borgar för stora kontaktytor och öppenhet för internationella impulser.

Både revisorerna och Utrikesutskottet anser att de befintliga "utvärderingsnivåerna" bör kvarstå och utgångspunkten för översynen bör vara en utvärderingsfunktion som kompletterar dessa.

Utvärderingens innehåll

Uppdraget består av två delar; dels en utvärdering av EGDI:s verksamhet och dels en översyn avseende former för en förstärkt utvärderingsverksamhet inom utvecklingssamarbetet. Den senare delen skall avseende EGDI behandla två alternativa scenarier; dels skall förutsättningarna för EGDI att ta på sig en utvärderande funktion i enlighet med riksdagens uppdrag identifieras och dels skall möjligheterna till en utvidgad roll inom policy- och kunskapsutveckling - dvs utvärdering i bred mening - utredas. Uppdragets senare del skall i övrigt fokusera på formerna för en av EGDI oberoende utvärderingsverksamhet.

För att fullgöra uppdraget skall uppdragstagaren gå igenom befintligt relevant material; studier, utvärderingar etc.

Uppdragets första del

Utvärderingen av EGDI skall fokusera på motiven bakom inrättandet av EGDI, dess organisation och arbetssätt, samt resultat och effekter.

EGDI:s roll, mandat, uppgifter och målsättning

I denna del bör ingå bakgrund och motiv till inrättandet av EGDI. Vilken roll tänktes EGDI spela för svensk och internationell policyutveckling? Hur kan syfte och målsättning beskrivas (policyutveckling, kunskapsutveckling, lärande, kontrollerande)? Hur har EGDI:s uppgifter definierats? Vilka överväganden låg bakom att låta internationella och svenska forskare, tillsammans med representanter för Utrikesdepartementet och Sida, ingå i EGDI? Vilka målgrupper fanns identifierade?

EGDI:s organisation och arbetssätt

Hur är arbetsfördelningen mellan expertgrupp, referensgrupper och sekretariat? Har den förändrats över tiden och i så fall varför? Hur har studier initierats och beslutats? Hur har sammansättning av expertgrupp och referensgrupper skett? Vilka förändringar har skett över tiden och varför? Hur har författare till studierna utsetts? Hur har sekretariatsfunktionen hanterats och vilka förändringar har skett? Vilken ställning har expertgruppen och sekretariatet haft inom Utrikesdepartementet? Vilket samarbete har förekommit med Sida?

Resultat och effekter

a) produktion, distribution och målgrupp

Vilka publikationer har producerats? Hur har de distribuerats? Vilka åtgärder har vidtagits för att sprida kännedom om deras resultat? Vilka målgrupper kan identifieras för de olika studierna?

b) innehåll och kvalitet

Hur kan studierna klassificeras (utvärderingar/policyanalyser/forskningsrapporter, etc.)? Hur förhåller sig studierna till befintlig akademisk forskning och den internationella debatten kring utvecklingsfrågor? I vilken utsträckning har studierna varit relaterade till Sveriges utvecklingssamarbete?

c) genomslag

Vilket genomslag har studierna haft bland primära svenska intressenter, t.ex. Utrikesdepartementet och Sida, respektive internationellt? Har EGDI:s arbete påverkat utvecklingen av svensk eller internationell policy på något område? Har EGDI:s arbete påverkat "förståelsen av olika utvecklingsproblem och utformningen av ett effektivt internationellt utvecklingssamarbete" (citat ur regeringsbeslutet)?

I analysen av effekterna bör hänsyn tas inte endast till publikationerna utan också till den process genom vilken de kommit till stånd.

d) sekretariatet

Vilken roll har sekretariatet spelat i policyarbetet på Utrikesdepartementet? Har sekretariatets arbete haft andra policyeffekter (deltagande i konferenser/ informella kontakter Utrikesdepartementet/Sida/internationellt, etc)?

e) återkoppling till målsättning och mandat

Hur förhåller sig resultat och effekter till den ursprungliga roll och uppgift för EGDI som identifierats enligt ovan?

Givet de förutsättningar under vilka EGDI-arbetet bedrivits, förutses intervjuer med personer involverade i olika stadier av EGDI:s arbete samt representanter för de tänkta avnämarna bli en viktig metod under utvärderingen.

Uppdragets andra del

Den utvärderingsverksamhet som avses med uppdraget är en verksamhet som syftar till kontroll och förtroendeskapande vad gäller genomförande och resultat av utvecklingssamarbete (dvs. effectiveness/s.k. yttre effektivitet).

De typer av utvärderingsverksamhet som för närvarande finns inom utvecklingssamarbetet kan schematiskt beskrivas med följande matris:

	<i>Kontroll/ "accountability"</i>	<i>Lärande</i>	<i>Kunskaps-utveckling</i>
<i>Organisation, styrsystem Inre effektivitet /"efficiency"</i>	RRV Riksdagens revisorer	Sidas internrevision	
<i>Genomförande, resultat Yttre effektivitet /"effectiveness"</i>		Sidas ut- värderings- verksamhet (UTV)	NAI etc.
<i>Policy</i>		EGDI	(EGDI)

Horisontellt görs en åtskillnad mellan tre olika syften med verksamheten: kontroll, som syftar till att säkerställa allmänhetens förtroende för utvecklingssamarbetet, lärande som syftar till att internt använda erfarenheter till att utveckla och förbättra samarbetet och kunskapsutveckling som syftar till att använda resultat och erfarenheter till extern kunskapsuppbyggnad. Sidans utvärderingsfunktion syftar i första hand till internt lärande medan EGDI:s nuvarande funktion primärt handlar om lärande på policynivån.

Vertikalt görs en uppdelning efter vilket fokus verksamheten har. Den första nivån fokuserar på organisation och styrsystem, dvs. granskningen syftar till att "göra saker rätt", den andra nivån gäller genomförande och resultat där granskningen syftar till att "göra rätt saker". Den tredje nivån gäller själva policyn för samarbetet.

Översynen bör fokusera på en utvärderingsverksamhet som syftar till kontroll och förtroendeskapande vad gäller genomförande och resultat av utvecklingssamarbetet.

En viktig aspekt i analysen är riksdagens och regeringens behov av resultatinformation. Därför skall också en analys göras av olika intressenters behov, framförallt berörda riksdagsledamöter.

En analys av hur utvärderingsfrågor har organiserats inom andra politikområden i Sverige skall göras kompletterat med en studie av vilka lösningar som valts internationellt. Vidare skall en kartläggning göras av de oberoende utvärderingar som gjorts/görs av exempelvis OECD:s biståndskommitté DAC, Statskontoret, Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Översynen skall särskilt fokusera på den roll som den nya revisionsmyndigheten kan spela i detta sammanhang med beaktande av att resurser kan tillföras för särskilda granskningar av biståndet.

Översynen skall behandla utvärdering av både multi- och bilateralt utvecklingssamarbete.

Översynen bör ta sin utgångspunkt i att nuvarande utvärderingsverksamhet kvarstår men att denna behöver kompletteras.

Översynen bör dels behandla hur den potentiella utvärderingsverksamheten skall relatera till andra aktörer i utvecklingssamarbetet, dels hur verksamheten skall relatera till nuvarande EGDI.

Relation till biståndsförvaltning, existerande utvärderingsverksamhet samt utomstående
På vilket sätt skall kravet att utvärderingsverksamheten skall befinna sig "utanför biståndsförvaltningen" tillgodoses? Organisation, ev politisk koppling etc.

I vilka former skall resultat från den stärkta utvärderingsverksamheten föras in i policyutveckling och biståndsverksamhet? Koppling till nuvarande utvärderingsverksamhet inom biståndsförvaltningen?

Skall utomstående kunna "beställa" utvärderingar, och i så fall efter vilka kriterier?

Relation till nuvarande verksamhet inom EGDI

Vilka förändringar i EGDI:s mandat måste genomföras för att utvärderingsverksamhet med avseende på yttre effektivitet (se matris ovan) skall falla inom detta mandat?

Vilken balans mellan nuvarande forskningsinriktade verksamhet och utvärderingsverksamheten (både i snäv respektive bred mening) bör eftersträvas?

Hur kan målen för EGDI göras tydligare? Eventuella nya eller förändrade mål med anledning av översynens resultat?

