

2004-06-14

INK. UTRIKESDEP.		
D.Nr. 04/33060		
2004-06-17/16		
AVD.	ER	MÅL
U	11	A

(GU)

jmt. UD2004/17343

Ca/Litshöven/040621/GU/  
EK

## Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet

Per Molander

Utredning genomförd på uppdrag av Utrikesdepartementet

## Förord

Genom beslut i utrikesdepartementet den 31 mars 2004 uppdrogs åt undertecknad att utreda etablerandet av en självständig utvärderingsfunktion inom utvecklingssamarbetet. Uppdraget formulerades i en promemoria som återges i appendix 1 till denna rapport.

Till arbetet knöts en referensgrupp bestående av Anna Brandt, Lisbeth Hellvin Stålgren, Anders Bengtén, Anders Oljelund, Bengt Säve-Söderbergh, Torgny Holmgren, Sofia Lidström, Bengt Ekman, Eva Lithman, Henrik Jönsson och Susanne Ackum. Förutom dessa har ett stort antal personer under arbetets gång bidragit med underlag och synpunkter – ingen nämnd och ingen glömd. Till alla dessa framför jag härmed mitt tack.

Uppsala i juni 2004

*Per Molander*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>4</b>
<b>1 Bakgrund</b>	<b>6</b>
1.1 <i>Tidigare utredningar</i>	6
1.2 <i>Förvaltningspolitisk bakgrund</i>	7
1.3 <i>Utredningsuppdraget och rapportens uppläggning</i>	8
<b>2 Utvecklingssamarbetets policyproblem och utvärderingens karaktäristika</b>	<b>10</b>
2.1 <i>Utvecklingssamarbetets grundproblem</i>	10
2.2 <i>Utvecklingssamarbetets policyproblem</i>	11
2.3 <i>Utvärderingens roll</i>	14
2.4 <i>Begreppet utvärdering</i>	14
2.5 <i>Varianter av utvärdering</i>	16
2.6 <i>Utvärderingsproblemets komplexitet</i>	18
<b>3 Existerande utvärderingsorgan</b>	<b>25</b>
3.1 <i>De generella organen</i>	25
3.2 <i>Existerande utvärdering av utvecklingssamarbetet</i>	25
3.3 <i>Utvärdering inom andra samhällssektorer</i>	27
3.4 <i>Internationella erfarenheter</i>	30
3.5 <i>Nisch för en självständig utvärderingsfunktion</i>	35
<b>4 Ett självständigt utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet</b>	<b>37</b>
4.1 <i>Begreppet självständighet</i>	37
4.2 <i>Utvärderingsobjekt</i>	39
4.3 <i>Bilateralt och multilateralt samarbete</i>	39
4.4 <i>Verksamhetens inriktning</i>	40
4.5 <i>Redovisning av resultaten</i>	41
4.6 <i>Mottagningskapacitet och utnyttjande</i>	42
4.7 <i>Uppdrag</i>	43
4.8 <i>Internationellt samarbete</i>	44
4.9 <i>Slutsatser</i>	45
<b>5 Organisation</b>	<b>46</b>
5.1 <i>Kriterier vid val av organisationsform</i>	46
5.2 <i>Tänkbara organisationslösningar</i>	46
5.3 <i>Ledningsformer</i>	49
5.4 <i>Mandat gentemot utvecklingssamarbetets aktörer</i>	49
5.5 <i>Budget, personal m.m.</i>	50
5.6 <i>Finansiering</i>	53
5.7 <i>Instruktion med författningskommentar</i>	53

	3
<b>6 Lokalisering</b>	<b>57</b>
6.1 <i>Kriterier vid val av lokaliseringsort</i>	57
6.2 <i>Alternativ</i>	59
6.3 <i>Slutsatser</i>	62
<b>7 Tidsplan</b>	<b>64</b>
7.1 <i>Uppbyggnadsskede</i>	64
7.2 <i>Fullfunktionsstadium</i>	65
7.3 <i>Utvärdering</i>	65
<b>Referenser</b>	<b>66</b>
<b>Appendix 1: Utredningsuppdraget</b>	<b>71</b>
<b>Appendix 2: Utkast till förordning med instruktion för utvärderingsorganet</b>	<b>76</b>

## Sammanfattning

Diskussionen om ett självständigt utvärderingsorgan för det internationella utvecklingssamarbetet har pågått under lång tid – åtminstone sedan början av 1990-talet. Efterfrågan på ett sådant organ bottnar inte i något missnöje med existerande utvärderingsverksamhet utan helt enkelt i ett upplevt behov av ett organ som står fritt gentemot de verksamhetsansvariga myndigheterna, Regeringskansliet och Sida.

Parallellt med denna diskussion har det skapats en rad utvärderingsmyndigheter för andra sektorer – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Statens institut för kommunikationsanalys (Sika) m.fl. Bakgrunden till dessa myndigheter är att riksdag och regering inom ramen för den svenska förvaltningspolitiska traditionen velat skapa självständiga organ för analys och utvärdering vid sidan av och oberoende av de myndigheter och affärsverk som har ansvaret för verksamheten.

Utvärdering av offentliga insatser är generellt en komplicerad uppgift, och utvecklingssamarbetet utgör inget undantag. Även utvärderingsuppdrag av genomsnittlig komplexitet ställer krav på forskarkompetens. Huvuddragen i det föreslagna organets utformning är:

- För att kunna spela den tilltänkta rollen måste utvärderingsorganet vara *producerande*, dvs. inte bara fungera som beställare. Det bör dock också finnas fria medel för engagemang av forskare utanför institutet.
- Verksamheten får två huvudkomponenter, en som vetter åt samarbetsländerna och analyserar *utvecklingssamarbetet, dess förutsättningar och resultat*, och en som analyserar *policybildningen* i Sverige, multinationella organ och andra givarländer.
- *Internationellt samarbete* är ett självklart inslag i verksamheten. Att långsiktigt främja utvecklingen av en *analys- och utvärderingskapacitet i samarbetsländerna* blir en av institutets uppgifter.
- Utvärderingsorganet bör eftersträva en mycket hög *kvalitet* i analysarbetet för att kunna bli en av de ledande aktörerna i den internationella policyutvecklingen.
- Huvudmottagare är beslutsfattare inom riksdag och regering, men den generella uppdragsgivaren, medborgaren, är viktig för utformningen av verksamheten.

Självständigheten hos utvärderingsorganet bör garanteras på olika sätt:

- *institutionellt* genom att organet blir en självständig myndighet;
- *professionellt* genom att institutet knyts till en universitetsmiljö;
- *finansiellt* genom att budgeten kopplas till biståndsramen. Institutet bör därutöver i viss omfattning kunna ta uppdrag.

Stor vikt skall läggas vid spridningen av resultaten till riksdag och departement, berörda institutioner i samarbetsländerna, massmedia och allmänhet. Regeringen bör åta sig att årligen kommentera utvärderingsresultaten i budgetpropositionen eller den årliga skrivelsen till riksdagen om politiken för global utveckling.

Sverige har genom den föreslagna lösningen möjlighet att bli ett föregångsland när det gäller utvärdering, lärande och policyutveckling på det internationella utvecklingssamarbetets område. Om utvärderingsaspekterna integreras väl i utformningen av projekt, program och strategier kan svenska verksamheter bli intressanta objekt också för andra länders utvärderare och forskare, vilket kommer den svenska politiken till godo.

Huvudalternativen för lokalisering av institutet är Stockholm och Göteborg. Stockholm hyser de klart ledande institutionerna i landet inom det för verksamheten centrala ämnet ekonomi – i vissa fall världsledande – och torde också vara en ort dit det är lättare att attrahera utländska forskare på hög nivå. Ekonomiinstitutionen i Göteborg har en lång tradition inom området utvecklingsekonomi, men kopplingen till Sida måste på något sätt modifieras för att det skall vara ett möjligt lokaliseringsalternativ.

En hög ambitionsnivå i utvecklingssamarbetet bör motsvaras av en liknande hög ambitionsnivå i utvärderingen av detta samarbete. En jämförelse med budgetarna för utvärdering av utvecklingssamarbetet i andra länder och internationella organ indikerar att Sverige i dagsläget snarast ligger lågt sett i relation till biståndsbudgeten. En referenspunkt är att budgeten för de andra självständiga svenska utvärderingsmyndigheterna (IFAU m.fl.) i genomsnitt är av storleksordningen 20-25 miljoner kronor.

Det framstår mot denna bakgrund som rimligt med en budget på omkring 0.1 procent av biståndsbudgeten (i dag drygt 20 mkr) för det planerade institutet när verksamheten är fullt utbyggd. En sådan knytning till biståndsramen är naturlig också för att skapa stabilitet i verksamheten och undanröja eventuella tvivel på verksamhetens oberoende. Under förutsättning att principbeslut fattas under sommaren 2004 kan verksamheten formellt starta den 1 juli 2005 för att nå full skala från 2008 eller 2009.

Utvärderingsorganet föreslås få namnet *Institutet för analys och utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet*.

# 1 Bakgrund

## 1.1 Tidigare utredningar

Diskussionen om ett självständigt utvärderingsorgan för det internationella utvecklingssamarbetet har pågått åtminstone sedan början av 1990-talet. Forss och Carlsson förordade i en rapport skapandet av ett organ modellerat på Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (Eso) och föreslog också samlokalisering med Eso.

Våren 1993 inledde Sekretariatet för analys av utvecklingssamarbetet (SAU, eng. Sasda) sin verksamhet. Sekretariatet publicerade under sin relativt korta existens ett antal rapporter kring skilda teman inom utvecklingssamarbetets område. Den kommitté som ledde verksamheten redovisade sina överväganden om hur analys och utvärdering av biståndet i en rapport hösten 1994<sup>1</sup>. Remissinstanserna var överens med kommittén om att lärandet och förändringsbenägenheten behövde förstärkas inom biståndsförvaltningen, liksom att UD:s strategiska roll och policyskapande kapacitet borde förstärkas. Flertalet remissinstanser var dock enligt propositionen kritiska till idén om en fristående utvärderingsfunktion<sup>2</sup>.

I samband med omorganiseringen av biståndsorganen i mitten av 1990-talet skapades nya förutsättningar för både forskning och utvärdering. Inom UD tillkom *Expert Group on Developmental Studies* (Egdi), med uppgift att stärka departementets analys- och policyskapande kapacitet. Diskussionen avstannade dock inte i och med dessa förändringar. Riksdagens Revisorer återkom till frågan i en revisionsrapport 1998/99<sup>3</sup> och konstaterade att de generella utvärderingsorganen – i första hand Statskontoret och kommittéväsendet – bara i begränsad omfattning utnyttjas för utvärderingar och översyn. Egdi hade enligt revisorernas mening fått en mer policyskapande än utvärderande roll. Man konstaterade att utvecklingssamarbetet i likhet med många andra politikområden innebär stora offentliga utgifter och att särskilda utvärderingsinstitut hade bildats för några sådana områden, till exempel Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Statens livsmedelsökonomiska institut (SLI). Enligt revisorernas mening fanns det behov av en utvärderingsnivå vid sidan av de övriga ”för att bedöma och redovisa resultaten av utvecklingssamarbetet. Denna nivå behövs för att stärka riksdagens möjligheter att få tillgång till ett från biståndsorganisationen fristående beslutsunderlag”. Revisorererna föreslog därför att regeringen skulle se över ”möjligheterna att inrätta ett oberoende utvärderingsinstitut med forskningsanknytning inom biståndsområdet. [...] Tyngdpunkten i en sådan verksamhet bör ligga på utvärdering av utvecklingssamarbetets ändamålsenlighet, kostnadseffektivitet samt verksamhetens kvalitet.”

Utrikesutskottet konstaterade i sin kommentar till revisorernas rapport och de motioner den föranlett<sup>4</sup>: ”Utskottet ser positivt på att organ av här aktuell typ utnyttjas för att utvärdera insatser på biståndsområdet.” Utskottet konstaterade vidare att det faktum att biståndet leder till stora offentliga utgifter i sig inte kunde anses vara skäl nog för ett självständigt organ: ”Skälen för att sådan[a] arrangemang bör övervägas beträffande biståndet torde snarare vara att verksamheten i huvudsak bedrivs utomlands och i miljöer som definitionsmässigt har en annan utvecklingsnivå än Sverige. Biståndssamarbetet genomförs dessutom tillsammans med

<sup>1</sup> SOU 1994:102, *Analys och utvärdering av bistånd*.

<sup>2</sup> Prop. 1994/95:100, bil. 4, s. 70.

<sup>3</sup> Riksdagens Revisorer (1998/99).

<sup>4</sup> Utrikesutskottet (1999/2000):UU2.

partner vilka inte omfattas av den insyn och inte heller kan utsättas för samma typ av uppföljning och utvärdering som gäller för myndigheter inom riket.”

Utskottsytttrandet utmynnade i ett förslag att se över formerna för utvärderingsverksamheten, med särskild fokus på Egdis möjlighet att tillgodose efterfrågan på fristående utvärdering. I en översyn av Egdi gjord hösten 2001<sup>5</sup> rekommenderades vissa förändringar, i synnerhet vad gäller dess utåtriktade verksamhet. Olika alternativ för utvärderingsfunktionen diskuterades också. En samtidigt producerad rapport<sup>6</sup> konstaterade att gränsen mellan kvalificerad utvärdering och forskning är flytande och förordade en forskningsanknuten utvärderingsfunktion med IFAU som förebild.

Den parlamentariska kommittén för en global utveckling, Globkom, tog i sitt betänkande<sup>7</sup> upp utvärderingsfrågan på nytt. Kommittén drog slutsatsen att utvärderingsfunktionen och analysarbetet kring globala utvecklingsfrågor generellt borde förstärkas. Behovet av oberoende granskning och parlamentarisk kontroll betonades, liksom deltagarperspektiv och nära samarbete med utländska experter. Vidare konstaterade kommittén: ”Utvärderingar, som mäter måluppfyllelse i bistånd, måste kompletteras med forskning som kan identifiera oväntade företeelser och ge en vidare förståelse för den samhällsutveckling biståndet samverkar med. För detta bör *samarbete med akademiska miljöer* i Sverige och i utvecklingsländerna *stärkas*” (s. 291; kommitténs kursivering). Man underströk också att bearbetning av utvärderingar är en svag länk i dagens system för utvärdering och att en förstärkning i detta avseende på departementsnivå krävs.

I regeringens proposition om Sveriges politik för global utveckling<sup>8</sup> slås fast att ”[e]n självständig funktion för utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet behövs” (s. 81). Vidare sägs att det för att stärka trovärdigheten i utvärderingsarbetet är nödvändigt att utvärderingarna genomförs av ”en i förhållande till verksamheten oberoende aktör. En självständig utvärdering av utvecklingssamarbetet skall säkerställas och formerna för detta utredas. Den bör granska och göra strategiska analyser. Uppföljning och utvärdering bör vara tydligt skilt från den verksamhet som skall granskas och analyseras” (s. 82). Det konstateras vidare att stora fördelar kan vinnas genom gemensamma insatser av aktiva och intresserade länder, till exempel vad avser samstämmighet, samordning och harmonisering. Utvecklingssamarbete bör också i möjligaste mån utvärderas i nära samarbete med samarbetslandet. Regeringen upprepar Globkoms bedömning att kapaciteten för analys och bearbetning i departementen behöver förstärkas. Utrikesutskottet välkomnade förslaget om en självständig funktion för utvärdering.

## 1.2 Förvaltningspolitisk bakgrund

Den svenska förvaltningsmodellen är tämligen unik. Bara omkring 2 procent av de anställda inom den statliga förvaltningen arbetar inom Regeringskansliet; resten återfinns i myndigheter och affärsverk. Som jämförelse kan nämnas att omkring 25 procent av den brittiska statsförvaltningen arbetar inom ministerierna. Den svenska lösningen med stora och självständiga myndigheter har sina fördelar men skapar också sina speciella problem<sup>9</sup>. Myndigheterna har den helt dominerande resursen för analys och utredning, vilket gör Regeringskansliet beroende av den information som myndigheterna förser det med.

<sup>5</sup> Nilsson m.fl. (2001).

<sup>6</sup> Molander (2001).

<sup>7</sup> SOU 2001:96.

<sup>8</sup> Prop. 2002/03:122.

<sup>9</sup> För en grundligare diskussion av dessa problem, se Molander m.fl. (2002).



Departementen har svårt att fylla sin roll som strategiskt och policyskapande organ åt regeringen, vilket inte sällan lett till att starka sektorsmyndigheter tagit över denna roll.

Detta har i sin tur lett till motreaktioner av skilda slag från den politiska sfären. En möjlig reaktion hade varit att överföra administrativa och analytiska resurser till Regeringskansliet för att förskjuta balansen mellan regering och myndigheter. Detta har man valt att inte göra. I stället har man valt andra metoder för att kompensera obalansen. Ett intressant och ganska nytt inslag i detta spektrum av åtgärder är de fristående analys- och utvärderingsmyndigheter som utvecklats under framför allt 1990-talet – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Statens institut för kommunikationsanalys (Sika) m.fl.<sup>10</sup>. De har skapats delvis som en motvikt till den informationsdominans som de stora sektorsmyndigheterna och affärsverken har utövat. Flera av dem har forskningsanknytning, och några är samlokaliserade med universitet. Den information som produceras av dessa myndigheter – statistik, analyser, utvärderingar – kan ses som en kollektiv resurs för dem som deltar i policydiskussionen inom ett visst område: riksdagspolitiker, departementstjänstemän, journalister, ideella föreningar och den bredare allmänheten. Man kan säga att denna lösning på ett förvaltningspolitiskt problem hos den svenska traditionen rymmer väl med samma tradition; man balanserar en eller flera myndigheter med ytterligare en myndighet och skapar därigenom mångfald i beslutsunderlaget, vilket höjer nivån på debatten och ökar intentionsdjupet i politiken.

Beslutet i riksdagen om ett fristående utvärderingsorgan skall ses mot denna bakgrund. Det innebär inget misstroende mot den existerande utvärderingsverksamheten – som tvärtom håller god internationell standard i sitt slag – utan är helt enkelt ett uttryck för insikten att politiken utvecklas bättre om analys och utvärdering görs utifrån flera sinsemellan oberoende perspektiv.

### 1.3 Utredningsuppdraget och rapportens uppläggning

Huvudpunkterna i uppdraget bakom föreliggande rapport är följande<sup>11</sup>:

- *Utvärderingsfunktionens inriktning:* Grunduppdraget är att utvärdera hur resurserna inom utvecklingssamarbetet utnyttjas i relation till formulerade mål. Både bilateralt och multilateralt samarbete skall kunna studeras.
- *Samarbetsformer:* I många sammanhang är det inte möjligt att följa effekterna av enskilda givares bidrag. Den tilltänkta utvärderingsfunktionen behöver därför kunna samarbeta både med andra givare och med samarbetsländer. Det är önskvärt att samarbetet inom EU blir föremål för studier.
- *Utvärderingsobjekt:* Förutom de direkta resultaten av utvecklingssamarbetet skall processer och instrument kunna utvärderas.
- *Strategiska analyser:* Utvärderingsfunktionen skall kunna vara regeringen behjälplig med strategiska analyser. Detta innebär att även policyfrågor på hög nivå skall kunna analyseras.
- *Gränsdragning:* Utvärderingsfunktionens mandat skall definieras i förhållande till befintliga organ med utvärderingsuppgifter.

<sup>10</sup> En närmare presentation av dessa myndigheter görs i kapitel 3.

<sup>11</sup> Uppdraget återges i sin helhet i appendix 1.

- *Organisationsfrågor:* Utifrån den härledda inriktningen skall olika organisationsalternativ analyseras. Centrala frågor är i det sammanhanget organisationsform, huvudman, budget och finansiering, tidplan för etablering m.fl. I valet av organisatorisk lösning skall särskilt beaktas innebörden och konsekvenserna av de högt ställda kraven på självständighet.
- *Mottagningskapacitet:* Kapaciteten hos regering, riksdag och myndigheter i Sverige och samarbetsländer att ta emot och bearbeta resultaten av utvärderingsorganets verksamhet skall analyseras.

Rapportens uppläggning följer i stort detta schema. Efter en kort översikt över utvecklingsarbetets policyproblem diskuteras innebörden i begreppet utvärdering och de olika former av utvärdering som kan bli aktuella i sammanhanget. På basis av en analys av behovet och de i dag befintliga resurserna görs ett försök att definiera nischen för en ny utvärderingsfunktion. Därefter går de mer praktiska aspekterna på utvärderingsfunktionen igenom – organisationsform, finansiering, lokalisering, tidplan för etablering m.m.

## 2 Utvecklingssamarbetets policyproblem och utvärderingens karaktäristika

### 2.1 Utvecklingssamarbetets grundproblem

#### Den demokratiska styrningens problem

Den offentliga sektorns verksamhet sker på medborgarnas uppdrag. Uppdraget realiseras i praktiken genom en kedja av uppdragsgivare och uppdragstagare, förenklat väljare-riksdag-regering-förvaltning-tjänsteproducent. I många fall kompliceras denna bild i olika avseenden. Inom vissa sektorer produceras tjänsterna huvudsakligen av kommuner och landsting, med de speciella problem som då uppträder. Ibland sammanfaller förvaltning och tjänsteproducent, vilket kan förenkla relationen.

Det typiska för sådana relationer av uppdragsgivare och uppdragstagare (*principaler* respektive *agenter* i den etablerade samhällsvetenskapliga terminologin) är att uppdragsgivaren inte har fullständig information om vad som faktiskt sker när de politiska programmen förverkligas. Uppdragstagaren eller utföraren vet mer men har inte alltid ett intresse av att dela med sig fullt ut av informationen. Informationen är med andra *ofullständig* och *asymmetriskt fördelad*. För att relationen trots det skall kunna fungera krävs tre saker: ett klart definierat *uppdrag*, *information* om vad som faktiskt sker och *sanktioner* respektive *belöningar* beroende på hur uppdragstagaren sköter sitt uppdrag. I alla dessa avseenden kan problem uppkomma. Inom den offentliga sektorn är det på sektornivå vanligt med multipla mål, som kan vara delvis motstridiga; uppdraget blir då otydligt formulerat. Informationen är som nämnts alltid ofullständig, men karaktären på bristerna kan variera beroende på var i uppdragskedjan man befinner sig. Sanktionerna varierar också till sin karaktär. Väljarnas sanktionsinstrument är att inte återvälja politikerna, vilket är kraftfullt men något trubbigt. I senare delar av kedjan arbetar man med disciplinåtgärder, skadestånd och liknande, som alla har sina problem. Belöningsinstrumenten är i den offentliga sektorn kringgärdade med många restriktioner.

Vad som förbättrar situationen för den ursprungliga uppdragsgivaren – medborgaren – är att det i många finns en direkt återkoppling från tjänsteproduktionen till nyttjaren. I de fall tjänsterna inom skolan eller sjukvården inte upplevs som tillfredsställande finns möjligheter att framföra klagomål direkt till producenterna, till ombudsmän eller till politiska beslutsfattare.

#### Utvecklingssamarbetets särart

Att medborgarna själva direkt kan verifiera hur väl den offentliga sektorn fungerar gäller dock inte överallt. Myndighetsutövning kan inte utvärderas på samma sätt som privata tjänster. Vissa kollektiva nyttigheter inom miljöområdet, exempelvis ren luft, måste övervakas med hjälp av expertis. Det militära försvaret testas inte löpande; avsikten med det är ju tvärtom att det inte skall behöva tas i anspråk.

Det internationella utvecklingssamarbetet har ett problem av en annan art: tjänsterna levereras inte i samma land som de finansieras. De som ger uppdraget och finansierar verksamheten – ytterst väljarna i givarlandet – kan alltså inte direkt konstatera vad som utförs och hur det

utförs; återkopplingen är bruten<sup>12</sup>. Det uppstår därmed ganska speciella förhållanden i den senare delen av uppdragskedjan, mellan förvaltning, tjänsteproducent och mottagare i samarbetslandet. Den ansvariga biståndsförvaltningen kommer i många fall att få agera ombud för de verkliga mottagarna, samtidigt som egna intressen och restriktioner kan lägga hinder i vägen för en sådan roll. Förvaltningen i fråga är delansvarig för utfallet, och det stöter ofta på problem att avgöra i vilka delar den är ansvarig. Tjänsteproducenterna vilkas verksamhet finansieras från statsbudgeten är kunniga om vad som faktiskt händer på fältet men är i första hand intresserade av en stabil efterfrågan på sina tjänster. Administrationen i mottagarlandet är den av parterna som har bäst information men kan ha andra prioriteter än givaren. Samtliga dessa aktörer har alltså mål och intressen som i olika avseenden kan avvika från uppdragsgivarens.

Ytterligare en komplicerande faktor är den omorientering mot nya stödformer – generellt budgetstöd, förvaltningsbistånd och institutionsbyggande – som präglat utvecklingssamarbetet under de senaste decennierna. Denna typ av bistånd kan vara svår att utvärdera till och med i mottagarlandet, eftersom effekterna är mer svårångade än resultaten av mer konventionella projekt som byggandet av ett sjukhus eller en bevakningsanläggning.

## 2.2 Utvecklingssamarbetets policyproblem

Även om denna utredning gäller organisation snarare än substans inom utvecklingssamarbetet är det väsentligt för den organisatoriska diskussionen vad man ser som politikområdets centrala policyproblem. Milleniemålen<sup>13</sup> för utveckling är en ofta använd utgångspunkt för en sådan diskussion. Fattigdomsbekämpning har bland dessa en överordnad ställning. Enligt propositionen *Gemensamt ansvar* gäller att "Målet för Sveriges utvecklingssamarbete skall vara att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor"<sup>14</sup>. Den övergripande utvärderingsfrågan blir därmed hur väl Sveriges politik bidrar till att förbättra dessa förutsättningar för världens fattiga människor.

### Koherensproblemet

Att en viss policydimension inte låter sig hanteras inom ett politikområde utan griper över flera är inget undantag utan snarast det normala. Man kan jämföra med miljöpolitiken, som under de första decennierna av sin utveckling var inriktad på att lösa ett antal specifika miljöproblem men som när den nått ett högre mognadsstadium omdefinierats till att gälla i princip alla samhällseliga aktiviteter. Miljöhänsyn skall enligt riksdagens ambitioner penetrera beslut på kort och lång sikt inom både offentlig och privat sfär för att miljöpolitiken skall bli effektiv. En liknande definition av utvecklingspolitiken kan sägas vara etablerad i och med Globkom:s arbete, propositionen *Gemensamt ansvar* och det åtföljande riksdagsbeslutet. Kravet på *koherens* innebär att alla de politikområden som på ett eller annat sätt påverkar den globala utvecklingen i möjligaste mån skall bringas att samverka mot de gemensamma målen. I de fall det uppträder målkonflikter skall de bearbetas medvetet.

Några exempel på sambandet mellan olika politikområden från de senaste åren är:

- Det partiella sammanbrottet i Doha-förhandlingarna i Cancún hösten 2003 illustrerade behovet av ett utvecklingsperspektiv på handelspolitiken och jordbrukspolitiken, liksom reciprocitet i utformningen av den handelspolitiska förhandlingsagendan.

<sup>12</sup> Mertens m.fl. talar om en *broken feedback loop*; se Mertens m. fl. (2002).

<sup>13</sup> Se prop. 2002/03:122, bil. 5.

<sup>14</sup> Ibid., s. 59.

- Framväxten av små nationer med mycket liberala beskattningsvillkor för internationellt rörligt kapital (*tax havens*) har förändrat förutsättningarna för skattepolitiken i industriländerna. I den mån det aktuella kapitalet har kopplingar till kriminell verksamhet handlar det också om villkoren för bekämpning av penningtvätt och annan internationell brottslighet.
- Utvecklingsprojekt som inte uppfyller kravet på miljömässig uthållighet löper risk att förr eller senare att förlora i legitimitet.

