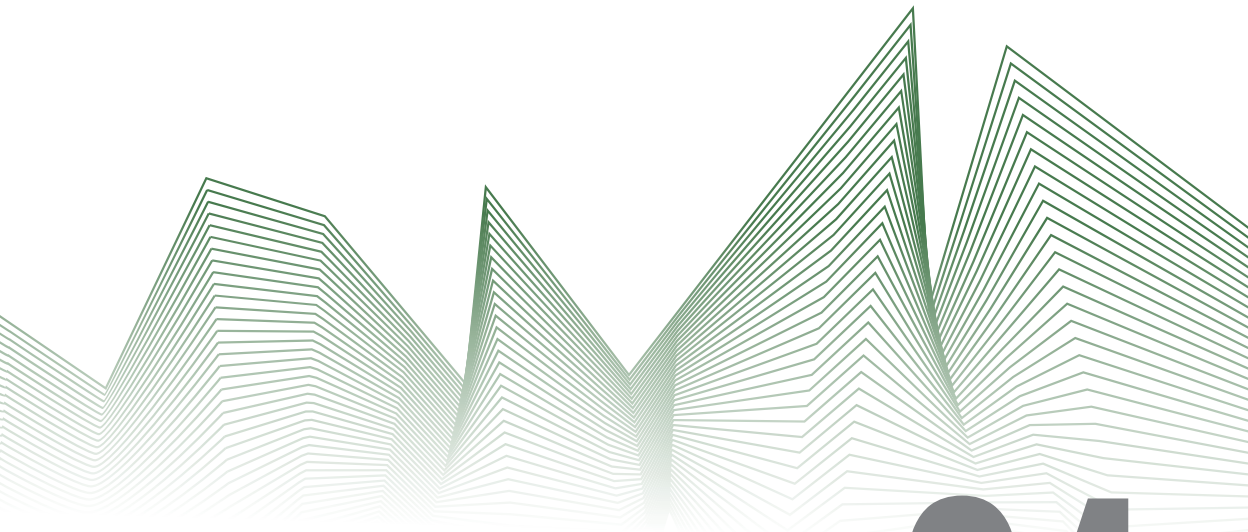




04
2 0 2 3

**DET ÄR RESULTATET SOM RÄKNAS:
FÖR EN BÄTTRE RESULTATREDOVISNING AV BISTÅNDET**

Númi Östlund och Helena Hede Skagerlind

Det är resultatet som räknas: För en bättre resultatredovisning av biståndet

Númi Östlund och Helena Hede Skagerlind

Rapport 2023:04

till

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

Númi Östlund är utredningssekreterare på EBA. Han har tidigare bland annat arbetat med valuta- och finansieringsfrågor inom bistånd och utveckling och på Riksrevisionen med granskningar av biståndsbudgetering, multilateralt bistånd och valutafrågor.

Helena Hede Skagerlind är utredningssekreterare på EBA. Helena har tidigare bland annat forskat och undervisat inom global utveckling och jämställdhet och utvärderat CSR-projekt i Indien. Hon har disputerat i statsvetenskap vid Stockholms universitet.

Tack

Ett stort tack till denna studies referensgrupp, Sofia Arkelsten, Kenneth Eliasson, Martin H Johansson, Daniel Tarschys, Janne Pettersson och Torgny Holmgren, för värdefulla kommentarer under arbetet med rapporten.

Vänligen referera till denna rapport som: Östlund, N. och H. Hede Skagerlind (2023) *Det är resultatet som räknas: För en bättre resultatredovisning av biståndet*. Rapport 2023:04, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sverige

Denna rapport kan nedladdas gratis på: www.eba.se

Rättigheterna för detta arbete följer Creative Commons Attribution 4.0 International License. Licensen kan läsas här: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ISBN 978-91-988279-2-7 (tryckt publikation), 978-91-988279-3-4 (webbpublikation)

Tryckt av Elanders Sverige AB

Stockholm 2024

Omslagets design av Julia Demchenko

Innehållsförteckning

EBA:s förord	1
Sammanfattning	3
1 Introduktion.....	7
Rapportens syfte och upplägg.....	8
Utgångspunkter och avgränsningar.....	10
2 Vad är resultat och resultatredovisning?	12
Tidigare slutsatser om mål- och resultatstyrning.....	12
Olika typer av mål.....	16
Resultat i relation till mål.....	17
Resultatredovisning för effektmål	20
Användarnas behov som utgångspunkt	24
ESV:s principer: en god vägledning.....	26
3 Resultatredovisning till riksdagen.....	29
Vilka krav ställs?.....	29
Utrikesutskottets beredning av redovisningen	32
Bedömningsramverk – vad ska redovisningen svara på?.....	33
4 Regeringens resultatredovisning av det internationella biståndet	37
Internationellt bistånd i budgetpropositionen 2022	38
Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer	49
Diskussion: Vad tar vi med oss?.....	59
5 Andra exempel på resultatredovisning.....	63
Redovisning av det finska biståndet.....	64

Klimat, miljö och natur i budgetpropositionen 2024	71
Redovisning av det norska biståndet	78
Budgetpropositionen för 2001	83
6 Vägen mot en bättre resultatredovisning	91
Utgå från målen	94
Redovisa effektorienterat	97
Redovisa verksamheten och dess kvalitet	100
Gå bortom den årliga budgetprocessen	102
Utveckla och förenkla budgetpropositionens redovisning...	106
Redovisningen måste vara rättvisande	109
Referenser	111
Bilagor	116
1. Utrikesutskottet om regeringens resultatredovisning	116
2. Mål för det svenska biståndet	120
Tidigare EBA-rapporter	138

EBA:s förord

Frågor om biståndets resultat är ständigt aktuella. Vilka mål uppnås, vad fungerar var, för vem och på vilket sätt? Vid sidan av kunskap om de positiva resultat som biståndet avser åstadkomma, behövs även förståelse och kunskap om uteblivna, oväntade och oönskade resultat.

Det är viktigt att beslutsfattare, relevanta aktörer och allmänheten får tillgång till tillförlitlig information om det biståndet åstadkommer. Regeringens resultatrapportering till riksdagen är den enda helhetsbedömningen av det svenska biståndets samlade resultat. Den behöver därför hålla hög kvalitet.

Denna rapport studerar regeringens resultatrapportering av det svenska biståndet till riksdagen utifrån de krav som ställs på redovisningen. Författarna drar slutsatsen att dagens resultatredovisning inte lever upp till ställda krav. De menar vidare att erfarenheter från andra länder och politikområden kan ge inspiration och vägledning till förbättring, men pekar även på vikten av att resultatredovisningen utformas med hänsyn till det svenska biståndets specifika förutsättningar. Författarna ger förslag på möjliga vägar framåt.

EBA hoppas att den här rapporten ska bidra till utvecklingen av regeringens resultatrapportering. Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp under ledning av Torgny Holmgren. Analys och slutsatser är författarnas egna.

Stockholm i december 2023



Torbjörn Becker



Torgny Holmgren

Sammanfattning

Det svenska biståndet ska bidra till att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Att redovisa vilka resultat Sveriges internationella bistånd uppnått är viktigt. Dels tilldelas det internationella biståndet betydande skattemedel, dels står mycket på spel i genomförandet då verksamheten förväntas bidra just till bättre levnadsvillkor för de människor runt om i världen som lever i fattigdom och förtryck. Vad regeringen och dess myndigheter lyckas uppnå spelar stor roll.

Den här rapporten handlar om regeringens resultatredovisning av det svenska biståndet till riksdagen. Utrikesutskottet har återkommande, under många års tid, pekat på behovet av en förbättrad resultatredovisning för Sveriges internationella bistånd. Det är startpunkten i den här rapporten, som diskuterar hur en bra resultatredovisning skulle kunna se ut. Arbetet med rapporten har utgått från tre frågor, för att utforska förutsättningarna för en utvecklad resultatredovisning.

1. Vilka krav ställs på regeringens resultatredovisning till riksdagen?

De formella kraven på regeringens resultatredovisning till riksdagen är få. Budgetlagen anger att en resultatredovisning ska lämnas i budgetpropositionen, och att den ska vara utformad utifrån verksamheten. Det ger regeringen stora möjligheter att utforma redovisningen på ett bra sätt.

Det finns ett omfattande arbete, både praktiskt och akademiskt, kring mål- och resultatstyrning samt resultatredovisning, både i Sverige och internationellt. Ambitionen i den här rapporten är inte att återuppfinna hjulet, utan att bygga vidare på de lärdomar som redan dragits. I statlig verksamhet har Ekonomistyrningsverket (ESV) under många års tid utvecklat metoder för hur statlig verksamhet ska kunna redovisa resultat, även när målen är visionära och handlar om övergripande samhällsförändring.

I rapporten redogörs för delar av det arbete som redan gjorts. Slutsatsen är att en väl utarbetad redovisning för Sveriges internationella bistånd måste:

- *Utgå från användarnas behov.* En redovisning är inte bättre än det värde de tänkta användarna sätter vid den, och den faktiska användningen. Regeringens resultatredovisning är främst riktad till riksdagen, där den ska användas inom ramen för budgetprocessen men också bredare för lärande, styrning och ansvarsutkrävande.
- *Redovisa effekter, inte prestationer.* De mål som är formulerade för Sveriges internationella bistånd handlar främst om effekter, det vill säga bredare förändring av olika slag. Det kan handla om demokratisering eller ekonomisk utveckling. Då måste en resultatredovisning vara effektorienterad. Enskilda aktiviteter och prestationer är mindre viktiga i sammanhanget.
- *Vara rättvisande.* En resultatredovisning måste ge en rättvisande bild av verksamheten och dess mål.

Utifrån dessa principer har vi granskat de senaste resultatredovisningarna som regeringen presenterat för riksdagen, i form av budgetproposition och resultatskrivelse om multilateralt bistånd.

2. Hur ser dagens resultatredovisning ut?

Efter en läsning av regeringens resultatredovisning till riksdagen konstaterar vi att den inte når upp till de krav som kan ställas på en bra resultatredovisning. Den utgår inte tydligt från användarnas behov och redovisar i stor utsträckning aktiviteter och prestationer i stället för effekter. Redovisningen kan enligt vår bedömning inte heller karaktäriseras som rättvisande.

Dagens resultatredovisning innehåller inte den information som riksdagen kan antas behöva för att fatta informerade beslut om Sveriges internationella bistånd. Det går från redovisningen inte att utläsa vad regeringen hoppas uppnå med verksamheten, hur

utvecklingen ser ut i relation till målen eller hur verksamheten är organiserad.

De effekter som man får anta att regeringen vill att biståndet ska leda till redovisas inte. I stället fylls redovisningen av hundratals exempel på enskilda aktiviteter eller prestationer, vilket inte hjälper läsaren att förstå om Sveriges bistånd haft något resultat i förhållande till målen.