Vilka förändringar i EGDI:s sammansättning blir nödvändiga? (Är t.ex. nuvarande medlemmar, som är rekryterade till EGDI under det nuvarande mandatet, intresserade av att kvarstå med ett nytt mandat, där en väsentlig del av verksamheten är inriktad på utvärdering av svenskt bistånd?)

Vilka organisatoriska förändringar/alternativ bör övervägas dels i gruppens arbete, dels i sekretariatet? Vilken personalförstärkning/förändring krävs i sekretariatet? Studien skall också analysera alternativa organisationsformer för den verksamhet som för närvarande bedrivs inom EGDI.

Kunskap som krävs för att genomföra uppdraget

Uppdraget kräver god kunskap om statlig styrning, svensk förvaltningsorganisation och utvärderingsverksamhet. Vidare krävs kunskap om den miljö i vilken utvecklingsamarbete bedrivs samt kunskap om forskning och utvärdering av utvecklingsfrågor. En av utredarna bör ha god kunskap i utvecklingsekonomi.

De personer som skall utföra uppdraget måste behärska engelska.

Tidsram och rapportering

Arbetet skall påbörjas så snart som möjligt. Utvärderingen beräknas ta ca 22 personveckor i anspråk.

Uppdragstagaren skall lämna följande rapporter:

1. en skriftlig preliminär rapport senast den 1 september 2001,
2. en skriftlig slutlig rapport skall lämnas senast den 1 oktober 2001, efter godkännande av den preliminära rapporten.

Regeringskansliet kan komma att lämna ut den preliminära rapporten till externa aktörer.

Bilaga 2: Förteckning över EGDIs rapporter

Studies

- Study 1998:1 Dani Rodrik: Trade Policy and Economic Performance in Sub-Saharan Africa
- Study 1998:2 Guillermo Calvo, Carmen Reinhart: The Consequences and Management of Capital Inflows: Lessons for Sub-Saharan Africa
- Study 1999:1 Julie Catterson, Claes Lindahl: The Sustainability Enigma. Aid Dependency and the Phasing out of Projects. The Case of Swedish Aid to Tanzania
- Study 1999:2 Robert Lensink, Howard White: Aid Dependence. Issues and Indicators
- Study 1999:3 Kjell J Havnevik, Mats Hårsmar: The Diversified Future. An Institutional Approach to Rural Development in Tanzania
- Study 1999:4 Stephany Griffith-Jones, José Antonio Ocampo: The Poorest Countries and the Emerging International Financial Architecture
- Study 2000:1 Deborah Bräutigam: Aid Dependence and Governance
- Study 2000:2 Jerker Carlsson, Lennart Wohlgemuth: Learning in Development Co-operation
- Study 2001:1 Christer Gunnarsson: Capacity Building, Institutional Crisis and the Issue of Recurrent Costs

Working Papers

- WP 1998:1 Karl R. Pedersen: Incentives and Aid Dependence
- WP 1998:2 Göran Andersson: Capacity Building, Institutional Crisis and the Issue of Recurrent Costs – The Micro Perspective
- WP 1998:3 Kim Forss, Basil Cracknell, Nelly Stromquist: Organisational Learning in Development Co-operation: How Knowledge is Generated and Used
- WP 1998:4 Stephen O'Brien: Capacity Building, Institutional Crisis and the Issue of Recurrent Costs – A Case Study of IDA Projects in Mozambique
- WP 1998:5 Stephen Haggard: Graduating from Aid: Korea and Taiwan
- WP 1999:1 Olof Hesselmark: Unbuilding Capacity. Some Cases from Africa
- WP 2000:1 Jo Boyden och Deborah Levison: Children as Economic and Social Actors in the Development Process
- WP 2000:2 Patrik Stålgren: Regional Public Goods and the Future of International Development Co-operation. A Review of the Literature on Regional Public Goods

Bilaga 3: Produktionsstatistik för EGDI Studies

Nr	Författare: titel
1998:1	Dani Rodrik: <i>Trade Policy and Economic Performance in Sub-Saharan Africa</i>
1998:2	Calvo/Reinhart: <i>The Consequences and Management of Capital Inflows. Lessons for Sub-Saharan Africa</i>
1999:1	Catterson/Lindahl: <i>The Sustainability Enigma. Aid Dependency and Phasing Out of Projects. The Case of Swedish Aid</i>
1999:2	Lensink/White: <i>Aid Dependence. Issues and Indicators</i>
1999:3	Havnevik/Hårsmar: <i>The Diversified Future. An Institutional Approach to Rural Development in Tanzania</i>
1999:4	Griffith-Jones/Ocampo: <i>The Poorest Countries and the Emerging International Financial Architecture.</i>
2000:1	Bräutigam: <i>Aid Dependence and Governance</i>
2000:2	Carlsson/Wohlgemuth: <i>Learning in Development Co-operation</i>
2001:1	Gunnarsson: <i>Capacity Building, Institutional Crisis and the Issue of Recurrent Costs</i>

	Volymer		
	Sidor	Upplaga	Distribuerade
1998:1	39	700	478
1998:2	38	600	491
1999:1	174	600	302
1999:2	68	600	593
1999:3	121	750	634
1999:4	70	1087	754
2000:1	63	800	478
2000:2	266	600	389
2001:1	64	600	112
<i>Summa</i>	903	6337	4231
<i>Medelvärde</i>	100	704	470

Kostnader							
	Arvoden	Tryck	Övrigt	Summa	Budget	Diff	Diff %
1998:1	232550	32645	26300	291495	240000	51495	21%
1998:2	159775	39878		199653	160000	39653	25%
1999:1	383000	49770	130063	562833	513160	49673	10%
1999:2	202192	20972	6500	229664	227500	2164	1%
1999:3	380000	39544	72478	492022	356000	136022	38%
1999:4	168000	34612		202612	168000	34612	21%
2000:1	101347	24360		125707	64000	61707	96%
2000:2	230391	39500	34660	304551			
2001:1	62400	18990	6890	88280			
<i>Summa</i>	<i>1919655</i>	<i>300271</i>	<i>276891</i>	<i>2496817</i>	<i>1728660</i>	<i>375326</i>	
<i>Medelvärde</i>	<i>213295</i>	<i>33363</i>	<i>30766</i>	<i>277424</i>	<i>192073</i>	<i>41703</i>	<i>22%</i>

Nyckeltal					
	Arvode/sida	Tryck/sida	Summa/sida	Summa/tryck	Summa/distr
1998:1	5963	837	7474	416	610
1998:2	4205	1049	5254	333	407
1999:1	2201	286	3235	938	1864
1999:2	2973	308	3377	383	387
1999:3	3140	327	4066	656	776
1999:4	2400	494	2894	186	269
2000:1	1609	387	1995	157	263
2000:2	866	148	1145	508	783
2001:1	975	297	1379	147	788
<i>Medelvärde</i>	<i>2126</i>	<i>333</i>	<i>2765</i>	<i>394</i>	<i>590</i>

Bilaga 4: EGDIs bemanning 1995-2001

		Ordförande	Sekretariat	Administration
1995	aug	Mats Karlsson	Mia Horn (deltid)	
	sept			
	okt			
	nov			
	dec			
1996	jan			
	febr			
	mars		▼	
	apr		Henny Andersson	
	maj		i starten 50%	
	juni		mer under 97	
	juli			
	aug			
	sept			
	okt			
	nov			
	dec			
	1997	jan		
febr				
mars				
apr				
maj				
juni				
juli				
aug				
sept				
okt				
nov				
dec				▼
1998		jan		Karl-Anders Larsson
	feb		10-15 %	
	mars			
	apr			
	maj			
	juni			P-A Ströberg
	juli			▼
	aug			
	sept			
	okt			
	nov			
	dec			▼

Bilaga 5: Exempel på processen att ta fram en rapport

Nedan redovisar vi två verkliga exempel på hur en EGDI-studie kommer till. Exempelen har sammanställts av EGDIs sekretariat.