Koherensprövning och policyutveckling med dessa förtecken är inte primärt en uppgift för utvärderingsorgan med inriktning mot utvecklingssamarbetet, även om sådana kan lämna underlag till policydiskussionen (t.ex. i form av ett "*Commitment-to-Development Index*"). Uppgiften ligger snarare hos statsrådsberedningen och sådana eventuella stödorgan som ägnar sig åt övergripande policyfrågor.

### Utvecklingssamarbetets relevans, effektivitet m.m.

Effektivitetsrelaterade frågor faller inom två huvudkategorier. Den första innefattar sådant som i första hand rör förhållanden i *samarbetsländerna*. Hur ser den institutionella och sociala omgivning ut i vilken utvecklingssamarbetet äger rum? Hur väl integreras olika intressentgrupper i policybildningsprocessen? Har projekt och program förutsättningar att bli uthålliga?

Den andra kategorin frågor riktar i större utsträckning mot *givarländerna*. Hur bör en effektiv policybildnings- och implementeringsprocess organiseras? Vilka typer av samarbete har förutsättningar att bli framgångsrika? Vilket ansvar har givarländerna för att koordinera sina insatser?

Självfallet hänger dessa båda kategorier av frågor samman, men det är ändå lämpligt att separera dem när den möjliga agendan för ett utvärderingsorgan skall analyseras.

En fundamental fråga är naturligtvis vilken effekt utvecklingssamarbetet överhuvudtaget har på utvecklingen i mottagarländerna. Resultatet efter flera decenniers insatser är på många håll nedslående, och självprovande diskussionsinlägg kommer från olika håll<sup>15</sup>.

Om utvecklingssamarbetets huvudmål är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, är en första naturlig fråga i vilken utsträckning resursflödet styrs mot fattigare länder. Fattigdomsindikatorer kan avse dels nivå (andelen av en befolkning som lever under en gemensamt definierad fattigdomsgräns), dels befolkningsstorlek. Det råder därutöver konsensus om att biståndet för att bli effektivt bör riktas mot länder med någorlunda väl fungerande administration (mätt med något *institutional performance index*). Samtidigt finns här ett politiskt problem; det är svårt att lämna en befolkning åt sitt öde med hänvisning till att administrationen i landet är korrupt. Sedan mitten av 1990-talet har det skett en viss omorientering av utvecklingssamarbetet mot länder som uppfyller kraven på fungerande institutioner. Någon motsvarande omorientering mot de fattigare länderna går dock inte att observera<sup>16</sup>.

Det ökade intresset för hur samarbetsländernas institutioner fungerar ("*good governance*") har också inneburit en viss omorientering mot förvaltningsbistånd inom biståndsramarna. Frågor om institutionernas kvalitet blir aktuella också i samband med sektorsstöd och generellt budgetstöd. En sådan omorientering är inte oproblematiske. Effekterna av sådana

<sup>15</sup> För några lättillgängliga översikter, se Bigsten och Levin (2001) och Lundahl (2001); vidare Burnside and Dollar (2000).

<sup>16</sup> Manning (2004).

insatser är ofta mer diffusa och långsiktiga än effekterna av klassiska projekt inom hälso- och sjukvård eller utbildning. I den mån de handlar om den centrala administrationens beslutsprocedurer kan de påverka etablerade maktrelationer och därigenom bli politiskt komplicerade. Ett problem är att kunskapen om institutionernas betydelse i nuläget är ganska ofullständig och att det därför bara på vissa delområden går att ge någorlunda entydiga rekommendationer om i vilken förbättringarna bör sökas.

En annan viktig aspekt på förhållandena i samarbetsländerna är konfliktnivån i samhället. Väpnade konflikter är i många länder det största hindret för social och ekonomisk utveckling. På vilket sätt kan utvecklingssamarbetet verka konfliktförebyggande? Hur bör existerande sociala konflikter hanteras när samarbetet utformas?

Ett allmänt erkänt problem är den bristande *samordningen* och *harmoniseringen* mellan givarländerna. Mått och steg har vidtagits för att förbättra situationen, bland annat som ett resultat av högnivåmötet om harmonisering i Rom i februari 2003, men man är ännu långt från vad som kan antas vara en optimal fördelning av resurserna just i detta avseende. Det genomsnittliga mottagarlandet har att samarbeta med 14 bilaterala givare; antalet samarbetspartner stiger till 26 om multilaterala och bilaterala givare räknas samman<sup>17</sup>. En koncentration skulle av allt att döma gynna effektiviteten på både givar- och mottagarsida. I det sammanhanget aktualiseras frågan på vilka grunder samarbetsländerna skall väljas.

*Avvägningen mellan multilateralt och bilateralt stöd* är ett närliggande problem, som tidigare sällan diskuterats medvetet. Nya samarbetsformer har också gjort att gränsen mellan multi- och bilateralt samarbete har kommit att bli otydligare. Propositionen *Gemensamt ansvar* har dock blivit upptakten till en mer genomarbetad policy på detta område<sup>18</sup>.

Att etablera ett *partnerskap* mellan givar- och mottagarland och ett *ägarskap* på mottagarsidan är en uttalad ambition för utvecklingssamarbetet. Sektorsstöd i form av generellt budgetstöd är en samarbetsform som gynnas av denna omorientering. En sådan uppläggning medför annorlunda – inte lägre – krav på planering och redovisning än konventionellt bistånd. Idealet är också att själva utvärderingen sker i samarbete mellan parterna.

Partnerskapet bör rimligen utsträckas även till att gälla utvärderingen<sup>19</sup>. Vad innebär detta för utvärderingens utformning och organisering? Vilka kapacitetskrav ställs på samarbetsländerna om detta krav skall bli mer än en formalitet?

Till denna lista på effektivitetsfrågor kommer naturligtvis de klassiska utvärderingsfrågorna knutna till enskilda samarbetsprojekt eller grupper av sådana projekt. Vilket är det effektivaste sättet att höja närvarosiffran för flickor i grundutbildningen? Hur kostnadseffektiva är olika metoder att bekämpa HIV och malaria?

På senare år har blickarna också kommit att riktas mot *givarländernas egna förvaltningar*. Förutom den nämnda frågan om det lämpliga antalet samarbetsländer och klassiska revisionsfrågor om resurshanteringen har man börjat ställa frågor kring incitamenten för dem som arbetar inom den egna förvaltningen<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Prop. 2002/03:122, s. 61 ff.

<sup>19</sup> Prop. 2002/03:122, avsnitt 7.2; Edgren (2004).

<sup>20</sup> Mertens m.fl. (2002), Ostrom m.fl. (2002).

### 2.3 Utvärderingens roll

Det är mot bakgrund av det fundamentala problem som beskrevs i avsnitt 2.1 ovan klart vad som är utvärderingens roll inom utvecklingssamarbetets politikområde – att i möjligaste mån ersätta den naturliga återkoppling som saknas när uppdragsgivaren inte sammanfaller med mottagaren av tjänsterna. Utvärderarnas uppgift blir att påta sig rollen av den generaliserade uppdragsgivaren och bedöma hur väl verksamheten fungerar i relation till formulerade mål, vilka faktorer som ligger bakom mindre framgångsrika insatser osv. Skapandet av en utvärderingsfunktion löser i sig inte problemet; avgörande är under vilka förutsättningar den arbetar. Oavsett om den tillhör biståndsmyndigheten (som i det svenska fallet) eller ligger inom det ansvariga ministeriet tar den sitt uppdrag från en av de väsentliga aktörerna i systemet – myndighetsledningen respektive den politiska ledningen. En självständig utvärderingsfunktion av det slag som efterlyses i det uppdrag som ligger bakom denna rapport tar sitt uppdrag från väljarkollektivet via den generaliserade mottagaren av tjänsten. Det finns självfallet också för ett sådant organ ett uppdrag formulerat i en instruktion som härrör från regeringen, ytterst riksdagen, men detta uppdrag måste vara allmänt formulerat, stabilt över tiden och kopplat till en långsiktigt stabil resursförsörjning.

### 2.4 Begreppet utvärdering

En auktoritativ definition av utvärdering på det internationella utvecklingssamarbetets område är den inom OECD tillämpade:

An evaluation is an assessment, as systematic and objective as possible, of an ongoing or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment 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.<sup>21</sup>

En utvärdering är alltså enligt denna definition en bedömning av en verksamhet som kan vara pågående eller avslutad. Enligt OECD-definitionen kan utvärderingen tillämpas på såväl projekt som program eller policy, således ett ganska brett spektrum. Bedömningen kan avse utformning, genomförande och resultat och kommer därmed att omfatta också aspekter på själva processen, inte bara vad som faller ut. Syftet är att avgöra relevansen, måluppfyllelsen, effektiviteten, effekter i vidare mening och uthålligheten hos de resultat som uppnåtts. De kvalitetskrav som ställs på utvärderingen är systematik, objektivitet, trovärdighet, användbarhet i både givar- och mottagarländernas läroprocesser.

Genom att inskränka utvärdering till pågående eller avslutade verksamheter utesluter man så kallad ex ante-utvärdering eller vad som i vissa fall kallas genomförbarhetsanalys (*project appraisal, feasibility analysis*<sup>22</sup>). EU tillämpar en annan terminologi och använder begreppet utvärdering oavsett var i projektcykeln verksamheten kommer in<sup>23</sup>. Det viktiga är naturligtvis inte vad aktiviteten kallas utan att den blir av.

Ett metodologiskt problem som ligger inbäddat i definitionen är att avgöra när projektledning eller motsvarande kan göras ansvariga för brister i måluppfyllelsen och när sådana brister

<sup>21</sup> OECD (1991), punkt 5.

<sup>22</sup> OECD (1988).

<sup>23</sup> EU(2003). Ex ante-utvärdering behandlas i ett par OECD-dokument, OECD (1998) och OECD (2000). Se också Bourguignon and Ferreira (2003).

beror på faktorer de inte har kunnat påverka i tillräcklig utsträckning. Omvänt kan man ställa frågan om nöjaktig måluppfyllelse är något som kan tillskrivas de verksamhetsansvariga respektive när de bara har haft tur. Vi återkommer till detta problem senare i detta kapitel.

Definitionen nämner både objektivitet och trovärdighet, med innebörden att de båda begreppen inte sammanfaller. Vad som avses är att praxis och den institutionella ram inom vilken utvärderingsdokumenten kommer till har betydelse, inte bara innehållet i dokumenten. Detta är viktigt; exempelvis redovisade procedurer för kvalitetssäkring kan fungera som ett instrument för att skapa trovärdighet gentemot den avnämmarkrets som inte har tid eller möjlighet att på egen hand penetrera analyserna.

Sida har övertagit OECD/DAC:s definition<sup>24</sup> och utesluter *ex ante*-aktiviteter från utvärderingens ansvarsområde; ansvaret för sådana ligger på avdelningarna. Man återfinner OECD:s huvudkomponenter i utvärderingsverksamheten – relevans, måluppfyllelse, resultat, effektivitet och uthållighet. I riktlinjerna ingår följande aspekter:

- Utvärderingarna skall genomföras i en anda av *partnerskap*, med en ledande roll för samarbetslandet.
- Utvärderingarna skall vara *objektiva* (skilja mellan faktautsagor och värdeomdömen) och *opartiska* (beakta eventuella intressekonflikter mellan intressenter i projekten).
- Utvärderingarna skall vara *transparenta* vad gäller datainsamling, analys, referenser för benchmarking etc.
- *Trovärdigheten* skall säkras genom hög integritet hos analytikerna, undvikande av intressekonflikter etc.
- Utvärderingarna skall ingå som en *integrerad del av projektcykeln*, dvs. utvärderingsmomentet skall beaktas när projektet planeras.

Kravet på partnerskap är sannolikt det som löper störst risk att bli problematiskt i tillämpningen. Målet att genomföra utvärderingar i en anda av partnerskap kan komma i konflikt med kvalitetskraven, eftersom det ibland finns latenta intressekonflikter mellan parterna i samarbetet.

Beträffande objektivitets- och opartiskhetskraven kan noteras att objektivitet inte kan reduceras till en enkel separation av faktautsagor och värdeomdömen. En framställning kan brista i objektivitet även om den är helt fri från värdeomdömen. Om urvalet av fakta är skevt, kan mottagaren få en helt felaktig bild av sakförhållandena, och utredningen kan bli partisk av samma skäl. Vidare kan en utredning vara partisk utan att brista i objektivitet; fakta kan så att säga tala för en part eller en ståndpunkt i en fråga. En definition av objektivitet måste integrera opartiskhet, saklighet och objektivitet. Med *saklighet* avses då att framställningen dels är korrekt, dels ger en rättvisande bild av de sakförhållanden som beskrivs (något som naturligtvis fordrar omdöme i det enskilda fallet för att avgöra). Med denna utgångspunkt blir en definition som rimmar med den allmänna uppfattningen att en utredning brister i objektivitet om den är osaklig och partisk, och partisk därför att den brister i saklighet<sup>25</sup>.

Avgörande för utvärderingsverksamheten är trots allt inte dessa definitioner och allmänt hållna deklARATIONER. Det är när man kommer till tillämpningen som olika utvärderare kan skilja sig åt. Framför allt reser de metodologiska problem som antydde ovan ganska djupgående frågor kring praxis och krav på utövare. Detta är ämnet för följande två avsnitt.

<sup>24</sup> Sida (1999).

<sup>25</sup> För en utveckling av resonemanget, se Molander (1983).



## 2.5 Varianter av utvärdering

OECD:s mycket allmänna definition av utvärdering innebär en viss avgränsning av det område som rubriken utvärdering kan sägas omfatta men lämnar fortfarande stort utrymme för variation.

### Syfte

Utvärdering kan användas för olika syften. Vedung urskiljer i en översikt sex olika, mer eller mindre legitima syften<sup>26</sup>: ett instrumentellt, ett upplysande (konceptuellt, begreppsligt), ett legitimerande, ett interaktivt, ett taktiskt och ett rituellt. Med ett *instrumentellt* syfte avser Vedung ungefär den huvudmodell som förfäktas i denna rapport, dvs. att man söker information och bearbetar den för att därefter välja något handlingsalternativ på basis av vad utvärderingen visat. *Upplysande* blir användningen om denna process av någon orsak inte förs till sitt slut. Om utvärderingen genomförs för att bekräfta ett redan fattat beslut blir den *legitimerande*. Detta förutsätter antingen att det fattade beslutet i någon mening var korrekt eller också att utvärderingen inte genomförs på ett professionellt sätt. *Interaktiv* utvärdering är aktuell när ett beslutsproblem berör många parter och man försöker engagera dessa i processen för att garantera allsidighet i analysen, enas kring en gemensam informationsplattform och liknande. *Taktiskt* bruk av en utvärdering gör den som vill vinna tid, undgå ansvar eller på annat sätt utnyttja utvärderingen för att andra syften än att öka sin kunskap. En *rituell* form av användning slutligen handlar det om när utvärderingen görs för att det är påbjudet i mer eller mindre formell mening. I den fortsatta diskussionen i denna rapport förutsätts att utvärderingsaktiviteten är allvarligt menad och att det aktuella syftet då är instrumentellt, upplysande eller interaktivt, eller någon kombination av dessa tre.

I både OECD:s och Sidas utvärderingsdokument skiljs mellan kontroll (*basis for accountability*) och lärande (*feedback of lessons learned*). I OECD-policyn påpekas dessutom att den aktuella formen av ansvarighet skiljer sig från den finansiella och legala granskningen, som normalt utförs av ett revisionsorgan. Distinktionen kan vara nyttig, men samtidigt är det självfallet så att en och samma studie kan tjäna båda syftena. Det är dessutom så att ett revisionsorgan som den svenska Riksrevisionen normalt utför både årlig revision och förvaltnings- eller effektivitetsrevision, och de båda verksamheterna kan ha nytta av varandra.

### Tidpunkt för utvärderingsinsatsen

Tidpunkten för utvärderingsinsatsen varierar med syftet. Som nämnts används ibland utvärdering för det förberedande skede i ett projekt när projektets mål, relevans och genomförbarhet prövas. En utvärdering under pågående projekt (*mid-term review*) syftar normalt till att fastställa att projektet utförs i enlighet med den fastslagna planen och får därför mer av konventionell kontroll över sig. Inom Världsbanken skapades vid mitten av 90-talet en särskild enhet för detta, *Quality Assurance Group* (QAG). Motivet var att en normal utvärdering bedömdes få alltför begränsad påverkan på bankens praxis, eftersom de projektansvariga ofta har övergått till andra verksamheter när den gängse utvärderingen är färdigställd. En fråga som allvarligt bör övervägas är därför vad som är en optimal fördelning av de begränsade analytiska resurser som en utvärderingsorganisation har till sitt förfogande.

### Utvärderingsobjekt

Den grundläggande verksamhetsenheten inom utvecklingsarbetet är *projektet*, och det är oundvikligt att projektorienterade studier utgör en del av utvärderingsarbetet. Det får dock

<sup>26</sup> Vedung (1995), (1998).

inte stanna vid denna nivå. *Program* är den ram mot vilken projekt skall bedömas, och även programmen utgör centrala objekt för utvärdering. Ibland är det ändamålsenligt att gruppera projekten efter *samarbetsland* eller efter *tema* (exempelvis kulturstöd eller fattigdomsbekämpning). Även *policynivån* blir emellanåt aktuell. Även om en utvärderingsinstitution naturligtvis skall utgå från de politiska deklamationer som antagits kan det finnas anledning att analysera hur de grundläggande målen realiserats i program eller projekt, vilka eventuella målkonflikter som föreligger och hur målen inom ett visst politikområde harmonierar med närliggande politikområdets.

Ett något annorlunda perspektiv krävs om man i stället vill få *processer* belysta. Fokus kan ligga på beslut och genomförande för projekt, program eller policy men också på processer i samarbetslandet. Den här inriktningen innebär ofta att statsvetenskaplig kompetens engageras. Å andra sidan utesluter fokus på processer inte systematiska studier av det slag som skisserades ovan; komparativa studier av konstitutioner, budgetprocesser och förvaltningspolitiska grunddrag är ett aktuellt forskningsområde i gränslandet mellan statsvetenskap och institutionell ekonomi<sup>27</sup>.

### **Fokus: form eller resultat**

Granskning av en verksamhet kan ske mot bakgrund av olika frågor (vilket ansluter till diskussionen om syftet ovan). För vissa typer av granskning, framför allt sådan som går under rubrikerna tillsyn och årlig revision, handlar det framför allt om att fastställa om processerna följt givna normer. Sådana normer kan vara till för att garantera vissa grundläggande effektivitets- eller rättssäkerhetskrav och utgör därmed en form av utvärdering. Det finns också skillnader mellan olika administrativa traditioner i fördelningen av granskningsresurserna; latinska länder lägger förhållandevis mer resurser på den formella granskningen, både under verksamhetens gång och efter avslutat projekt. Både form och resultat måste självfallet granskas, men det finns indikationer på att den anglosaxiska traditionen representerar en bättre avvägning i detta avseende<sup>28</sup>.

### **Position i förhållande till verksamhetsansvariga och grad av öppenhet**

Utvärderingsorgan kan grovt sett hänföras till tre olika kategorier. En granskning i direkt anslutning till verksamheten blir en *linjemodell*, där resursen alltså disponeras av dem som är direkt ansvariga för verksamheten. En modell med en *särskild utvärderingsenhet* lägger ansvaret på en enhet som inte är involverad i själva verksamheten. Denna enhet är ibland självständig, ibland en del av en större enhet som har ansvar också för revision, metodutveckling och liknande. Utvärderingsenheten kan begära att de verksamhetsansvariga enheterna själva utvärderar sin verksamhet, själv svara för utvärderingarna eller engagera externa utvärderare. Ett tredje alternativ bygger på en *extern utvärderingsorganisation*. Även här finns flera alternativ att välja mellan – att bygga på internutvärderingar, att själv genomföra utvärderingar eller att engagera externa utvärderare. Vad som också kan skilja mellan olika utvärderingsmodeller är rapporteringsvägarna – om man rapporterar exempelvis till en mellancheff i organisationen, till generaldirektören eller till styrelsen.

De olika huvudalternativen ovan kan kombineras på olika sätt. Sida har en kombination av en linjemodell och en särskild utvärderingsenhet som utnyttjar extern utvärderingsexpertis. Riksdagens beslut om ett fristående utvärderingsorgan innebär att alla tre modellerna

<sup>27</sup> För några ingångar till denna litteratur, se exempelvis Persson och Tabellini (2003) och von Hagen och Strauch (eds.) (1999).

<sup>28</sup> LaPorta et al. (1999).

framgent kommer att vara representerade i Sverige. Hur några utländska och internationella biståndsorgan löst sina utvärderingsproblem i detta avseende beskrivs i avsnitt 3.4.

## **Närhet till forskning**

Som kommer att framgå av följande avsnitt kommer de flesta kvalificerade utvärderingsstudier att vara forskningsnära aktiviteter. De utvärderingsansvariga måste för att kunna fylla sin roll hålla sig à jour med den aktuella forskningen inom det område de är satta att granska, och även själva uppdraget kan kräva undersökningar som bara till namnet skiljer sig från forskning om de utförs rätt. Samtidigt kan det i utvärderingsunderlaget ingå klassiska revisionsmoment, exempelvis för att fastställa att transfereringarna inom ett visst stödsystem nått de tilltänkta mottagarna och inga andra. Utvärderaren måste alltså besitta en bred repertoar och – eftersom ingen enskild kan ha expertis på alla de områden som kan bli aktuella – veta när uppgiften kräver att specialistkompetens engageras för en deluppgift i utvärderingen.

## **Interna karaktäristika: personal, styrelse, finansiering etc.**

Personalkraven bestäms av den övergripande uppgiften för utvärderingsorganisationen. Generellt krävs dels sakkunskap på det område som granskas, dels metodologiskt kunnande när det gäller utvärdering. En viktig fråga är i vilken utsträckning studierna skall genomföras med utvärderingsorganets egen personal och i vilken utsträckning extern expertis skall engageras. För varje någorlunda brett ansvarsområde blir det nödvändigt att på projektbasis engagera extern kompetens om man inte har en mycket stor organisation. Det är å andra sidan svårt att agera kompetent beställare om man inte har tillräckligt med områdeskunnande inom organisationen, så en avvägning måste göras mot bakgrund av i första hand ansvarsområde och totala resurser.

Ledningsorganisationen är viktig. Om ett utvärderings- eller revisionsorgans skall uppfattas som självständigt, får det politiska inslaget i en styrelse eller ett styrelseliknande organ inte vara märkbart. Mandatetiderna bör vara långa. Inom exempelvis IFAU är styrelsen expertsammansatt och har som huvuduppgifter att godkänna verksamhetsplan och årsredovisning och att ta ställning till ansökningar om forskningsanslag. Avnämare och intressentgrupper får i stället insyn och bereds möjlighet att lämna synpunkter i en referensgrupp.

Finansieringen är en annan viktig dimension av självständigheten. Den normala lösningen för de sektorsanknutna utvärderingsorganen är finansiering via statsbudgeten. I varierande utsträckning kan denna finansieringskälla kompletteras med uppdrag, som kan sökas nationellt eller internationellt. För att inte självständigheten skall hotas måste uppdragsverksamheten vara omgärdad av särskilda restriktioner. Specifika uppdrag från regeringen bör finansieras ad hoc, om de inte utgör en del av en verksamhet som utvärderingsorganet ändå skulle ha genomfört. En annan tänkbar finansieringskälla är forskningsråd. Självfallet bör externa uppdragsgivare inte få en sådan betydelse för finansieringen att de utgör ett hot mot självständigheten av det skälet. En varierad uppsättning av externa finansieringskällor bidrar till trovärdigheten i verksamheten.

## **2.6 Utvärderingsproblemets komplexitet**

Syftet med detta avsnitt är att illustrera hur komplicerad uppgiften att utvärdera är. Som illustration används två exempel: en enkel medicinsk prövning och en mer realistisk undersökning med anknytning till utvecklingsarbetet. Avsnittet är mer tekniskt än den

övriga framställningen, och den läsare som endast vill tillgodogöra sig slutsatserna kan gå till de slutsatser som sammanfattas i punktform nedan.

### Ett enkelt exempel: medicinsk prövning

Låt oss inledningsvis betrakta ett förhållandevis enkelt utvärderingsproblem – att avgöra om en ny medicinsk behandlingsmetod är framgångsrik och bör införas. Vi antar att man efter nödvändiga förberedelser genomför en klinisk prövning och registrerar utfallet för de behandlade patienterna. Ett enkelt utvärderingsschema skulle kunna se ut på följande sätt:

	<i>Positivt resultat?</i>
<i>Behandling</i>	Ja/nej

Detta mycket enkla utvärderingsformat tillämpar vi ofta i vardagslivet. Vi följer någon viss handlingsstrategi – i yrkeslivet, vid val av märke när vi köper kapitalvaror etc. – och registrerar utfallet. Om utfallet är tillfredsställande, håller vi fast vid strategin; i annat fall söker vi något bättre alternativ. Inte så sällan tillämpas detta schema också i utvärderingssammanhang. Ett visst projekt eller program har genomförts med ett visst mål, och man nöjer sig med att redovisa de positiva effekter som kan registreras i efterhand.

En smula eftertanke visar att denna form av utvärdering knappast förtjänar namnet utvärdering. Snarare rör det sig om en enkel form av uppföljning. För att få en uppfattning om värdet av det genomförda projektet eller programmet måste man registrera såväl positiva som negativa konsekvenser:

	<i>Positiva resultat</i>	<i>Negativa resultat</i>
<i>Behandling</i>	$P_1, P_2, \dots$	$N_1, N_2, \dots$

Med "negativa resultat" kan avses att effekterna uteblir. I fallet med en medicinsk behandling kan de båda kategorierna avse hur många patienter som tillfrisknar respektive inte tillfrisknar efter behandlingen. Andelen av patienterna som hamnar i respektive kategori blir ett mått på behandlingens resultat. Men också biverkningar måste registreras under rubriken negativa resultat.

Men inte heller detta ger ett mått på värdet av behandlingen. Det kan ju tänkas att patienterna tillfrisknar utan någon behandling. Ett mer korrekt mått på värdet av behandlingen blir då hur många fler, relativt sett, som tillfrisknar med behandling än utan. För att kunna svara på frågan krävs alltså att man har ett jämförelsematerial i form av känd statistik eller en för ändamålet skapad kontrollgrupp. Detta kräver förberedelse innan försöket sätts i gång. Ett analysunderlag kan se ut på följande sätt:

	<i>Antal tillfrisknade</i>	<i>Antal ej tillfrisknade</i>	<i>Andel tillfrisknade</i>
<i>Behandling</i>	$P_1$	$N_1$	$Q_1 = P_1/(P_1+N_1)$
<i>Ej behandling</i>	$P_2$	$N_2$	$Q_2 = P_2/(P_2+N_2)$

Att avgöra när  $Q_1$  är så mycket större än  $Q_2$  att behandlingen med rimlig säkerhet skall kunna anses framgångsrik är ett klassiskt matematisk-statistiskt problem<sup>29</sup>. Lösningen beror på hur stora försöksgrupper man har och hur mycket man vet (eller tror sig veta) före försöket. Om man antar att försöksgrupperna är någorlunda stora, får man ett ungefärligt 90-procentigt konfidensintervall för skillnaden mellan andelarna ur uttrycket  $Q_1 - Q_2 \pm 1.65 \cdot [Q_1(1-Q_1)/N_1 + Q_2(1-Q_2)/N_2]^{1/2}$ . Om exempelvis  $Q_1$  är 0.5 och  $Q_2$  är 0.4,  $N_1$  är 80 och  $N_2$  är 100, blir konfidensintervallet i fråga  $0.5 - 0.4 \pm 1.65 \cdot [0.5 \cdot 0.5/80 + 0.4 \cdot 0.6/100]^{1/2}$ , eller  $0.1 \pm 0.12$ . Med 90 procent sannolikhet kan man alltså i detta fall säga att skillnaden i framgång ligger i intervallet  $[-0.02, 0.22]$ . Eftersom 0 ligger inom detta intervall, kan det inte uteslutas att behandlingen saknar effekt. För att avgöra om behandlingen är framgångsrik med den valda konfidensgraden krävs ett större antal försökspersoner.