Resultatredovisningen kan inte sägas vara rättvisande. Bedömningen utgår från ESV:s kriterier för en rättvisande resultatredovisning. Här brister redovisningen vad gäller samtliga kriterier: relevans tillförlitlighet, jämförbarhet, begriplighet och transparens.

3. Hur redovisas resultat i andra länder och politikområden?

I rapporten analyseras fyra andra resultatredovisningar. Det är redovisningar av internationellt bistånd från Finland och Norge och en resultatredovisning från ett annat politikområde, miljö och klimat. Dessutom analyseras en redovisning av Sveriges internationella bistånd från 2001.

Läsningen av andra resultatredovisningar visar att det går att närma sig uppgiften på många olika sätt. Från samtliga går det att dra lärdomar, både av vad som fungerar och vad som är mindre bra.

För en bättre resultatredovisning av Sveriges internationella bistånd

En resultatredovisning måste uppfylla sitt syfte. Den ska fungera för lärande, styrning och ansvarsutkrävande. Den övergripande slutsatsen i den här rapporten är att en bra resultatredovisning för Sveriges internationella bistånd är fullt möjlig. Ett antal ytterligare slutsatser görs, och hur en resultatredovisning skulle kunna utvecklas diskuteras.

Frågor om mål, resultat och resultatredovisning en integrerad del i styrning av statlig verksamhet. I bästa fall är resultatredovisningen en integrerad del i ett lärande arbetssätt där mål, styrning, uppföljning och utvärdering hänger samman. En utveckling av en resultatredovisning handlar om vägval och avvägningar, där alla val

för med sig någon typ av begränsning. Förändringar får också stor betydelse för styrning och genomförande av den verksamhet som ska redovisas. Vi hoppas att den här rapporten kan bidra som startskott till ett mer omfattande arbete, kanske genom tillsättandet av en statlig utredning, för att utveckla en samlad, användarcentrerad och tillförlitlig resultatredovisning för Sveriges internationella bistånd. Vi ser resultatredovisningen som en helhet, där den årliga budgetpropositionen och andra separata skrivelser, exempelvis en samlad resultatredovisning per mandatperiod, kan komplettera varandra.

De resultat som efterfrågas är normalt sett också de som förvaltningen strävar efter att nå. Under åren finns många exempel på när mål- och resultatstyrning lett fel. Inte sällan har ambitioner att kunna visa ”tydliga” resultat lett till oavsiktliga effekter och medfört en betydande administrativ börda, exempelvis genom ett fokus på redovisning av verksamheters aktiviteter och prestationer utan att det ökat kunskapen om verksamhetens resultat på effektnivå.

I vilken mån kan en verksamhet styras, eller ansvar utkrävas, utan en god förståelse för verksamheten, hur förändring är tänkt att åstadkommas och i vilken grad verksamheten uppnått resultat? Vi menar att vikten av lärande bör lyftas, att det är helt grundläggande och borde ligga till grund för såväl resultatredovisning som styrning och genomförandet i stort.

Eftersom biståndets mål framför allt siktar in sig på effekter måste också en utvecklad resultatredovisning vara effektorienterad. Utgångspunkten är då en mer eller mindre utvecklad hypotes, eller förändringsteori, som används för att förstå, motivera och förklara vad regeringen prioriterar – och varför det ska bidra till förändring. Över tid kan regeringen och dess förvaltning, om den arbetar lärande, samla kunskap kring vad som fungerar. Med hjälp av evidens från uppföljning, utvärdering och forskning kan verksamhetens faktiska effekter också beläggas över tid. Styrning mot en verksamhet som fungerar, liksom ett ansvarsutkrävande, måste utgå från en ständigt uppdaterad kunskap om dess genomförande och resultat.

1 Introduktion

Frågan om resultat är viktig i alla typer av organisationer och i all verksamhet. Strävan efter uppfyllandet av mål kräver energi och resurser, och att veta i vilken grad verksamheten uppfyllt sina mål är centralt. Kunskap om resultat motiverar verksamheten och möjliggör informerade beslut om fördelningen av ändliga resurser. Det är också grunden för såväl lärande om och förbättring av verksamheten som ansvarsutkrävande. Mål kan formuleras på många olika sätt, och vissa mål är mer utmanade att följa upp än andra. Resultat och måloppfyllelse måste alltjämt följas upp, även för mer långsiktiga, visionära mål som syftar till omfattande samhällsförändring.

Resultatredovisning spelar en central roll i hur riksdag och regering styr den svenska staten, som en del av en så kallad mål- och resultatstyrning. Mål- och resultatstyrningen syftar inte till att detaljstyra vad som görs i alla led, utan till att låta statliga aktörer själva bestämma hur de bäst går till väga för att nå uppsatta mål. Riksdagen beslutar, normalt utifrån förslag från regeringen, om långsiktiga och ofta visionära mål för de olika politikområdena. Regeringen formulerar sedan mål för förvaltningen, som beskriver hur det riksdagsbundna målet ska nås. Måloppfyllelsen följs sedan upp, främst via resultatredovisningar, av myndigheter och av regeringen.

Att resultatredovisningen håller hög kvalitet är helt centralt för att riksdagen och den bredare allmänheten ska kunna förstå vad som gjorts, i vilken grad uppsatta mål uppnåtts, och om förändringar i verksamheten behöver göras.

Att förstå resultatet av statens verksamhet är också en fundamental del av demokratin. Om inte riksdagen och medborgarna får information om hur statens budget använts, och med vilket resultat, undergrävs det medborgerliga ansvarsutkrävandet.

I den här rapporten tar vi oss an regeringens resultatredovisning för Sveriges internationella bistånd. Vad ger redovisningen för bild av biståndets resultat? Och finns det behov av och möjligheter att utveckla den till det bättre?

Rapportens syfte och upplägg

Syftet med den här rapporten är att komma närmare en förståelse för hur en bra redovisning av det svenska biståndet skulle kunna se ut. Viktiga utgångspunkter är att resultatredovisning präglas av en rad utmaningar samt att det inte finns *en* utformning av redovisningen som lätt kan identifieras som ”den bästa”. En annan utgångspunkt är att väldigt mycket redan sagts och gjorts på området, bland annat av Ekonomistyrningsverket (ESV), Statskontoret och Riksrevisionen. Vi har inte försökt ”återuppfinna hjulet”, utan istället haft ambitionen att utgå ifrån existerande kunskap för att närma oss syftet.

Rapporten fokuserar på regeringens resultatredovisning till riksdagen. Regeringen har det samlade ansvaret för genomförande och redovisning av Sveriges internationella bistånd. Den redovisning som regeringen lämnar blir därmed den viktigaste samlade återrapporteringen av vad det svenska biståndet åstadkommit.

Rapporten utgår ifrån tre huvudsakliga frågeställningar:

1. Vilka krav ställs på regeringens resultatredovisning till riksdagen?

Som framgår nedan (kapitel 3) så ställs få formella krav på regeringens resultatredovisning. Samtidigt pågår sedan många år ett omfattande arbete för att utveckla den statliga resultatredovisningen (kapitel 2). Utifrån de formella krav som ställs, de förväntningar som finns på resultatredovisning baserat på det arbete som gjorts, och de behov som uttryckts av Utrikesutskottet och andra aktörer, så framträder en bild av vad en användbar resultatredovisning bör

innehålla. Denna fråga har väglett oss i vår utforskning av hur en bra redovisning skulle kunna utformas.

Utifrån slutsatserna i kapitel 2 och 3 utvecklar vi ett analysramverk för bedömning av resultatredovisningar, bestående av fyra frågor som en resultatredovisning för biståndet bör besvara. Detta ramverk presenteras i det avslutande avsnittet i kapitel 3.

2. Hur ser dagens resultatredovisning ut?

En ambition om att bidra till en bra resultatredovisning måste förstås utgå från hur den nuvarande resultatredovisningen är utformad och vad den förmedlar. Vi har därför, utifrån vårt analysramverk, läst och bedömt de två primära redovisningarna som regeringen lämnat till riksdagen de senaste åren (kapitel 4). Detta har givit oss en bild av de utmaningar redovisningar präglas av och de utvecklingsområden som finns.

3. Hur redovisas resultat i andra länder och politikområden?

I Sverige och runt om i världen har mycket tid och resurser lagts på de frågor som diskuteras i den här rapporten. I stället för att börja från noll bör man lära av andra resultatredovisningar. I kapitel 5 presenteras en analys av ett urval av redovisningar, med användande av ramverket i kapitel 3. Denna analys är inte systematisk eller omfattande utan baseras på ett antal utblickar till andra länder och politikområden. Utblickarna inkluderar resultatredovisningen av ett annat svenskt politikområde (klimat, miljö och natur), resultatredovisningar av internationellt bistånd i Finland och Norge och ett historiskt exempel på hur tidigare svenska regeringar tagit sig an uppgiften (resultatredovisningen av biståndet år 2001). Målsättningen med läsningen är att lära av hur andra tagit sig an utmaningen att resultatredovisa internationellt bistånd eller andra verksamheter.

Rapporten avslutas i kapitel 6 med en diskussion om hur en effektorienterad, användarcentrerad och rättvisande resultatredovisning för Sveriges internationella bistånd skulle kunna utvecklas.

Rapportens frågeställningar har i huvudsak besvarats genom dokumentstudier som inkluderar relevanta ESV-publikationer på området, Utrikesutskottets betänkanden samt de resultatredovisningar från olika länder och politikområden som nämns ovan. Som komplement till dokumentstudierna har samtal förts med representanter från Finansdepartementet, Finansutskottets kansli, Utrikesdepartementet, Utrikesutskottets kansli, Riksrevisionen och Riksdagens Utvärderings- och forskningssekretariat för att fördjupa förståelsen för olika intressenters förväntningar och behov kopplade till resultatredovisningen.

Utgångspunkter och avgränsningar

Det är värt att notera några utgångspunkter för vår analys. I och med att redovisningen av resultat görs i förhållande till uppsatta mål så landar en diskussion om resultat lätt i en analys av just målen, och hur de formulerats. Vi är försiktiga med rekommendationer och förslag, eftersom förändringar av resultatredovisningar snabbt kan få oavsedda följder i styrningen av ett stort utgiftsområde. Vår utgångspunkt är att riksdag och regering ska sätta mål för vad politiken ska uppnå, inte vad som går att enkelt redovisa på ett rättvisande sätt. Sedan är det upp till ansvariga aktörer att visa hur de arbetat för att nå målen, inte det omvända.

En annan viktig utgångspunkt är att arbetet med att följa upp och rapportera in underlag för en resultatredovisning måste vara rimligt. Här finns många lärdomar från de senaste åren, från verksamheter där uppföljning och rapportering blivit en administrativ börda istället för en meningsfull del av verksamheten. Det vill vi inte bidra till.