A. Regional Public Goods - projektet

1. Vid EGDI-mötet 25 januari 2000 diskuterades ett stort antal förslag till ämnen intensivt under en förhållandevis begränsad tid. Detta möte kan för sekretariatets del sägas innebära en övergång från fokus på att göra färdiga pågående projekt till att få igång nya. Fem projekt beslöts och Regional Public Goods var ett av dem.
2. Initiativet till studien kom från sekretariatet. UNDP-rapporten om Global Public Goods hade väckt intresse och vi visste att den skulle få en uppföljare. Vi hade kontakt med Inge Kaul på UNDP och Björn Hettne, som är medlem i UNDP-projektets referensgrupp. Att genomföra en studie om Regional Public Goods (RPG) skulle täcka en lucka i UNDP-upplägget.
3. Referensgruppen som valdes vid EGDI-mötet, bestod av Michael Ståhl, Björn Hettne, Ann Marie Fallenius och Bertil Odén.
4. Olika versioner av terms of reference bollades mellan referensgruppsmedlemmarna. Inledningsvis ingick också två empiriska fallstudier, som en del av projektet.
5. Som en förberedelse lades en litteraturstudie ut som publicerades som Working Paper under hösten 2000.
6. Vid EGDI-mötet den 25 augusti 2000 diskuterades utkastet till t.o.r. Flera nyttiga kommentarer erhöles. Projektet skulle fortsätta och författare identifieras.
7. T.o.r. reviderades av sekretariatet på basis av diskussionen och diskuterades ytterligare av referensgruppen för att slutligen accepteras.
8. Utkast för fallstudie gällande Viktoriasjö-regionen utarbetades, preliminära kontakter med potentiella författare togs.
9. Vid EGDI-mötet den 12 januari 2001 redovisades kortfattat det Working Paper som publicerats och ytterligare kommentarer om projektets inriktning lämnades av EGDI-medlemmarna. Bland annat angavs att det var viktigt att diskussionen om biståndets roll fick väsentligt utrymme.
10. En forskare som länge arbetat med international public goods är Todd Sandler. Vid kontakt i januari 2001 visade han sig intresserad, just därför att den regionala nivån inte hade varit föremål för någon seriös studie tidigare. Han föreslog att få göra studien tillsammans med Daniel Arce. Efter att ha fått Arces CV kunde vi acceptera detta.

11. I diskussionerna med Sandler kom frågan upp vad som skulle hända med huvudstudien om fallstudierna försenades. Vi bröt därför loss huvudstudien och reviderade t.o.r. så att hänvisningar till empiriska data skulle ta större utrymme. Detta var också i enlighet med några kommentarer vid EGDI-mötet. Frågan om fallstudier kunde tas upp igen när Sändlers studie var klar.
12. Kontrakt skrevs med Arce och Sandler den 26 mars 2001. Intensiv kontakt mellan sekretariatet och Sandler under arbetets gång, bland annat en genomgång av en tio-sidig outline i Uppsala den 8 juni, i samband med ett seminarium om helt andra saker.
13. Den 15 augusti, sex veckor före deadline, lämnade författarna sitt första utkast. Det har skickats ut till referensgruppen för kommentarer inom en månad och kommer att kortfattat redovisas vid EGDI-mötet den 27 augusti.
14. Slutmanus kan beräknas vara klart i oktober. Publikation i december eller januari, vilket innebär att ett seminarium skulle kunna hållas i samband med EGDIs nästa möte i början av 2002.

B. Aid Dependence and Governance - projektet

1. Biståndsberoende är ett av de första områden som definieras för Expertgruppen och en referensgrupp för ämnet tillsätts tidigt. Inom detta område tas så småningom ett antal Working Papers och Studies fram. Bräutigam blir den sist utkomna studien inom detta område.
2. Vid EGDIs möte den 9 mars 1998 diskuteras utkast till studierna "The Sustainability Engima" (som sedan blev studie 1999:1) och "Graduating from aid: Korea and Taiwan" (som sedan blev Working Paper 1998:5). Gruppen fastslår att vad man framförallt behöver nu är en s k syntesuppsats som slutpunkt för denna referensgrupps arbete: syntesen ska antingen omfatta enbart de existerande EGDI-studierna om biståndsberoende, eller också studierna inom referensgruppen för kapacitetuppbyggnad, eller också annat material inom området. Studien skall framförallt dra policy-relevanta slutsatser. Referensgruppen uppdras att gå vidare med uppdragsbeskrivning/terms of reference för en sådan studie.
3. Arbetet fortgår i referensgruppen fram till nästa möte med Expertgruppen den 24 september 1998. Då har diskussionen om en syntesuppsats lett till att en möjlig författare, Deborah Bräutigam vid American University i Washington identifierats. Hon har själv skissat på terms of reference som diskuteras vid mötet.
4. Referensgruppen kommenterar inbördes liksom i korrespondens med Bräutigam detaljer i terms of reference under hösten 1998.
5. Bräutigam kontrakteras formellt för studien den 31 december 1998. Arbetsinsatsen skall omfatta 20 dagar. Då har arbetet redan satt igång, enligt e-post korrespondens.
6. Stephan Haggard vid UCSD kontaktas också i december 1998 och ombeds kommentera Bräutigams utkast, vilket han accepterar att göra.

7. I februari 1999 föreligger ett första utkast som tillsänds sekretariatet och Stephen Haggard.
8. Referensgruppen (EGDI-medlemmarna Aud Talle och Peter Svedberg, konsulten Bo Karlström, samt Carin Wall och Karl-Anders Larsson från UD jämte nye sekreteraren Bertil Odén) kallas till referensgruppsmöte den 26 mars för att bl a diskutera Bräutigams utkast.
9. Kommentarer från referensgruppsmötet delges Bräutigam och utbyts i april 1999.
10. Vid EGDIs möte den 30 juni 1999 presenteras en ny version av Bräutigams manuskript. Bräutigam kan inte själv närvara. Presentationen görs av referensgruppsmedlemmen Bo Karlström. Ett antal kommentarer från EGDIs medlemmar ges. Uppfattningen är att när manuskriptet reviderats i enlighet med dessa synpunkter kvalificerar sig manuskriptet att ges ut som EGDI Study.
11. Vid EGDIs seminarium den 1 juli 1999 ingår manuskriptet, igen presenterat av Bo Karlström. Vid seminariet diskuteras också de två färdiga EGDI Study 1999:1 ("The Sustainability Engima") och EGDI Study 1999:2 ("Aid dependence. Issues and indicators") som också tagits fram inom referensgruppen för biståndsberoende.
12. Under juli till oktober 1999 utbyts ytterligare kommentarer med Bräutigam, dels utifrån sommarens möten, dels med viss ny input från Lisa Román, nyttillträdd vid sekretariatet, som nu tar över samordningen av studien från Bertil Odén.
13. 21 oktober 1999 mailar Bräutigam en ny version av studien.
14. Bräutigam kontrakteras för ytterligare tio dagars arbete. Kontraktet träder formellt i kraft den 2 november 1999.
15. Sekretariatet förmedlar kommentarer rörande den nya versionen i november 1999. Diskussionen rör några substansfrågor men framförallt redaktionella synpunkter. Steve Knack vid Världsbanken har bidragit till statistik i studien och några detaljer kring den presentationen diskuteras via e-post med honom.
16. Manuskriptet granskas av sekretariatets Ulrica Risso Engblom med avseende på lay-out och konsekvens i referenser och fotnoter etc i december 1999. Lisa Román förmedlar en del frågor och diskuterar referenser med Bräutigam.
17. Graphium lämnar kostnadsförslag för studien 6 december 1999. Studien går till tryck i januari 2000 och existerar, efter korrekturläsning och utbyte med Graphium, som färdig studie i början av februari 2000.
18. Studien distribueras i februari 2000.

Bilaga 6: Utvärdering- principiella utgångspunkter

Denna bilaga förklarar de begrepp och idéer kring utvärdering, vilka används i del C.

6.1. Kontroll, accountability och transparency

6.1.1. Definition av begreppen

”Kontroll” utgår från två begrepp: accountability och transparency. Begreppen är grundpelare inom de flesta länders program för förnyelse av den offentliga sektorn, inom såväl i- som u-länder. De utgör också basen inom den moderna revisionen.

Själva ordet kontroll för lätt tanken till revision eller rentav polisiär verksamhet och kan därmed lätt framstå som något negativt. Betydelsen i detta sammanhang är dock något annorlunda.