Även när behandlingen kan visas ge ett signifikant positivt resultat krävs för en utvärdering att man väger den uppskattade förbättringen mot kostnaden; behandlingen skall ha effekt men den måste också vara effektiv. Samtliga kostnader måste tas med i en sådan kalkyl, alltså inte bara direkta utgifter över budgeten (den offentliga och/eller patienternas) utan också andra uppoffringar, till exempel eventuella biverkningar, förlorad arbetstid med respektive utan behandling osv.

Slutsatserna av denna förenklade genomgång kan sammanfattas på följande sätt:

- För att en åtgärd (behandling, projekt, program etc.) skall kunna utvärderas krävs att man registrerar både positiva och negativa resultat av åtgärden.
- Det krävs vidare ett alternativ med vilket åtgärden i fråga jämförs. Detta alternativ kan vara en annan åtgärd eller ingen åtgärd alls. En sådan jämförelsenorm kan kräva kompletterande datainsamling, skapande av en kontrollgrupp eller liknande mer eller mindre sofistikerade experiment.
- Även i jämförelsevis enkla situationer ställs krav på matematisk-statistisk kompetens för att kunna avgöra om åtgärden med rimlig sannolikhet kan sägas ha förbättrat situationen.
- En bedömning av åtgärdens samhällsekonomiska effektivitet kräver dessutom att alla nyttor och kostnader (i vid mening) uppskattas. Nyttorna kan vara individuella eller kollektiva.
- Utvärderingen av en åtgärd kräver förberedelse innan åtgärden sätts i verket. Man riskerar annars att försätta sig i en situation i vilken en utvärdering på grund av databrist inte blir möjlig<sup>30</sup>.

Efter detta förenklade exempel övergår vi nu till att studera ett mer realistiskt fall med direkt anknytning till utvecklingssamarbete.

<sup>29</sup> För en utveckling av det resonemang som följer, se någon standardtext i matematisk statistik, t.ex. Hogg och Tanis (1997), kap.6.

<sup>30</sup> För illustrationer av detta problem, se Benmarker m.fl. (2000).

## Ett exempel från utvecklingssamarbetet: fattigdomsbekämpning via utbildningssystemet<sup>31</sup>

Fattigdomsbekämpning är nu det övergripande målet för utvecklingssamarbetet, och olika utvecklingsinsatser bedöms ofta ur detta perspektiv. Utbildningssystemets roll i detta sammanhang är central, både för de fattigas position på arbetsmarknaden som vuxna och i ett vidare medborgarperspektiv, eftersom det stärker deras politiska resurser. Problemet är att många föräldrar i låginkomsthushåll gör anspråk på barnens arbetskraft även i skolåldern för att de skall bidra till försörjningen; det föreligger en konflikt mellan de kortsiktiga behoven och barnens och samhällets långsiktiga intresse av utbildning.

Antag nu att man i ett utvecklingsland på försök i liten skala inför ett försörjningsstöd till låginkomsthushållen för att barnen skall kunna gå kvar i skolan så länge skolplikt gäller. Det är utformat som en kontant transferering till föräldrar med låga inkomster och barn i skolåldern. Som underlag för inkomstprövningen har man ett antal indikatorer, såsom antal personer i hushållet, föräldrarnas utbildningsnivå, bostadsstandard etc. Stödet utbetalas under förutsättning att barnen uppvisar närvaro under en viss procent av skolåret, något som skolan skall intyga. Efter att ha drivit systemet under några år vill man nu utvärdera effekterna. Har låginkomsthushållen, och endast dessa, fått del av systemet? Har närvaron i skolan för målgruppens barn ökat signifikant?

Den viktigaste frågan på lång sikt är om skolnärvaron bland barn från fattiga hushåll har ökat, och i så fall hur mycket. Den första reflexen är att jämföra närvaron hos barn som deltar i programmet med barn som inte deltar, men man inser snart att detta inte är vad som efterfrågas. Det egentliga problemet är att bestämma hur mycket högre närvaron är bland de deltagande hushållen än den skulle ha varit om de inte hade deltagit (*den kontrafaktiska situationen*). Detta låter sig inte mätas direkt utan måste uppskattas. Det centrala utvärderingsproblemet är, som i fallet med den medicinska behandlingen, att finna en jämförelsenorm som gör det möjligt att uttala sig om effekten av programmet. I de medicinska tillämpningarna är det normalt att skapa den sökta jämförelsegruppen med hjälp av ett slumpmässigt urval. Om försöksgruppen och kontrollgruppen har samma fördelning vad gäller relevanta bakgrundsvariabler, kommer den uppmätta effekten att vara ett korrekt mått på den verkliga effekten. I utbildningsexperimentet gäller naturligtvis inte slumpmässighet; det hade varit ett allvarligt misslyckande om man inte hade lyckats fånga upp fler barn från fattiga familjer än från andra. Programmet har ju sökt att förbättra situationen för barn vilkas genomsnittliga närvaro var lägre utan programmet. Om deras närvaro exempelvis skulle visa sig vara lika hög som bland barn utanför programmet, betyder det inte att programmet har varit verkningslöst utan snarare att det har varit ganska framgångsrikt.

Slumpmässig tilldelning (randomisering) är möjlig i princip men leder ofta till problem i praktiken. De kan vara av politisk natur; det anses ofta inte korrekt att dela ut förmåner ens i försöksskala på slumpmässiga grunder inom den berättigande målgruppen. Å andra sidan: om man i ett inledningsskede inte anser sig ha råd att införa programmet över hela landet vid ett tillfälle, kan lottning vara ett ganska rättvist förfarande.

Ett berömt projekt där randomisering varit möjlig är det mexikanska Progresas, analyserat i ett stort antal arbeten<sup>32</sup>. Några andra situationer där randomisering har varit möjlig har studerats av *Poverty Action Lab* vid *Massachusetts Institute of Technology*. I en studie av Västbengalen och Rajasthan i Indien<sup>33</sup> undersöktes effekten av den kvinnliga representationen i byråden, som

<sup>31</sup> Det följande avsnittet är inspirerat av Ravallion (2001).

<sup>32</sup> En auktoritativ analys har gjorts av Schultz (2001).

<sup>33</sup> Chattopadhyay and Duflo (2003).

fattar beslut om den lokala infrastrukturen (vägar, dricksvatten, skolor). Genom randomisering kunde man eliminera effekterna av oönskade bakgrundsvariabler för att koncentrera sig på effekten av kvinnligt ordförandeskap i byråden. Det visade sig att byråd med sådan ledning fattade delvis andra investeringsbeslut än de mansdominerade. Kvinnliga ledare påverkade kvinnligt politiskt deltagande positivt.

Ett annat utvärderingsprojekt ägnades åt en avmaskningskampanj bland skolbarn i Kenya<sup>34</sup>. Genom randomisering hänfördes skolbarnen i det aktuella distriktet till endera av tre kategorier, i vilka behandling mot inälvsmaskar påbörjades 1998, 1999 respektive 2000. Effekten på barnens hälsotillstånd, näringsstandard och skolnärvaro studerades. Förutom den direkta medicinska effekten noterades bättre tillväxt och ökad skolnärvaro (10 till 15 dagar per år). Positiva spridningseffekter till familjemedlemmar som inte deltog i försöket uppkom på grund av den minskade risken för smitta. Den genomsnittliga kostnaden för att hålla barnen i skolan en extra dag per år kan uppskattas till USD 0.02, vilket gör metoden långt kostnadseffektivare än alternativen för att öka närvaron i skolan. Liknande slutsatser har dragits från ett försök med samma uppläggning i Delhi.

Ett tredje projekt utvärderade försök med stödundervisning till elever i ett antal indiska städer<sup>35</sup>. Pratham, en ideell organisation med säte i Mumbai, engagerar unga kvinnor som hjälplärare till elever i tredje och fjärde klass som inte nått upp till kraven från första klass vad gäller läs- och räknekunnighet. Detta program jämfördes randomiserat med konventionell stödundervisning av extralärare på basis av enkla kunskapstest och befanns mellan 4.5 och 6.7 gånger så kostnadseffektivt.

Men praktiska problem kan ofta göra det svårt att garantera slumpmässighet. Det leder naturligen till frågan vilka alternativ som står till buds för att skapa den sökta jämförelsenormen. Ibland råder slumpmässighet utan att detta varit avsikten; man talar då om *naturliga experiment*. Så har exempelvis Costas Meghir och Mårten Palme i en studie försökt uppskatta effekterna av den svenska grundskolereformen genom att utnyttja att reformen inte infördes i hela landet samtidigt<sup>36</sup>. Genom att följa individer som samtidigt började i två olika skolformer har författarna visat att reformen förbättrade utbildningsresultaten och inkomsterna för elever med svag studiesocial bakgrund. Samtidigt försämrades resultaten för elever med högutbildade föräldrar. I genomsnitt förbättrades dock studieresultaten.

I avsaknad av slumpmässighet kan en möjlighet vara att uppskatta ett samband mellan skolgången å ena sidan och programdeltagande och viktiga bakgrundsvariabler å den andra:

$$S_i = a + bP_i + cX_i + e_i,$$

där  $S_i$  är antalet skolår för individ  $i$ ,  $P_i$  är 1 om  $i$  deltar, annars 0,  $X_i$  är bakgrundsvariablerna och  $e_i$  är en felterm. Bakgrundsvariablerna kan vara sådana som ingår i programmets tilldelningsregler – hushållsstorlek, föräldrarnas utbildning osv. – men kan också inkludera exempelvis karaktäristika för skolan. Idealt sett skulle faktorn  $b$  i denna ekvation vara det sökta måttet på programmets effekt, men det är sannolikt att det finns en samverkans effekt mellan deltagande i programmet och bakgrundsvariablerna. Den statistiska skattningen av parametern  $b$  kommer därför inte att bli korrekt (det föreligger snedvridning eller *bias*). Det är möjligt att inkludera en samverkans effekt i sambandet ovan, men risken för felaktiga

<sup>34</sup> Kremer and Miguel (2001).

<sup>35</sup> Banerjee et al. (2003).

<sup>36</sup> Meghir and Palme (2004).

skattningar består. En annan felkälla är att man inte alltid får med alla bakgrundsvariabler av betydelse (*problem of omitted variables*). Orsaken kan vara att man har för dålig kännedom om faktiska förhållanden eller att data saknas.

Ibland är situationen sådan att det finns en tillräcklig och slumpmässig variation beroende på oförutsedda effekter av den förda politiken. Det kan då vara möjligt att via så kallade *instrumentella variabler* dra slutsatser om det samband man egentligen är ute efter att uppskatta. Instrumentella variabler är sådana som påverkar sannolikheten för att någon skall delta i ett program men som inte påverkar utfallet när man väl kommit in i det. I det här aktuella fallet – barns skolgång – kan man tänka sig att avståndet mellan bostaden och skolan är en sådan variabel. Genom att studera hur barnens skolgång varierar med detta avstånd och relatera det till hur deltagande i stödprogrammet varierar med samma avstånd kan man få en uppfattning om det man egentligen är ute efter – hur programmet påverkar skolgången. Svårigheten med att tillämpa det här angreppssättet ligger i att hitta den eller de variabler som kan fungera som instrument. Det finns dock en rätt omfattande litteratur kring problem som har studerats på detta sätt – hur förvärvsfrekvensen påverkas av barnafödande, hur deltagande i högre utbildning påverkas av utbildningsstöd, hur skolbarns inlärning påverkas av lärartätheten, hur återfallsfrekvensen i brottslighet påverkas av strafftiden och många andra<sup>37</sup>.

En annan möjlighet är att försöka finna par av deltagare och icke-deltagare i programmet som är så lika varandra som möjligt när man ser på bakgrundsvariablerna och på basis av denna parbildning (*matching*) uppskatta effekterna av att delta i programmet. Eftersom antalet bakgrundsvariabler som påverkar barnens deltagande kan vara stort, söker man normalt foga samman dessa genom att bilda ett så kallat benägenhetsindex (*propensity score*) för att därefter göra jämförelsen mellan barn med närliggande värden på detta index. Men även denna metod har sina risker, eftersom risken för snedvridning i urvalet är svår att eliminera<sup>38</sup>.

Ytterligare en intressant ansats är att jämföra situationen före och efter programmets införande. Detta förutsätter att data samlades in i förväg som en förberedelse för programmet. Men även om detta skett – vilket långt ifrån alltid är fallet – ligger en risk i att betrakta hela skillnaden som en effekt av programmet. Det kan ju tänkas att förändringar i samhället utanför har fått effekter på barnens skolnärvaro, effekter som kan leda till både en överskattning och en underskattning av programmets betydelse. Även i detta fall söker man därför gärna en referensgrupp utanför programmet och jämför skillnaden före och efter för båda grupperna. Skillnaden mellan skillnaderna (*difference-in-difference*, ”*double-diff*”) blir då ett mått på effekten av programmet. Ett sådant resonemang har använts av Björklund m.fl. för att bedöma effekterna på barnafödandet av den svenska familjepolitiken<sup>39</sup>. Effekten av eventuella bakgrundsvariabler som kan påverka resultatet elimineras, under förutsättning att dessa bakgrundsvariabler inte varierar över tiden. Om de gör det, har man inte kommit närmare svaret på frågan. En ytterligare komplikation med att studera effekter över tid är att man ofta drabbas av ett visst bortfall. Om detta bortfall varierar systematiskt med den effekt man är ute efter att studera (s.k. *selektiv utmattning*), kommer resultatet återigen att bli snedvridet.

Inte heller problemet att uppskatta programmets effekt på kort sikt är särskilt enkelt. Spontant kan det ses som naturligt att lista hushållen som deltagit i programmet, subtrahera den kontanta transfereringen från deras hushållsinkomst för att därefter med hjälp av något lämpligt fattigdomsmål bedöma skillnaden i förhållande till situationen med programmet på plats. Men den på detta sätt framräknade hypotetiska inkomsten representerar inte den

<sup>37</sup> För en översikt, se Angrist och Krueger (2001).

<sup>38</sup> Heckman m.fl. (1998).

<sup>39</sup> Björklund m.fl. (2001).



kontrafaktiska situationen. Programmet har ju kommit till för att förhindra barnarbete och därigenom öka barnens möjligheter, så inkomsterna av barnarbetet (i pengar eller in natura) måste adderas för att ge en korrekt uppskattning av situationen utan program.

Listan ovan på metoder för att generera jämförelsematerial för utvärderingen av programmet – randomisering, naturliga experiment, instrumentella variabler, matchning, jämförelse över tid, *double-difference* – är inte komplett, men den täcker ett relativt brett spektrum av metoder som i dag tillämpas för att analysera effekterna av offentliga insatser. Alla metoder har sina problem och risker. Den vanligaste felkällan är sannolikt icke-observerbara bakgrundsvariabler som påverkar programmets utfall. För en bedömning av resultatets trovärdighet är det därför nödvändigt att komplettera den rena statistiska analysen med kvalitativ information om den miljö som programmen verkar i.

Slutsatserna från det här mindre kliniska och mer verklighetsnära exemplet kan sammanfattas på följande sätt.

- I utvärderingen av ett typiskt samarbetsprojekt med syfte att påverka en viss målgrupps val i en viss riktning återkommer alla problemen från den medicinska tillämpningen – i försvårad form. Randomisering är komplicerad att åstadkomma. Ett stort antal faktorer, varav bara en del är kända för beslutsfattare och utvärderare, påverkar resultatet av insatsen. Det är bara undantagsvis som en seriös utvärdering av ett någorlunda omfattande projekt eller program inte är en kvalificerad forskningsuppgift.
- Även om det krävs en kärnkompetens i statistisk analysmetodik för utvärderingen är behovet av lokalkännedom stort. Kunskap om bakgrundsfaktorer som kan ha betydelse för utfallet av projektet eller programmet kan hämtas från en rad områden; både sociala, kulturella och ekonomiska faktorer spelar normalt en roll. Ett centralt problem är just att avgöra vilka faktorer som har signifikant inverkan i den givna situationen och att integrera kunskap från de kunskapsfält som bedöms som relevanta.
- I detta sammanhang – kanske än mer uttalat än i det medicinska fallet – är det avgörande för utvärderingens kvalitet i vilken omfattning utvärderingen har planerats innan själva projektet sätts igång. Det kan vara helt avgörande för möjligheten att lära något ur projekterfarenheten att utvärderingsaspekterna har påverkat förberedelsearbetet. Delmoment som kan påverkas är hur, var och när pilotprojekt ska genomföras, vilka data som skall samlas in före, under och efter experimentet osv. I synnerhet i de datafattiga miljöer som dominerar i utvecklingsländerna är planeringen av datainsamlingen viktig.

### 3 Existerande utvärderingsorgan

Föreliggande kapitel ger underlag för en bedömning av behovet av utvärderingskapacitet inom utvecklingssamarbetet. Denna bedömning baseras på flera olika material. Ett underlag är vilka resurser som redan utnyttjas för utvärdering inom denna sektor, generella eller specifika. En annan ingång ges av jämförelser med utvärderingskapaciteten inom andra sektorer i Sverige som har egen utvärderingskapacitet. Ett tredje jämförelsematerial fås från andra länders eller internationella organisationers hantering av utvärderingsproblemet.

#### 3.1 De generella organen

##### Riksrevisionen

Det övergripande målet för Riksrevisionen är att bidra till god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten genom en oberoende granskning av all statlig verksamhet. Bara en begränsad del av revisionens resurser kan naturligtvis läggas på det internationella utvecklingssamarbetet. Av den årliga revisionens resurser läggs omkring 1500 timmar per år på denna sektor. Effektivitetsrevisionens insatser har generellt inte samma regelbundenhet; här är ambitionen snarare att varje rimligt stort område skall genomlysas kanske vart tredje eller fjärde år. Det är väsentligt att understryka att Riksrevisionens fokus (liksom tidigare Riksrevisionsverkets) i båda sammanhangen ligger på *förvaltningen*, dvs. i detta sammanhang på Sida, UD och de utlandsmyndigheter som förvaltar medel inom utvecklingssamarbetets ram<sup>40</sup>. Projekten och den effekt de kan ha i mottagarländerna är normalt inte objekt för revisionen. Överlappningen mellan Riksrevisionens och det tilltänkta utvärderingsorganets ansvarsområden blir därmed begränsad.

##### Statskontoret

Statskontorets uppgift är enligt instruktion ”att på regeringens uppdrag biträda med underlag för omprövning, effektivisering och styrning av statlig och statligt finansierad verksamhet samt att i övrigt efter överenskommelse biträda Regeringskansliet samt kommittéer och arbetsgrupper som hör till Regeringskansliet”<sup>41</sup>. Utvärdering är en del av verksamheten och kan gälla olika typer av statlig eller statligt initierad verksamhet<sup>42</sup>. Väsentligt i sammanhanget är att Statskontoret endast arbetar på regeringens uppdrag och alltså inte självständigt kan initiera utredningar eller utvärderingar.

#### 3.2 Existerande utvärdering av utvecklingssamarbetet

##### Utvärdering inom Sida

Sidas utvärderingar produceras dels av avdelningarna (sektorsavdelningar och regionala avdelningar), dels av enheten för utvärdering och internrevision. De förstnämnda studierna är projektnära verksamheter som ofta har karaktären av uppföljning. De vanligaste motiven för att genomföra en utvärdering är avstämning av projektet (*fine-tuning*) och beslut om eventuellt fortsatt stöd. Planen för linjeorganisationens utvärderingar antas av Sidas

<sup>40</sup> Se Riksrevisionsverket (2002) för ett exempel.

<sup>41</sup> SFS 1992:877.

<sup>42</sup> Några exempel från senare år: det kommunala ungdomsprogrammet (Statskontoret 2001), Rikstrafiken (Statskontoret 2003) och Östersjömiljard 2 (Statskontoret 2004a).

generaldirektör. Antalet rapporter varierar mellan åren beroende på fluktuationer i verksamheten. Planen för 2003 upptog 133 utvärderingar. Vid årets slut hade 34 utvärderingar avslutats, 32 uppskjutits och 31 avlägsnats från utvärderingsplanen. Budgeten uppgår till omkring 15 mkr exklusive kostnaderna för projekthandläggarnas tid.

*Enheten för utvärdering och internrevision* (UTV) är den centrala resursen för utvärderingar, med huvudansvar för övergripande och strategiskt betydelsefulla utvärderingar. Som exempel på sådana studier från senare år kan nämnas övergripande utvärderingar av programstöd<sup>43</sup>, stöd till utvecklingen av privat sektor<sup>44</sup> och stöd till projekt för ökad jämställdhet<sup>45</sup>. Ämnen för mer strategiskt inriktade rapporter har varit exempelvis en studie om evaluerbarheten hos projekt rörande mänskliga rättigheter<sup>46</sup> och en analys av incitamenten inom utvecklingssamarbetet<sup>47</sup>.

UTV rapporterar till Sidas styrelse, som också beslutar om utvärderingsplanen i de delar som UTV ansvarar för. UTV ger metodstöd till avdelningarna (i några fall också till departementet). Enheten representerar Sverige utåt i internationella diskussioner kring utvärderingar och utvärderingspolicy och deltar i internationella projekt gemensamt med andra givare. Exempel på sådana samprojekt är en utvärdering av instrumentet *Comprehensive Development Framework*, genomförd tillsammans med ett trettio-tal andra organisationer under ledning av Världsbanken, och en nu aktuell analys av generellt budgetstöd som leds av det brittiska biståndsorganet DFID.

UTV har till uppgift också att bidra till uppbyggnaden av utvärderingskapacitet i samarbetsländerna.

Enheten ansvarar för publiceringen av alla utvärderingsrapporter, således också dem som produceras av avdelningarna. Antalet utvärderingsrapporter totalt har de senaste åren uppgått till omkring 40 per år (*Sida Evaluations*). Till detta kommer några rapporter per år av mer övergripande natur (*Sida Studies in Evaluation*). Antalet rapporter från UTV år 2003 var 8 (*Evaluations* och *Studies in Evaluation*). Resursåtgången inom UTV varierar något med verksamheten men ligger i genomsnitt runt 20 mkr (externa och interna kostnader inklusive kostnaderna för internrevision).

## Departementets utvärderingar

Utvärderingen av de verksamheter som departementet har ansvar för bygger inte på en långsiktig utvärderingsplan utan genomförs mer ad hoc-artat. Motiv för att genomföra en utvärdering kan vara att ett projekt är ovanligt stort och komplicerat eller att man har indikationer på att resurserna inte utnyttjas på ett effektivt sätt. Exempel på nyligen genomförda eller pågående utvärderingar är en studie av Östersjömiljard 2<sup>48</sup> och analys av kärnsäkerhetsstödet.

## Expertgruppen för utvecklingsfrågor

*Expertgruppen för utvecklingsfrågor* (Egdi) vid UD bedriver långsiktigt analysarbete av relevans för den svenska politiken för global utveckling. Det är alltså inte ett utvärderande organ, och mandatet gäller hela politiken för global utveckling, inte bara utvecklingssamarbetet. Gruppen består av ett femtontal svenska och utländska forskare som

<sup>43</sup> White (1999).

<sup>44</sup> Sinha m.fl. (2001).

<sup>45</sup> Mikkelsen m.fl. (2002).

<sup>46</sup> Poate m.fl. (2000).

<sup>47</sup> Ostrom m.fl. (2002).

<sup>48</sup> Statskontoret (2004a).

möts två gånger per år. Den leds av statssekreteraren. Ett råd bestående av utrikesråden och enhetscheferna på UD möts tre till fyra gånger per år för att bistå Egdi med idéer och förslag till studier. Rådet fungerar också som ett forum för att återföra resultaten från Egdis studier till departementets policydiskussion. Målgruppen för Egdis studier är dock vidare än så och innefattar andra departement som berörs av utvecklingsfrågorna, beslutsfattare i andra länder, ideella organisationer i Sverige och utomlands samt forskarsamhället.

### **3.3 Utvärdering inom andra samhällssektorer**

Som konstaterades i inledningen har det under det senaste dryga decenniet skapats en rad fristående utvärderingsorgan inom olika samhällssektorer. De politiska förutsättningarna skiljer sig mellan dessa sektorer, men det som förenar är att riksdag och regering sett ett behov av från verksamheten fristående organ för analys och utvärdering. Det finns därför anledning att kort sammanfatta erfarenheterna från denna utveckling.

#### **Brottsförebyggande rådet**

Brottsförebyggande rådet (Brå) har till uppgift att främja den brottsförebyggande verksamheten genom utveckling, utvärdering, forskning, statistikproduktion och information inom det kriminalpolitiska området. Utvärderingarna behandlar alla typer av kriminalpolitiska åtgärder, som ny lagstiftning, förändrad straffid, teknik för övervakning etc. Brå har emellertid också vissa verkställande uppgifter, såsom medling och stöd till lokala brottsförebyggande råd runt om i landet (för närvarande drygt 270 stycken).

Rådet sysselsätter omkring 60 årsarbetskrafter och har en budget på strax under 50 mkr (exklusive resurser för medling och lokal brottsförebyggande verksamhet). Brå leds av en generaldirektör, har en styrelse, en vetenskaplig nämnd och en referensgrupp för rättsväsendet.

Brå har nyligen utretts<sup>49</sup>. Utredningen föreslår en renodling av verksamheten i riktning mot kunskapsuppbyggande. Den nya myndigheten föreslås få till uppgift att initiera och bedriva FoU-projekt inom området och också fördela medel till kriminalpolitisk forskning. Den tidigare stabsuppgiften föreslås överförd till en intern analysenhet vid justitiedepartementet.

#### **Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering**

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har till uppgift att främja, stödja och genomföra utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, studier av arbetsmarknadens funktionssätt och utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Institutet bygger också upp ett bibliotek av svenska utvärderingsstudier och arbetar för att göra samhällsvetenskapliga data lättillgängliga för inhemska och utländska forskare.

IFAU fungerar vid sidan av den egna genomförandeverksamheten som ett mindre forskningsråd som delar ut medel efter ansökan från forskare (även utländska, under förutsättning att forskningen bygger på svenska data). Man tar även i begränsad omfattning uppdrag efter eget beslut. Det kan vara sådana uppdrag som ryms inom den redan planerade verksamheten eller sådan som kan genomföras under förutsättning att den finansieras av beställaren.

<sup>49</sup> SOU 2004:18.

IFAU fattar självständigt beslut om vad som skall bli föremål för studier, vilka metoder som skall användas, hur resultaten skall tolkas och i vilka former publicering skall ske. Stor vikt läggs vid spridningen av resultaten genom presentationer i riksdag och departement, presseminarier etc. Ämne för studierna kan vara både enstaka projekt som har generellt intresse ("Rinkeby arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare"<sup>50</sup>) och övergripande analyser ("Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?"<sup>51</sup>)

Vid institutet arbetar för närvarande 19 disputerade forskare, 1 doktorand, 5 utredare och 6 administratörer. Flertalet forskare och utredare är ekonomer men också statsvetare, sociologer och statistiker är engagerade. Budgeten ligger på drygt 16 mkr för den egna verksamheten och drygt 5 mkr för de medel som delas ut till externa forskare. IFAU leds av en generaldirektör. Styrelsen är forskardominerad. Jämte denna finns en referensgrupp med representanter för berörda departement och myndigheter, fackliga organisationer och arbetsgivare.

### **Institutet för tillväxtpolitiska studier**

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har tre huvuduppgifter: utvärdering, omvärldsbevakning och statistikproduktion. Områden inom tillväxtpolitiken som berörs av utvärderingsuppdraget är exempelvis innovationspolitik, regionala tillväxtavtal och användningen av EU:s strukturfonder.