Avslutningsvis är det värt att notera att vi utgår från det arbete som finns inom den svenska förvaltningen på det här området. ESV har producerat mängder med material om resultat och resultatredovisningar. Vi anser inte att biståndet är unikt, utan att en stor del av den existerande kunskapen är applicerbar även här. Det

finns en poäng att använda samma utgångspunkter i biståndet som inom andra svenska politikområden, eftersom syfte och övergripande principer är desamma. Det låter oss dra på den omfattande kunskap om mål- och resultatstyrning som redan finns.

Vi avgränsar oss till regeringens resultatredovisning till riksdagen. Det finns så klart även annan redovisning av det svenska biståndet, främst Sidas årsredovisning.¹

¹ Sidas årsredovisning är det huvudsakliga underlaget för regeringens resultatredovisning, varför dess innehåll och kvalitet är av stor betydelse även i detta sammanhang (se Box 1 i kapitel 4).

2 Vad är resultat och resultatredovisning?

Innan vi i nästa kapitel beskriver vilka krav som ställs på regeringens resultatredovisning behöver vi först gå igenom grundläggande begrepp. Detta handlar främst om hur begreppet ”resultat” bör förstås, eftersom det är grundläggande för resultatredovisning (och målstyrning). Då förståelsen för resultat bygger på hur mål formuleras, redogör vi kortfattat också för olika typer av mål.

Vi ska också i detta kapitel diskutera olika typer av, och principer för, resultatredovisning. Vår genomgång är kort och översiktlig, och för den läsare som vill förkovra sig i ämnet rekommenderas ESV:s rapport Ekonomisk styrning i staten (ESV 2021) som en bra startpunkt. I den rapporten beskrivs den statliga resultatredovisningens framväxt mer i detalj.

Utifrån det här kapitlet kommer vi sedan argumentera för att en resultatredovisning för Sveriges internationella bistånd bör vara vad ESV kallar ”effektorienterad”, samt att vi också bör ställa krav på att redovisningen tydligt tar sin utgångspunkt i de huvudsakliga användarnas behov.

Kapitlet inleds dock med en kort genomgång av delar av den kritiska forskningen kring mål- och resultatstyrning. Detta eftersom en betydande mängd lärdomar dragits från tidigare arbete med mål- och resultatstyrning.

Tidigare slutsatser om mål- och resultatstyrning

Innan vi går in på redogörelsen för mål- och resultatstyrningen och grundläggande principer för en bra resultatredovisning så är det värt att ta upp några viktiga kritiska slutsatser som dragits om mål- och

resultatstyrning inom organisations- och styrningsforskningen. Avsnittet syftar inte till att ge en fullödig beskrivning av forskningsläget, utan tar upp några av litteraturens centrala teman och argument, av relevans för denna rapport.

En naturlig startpunkt i en tillbakablick är de reformer av den offentliga sektorns styrning och organisering som skedde under 1990-talet. Inom ramen för det som kallas New Public Management (NPM) eftersträvades ökad effektivitet i offentlig sektor genom att inspireras av styrningsmetoder från privat sektor, med fokus på mätbarhet, kontroll och optimering.

Susanna Alexius har i en forskningssammanställning om styrningens utveckling visat att NPM kritiserats alltmer de senaste åren, både i Sverige och internationellt.² Styrningsformen anses ha bidragit till en förskjutning från långsiktighet och ett fokus på allmänna nyttor till en kortsiktig, finansiellt orienterad resultatkultur.³ Kritiken har inte minst gällt dess tillämpning i verksamheter med komplexa uppdrag, som det internationella biståndet är ett exempel på, där lockelsen att formulera ett stort antal mål för att spegla komplexiteten varit stor.⁴ Detta resulterar istället, enligt detaljeringsparadoxen, i en svagare styrning:

För varje nytt mål som läggs till fragmenteras uppmärksamhet och resurser och får verksamheten väldigt många mål blir möjligheterna i praktiken mycket stora att tolka in i stort sett allt man vill företa sig i något av de många angelägna målen.⁵

² Susanna Alexius, *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat - en forskningsöversikt* (Trafikanalys, 2017).

³ Alexius, *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat*, 7.

⁴ Ibid; se även Ingemar Mundebo, *Hur styrs staten? Resultat av resultatstyrning* (Stockholms universitet, 2008).

⁵ Alexius, *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat*, 21.

Daniel Tarschys har vidare pekat på svårigheterna i att koppla abstrakta politiska mål till konkreta nedbrutna mål för verksamheten.⁶ Utmaningar uppstår även vid uttolkningen av målen, inte minst i relationen mellan olika mål. Detta kan delvis bero på de motsägelser som ofta finns mellan olika områden och mål, och att det är svårt att slå fast graden av måluppfyllelse av vagt formulerade mål.⁷ Dessa utmaningar kopplade till formuleringen av mål är tydliga inom biståndsområdet.

Vad gäller redovisningen av resultat så pekar Göran Sundström på att utvärderingar och forskning över åren visat på svårigheterna med att tillämpa resultatstyrning, bland annat avseende myndigheters formulering av verksamheters prestationer och av kopplingen mellan prestationer och effekter.⁸ På grund av dessa utmaningar så riskerar trenden mot kvantifierbarhet och mätbarhet av resultat, som Alexius betonar, att leda till att verksamheten riktas in mot aktiviteter med just mätbara resultat på bekostnad av mer svårämbärliga mål och effekter.⁹

En annan risk är att valda utfalls- och resultatindikatorer inte ger en tillförlitlig bild av måluppfyllelsen och att ett överdrivet fokus på målen leder till mindre fokus på metoderna för att uppnå dem.¹⁰ Vad gäller *användningen* av informationen som genereras så pekar både Sundström och Ingemar Mundebo dessutom på att resultatanalyser sällan legat till grund för eller använts vid formuleringen av nya mål.¹¹

⁶ Daniel Tarschys, "Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat," i *Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium*, red. Marja Lemne (Statskontorets småskrifter Nr 1, 2017), 20.

⁷ Tarschys, "Mål utan mening?" 20.

⁸ Göran Sundström, "Strategisk styrning bortom NPM," *Statsvetenskaplig tidskrift* 118, No. 1 (2016): 151.

⁹ Alexius, *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat* 9.

¹⁰ Alexius, *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat*, 9.

¹¹ Sundström, "Strategisk styrning bortom NPM," 151; Mundebo, *Hur styrs staten?* 185.

NPM-reformerna avspeglas tydligt i biståndspolitikerna där olika ”resultatinitiativ” introducerats för att systematisera resultat och resultatredovisning och, i förlängningen, motivera verksamheten. Janet Vähämäki, som studerat detta, visar att de olika resultatinitiativen varit kortlivade och inte uppfyllt sina syften.¹² Nils Brunsson har beskrivit de ”mekanismer av hopp” som gör att nya reformer baserade på idén om rationella organisationer introduceras gång på gång, trots tidigare misslyckanden kopplade till liknande modeller.¹³ Inom biståndet menar dock Vähämäki att de upprepade initiativen att sätta fokus på resultat fyllt en symbolisk funktion genom att bidra till en intern och extern legitimering av biståndet. På grund av legitimeringsbehovet, och det kontinuerliga hoppet om att hitta bättre former för resultatstyrning, introduceras nya resultatinitiativ gång på gång.¹⁴ Detta trots att den grundläggande logiken bakom mål- och resultatstyrningen – att de resultat i form av måluppfyllelser och kostnader som förvaltningen åstadkommer följs upp och förs tillbaka till politiker som underlag för nästa cykel av resurstilldelning och kopplade mål – bevisligen varit svårtillämpbar.¹⁵

Tillämpningssvårigheter och utmaningar till trots så har mål- och resultatstyrningen, som Mundebo betonar, bidragit till ett konstruktivt inslag av resultattänkande i myndigheternas verksamhet.¹⁶ Litteraturen bidrar dock, utifrån de brister, risker och misslyckanden som observerats, med viktiga lärdomar kopplade till frågan om hur en bra resultatredovisning kan utformas. Framför allt handlar det om att försäkra sig om att resultatredovisningens utformning inte bidrar till ett resurs- och kostnadskrävande mätande av aktiviteter eller prestationer, utan att bidra med relevant

¹² Janet Vähämäki, *The Rise and Fall of ‘Results Initiatives’ in Swedish Development Aid* (EBA, 2018), 17.

¹³ Nils Brunsson, *Mechanisms of Hope: Maintaining the Dream of the Rational Organization* (Malmö: Liber, 2006).

¹⁴ Vähämäki, *The Rise and Fall of ‘Results Initiatives’ in Swedish Development Aid*, 7.

¹⁵ Göran Sundström, *Stat på villavägar: Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv* (Stockholms universitet, 2003), 11–12.

¹⁶ Mundebo, *Hur styrs staten?*, 185.

information om måluppfyllelsen för tilltänkta användare. Det är, som Vähämäki betonar, centralt att inte stapla modeller och krav på varandra, och att veta vilken resultatinformation som efterfrågas av användare och som behövs för lärande, beslutsfattande och ansvarsutkrävande. Det bör skapas incitament för meningsfulla resultat i relation till viktiga målsättningar i stället för lättredovisade sådana.¹⁷

Olika typer av mål

Centralt för frågan hur resultat i förhållande till mål kan och bör följas upp är vilken typ av mål som formulerats för verksamheten. ESV skiljer mellan tre olika typer av övergripande mål: nåbara eller ”smarta” mål, visionära mål och inriktningsmål. Mål inom dessa tre kategorier kan vidare knytas till två ytterligare målkategorier, *delmål* som lyfter ut aspekter i sammansatta mål och *etappmål* som preciserar mål för specifika avstämningstillfällen för mer långsiktiga mål.

”Smarta” mål ska vara Specifika, Mätbara, Acceperade, Realistiska och Tidsatta och formulera en nåbar kvantitativ målsättning för ett specifikt tillfälle. Smarta mål ställer höga krav på tillgänglig statistik och mätbarhet och målen för statlig verksamhet är oftare formulerade som visionära mål eller inriktningsmål. Visionära mål beskriver ett tillstånd som verksamheten strävar mot och ska närmas snarare än uppfyllas. Inriktningsmål anger i stället om något ska förbättras, öka eller minska, utan att specificera det önskade tillståndet, och kan matchas snarare än uppnås. Målen för biståndet är i huvudsak formulerade som visionära mål eller inriktningsmål. Detta är, som vi kommer diskutera nedan, inget problem. Men det påverkar förutsättningarna för hur man bör närma sig en väl utformad resultatredovisning.

¹⁷ Vähämäki, *The Rise and Fall of 'Results Initiatives' in Swedish Development Aid*.