Accountability kan definieras som att ställa till ansvar och transparency som möjlighet till insyn. Den som säger sig vilja öka kontrollen av biståndets effektivitet vill därför öka insynen i biståndet, speciellt vad gäller dess effekter, samt göra det möjligt att ställa enskilda personer till svars för effekterna av verksamheten.

Förutsättningarna för att ställa någon till ansvar, dvs. accountability, beror på om det:

1. går att urskilja vem som är ansvarig
2. finns kunskap om hur väl den offentliga verksamheten bedrivits
3. finns mekanismer för att utkräva ansvar

Eftersom det är många aktörer inblandade i biståndsprocessen är det ofta svårt att urskilja vem som är ansvarig för att åstadkomma ett effektivt bistånd. Det finns heller inga etablerade mekanismer för att kräva ut ansvar. Kontrollen av effektiviteten får därför oftast inskränka sig till att gälla insyn i verksamheten.

6.1.2. Metoder för kontroll, accountability och transparency

Det finns en rad metoder för att kontrollera myndigheters verksamhet och öka accountability och transparency. De klassiska är:

- ◆ Utvärdering
- ◆ Uppföljning
- ◆ Tillsyn
- ◆ Revision
- ◆ Inspektion/Bedömning

Utvärderingar går på djupet, är probleminriktade och verksamheter bedöms utifrån vissa kriterier. Utvärderingar av en och samma verksamhet görs sällan löpande utan initieras istället på ad-hoc-basis.

Uppföljning sker löpande. Den är inte probleminriktad utan mer beskrivande till sin karaktär och publiceras ofta i form av statistik.

Tillsyn sker utifrån ett regelperspektiv och syftar till att kontrollera om gällande lagar och regler följs. Tillsyn kan också bygga på anmälningar från enskilda brukare, t.ex. i skolans fall från elever.

Revision utförs utifrån professionella revisionskriterier och kan omfatta såväl den inre verksamheten som effekterna av verksamheten. Många myndigheter har egna internrevisorer men granskas samtidigt av externa revisorer från RRV, såväl vad gäller finansiell ställning som effektivitet.

Det finns ingen speciell definition av inspektion/bedömning. Den kan utföras i form av oanmälda inspektioner. En liknande metod går ut på att experter och personer med långvarig erfarenhet inom området individuellt intervjuar enskilda personer alternativt anordnar regelrätta utfrågningar. Kollegiebedömningar/"peer reviews" är exempel på denna typ av bedömningar.

Det finns givetvis andra metoder som kan användas för att öka kontrollen. Exempel på dessa är:

- ◆ Kvalitetssäkring av själva kontrollinstrumenten, (t.ex. systematiskt låta externa experter bedöma kvaliteten på organisationens utvärderingar)
- ◆ Ökad insyn i verksamheten (t.ex. genom att publicera statistik om verksamheten på Internet).
- ◆ Ökade möjligheter att klaga och diskutera verksamheten

Sammantaget finns det olika möjligheter att öka kontrollen av en verksamhet och förbättra insynen i den. Utvärdering är bara en möjlighet.

6.2. Utvärdering

Utvärdering kan definieras på olika sätt och vi har valt att utgå från DACs definition.

"An evaluation is as assessment, as systematic and objective as possible, of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfillment of objectives, developmental efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both recipients and donors.
(ur Review of the DAC principles for evaluation of development assistance)

Utvärderingar kan bedrivas utifrån olika syften, vanligen dessa tre:

- ◆ Kontrollerande
- ◆ Främjande
- ◆ Kunskapsgenererande

Kontrollutvärderingar har till syfte att kontrollera verksamheten, t.ex. att den bedrivs på ett effektivt sätt och ger goda resultat. Hur arbetet läggs upp eller organiseras är vanligen inte intressant vid den här typen av utvärderingar. Kontrollutvärderingar skall präglas av opartiskhet och neutralitet. De är oftast av intresse för en aktör som beslutar om eller finansierar verksamheten. De som beslutar befinner sig alltså på en högre nivå i organisationen än de som utvärderas. Exempelvis kan riksdagen vilja kontrollera UD:s och Sidas verksamheter.

Till skillnad från kontrollutvärderingar har främjandeutvärderingar till direkt syfte att förbättra verksamheten. Den genomförs därför ofta av personal på den egna nivån och utvärderingens resultat tänks ligga till grund för personalens egen utveckling av verksamheten. Frågorna handlar mer om förutsättningarna för verksamheten, om varför olika verksamheter är framgångsrika eller inte, m.a.o. om att ta tillvara erfarenheterna från verksamheten.

Kunskapsgenererande utvärderingar har varken till syfte att kontrollera eller främja utan framför allt att ta fram ny kunskap. De kan å ena sidan vara ett effektivt medel för att inhämta information om verksamheten. Å andra sidan kan de vara ett led i en forskningsverksamhet, där själva forskningen eller kunskapsgenereringen står i centrum²⁹.

²⁹ En annan sak är att alla typer av utvärderingar kan bygga på vetenskapliga metoder.

Många utvärderingar innehåller inslag av samtliga syften, såväl kontroll- som främjande- och kunskapsgenererande element. Utvärderingen, när den väl är gjord, kan dessutom användas av olika intressenter för olika syften. En kontrollutvärdering av måluppfyllelsen kan mycket väl användas av personalen för att få idéer till hur man skall utveckla verksamheten eller vara grunden för en diskussion om detta. En utvärdering som å andra sidan görs i främjande syfte kan innebära att beslutsfattarna genom att läsa den får en översikt, och därmed kontroll, över verksamheten.

En främjande och en kontrollutvärdering planeras och genomförs på olika sätt. Det kan gälla vilka frågeställningar som belyses, det sätt på vilket man ställer frågorna och de metoder som väljs för att få dem besvarade liksom det sätt som utvärderaren framställer sig själv på.

I uppställningen presenteras ett antal faktorer, där vanligen kontroll- respektive främjandeutvärderingar skiljer sig åt.

Karakteristika för kontroll- respektive främjandeutvärdering

	Kontrollerande syfte	Främjande syfte
Fokus	Kostnader och måluppfyllelse	Processer
Planering	Uppifrån och ned	Nedifrån och upp
Användning	För överordnades beslut om resurstilldelning mm	För personalens beslut om utvecklingsåtgärder
Inriktning mot rekommendationer	Oviktigt med rekommendationer	Viktigt med rekommendationer
Organisation	Extern utvärdering	Intern utvärdering
Utvärderaren	Kontrollör	Förändringsagent

Det kan finnas en motsättning mellan kontrollerande och främjande utvärderingar. Rent praktiskt kan t.ex. de personer som arbetar främjande vilja undvika att utvärdera vissa frågor. Orsaken till detta kan vara att en utvärdering skulle kunna motverka främjandesyftet och inte leda till en förbättrad verksamhet. Eftersom främjandevärderingar ser till lärandet som utvärderingen kan medverka till är det effektivt att även de ansvariga aktörerna är aktiva i själva utvärderingsarbetet. Det här kan dock också bidra till att känsliga frågor undviks.

Ett liknande sätt att indela utvärderingar är:

- ◆ Egenutvärderingar/självutvärderingar
- ◆ Externa utvärderingar

Egenutvärderingar genomförs av den egna personalen medan externa utvärderingar genomförs av en högre nivå inom organisationen. Egenutvärderingar har med andra ord oftast främjande som syfte medan externutvärderingar kan vara såväl kontrollerande som främjande. Definitionen knyter an till vem som har ansvaret för utvärderingen och inte till den som praktiskt utför själva arbetet. Även en utvärdering som en myndighet initierar om den egna verksamheten men som genomförs av en utomstående konsult är en egenutvärdering.

6.3. Utvärdering och oberoende

Utvärderingar som görs i ett kontrollperspektiv måste präglas av det som brukar kallas oberoende. Det betyder att utvärderingen skall göras på ett korrekt sätt och att sakkunskap skall vara ledande. Ingen, vare sig den som utvärderas eller någon annan, extern aktör skall kunna ha inflytande över vilka frågor som utvärderingen skall behandla, utvärderingens metoder och iakttagelser eller de slutsatser som utvärderingen drar. Oberoende kan behöva säkras såväl mot t.ex. den myndighet som utvärderas som gentemot t.ex. politiska påtryckningar från departementsledning etc.