Vid institutet arbetar ett sextiototal anställda, varav omkring 20 vid utlandskontor. Ett femtontal personer sysslar med utvärderingar och utredningar. Budgetomslutningen ligger på cirka 75 mkr.

### **Statens beredning för medicinsk utvärdering**

Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) började som en del av regeringskansliet men inrättades som myndighet 1992. Uppgiften är att granska de metoder som används inom hälso- och sjukvården för att upptäcka och behandla sjukdomar. Vården skall utvärderas i ett samlat medicinskt, ekonomiskt, etiskt och socialt perspektiv. SBU bedriver ingen egen forskning utan samlar, granskar och väger samman befintliga forskningsresultat efter systematiska litteratursökningar. Studierna kan behandla både breda problemområden (ryggont, fetma) och enskilda nya behandlingsmetoder.

Rapporterna sprids i olika serier via informatörer runt om i landet till användare inom exempelvis landstingen.

Vid kansliet i Stockholm arbetar ett trettiotal personer. Det aktiva nätverket av sakkunniga omfattar flera hundra sakkunniga i Sverige och utlandet. I styrelsen finns representanter för huvudaktörerna inom sjukvårdssystemet. Styrelsen beslutar tillsammans med ett vetenskapligt råd vilka ämnen som skall behandlas och i vilken form det skall ske. Budgeten balanserar på drygt 45 mkr, varav anslaget över statsbudgeten utgör omkring 85 procent.

### **Statens institut för kommunikationsanalys**

Statens institut för kommunikationsanalys (Sika) bildades 1995 som en myndighet under Kommunikationsdepartementet med uppgift att utvärdera hur de transportpolitiska målen uppfylls. Denna huvuduppgift består av tre deluppgifter: att vara utredningsorgan åt regeringen, att utveckla prognos- och planeringsmetoder och att vara officiell statistikmyndighet inom området.

<sup>50</sup> Hallsten m.fl. 2002.

<sup>51</sup> Calmfors m.fl. 2002.

Antalet anställda uppgår till cirka 30. Ett vetenskapligt råd inom institutet har till uppgift att säkerställa god kontakt med den relevanta forskningen inom transport- och kommunikationsområdet. Budgetomslutningen ligger på drygt 50 mkr.

### **Statens livsmedelsekonomiska institut**

Statens livsmedelsekonomiska institut (SLI), bildat 1999, har till uppgift att utföra kvalificerade ekonomiska analyser inom jordbruks- och livsmedelsområdet. Analyserna skall grundas på vetenskapliga metoder, ha en samhällsekonomisk huvudinriktning och behandla både nationella och internationella frågor. Analyserna skall ingå i regeringens långsiktiga strategiska underlag för beslut och internationella förhandlingar. De skall dessutom öka kunskapen i samhället om verksamhetsområdet.

Kärnan i institutets verksamhetsområde är EU:s gemensamma jordbrukspolitik, med betoning på reformbehovet och på effektiviteten i olika styrmedel, samt jordbruks- och livsmedelsfrågornas hantering dels i ett utvidgat EU, dels i WTO-förhandlingarna. Institutet har efterhand ökat insatserna på områden utanför denna kärna och prioriterar för närvarande analyser av landsbygdsfrågor, livsmedelslagstiftning samt djurskydd och djurhälsa.

Institutet är samlokaliserat med Lunds Universitet. Den fasta personalstyrkan uppgår till 9 personer; inklusive projektanställningar varierar antalet anställda vanligtvis mellan 10 och 15 personer. Institutet finansieras av statliga budgetmedel men kan inom sitt verksamhetsområde även ta uppdrag med annan finansiering. Budgetomslutningen är omkring 10 mkr.

### **Svenska institutet för europapolitiska studier**

Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) har till uppgift att bedriva och främja forskning, utvärdering, analys och studier i europapolitiska frågor med inriktning på områdena ekonomi och handel, statsvetenskap och juridik. Verksamheten bedrivs inom ramen för tre övergripande teman – makt och demokrati, EU:s roll i världen och effekter av EU:s politik. Avsikten är att bredda och fördjupa forskningen när det gäller frågor som har betydelse för EU:s framtida utveckling och för Sveriges EU-politik. Ambitionen är att utveckla ett samarbete med existerande institutioner som arbetar med europaforskning i Sverige och i andra länder. Sieps strävar efter att fungera som länk mellan den akademiska världen och beslutsfattare på olika nivåer. Spridning av resultaten sker genom rapportpublicering, seminarier och mediedebatt.

Styrelsen har en blandad sammansättning av forskare, sakkunniga och intressentrepresentanter. Sieps' rapporter skrivs dels av kanslianställda, dels av kontrakterade forskare vid universitet eller med annan bakgrund. Institutet, som är samlokaliserat med Stockholms Universitet, har ett litet kansli och sex anställda forskare och utredare. Verksamheten är helt anslagsfinansierad, och budgeten balanserar på drygt 10 mkr.

### **Utvärdering inom andra sektorer**

Inom några av de stora samhällssektorerna – grundutbildning, vård och omsorg, socialförsäkring – finns inte självständiga utvärderingsorgan av den typ som beskrivits ovan. I stället har respektive huvudmyndighet – Skolverket, Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket – resurser för analys och utvärdering. Situationen är i dessa fall att myndigheterna själva inte är ansvariga för själva tjänsteproduktionen; den handhas i stället av kommuner, landsting och försäkringskassor. Myndigheterna har ansvaret för tillsyn inom

respektive sektor, vilket i vissa fall naturligen leder till att utvärderingsfrågor ställs och besvaras<sup>52</sup>.

*Skolverket* har det övergripande tillsynsansvaret för grundutbildning och barnomsorg. Verkets utredningsavdelning ansvarar för nationell uppföljning, det nationella provsystemet och resultatbedömningar samt för nationell utvärdering. Utredningsavdelningen skall dels ge underlag till en saklig och empiriskt grundad samhällsdebatt inom utbildningssektorn, dels ge underlag för beslut om förändringar såväl nationellt som lokalt inom barnomsorg, skola och vuxenutbildning. Ämnen för utvärderingsinsatser kan vara både större block inom skolsystemet som förskolan<sup>53</sup> och enskilda ämnen eller program<sup>54</sup>. Utvärderingar genomförs både av Skolverkets egen personal och av kontrakterad pedagogisk expertis.

Inom *Socialstyrelsen* är det framför allt Hälso- och sjukvårdsavdelningen och Epidemiologiskt centrum som har forskande och utvärderande uppgifter av det slag som är relevant i detta sammanhang. Hälso- och sjukvårdsavdelningens enhet för uppföljning och utvärdering analyserar bland annat vårdens tillgänglighet, samverkan mellan olika vårdgivare, tillgång till personal och vårdplatser och hur läkemedel förskrivs och hanteras.

Epidemiologiskt Centrum (EpC) är en avdelning inom Socialstyrelsen med en egen styrelse. Styrelsen består av representanter för Socialstyrelsen, Landstingsförbundet, Statens beredning för medicinsk utvärdering, Folkhälsoinstitutet, Svenska Kommunförbundet och forskarsamhället. Det övergripande målet för EpC är att följa, analysera och rapportera om utbredning och utveckling av befolkningens hälsa, sjukdomar, sociala förhållanden, vårdutnyttjande och riskfaktorer för sjukdomar och sociala problem. EpC har omkring 60 heltidsanställda.

Utvärderingsverksamheten vid *Riksförsäkringsverket* skall främja en ändamålsenlig, effektiv och flexibel försäkring. Målet är att ge underlag för utveckling av försäkringen och dess administration. Utvärderingsverksamheten analyserar trygghetsanordningarnas effekter för individ och samhälle, sambanden mellan olika bidragssystem och mellan bidrags-, avgifts- och skattesystemen jämte den samlade effekten av dessa system. Utvärderingsverksamheten bygger dels på egna utvärderingsinsatser, dels på externa utrednings- och forskningsinsatser. Utvärderingsansvaret förutsätter därmed ett kontinuerligt samarbete med forskare och forskningsinstitutioner.

### 3.4 Internationella erfarenheter

Föreliggande avsnitt presenterar några exempel på utvärderingsarrangemang inom nationella biståndsorgan och multinationella organisationer. Översikten bygger på två enkäter. Den första genomfördes av OECD:s sekretariat 1998 och täcker flertalet medlemsländer och internationella organ<sup>55</sup>. Den andra översikten genomfördes 2002 i ett drygt tiotal länder av Haven North<sup>56</sup>. Som konstaterades redan i inledningskapitlet är den av riksdagen beslutade lösningen med ett fristående utvärderingsorgan framvuxen i en genuint svensk förvaltningspolitisk miljö. Detta bekräftas i de nämnda undersökningarna, som visar att inget av de länder som ingick hade ett fungerande fristående utvärderingsorgan. Belgien förberedde vid den senare undersökningens genomförande ett externt utvärderingsorgan för utrikeshandel

<sup>52</sup> SOU 2002:14.

<sup>53</sup> Skolverket 2004.

<sup>54</sup> Skolverket 1998.

<sup>55</sup> OECD (1998).

<sup>56</sup> Redovisad i Lundgren m.fl. (2003).

och utvecklingssamarbete. Sverige måste med andra ord självt utveckla den modell för utvärdering som riksdagen beslutat om, och erfarenheterna från de existerande utvärderingsmyndigheterna inom andra sektorer blir väl så viktig som andra länders erfarenheter av biståndsutvärdering.

Avsnittet presenterar också ett antal fristående forsknings- och utvärderingsorgan som är betydelsefulla resurser i analysen och utveckling av det internationella utvecklingssamarbetet. En stor del av de institutionsanknutna utvärderingsorganens rapporter produceras av externa utvärderare från sådana organ.

## Lösningar inom nationella och multinationella organ

Utvecklingssamarbetet och dess utvärdering har organiserats på olika sätt inom den grupp av europeiska stater som vi normalt jämför oss med. Lösningarna har varierat över tiden, vilket antyder att det är svårt att hitta en ideal modell. Vanligt är att biståndsförvaltningen ligger inom regeringskansliet, antingen som ett självständigt ministerium eller som en del av utrikesdepartementet. I Danmark och Norge har organisationen växlat mellan att vara självständiga myndigheter och att utgöra delar av departementen. För närvarande utgör Danida en del av utrikesdepartementet. I Norge har organisationen nyligen förändrats, så att utrikesförvaltningen har tagit över en stor del av det operativa ansvaret, medan Norad har fått karaktären av en expertmyndighet.

Även utvärderingen är organiserad på olika sätt. Huvudmodellerna är tre:

- *Utvärderingsenheten är en del av en större enhet:* Detta är ett vanligt arrangemang i de nationella biståndsorganen och återfinns i Australien, Frankrike, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA. I Norge ligger utvärderingen efter reformen som en avdelning i Norad. Den större enheten kan vara ansvarig för policy (som i fallet USAID) eller för kvalitetsutveckling, revision eller liknande (tyska BMZ, kanadensiska CIDA). Utvärderingsenheten rapporterar till den större enhetens chef, som i sin tur rapporterar till biståndsmyndighetens ledning.
- *Utvärderingsenheten ägnar sig endast åt utvärderingar och rapporterar till biståndsmyndighetens chef:* Denna modell tillämpas i Finland, Irland, Nederländerna och Schweiz.
- *Utvärderingsenheten är självständig och rapporterar direkt till styrelsen:* Detta är regel inom utvecklingsbankerna och tillämpas numera också inom EU:s EuropeAid.

En något ovanlig variant infördes i Belgien 1999. Parlamentet krävde då en utvärderingsfunktion med rapportering direkt till parlamentet. I reformen avvecklades emellertid samtidigt biståndsförvaltningens egen utvärderingsfunktion, vilket skapat betydande problem med att upprätthålla en god internationell standard på utvärderingen<sup>57</sup>.

Utnämningen av utvärderingsansvariga chefer följer också olika procedurer. Det normala är att biståndsmyndighetens administrativa chef utser vederbörande, och att denne kan gå ut i organisationen efter avslutad värv. Världsbanken och IDB tillämpar en striktare procedur, i vilken utvärderingschefen tillsätts av styrelsen. I Världsbanken sker tillsättningen normalt för en fix period och kan förnyas en gång. Personen kan sedan inte gå till bankens ordinarie verksamhet.

<sup>57</sup> Bedömning i OECD/DAC:s rapport om det belgiska utvecklingssamarbetet från 2001.



Den systematiska genomgång av OECD-ländernas utvecklingssamarbete som görs av OECD:s *Development Co-operation Directorate* (DAC) kommenterar ofta utvärderingsarrangemangen, och några av observationerna från senare års rapporter förtjänar att återges här<sup>58</sup>. Problemen i *Belgien* har redan nämnts. Beträffande *Finland* konstateras att ansvaret för att vidta åtgärder med anledning av utvärderingarna ligger på för låg nivå i organisationen, vilket riskerar att försvåra lärandet och verksamhetsutvecklingen. *Irland* rekommenderas att genomföra en separation av utvärderings- och revisionsfunktionerna, liksom att tillämpa en större öppenhet i rapporteringen. *Nederländernas* system för uppföljning och utvärdering har kritiserats vid ett antal tillfällen och bedöms fortfarande sakna genomtänkt organisation. Det *schweiziska* systemet för utvärdering brister i självständighet, lägger för stor vikt vid ren uppföljning och försummar analyser av biståndets effekter. I en kommentar till *Tysklands* system för utvärdering sägs att det tidigare har varit alltför beroende av de verksamhetsansvariga enheterna men att en förbättring är på väg.

Den allmänna bild som framtonar är att utvärderingen av utvecklingssamarbetet i många DAC-länder dras med problem. Översiktsrapporten från 1998 sammanfattar:

Most Members stated that expertise and financial resources can raise concern, while only a few thought they were critical issues. However, Members' responses suggest that continuing attention is required to ensure that the expertise (staff and consultants) needed to evaluate all major programme areas is available within their agencies. [...] With few exceptions, budgets for central evaluation offices seem low...<sup>59</sup>

De resurser som avsätts för utvärdering i de nationella biståndsorganen varierar ganska kraftigt i relation till budgeten; vi återkommer till dimensioneringsfrågorna i avsnitt 5.5.

*EU* har på senare år gått i decentraliserande riktning vad gäller förvaltningen av biståndet, vilket ställer nya krav på uppföljning och utvärdering. Utvärderingsfunktionen har stärkts genom att flera tidigare verksamhetsanknutna utvärderingsfunktioner har ersatts av en central, som rapporterar direkt till styrelsen. Sedan år 2000 är praxis att styrelsen utarbetar en *management response* på utvärderingsrapporterna. Verksamheten följer femåriga verksamhetsplaner, grupperade efter tema, region, instrument etc. Utvärderingsinsatser görs i halvtid (*mid-term*), när projekt avslutas och *ex post*, när effektutvärdering är möjlig. Utvärderingsenheten replierar helt på externa utvärderare. Rapporterna är offentliga och sprids enligt tämligen noga utarbetade sändlistor. Vid sidan av denna centrala utvärderingsverksamhet genomförs utvärderingar också av de operativa enheterna och av delegationerna.

Bland de multinationella organisationerna intar *Världsbanken* en ovanlig ställning genom att ha tillräckliga resurser för både en egen utvärderingsavdelning (*Operations Evaluation Department*, OED<sup>60</sup>) och en forskningsavdelning. OED:s strategiska mål är standardbetonade: att vidga referensramarna från enskilda projekt land- och temabaserade ansatser, att förkorta tiden för erfarenhetsåterföring och åtgärder, att bygga upp utvärderingskapaciteten hos bankens låntagare och att samverka med andra utvärderare via nätverksbyggande. Det finns fyra kategorier av rapporter: projektrapporter, landbaserade rapporter, sektorsrapporter och tematiska rapporter samt processrapporter. Varje projekt avslutas av de verksamhetsansvariga med en slutrapport (*implementation completion report*), som studeras och valideras av OED. Vart fjärde projekt (omkring 70 per år) väljs ut för ett djupare studium, som utmynnar i en utvärdering (*project performance assessment report*). Huvudaspekterna i bedömningen är

<sup>58</sup> Rapporterna återfinns på OECD:s hemsida, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>59</sup> OECD (1998), s. 25.

<sup>60</sup> För en genomgång av erfarenheterna från de första tre decenniernas verksamhet, se Grasso et al. (eds.) (2003).

resultat (relevans, måluppfyllnad, effektivitet), uthållighet och långsiktig effekt på institutionerna. Landrapporter (omkring 10 per år) bedömer resultaten från de senaste fyra, fem årens projekt i ett land. Av sektorsrapporter (exempelvis jordbruk eller transportsystem) och tematiska rapporter (fattigdomsbekämpning, genusperspektiv) produceras omkring 6 per år. Processrapporter utarbetas ofta på beställning av styrelsen och kan avse exempelvis harmoniserings- eller koordineringsfrågor.

Banken forskningsavdelning, för närvarande ledd av Alan Winters, stöder bankens strategiska och operativa val. Den sysselsätter dels egna anställda, dels universitetsbaserade forskare som på varierande deltid är knutna till banken. Forskningsavdelningen genomför också kvalificerade övergripande utvärderingsuppdrag. Det var forskningsavdelningen och inte utvärderingsavdelningen som ansvarade för den mycket grundliga och tongivande genomlysningen av utvecklingsarbetet i rapporten *Assessing Aid*<sup>61</sup>.

*Internationella valutafonden* (IMF) har ett utvärderingsorgan (*Independent Evaluation Office*, IEO) sedan 2001. Det är uppbyggt efter i stort sett samma modell som Världsbankens. Direktören utses för en period av 4 år med möjlig förlängning i 3 år och kan därefter inte ta anställning vid fonden. Rapportering sker direkt till fondens styrelse, som också beslutar om budgeten i en process oberoende av fondens ordinarie budgetprocess. IEO:s studier täcker hela spektret av fondens aktiviteter – allmänna policyfrågor, landövergripande analyser av IMF:s insatser som övervakare och rådgivare och program för enskilda länder.

UNDP:s utvärderingsorgan har en svagare ställning än motsvarigheterna i Världsbanken och IMF. Rapportering sker till direktören. Verksamhetsplanen för utvärderingsorganet utarbetas i samråd med UNDP:s ledning och baseras på ledningens egen verksamhetsplan.

## Fristående institut

Såväl de bilaterala organen i givarländerna som multilaterala organ replierar i hög grad på universitetsbaserade forskare och externa konsulter för forskning och utvärdering. Det är därför viktigt var ledande forskningscentra finns, hur forskningen ser ut och i vilken riktning den är på väg.

Den internationella samhällsvetenskapliga forskningen kring utvecklingsprocessens problem har fått ett uppsving under de senaste tio till femton åren. Detta har flera orsaker. En självkritisk genomgång av utvecklingsarbetet har visat på överlag ganska magra resultat, vilket lett till att man ifrågasatt etablerade utvecklingsstrategiska recept. Ett exempel på en sådan omprövning gäller den betydelse man traditionellt tillskrivit investeringskvoten<sup>62</sup>. Men också nya teoretiska och metodologiska ansatser, ursprungligen utvecklade inom andra områden, har tillämpats på utvecklingsområdet och lett till nya insikter. Grovt sett kan man sortera denna nyorientering i två huvudkategorier. Den första har att göra med samhällets grundläggande institutioner – rättssystem, förvaltning och liknande – och dess politiska och ekonomiska historia – politiska partier, relationer på arbetsmarknaden etc. Här har man sökt identifiera vad det är i dessa grunddrag som påverkar ett lands utveckling i olika avseenden – demokrati, ekonomisk tillväxt, korruption<sup>63</sup> osv. Ansatsen har ofta varit statistisk, dvs. man har grupperat länder med gemensamma bakgrundsfaktorer – presidentstyre/parlamentariska system, anglosaxiska/frankofona/centraleuropeiska förvaltningstraditioner eller protestantiska/katolska/muslimska religiösa majoriteter – för att identifiera eventuella

<sup>61</sup> Dollar and Pritchett (1998).

<sup>62</sup> Se Easterly (2002).

<sup>63</sup> Rose-Ackermann (1999).

signifikanta skillnader i de beroende variabler som är av intresse. En positiv effekt av denna utveckling är ett samarbete över de klassiska disciplingränserna mellan exempelvis statsvetare och ekonomer<sup>64</sup>.

Den andra utvecklingslinjen är mikrobaserad och bygger på detaljerade analyser av data på individ- eller hushållsnivå i syfte att värdera effekterna av olika offentliga insatser. Den har skett samtidigt med utvecklingen av nya statistiska analysmetoder<sup>65</sup> och den stadigt ökande tillgången på databearbetningskapacitet. En generell slutsats från detta arbete är att heterogeniteten är betydelsefull för analysen av samhällsliga interaktionsprocesser. Den klassiska samhällsvetenskapens "typiske" medborgare, konsument osv. har fått ge plats åt en mer diversifierad bild, vilket får långtgående konsekvenser för analysen av samhällsliga skeenden i allmänhet och för utvärderingen av offentliga ingrepp i synnerhet<sup>66</sup>.

Nedan ges exempel på några forskningsanknutna analyscentra som representerar denna moderna forskningstradition i analysen av utvecklingsrelaterade problem.

*Massachusetts Institute of Technology*, *Boston University* och *Harvard University* i Cambridge har en allmänt stark position inom ekonomi och institutionell analys, och flera av forskarna (Daron Acemoglu, Abhijit Banerjee och Olivier Blanchard vid MIT; Dilip Mookherjee vid Boston University; Philippe Aghion, Michael Kremer, Mark Rosenzweig och Andrei Shleifer vid Harvard) har intresserat sig för utvecklingsprocessens institutionella bestämningsfaktorer. Banerjee ligger tillsammans med Esther Duflo och Sendhil Mullainathan bakom bildandet av *Poverty Action Lab* vid MIT, ett centrum som koncentrerar sina analyser av utveckling och fattigdom på randomiserade experiment. Målet är att öka effektiviteten i fattigdomsrelaterade program genom att förse beslutsfattare med vetenskapligt baserade analyser av effekterna av sådana program. PAL arbetar tillsammans med organisationer och ideella föreningar, forskningsinstitut i samarbetsländer m.fl.<sup>67</sup>

Ett annat starkt centrum för utvecklingsrelaterad forskning finns vid *Berkeley*-universitetet i Kalifornien (med namn som Pranab Bardhan, Paul Gertler och Edward Miguel; tidigare också statsvetaren James Robinson, nu vid Harvard). Förutom konventionellt orienterad analys av utvecklingsförutsättningar och landbevakning bearbetas fundamentala frågor kring exempelvis geografins kontra institutionernas betydelse för utvecklingen, både i mikrobaserade ansatser<sup>68</sup> och i storskaliga makroansatser<sup>69</sup>. Ytterligare några universitet med tongivande namn i inom utvecklingsforskningen är *Columbia*-universitetet i New York (Jagdish Bhagwati, Jeffrey Sachs, Joseph Stiglitz), *Princeton* (Anne Case, Angus Deaton), *UCLA* (Duncan Thomas) och *Yale*-universitetet (Rohini Pande, Susan Rose-Ackerman, T.N. Srinivasan, Paul Schultz, Christopher Udry).

Vid sidan av och som ett komplement till universitetsinstitutionerna har det bildats forsknings- och utvärderingsnätverk. *Bureau of Research and Economic Analysis of Development* (Bread)<sup>70</sup> är inget institut utan ett nätverk av forskare som har sina heminstitutioner vid olika universitet och som samverkar via utbyte av forskningsresultat, konferenser, gemensamma projekt och working papers<sup>71</sup>. Ett annat nätverk med relevans för

<sup>64</sup> För några exempel ur denna litteratur, se North (1990), Shepsle and Weingast (1995), Alston m.fl. (1996), Lijphart (1999), Przeworski et al. (2000), Persson and Tabellini (2003).

<sup>65</sup> Se avsnitt 3.3.

<sup>66</sup> Heckman (2001).

<sup>67</sup> För en översikt, se Duflo, Glennerster and Kremer (2004).

<sup>68</sup> Bardhan and Udry (2002).

<sup>69</sup> Acemoglu and Robinson (2003).

<sup>70</sup> <http://www.cid.harvard.edu/bread/>.

<sup>71</sup> Det erinrar därmed i uppläggningsen om det London-baserade Centre for Economic Policy Research (CEPR). CEPR har dock inget särskilt program riktat mot utvecklingsfrågor.

strategiutvecklingen inom utvecklingsarbetet är *Network on the Effects of Inequality on Economic Performance*<sup>72</sup>.

Fristående forsknings- och utvärderingsinstitut med varierande finansiering finns ett antal i USA. *Center for Global Development* är ett Washington-baserat institut inriktat på att minska fattigdom och ojämlikhet genom policyorienterad forskning och aktivt engagemang i utvecklingsfrågor. Institutet samverkar med det likaledes Washington-lokaliserade *Institute of International Economics*. Fokus ligger på utvecklingsarbetet i USA och andra utvecklade industriländer vilkas politik påverkar utvecklingsutsikterna i fattiga länder. Policyanalysen är inriktad på effektiviteten i utvecklingsarbetet, hälsa och utbildning, ojämlikhet, migration och handelsfrågor. I sin analys av utvecklingsarbetet använder man bland annat koherensindex för att mäta hur väl olika länder lever upp till de allmänna politiska deklARATIONERNA inom olika politikområden<sup>73</sup>.

I Europa domineras utvecklingsforskningen och policydiskussionen av tidigare kolonialmakter som Storbritannien, Nederländerna och Frankrike. Universiteten är ofta aktiva i policyutveckling och konsultarbete på fältet, som universiteten i *Birmingham* (International Development Department) och *Sussex* (Institute of Development Studies). *London School of Economics* hyser några ledande forskare som arbetar i samma tradition som de amerikanska grupper som nämnts ovan (Tim Besley, Robin Burgess, Maitreesh Ghatak). *Overseas Development Institute* i London är ett fristående institut med blandad finansiering och en ganska bred forsknings- och rådgivningsinriktning (fattigdomsbekämpning, internationell ekonomisk utveckling, humanitära insatser, jordbruks- och skogspolitik, vattenförsörjning).

I Nederländerna har *Institute of Social Studies* i Haag en framskjuten position som både utbildningsanstalt och forsknings- och rådgivningscentrum. Institutet ingår i en grupp på fem institut ägnade åt olika aspekter av samhällsutveckling (förutom ISS ingår bebyggelse, vattenförsörjning, satellitbaserad information och förvaltning). ISS hör jämte ODI till de institutioner som Sida utnyttjat i utvärdering av egna projekt och program.

De franska institutionerna är överlag orienterade mot de gamla franska kolonierna. Några av dem som har en position inom samhällsvetenskaperna är mer eller mindre inriktade mot utvecklingsfrågor, till exempel *École des Hautes Études de Sciences Sociales* i Paris, där *Département et Laboratoire d'Économie Théorique et Appliquée* (Delta) grundades av François Bourguignon 1988, samt universitetet i Toulouse (Jean-Jacques Laffont<sup>74</sup>, Paul Seabright). Från Italien kan nämnas *Innocenzo Gasparini Institute of Economic Research* (IGIER) vid Università Bocconi i Milano och från grannlandet Norge *Christian Michelsens Institutt*.

### 3.5 Nisch för en självständig utvärderingsfunktion

Diskussionen om en självständig utvärderingsfunktion har som framgick av inledningen pågått under en längre tid. Det är dock väsentligt att understryka att efterfrågan på en sådan utvärderingsfunktion inte bottnar i något missnöje med existerande utvärdering. Sidas egen utvärderingsfunktion bedöms tvärtom fungera väl i sin roll som stöd för Sidas ledning och styrelse. Skapandet och utvecklingen av Egdi har inneburit att UD får ytterligare underlag för policyutvecklingen. Motivet för att skapa en utvärderingsfunktion som står fri från både UD

<sup>72</sup> <http://globetrotter.berkeley.edu/macarthur/inequality/>.