Resultat i relation till mål

Vad avses då med begreppet ”resultat”? Det kan framstå som givet att det handlar om vad en viss verksamhet åstadkommit. Men begreppet rymmer olika betydelser. Resultat behöver förstås i förhållande till de mål – nåbara, visionära eller inriktningsmål – som formulerats. De kan sedan följas upp i olika led i relation till en övergripande så kallad verksamhetslogik. En verksamhetslogik beskriver hur en verksamhet är tänkt att nå sina mål. Den innehåller normalt följande komponenter:

1. Vad man gör, *aktiviteter*
2. Vad man åstadkommer, *prestationer*
3. *Effekterna*, avsiktliga eller oavsiktliga, av det man gör
4. Det som händer i relation till målet, *utfallet*¹⁸

Enkelt sammanfattat är resultaten det verksamheten åstadkommit (prestationerna) och det den bidragit till (effekterna). ESV sammanfattar det så här:

Det egentliga resultatet av statlig verksamhet är de prestationer (till exempel handlagda ärenden) som myndigheten producerar och de effekter (till exempel förändrade beteenden i samhället) som myndighetens prestationer eller processer i verksamheten bidrar till.¹⁹

Det första steget i verksamhetslogiken är alltså det som faktiskt görs, verksamheten, som ofta rymmer ett antal *aktiviteter*. Resurser och

¹⁸ Det finns flera olika namn på olika nivåer, och modeller för hur de hänger ihop. Man talar till exempel om resultatkedjor eller verksamhetslogik för att beskriva hur man tänker sig att olika typer av resultat hänger ihop. I Sverige är det ESV som ansvarar för metodfrågor och de har en hel rad publikationer på området. Inom biståndet är det framför allt OECD DAC som håller i metodpennan, och deras engelska begrepp används ofta inom även det svenska biståndet. Se till exempel ESV Forum, ”Verksamhetslogik”, för en introduktion.

¹⁹ Ekonomisk styrning i staten, ESV 2021:19, sidan 37.

aktiviteter är förutsättningar för prestationer och effekter. Ofta fylls resultatredovisningar av beskrivningar av vad verksamheten gjort, av olika processer och aktiviteter som genomförts. Även om aktiviteter och processer kan redovisas i en resultatredovisning, och kan ses som resultaten av den styrning och de resurser som avsatts till verksamheten, så utgör inte denna kategori verksamhetens resultat i relation till de övergripande målen.

Inom biståndet finns ett antal statliga organisationer, vars verksamheter kan ses som ett resultat av regeringens styrning. Det kan alltså vara relevant att redogöra för verksamheten i sig för att besvara frågan om den lyckats genomföra den verksamhet som uppdraget beskrivit, på ett adekvat sätt. Vi återkommer till detta nedan. Resultat av statlig verksamhet avser dock de senare leden i verksamhetslogiken, dvs. prestationer och effekter.

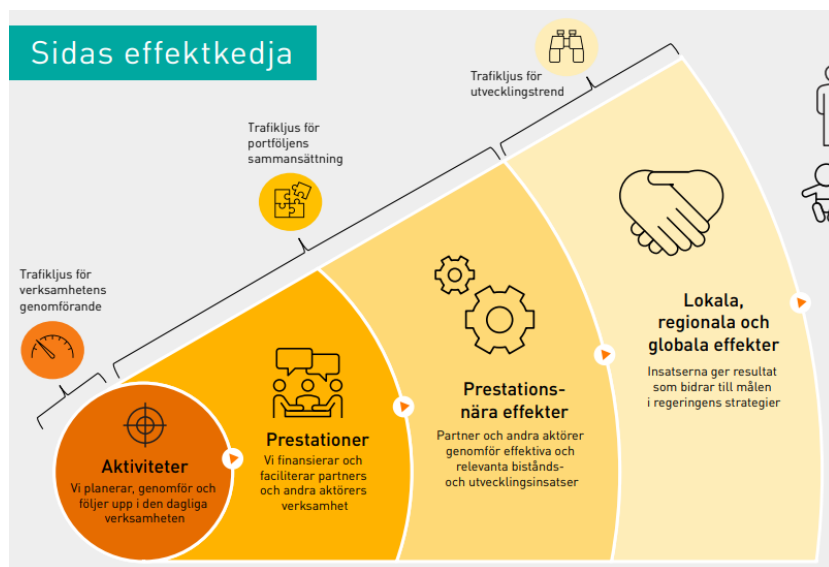
Aktiviteterna som utförs som en del av den statliga verksamheten leder till *prestationer*. Inom biståndet är till exempel projekt som syftar till kapacitetsstärkande av organisationer eller institutioner vanligt förekommande. En prestation i detta sammanhang blir då en specifik kapacitetsstärkande insats, såsom ett utbildningstillfälle. Ett annat exempel, från hälsoområdet, är en utförd vaccinationskampanj. I båda exemplen är det tydligt att resultaten på denna nivå i sig inte svarar mot de övergripande mål som formulerats för biståndet (till exempel inkluderande ekonomisk utveckling eller förbättrad hälsa).

Resultat kan också redovisas med fokus på verksamhetens *effekt*. Verksamhetens prestationer förväntas ha en omedelbar effekt som, i sin tur, kan leda till effekter i ytterligare led där syftet i slutändan är att påverka det övergripande effektmålet. Om målet till exempel är en stärkt hälsa i ett partnerland kan kanske en genomförd vaccinationskampanj (en prestation) kopplas till en ökad andel vaccinerade i samhället (direkt effekt), som i sin tur kan leda till färre sjukdomsfall (vidare effekt) och en förbättrad hälsa på samhällsnivå (effektmål).

Tydligt är dock att ett effektmål som förbättrad hälsa (ett utfall) inte endast påverkas av vaccinationsgraden. I stället handlar det oftast om en verksamhet som bedrivs i en kontext där även en mängd andra faktorer har en påverkan på måluppfyllelsen. Inte sällan blandas utfallet i relation till målet och insatsens effekt ihop, eftersom det är svårt att isolera effekter av en viss verksamhet på större, till exempel samhällsreliga, förändringar. För att dra slutsatser om verksamhetens effekt krävs en analys av dess bidrag till måluppfyllelsen givet andra påverkande faktorer.

I figur 1 återfinns Sidas beskrivning av den här resultatlogiken. De använder en något annorlunda vokabulär, men kärnan är densamma. Figuren sätter också fingret på en punkt som är viktig att understryka när det gäller det internationella biståndet (men som också gäller flera andra statliga verksamheter): Den statliga insatsen slutar normalt sett vid utbetalningen av medel till externa aktörer. Sidas prestationer består i finansieringen av partner.

Figur 1 – Sidas effektkedja



Källa: Sidas årsredovisning 2022

Det är mycket vanligt att Sidas partner i sin tur finansierar andra aktörer. Inte sällan sker detta i flera led, och med en mängd medfinansierare i de olika leden. Så de två första stegen i Sidas figur (aktiviteter och prestationer) sker i många led, innan de finansiella medlen omsätts till verksamhet i ett slutgiltigt led. Oberoende av vems eller vilka resultat som står i fokus så är det tydligt att regeringens resultatredovisning till riksdagen bör avse resultaten i relation till de riksdagsbundna målen.

Resultatredovisning för effektmål

Som läsaren förstår av diskussionen om olika typer av resultat så påverkas frågan om hur en resultatredovisning ska utformas starkt av vilken typ av resultat som efterfrågas.

En redovisning på prestationsnivå handlar främst om vad man själv åstadkommit, och kvaliteten i genomförandet. ESV tar högre utbildning som exempel när de ska beskriva en verksamhet med en *prestationsorienterad redovisning*. Finansieringen av verksamheten är direkt kopplad till antalet studenter och avklarade poäng. En resultatredovisning fokuserar därmed på levererad utbildning, uppnådda resultat i termer av studenter och avklarade poäng. En extern part, Universitetskanslersämbetet, står för kvalitetsgranskning av den genomförda verksamheten.

Det mål som riksdagen formulerat för Sveriges internationella bistånd, *att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck*, handlar inte om prestationer utan om effekter.²⁰ Regeringens mål för området är också i högsta grad effektmål, där det i huvudsak är långsiktiga samhällsförändringar

²⁰ Prop. 2013/14:1 UO 7, bet. 2013/14:UU2.

som eftersträvas.²¹ Detta är i sig inte på något sätt unikt för biståndet, utan vanligt förekommande i statlig verksamhet.

Hur långsiktiga effektmål ska kunna resultatredovisas har varit föremål för mycket utredning, för att inte tala om praktiska försök. På 1990-talet ställdes krav på att myndigheter årligen skulle redovisa inte bara prestationer utan också ”mätbara effekter” av sin verksamhet. Det visade sig svårt.²² Vi kan identifiera två huvudsakliga utmaningar.

För det första är effektmål, som i fallet med biståndets visionära mål, oftast långsiktiga. Inte sällan handlar det om mål som avser förändringar som endast kan observeras över en längre tid, ibland flera decennier, och som i vissa fall är ouppnåeliga. Att redovisa förändring på årsbasis är därför utmanande.²³

För det andra är det sällan praktiskt möjligt att enkelt *isolera* effekten av de statliga prestationerna. Förändringen i relation till målet, utfallet, påverkas oftast av många olika saker utöver den statliga verksamheten. Att exakt slå fast det statliga *bidraget* (en mätbar effekt) av en viss verksamhet blir därmed svårt, ibland omöjligt givet tillgängliga resurser. Ta, som ett exempel, målet för den svenska kriminalpolitiken, att minska brottsligheten och att öka människors trygghet.²⁴ Tydligt är att många olika omständigheter i samhället kommer att påverka brottsligheten, för att inte tala om den upplevda tryggheten, över tid. Att isolera olika statliga verksamheters och insatsers bidrag på årsbasis är inget som enkelt låter sig göras. Däremot är effekten av olika insatser något som ständigt diskuteras och debatteras.

²¹ Regeringen, Bistånd för en ny era: Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt, Bilaga till II:1 A vid regeringssammanträde den 14 december 2023. Se också bilagan ”Mål för det svenska biståndet”.

²² ESV, *Ekonomisk styrning i staten*, (ESV, 2021:19), 47.

²³ ESV, *Ekonomisk styrning i staten*, (ESV, 2021:19), 48.

²⁴ Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet (prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:JuU1, rskr. 1997/98:87).

Men utmaningarna med att analysera långsiktig förändring och att isolera den statliga verksamhetens bidrag betyder inte att det är omöjligt att utforma en användbar och rättvisande resultatredovisning, även inom ramen för en ettårig budgetcykel.²⁵ Fokus för resultatredovisningen blir istället att redovisa utfallet i relation till målet, och att sedan närma sig frågan om effekter genom redovisning av bedömningar av verksamhetens kvalitet och relevans och/eller förväntade orsakssamband i relation till måluppfyllelse. ESV beskriver en sådan *effektorienterad resultatredovisning*:

En effektorienterad redovisning omfattar mer än effektmätning. Den kan handla om den förändring i samhället som ett effektmål avser. Har utvecklingen närmat sig effektmålet? Svaret på den frågan kräver inget mått på effekten. Det kräver bara att data om utfallet samlas in och sammanställs. En effektorienterad redovisning kan även beröra kvaliteten i de processer som antas bidra till den önskade förändringen. Är processerna ändamålsenliga i förhållande till effektmålet? Den frågan kan emellertid bli mer komplicerad att besvara än frågan om måluppfyllelse. Den kan bland annat kräva en empirisk analys av orsakssambanden, inklusive effektmått.²⁶

Två centrala delar av en effektorienterad resultatredovisning blir därmed att redovisa måluppfyllelsen (utfallet) och effektanalyser i relation till den statliga verksamheten.