Vanliga faktorer som påverkar utvärderingsfunktionens oberoende är:

- ◆ Organisatorisk ställning
- ◆ Beställning av uppdrag
- ◆ Tillsättning/avsättning av chefer
- ◆ Personalens kompetens, integritet mm
- ◆ Personalomsättning
- ◆ Finansiering
- ◆ Etiska regler

Vanligen försöker man se till att utvärderingsfunktionen har en speciell ställning, står utanför den operativa eller politiska ledningen eller som i Sidas fall rapporterar direkt till styrelsen. Vissa myndigheter stärker oberoendet genom att knyta en oberoende forskargrupp till gruppen.

Oberoendet påverkas också av möjligheterna för andra att beställa uppdrag. Dessa kan komma till på olika sätt: De kan vara uppdrag beställda av regeringen som en del av regleringsbrevet eller uppdrag som tillkommer ad hoc under löpande budgetår. De kan utföras mot speciell ersättning eller inte. Det kan också finnas rätt för andra personer, t.ex. riksdagsmän, att beställa uppdrag. Det måste finnas en balans mellan organisationens oberoende och möjlighet att påverka och bli en del i ett sammanhang. Oberoende kräver i vart fall att det inte är möjligt att ad hoc och utan ersättning beställa uppdrag.

Det finns en risk för utvärderaren att ha alltför nära kontakt med verksamheten. Han/hon kan bli hemmablind och fast i de rådande tankesätten och det kan göra att oberoendet minskar. Å andra sidan måste utvärderaren ha god kännedom om utvärderingsobjektet och alltför mycket distans och för stort oberoende kan också innebära en risk för okunniga utvärderingar. Balansen mellan närhet och distans är med andra ord oerhört viktig att bemästra.

För att undvika att alltför opportuna chefer tillsätts eller att inopportuna chefer avsätts är det nödvändigt med detaljerade regler för tillsättning och avsättning av chefer. Ett annat sätt att öka oberoendet är att bestämma att chefen för utvärderingsavdelningen inte har rätt att avancera inom myndigheten och på så vis inte har någon egen vinning av att producera opportuna rapporter.

Personalens kompetens och integritet påverkar oberoendet och rekryteringspolitiken blir därmed viktig. I biståndssammanhang är ofta det stora problemet att biståndsvärlden är för "liten" och att uppdragsgivare och konsulter känner varandra alltför väl. Det kan leda till att utvärderarna blir beroende av uppdragsgivarna och alltför lättstyrda. Problemet kan avhjälpas genom medvetna satsningar på att bredda basen av rapportförfattare och överhuvudtaget uppmuntra personalcirkulation.

Ett bra sätt att öka oberoendet är att ge ett ramanslag till utvärderingsenheten och överlåta enheten själv bestämma hur medlen skall användas.

Oberoende, till sist, underlättas, om det finns skriftliga regler för hur utvärderingarna skall genomföras, d.v.s. kvalitetssäkring, och att dessa regler inkluderar etiska regler för hur personalen skall agera i känsliga situationer.

6.4. Utvärdering och fokus

Utvärderingen kan fokusera på olika aspekter. En vanlig indelning är fokus på (inre) effektivitet/produktivitet (t.ex. planeringsprocesser) och (yttre) effektivitet, dvs. effekter av verksamheten. I uppdragsbeskrivningen sägs att fokus skall ligga på utvärderingar av (den yttre) effektiviteten, d.v.s. vad biståndet åstadkommer³⁰.

Effektivitet bedöms utifrån de effekter som uppnås i relation till de biståndspolitiska målen. Ur utvärderingssynvinkel är målen svåra att hantera. De är många, motsäger delvis varandra, är inte hierarkiskt ordnade och inte heller operationaliserade. Det finns dessutom ett antal teman, t.ex. "genderfrågor", som skall genomsyra all verksamhet.

De här problemen kommer att belysas i den parlamentariska biståndsutredningen Globkom. Om resultatet blir att målstrukturen förändras eller att målen operationaliseras, vilket skulle förenkla utvärderingsarbetet, går inte att säga idag.

Slutsatsen av dessa resonemang är att en utvärdering av biståndets effektivitet kan se ut på olika sätt. För det första kan den göras på olika nivåer, t.ex. för enskilda projekt, för en sektor, ett land eller för hela det svenska biståndet. För att täcka riksdagens och regeringens behov måste ett tillkommande utvärderingsorgan arbeta på en övergripande och inte på projektnivå. För det andra kan en utvärdering göras utifrån en bedömning av måluppfyllelsen i förhållande till *ett* av målen eller utifrån ett försök till samlad bedömning av uppfyllelsen av samtliga mål.

Vår uppdragsbeskrivning anger att den tänkta utvärderingsverksamheten skall omfatta såväl bilateralt som multilateralt bistånd. Det är ingen principiell skillnad mellan att utvärdera bilateralt eller multilateralt bistånd. Praktiskt sett är det dock vid utvärdering av multilateralt bistånd närmast omöjligt att identifiera effekterna av just den svenska insatsen. Dessutom är möjligheterna för svenska organisationer att själva utföra utvärderingar mindre. De får initieras antingen via internationella överenskommelser och utvärderingsteam eller via organisationens egen utvärderingsverksamhet.

³⁰ I vissa sammanhang nämns också att fokus kan ligga på policynivån, policyutvärdering. Detta är ett ganska vagt begrepp. Det kan syfta på en ex post bedömning av hur en viss policy planerats och införts samt vilka resultat den gett upphov till. Ett närbesläktat begrepp är policyanalys, där policies granskas ex ante, dvs i förväg. I detta fall innebär analysen en granskning av policyns logiska struktur mm liksom även en bedömning av vilka effekter som policyn kan tänkas ge upphov till i en given situation.

6.5. Utvärdering – forskning, utredning eller fritänkande

Utvärdering och forskning går i varandra. Utvärdering kan givetvis vara forskning men behöver inte alls vara det. På samma sätt är inte all forskning detsamma som utvärdering.

Utvärderingar sägs ibland vara forskningsbaserade. Det kan innebära att utvärderingen ingår i ett vetenskapligt sammanhang, genomförs i en akademisk miljö och är en del av ett forskningsprojekt. I det här fallet är ofta resultatet av utvärderingen avsett att användas i ett större sammanhang, för att testa vetenskapliga hypoteser etc. Syftet med utvärderingen är med andra ord kunskapsgenerering, vilket vi behandlade under 6.2. Konsekvensen kan eventuellt bli en konflikt mellan forskarens respektive finansiärens syn på utvärderingarnas relevans. Det som är relevant för forskaren kan med andra ord vara mindre relevant för finansiären.

Att utvärderingen är forskningsbaserad kan också syfta på att utvärderaren använder vetenskapliga metoder. Ofta ställs högre metodkrav på forskningsbaserade utvärderingar än övriga, utredningsbaserade, utvärderingar. Det här behöver dock inte betyda att en konsult eller en anställd inte kan vara lika kompetent och använda lika effektiva metoder som forskaren.

Forskningen kan till sist ha utvärdering som ett speciellt forskningsobjekt, vilket brukar kallas utvärderingsforskning.

Sammanfattningsvis, att använda forskare och forskning för utvärderingar kan innebära hög vetenskaplig kvalitet men samtidigt en risk för studier som är mindre relevanta för beslutsfattaren.

Det finns en rad olika uppfattningar även bland forskarna om hur utvärderingsarbete skall bedrivas. Skillnaderna rör allt ifrån grundläggande värderingar till mer detaljerade metodfrågor. Exempel på tvistefrågor är frågan om en speciell disciplin (och i så fall vilken) skall utgöra den akademiska basen för utvärderingar (pedagogisk, ekonomisk etc.) eller om utvärdering förutsätter ett tvärvetenskapligt synsätt. En annan välkänd tvistefråga rör frågan om utvärderingar skall baseras på kvantitativa eller kvalitativa utvärderingsmetoder.