<sup>73</sup> Birdsall and Clemens (2003).

<sup>74</sup> Jean-Jacques Laffont avled i maj 2004.

och Sida är i stället att man sett ett behov av en funktion som stöder den offentliga diskussionen om utvecklingssamarbetet, utanför de institutioner som har verksamhetsansvar.

Icke desto mindre kan man inte skapa ett nytt utvärderingsorgan utan att ha de existerande – och då främst Sidas utvärderingsenhet – i åtanke. Att skapa en ny beställarfunktion som utnyttjar ungefär samma grupp av svenska och utländska konsulter för att genomföra utvärderingar framstår inte som ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Den inhemska konsultmarknaden är redan hårt utnyttjad. Det nya organet bör i väsentliga avseenden skilja sig från Sidas för att komplettera utvärderingsfunktionen på bästa sätt. Mot bakgrund av den gjorda översikten av behov och internationellt utbud av utvärdering och forskning framstår följande slutsatser som rimliga:

- Det övergripande syftet för det nya utvärderingsorganet skiljer sig inte från den klassiska definitionens. Både den ansvarsutkrävande och den lärande funktionen måste finnas med.
- Det nya utvärderingsorganet bör vara *producerande* och inte bara beställande. På så sätt har det möjlighet att bli en institution som diskuterar på jämställd fot med de ledande utvärderings- och forskningsinstituten och bli intressant inte bara som finansiar. Detta är den grundläggande skillnaden gentemot nu existerande utvärderingsfunktioner.
- För att kunna motsvara högt ställda krav på utvärdering måste *forskningsinslaget* i verksamheten vara betydande.
- Huvuduppgiften för organet att producera utvärderingar, men det innebär inte att varje rapport måste vara en utvärderingsrapport. Det kan ibland krävas en grupp rapporter för att utvärdera någon komponent i utvecklingssamarbetet. Det är därför nödvändigt att beskriva verksamheten under rubriken ”analys och utvärdering”.
- Institutets verksamhet bör ha *två huvudkomponenter*. Den ena vetter mot samarbetsländerna och har till syfte att genomföra analyser av *utvecklingssamarbetet, dess resultat och dess förutsättningar* i dessa länder på basis av bästa tillgängliga samhällsvetenskap. Den andra huvudkomponenten vetter mot Sverige, multinationella organ och andra givarländer och har till syfte att analysera själva *policybildningen* på olika nivåer (projekt, program, strategi, process). De båda huvudkomponenterna stöder varandra; ingen kan fungera väl utan den andra.
- Utvärderingsorganet skall eftersträva högsta möjliga *kvalitet* i verksamheten (*centre of excellence*). Eftersom det inte kan uteslutas att slutsatserna av en analys blir obekväma, måste arbetet vara metodologiskt oklanderligt.
- Huvudmottagare är beslutsfattare i riksdag och regering, men resultaten har intresse för en väsentligt vidare krets.
- *Samarbete och nätverksbyggande* gentemot utvärderings- och forskningsinstitut i andra givarländer och mot samarbetsländerna är ett nödvändigt inslag i verksamheten.

## 4 Ett självständigt utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet

Som framgått av tidigare kapitel kan utvärderingsfunktionen organiseras på i huvudsak tre olika sätt – i anslutning till linjen, som en egen enhet inom den verksamhetsansvariga förvaltningen eller som ett helt externt organ. DAC-länderna har normalt en kombination av de båda förstnämnda lösningarna; fullt utvecklade externa lösningar saknas. Detta har hittills också gällt Sverige. Riksdagsbeslutet från 2003 om ett fristående organ för utvärdering innebär att Sverige kompletterar de tidigare utvärderingsfunktionerna med en tredje. I avsaknad av direkta förebilder utomlands måste vi utveckla formerna för denna utvärdering på egen hand. Erfarenheterna från de andra sektorsanknutna utvärderingsorganen blir då av stort värde. Att Sverige ligger på framkant i denna utveckling hänger som konstaterades redan i inledningskapitlet samman med den ganska ovanliga förvaltningspolitiska traditionen i landet. Om andra länder väljer att följa Sverige och utveckla motsvarigheter får framtiden utvisa.

### 4.1 Begreppet självständighet

#### Innebörd

I riksdagsbeslutet rörande utvärderingsfunktionen betonas självständigheten gentemot de verksamhetsansvariga myndigheterna som ett fundamentalt krav. Eftersom det finns väl fungerande enheter med analyserande och utvärderande uppgifter inom både utrikesdepartementet och Sida, blir projektet att skapa en ny utvärderingsfunktion föga meningsfullt om den inte i viktiga avseenden arbetar under andra förutsättningar än de redan existerande. Det är därför nödvändigt att precisera vilken innebörd begreppet självständighet skall ges i detta sammanhang.

Det övergripande syftet med en analys- och utvärderingsfunktion är att producera kunskap som är relevant för de beslut som fattas inom ramen för det internationella utvecklingssamarbetet. Denna kunskap skall uppfylla det objektivitetskrav som diskuterades i avsnitt 2.2, dvs. den information som förmedlas i rapporter och på andra sätt skall ge en *korrekt* och *rättvisande* bild av de problem som analyseras, och skall dessutom vara *relevant* för intressenterna i vid mening – beslutsfattare i parlament och regeringar i Sverige och samarbetsländer, intresserad allmänhet, journalister m.fl. Dessa objektivitets- och relevanskrav kan hotas på olika sätt.

Ett första krav är att de utvärderingsansvariga har *professionell kompetens och erfarenhet* nog för att kunna utföra sin uppgift. I annat fall finns en risk att informationen varken blir korrekt eller relevant.

Kravet på *integritet* är inte mindre viktigt. Utvärderarna skall vara beredda att presentera fakta och slutsatser utan att ta ovidkommande hänsyn. Detta krav handlar både om personliga egenskaper hos dem som fullgör uppgiften och om institutionella förutsättningar. Integriteten kan hotas om granskaren är otillbörligt mån om goda framtida relationer med de ansvariga för den granskade verksamheten. Sådana hänsyn kan uppkomma i både kommersiella och andra sammanhang.

Ett näraliggande problem gäller den eventuella förekomsten av *jäv*. Inom juridiken särskiljer man ett antal olika jävsformer; den mest intressanta i detta sammanhang är att utvärderaren – eller utvärderaren närstående (vän, kollega) – på något sätt har varit involverad i analys eller

beslut inom den verksamhet som granskas. Sverige är ett litet land, och risken för kollegiala hänsyn är stor inom den förhållandevis begränsade grupp som arbetar professionellt med utvecklingssamarbete. Inom Sida har man sökt lösa detta genom att ofta gå utomlands i rekryteringen av utvärderare.

Centralt för utvärderingsarbetets kvalitet är *tillgången på underlagsinformation*. Detta krav gäller först och främst verksamhetsdata och finansiella data rörande den granskade verksamheten. All relevant information finns dock inte i databaser, och komplettering krävs genom intervjuer med verksamhetsansvariga i hemmaadministration och samarbetsland och med berörda intressentgrupper i samarbetslandet.

Den utvärderingsansvariga myndigheten skall också vara självständig i valet av *metod, analys* av resultat och *slutsatser* för det beslutsproblem som analysen behandlar. En dialog mellan utvärderare och verksamhetsansvariga är normal som ett led i kvalitetssäkringen, men det kan finnas en risk att de verksamhetsansvariga försöker påverka utvärderarna framför allt vad gäller slutsatserna från analysarbetet.

Det är inte mindre viktigt att utvärderingen kan *publiceras* i en form och vid en tidpunkt som utvärderarna själva väljer. Normalt skall en rapport publiceras så snart den är färdigställd (vilket självfallet inkluderar kvalitetssäkring i enlighet med gängse procedurer). Om avsikten är att publicera också i exempelvis en akademisk tidskrift eller i bokform, vilket är en tidskrävande procedur, bör resultaten offentliggöras i form av arbetsrapport. Det är också viktigt för trovärdigheten att rapporten är *tillgänglig* i ordets olika betydelser. Den fysiska tillgängligheten bör säkras genom publicering i elektronisk form eller pappersversion till självkostnadspris. Den intellektuella tillgängligheten bör ägnas stor omsorg genom utarbetande av sammanfattningar, pressmeddelande, presentationer i riksdag och på departement etc. Författarna bör i möjligaste mån vara tillgängliga för frågor från beslutsfattare, journalister och andra intressenter.

## Säkring av självständigheten

Självständigheten hos utvärderingsorganet i de olika dimensioner som preciserats ovan kan naturligtvis aldrig fullständigt garanteras. Men med lämpliga institutionella och andra förutsättningar kan man med hög sannolikhet anta att utvärderingsverksamheten kommer att bedrivas professionellt och med hög integritet.

*Institutionellt* måste utvärderingsorganet som konstaterats vara fristående från både regeringskansli och biståndsmyndighet. Detta utesluter en inordning, även av rent formell natur, i dessa myndigheter. Alternativen är därmed att verksamheten inordnas i en annan myndighet, att man skapar en egen myndighet eller att en annan juridisk person utanför staten får ansvar för verksamheten.

*Professionellt* säkras självständigheten bäst genom att utvärderingsorganet infogas i en institutionell miljö där professionell integritet på kunskaps- och analysområdet hålls högt. Ser man bara till denna dimension, är universitetsvärlden det naturliga valet.

Vad beträffar *informationsunderlaget* för utvärderingarna bör garantier för tillgång till data, personer etc. skapas genom inskrivning i författning. Detta bör då ske både generellt i förordning och i enskilda tillämpningar genom att man i samarbetsavtal och liknande dokument gör klart att full insyn ingår i förutsättningarna.

*Finansiellt* måste självständigheten säkras genom en kombination av åtgärder. Full självständighet kan uppnås genom en stiftelsekonstruktion med ett så stort kapital att

avkastningen räcker för att i huvudsak finansiera verksamheten. Denna lösning är dock mindre lämplig (se vidare avsnitt 5.2). Huvudkällan för finansiering blir därmed budgetmedel. För att självständigheten inte skall ifrågasättas är det nödvändigt att budgettilldelningen präglas av stabilitet över tiden, lämpligen genom knytning till någon yttre parameter.

## 4.2 Utvärderingsobjekt

Valet av utvärderingsobjekt är enkelt beskrivet. Här skall utvärderingsorganet ha full frihet att välja det objekt och det perspektiv som man på professionella grunder finner lämpligt. Det innebär att föremålen för utvärderingar kan variera från enskilda projekt via program, teman och strategier till övergripande policyfrågor.

- *Enskilda projekt* kan vara intressanta i den mån de upplevs som typiska, så att slutsatserna kan generaliseras, eller om de utgör pilotprojekt av betydelse för den fortsatta policyutvecklingen.
- *Program* är en uppenbart intressant komponent i utvecklingssamarbetet.
- *Teman* kan definieras på olika sätt, på basis av universellt förekommande problem (demokratiska institutioner, ekonomisk styrning, stöd till privat sektor, kulturstöd etc.), landbaserat eller med något annat perspektiv som grund.
- Projekt i vilka *ideella organisationer* spelar en viktig roll kan kräva andra utvärderingsformer – participatorisk utvärdering – som komplement till de traditionella utvärderingsansatserna.
- *Instrument* och *processer* för planering, genomförande och uppföljning är ytterligare en kategori objekt av intresse. Den fordrar delvis andra ansatser i analysen och kan ställa krav på annan kompetens än resultatorienterad analys.
- Det är också naturligt att ett utvärderingsorgan regelbundet återkommer till de *övergripande policyfrågor* som diskuteras i den internationella diskussionen om utvecklingssamarbetets former – multilateralt kontra bilateralt, ägarskap, generellt budgetstöd kontra projektstöd osv.

## 4.3 Bilateralt och multilateralt samarbete

Samarbetsformer där en enskild givares bidrag är svårt att urskilja – multilateralt stöd via internationella organisationer, gemensamma projekt, sektorsstöd etc. – växer i betydelse. Vissa argumenterar på basis av detta faktum för att utvärdering i traditionella former snart har spelat ut sin roll. Detta är av flera skäl en felaktig slutsats:

- Att ett projekt finansieras gemensamt av flera givare minskar inte behovet av utvärdering. Sådan bör ske på samma grunder som i bilaterala projekt. Utvärderingen kan liksom projektet finansieras gemensamt. Därtill kan det komma ytterligare ett utvärderingsbehov, nämligen att analysera hur samspelet mellan de olika givarna eller mellan givarna och den multilaterala organisationen fungerat<sup>75</sup>.
- Om stödet ges i form av generellt budgetstöd, föreligger samma behov av utvärdering av samarbetslandets aktiviteter. Huvudansvaret för att utarbeta en utvärderingsplan

<sup>75</sup> Utvärderingar av multilaterala insatser har också genomförts av Sida; se t.ex. Kolsky m.fl. (2001), Eriksson m.fl. (2002) och Wennerholm och Zillén (2003).



ligger i detta fall på samarbetslandet. Därtill kommer behovet av att säkerställa att procedurerna för finansiell styrning och kontroll fungerar tillfredsställande.

- Multilaterala engagemang inom EU, FN-organen och andra sammanhang reser nya frågor, vid sidan av de traditionella. Frågor som kan bli föremål för analys är exempelvis hur den svenska förvaltningen uppträtt i den multilaterala miljön, vilka frågor man drivit och fått genomslag för, etc.

Sammanfattningsvis minskar inte behovet av utvärdering som ett resultat av nya samarbetsformer. Det totala behovet ökar snarare. Framför allt krävs det delvis annorlunda frågor och ansatser i utvärderingsarbetet.

#### **4.4 Verksamhetens inriktning**

I kapitel 2 motiverades varför varje någorlunda kvalificerat utvärderingsåtagande blir en forskningsuppgift eller åtminstone kommer att innehålla forskningsinslag. En forskningsanknytning blir därmed nödvändig för att garantera kvaliteten i verksamheten. Samtidigt är det viktigt att understryka att även denna kvalificerade form av utvärdering inte sammanfaller med normal universitetsanknuten forskning. Relevanskravet är starkare, i den meningen att varje projekt direkt eller indirekt skall vara motiverat av ett beslutsproblem inom den sektor som utvärderingsorganet är knutet till. Publicering är ett viktigt instrument för kvalitetssäkring även i utvärderingen, men det är inte säkert att varje utvärderingsprojekt utmynnar i en publicerbar uppsats. Det finns också en tydligare avnämning till verksamheten; en normal vetenskaplig publicering kan rikta sig enbart till det forskarkollektiv som arbetar med samma problem som uppsatsen behandlar, medan utvärderingsorganet aktivt bör arbeta för att sprida resultaten till dem som på ett eller annat sätt är engagerade i verksamheten.

En utvärderingsinsats kan också komma att innehålla rutinbetonade moment som inte skulle klassas som forskning i universitetens mening. Uppföljning är en nödvändig förutsättning för utvärdering, och om uppföljningsinsatsen inte är gjord eller inte bedöms hålla måttet, måste den ingå i arbetet. Utvärderingen kan också komma att innehålla revisionsbetonade insatser, till exempel för att fastställa hur stor del av budgeterade anslag som faktiskt når avsedda mottagare<sup>76</sup>. Utvärderingen kräver alltså pluralism i ansatsen, där resultatens användbarhet i policyutvecklingen ytterst bör falla avgörandet i valet av arbetssätt. Kravet på pluralism påverkar även rekryteringen.

Mötet mellan forskarvärld och beslutsfattarvärld ställer alltså krav på båda parter i samarbetet. Personer med bakgrund i forskarsamhället måste inse att frågor som har sitt ursprung i praktiskt förekommande beslutsproblem inte är mindre intressanta än de inomvetenskapligt genererade; tvärtom kan sådana var utgångspunkten för vetenskapligt nydanande arbete. Samtidigt måste beslutsfattare inom politik och förvaltning respektera de krav på noggrannhet, sanning och objektivitet som gäller inom forskarvärlden och som inte är mindre viktiga när man har med verkliga beslutsproblem att göra.

En central del av utvärderingsorganets verksamhet blir att bygga upp databaser för analys och utvärdering. I samarbetsländerna är data en bristvara och resurser för insamling av data knappa, vilket ofta innebär att data måste samlas in separat i anslutning till den verksamhet som skall utvärderas. Detta kräver förberedelse och samarbete med den eller de myndigheter som ansvarar för verksamheten.

<sup>76</sup> För ett exempel, se Dehn m.fl. (2003).

Mycket viktigt är att verksamheten får en stark förankring i samarbetsländerna. Detta är viktigt både på kort sikt för kvaliteten i gjorda analyser och på längre som ett led i uppbyggnaden av en analys- och utvärderingskapacitet i samarbetsländerna. Uppläggningsen av denna utåtriktade del av verksamheten – geografisk inriktning, typ av samarbetspartner etc. – måste utarbetas av den framtida ledningen. Detta är hursomhelst inte en prioriterad verksamhet under institutets eget uppbyggnadsskede. Det är också klart att denna verksamhet, om den får en volym som går utöver den rent projektanknutna, måste finansieras från andra källor än från utvärderingsorganets egen budget. Det blir i så fall nödvändigt att diskutera utvecklingen av analys- och utvärderingsverksamhet inom biståndsramen. Eftersom den kunskap som produceras har karaktären av kollektiv nytthet, är det naturligt att diskutera projekt av detta slag i multilaterala fora.

#### 4.5 Redovisning av resultaten

Publicering av rapporter är ett utvärderingsorgans huvudsakliga metod för att redovisa sina resultat. En rapportserie med standardiserad layout blir ett viktigt igenkänningstecken. Därutöver är publicering i respekterade vetenskapliga tidskrifter en viktig del av verksamheten, både som inslag i kvalitetssäkringen och för att utveckla och vidmakthålla kontaktnät inom de forskningsområden som är relevanta för verksamheten. Publicering av mer populära sammanställningar av forsknings- och utvärderingsresultat är en tredje viktig kanal. Sådana sammanställningar kan innehålla *forskningsöversikter* ("Vad säger forskningen om orsakerna bakom korruption?") men också mer *strategiinriktade diskussioner* (exempelvis "Har konditionalitet i utvecklingssamarbetet förutsättningar att fungera?"). De närmare detaljerna i inriktningen och avvägningen mellan olika publiceringskategorier måste avgöras av organets ledning.

I samband med publiceringen av rapporter bör det vara regel att anordna *presskonferens* med presentation av huvudresultat, ett väl genomarbetat pressmeddelande och kompletterande lättillgängligt material. *Muntliga presentationer för huvudavsnämnarna* riksdag och regering bör också ingå, men frekvens och uppläggning av sådana arrangemang måste diskuteras med mottagarna.

Ytterligare ett viktigt inslag i spridningen av resultaten är *kurser* för chefer och handläggare på myndighet och departement. Eftersom utvärderingen är ett inslag i en läroprocess med syfte att höja kvaliteten i utvecklingssamarbetet, kan kurser vara ett effektivt instrument för att få med utvärderingsaspekterna på ett tidigt stadium i projekt- och programplanering. De diskussioner med deltagarna som är ett självklart inslag i sådana arrangemang kan ge uppslag till kommande studier efter bearbetning inom utvärderingsorganet. Att avsnämnarna känner igen sig i utvärderingsorganets verksamhetsplan påverkar intresset för rapporterna positivt. Detta skall inte förväxlas med att utvärderingsorganet tar direktiv från departement och myndighet beträffande inriktningen av verksamheten.

Också *kurser för journalister* med inriktning mot ekonomi och utvecklingsfrågor är tänkbara.

Spridning av resultaten måste precis som själva verksamheten utformas också mot bakgrund av *samarbetsländernas behov*. Det ankommer på utvärderingsorganets ledning att utarbeta en strategi i detta avseende.

## 4.6 Mottagningskapacitet och utnyttjande

Att granskningsrapporter – revisionsrapporter, utvärderingar, beslutsrelevant forskning – har större förutsättningar att få genomslag om det finns en tydlig adressat är naturligt att tänka sig, och det är också belagt i empirisk forskning<sup>77</sup>. En vanlig institution i ett demokratiskt system är att parlamentet har ett revisionsutskott som tar emot den årliga rapporten från det nationella revisionsorganet, och att behandlingen i revisionsutskottet så småningom utmynnar i dechargedebatt och beviljande av ansvarsfrihet för regeringen. Men även enklare institutionella arrangemang kan fylla ett viktigt liknande syfte. I början av 1990-talet infördes i kompletteringspropositionen (sedermera vårpropositionen) ett avsnitt med rubriken ”Regeringens åtgärder med anledning av revisionens iakttagelser”. En fråga är i vilken utsträckning motsvarande arrangemang bör finnas för hanteringen av utvärderingsrapporter.

Både när det gäller utvärderingsrapporter och revisionell granskning är det en öppen fråga i vilken utsträckning direkta slutsatser kan dras beträffande åtgärder. Ibland utmynnar en revisionsrapport i krav på åtgärder, men det handlar då ofta om exempelvis tydliga brott mot det ekonomiadministrativa regelverket, då det någorlunda säkert går att avgöra vad som är rätt och fel. I utvärderingssammanhang gäller detta sällan. Även av strategiska skäl är det olämpligt att ett utvärderingsorgan mycket tydligt binder sig för en viss handlingslinje, eftersom man då inte är fri i framtida utvärderingar av verksamheten.

Rekommendationer med krav på åtgärder är alltså knappast ett lämpligt inslag i informationsutbytet mellan verksamhetsansvarig myndighet och utvärderande instans. Däremot är det naturligt och önskvärt att man sammanfattar resultaten av det senaste årets rapporter i en populärt hållen översikt. Tekniska skäl talar mot att detta görs i årsredovisningen. Regeringen bör kommentera utvärderingsresultaten. Det kan göras i budgetpropositionen eller i den årliga skrivelse till riksdagen om politiken för global utveckling som annonserades i propositionen *Gemensamt ansvar*<sup>78</sup>. Nackdelen med en kommentar i BP är att det strider mot den allmänna uppdelningen mellan vårproposition, som är huvudkanal för resultatredovisning från föregående budgetår, och BP, som är huvudsakligen framåtblickande. Nackdelen med en presentation i den årliga skrivelsen är att denna har koherensfrågor inom politiken för global utveckling som tema, i vilken utvecklingssamarbetet bara är en komponent. Oavsett var kommentaren görs blir den ett naturligt underlag för en årligen återkommande diskussion i berörda fackutskott av den förda politiken, uppnådda resultat och strategiska val inför framtiden.

Regeringskansliets kapacitet för att ta emot och bearbeta kvalificerat beslutsunderlag är en fråga för sig. Generellt kan Regeringskansliet sägas vara underdimensionerat i det avseendet, och policyutvecklingsfrågor har i varierande utsträckning överlåtits på myndigheterna<sup>79</sup>. Arbetsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna, auktoritetsförhållanden, karriärvägar och andra relaterade frågor bör liksom den föregående frågan bearbetas generellt, eftersom den inte är specifik för UD och utvecklingssamarbetet, men ingenting hindrar UD från att separat överväga resursfördelning och arbetsrutiner. Flera enkla åtgärder kan vidtas för att skapa ett informationsflöde mellan ett utvärderingsorgan och berörda enheter inom departementet.

- En representation på departementsrådsnivå i styrelsen för utvärderingsorganet är naturlig.

<sup>77</sup> Ahlbäck (1999).

<sup>78</sup> Prop. 2002/03:122, avsnitt 7.1.

<sup>79</sup> Se diskussionen i Molander m.fl. (2002).

- Återkommande seminarier för större grupper av chefer och handläggare bör som nämnts också ingå i arbetsrutinerna.
- Ovanstående förslag att regeringen till riksdagen årligen skall lämna en kommentar till de rapporter som avlämnats av utvärderingsorganet ställer krav på bearbetning och analys inom departementet.

För att utvärderingsverksamheten skall få genomslag och bidra till lärande inom förvaltningen måste utrymme för detta skapas inom förvaltningen. Om det därutöver krävs en allmän förstärkning av departementets analys- och policyutvecklingskapacitet är en fråga som faller utanför denna utredning.

Frågan om mottagarkapaciteten i samarbetsländerna är naturlig att se över gemensamt med utvecklingen av utvärderingskapaciteten. Det finns positiva erfarenheter bland annat från Tanzania att bygga på<sup>80</sup>.

## 4.7 Uppdrag

Externa uppdrag kan vara ett viktigt inslag i ett forskande och utvärderande organs aktivitet. Problem som aktualiseras i utifrån kommande propåer minskar risken för att utvärderingsorganet i alltför hög grad drivs av internt genererade frågor. Intäkter från externa uppdrag kan också vara ett sätt att parera slumpmässiga variationer i balansen mellan personella och finansiella resurser. För ett utvärderingsorgan med dess särskilt höga krav på självständighet och integritet är det dock nödvändigt att kringgärda uppdragsverksamheten med ett antal restriktioner.

För det första måste eventuella externa uppdrag vara förenliga med utvärderingsorganets verksamhetsbeskrivning enligt instruktionen. Förfrågningar som inte uppfyller detta krav bör besvaras negativt, även om man i och för sig besitter den kompetens (t.ex. inom området statistisk metodik) som krävs.

Vidare måste uppdragsverksamheten vara sådan till sin karaktär och omfattning att tilltron till utvärderingsorganets självständighet inte hotas. Var gränserna går måste avgöras av ledningen.

Ersättningen för uppdragen skall täcka kostnaderna beräknade på sedvanligt sätt. Detta gäller oavsett om förfrågan kommer från departementet eller från annan beställare. Ett undantag är om uppdraget sammanfaller med sådan verksamhet som man redan beslutat eller diskuterat att föra in i verksamhetsplanen.

Anslag från externa forskningsråd som tilläggsfinansiering kan vara ett sätt att skapa ytterligare en kvalitetskontroll av att den forskning som ingår i verksamheten.

För att undvika beroende av någon enskild extern beställare är det nödvändigt att uppdragen sprids över olika beställare. Hur stor andel som kan falla på någon enskild extern beställare eller hur stor del de externa uppdragen totalt kan uppgå till utan att självständigheten hotas är en fråga som institutets ledning måste avgöra.

<sup>80</sup> Se Edgren (2004) med vidare referenser.

## 4.8 Internationellt samarbete

Inom ett område som internationellt utvecklingssamarbete är internationellt samarbete beträffande forskning och policyutveckling en självklarhet. Många av de centrala frågorna är universella i den meningen att de återfinns i praktiskt taget alla givarländer (när det gäller policyutformning) respektive alla samarbetsländer (när det gäller utvecklingens förutsättningar). För den första kategorin problem finns OECD:s *Development Co-operation Directorate* (DAC) som ett sedan länge etablerat forum för erfarenhetsutbyte, presentation av relevanta forskningsresultat och diskussion av alternativa utvecklingsvägar. Till denna kategori hör också projekt- och strategidiskussionerna knutna till multilaterala organ som EU och FN-organen.

Forskningen är till sin natur internationell. Även om det finns nationella särdrag vad gäller forskningstraditioner kommer det akademiska samhället mycket nära idealet att vara en internationell gemenskap. I den mån utvärderingsorganet får en förankring i forskarsamhället krävs alltså inga särskilda arrangemang för att garantera deltagande i den internationella utvecklingen på området.

Men policydiskussion och forskning bedriven i givarländerna räcker inte för att policyutvecklingen på sikt skall kunna bedrivas framgångsrikt. Partnerskap är, som redan konstaterats, lika viktigt på detta område som när det gäller enskilda projekt och program. Hur ett sådant partnerskap skall kunna etableras hänger nära samman med frågan vem utvärderingsorganet ser som sin huvudsakliga uppdragsgivare – riksdag och regering i hemlandet eller de verksamhetsansvariga i samarbetsländerna. Svaret behöver inte nödvändigtvis vara detsamma på kort och lång sikt. Forsknings- och analyskapaciteten i samarbetsländerna är en knapp resurs, och gemensamma projekt bör formuleras delvis med sikte på att bygga upp en egen kapacitet i samarbetsländerna. Detta kan bidra till att utjämna styrkeförhållandena mellan utvecklingssamarbetets parter<sup>81</sup>. Ett sådant samarbete har också en gynnsam effekt på kvaliteten i forsknings- och utvärderingsarbetet som sådant. Det är möjligt att producera både utvärderings- och forskningsrapporter med kompetens huvudsakligen från givarländerna, men utvärderingarna blir tveklöst bättre om inhemsk personal med bättre lokalkännedom medverkar, samtidigt som det metodologiska kunnandet utvecklas hos båda parter.