Att redovisa utfall i relation till effektmål handlar i grunden om att mäta och beskriva en ofta komplex samhällsförändring. Det kan göras på fler sätt, men en grundbult är användningen av olika typer av utfallsindikatorer. Det är självklart en utmaning att hitta

²⁵ ESV, *Ekonomisk styrning i staten*, (ESV, 2021:19), 50–51.

²⁶ ESV, *Ekonomisk styrning i staten*, (ESV, 2021:19), 50.

indikatorer som är tillräckligt rättvisande. ESV har i en genomgång av indikatorer som regeringen använder i resultatredovisningen till riksdagen konstaterat att "[f]örhållandet mellan indikatorer och mål är nästan alltid problematiskt. Indikatorer behövs för att följa upp mål men ett mål avser ofta fler aspekter än vad indikatorerna har förmåga att fånga.²⁷ Det blir därmed viktigt att resultatredovisningen utgår från väl valda indikatorer eller bedömningsgrunder och även innehåller analyserande delar, där utvecklingen som beskrivs i relation till valda indikatorer nyanseras och kommenteras.²⁸

När det sedan kommer till effektanalyser pekar ESV på att de kan vara såväl hypotetiska som faktiska. Hypotetiska effektanalyser handlar om att redovisa hur orsakssamband förväntas se ut. Det handlar om att beskriva hur den statliga verksamheten är tänkt att bidra till målet, i stil med den effektkedja som Sida använder (se figur 1). Det finns betydande metodutveckling och vägledning på området. Inom svenskt och internationellt bistånd används ofta begreppet förändringsteori för att beskriva den här typen av hypotetiska effektanalyser.²⁹

Över tid kan regeringen sedan närma sig faktiska effektanalyser, med hjälp av forskning och utvärdering av verksamheten. Här spelar analysmyndigheterna en viktig roll, genom att över tid bidra med effektanalyser inom sina respektive politikområden.³⁰

Exakt hur en effektorienterad redovisning ska utformas beror på verksamheten och användarnas behov (mer om detta i nästa avsnitt). Men grundläggande komponenter är:

²⁷ ESV, Resultatuppföljning av statens budget 2017 (ESV 2017:46), 17.

²⁸ Finansdepartementet, Resultatanalyser – ett stöd i regeringens uppföljning och styrning, 2014.

²⁹ För en introduktion på området rekommenderas EBAs antologi om förändringsteorier, Att förändra världen, en antologi om förändringsteorier i biståndet, EBA 2022:3.

³⁰ SOU 2018:79.

1. En redogörelse för mål och måluppfyllelse (utfall i relation till målen).
2. En effektanalys, hypotetisk eller faktisk, som beskriver den statliga verksamhetens bidrag till utfallet.
3. En verksamhetsredovisning och -analys, för att avgöra om ”prestationer, processer, regler och finansiella medel som ska bidra till målet behöver ändras”.³¹

Användarnas behov som utgångspunkt

Vi har ovan visat att det finns olika typer av resultatredovisning, beroende på verksamhet och mål. Men det är också viktigt att, oavsett verksamhet, utgå från en mottagares faktiska behov. Det kommer alltid att finnas val att göra i utformningen av en redovisning. Vad som ska inkluderas, hur det ska presenteras, osv. Regeringens resultatredovisning ska uppfylla flera syften. Den är dels inom ramen för budgetprocessen en viktig komponent i riksdagens mål- och resultatstyrning av svensk förvaltning, dels uppfyller den ett bredare syfte. Regeringens resultatredovisning, för biståndet likväl som för andra politikområden, är en viktig del av det demokratiska systemet. Redovisning, offentlighetsprincipen och publiceringen av öppna data är alla viktiga delar i en transparent statlig verksamhet, och en grund för demokratiskt ansvarsutkrävande. Dessa är också viktiga utgångspunkter när vi diskuterar hur en bra redovisning av biståndet kan utformas.

EBA har låtit studera arbetet med att genom öppna data bidra till transparens inom det svenska biståndet. I en kommande rapport framför författarna, Pontus Hedlin och Cristoffer Lokatt, att:

...transparens handlar om att informera omvärlden om våra motiv, mål, vidtagna åtgärder, spenderade resurser och vad vi har uppnått så att

³¹ ESV, *Ekonomisk styrning i staten*, (ESV, 2021:19), 52.

våra handlingar och prestationer kan urskiljas och utvärderas av externa parter.³²

Rapportförfattarna redogör vidare för hur det under flera hundra år utvecklats metoder och principer för redovisning, främst inom finansiell redovisning. De lyfter hur standardiserade redovisningsmodeller utvecklats för att hjälpa alla inblandade, både att redovisa och att tolka informationen. Ambitionen är att redovisningen ska ge en rimlig helhetsbild, där det finns minimalt utrymme för ”strategiskt offentliggörande” som syftar till att skydda en organisations legitimitet.³³

Men de betonar att det inte räcker att tillhandahålla information på ett strukturerat sätt, utifrån specifika villkor eller modeller. Informationen, och dess presentation, måste utgå från vad den i förlängningen är tänkt att användas till – och av vem. Att redovisningen är relevant visar sig till syvende och sist om den blir en del av en pågående dialog mellan avsändaren och mottagaren, där mottagaren agerar på den information som redovisas. Hedlin och Lokatt konstaterar att:

Huvudtestet för relevans är ofta om den information som är avsedd att skapa transparens för användarna överhuvudtaget används. Om den tillhandahållna informationen inte beaktas av användarna har den uppenbarligen liten eller ingen relevans för dem. Det betyder dock inte nödvändigtvis att den är helt meningslös, eftersom det är mycket möjligt att själva handlingen att förbinda sig till transparens påverkar den informationsgivande organisationen även i frånvaro av användardialog.³⁴

³² Pontus Hedlin och Cristoffer Lokatt, *Det svenska biståndets transparens*. (EBA, pågående studie).

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

Vidare betonar de att "[f]ör att användarna ska kunna agera på, eller ens överväga, informationen som lämnas för att skapa transparens måste den uppfattas ha kvalitet och vara tillförlitlig".³⁵ Vi kommer att återkomma till frågan om vad en tillförlitlig redovisning är nedan, med en genomgång av ESV:s arbete på området. Men det vi tar med oss här är att en redovisning måste utgå från det tänkta användandet.

Vi fokuserar i denna rapport på riksdagen som den huvudsakliga användaren av regeringens resultatredovisning. Men det potentiella användandet bör ändå förstås ur ett bredare perspektiv. Det finns ett intresse i samhället i stort för vad den statliga verksamheten syftar till att uppnå och i praktiken uppnår. Detta gäller alla politikområden, även Sveriges internationella bistånd. Olika användare av regeringens resultatredovisning har olika förväntningar på vilka resultat som ska redovisas samt hur. Viktiga användningsområden är givetvis ansvarsutkrävande från medborgare och tänkta mottagare av svenskt bistånd runt om i världen. Men det går också att tänka sig att redovisningen används till exempel för folkbildning, forskning, samordning eller för att motivera politikens genomförande.³⁶

I vår diskussion av regeringens resultatredovisning kommer vi att utgå från riksdagens behov och användning. Vi diskuterar detta närmare i nästa kapitel. Samtidigt kommer vi även att försöka lyfta blicken till andra mottagare och användningsområden.

ESV:s principer: en god vägledning

Resultatredovisning kan alltså göras på flera olika sätt, beroende på verksamhet och de behov som redovisningen ska uppfylla. Det är en grundläggande utgångspunkt att redovisningen ger en *rättvisande bild* av både verksamhet och resultat. Det handlar helt enkelt om att redovisningen, så långt det är möjligt, ger en god beskrivning av den

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid. I den kommande rapporten kommer en mer gedigen genomgång återfinnas.

verklighet den är satt att beskriva. Vi har ovan diskuterat vad regeringens resultatredovisning är tänkt att användas till, och att den kan uppfylla flera syften. Men oavsett användningsområde är det självklart att dessa undergrävs om redovisningen, av någon anledning, inte ger en rättvisande bild av verksamheten.

Vad en rättvisande redovisning egentligen betyder kan diskuteras, och det har så klart redan gjorts. Ett betydande arbete finns på området, och vi kommer här främst att luta oss mot ESV:s principer för en rättvisande resultatredovisning (de är utvecklade för att tillämpas på myndigheters redovisning, så vi justerar lite för vårt ändamål).³⁷ Principerna ger oss flera bra analysverktyg för att bedöma en redovisning. Samtidigt är de just principer, som ändå kräver av oss som bedömare att göra en egen analys och värdering. De fem principerna utgörs av:

- **Relevans – till nytta för riksdag (och andra).** Som vi redan noterat ovan är användarnas behov en central utgångspunkt för utformningen av en redovisning. Vi återkommer till vad riksdagen efterfrågat i nästa kapitel.
- **Tillförlitlighet – fullständig och neutral.** Redovisningen bör inte utelämna eller vinkla väsentlig information. Detta handlar till exempel om att redovisa ett representativt urval av exempel, data eller resultat, att inte bara välja fördelaktiga exempel. Det kan också ställas rimliga krav på noggrannhet och kvalitet för den data och de analyser som presenteras. Detta är också vad riksdagen efterfrågat, där de understrukit faktabaserade resultatredovisningar och tydlighet i regeringens bedömning av måluppfyllelse.
- **Jämförbarhet.** Redovisningen bör möjliggöra jämförelser över tid. Det handlar om att kunna förstå hur den verksamhet och de

³⁷ Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag. Och Principer för att resultatredovisningen ska bli rättvisande – ESV Forum

resultat som redovisas denna gång, förhåller de sig till det som gjorts och åstadkommits tidigare.

- **Begriplighet – översiktlig och pedagogisk.** Resultatredovisningen bör presenteras på ett sätt som gör det möjligt att förstå mål, verksamhet och resultat. Det kan låta som en självklarhet men ställer stora krav när det är en omfattande och fragmenterad verksamhet (som till exempel Sveriges internationella bistånd).
- **Transparens.** Resultatredovisningen bör vara tydlig och transparent, med källor osv., så att läsare självständigt kan värdera innehållet och dess tillförlitlighet.

3 Resultatredovisning till riksdagen

I det här kapitlet går vi igenom varför regeringen ska resultatredovisa till riksdagen, och lyfter fram vad som krävs, förväntas och efterfrågas av redovisningen. Kapitlet inleds med en beskrivning av de formella krav som ställs på resultatredovisningen. Därefter redogör vi för vad redovisningens huvudanvändare efterfrågar vad gäller innehåll och form.