Vi angav i avsnittets början att utvärdering inte per definition är detsamma som forskning, men vad är det då? Det finns ingen entydig indelning av utvärdering men det kan vara fruktbart att karakterisera utvärdering genom relationen till andra verksamheter och traditioner. Vi har valt att skilja mellan utvärderingar som ligger nära:

- ◆ Forskning
- ◆ Utredning
- ◆ Fritänkande

Den här uppdelningen sammanfattar karakteristika för olika typer av utvärderingar och kan knytas till karaktären för en forskare, en utredare och en fritänkare. Det är värt att påpeka att det rör sig om generaliseringar.

Den forskningsanknutna utvärderingen finner vi inom forskningsinstituten och den kännetecknas av höga krav på vetenskaplighet och mindre höga krav på tillämpbarhet. De utvärderingar som bygger på utredningstänkandet och som vi t.ex. hittar inom myndighetsvärlden kännetecknas av praktiska, "second-best"-lösningar mer än av teoretiskt perfekta modeller och på krav på praktisk tillämpbarhet mm. Fritänkandet, till sist, kännetecknas av visionärt tänkande men samtidigt låg följsamhet till formella krav på utvärderingar. De här utvärderingarna kan gränsa till bedömningar, framtidsvisioner mm och återfinns t.ex. inom organisationer som ESO men också inom t.ex. kritisk journalistik.

6.6. Utvärdering och metod

Effektivitetsutvärderingar rymmer många metodologiska svårigheter. De beror bl.a. på att:

- ◆ Verksamheten är mångfacetterad
- ◆ De biståndspolitiska målen är många och svårfångade
- ◆ Bristen på data i många u-länder
- ◆ Stora geografiska avstånd
- ◆ Svårigheter att bedöma kausalitet

Vissa svårigheter är specifika för biståndsområdet (t.ex. brist på data) medan andra är generella för all utvärderingsverksamhet (t.ex. kausalitetsproblemet).

Att utvärdera en verksamhet förutsätter förutom kunskap i utvärdering även sektorskunskap (t.ex. om utbildning) om den sektor som skall utvärderas. För den organisation som tänker sig att utvärdera alla typer av bistånd krävs med andra ord kunskap om en rad sektorer. Samtidigt behövs kunskaper om själva biståndet och det land som utvärderingen gäller.

Sammantaget gör detta att utvärdering av bistånd kräver en betydligt bredare, ofta tvärvetenskaplig, kompetens än den som t.ex. gäller för de svenska sektorutvärderingsinstituterna. Det gör också att det är tveksamt om ett mindre institut, även med hjälp av inhyrda forskare eller konsulter, kan klara av att självt utvärdera alla tänkbara biståndsinsatser.

Problemen för utvärderaren att arbeta med de biståndspolitiska målen, som är många och inte är operationaliserade, har just berörts under 6.4.

Biståndsutvärderingar karakteriseras ofta av att tillgången till data ofta är begränsad. Möjligheterna att införskaffa data försvåras dessutom av de stora geografiska avstånden.

Kausalanalysen återkommer som ett problem i alla typer av utvärderingar. Det består i att kunna bedöma i vilken mån en förbättring av t.ex. läskunnigheten beror på en viss biståndsinsats eller att avgöra om minskningen av fattigdomen verkligen beror på en ökad satsning på utbildningssektorn.

Utvärderare löser kausalproblemet på olika sätt. För att gå till ytterligheterna struntar en del utvärderare helt enkelt i problemet eller gissar "vilt" på hur stor påverkan kan ha varit. Andra utvärderare arbetar med avancerade utvärderingsupplägg omfattande kontrollgrupper, före- och efter mätningar etc.

Att det är svårt att göra effektutvärderingar visas i Statskontorets studie Utvärdering och politik, där verket bedömt ett antal utvärderingar gjorda av svenska myndigheter. Resultatet visar att enbart 20 procent av utvärderingarna av effekter ansågs hålla måttet vad gäller metodkvalitet. En ytterligare indikation på svårigheten att göra rättvisande effektutvärderingar är ett citat från en av vårt lands mer erkända utvärderare. På frågan om hur hög kompetens för att göra effektutvärderingar är i Sverige svarade denna person att "jag gissar att det bara finns tio personer i Sverige som är duktiga på detta och då tänker jag ändå på personer från alla sektorer".

Biståndsutvärderingar karakteriseras av att tillgången till data är begränsad. Våra intervjuer indikerar också att kompetensen i Sverige att utföra den här typen av utvärderingar är låg. Det här medför att möjligheterna att utföra avancerade utvärderingar av biståndets effektivitet är små. Samtidigt är vår bedömning att efterfrågan på högkvalitativa metoder och trovärdiga resultat har varit ganska begränsad i Sverige.

6.7. Utvärdering – produktion och användning

Ett aspekt av utvärderingsverksamhet som uppmärksammas alltmer är själva användningen av utvärderingsrapporterna. En slutsats är att själva

användningen och processandet av utvärderingar mer och mer betraktas som den "trånga sektorn" och den faktor som främst bör förbättras för att utvärderingarna skall ha effekt. Slutsatsen av detta är att en utvärderingsfunktion måste bygga på effektiva system för att processa utvärderingsresultaten.

6.8. Utvärdering och organisation

Utvärderingar beställs idag av olika typer av organisationer. De viktigaste är:

- ◆ Riksdagen och dess organ Riksdagens revisorer
- ◆ Departementen
- ◆ Myndigheter
- ◆ Tillfälliga Kommittéer
- ◆ (Något mindre tillfälliga) Expertgrupper
- ◆ Forskningsinstitut specialiserade på utvärdering

Själva genomförandet av utvärderingarna läggs ofta ut, antingen på någon av organisationerna ovan eller forskare och konsulter.

Etablerandet av en utvärderingsorganisation måste utgå från idén om en "kritisk massa". Det betyder att det finns en minsta tänkbar storlek på en organisation som skall syssla med utvärdering. Den "kritiska massan" skiljer sig för de olika organisationsalternativen. En tillfällig kommitté går t.ex. att driva med ett litet sekretariatet på några få personer och inhyrda experter. Den "kritiska massan" för en permanent organisation, t.ex. ett institut, är betydligt större, vilket också medför att satsningar på ett institut är ett avsevärt större engagemang.

Bilaga 7: Utvärderingsorganisationer – instruktioner och mandat

I tabellen nedan har vi sammanställt instruktioner och mandat för ett antal utvärderings- och analysorgan. Vi har utgått ifrån den skriftliga instruktionen. Det finns ingen detaljerad skriftlig uppgift för ESO utan vi har i det fallet utgått ifrån hur sekretariatet tolkar sin uppgift.

EGDI (Expert Group on Development Issues)	<p>* Initiera studier som kan bidra till utökad förståelse av olika utvecklings- problem och utformningen av ett effektivt internationellt utvecklings-samarbete. Speciell uppmärksamhet skall ägnas åt behovet av utvärdering av aktuell biståndspolitik, både svensk och internationell, och existerande utvecklingsprogram.</p>
IFAU (Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering)	<p>* Främja, stödja och genomföra:</p> <ul style="list-style-type: none"> - utvärderingar av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder - studier av arbetsmarknadens funktionssätt - utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet
ITPS (Institutet för Tillväxtpolitiska Studier)	<p>* Utveckla kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken genom att:</p> <ul style="list-style-type: none"> - genomföra analyser av den ekonomiska utvecklingen som underlag för närings-, regional och innovationspolitiken, - granska och förmedla kunskap om den internationella utvecklingen, - bidra till att utveckla processen med de regionala tillväxtavtalen - förmedla kunskap om genomförandet av EGs strukturfonder ur ett analytiskt perspektiv - initiera, beställa och utvärdera närings-, innovations- och regionalpolitiskt motiverade åtgärder - tillhandahålla statistik för forskare och utredare - sprida kunskap, erfarenheter och resultat från sina studier, analyser och utvärderingar till myndigheter och andra som arbetar inom närliggande områden. Institutet skall särskilt samverka med Verket för näringslivsutveckling och verket för innovationssystem. <p>* Verka för att statistiskt material av betydelse för analysen av den ekonomiska tillväxten samlas in, bearbetas och görs tillgängligt.</p>
SIKA (Statens Institut för Kommunikationsanalys)	<p>* Svara för övergripande bedömningar av samhällsekonomiska och regionalekonomiska effekter av transport- och kommunikationssystemen.</p>
ESO (Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi)	<p>* Bidra till att bredda och fördjupa underlaget för framtida budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden.</p> <p>* Granska effektiviteten i den offentliga sektorn (stat, kommun, landsting)</p> <p>* Sprida resultaten till den offentliga debatten</p>