Det finns ett världsomspännande nätverk för analys och tillämpad utvecklingsforskning, *Global Development Network*<sup>82</sup>, med delnätverk på alla kontinenter (exempelvis *African Economic Research Consortium* (AERC) i Afrika). Inom detta nätverk bör det vara möjligt att lokalisera tänkbara samarbetspartner i ett framtida analys- och utvärderingssamarbete.

Från övergångsekonomierna finns en svensk erfarenhet som kan utnyttjas – uppbyggnaden av ekonomisk-politiska analysinstitut i Ryska Federationen, Baltikum och Polen i samarbete med *Stockholm Institute of Transition Economics* (Site)<sup>83</sup>. Utgångsförutsättningarna har varit bättre i dessa fall än i det typiska utvecklingslandet, vilket inte hindrar att de hittills gjorda erfarenheterna kan komma till nytta i andra sammanhang. För närvarande diskuteras ett globalt projekt som har direkt relevans för den här förda diskussionen mellan Site, Världsbanken, Brookings och CEPR<sup>84</sup>.

En speciell fråga som rör det internationella policysamtalet exempelvis i DAC är vilket organ som bör representera Sverige, om man bygger upp en utvärderingsorganisation utanför Sida

<sup>81</sup> Se Edgren (2003), (2004).

<sup>82</sup> [www.gdnet.org](http://www.gdnet.org) med vidare länkar.

<sup>83</sup> Erfarenheterna från Site har nyligen analyserats (KPMG 2004).

<sup>84</sup> Berglöf och Faykin (2004).

och departementet. Eftersom representantens roll i sådana diskussioner är att företräda riksdagens och regeringens aktuella ståndpunkt i utvärderingsfrågor, är det ganska uppenbart att det är departementet eller Sida som bör framträda. Däremot kan det i sådana sammanhang vara mycket naturligt att utvärderingsorganet deltar som ett led i omvärldsbevakningen eller bidrar med metodologisk expertis och policyrelevanta forskningsresultat.

Samma slutsats gäller utvärderingsprojekt som organiseras gemensamt mellan biståndsorgan från olika länder. Eftersom detta rör samarbete mellan *beställarorgan*, är det SidaUTV som måste representera Sverige i ett sådant sammanhang. Det fristående utvärderingsorganet kan i egenskap av *producent* ta på sig en roll i sådana projekt, men det blir då just i rollen som producent.

#### 4.9 Slutsatser

Genomgången av utvärderingsorganets olika designparametrar kan sammanfattas på följande sätt:

- Mycket höga krav ställs på utvärderingsorganets självständighet. Detta får avgörande betydelse för valet av organisationsform, institutionell miljö och finansiering av verksamheten.
- Utvärderingsorganets huvuduppgift är produktion av kvalificerade analyser och utvärderingar. De högt ställda kvalitetskraven gör att verksamheten i stora delar kommer att kunna karaktäriseras som tillämpad forskning. Samtidigt innebär kravet på relevans och beslutsfattarperspektiv att utvärderingsorganet måste kunna behärska ett brett spektrum av aktiviteter vid sidan av utvärdering i snäv mening – uppföljning, revision, processanalys.
- Stor omsorg bör ägnas redovisningen av resultat och mottagandet hos berörda intressenter – den svenska riksdagen, Regeringskansliet, myndigheter i Sverige och samarbetsländerna, ideella organisationer m.fl.
- Internationellt samarbete utgör en självklar och betydande del av utvärderingsorganets verksamhet. Det bör långsiktigt ingå i arbetsuppgifterna att främja utvecklingen av analys- och utvärderingskapacitet i samarbetsländerna.
- Uppdrag bör vara ett naturligt inslag i verksamheten. Det ankommer på institutets ledning att formulera en policy som garanterar trovärdighet och självständighet och bidrar till kvaliteten i verksamheten.

## 5 Organisation

### 5.1 Kriterier vid val av organisationsform

De två huvudaspekterna i valet av organisationsform är *självständighet* och *effektivitet*. Innebörden i självständighetskravet har diskuterats i avsnitt 4.1, där det konstaterades att de viktigaste faktorerna i sammanhanget är organisationsform, professionell miljö och finansieringssätt. Effektivitet handlar om att erhålla bästa möjliga resultat inom en given budgetram. Här måste resultaten preciseras i relation till organisationens uppgift. Det är vid en bedömning av olika alternativ viktigt att se effektiviteten i det vidare sammanhang som definieras av det internationella utvecklingssamarbetet. Målet för utvärderingsorganet är att bidra till en ökad effektivitet i detta samarbete, och de resurser som läggs på utvärdering måste på något sätt relateras till den resursanvändning som utvärderingsorganet har till uppgift att granska.

### 5.2 Tänkbara organisationslösningar

#### Huvudmannaskap

Tänkbara alternativ som uppfyller självständighetskravet är en självständig juridisk person – en stiftelse – eller en myndighet/del av myndighet. Stiftelselösningen är olämplig av främst två skäl:

- Stiftelser som är beroende av löpande budgetstöd (s.k. oäkta stiftelser eller anslagsstiftelser) är administrativt otydliga och tillför inget positivt ur förvaltningspolitisk synvinkel<sup>85</sup>.
- Äkta stiftelser med ett kapital som garanterar verksamheten under överskådlig tid kan ifrågasättas på demokratiska grunder, eftersom stiftelsegrundandet är en irreversibel åtgärd.

Det tilltänkta utvärderingsorganet bör alltså ingå i statsförvaltningen. Alternativen är en myndighet eller en del av myndighet.

#### Myndighet

Myndigheten eller den myndighet som utvärderingsorganet ingår i kan vara underställd riksdagen (Riksrevisionen, Riksbanken) eller regeringen (flertalet myndigheter). Det första alternativet framstår som onaturligt i nuvarande situation med ett antal sektorsanknutna myndigheter under regeringen. I en framtid kan man möjligen tänka sig en generell (och ganska stor) utvärderingsmyndighet under riksdagen, som skulle samla den utvärderingskompetens som finns inom dagens sektorsanknutna organ och komplettera den på de områden där utvärderingsresurserna bedöms som otillräckliga. Relationerna mellan en sådan myndighet och Riksrevisionen måste då definieras. En sådan lösning faller dock utanför ramen för detta utredningsuppdrag.

En ny myndighet under regeringen är författningsmässigt problemfri. Det finns ett förvaltningspolitiskt och ekonomiadministrativt regelverk som gäller för alla myndigheter oavsett storlek. Det finns ett önskemål om sparsamhet med bildande av nya myndigheter<sup>86</sup>.

<sup>85</sup> Se SOU 1994:147.

<sup>86</sup> Se utredningsdirektivet.

## Hybridformer

Alternativ som innebär att utvärderingsorganet inordnas i en existerande myndighet kan ges olika former<sup>87</sup>. Huvudalternativen är en generell myndighet med utvärderingskompetens, en forskningsinstitution eller en förvaltningsmyndighet.

För alternativet inordning i en *utvärderande myndighet* finns två huvudalternativ. Det ena är en generell myndighet med analys- och utvärderingsuppgifter som Statskontoret. Detta alternativ är tveksamt, av två skäl. Det ena gäller utvärderingsorganets karaktär; den forskningsnära tolkning av begreppet utvärdering som förordats här är inte företrädd vid Statskontoret. Det andra skälet är organisatoriskt. Statskontoret har en stark inriktning mot utredning med sikte på Regeringskansliets omedelbara behov och är helt uppdragsstyrt, dvs. myndigheten kan i den nuvarande verksamheten inte sätta i gång undersökningar på eget initiativ. Detta rimmar dåligt med det höga krav på självständighet som är en av de nya utvärderingsorganets definierande egenskaper.

Det andra alternativet inom denna kategori innebär inordning i en av de existerande sektorsspecifika utvärderingsmyndigheterna: IFAU, SLI etc. För att en sådan lokalisering skall vara meningsfull krävs en ämnesmässig eller metodologisk gemensam grund för den existerande och den tillkommande verksamheten. I det avseendet torde de två nyssnämnda myndigheterna vara de enda alternativen. Den tillkommande verksamheten skulle vara av ungefär samma storleksordning som den existerande, vilket kräver en ganska grundlig omorientering av den existerande, med ny instruktion etc. Som nämnts skulle en koncentration av kvalificerad utredningskompetens till en större myndighet i framtiden kunna vara ett möjligt alternativ, men det förutsätter då samordning över flera sektorer än två. Inte heller detta alternativ framstår därför som särskilt naturligt.

Inordning i en *förvaltningsmyndighet* tillämpas bland annat för nämnder, som kan vara en självständig myndighet samlokaliserad med en värdmyndighet eller ingå som avdelning i värdmyndigheten. Det rör sig då normalt om någon inte särskilt resurskrävande verksamhet som har nära samband med värdmyndighetens. Personal på värdmyndigheten är förordnad på deltid i nämnden. Sammanträdena hålls ofta utanför värdmyndigheten för att markera verksamhetens självständighet gentemot värdmyndigheten. Myndigheterna som har koppling till här aktuellt verksamhetsområde är Sida, Folke Bernadotte-akademien och Nordiska Afrikainstitutet (NAI). De förstnämnda är uppenbarligen inte aktuella; beträffande NAI, se nedan.

Om utvärderingsorganet skall inordnas i en *forskningsinstitution* är alternativen ett universitet eller en utredningsmyndighet med forskningsliknande verksamhet. Vid universiteten finns redan ett relativt brett spektrum av institutioner med mer eller mindre självständig status. I vissa fall rör det sig om en ren hotellfunktion, till exempel i fallet Sieps, som är en självständig myndighet som hyr lokaler och viss annan service från Stockholms Universitet. Det finns också institut som formellt är inordnade under universitet men som har egen styrelse och egen instruktion. Exempel på det är Institutet för internationell ekonomi (IIES) och Institutet för social forskning (Sofi) vid Stockholms Universitet. Båda dessa institut har tidigare varit självständiga myndigheter men inordnades under universitetet eftersom verksamheten – forskning och utbildning – sammanfaller med universitetets. Något annorlunda ställer det sig med ett utvärderingsorgan, som visserligen utför forskning eller forskningsliknande aktiviteter och som också kan påta sig utbildningsuppdrag men som har som huvuduppgift att uttala sig i policyrelaterade frågor. Undantagsvis görs detta även av fakulteter vid universitet, exempelvis när en juridisk fakultet i kraft av sin expertis i remiss

<sup>87</sup> För översikter, se Statskontoret (1997), (2000) och (2004b).



uttalar sig om ett lagstiftningsförslag. Ett institut som har policyanalys och policybildning som huvudändamål ter sig dock något artfrämmande bredvid fakulteter och institutioner.

Närmare till hands ligger då en inordning i forskande eller utredande myndigheter som Konjunkturinstitutet eller Nordiska Afrikainstitutet. En myndighet som Konjunkturinstitutet har vana att hantera policyfrågor och uppträda i en politisk miljö. Ämnesmässigt är det dock svårt att hitta någon sådan myndighet som ter sig naturlig i kombination med internationellt utvecklingssamarbete. Nordiska Afrikainstitutet faller av samma skäl som de andra sektorsorganen för utvärdering – det nya institutet är av samma storleksordning som det existerande, och verksamheterna smälter inte samman på ett naturligt sätt.

## Överväganden: självständighet och kostnader

Som framgått av diskussionen ovan är alla hybridlösningar kombinerade med olägenheter av olika slag. Myndighetsformen är den naturliga ramen för ett utvärderingsorgan om enbart självständighetskravet får styra. Fördelarna med denna lösning måste vägas mot de eventuella merkostnader den medför.

Huvudposterna i budgeten – löner och lokaler – påverkas inte av valet. Även om utvärderingsorganet ges status av självständig myndighet finns möjligheter till samordningsvinster genom samlokalisering med större myndighet, exempelvis när det gäller telefoni- och IT-tjänster, på det sätt som Sieps illustrerar. Den viktigaste skillnaden i kostnadsbilden härrör från högre ekonomiadministrativa kostnader för alternativet egen myndighet. De mindre myndigheterna i landet utnyttjar emellertid ofta Kammarkollegiets administrativa service för att kunna utnyttja stordriftsfördelar av olika slag (system, kompetens). För närvarande görs detta av ett fyrtiotal myndigheter. En större grupp har egen ekonomiadministration men utnyttjar Kammarkollegiet för lönehanteringen. Kammarkollegiet uppger att grundkostnaden för en mindre myndighet ligger 600 000 och 700 000 kronor per år<sup>88</sup>. Från Stockholms Universitet har uppgivits en ekonomiadministrativ årskostnad för en institutbildning inom universitetets ram på 538 000 kronor<sup>89</sup>. Att skillnaden blir så liten beror dels på Kammarkollegiets möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar, dels på att även ett institut som inordnas i en större myndighet måste utgöra särskild resultatenheter.

En inordning under universitetet innebär också att institutet måste bidra till de allmänna overheadfunktioner som institutionerna finansierar via det så kallade påslaget. Vissa av dessa funktioner torde inte vara primärt intressanta för institutet, varför avgiften i dessa delar snarast får karaktären av beskattning. Någon detaljerad kalkyl har inte gjorts, men det är alltså osäkert om alternativet att inordna institutet under ett universitet överhuvudtaget innebar någon besparing.

Till kostnadsbilden hör vissa engångskostnader i uppbyggnadsskedet, exempelvis för att upprätta jämställdhetsplan, analysera beredskapsaspekter m.m. Detta gäller oavsett om institutet utgör egen myndighet eller ej. Mallar för detta arbete kan hämtas från verksamheter med likartad inriktning.

Sammanfattningsvis talar genomgången starkt för att utvärderingsorganet ges status av självständig myndighet. Om man på rent principiella grunder inte vill ge utvärderingsorganet status av egen myndighet, framstår universitet som den minst olämpliga värdmyndigheten<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> Håkan Viberg, pers. medd. 2004-04-28.

<sup>89</sup> PM upprättad av Fredrik Hjörtzberg-Nordlund, Stockholms Universitets centrala förvaltning, 2004-04-28.

<sup>90</sup> Det finns argument för att Sverige för närvarande har för många myndigheter, och sådana har framförts också av författaren till denna rapport (se Molander m.fl. 2002). Om man vill minska antalet myndigheter, finns det

Men detta alternativ har som framgått inga fördelar och en rad nackdelar – större svårigheter för institutet att med auktoritet fullgöra sin uppgift, felaktiga signaler till omvärlden om verksamhetens natur och otydliga ansvarsförhållanden.

### 5.3 Ledningsformer

De ledningsformer för svenska myndigheter som för närvarande tillämpas<sup>91</sup> är enrådgivningsverk, styrelse med begränsat ansvar, styrelse med fullt ansvar och nämndmyndighet. Det institut som diskuteras här har expertprägel, och den naturliga ledningsformen är utan tvivel enrådgivningsverket.

Myndighetens chef biträds av en styrelse. Denna bör med tanke på verksamhetens art vara expertdominerad. Styrelsens huvuduppgifter blir

- att fatta beslut om verksamhetens inriktning och budget,
- att bedöma eventuella externa ansökningar om stöd för projekt och
- att efter avslutat verksamhetsår ställa sig bakom årsredovisningen.

Vissa beslut av lägre dignitet, till exempel ställningstagande till smärre projekt, kan delegeras till institutets chef. Sådana frågor och andra som rör arbetsfördelningen mellan styrelse och institutschef regleras i arbetsordningen för institutet.

Som kontaktyta gentemot en bredare intressentgrupp bör institutet därutöver föras med en referensgrupp, vars ledamöter hämtas från både förvaltning och intressenter i samhället utanför denna. Utvärderingsorganets mandat gäller det internationella utvecklingssamarbetet, men kretsen av berörda departement och myndigheter ganska stor, och det kan för alla parter vara lämpligt med en bred representation i referensgruppen. Därjämte är det en fördel om ideella organisationer med anknytning till utvecklingsområdet bereds tillträde. Med denna bredare kontaktyta kommer fler projektidéer att behandlas, risken för förbiseenden minskar och kvaliteten i verksamheten kan höjas.

### 5.4 Mandat gentemot utvecklingssamarbetets aktörer

#### Tillgång till information

Tillgången till data om den verksamhet som skall analyseras är givetvis kritisk för utvärderingsorganet. Det gäller både data i ordets specifika mening och sådan information som endast kan fås genom intervjuer med personer som varit involverade i verksamheten. I normalfallet torde det inte heller uppstå några problem i umgänget mellan verksamhetsansvariga och utvärderare. Det finns dock anledning att kommentera problemet i några avseenden.

Eftersom Regeringskansliet spelar en viktig roll i förvaltningen av utvecklingssamarbetets medel, måste uppgiftsskyldigheten också omfatta detta. Samtidigt är utvärderingsorganet en myndighet som formellt sorterar under Regeringskansliet. För undanröjande av alla tvivel beträffande utvärderingsorganets tillgång till information är det därför nödvändigt att precisera denna skyldighet i författningen som reglerar utvärderingsorganets verksamhet, på

---

dock naturligare kandidater till en sammanslagning än ett institut vars självständighet hör till definierande egenskaperna.

<sup>91</sup> Se Statskontoret (2004b) för en översikt.

samma sätt skett i regleringen av det nationella revisionsorganet<sup>92</sup>. Samma samverkans- och uppgiftsskyldighet skall gälla andra organ som kommer i åtnjutande av resurser inom ramen för det internationella utvecklingssamarbetet, antingen det gäller myndigheter i samarbetsländerna, företag eller ideella organisationer i Sverige eller utomlands. Detta kräver reglering i de avtal som samarbetet baseras på.

Det bör i sammanhanget påpekas att en hög standard i informationshänseende inte i första hand skall ses som en börda för de verksamhetsansvariga organen utan snarare som en tillgång. En genomtänkt strategi för informationsinsamling förbättrar lärandet i den ansvariga organisationen. Hög kvalitet på informationen kan bli en tillgång även i externa sammanhang. Data är en knapp resurs för dem som forskar kring utvecklingssamarbetets förutsättningar och resultat, och om svenskt utvecklingssamarbete håller en hög nivå på datainsamlingen kan detta var något som attraherar forskare och utvärderare från andra länder. Det arbete som då utförs av utländska forskare gynnar naturligtvis den svenska policybildningen på området. Så har det fungerat inom IFAU:s verksamhetsområde. Här föreligger dock en viktig skillnad. I analyser av välfärdspolitikens olika komponenter utnyttjas i betydande omfattning befintliga register. Inom ramen för utvecklingssamarbetet handlar det om insamling av nya data och forskarnas/utvärderarnas engagemang i denna verksamhet.

## Krav på åtgärder

Som diskuterats i tidigare kapitel är det för de verksamhetsansvariga organens och andra institutioners lärande av betydelse att det finns institutionaliserade procedurer för att ta om hand den information som utvärderingsorganen levererar i sina rapporter. Å andra sidan är det viktigt för den långsiktiga trovärdigheten att ett granskningsorgan inte blir alltför involverat i den verksamhet som skall granskas. Det måste träffas en avvägning mellan dessa åtminstone vid första anblicken delvis motstridiga önskemål.

Konflikten kan dock hanteras om man beaktar att det är skillnad på att framföra kritiska synpunkter på en policy eller ett program och att argumentera för ett visst alternativ. Oftast är alternativmängden mycket stor, och att ett visst alternativ eller en grupp alternativ har visat sig fungera mindre väl innebär inte att man omedelbart kan sluta sig till vad man bör välja i stället. Några krav på åtgärder bör därför inte formuleras av utvärderingsorganet.

Snarare kan det formuleras så att analysens eller utvärderingens uppgift är att bidra till att eliminera uppenbart underlägsna alternativ och att det är den verksamhetsansvariga instansens uppgift att välja bland de (normalt ganska många) alternativ som återstår. Därför innebär det ingen risk för utvärderingsorganets framtid oväld att man som tidigare skisserats institutionaliserar bearbetningen av rapporterna till en regelbundet återkommande respons från de verksamhetsansvariga under rubriken "åtgärder med anledning av utvärderingsorganets iakttagelser".

## 5.5 Budget, personal m.m.

### Verksamhetens omfattning

Det är självfallet svårt att på fri hand avgöra vad som är lämplig omfattning på verksamheten hos ett utvärderingsorgan, personellt och budgetmässigt. Institutet får inte vara för litet;

<sup>92</sup> Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m., 6 §.

uppnås inte en kritisk massa av analytisk kompetens kommer institutet inte att tjäna något nyttigt syfte. Men ovanför denna (svårpreciserade) miniminivå kan man diskutera verksamheter av olika omfattning.

Man kan närma sig problemet från två olika håll. Det ena är att jämföra med de andra sektorsspecifika utvärderingsorgan som beskrevs i avsnitt 3.3. Den andra möjligheten är att se vilka resurser som läggs på utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet i andra jämförbara länder. Som framgått av den tidigare diskussionen i kapitel 3 saknar det svenska beslutet om ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet internationella föregångare och skall ses som en höjning av ambitionsnivån. Jämförelsen med andra länders utvärderingsbudgetar kan därför bara tjäna som en allmän indikation.

En sammanställning av budget- och personaldata för de svenska utvärderingsinstituten ser ut på följande sätt:

<i>Institut</i>	<i>Ungefärlig budget (mkr)</i>	<i>Antal anställda</i>	<i>Anmärkningar</i>
BRÅ	50	60	Exkl. medling och lokal verksamhet
IFAU	Drygt 20	25	Inkl. externa forskare
ITPS	75	60	Inkl. utlandsverks. Ca 15 utvärderare
SBU	45	30	Avser kansliet. Hela forskarnätverket flera hundra personer
Sieps	10	10	Kansli och anställda forskare
Sika	50	30	Inkl. statistikansvar
SLI	10	10-15	Inkl. projektanställda

Några kommentarer till tabellen är nödvändiga. Vissa av organen kombinerar utvärdering med annan verksamhet, exempelvis statistikansvar. Detta innebär fördelar, eftersom de olika verksamhetsgrenarna har nytta av varandra, vid sidan av de rent administrativa fördelarna. Några av instituten använder huvudsakligen egen personal, medan andra i stor utsträckning replierar på projektanställningar. Budgetbeloppen ger därför bättre underlag för jämförelser än antalet anställda, även om dessa siffror inte heller är fullt jämförbara. Det bör också noteras att Sieps och SLI i ett allmänt europapolitiskt perspektiv kan sägas utgöra en gemensam resurs, där Sieps koncentrerat sig på de juridiska aspekterna av medlemskapet och SLI på den budgetmässigt dominerande jordbrukspolitiken. Med dessa reservationer kan man konstatera att ett medelstort utvärderingsinstitut kan sägas hysa omkring 25 anställda och ha en årsbudget på 20-25 miljoner kronor. Av betydelse i sammanhanget är att en genomsnittlig rapport från ett utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet med nödvändighet blir dyrare än rapporter från ovanstående institut, eftersom verksamheten kräver kortare eller längre utlandsvistelser, med de kostnader detta för med sig.

Ett underlag för en internationell jämförelse av utvärderingskostnaderna inom det internationella utvecklingssamarbetet kan fås dels från den tidigare nämnda OECD-undersökningen från 1998, dels från den utvärdering av det danska biståndsorganet Danida som genomfördes 2003<sup>93</sup>. Enligt den förstnämnda rapporten uppgick utvärderingskostnaderna för de deltagande länderna och internationella organen till mellan 0.02 och 2.8 procent av biståndsbudgeten, således en mycket stor spännvidd. De multinationella organen låg högst, med en utvärderingsbudget på mellan 1 och 3 procent av verksamhetsbudgeten. De bilaterala organens utvärderingsbudget låg i genomsnitt på 2 procent om den linjeanknutna utvärderingen inkluderades, annars på 1 procent<sup>94</sup>. Den senare undersökningen, som omfattade färre länder (ett tiotal), uppvisade självfallet en mindre spännvidd.

Undersökningar av det här slaget innehåller felkällor. Olika utvärderingsorgan kan inkludera mer eller mindre när de gör sina sammanställningar. Om siffrorna för den egna personalen bara inkluderar direkta lönekostnader, dvs. inte lokaler, utgifter för resor och andra driftskostnader, medan den för inhyrda konsulter inkluderar sådana kostnader, skapas en viss snedvridning i redovisningen, eftersom olika utvärderingsorgan använder sådana konsulter i varierande utsträckning. Det är möjligt att vissa organ inkluderar också ex ante-utvärdering.

Man kan ställa frågan om utvärderingsbudgeten bör vara proportionell mot biståndsbudgeten, eller om ett olinjärt samband är naturligare. I första approximationen är proportionalitet ganska naturlig; den resurs som krävs för att på ett tillfredsställande sätt granska en verksamhet är proportionell mot denna verksamhets omfattning. Ser man det ur ett politiskt perspektiv, är det rimligen så att länder med en ambitiös biståndspolitik (dvs. länder med högt bistånd/BNP-tal) bör lägga procentuellt mer på utvärdering, eftersom biståndet i dessa länder utgör en större uppoffring och kraven på effektivitet då snarast blir högre.

Den svenska biståndsramen för 2004 ligger på 21.7 miljarder kronor, motsvarande 0.86 procent av BNP. I dagsläget har Sidans utvärderings- och internrevisionsenhet en budget på i runda tal 15 miljoner kronor (varav internrevisionen förbrukar ungefär 10 procent). Detta omfattar både administrativt anslag för den egna personalen och finansiering av externa konsulter från biståndsanslaget. Till detta kommer avdelningarnas utvärderingsaktiviteter med ungefär samma omfattning. UD genomför utvärderingar av vissa av de aktiviteter man administrerar; volymen bestäms här mer ad hoc-artat. Utvärderingsbudgeten blir således av storleksordningen 0.2 procent av biståndsbudgeten när både den centrala och den linjeanknutna utvärderingen räknas med.

Den allmänna slutsatsen – felkällorna är många – är att Sverige ligger snarast lågt i dimensioneringen av sin utvärderingsbudget. Men jämförelsen är som sagt av osäkert värde, av två skäl: dels bör det svenska beslutet ses som en höjning av ambitionsnivån, dels dras som tidigare framgått (kapitel 3) utvärderingen i många DAC-länder med betydande i problem i nuläget. Om något har man anledning att förmoda att utvärderingsbudgetarna är underdimensionerade.

## Egen kontra extern kompetens

För en institution med ett så brett verksamhetsfält – ämnesmässigt såväl som geografiskt – som det planerade utvärderingsorganet är det omöjligt att hålla all nödvändig kompetens inom huset. En väsentlig del av kompetensen måste upphandlas på projektbasis. Sådana kontakter

<sup>93</sup> OECD (1998), Lundgren m.fl. (2003).

<sup>94</sup> OECD (1998), s. 47.

är viktiga också för den långsiktiga uppbyggnaden av forskar- och utvärderarnätverk. Som påpekats ovan kan ett svenskt utvärderingsorgan bli attraktivt som samarbetspartner för utländska utvärderings- och forskningsinstitut bara om det självt är en betydande producent av nya intressanta resultat. Producentrollen och rekryterarrollen stöder alltså varandra ömsesidigt.

Hur fördelningen av resurser skall ske mellan den verksamhet som institutets egen personal står för och den som utförs av externa forskare och utvärderare är svårt att ange. Det är i ett inledningsskede nödvändigt att låta en förhållandevis stor andel vara extern, som ett led i uppbyggnaden av den egna kompetensen. Internationellt respekterade personer bör knytas på deltid till institutet för att bidra till att etablera det som en aktör på den internationella arenan.