Kapitlet avslutas med vårt analysramverk för bedömning av resultatredovisningen av Sveriges internationella bistånd (och av resultatredovisningen inom andra politikområden och andra länder). Ramverket utgörs av de frågor en rättvisande resultatredovisning för biståndet bör kunna besvara, utifrån de krav, förväntningar och behov kopplade till resultatredovisning som redovisas i detta och föregående kapitel.

Vilka krav ställs?

Det enkla svaret på frågan varför regeringen ska redovisa resultaten av Sveriges internationella bistånd är att det är lagstyrkt. Budgetlagen anger helt enkelt att en resultatredovisning ska utgöra en del i regeringens budgetproposition till riksdagen:

10 kap 3 § Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena.³⁸

De formella kraven specificeras inte vidare. I förarbetena till lagen lyfts tänkta användningsområden fram. Här betonas att en resultatredovisning är en viktig del av en styrprocess för en effektiv och ändamålsenlig statlig verksamhet. Redovisningen ska tvinga

³⁸ Budgetlag (2011:203)

regeringen att tydligt artikulera vad den vill uppnå med en verksamhet när den begär statliga medel. Riksdagen ska ges en möjlighet att följa upp och utvärdera regeringens mål, och hur de bidrar till områdets riksdagsbundna mål.³⁹ Att det i budgetlagen inte ställs krav vad gäller resultatredovisningens utformning beror på att det ska finnas utrymme för regering och riksdag att i dialog utveckla en verksamhetsanpassad redovisning för respektive utgiftsområde.⁴⁰

Det faller sedan på ansvarigt utskott (i vårt fall Utrikesutskottet) att följa upp och behandla regeringens resultatredovisning.⁴¹ Utskottet behandlar alltså redovisningen av biståndet och ansvarar för mål- och resultatdialogen med regeringen på området.

I nästa avsnitt sammanfattas det Utrikesutskottet haft att säga om resultatredovisningen under de senaste åren. Men det finns också sedan en lång tid tillbaka en dialog mellan regering och riksdag om mål- och resultatstyrningen och dess utformning. För över 20 år sedan formulerade riksdagen ett antal önskemål vad gäller resultatstyrningens utveckling, som är fortsatt relevanta (se tabell 1)

Tabell 1. Riksdagens krav år 2000 på resultatstyrningens utveckling

1. Formulera verksamhetsmål som går att följa upp	6. Förtydliga kopplingen mellan uppnådda resultat och budgetförslag
2. Redovisa fler resultat i kvantitativa indikatorer eller nyckeltal	7. Basera resultatanalyser på fakta
3. Redovisa måloppfyllelser som kan bedömas av riksdagen	8. Tydliggör motiv för regeringens bedömning avseende resultatanalys
4. Redovisa resultat och i mindre grad vidtagna åtgärder och utredningar	9. Redovisningens omfång bör vara avvägda i förhållande till resursinsatserna och politiskt intresse
5. Redovisa verksamheter och i mindre grad myndighetsprestationer	10. Dialogen mellan riksdagen och regeringen bör fortsätta

Källa: Bet. 1999/2000:FiU20, s. 192–193.

³⁹ Prop. 2010/11:40 En reformerad budgetlag, sidan 97.

⁴⁰ Konstitutionsutskottets betänkande 2016/17:KU20, sidan 27.

⁴¹ 4 kap. 8 § Regeringsformen.

ESV har analyserat utvecklingen på området sedan dess, och ser ett skifte mot en utvecklad och effektorienterad resultatredovisning. ESV lyfter ett antal händelser som särskilt fångat, eller påverkat, utvecklingen och pekar bland annat på utredningen av en ny budgetlag, från 2010. Där konstaterades att regeringens resultatredovisning inte motsvarade riksdagens förväntningar. Därefter påbörjades ett gemensamt utvecklingsarbete mellan finansutskottets kansli och Finansdepartementet och 2013 organiserades ett seminarium om resultatstyrning av sex olika utskott och Riksbankens jubileumsfond. Redovisningen inom ett flertal utgiftsområden har därefter utvecklats, med en tydlig effektorientering.⁴²

ESV gjorde 2017 en uppföljning av hur indikatorer användes för resultatredovisning i regeringens budgetproposition, utifrån premissen att de vanligen är en viktig del av en effektorienterad redovisning. Tyvärr får vi konstatera att de inte går på djupet med det utgiftsområde vi fokuserar på här. Det konstateras att det internationella biståndet är ”ett av de områden där samband mellan insats och resultat blir svårast att härleda.”⁴³

Hittills har vi bara diskuterat resultatredovisningen i budgetpropositionen. Värt att notera är att det i förarbetena till budgetlagen också finns en diskussion om huruvida regeringens resultatredovisning endast bör ske inom ramen för budgetpropositionen. En kort sammanfattning är att det går utmärkt att också producera andra redovisningar, till exempel i form av resultatskrivelser till riksdagen.⁴⁴ Vi kommer att utgå från att budgetpropositionen måste innehålla en relevant utformad resultatredovisning för just det ändamålet, men att det också går att överväga kompletterande redovisningar. På biståndsområdet finns

⁴² ESV, *Ekonomisk styrning i staten*, ESV 2021:19, sidorna 60–62. Se också Styrtutredningens betänkande, Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, SOU 2007:75, 158–159.

⁴³ Resultatuppföljning av statens budget 2017, ESV 2017:46.

⁴⁴ För en tillbakablick och redogörelse för kravet på resultatredovisning se kapitel 12, SOU 2010:18 En reformerad budgetlag.

det redan en särskild resultatskrivelse, för multilateralt bistånd, som regeringen presenterar för riksdagen vartannat år sedan 2018 (se kapitel 4 nedan).

Så även om de formella kraven på regeringens resultatredovisning är få så finns det en tydlig ambition om att en redovisning ska bidra till en bättre verksamhet. Det finns avsedda användningsområden för redovisningen, att riksdagen ska kunna följa upp verksamheten, eller dess styrning, samt utkräva ansvar.

Utrikesutskottets beredning av redovisningen

Som en del i utskottens uppföljning ingår att behandla den resultatredovisning som regeringen presenterar. Utöver de generella kraven på regeringens resultatredovisning har vi alltså även tittat på Utrikesutskottets beredning av de resultatredovisningar som regeringen lämnat för biståndet. Vi har avgränsat oss till att titta på vad utskottet haft att säga om budgetpropositionerna för år 2015–2023 och för de tre resultatskrivelser för det multilaterala biståndet som regeringen lämnat till riksdagen. Detaljerade kommentarer från vår läsning återfinns i bilaga, och här sammanfattar vi den huvudsakliga återkopplingen från utskottet.

Sammantaget kan konstateras att Utrikesutskottet återkommande, under flera års tid, har pekat på behovet av en förbättrad resultatredovisning. Framför allt har utskottet betonat behovet av:

- En tydligare koppling mellan mål, insatser, uppnådda resultat och regeringens anslagsförslag.
- En tydligare struktur, till exempel med avseende på en redovisning av medel till tematiska områden och en tydligare koppling mellan resultatanalys och politikens inriktning.
- Att lyfta fram såväl bra som dåliga resultat.

- Att resultatindikatorer som används speglar utvecklingen av resultaten, inte omvärldsförändringar eller insatser.
- Att resultatindikatorer redovisas med längre tidsserier.
- Att lyfta fram hanteringen av målkonflikter i biståndet.

Utrikesutskottet påpekar i ett flertal betänkanden att resultatredovisningen förbättrats i jämförelse med tidigare år, och att utskottet på ett övergripande plan delar bedömningen om utvecklingssamarbetets bidrag till det övergripande målet. Men så gott som varje år under perioden lyfter utskottet den fleråriga dialogen som pågått mellan riksdagen och regeringen om utvecklingen av den ekonomiska styrningen och behovet av en förbättrad resultatredovisning inom politikområdet.

Bedömningsramverk – vad ska redovisningen svara på?

I förra kapitlet diskuterade vi vad en rimlig resultatredovisning för internationellt bistånd skulle kunna vara – effektorienterad, användarcentrerad och rättvisande. Och i de föregående avsnitten i detta kapitel har vi visat att det rimmar väl med det Utrikesutskottet efterfrågat. Utifrån detta formulerar vi fyra frågor som en väl utformad resultatredovisning för Sveriges bistånd bör besvara.

Frågorna är utformade utifrån ett tänkt användarperspektiv. Vad behöver resultatredovisningen svara på för att vi ska kunna bedöma verksamheten och dess resultat, i relation till de mål som beslutats? Vi menar att det handlar om frågor som belyser mål, utfall, verksamhet och resultat.

Vi kommer att utgå ifrån dessa fyra frågor i läsningen av dagens redovisning för att förstå vilka utvecklingsmöjligheter som finns (kapitel 4). Vi kommer också att ställa samma frågor till ett antal andra resultatredovisningar, för att få ytterligare perspektiv på hur de kan besvaras (kapitel 5). Syftet där är att utforska hur man tagit sig

an utmaningarna att resultatredovisa bistånd, eller andra politikområden, och vilka lärdomar vi kan dra från det.

Hur tänker regeringen uppnå målet för biståndet?

Vad vill regeringen uppnå, vilka mål har formulerats för biståndet? Är det tydligt hur regeringens mål bidrar till att det riksdagsbundna målet nås? Och hur motiveras budgeteringen på området utifrån målsättningarna?

Riksdagen beslutar, normalt sett på förslag från regeringen, ett eller flera mål för statsbudgetens olika politikområden. Det är dessa så kallade riksdagsbundna mål som politikens genomförande ska bidra till, och som redovisningen till riksdagens ska utgå ifrån. Det riksdagsbundna målet för Sveriges internationella bistånd är, likt målen för många andra politikområden, ett relativt vagt formulerat effektmål. Det betyder att det faller på regeringen att precisera hur det riksdagsbundna målet ska förstås, och hur det ska uppnås. Det görs normalt genom att regeringen formulerar egna mål för politikens inriktning.

Regeringen beslutade under arbetet med denna rapport om en ny övergripande inriktning för biståndet, där ett antal mål för politikområdet formuleras.⁴⁵ Utöver en mer övergripande agenda för biståndet så utgör de tematiska och geografiska strategierna viktiga styrdokument där mål och verksamhet kopplade till specifika områden formuleras.

De mål som regeringen formulerat är fortfarande effektmål, och nästa fråga är hur de ska uppnås. Här är det rimligt att regeringen beskriver hur målen är tänkta att nås, i någon form av

⁴⁵ Se Regeringen, Bistånd för en ny era: Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt, Bilaga till II:1 A vid regeringssammanträde den 14 december 2023. Eftersom detta beslut kom under slutförandet av denna rapport görs ingen analys av vad som däri skrivs. Det kan däremot noteras att regeringen avser ”inleda ett arbete med syfte att förenkla, förbättra och förtydliga regeringens resultatredovisning till riksdagen” (sidan 22).

verksamhetslogik, förändringsteori eller hypotetisk effektanalys. Det blir då både ett motiv för politikens inriktning, för verksamhetens organisering och, inte minst, en första analys av hypotetiska effekter. Denna kan sedan byggas ut med faktiska effektanalyser över tid, för att beskriva verksamhetens resultat.