<p>SAU (Sekretariatet för Analys av Utvecklings- samarbete)</p>	<p>* Vara ett instrument för att öka effektiviteten i den offentliga sektorns insatser.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Den första uppgiften innefattar huvudsakligen frågor som rör effektiviteten i det svenska biståndspolitiska systemet, dvs. bl.a. styrformerna och de biståndspolitiska medlen. Som exempel kan nämnas: <ul style="list-style-type: none"> - Erfarenheter av hittillsvarande arbete med resultatanalys och utvärdering inom det biståndspolitiska området. - Biståndsadministrationens kompetensförsörjning, inkl. förutsättningarna för rekrytering, utveckling och avveckling av personal. - Erfarenheter av biståndskoordinering. - Den andra uppgiften innefattar frågor om hur effektivt det svenska biståndet är som medel för att uppnå de uppställda målen. Här kan som exempel nämnas: <ul style="list-style-type: none"> - Demokratisk samhällsutveckling i mottagarländerna, hur kan den stödjas inom ramen för biståndspolitiken? - Kvinnobiståndets former och inriktning. - Sveriges engagemang i de regionala utvecklingsbankerna. - Uppföljning av regeringens riktlinjer för svenskt utvecklings-samarbete med de afrikanska mottagarländerna. - Den tredje uppgiften avser frågor om i vilken utsträckning och på vilket sätt biståndet påverkar u-ländernas samhällsutveckling i stort. Exempel på frågeställningar detta område är: <ul style="list-style-type: none"> - Leder utländskt bistånd till att villkoren för inhemsk produktion och resursmobilisering försämrats (s.k. Dutch Disease)? - Sveriges bistånd till jordens 30 fattigaste länder under 30 år - är länderna fortfarande de 30 fattigaste om 30 år? - Studier av biståndets betydelse för enskilda länders utveckling (s.k. country reviews). - Vilken roll spelar biståndet för den offentliga sektorns utveckling i mottagarländerna och hur påverkar biståndet relationerna mellan stat och marknad?
<p>Livsmedels- ekonomiska Institutet</p>	<p>* Utföra kvalificerade ekonomiska analyser inom jordbruks- och livsmedelsområdet. Analyserna skall vara grundade på vetenskapliga metoder, ha en samhällsekonomisk huvudinriktning och omfatta såväl nationella som internationella frågor. Analyserna bör uppmärksamma frågor såsom landsbygdens utveckling, strukturutvecklingen, miljön, djurskyddet, konsumentintresset, den globala livsmedelssituationen, handeln med livsmedel samt utvidgningen av EU.</p>
<p>Ekonomiska Rådet</p>	<p>* Ta initiativ till forskning och utredningsarbete av särskilt intresse för den ekonomiska politikens utformning.</p> <p>* Redovisa relevant forsknings- och utredningsarbete i rapporter och internationella temasymposier.</p> <p>* Ge råd åt finansdepartementet och konjunkturinstitutet i vetenskapliga frågor, särskilt när det gäller arbetet med att utveckla modeller för analys av ekonomiska frågeställningar.</p>

<p>BRÅ (Brotts- förebyggande Rådet)</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Initiera och stödja brottsförebyggande insatser inom olika Samhällssektorer. * Bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att ge regeringen och myndigheterna inom rättsväsendet underlag för åtgärder och prioriteringar på det kriminalpolitiska området samt utvärdera vidtagna åtgärder. * Ansvara för officiell statistik i enlighet med vad som anges i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken samt följa, analysera och göra prognoser för brottsutvecklingen. * Ge ut rapporter från forsknings-, utvecklings- och informationsprojekt och på andra sätt sammanställa och sprida för rådets verksamhetsområde relevant information om brottsförebyggande åtgärder och kriminalvetenskaplig forskning. * Medverka i kompetensutveckling för anställda inom hela rättsväsendet och i undervisning vid Polishögskolan.
--	---

Bilaga 8: Förteckning över intervjupersoner

EGDIs expertgrupp

Gun-Britt Andersson	UD, statssekreterare, ordf. i EGDI
Mats Karlsson	Världsbanken, f.d. ordf. i EGDI
Jim Adams	Världsbanken, f.d. medlem
Kaushik Basu	Universitetet vid Cornell
Lennart Båge	International Fund for Agricultural Development, f.d. medlem
Dag Ehrenpreis	DAC, f.d. medlem
Ann Marie Fallenius	Sida
Stephany Griffith-Jones	Institute for Development Studies, även författare
Christer Gunnarsson	Lunds Universitet, f.d. medlem, även författare
Benno Ndulu	Världsbanken
Judith Shapiro	New School of Economics i Moskva
Michael Ståhl	Sida
Peter Svedberg	Institutet för Internationell Ekonomi, f.d. medlem
Aud Talle	Oslo Universitet, f.d. medlem
Lennart Wohlgemuth	Nordiska Afrikainstitutet, även författare
Mario Zejan	Världsbanken, f.d. medlem

Författare till EGDI-studier

Kim Forss	Andante AB
Kjell J Havnevik	Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)
Se även Expertgruppen (Gunnarsson Griffith-Jones och Wohlgemuth)	

EGDIs sekretariat (förr och nu)

Henny Andersson	
Mia Horn	Globkom
Karl-Anders Larsson	Ambassaden i Hanoi
Lisa Román	EGDI
Bertil Odén	EGDI, numera ambassaden i Dar es Salaam

UD

Harald Fries	IC
Torgny Holmgren	IC
Sofia Lidström	IC
Magnus Robach	Afrikaenheten
Rolf Andréen	Afrikaenheten
Börje Ljunggren	Asienenheten
Tomas Brundin	Biståndsministrernas kansli

Sida

Stefan Molund	Utvärderingsenheten, medlem i tidigare referensgrupp
Ingemar Gustafsson	Enheten för metodutveckling, medlem i tidigare referensgrupp
Anne Sisask	Sida Studies

Riksdagen

Viola Furubjelke	Ordförande i Utrikesutskottet, socialdemokraterna
Bertil Persson	Ledamot av Utrikesutskottet, moderaterna

Finansdepartementet och stabs-/revisionsmyndigheter

Lars Dahlberg	Statskontoret
Jan-Erik Furubo	Riksrevisionsverket
Peter Haldén	Statskontoret
Thomas Küchen	Finansdepartementet
Marja Lemne	Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi
Gunilla Olofsson	Regeringens Förvaltningsavdelning
Rolf Sandahl	Riksdagens Revisorer

Fackdepartementet och sektormyndigheter

Susanne Ackum Agell	Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering
Åsa Sohlman	Näringsdepartementet
Berndt Molin	AMS

Övriga

Claes Sandgren	Stockholms Universitet, f.d. sekreterare i SAU
----------------	--

Bilaga 9: Förteckning över besökta utländska institutioner

A. Storbritannien (1-2/8, 2001)

Department For International Development (DFID)

Colin Kirk, chef för utvärderingsenheten

Stephen McClelland, chef för Policyenheten

Ian Thomas, internrevisor

Treasury

Melanie Knight, budgetavdelningen, ansvar för DFID

Jacqueline Lattes, budgetavdelningen, ansvar för DFID

Overseas Development Institute (ODI)

Simon Maxwell, Director

John Borton, Humanitarian Policy Group

Tim Conway, Poverty and Public Policy Group

National Audit Office

Robin Owen, value for money audit, inriktning mot performance measurement systems

Richard Baynham, value for money audit, inriktning mot biståndsfrågor

B. Norge (8-10/8, 2001)

Utrikesdepartementet

Jan Dybfest, chef för utvärderingsenheten

Kjetil Paulsen, chef för utvecklingspolitiska avdelningen

NORAD

Thorbjörn Gaustadsaether, chef för utredningsenheten

Riksrevisjonen

Therese Johnsen, chef för avdelningen för förvaltningsrevision

Knut Aarhus, handläggare

Statskonsult

Vivi Lassen, chef för avdelningen för Styring och Resultatorientering

Erik Oftedal, handläggare

Chr. Michelseninstituttet

Steinar Hegre, administrativ chef
Arne Tostensen, forskare

Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Olav Stokke, forskare

C. Frankrike (21-22/8, 2001)

OECD/DAC

Monique Bergeron, administrator, Strategic Management of Development Co-operation (SMDC)

Dag Ehrenpreis, rådgivare i fattigdomsfrågor (SMDC)

Hans E. Lundgren, principal administrator, (SMDC)

Pietro Vieglo, chef för Peer Review and Policy Monitoring Division

Franska Utrikesdepartementet

Michael Ruleta, chef för utvärderingsenheten

Bilaga 10: Litteraturförteckning

Förteckningen omfattar litteratur som vi antingen direkt citerar eller som vi inspirerats av.