Vid sidan av den externa kompetens som engageras i av institutet självt utformade projekt är det lämpligt att behålla en viss del av budgeten fri för ansökningar för utomstående forskare och utvärderare. Med en sådan uppläggning kan man få ett inflöde av idéer och metoder som bidrar till institutets långsiktiga kompetensuppbyggnad. Villkoret skall vara att de frågor som den sökande avser att studera ligger centralt i institutets intresseområde, att undersökningen sker på data med anknytning till svenska engagemang och att publicering sker inom ramen för institutets normala publikationsserie.

## 5.6 Finansiering

### Grundprinciper och långsiktig dimensionering

Utvärderingsorganet finansieras huvudsakligen från statsbudgeten, och det är naturligt att denna finansiering sker inom biståndsramen. Som i alla situationer där ett granskande organ skall finansieras från samma källa som den granskade verksamheten krävs särskild omsorg för att garantera granskningsorganets självständiga ställning. En risk finns alltid att variationer i budgeten uppfattas som sanktioner eller belöningar. En styrregel som är stabil under en längre period är den bästa garantin mot sådana spekulationer. I det här aktuella sammanhanget framstår en knytning till biståndsramen som den naturligaste lösningen. De överslagskalkyler som redovisades i föregående avsnitt ger vid handen att 0.1 procent av biståndsramen skulle vara en rimlig nivå.

### Sakanslag och förvaltningsanslag

En av grundprinciperna inom budgetförvaltningen är att upprätthålla åtskillnad mellan sakanslag och förvaltningsanslag. Budgeten för utvärderingsorganet borde enligt denna princip rymmas inom ramen för existerande förvaltningsanslag. I den föreliggande situationen finns det dock skäl att inte tillämpa denna princip alltför ortodox. Biståndsramen växer under kommande år i enlighet med politiskt fattade beslut, vilket automatiskt skapar utrymme även med bibehållen ambitionsnivå för sakanslaget. Dessutom är utvärderingsorganets uppgift helt och hållet inriktad på att höja effektiviteten i biståndshanteringen. Det räcker att organet genom sina analyser bidrar till att höja effektiviteten i utvecklingssamarbetet med 0.1 procent för att det skall finansiera sin egen verksamhet.

## 5.7 Instruktion med författningskommentar

Nedan presenteras ett utkast till förordning med instruktion för utvärderingsorganet, som föreslås få namnet *Institutet för analys och utvärdering av det internationella*

utvecklingssamarbetet (förkortat Ianu eller Ianus<sup>95</sup>). Ett alternativt namn är *Svenska institutet för analys och utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet* (förkortat Sirius<sup>96</sup>).

## Förordning (2004:XX) med instruktion för Institutet för analys och utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet

### Uppgift

I § Institutet för analys och utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet skall självständigt genomföra och stödja

1. utvärderingar av det svenska bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet
2. analyser av det internationella utvecklingssamarbetet som har direkt relevans för de beslut som påverkar samarbetet.

Institutet skall vidare

3. främja utvecklingen av analys- och utvärderingskapacitet i samarbetsländerna.

*Kommentar:* Institutets huvuduppgift är att genomföra utvärderingar. Eftersom det inte finns möjlighet att med egen personal täcka alla de kompetensområden som kan bli aktuell i verksamheten, bör institutet ha möjlighet att finansiera också sådant arbete som görs av personal engagerad på projektbasis, antingen vid institutet eller vid annan institution i Sverige eller utomlands.

I verksamheten kan ingå att genomföra också sådana analyser som utan att vara utvärderingar i snäv mening har betydelse för utvärderingen av utvecklingssamarbetet genom att belysa bakgrundsfaktorer, innehålla kunskapsöversikter etc.

Betydelsen av att främja utvecklingen av en analys- och utvärderingskapacitet i samarbetsländerna bör återspeglas i institutets instruktion. En sådan kapacitet har förutsättningar att höja kvaliteten i utvärderingsarbetet, samtidigt detta är ett område där obalansen i relationen mellan parterna i utvecklingssamarbetet alltjämt är stor. Budgetmässigt skall institutet dock inte stödja verksamheten mer än i sådan omfattning som motiveras av dess egna projekt.

### Spridning av resultat

2 § Institutet skall sprida information om resultaten av sina analyser och utvärderingar till riksdag, regering och andra intressenter i Sverige och berörda samarbetsländer.

Eftersom institutet skapas som ett svar på ett upplevt behov av oberoende analyser hos riksdag och andra intressenter utanför de direkt biståndsansvariga myndigheterna, är utåtriktad information ett viktigt inslag i verksamheten. Denna informationsverksamhet bör

<sup>95</sup> Den romerske guden Ianus (eller Janus) var passagernas gud i vid bemärkelse, vilket har lämnat spår bland annat i det latinska ordet för dörr, *ianua*. Han avbildas ofta med två ansikten (*Ianus Bifrons*), vilket för det planerade utvärderingsorganet har den naturliga tolkningen att den granskande blicken skall riktas både mot givarländerna och mot samarbetsländerna.

<sup>96</sup> Sirius är den näst solen klarast lysande stjärnan på stjärnhimlen.

riktas också riktas till berörda parter i samarbetsländerna. Informationsspridningen bör föregås av en noggrann analys av målgrupperna.

#### *Uppdrag och tjänsteexport*

3 § Institutet får ta uppdrag inom landet och bedriva tjänsteexport under förutsättning att det inte hotar förtroendet för institutets självständiga ställning. Institutet bestämmer avgifterna för dessa tjänster och får disponera inkomsterna från verksamheten. Detta gäller även uppdrag från Regeringskansliet som ligger utanför institutets självständigt beslutade verksamhetsplan.

*Kommentar:* Uppdrag utgör ett naturligt inslag i verksamheten för ett institut med den kompetensprofil som förutses. Sådana uppdrag kan vara kompetenshöjande, öka kontaktytan och bidra till den finansiella stabiliteten i verksamheten. Som utvecklats i huvudtexten måste principerna för uppdragsverksamheten noggats fast i arbetsordning för att förtroendet för verksamhetens självständighet inte på något sätt skall kunna hotas.

#### *Samverkans- och uppgiftsskyldighet*

4 § Statliga myndigheter i Sverige och samarbetsländerna skall på begäran lämna institutet den hjälp och den information som institutet behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Andra mottagare av biståndsmedel har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas. Rätten till sådan granskning skall skrivas in i samarbetsavtal med parter som faller under främmande makts jurisdiktion.

*Kommentar:* I de flesta fall torde det inte föreligga några problem för institutet att få tillgång till den information och i övrigt få den assistans från verksamhetsansvariga som krävs för att genomföra utvärderingarna. För undanröjande av alla tveksamheter kan det inte desto mindre vara en fördel att slå fast uppgiftsskyldigheten i författning på samma sätt som skett för det nationella revisionsorganet.

#### *Myndighetens ledning*

5 § Institutets generaldirektör är chef för myndigheten.

6 § Vid myndigheten finns en styrelse bestående av en ordförande, institutets chef och högst åtta andra ledamöter.

*Kommentar:* Den naturliga ledningsformen för institutet är ett enrådighetsverk med en styrelse. Styrelsens löpande huvuduppgifter blir att ta ställning till verksamhetsinriktningen konkretiserad i en verksamhetsplan, till ansökningarna om stöd till projekt och verksamheter och till årsredovisningen. Styrelsen bör vara expertsammansatt.



### *Referensgrupp*

7 § Till institutet knyts en referensgrupp bestående av representanter för berörda departement och myndigheter och för andra intressenter i verksamheten.

*Kommentar:* I referensgruppen skapas ett forum för en bredare grupp intressenter. Naturliga ledamöter i referensgruppen är representanter för den ganska breda grupp av departement och myndigheter som berörs av den vidare definition av utvecklingssamarbetet som etablerats genom Globkoms arbete och utvecklingspropositionen våren 2003. Även ideella organisationer med engagemang i utvecklingsfrågor bör beredas tillträde till detta forum.

### *Verksförordningens tillämpning*

8 § Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på institutet med undantag av 4, 5, 19, 20 och 34 §§.

*Kommentar:* Denna paragraf följer direkt med valet av ledningsform.

### *Handläggning av ansökan om projekt- och verksamhetsstöd*

9 § Ärenden om stöd till externa projekt eller verksamheter avgörs av styrelsen, eller om styrelsen så beslutar, av institutets chef.

10 § Institutets beslut i ärenden om stöd får inte överklagas. Överklaganden i andra ärenden regleras av Förvaltningslagen (1986:223).

*Kommentar:* Att beslut om tilldelning av forskningsbidrag inte kan överklagas är praxis bland anslagsfördelande organ, och någon annan ordning är inte önskvärd. Den efterföljande paragrafen torde vara en formalitet, eftersom institutet inte förutses bedriva myndighetsutövning mot enskilda subjekt.

## 6 Lokalisering

### 6.1 Kriterier vid val av lokaliseringsort

#### Tillgång till kompetens

Den helt avgörande faktorn vid en bedömning av olika lokaliseringsalternativ för det planerade utvärderingsorganet är tillgången till relevant kompetens och rätt miljö för den verksamhet som skall bedrivas. Uppgiften ställer krav på hemmastaddhet med ett antal samhällsvetenskapliga forskningsområden, lokalkännedom om ett antal regioner i världen där det bedrivs utvecklingssamarbete, avancerad utvärderingskompetens, ett reflekterande förhållningssätt till tillämpning av kunskap i beslutsfattarmiljöer och mycket annat. Inget institut med rimliga dimensioner kan på egen hand behärska allt detta, men som framgått av de föregående kapitlen är det nödvändigt med en kärna av samhällsvetenskaplig kompetens på hög nivå inom centrala ämnen för att institutet skall kunna bli en aktör av betydelse i det internationella policysamtalet.

Målet för den globala utvecklingspolitiken formuleras i propositionen *Gemensamt ansvar* som "en rättvis och hållbar global utveckling", och målet för utvecklingssamarbetet är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor<sup>97</sup>. Det sägs i propositionen att politiken skall präglas av ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv, och en anknytning görs också till FN:s Milleniedeklaration, där fattigdomsbekämpning görs till det främsta målet. Det första av milleniemålen gäller extrem fattigdom och hunger och utnyttjar som indikatorer rent materiella variabler (andel av befolkningen under 1 USD per dag, klyftan mellan fattiga och rika, den fattigaste femtedelens andel av den inhemska konsumtionen, förekomsten av underviktiga barn och andelen av befolkningen under miniminivån för energiintag). Det är därmed klart att ekonomi måste bli ett mycket centralt ämne i verksamheten. Samtidigt är det klart att ekonomiska aspekter inte är de enda av betydelse i en analys av fattigdomens orsaker; om det är något milleniemålen kan kritiserats för, är det den något ensidiga koncentrationen på just materiella aspekter av fattigdomen.

Inom *ekonomiämnet* är det i det givna fattigdomsperspektivet framför allt tre grenar som är intressanta:

- Mikrostudier som på hushållsnivå och företagsnivå studerar effekterna av offentliga program, fördelningen av skattebörd, hushållens och företagets respons etc., med vederbörligt beaktande av heterogeniteten hos befolkningen;
- Sektors- och makromodeller, *social accounting matrices* etc. för att ur ett fattigdomsperspektiv analysera effekterna på sektorsnivå av förändringar i makro- och sektorspolitik, särskilda strategier för att bekämpa fattigdom (PRSP) m.m.;
- Institutionella modeller som analyserar de offentliga institutionernas verkningssätt, deras inre mekanik, samspelet med intressegrupper i samhället, dysfunktionella beteendemönster som korruption etc.

Forskningsmässigt är det den första och den tredje av dessa grenar som för närvarande är de mest dynamiska och där det är viktigt att ha en förankring om man vill spela en framskjuten roll i den forskningsanknutna policydebatten.

<sup>97</sup> Prop. 2002/03:122, avsnitten 5.3 och 6.2.

Flera av *statsvetenskapens* grundfrågor har direkt relevans för utvärdering av forskning med anknytning till det internationella utvecklingssamarbetet. Hur fungerar statsmakten i utvecklingsländerna? Hur sprids och befästs demokratiska värderingar? Vilka är förutsättningarna för etablering och utveckling av demokratiska institutioner? Vilken roll spelar det civila samhället vid sidan av stat och marknad för samhällsutvecklingen?

Särskilt intressanta och relevanta för policydiskussionen är frågor som ligger i gränslandet mellan ekonomi och statsvetenskap. Hur samspelar demokratiska värderingar och institutioner med marknader? Hur påverkas den ekonomiska utvecklingsnivån av det politiska systemets karaktär?

Ekonomi och statsvetenskap kan betraktas som kärnämnen i utvärderingsorganets kompetensprofil. En förutsättning för ett väl fungerande samarbete är någon grundläggande enighet i metodologiskt hänseende – krav på empirisk prövning av utsagor, bruk av kvantitativa modeller där så är möjligt och lämpligt, öppenhet för de dimensioner av beslutsproblemen som inte låter sig kvantifieras etc. Vid sidan av dessa båda kärnämnen kan det komma att krävas kompetens inom en rad skilda discipliner – sociologi, kulturgeografi, antropologi, religionsvetenskap etc. Vilka det handlar om varierar med den verksamhet som är under utvärdering, var den äger rum osv. Den detaljerade kompetensprofilen måste bestämmas i det enskilda fallet, vilket talar för en förhållandevis stor andel fria medel i utvärderingsorganets budget. Det är också ett starkt argument för en samlokalisering med ett universitet, eftersom man därigenom automatiskt får en stor kontaktyta mot de discipliner som kan ge bidrag till kunskapsuppbyggnaden.

Man kan därutöver diskutera om det finns en generell utvärderingskompetens som bör vara representerad i utvärderingsorganets kompetensprofil. Under rubriken utvärderare presenterar sig en ganska heterogen skara personer med bakgrund i olika discipliner. Det finns utvärderingssällskap i många länder, nu även i Sverige<sup>98</sup>. Några universitet och högskolor har också centrumbildningar eller liknande, där begreppet utvärdering återfinns i rubriken<sup>99</sup>. Någon enhetlig metodologisk grund för utvärderarkollektivet finns dock inte, och här som på andra håll gäller att många studier som presenteras som utvärdering i själva verket är exempel på mer eller mindre kvalificerad uppföljning. Det kan självfallet vara av värde att ett framtida utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet ingår i nätverket av utvärderare, men någon betydelse för lokaliseringsdiskussionen har det knappast.

Doktorander är en viktig resurs för institutet. Det gäller både under utbildningstiden, då de på ett kostnadseffektivt sätt kan genomföra fältstudier och analyser, och efter avslutad utbildning som bas för rekryteringen. Tillgång till doktorander och ett doktorandprogram av hög kvalitet är därför ett viktigt kriterium i valet av lokaliseringsort.

## Närhet till beslutsfattare

Om tillgången till kompetens för rekrytering och dagligt umgänge är den centrala faktorn i en bedömning av olika lokaliseringalternativ, finns det anledning att ställa frågan om närhet till avnämarna – beslutsfattare i riksdag, regering och förvaltning, massmedia och andra – bör vägas in. Som påpekats i tidigare kapitel måste stor omsorg läggas vid denna del av verksamheten, om analyserna skall få genomslag. Å andra sidan handlar det då inte om dagliga kontakter utan om ett mer formaliserat utbyte knutet till utvärderingsorganets rapporter och annan kunskapsöverföring av betydelse för policybildningen – presentation av rapporter och kunskapsöversikter, deltagande i utfrågningar i riksdagen, kurser osv. Snarare är

<sup>98</sup> Se [www.svuf.nu](http://www.svuf.nu).

<sup>99</sup> Detta gäller exempelvis Umeå ([www.ucer.umu.se](http://www.ucer.umu.se)) och Mälardalens Högskola ([www.mdh.se/isb/mea](http://www.mdh.se/isb/mea)).

det så – som påpekats tidigare – att utvärderingsorganet bör vara noga med att hålla viss distans till själva policybildningen för att kunna utföra sitt utvärderingsuppdrag på ett fullt trovärdigt sätt. De kontakter som bör äga rum kan alltså realiserars oberoende av lokaliseringssort i landet. Sannolikt får man något högre reskostnader vid en förläggning utanför Stockholmsregionen, men detta är inget tungt vägande skäl mot en sådan förläggning.

## 6.2 Alternativ

Slutsatserna av diskussionerna i föregående avsnitt och kapitel är att ett utvärderingsorgan är beroende av en stark forskningsmiljö för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Det bör utgöra en egen myndighet men samlokaliseras med ett universitet för att kunna utnyttja universitetets samlade kompetens på det samhällsvetenskapliga området. Genom samlokalisering vinner man också andra fördelar, som en enklare försörjning med analytisk kompetens på kort och lång sikt och möjligheterna att utnyttja gemensamma resurser som bibliotek, telefonväxel m.m. Av diskussionen i föregående avsnitt framgår också att de centrala ämnesområdena i bedömningen är ekonomi och statsvetenskap.

Inledningsvis kan konstateras att det av universitetsorterna bara är Göteborg, Lund, Stockholm och Uppsala som har den bredden att de utgör tänkbara miljöer för det aktuella utvärderingsorganet. Dessa fyra universitet bör alltså jämföras vad gäller aktuell position och utvecklingsmöjligheter i forskarsamhället, och då i synnerhet inom kärnämnenas ekonomi och statsvetenskap.

En utvärdering av landets *ekonomiinstitutioner* ledd av Lars Engwall genomfördes i början av 1990-talet<sup>100</sup>. Några av slutsatserna var att svenska nationalekonomiska institutioner tenderar att sprida sina aktiviteter över väl stora områden för att kunna försvara en plats vid den internationella forskningsfronten, men att det finns en institution som kvalitetsmässigt står i särklass: Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms Universitet. Denna undersökning är dock något gammal för att bedöma dagsläget och framtidsmöjligheterna. En aktuell genomgång baserad på publiceringsstatistik har gjorts av Tobias Lindqvist<sup>101</sup>. Publicerings- och citeringsstatistik ger naturligtvis inte en heltäckande bild av en institutions kapacitet – olika institutioner lägger olika vikt vid publicering – men det kan användas som ett närmevärde och underlag för en diskussion baserad på ett bredare spektrum av indikatorer. När det gäller individer är utfallet ganska känsligt för valet av metod; för institutioner visar det sig å andra sidan vara relativt robust.

De tio högst rankade ekonomiinstitutionerna i landet är enligt Lindqvists genomgång:

- Institutet för internationell ekonomi, Stockholms Universitet
- Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan i Stockholm
- Nationalekonomiska institutionen, Uppsala Universitet
- Industrins Utredningsinstitut, Stockholm
- Nationalekonomiska institutionen, Stockholms Universitet
- Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs Universitet
- Nationalekonomiska institutionen, Umeå Universitet
- Institutionen för finansiell ekonomi, Handelshögskolan i Stockholm

<sup>100</sup> Engwall (1992).

<sup>101</sup> Lindqvist (2003).

- Institutionen för ekonomi och statistik, Handelshögskolan i Stockholm.

Som framgår av sammanställningen har Stockholm en dominerande position; av de tio främsta institutionerna återfinns sex i Stockholm. Denna dominans har inte bara med antalet forskare att göra; knappt hälften av forskarna (46 procent) återfinns i Stockholm, medan närmare tre fjärdedelar (72 procent) av publiceringarna kommer härifrån.

En motsvarande översikt över den *statsvetenskapliga* forskningen i landet publicerades 2002 av Vetenskapsrådet<sup>102</sup>. Den utnyttjar också publiceringsstatistik men är bredare i sin genomgång. Forskningen karaktäriseras av utvärderarna som solid men knappast vid den internationella forskningsfronten. Man noterar en viss ovilja mot formella modeller och statistisk analys och samtidigt en fokusering på interna svenska problem – karaktäristika som innebär att förutsättningarna för samarbete över disciplinränserna med framför allt ekonomer inte är de bästa, och att en inriktning mot utvecklingssamarbetets problem kräver en viss omorientering. I den interna svenska rangordningen sätter utvärderarna institutionerna i Göteborg och Uppsala främst, följda av Lund och Stockholm.

Efter denna inledande översikt diskuteras de fyra lokaliseringsorterna något mer i detalj.

## Göteborg

Den nationalekonomiska forskningen i Göteborg arbetar inom de flesta områden som hör till en modern institution inom ämnet – utvecklingsekonomi, ekonometri, miljöekonomi, finansiell ekonomi, arbetsmarknad, industriell ekonomi, makro, offentlig och politisk ekonomi och statistik. Inom området utvecklingsekonomi är det den volymmässigt dominerande institutionen, med ett tiotal disputerade forskare. Också den miljöekonomiska gruppen har en del av sin verksamhet riktad mot utvecklingsländerna. Man har under två, tre decenniers verksamhet byggt upp ett internationellt kontaktnät med tyngdpunkt i Afrika, inkluderande personer från samarbetsländerna som fått utbildning vid institutionen. En stor del av studierna inom området utvecklingsekonomi har finansierats från Sarec och Sida, ibland gemensamt med andra organ. Detta förhållande rymmer ett potentiellt problem. Om ett utvärderingsinstitut skulle förläggas till Göteborg, kan inte samma personer både motta forskningsanslag från Sida och vara ansvariga för utvärderingen av biståndet; man måste välja. Detta kan i och för sig åstadkommas, men det innebär samtidigt att täta kontakter mellan institutionerna – av det slag som varit viktiga i uppbyggnaden av IFAU – inte heller är lämpliga. Det blir nästan ett krav att institutionen väljer om man vill arbeta för den verksamhetsansvariga myndigheten eller för utvärderingen.

På den statsvetenskapliga institutionen sysselsätter forskning kring utvecklingsländer och utvecklingssamarbete en handfull personer. Det är dock inget framträdande forskningsområde på institutionen. Institutionen för freds- och utvecklingsforskning (Padrigu) har en tämligen omfattande verksamhet riktad mot utvecklingsländer. Det finns också ett antal centrumbildningar vid universitetet med inriktning mot bland annat Afrika, Asien och Mellanöstern.

## Lund

Den nationalekonomiska institutionen har ungefär samma breda inriktning som institutionen i Göteborg. Internationell ekonomi med koncentration på framför allt handel och lokalisering

<sup>102</sup> Hydén m.fl. (2002).

har en tradition sedan 1960-talet. Det finns också en grupp med inriktning mot utvecklingsfrågor – institutioner, arbetsmarknad, gendaspekter och internationaliseringens lokala effekter. Projekt bedrivs i ett femtontal länder med stor geografisk spridning.

Statsvetenskapliga institutionen har en grupp som forskar kring utvecklingsfrågor. Några huvudteman är demokratiseringens olika dimensioner – mänskliga rättigheter, gender och politisk kultur och sambanden mellan internationalisering och demokratisering.

Sociologiska institutionen har en lång tradition inom utvecklingsforskningen, med viss inriktning mot Asien.

## Stockholm

Stockholms ekonomiinstitutioner – Institutet för internationell ekonomi (IIES), Nationalekonomiska institutionen och delar av Institutet för social forskning (Sofi) vid Stockholms Universitet, de ekonomiska institutionerna vid Handelshögskolan – har sin ledande position framför allt i kraft av teoretisk styrka i kombination med högt ställda krav på empirisk prövning. Den forskning kring utvecklingsländernas problem som man finner är beroende av enskilda forskares intresseinriktning. Några forskare vid IIES ägnar sig åt utvecklingsländernas och biståndets problem, några åt internationell handel. På ansökningsstadiet befinner sig ett internationellt nätverk mellan fem ledande institutioner (Icebreac), som kommer att ägnas gränsöverskridande forskning kring politiska institutioner, ekonomisk politik och ekonomisk utveckling<sup>103</sup>.

Centret för internationell ekonomi och geografi vid Handelshögskolan är den numerärt dominerande gruppen, med ett tiotal forskare. Stockholm Institute of Transition Economies (Site), också vid Handelshögskolan, har en inriktning mot övergångsekonomierna i Östeuropa men därutöver erfarenhet av att bygga upp forskningscentra i samarbetsländer som är av värde i ett bredare perspektiv. Vid sidan av dessa är det generella insatser inom mikroteori och institutionell ekonomi på hög internationell nivå som kan utnyttjas för uppbyggnaden av ett utvärderingsinstitut.

Doktorandprogrammet i ekonomi är gemensamt för institutionerna i Stockholm och hör till de mest eftertraktade i Europa. Varje år antas omkring 25 studenter, ungefär lika fördelade på svenska och utländska studenter.

Den statsvetenskapliga institutionen i Stockholm har liksom institutionerna i Göteborg och Lund en mindre grupp forskare med inriktning mot utvecklingsländernas problem – demokratisering, mänskliga rättigheter, facklig organisering och globalisering. Utanför universitetet finns exempelvis freds- och konfliktforskningsinstitutet Sipri som en potentiell resurs. Vissa Stockholms-baserade myndigheter som Statistiska Centralbyrån bedriver rådgivning i utvecklingsländer.

## Uppsala

Forskningen vid Nationalekonomiska institutionen i Uppsala är huvudsakligen inriktad mot makroekonomi, offentlig ekonomi (beskattning, stat-kommunrelationer, politisk ekonomi) och arbetsmarknad. Aktiv forskning bedrivs även inom flera andra områden, däribland miljöekonomi, ekonometri och demografi. Utvecklingsekonomi ingår inte i programmet.

<sup>103</sup> Persson (2004).

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är samlokaliserat med institutionen, vilket skapar en naturlig länk till utvärdering och policybildning inom detta område.

Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala är den av landets statsvetarinstitutioner som har den starkaste inriktningen mot utvecklingsländernas problem. För närvarande koncentreras studierna till statskunskapens klassiska grundfrågor om demokrati och rättsstat. Fältstudier görs i Kina, Indien och olika afrikanska stater. Efter kommunismens fall har flera projekt har inletts som avser att studera demokratins och rättsstatens möjligheter att rota sig i det forna Sovjetunionen. En faktor som kan bli av betydelse är ett intresse bland några av de yngre forskarna för avancerade statistiska metoder.

Andra institutioner som är av betydelse vid en bedömning av Uppsala som lokaliseringsort är Nordiska Afrikainstitutet och Institutionen för freds- och konfliktforskning.

### 6.3 Slutsatser

I det föregående har IFAU på flera ställen fungerat som referenspunkt och modell. Utgångsläget för ett utvärderingsorgan för det internationella utvecklingsarbetet är dock generellt mindre gynnsamt. Sverige har inte samma starka forskningstradition inom utveckling som inom arbetsmarknadsekonomisk forskning när IFAU skapades. På det området hade man dessutom komparativa fördelar på datasidan, som kunde utnyttjas för att attrahera internationellt renommierade forskare. Detta får konsekvenser för utvärderingsorganets struktur och uppbyggnadsfas. Institutet kommer under ganska lång tid vara beroende av utländsk expertis, och betydande ansträngningar måste i ett inledningsskede inriktas på att engagera några tongivande forskare. Detta engagemang måste vara relativt djupgående och sträcka sig längre än vad som exempelvis för närvarande sker inom Egdi.

Forsknings- och utvärderingsresurserna inom Sverige måste vidare mobiliseras effektivt genom att personer från olika institutioner engageras på projektbasis i institutets verksamhet. Även om det innebär att flera av de institutioner som i dag är aktiva inom området blir involverade i nätverket, får det naturligtvis betydelse för den långsiktiga utvecklingen vart man förlägger institutets huvudkontor.