Hur bedömer regeringen om den nått sina mål?

På vilket sätt avgörs om utvecklingen på området rör sig i rätt riktning? Vilken typ av data används (indikatorer och/eller bedömningsgrunder), och vilka tidshorisonter?

Om det är tydligt vilket eller vilka mål som regeringen satt upp för verksamheten är nästa steg sedan att följa utvecklingen i relation till målet (utfallet). Går utvecklingen i rätt riktning i förhållande till målen? Uppnås målen? För att kunna beskriva hur utvecklingen i förhållande till målen sett ut över tid krävs väl valda bedömningsgrunder och utfallsindikatorer, i sällskap av en analys. Det svenska biståndet är brett i bemärkelsen att det historiskt sett verkat i många länder, genom många olika partner och i ett flertal sektorer – med många olika mål. Det skapar utmaningar vad gäller valet av bedömningsgrunder och utfallsindikatorer, men inte desto mindre behövs sådana.

Hur redovisas verksamheten?

Kan man av redovisningen förstå hur statliga medel fördelats på olika aktörer, länder och syften, och hur regeringen styr och följer upp att medlen används effektivt?

För att förstå hur regeringen försökt nå målen för biståndet måste verksamheten beskrivas. Det ger en första möjlighet att bedöma om verksamhetens organisering och genomförande motsvarar de mål som formulerats för biståndet. Det kan också handla om specifika

satsningar, insatser och åtgärder, och hur bidrar de till eller skapar förutsättningar för att målen nås.

Givet att det finns ett flertal mål för verksamheten gör det också att riksdagen får en bild av hur de statliga medlen fördelats på olika prioriteringar (tematiska mål, länder, partner, osv).

Hur bedöms och beskrivs verksamhetens resultat?

Hur bedöms och beskrivs verksamhetens bidrag till måluppfyllnad? Vilken typ av resultat återges (till exempel aktiviteter, prestationer, effekter) och hur motiveras de (till exempel med hjälp av en förändringsteori, bedömningsgrunder, resultatindikatorer eller kvalitetsbedömningar)? Hur sammanfattas resultat från många olika områden?

Som diskuteras ovan är utfall i relation till målet en viktig del i en effektorienterad resultatredovisning. Men inte desto mindre viktig är en redovisning, och analys, av verksamhetens resultat. Vad vet regeringen om verksamhetens resultat i relation till den verksamhetslogik/förändringsteori/hypotetiska effektanalys som formulerats för verksamheten?

Det handlar om att redovisa verksamhetens kvalitet, i relation till dess tänkta bidrag. Det kan göras på flera olika sätt, med en kombination av olika typer av underlag. Det är också rimligt att redovisningen, likt en effektanalys, utvecklas över tid allteftersom hypoteser kan beläggas genom utvärdering och forskning.

4 Regeringens resultatredovisning av det internationella biståndet

I det här kapitlet diskuteras de två huvudsakliga resultatredovisningar för Sveriges bistånd som regeringen lämnat till riksdagen de senaste åren. Ambitionen är att det ska ge oss en bild av nuläget – en startpunkt för diskussionen kring vad som skulle kunna utvecklas framöver. Tanken är också att vi ska fånga upp frågor eller utmaningar att styra vår läsning av andra resultatredovisningar. Kan vi i andras redovisningar hitta goda exempel och dra lärdomar att inspireras av?

Läsningen vägleds av vårt bedömningsramverk, dvs de fyra frågor som en läsare av regeringens resultatredovisning sannolikt vill ha svar på, som formulerats i kapitel 3 ovan:

1. Hur tänker regeringen uppnå målet för biståndet?
2. Hur bedömer regeringen om den nått sina mål?
3. Hur redovisas verksamheten?
4. Hur bedöms och beskrivs verksamhetens resultat?

De båda redovisningarna är relativt omfattande, så vi går inte in i detaljerade beskrivningar av alla delar. Fokus är i stället att se om vi på ett tillfredställande sätt, utifrån redovisningarna, kan svara på de frågor redovisningarna förväntas besvara. Där vi tycker att det är svårt att svara noterar vi varför och eventuella utvecklingsmöjligheter, att föra med oss för diskussion i kommande avsnitt.

Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion, för att samla ihop våra iakttagelser från läsningen.

Internationellt bistånd i budgetpropositionen 2022

Budgetpropositionen för 2023 kom efter ett regeringsskifte som aviserade en ny inriktning för biståndspolitik. Propositionen för 2024 lades innan den aviserade politikförändringen, ”Reformagendan”, hade presenterats. De två senaste avviker därför från en ”typisk” budgetproposition för biståndsområdet. Upplägget för resultatredovisningen i den senaste budgetpropositionen (2024) är dock detsamma som det som presenterades 2023 och av den föregående regeringen 2022. Vår läsning fokuserar därför på redovisningen för 2022, men kan i stora drag sägas beskriva även budgetpropositionerna för 2023 och 2024.⁴⁶

Budgetpropositionen innehåller totalt 27 utgiftsområden, som alla mer eller mindre redovisas enligt samma struktur. För varje politikområde presenteras två huvudavsnitt, förslag till riksdagsbeslut och ett budgetförslag för utgiftsområdet. För biståndet, utgiftsområde 7, innehåller detta nio avsnitt:

1. Utgiftsområdets omfattning
2. Utgiftsutveckling
3. Mål för utgiftsområdet
4. Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder
5. Resultatredovisning
6. Regeringens bedömning av måluppfyllelsen
7. Politikens inriktning
8. Beskrivning av indikativ fördelning på verksamheter (finns ej med för 2023 och 2024)
9. Budgetförslag

⁴⁶ Vår detaljläsning fokuserar med andra ord på Regeringens budgetproposition 2021/22:1 Utgiftsområde 7.

Hur tänker regeringen nå uppnå målet för biståndet?

Vad vill regeringen uppnå, vilka mål har formulerats för biståndet? Är det tydligt hur regeringens mål bidrar till att det riksdagsbundna målet nås? Och hur motiveras budgeteringen på området utifrån målsättningarna?

Under avsnittet ”Mål för utgiftsområdet” presenteras det av riksdagen beslutade målet för utgiftsområdet. Vidare noteras att verksamheten också är central för Sveriges politik för global utveckling och ett antal internationella åtaganden. Regeringens mål för utgiftsområdet presenteras inte. Läsaren får i stället göra sin egen tolkning av vad regeringens mål är, och hur de ska bidra till att det riksdagsbundna målet nås.

Resultatredovisningen är upplagd utefter ”centrala bedömningsgrunder”, som ska spegla ”regeringens inriktning” för biståndet med hänvisning till policyramverket (sid 9). Exempel på bedömningsgrunder är ”fredliga och inkluderande samhällen” och ”migration och utveckling”. De nio områden som presenteras som bedömningsgrunder är dock inte mål, utan snarare prioriterade områden. Hur dessa områden ska utvecklas för att bidra till att nå det riksdagsbundna målet framgår inte.⁴⁷

Självklart kan vi som läsare vara lite vänligt inställda och hjälpa till i läsningen, och tänka oss att, till exempel, ett av regeringens mål är att biståndet ska bidra till *fler* (eller *mer*) fredliga och inkluderande samhällen och att detta, i sin tur, anses bidra till riksdagens övergripande mål. Men detta framgår inte explicit.

I det avsnitt (2.5) där resultat presenteras per bedömningsgrund anger sedan regeringen att ”specifika kategorier av mål” från regeringens många strategier ska användas för resultatredovisning inom respektive område. Dessa kan snarast beskrivas som tematiska

⁴⁷ För en närmare genomgång av den tidigare regeringens policyramverk, se separat bilaga.

prioriteringar (exempel på två kategorier som presenteras som mål är ”Demokratiska styrelseskick” och ”Kvinnors och flickors ekonomiska egenmakt”). Hur de förhåller sig till regeringens övriga strategimål, eller hur målpuppfyllelse ska bedömas, framgår inte.⁴⁸

Återigen kan vi i läsningen addera en tolkning att dessa är områden inom vilka regeringen vill se en positiv utveckling och utifrån vilka uppfyllelsen av det bredare målet anses kunna bedömas. Men det är ändå inte särskilt tydligt vad regeringen vill uppnå, och än mindre tydligt hur det ska ske. Detta är något som inte beskrivs alls. Som läsare vet vi inte i vilka länder eller regioner regeringen särskilt vill bidra till förändring i relation till, eller hur regeringen arbetar för att nå, målen.

Propositionen innehåller ett avsnitt om ”politikens inriktning”, där regeringen ”särskilt betonar” ett antal områden för kommande år. De områden som prioriteras motsvarar områdena som beskrivs som utvecklingssamarbetets tematiska inriktning i policyramverket – men formuleras något annorlunda – och de texter som återfinns innehåller en lång rad prioriteringar. Att utläsa tydliga övergripande mål är dock svårt. I ett avsnitt presenteras sedan mycket kort regeringens prioriteringar för de viktigaste statliga aktörerna på området, för det kommande året.

Budgetpropositionen för 2022 (till skillnad från de två efterkommande) presenterade också en indikativ fördelning av anslag 1:1 bistandsverksamhet (2.8). Detta är något som särskilt efterfrågats av Utrikesutskottet. Tabellen ger en grov indikation på hur medel ska fördelas, men dessa kategorier överensstämmer inte helt med regeringens presenterade prioriteringar och ger ingen bild av fördelning på strateginivå. Varför ett visst område (kanske) ska få en viss summa motiveras inte. Vad regeringen hoppas uppnå med respektive område beskrivs inte heller.

⁴⁸ Den ambitiösa läsaren kan självklart ta sig an regeringens strategier för att själv forma sig en bild av de mål som formulerats. Se särskild bilaga, ”Mål för det svenska biståndet”, för en sammanfattad version av en sådan läsning.

Budgetpropositionen ger sammantaget inte en tydlig bild av vad regeringen hoppas uppnå med Sveriges internationella bistånd, varken kommande budgetår eller på lång sikt. Budgeten för nästkommande år motiveras inte heller tydligt utifrån regeringens prioriteringar.

En läsning av budgetpropositionen för internationellt bistånd belyser utmaningen med att beskriva hur utvecklingssamarbetet är tänkt att nå eller bidra till det riksdagsbundna målet. För att kunna avgöra om verksamheten är den rätta, och om den genomförs på ett effektivt sätt, måste en resultatredovisning ha möjlighet att utgå från tydligt formulerade mål. Det är självklart möjligt att formulera strävansmål, som inte direkt kan uppnås. Men då bör det framgå hur det är tänkt att verksamheten på ett effektivt sätt kan bidra till förändringar så att verkligheten närmar sig målet. Frågan hur visionära mål förtydligas, eller ”operationaliseras” blir central att ta med i läsningen av andra redovisningar.