Andersson, Göran och Winai, Peter: Diagnosis of organisations in development co-operation, 1997

Commission of the European Communities: Report for 1999 on the evaluation of development co-operation (working paper)

Cracknell, Basil Edward: Evaluating Development Aid, Sage Publications, 2000

DAC: Evaluating Country Programmes, Evaluation and Aid Effectiveness nr 2, 1999

DAC: Effective Practices in Conducting a Joint Multi Donor Evaluation, Evaluation and Aid Effectiveness nr 4, 2000

DAC: Evaluation Feedback for learning and Accountability, Evaluation and Aid Effectiveness nr 5, 2001

DAC: Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A review of Experience (Background Report)

DAC: Review of the DAC-principles for evaluation of development assistance, 1998

Ds 1990:63 Bra beslut

Ds 1994:137 Studier av bistånd (slutrappport från kommittén för analys av utvecklingssamarbete)

Ds 1996:36 (ESO) Kan myndigheter utvärdera sig själva?

Ds 1998:56 (ESO) Regeringskansliet inför 2000-talet, rapport från ett ESO-seminarium

Ds 1998:57 (ESO) Kommittéerna och bofinken

Ds 2000:27 Vad kostar det att regera?

EGDI: Samtliga publicerade rapporter, working papers etc.

EGDI: interna PM

Finansdepartementet: PM om analys/utvärderingsenheter inom regeringskansliet

Forss, Kim och Carlsson, Jerker: The Quest for Quality – Or can Evaluation Findings be Trusted, ur Evaluation, Vol. 3 (4), 1997

Forss, Kim och Samset, Knut: Square Pegs and Round Holes: Evaluation, Uncertainty and Risk Management, ur Evaluation Vol. 5 (4), 1999

Forss, Kim: Evaluation in development co-operation, accountability, legitimacy and confusion, rapport till Globkom, 2001

Från sanningssökande till styrmedel, red. Rombach, Björn och Sahlin-Andersson, Kerstin, Nerenius & Santérus, 1995

Interconsult: Utvärdering av analysenheten vid IRDC/SLU, stencil, 1992

Kilsved, Hans och Matsson, Christer: ESO – tillbakablick på 15 års verksamhet och några slutsatser inför framtiden, 1996

Kommittédirektiv: Bildandet av Riksrevisionen, Dir 2001:31

Konstitutionsutskottet: betänkande nr KU 23: Riksdagen inför 2000-talet

MÅRS, slutrapport från UD:s arbetsgrupp för resultatstyrning av Sida, 2000

National Audit Office (Storbritannien): Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies, 2000

Parsons, Wayne: Public Policy, Edward Elgar, 1999

Research Institute for Development and Finance: Study of Accountability of Aid Agencies, phase II, 2000

Riksdagens Revisorer; Rapport 1997/98: RR3, Kommittéväsendet

Riksdagens Revisorer: Rapport 1998/99:2 Utvecklingssamarbetet

Riksrevisionsverket: Förvaltningspolitik i förändring (RRV 1996:50)

Rossi, Peter H. och Freeman, Howard E. , Evaluation, Sage, 1989

Sida Studies: samtliga publicerade rapporter

Sida och UNDP: Measuring and Managing Results, 1997

SOU 1990:17 Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd

SOU 1994:102 Betänkande av kommittén för analys av utvecklingssamarbete

SOU 1997:57 I medborgarens tjänst, en samlad förvaltningspolitik för staten

SOU 1998:108 Analysera mera

SOU 1999: 76 Maktindelning (Demokratiutredningens forskarvolym I)

Statskonsult: Evalueringspraxis i departementena (rapport 1997:13)

Statskontoret: Utvärderingar och politik (2000:17)

Statskontoret: Kunskapslyftet som modell och metod (1998:20)

Stokke, Olav: Policies, Performance, Trends and Challenges in Aid Evaluation, ur Evaluating Development Assistance, Frank Cass, 1991

Sutton, Rebecca: The policy process, an overview, ODI, 1999

Sveriges Riksdag: Riksdagen inför 2000-talet, riksdagskommitténs huvudbetänkande (2000/01:RS1)

Sveriges Riksdag: Riksdagen inför 2000-talet, rapporter från riksdagskommitténs referensgrupper (2000/01:RS1, Bilaga 4-6)

Utrikesutskottets betänkande (1999/2000: UU2)

Vedung, Evert; Furubo, Jan-Eric, Sandahl, Rolf: Utvärdering i det svenska politiska systemet, ur Nordisk Administrativ Tidskrift 2/2000

Vedung, Evert: Utvärdering i politik och förvaltning, Studentlitteratur, 1998

Widell, Lennart: Fyra sätt att utvärdera glesbygdsstöd, webbpublicerad artikel, 1999

Widell, Lennart: Att organisera utvärdering (i Skolverkets serie Verktyg för utvärdering), Liber, 1999

Bilaga 11: DACs utvärderingskriterier

Relevance

The extent to which the aid activity is suited to the priorities and policies of the target group, recipient and donor.

- To what extent are the objectives of the programme still valid?
- Are the activities and outputs of the programme consistent with the overall goal and the attainment of its objectives?
- Are the activities and outputs of the programme consistent with the intended impacts and effects?

Effectiveness

A measure of the extent to which an aid activity attains its objectives.

- To what extent were the objectives achieved / are likely to be achieved?
- What were the major factors influencing the achievement or non-achievement of the objectives?

Efficiency

Efficiency measures the outputs -- qualitative and quantitative -- in relation to the inputs. It is an economic term which signifies that the aid uses the least costly resources possible in order to achieve the desired results. This generally requires comparing alternative approaches to achieving the same outputs, to see whether the most efficient process has been adopted.

- Were activities cost-efficient?
- Were objectives achieved on time?
- Was the programme or project implemented in the most efficient way compared to alternatives?

Impact

The positive and negative changes produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended. This involves the main impacts and effects resulting from the activity on the local social, economic, environmental and other development indicators. The examination should be concerned with both intended and unintended results and must also include the positive and negative impact of external factors, such as changes in terms of trade and financial conditions.

- What has happened as a result of the programme or project?
- What real difference has the activity made to the beneficiaries?
- How many people have been affected?

Sustainability

Sustainability is concerned with measuring whether the benefits of an activity are likely to continue after donor funding has been withdrawn. Projects need to be environmentally as well as financially sustainable. When evaluating the sustainability of a programme or a project, it is useful to consider the following questions:

- To what extent did the benefits of a programme or project continue after donor funding ceased?
- What were the major factors which influenced the achievement or non-achievement of sustainability of the programme or project?

Sources: The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD (1991), Glossary of Terms Used in Evaluation, in 'Methods and Procedures in Aid Evaluation', OECD (1986), and the Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms, OECD (2000).

Bilaga 12: Använda förkortningar

CMI	Chr. Michelseninstitutet
DAC	Development Assistance Committee (inom OECD)
DFID	Department For International Development (brittiska biståndsdepartementet)
EGDI	Expert Group on Development Issues
ESO	Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi
IC	UDs enhet för internationellt utvecklingssamarbete
IDS	Institute for Development Studies
IFAU	Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering
ITPS	Institutet för Tillväxtpolitiska Studier
NAI	Nordiska Afrikainstitutet
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ODI	Overseas Development Institute
SAU	Sekretariatet för Analys av Utvecklingssamarbete, på engelska SASDA, Secretariat for Analysis of Swedish Development Assistance
T.o.r.	Terms of reference, på svenska uppdragsbeskrivning