Av ovanstående genomgången framgår att huvudalternativen för lokalisering av utvärderingsorganet är Göteborg och Stockholm. Dessa representerar den starkaste kombinationen ämnesmässigt, men de har sinsemellan olika för- och nackdelar. För Göteborg synes framför allt följande faktorer tala:

- Den nationalekonomiska institutionen har en lång tradition inom området utvecklingsekonomi och har därigenom hunnit utveckla ett internationellt nätverk med förgreningar både till samarbetsländerna och till relevanta samarbetsinstitutioner i industriländer. Institutionen har verksamhet också inom ekonometri och miljöekonomi, som på olika sätt kompletterar huvudinriktningen.
- Det kan ha ett egenvärde att förlägga ett policyrelaterat institut utanför Stockholmsregionen.

Mot Göteborg som lokalisering ort talar:

- Nära kontakter med Sida i forskningsfinansieringen skapar en jävssituation. Problemet kräver ett vägval från ekonomiinstitutionens sida – att man väljer mellan att producera för den verksamhetsansvariga myndigheten eller att man ägnar sig åt utvärdering.

*För* Stockholm som lokaliseringsort talar:

- Stockholmsinstitutionerna inom området ekonomi är helt dominerande inom landet, ligger i flera fall vid den internationella forskningsfronten och är i några fall världsledande.
- Ur rekryteringssynvinkel kan Uppsala och Stockholm ses som ett område, eftersom städerna ligger inom pendlingsavstånd. De Uppsala-institutioner som nämnts ovan blir därför resurser även vid en förläggning till Stockholm.
- Doktorandprogrammet hör till de ledande i Europa.
- Läget och kommunikationerna underlättar kontakter med utländska forskare.

*Mot* Stockholm talar:

- Eftersom antalet ekonomer med inriktning mot just utvecklingsfrågor är litet i utgångsläget, blir man under en övergångsperiod mer beroende av personer engagerade på projektbasis.



## 7 Tidsplan

### 7.1 Uppbyggnadsskede

Under förutsättning att utrikesdepartementets ledning fattar principbeslut om bildande av den nya myndigheten under sommaren 2004 och presenterar förslaget till riksdagen i budgetpropositionen i september, kan verksamheten starta den 1 juli 2005. En organisationskommitté bör skapas direkt efter sommaren 2004 för att preliminärt förbereda verksamheten i avvaktan på riksdagsbeslutet.

Nyckelpersoner bör utses under hösten. Till de primära funktionerna som bör besättas i ett inledningsskede hör:

- En *chef* för institutet: Detta bör vara en person med lång erfarenhet av att tillämpa forskning och utvärdering i politisk miljö. Det är viktigt med breda kontaktytor gentemot både beslutsfattare- och forskarvärld. Det är en fördel om personen i fråga har erfarenhet från arbete i relevanta internationella organisationer (exempelvis Världsbanken, biståndsorgan, internationella forskarmiljöer).
- En *forskningschef*: Detta skall vara en akademiskt väl meriterad person med ett brett kontaktnät inom forskningen på relevanta områden – mikro- och makroanalys av internationellt utvecklingssamarbete, institutionell analys, tillväxtteori m.m. Personen skall ha erfarenhet från arbete inom internationellt verkande samarbetsorganisationer. Forskningschefen och institutets chef skall snarast börja förbereda samarbetet med utvärderings- och forskningsorgan i andra länder.
- En *statistikansvarig*: Den statistikansvarige har till uppgift att gemensamt med forskningschefen förbereda hanteringen av databaser för forsknings- och utvärderingsändamål. Det bör vara en person som på sikt också kan delta i utvärderingsarbetet, dvs. har kompetens i substansfrågorna.
- En *administrativ chef*: Den administrativa chefen skall behärska de grundläggande problemen och rutinerna för administration av en statlig myndighet – personaladministration, ekonomiadministration, vanligen förekommande juridiska frågor, regelverket för offentlig upphandling etc. Denna funktion är nödvändig även om institutet väljer att i ett övergångsskede repliera på Kammarkollegiets enhet för administrativ service.

Under våren 2005 sker kompletterande rekrytering, anskaffande av lokaler, etablering av ekonomiadministrativa rutiner osv. För detaljerna hänvisas till Ekonomistyrningsverkets handledning *Myndighet startar*<sup>104</sup>.

Verksamheten kan under dessa förutsättningar formellt starta den 1 juli 2005. Kontraktering av de första rapporterna kan ske under våren, och det bör vara möjligt att presentera någon rapport före utgången av 2005.

Något detaljerat budgetförslag för uppbyggnadsskedet har det inte varit möjligt att utarbeta inom ramen för detta uppdrag, eftersom förutsättningarna i viktiga avseenden inte är preciserade. Mycket överslagsmässigt bör budgeten för 2005 ligga kring 10 miljoner kronor. Detta bygger på antagandet att ovanstående nyckelpersoner engageras från början av 2005

<sup>104</sup> ESV (1998).

och att utvärderare och forskare engageras från 1 juli så att personalstyrkan vid slutet av året motsvarar omkring 10 personer. I förberedelsearbetet krävs bland annat resor till ett antal institutioner i utlandet, utformning av arbetsrutiner, utveckling av en informationsstrategi, identifiering av lämpliga lokaler, utveckling av webbsida m.m.

Budgetramen efter 2005 får diskuteras mellan berörda parter, men en linjär expansion till full skala förefaller rimlig.

## **7.2 Fullfunktionsstadium**

Under institutets första år expanderar verksamheten vad gäller antalet egna anställda och kontrakterade externa utvärderare. Avvägningen mellan dessa båda kategorier ankommer på institutets ledning att göra. Av betydelse för omfattningen och inriktning av verksamheten blir också i vilken utsträckning institutets ledning önskar och lyckas få uppdrag från externa beställare.

Om regering och riksdag bestämmer en omfattning på verksamheten motsvarande vad som skisserades ovan i avsnitt 5.6 – av storleksordningen 0.1 procent av biståndsbudgeten – förefaller det rimligt att sikta på verksamhet i full skala från och med budgetåret 2008 eller 2009.

## **7.3 Utvärdering**

Institutet bör utvärderas efter ett antal år i full drift. IFAU utvärderas för närvarande (våren 2004), dvs. efter omkring sju års verksamhet. Med tanke på att förutsättningarna för ett utvärderingsorgan för det internationella utvecklingsarbetet är mindre gynnsamma än i fallet IFAU, kan det krävas en något längre uppbyggnadsperiod. Om förordnandet av institutets chef under den första verksamhetsperioden sker enligt normala rutiner (6 plus 3 år), är det rimligt med en utvärdering av verksamheten inför nyförordnandet, dvs. efter 8 år. Eftersom detta är en lång tid, är det nödvändigt med en halvtidsavstämning efter 4 år för att verifiera att institutet är på rätt väg.

## Referenser

- Acemoglu, D., Robinson, J. (2003): *Political origins of dictatorship and democracy*. Manuscript, Dept. of Economics, MIT; Dept. of Political Science and Economics, Berkeley.
- Ahlbäck, S. (1999): *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Alston, L.J., Eggertsson, T, North, D.C. (eds.) (1996): *Empirical studies in institutional change*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Angrist, J., Krueger, A. (2001): "Instrumental variables and the search for identification: From supply and demand to natural experiments," *Journal of Economic Perspectives* 15(4), 69-85.
- Banerjee, A. et al. (2003): *Remedying education: Evidence from two randomized experiments in India*. Poverty Action Lab, MIT, September 2003.
- Bardhan, P., Udry, C. (2000): *Readings in development economics. Vol. I: Micro-Theory. Vol. II: Empirical microeconomics*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Bennmarker, H. m.fl. (2000): *Dataproblem vid utvärderingen av arbetsmarknadspolitik*. IFAU Stencilserie 2000:5, Uppsala.
- Berglöf, E., Faykin, A. (2004): "The Global Institute". Stencil, Site, Handelshögskolan i Stockholm.
- Bigsten, A., Levin, J. (2001): "Tillväxt, inkomstfördelning och fattigdom i u-länderna", *Ekonomisk Debatt*, årgång 29(2), 105-116.
- Birdsall, N., Clemens, M. (2003): "From promise to performance: How rich countries can help poor countries help themselves", *CGD Brief*, April 2003. Center for Global Development, Washington, D.C.
- Björklund, A. m.fl. (2001): *Ny kris i befolkningsfrågan?* Rapport från SNS Välfärdspolitiska råd 2001. SNS Förlag, Stockholm.
- Bourguignon, F. Ferreira, F.H.G. (2003): "Ex ante evaluations of policy reforms using behavioural models", i Bourguignon and da Silva (eds.) (2003).
- Bourguignon, F., Pereira da Silva, L.A. (eds.) (2003): *The impact of economic policies on poverty and income distribution. Evaluation techniques and tools*. World Bank/Oxford University Press, New York.
- Burnside, C., Dollar, D. (2000): "Aid, policies and growth", *American Economic Review* 90(4), 847-868.
- Chattopadhyay, R., Duflo, E. (2003): *Women as policy makers: Evidence from an India-wide randomized policy experiment*. NBER Working Paper 8615, rev. November 2003.
- Dehn, J., Reinikka, R., Svensson, J. (2003): "Survey tools for assessing performance in service delivery", i Bourguignon och Pereira da Silva (2003).
- Dollar, D., Pritchett, L. (1998): *Assessing aid. What works, what doesn't, and why*. Oxford University Press, New York.
- Duflo, E., Glennerster, R., Kremer, M. (2004): "Randomized evaluations of interventions in social service delivery", *Development Outreach*, March 2004, World Bank Institute, Washington, D.C.

Easterly, W. (2002): *The elusive quest for growth. Economists' adventures and misadventures in the tropics*. MIT Press, Cambridge, Mass.

Edgren, G. (2003): *Donorship, ownership and partnership*. Sida Studies in Evaluation 03/03.

- (2004): *Stronger evaluation partnerships: The way to keep the practice relevant*. Stencil, Sida, maj 2004.

Engwall, Lars (1992): "Svensk nationalekonomisk forskning granskad", *Ekonomisk Debatt* 5/92, s. 349-360.

Eriksson, L., Blomquist, L., Oseguera, M. (2002): *Swedish/UNDP governance programme in Honduras*. Sida Evaluation 02/25, Department for Latin America.

ESV (1998): *Myndighet startar. En checklista över ekonomiadministrativa åtgärder*. ESV rapport 1998:4.

EU(2003): *Evaluating EU activities. A practical guide for the Commission services*. European Commission, Brussels.

Forss, K., Carlsson, J. (1990): *Bra beslut. Om effektivitet och utvärdering i biståndet*. Ds 1990:63.

Grasso, P.G., Wasty, S.S., Weaving, R.V. (eds.) (2003): *World Bank Operations Evaluation Department: The first 30 years*. World Bank, Washington D.C.

Heckman, J.J. (2001): "Micro data, heterogeneity, and the evaluation of public policy: Nobel lecture", *Journal of Political Economy* 109/4, 673-748.

Heckman, J.J. m.fl. (1998): "Characterizing selection bias using experimental data," *Econometrica* 66, 1017-1099.

Hogg, R.V., Tanis, E.A. (1997): *Probability and statistical inference*. 5<sup>th</sup> ed. Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ.

Hydén, G., Immergut, E., Underdal, A. (2002): *Swedish research in political science*. Rapport 2002:1, Vetenskapsrådet, Stockholm.

Kolsky, P. et al. (2001): *Learning from experience. Evaluation of UNICEF's water and environmental sanitation programme in India, 1996-1998*. Sida Evaluation 01/04, Department for Natural Resources and the Environment.

KPMG (2004): *Framtidsinriktad utvärdering av SITE*. Utrikesdepartementet, februari 2004.

Kremer, M., Miguel, E. (2001): *Worms: Identifying impacts on health and education in the presence of treatment externalities*. Poverty Action Lab, MIT, September 2001 (publ. i *Econometrica*).

LaPorta, R. et al. (1999): "The quality of government", *Journal of Law, Economics and Organization* 15, 222-279.

Lijphart, A. (1999): *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press, New Haven.

Lindqvist, T. (2003): "Nationalekonomisk forskning i Sverige – publiceringar och ranking av forskare och institutioner", *Ekonomisk Debatt* 31/3, 21-32 (se också Lindqvists hemsida på [www.iui.se](http://www.iui.se)).

Lundahl, M. (2001): "Hur går det för våra afrikanska biståndsländer?", *Ekonomisk Debatt*, årgång 29(2), 93-104.

- Lundgren, H.E., North, W.H., Rist, R.C. (2003): *A review of evaluation in Danida*. Udenrigsministeriet, Köpenhamn.
- Manning, R. (2004): "Development Co-operation 2003 Report", *The DAC Journal*, vol. 5(1).
- Meghir, C., Palme, M. (2004): *Educational reform, ability and family background*. WP 04/10, Institute for Fiscal Studies, London.
- Mertens, B. m.fl. (2002): *The institutional economics of foreign aid*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mikkelsen, B. et al. (2002): *Mainstreaming gender equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries*. Sida Evaluation Report 02/01.
- Molander, P. (1983): "Objektivitet hos utredningar", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1983/3, 209-224.
- (2001): *En stärkt utvärdering av svensk bistånds- och utvecklingspolitik*. Arbor HB, Uppsala.
- Molander, P., Nilsson, J.-E., Schick, A. (2002): *Vem styr?* SNS Förlag, Stockholm.
- Nilsson, B. M.fl. (2001): *Utvärdering av Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor (EGDI) samt avseende former för en förstärkt utvärderingsverksamhet inom utvecklingssamarbetet*. Sinova, Stockholm.
- North, D.C. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- OECD (1988): *DAC principles for project appraisal*. DAC 88(3), Final. OECD, Paris.
- OECD (1991): *Principles for evaluation of development assistance*. Development Assistance Committee, OECD, Paris.
- OECD (1998): *Review of DAC principles for evaluation of development assistance*. OECD, Paris.
- OECD (2000): *Glossary of key terms in evaluation and results based management*. Development Assistance Committee, OECD, Paris.
- Ostrom, E. m.fl. (2002): *Aid, incentives, and sustainability. An institutional analysis of development cooperation*. Sida Studies in Evaluation 02/01.
- Persson, T. (2004): *Icebreac – An international collaborative research program on the political economy of policy choice*. Stencil, IIES, Stockholms Universitet.
- Persson, T., Tabellini, G. (2003): *The economic effect of constitutions*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Poate, D. et al. (2000): *The evaluability of democracy and human rights projects*. Sida Studies in Evaluation 00/3.
- Prop. 2002/03:122. *Gemensamt ansvar. Sveriges politik för global utveckling*.
- Przeworski, A. et al. (2000): *Democracy and development. Political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ravallion, M. (2001): "The Mystery of the Vanishing Benefits: An Introduction to Impact Evaluation", *World Bank Economic Review*, Vol.15(1), pp. 115-140. The World Bank, Washington, DC.

- Riksdagens Revisorer (1998/99): *Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet*. Rapport 1998/99:2.
- Riksrevisionsverket (2002): *Förvaltningen av Sveriges externa relationer*. Rapport RRV 2002:17.
- Rose-Ackerman, S. (1999): *Corruption and government. Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Schultz, P. (2001): *School subsidies for the poor: Evaluating the Mexican Progresa poverty program*. Economic Growth Center Discussion Paper No. 834, Yale University (publ. i *Journal of Development Economics*).
- Shepsle, K.A., Weingast, B.R. (1995): *Positive theories of congressional institutions*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Sida (1999): *Sida's evaluation policy*. Gd 146/99, Sida, Stockholm.
- Sinha, S. et al. (2001): *Approach and organisation of Sida support to private sector development*. Sida Evaluation Report 01/14.
- Skolverket (1998): *Fem gymnasieprogram under omvandlingstryck*.
- (2004): *Förskola i brytningstid - en nationell utvärdering av förskolan*.
- SOU 1994:102. *Analys och utvärdering av bistånd*.
- SOU 1994:147. *Former för statlig verksamhet*.
- SOU 2001:96. *En rättvisare värld utan fattigdom. Betänkande av den parlamentariska kommittén om Sveriges politik för en global utveckling*.
- SOU 2002:14. *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag. Delbetänkande av Tillsynsutredningen*.
- SOU 2004:18. *Brottsförebyggande kunskapsutveckling*.
- Statskontoret (1997): *Statens nämndmyndigheter*. Rapport 1997:07.
- (2000): *Värdmyndigheter för nämnder – utredning av förutsättningarna för utlokalisering av kanslistöd*. Rapport 2000:26.
- (2001): *Särskilda ungdomsåtgärder? Om kommunala ungdomsprogrammet och utvecklingsgarantin*. Rapport 2001:4.
- (2003): *Rikstrafiken. Liten myndighet med stort uppdrag*. Rapport 2003:25.
- (2004a): *Östersjömiljard 2. Mer än företagsfrämjande*. Rapport 2004:3.
- (2004b): *Myndigheternas ledning och organisation. Kartläggning och analys av Myndighetssverige*. Rapport 2004:9.
- Utrikesutskottet 1999/2000:UU2. *Utgiftsområde 7. Internationellt bistånd*.
- Utrikesutskottet 2003/04: UU3. *Sveriges politik för global utveckling*.
- Vedung, E. (1995): "Utvärderingen och de sex användningarna", i Rombach, B., Sahlin-Andersson, K., *Från sanningssökande till styrmedel: Moderna utvärderingar i offentlig sektor*. Nerenius & Santerius, Stockholm.
- (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*. 2 uppl. Studentlitteratur, Lund.
- von Hagen, J., Strauch, R. (eds.) (1999): *Institutions, politics, and fiscal policy*. Kluwer Academic Publishers, Boston.

Wennerholm, C., Zillén, E. (2003): *IOM regional counter-trafficking programme in the Western Balkans*. Sida Evaluation 03/37, Department for Central and Eastern Europe.

White, H. (1999): *Dollars, dialogue and development. An evaluation of Swedish programme aid*. Sida Evaluation report 99/17.

## Appendix 1: Utredningsuppdraget



## Promemoria

2004-03-23

## Utrikesdepartementet

*Enheten för global utveckling**Sofia Lidström**Telefon 08-405 47 89**Telefax 08-723 11 76**E-post sofia.lidstrom@foreign.ministry.se***Uppdrag att utreda etablerandet av en självständig utvärderingsfunktion inom utvecklingssamarbetet**

---

**Uppdraget**

I enlighet med förslag i propositionen *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling* (prop. 2002/03:122), som antogs av riksdagen i december 2003 (bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112), skall en självständig funktion för utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet inrättas.

Utredaren skall överväga och lämna förslag till lämpliga former för denna funktion.

**Bakgrund**

I regeringens proposition *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling* läggs grunden för en sammanhållen och samstämd svensk politik för global utveckling. I propositionen slås fast att politiken för global utveckling bör utvärderas löpande. Detta skall delvis ske genom utvärderingar inom förvaltningen där vunnna kunskaper skall kunna återföras till verksamheten och på så sätt säkerställa att den förda politiken blir ändamålsenlig och effektiv. I syfte att ytterligare stärka och öka trovärdigheten i utvärderingsarbetet anser regeringen att utvärderingar dessutom skall genomföras av en i förhållande till verksamheten oberoende aktör. En självständig utvärdering av utvecklingssamarbetet skall säkerställas och formerna för detta utredas. Den bör granska och göra strategiska analyser. I Utrikesutskottets betänkande (2003/04:UU3) över propositionen välkomnas förslaget.

Frågan om en självständig utvärderingsfunktion har också varit aktuell tidigare. Riksdagens revisorer granskade utvecklingssamarbetet under 1999 och en del av denna granskning avsåg utvärderingsfrågor. I sin revisionsrapport (1998/99:RR9) föreslog

revisorerna bl.a. att ”regeringen får i uppdrag att se över formerna för att stärka en utvärderingsfunktion som är mer oberoende från biståndsorganisationen”. I Utrikesutskottets betänkande (1999/2000:UU2) över rapporten gjordes vissa ytterligare överväganden och på grundval av dessa gav riksdagen regeringen ett tillkännagivande om 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 skulle särskilt fokusera på möjligheterna att stärka EGDI:s (Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor) utvärderande funktion.

På uppdrag av Utrikesdepartementet genomfördes en sådan översyn av en konsultgrupp under 2001<sup>105</sup>. I konsulternas rapport jämfördes olika utformningar av en självständig utvärderingsfunktion och förordades ett expertgruppsalternativ. Samtidigt konstaterades att EGDI inte är lämpat för en sådan utvärderingsfunktion oavsett vilken alternativ utformning som väljs. I en kompletterande studie<sup>106</sup> betonades bl.a. behovet av forskningskompetens och konsulten förordade därför en självständig utvärderingsmyndighet med en fast forskningsanknytning.

Rapporterna överlämnades till den parlamentariska kommittén Globkom (Kommittén om Sveriges politik för global utveckling) som i sitt betänkande *En rättvisare värld utan fattigdom* (SOU 2001:96) behandlade frågan om en självständig utvärderingsfunktion. Kommittén ansåg att utvärderingsfunktionen och analysarbetet kring globala utvecklingsfrågor borde förstärkas och betonade vissa frågor i samband med detta.

## Uppdragets innehåll

### *Utgångspunkter och inriktning*

Utredningen skall analysera och föreslå vilken närmare inriktning den blivande utvärderingsfunktionen skall ha med särskild hänsyn till behoven hos regering och riksdag. Utgångspunkten skall vara utvärdering av hur svenska medel används i förhållande till utvecklingssamarbetets mål och syfte liksom effekter av de använda medlen. I samband med analysen skall befintligt material beaktas med de kompletteringar och uppdateringar som den nya utvecklingspolitiken innebär. Den blivande utvärderingsfunktionen skall utvärdera internationellt utvecklingssamarbete och kunna studera både multi- respektive bilateralt utvecklingssamarbete.

Den internationella uppslutning som finns kring de s.k. millennieutvecklingsmålen och de nationella fattigdomsstrategier som utarbetats av mottagarländerna innebär att

<sup>105</sup> Nilsson, B., Norberg, M., Widell, L. och de Vylder, S., Utvärdering av Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor (EGDI) samt avseende former för en förstärkt utvärderingsverksamhet inom utvecklingssamarbetet, SINOVA, Stockholm

<sup>106</sup> Molander, P., 2001, En stärkt utvärdering av svensk bistånds- och utvecklingspolitik, Arbor HB

gemensamma ansträngningar nu görs för att utarbeta metoder för att följa upp effekter på fattigdomssituationen i de enskilda länderna. Med den typ av utvecklingssamarbete som det är frågan om, liksom stora delar av det hittillsvarande svenska utvecklingssamarbetet, är det inte möjligt att följa resultat av enskilda givares bidrag. Den blivande utvärderingsfunktionen behöver därför samarbeta med andra givare och samarbetsländer. Ett nära samarbete med samarbetslandet skall särskilt eftersträvas. I linje med ovanstående skall också utvärderingsfunktionen arbeta med ett helhetsperspektiv där effekter av t.ex. samarbetslandets eget arbete och andra givares insatser beaktas.

Utvärderingsfunktionen skall också kunna utvärdera t.ex. instrument, kanaler samt planerings-, genomförande- och uppföljningsprocessen – dels den svenska delen och dels i samarbetslandet. Önskvärt är att även arbetsformer inom EU:s utvecklingssamarbete skall kunna bli föremål för studier, liksom gränssnittet mellan utvecklingssamarbete och politik i detta sammanhang.

En ytterligare viktig uppgift för utvärderingsfunktionen skall vara att vara regeringen behjälplig med strategiska analyser. Utredaren skall därför fokusera på en organisationsmodell som möjliggör sådana uppdrag samtidigt som funktionens självständighet säkerställs.

#### *Gränsdragningsfrågor*

Den nya utvärderingsfunktionen skall arbeta självständigt i förhållande till andra aktörer inom utvecklingssamarbetet. Utredaren skall analysera gränsdragningar gentemot andra aktörer med utvärderings-, uppföljnings- och revisionsverksamhet inom biståndsområdet.

Gränsdragningsfrågor kan också uppkomma beträffande medverkan i internationella sammanhang. Utredaren skall därför skissera en möjlig ansvarsfördelning vad gäller dessa områden.

#### *Frågor att behandla i förslag till organisation*

Utifrån den utvärderingsinriktning som föreslås skall en organisatorisk lösning utarbetas. Detta förslag skall konkretiseras med bl.a. organisationsform inklusive styrelsefrågor eller motsvarande, huvudman för funktionen, utvärderingsmandat gentemot utvecklingssamarbetets aktörer, antal tjänster vid funktionen, budget, finansiering, möjlig tidplan för etablerandet av funktionen etc. Utredaren skall i möjligaste mån söka samordningsvinster vid val av organisationsform och skall särskilt studera de lösningar som valts inom andra svenska politikområden. Utredaren kan ange olika organisatoriska lösningar. Ett generellt önskemål i statsförvaltningen är att inrättande av nya myndigheter bör undvikas.

Vid utformningen av den organisatoriska lösningen skall formerna för att säkerställa utvärderingsfunktionens självständighet särskilt beaktas. I samband med denna analys skall utredaren närmare definiera vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att kraven på verksamhetens oberoende och självständighet skall uppfyllas.

Konsekvenser av den organisatoriska lösning som utredaren föreslår bör analyseras vad gäller mottagningskapacitet inom Regeringskansliet. Förslaget skall också innehålla former för hur utvärderingsresultat skall redovisas till regeringen och de granskade aktörerna, liksom rutiner för att säkerställa att utvärderingsresultatet kan tillgodogöras av berörda aktörer. I detta bör ingå rutiner för rapportering från de granskade verksamheterna till regeringen och utvärderingsfunktionen av vilka åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av utvärderingsresultatet.

#### *Uppdragets former och redovisning*

En referensgrupp med representanter från bl.a. Regeringskansliet och Sida kommer att tillsättas för utredningen.

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 15 juni 2004.

## Appendix 2: Utkast till förordning med instruktion för utvärderingsorganet

### Förordning (2004:XX) med instruktion för Institutet för analys och utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet

#### *Uppgift*

1 § Institutet för analys och utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet skall självständigt genomföra och stödja

1. utvärderingar av det svenska bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet
2. analyser av det internationella utvecklingssamarbetet som har direkt relevans för de beslut som påverkar samarbetet.

Institutet skall vidare

3. främja utvecklingen av analys- och utvärderingskapacitet i samarbetsländerna.

#### *Spridning av resultat*

2 § Institutet skall sprida information om resultaten av sina analyser och utvärderingar till riksdag, regering och andra intressenter i Sverige och berörda samarbetsländer.

#### *Uppdrag och tjänsteexport*

3 § Institutet får ta uppdrag inom landet och bedriva tjänsteexport under förutsättning att det inte hotar förtroendet för institutets självständiga ställning. Institutet bestämmer avgifterna för dessa tjänster och får disponera inkomsterna från verksamheten. Detta gäller även uppdrag från Regeringskansliet som ligger utanför institutets självständigt beslutade verksamhetsplan.

#### *Samverkans- och uppgiftsskyldighet*

4 § Statliga myndigheter i Sverige och samarbetsländerna skall på begäran lämna institutet den hjälp och den information som institutet behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Andra mottagare av biståndsmedel har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas. Rätten till sådan granskning skall skrivas in i samarbetsavtal med parter som faller under främmande lands jurisdiktion.

#### *Myndighetens ledning*

5 § Institutets generaldirektör är chef för myndigheten.

6 § Vid myndigheten finns en styrelse bestående av en ordförande, institutets chef och högst åtta andra ledamöter.

*Referensgrupp*

7 § Till institutet knyts en referensgrupp bestående av representanter för berörda departement och myndigheter och för andra intressenter i verksamheten.

*Verksförordningens tillämpning*

8 § Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på institutet med undantag av 4, 5, 19, 20 och 34 §§.

*Handläggning av ansökan om projekt- och verksamhetsstöd*

9 § Ärenden om stöd till externa projekt eller verksamheter avgörs av styrelsen, eller om styrelsen så beslutar, av institutets chef.

10 § Institutets beslut i ärenden om stöd får inte överklagas. Överklaganden i andra ärenden regleras av Förvaltningslagen (1986:223).