För att kunna använda en resultatredovisning för ansvarsutkrävande och medelsfördelning är det rimligt att verksamheten framåt (budget) tydligt bygger på såväl de mål och planer som regeringen formulerat, som redovisade resultat, inkluderat regeringens bedömning av verksamheten.

Hur bedömer regeringen om den nått sina mål?

På vilket sätt avgörs om utvecklingen på området rör sig i rätt riktning? Vilken typ av data används (indikatorer och/eller bedömningsgrunder), och vilka tidshorisonter?

Budgetpropositionen innehåller ett avsnitt som heter ”Resultatindikatorer och bedömningsgrunder” (sidan 9). I strikt mening innehåller avsnittet dock inte tydliga indikatorer eller bedömningsgrunder. Som noterats ovan presenteras tematiska områden från policyramverket som bedömningsgrunder. Hur

resultat eller måluppfyllelse ska bedömas i relation till dessa eller de övergripande målen (tematiska prioriteringarna) är dock oklart.

För varje bedömningsgrund presenteras ett stapeldiagram, baserat på Sidas bedömning av i) utvecklingstrender och ii) relevansen i portföljens sammansättning. Detta baseras ”på myndighetens bedömning”. Den förstnämnda skulle kunna ses som ett försök att redovisa utfallet i relation till målet då regeringen anger för vilken andel av strategimålen som utvecklingen bedöms gå bakåt, delvis framåt eller delvis bakåt, respektive framåt. Men i och med att strategimålen eller de kontexter som bedömningen avser inte framgår här, och läsaren inte vet hur bedömningen gjorts eller aggregerats, så bidrar inte detta till en transparent redovisning av utfall. Även grunden för Sidas bedömning av relevansen i sammansättningen av de aktiviteter och insatser som genomförs för att nå målen, som regeringen väljer att lyfta fram i redovisningen, är oklar. Noterbart är också att det är bedömd relevans i Sidas portfölj som redovisas, och inte en bedömning av portföljens resultat i relation till formulerade mål.

Budgetpropositionen innehåller också avsnittet ”Regeringens bedömning av måluppfyllelsen” (sidan 37 – 41). Regeringen inleder med att slå fast att:

... Sveriges internationella bistånd under 2020 har bidragit till att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. ... Regeringens uppfattning är att verksamhet inom vart och ett av nedan områden har bidragit till att målet för utgiftsområdet har uppnåtts. Inte minst har regeringens fokus på demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, jämställdhet och SRHR samt miljö, klimat och biologisk

mångfald, som regeringen driver i alla fora, visat sig, även över tid, vara riktig och relevant.⁴⁹

Den text som följer hjälper dock inte läsaren att förstå på vilken grund regeringen gör den bedömningen. Här följer ett antal sidor med exempelområden eller länder där svenskt bistånd ”bidragit”, varit ”betydelsefullt” eller liknande. Hur dessa exempel valts ut eller hur de speglar en utveckling mot formulerade mål förklaras inte. En del av avsnittet behandlar, som nämnts ovan, relevansen i Sidas portföljer baserat på Sidas egen bedömning men hur den gjorts, eller ska förstås beskrivs inte.

Det finns sammantaget inga tydliga utfallsindikatorer eller bedömningsgrunder för att förstå utfallet i relation till regeringens eller det riksdagsbundna målet.

En aspekt som är värd att belysa är att det riksdagsbundna målet är formulerat så att biståndet ska ”bidra till att skapa bättre förutsättningar”, och därmed kan bedömas vara uppfyllt om något, vad som helst, gjorts. Men det är helt klart inte detta riksdagen avsett, och som tydliggjordes i kapitel 3 ovan så efterfrågas även ”bedömningar av måluppfyllelse som riksdagen kan följa upp”.

Det saknas därmed en tydlig bedömning av verksamheten. Styr och genomförs verksamheten på ett effektivt sätt? Är regeringens direkta och indirekta styrmedel tillräckliga för att nå målen?

Regeringens budgetproposition belyser svårigheten att visa hur världen förändras i relation till regeringens ambitioner. Prioriterade områden för Sveriges internationella bistånd var så många och formulerade på ett sådant sätt att det var svårt att avgöra vilka förändringar (utfall/måluppfyllelse) som regeringen främst hoppades bidra till via det svenska biståndet.⁵⁰

⁴⁹ Regeringens budgetproposition 2021/22:1 Utgiftsområde 7, 37-38.

⁵⁰ Se särskild bilaga, ”Mål för det svenska biståndet”, för en kort introduktion till de mål som gällde för det svenska biståndet när denna rapport skrevs.

Utfallet, till exempel hur demokratin utvecklats i ett eller flera svenska partnerländer, är sannolikt inte i hög grad ett resultat av svenskt bistånd, särskilt inte mellan enskilda budgetår. Men målets utveckling kan likväl vara en viktig indikator för verksamhetens betydelse, oavsett utvecklingens riktning (det krävs att det återföljts av en bedömning av verksamhetens bidrag till måluppfyllelse).

Hur redovisas verksamheten?

Kan man av redovisningen förstå hur statliga medel fördelats på olika aktörer, länder och syften, och hur regeringen styr och följer upp att medlen används effektivt?

Verksamheten under utgiftsområdet beskrivs främst under avsnittet 2.5.1 ”Fördelning av det svenska utvecklingssamarbetet” (sidorna 10–15). Det som följer är en beskrivning av hur biståndsbudgetens medel fördelats på olika områden.

I tabeller redovisas hur biståndet fördelas mellan Sida och Utrikesdepartementet, UD (inklusive deras förvaltningsanslag), mellan olika anslagsposter (tematiska och geografiska) och myndigheter, hur det bilaterala biståndet fördelas per policymarkör och per sektor, samt mellan de 15 största multilaterala kärnstöden.

Varför de olika fördelningarna valts, och vad de ska berätta, framgår inte. Fördelningsbeskrivningen kan främst ses som en finansiell redovisning, där det handlar om utfall för olika kategorier och organisationer. Den är samtidigt inte helt överensstämmande med bedömningsgrunderna som används för resultatredovisningen (och som skulle följa regeringens mål). Migration, till exempel, saknas helt.

Regeringens styrning av området, med strategier, beskrivs inte. Inte heller de olika myndigheternas roller, verksamhetens logik eller liknande. Det finns egentligen inte någon tydlig verksamhetsbeskrivning (det finns ett kort stycke om respektive myndighet under anslagsförslagen, i avsnittet 2.9 Budgetförslag). Sammantaget är det inte möjligt att förstå hur regeringen valt att

organisera det svenska biståndet i relation till de mål och prioriteringar den formulerat.

Hur avser regeringen främja, till exempel, demokrati? Vi kan utläsa att det genom Sida förmedlats (år 2020) cirka 1 miljard kronor till ”Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer” (tabell 2.6). Samtidigt kan vi också läsa att 38 procent (ungefär motsvarande 10 miljarder) av det bilaterala biståndet haft Demokrati och mänskliga rättigheter som ett huvudsyfte (tabell 2.7) och att sektorn ”Demokrati och mänskliga rättigheter, inkl. jämställdhet och förvaltning” stått för 23,4 procent av det totala bilaterala biståndet. Vi lär oss således att en summa mellan 1 miljard kronor och cirka 10 miljarder kronor har lagts på demokrati och mänskliga rättigheter.

Den som gräver i bilagan med strategier ser att 904 miljoner utbetalats genom strategin *Arbetet med de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer* och 100 miljoner i *Särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer*. Att en mycket stor andel av andra strategier också har mål om demokrati och mänskliga rättigheter framgår inte, inte heller i vilka länder/kontexter man särskilt arbetar mot målet. Vilka är de ansvariga aktörerna och viktiga parterna? Och hur är verksamheten tänkt att bidra till målet? Samma otydlighet gäller för samtliga områden. Regeringen gör inte heller någon egentlig bedömning av verksamheten.

Det svenska biståndet genomförs (eller vidareförmedlas) av ett antal myndigheter, inom många områden, många länder och med många olika mål och prioriteringar. Att beskriva verksamheten, och hur den ska verka för att bidra till målen, är en pedagogisk utmaning. Flera frågor väcks i läsningen av budgetpropositionen. Vad behöver läsaren veta för att förstå verksamheten? Hur kan de många mål och insatser som finns sammanfattas och presenteras på ett tydligt sätt?

Hur bedöms och beskrivs verksamhetens resultat?

Hur bedöms och beskrivs verksamhetens bidrag till måluppfyllnad? Vilken typ av resultat återges (till exempel aktiviteter, prestationer, effekter) och hur motiveras de (till exempel med hjälp av en förändringsteori, bedömningsgrunder, resultatindikatorer eller kvalitetsbedömningar)? Hur sammanfattas resultat från många olika områden?

Det som redovisas under avsnittet 2.5 Resultatredovisning i budgetpropositionen är *exempel* – på en mängd olika saker.

Under varje bedömningsgrund och ”kategori av mål” återfinns en uppräkningslista av resultat. Det är en blandning av olika typer av resultat, utan åtskillnad (stöd, aktiviteter, effekter). Alla beskrivs i löptext, staplade på varandra. Ett exempel, som liknar redogörelser inom andra områden, är följande text från avsnittet om ”Ett livskraftigt pluralistiskt civilsamhälle”:

I Afghanistan har Sverige stärkt civilsamhällets förmåga att värna sitt oberoende och i Mellanöstern och Nordafrika har svenskt stöd bidragit till att vidareutveckla civilsamhällesorganisationers verksamhet. Som en följd av den försämrade demokrati- och MR-situationen i Belarus har Sverige ökat och fokuserat sitt stöd till det civila samhället i landet för att hjälpa demokratiska krafter att överleva.⁵¹

Det här är tre av de åtta resultatutsagor som presenteras i just detta avsnitt. I hela redovisningen finns över 30 målkategorier, med liknande resultatberättelser för varje. Inom varje kategori staplas mängder av utsagor, runt 10 för varje. Det ger sammantaget hundratals olika typer av resultat.

Tre direkta referenser hittas som underlag för alla dessa resultatutsagor, två till EBA och en till Sida. I övrigt saknas (explicita)

⁵¹ Regeringens budgetproposition 2021/22:1 Utgiftsområde 7, 17.

referenser, eller annan grund för regeringens bedömning.⁵² Som framgår av citatet ovan är det en blandning av olika typer av resultat, från aktiviteter till effekter.

Ingen beskrivning ges av hur resultaten som presenteras ska kunna förstås i relation till en resultatkedja, verksamhetslogik eller förändringsteori.

Frågan om bidrag analyseras inte närmare än att det finns en skrivning under avsnittet om bedömningsgrunder och resultatindikatorer där regeringen anger att:

Resultaten uppnås gemensamt och påverkas av många samverkande faktorer. Resultat som redogörs för i denna redovisning anges således främst i termer av hur Sverige bidragit till att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.⁵³

Samtidigt är redovisningen i stort full med utsagor om att Sverige bidragit till olika processer eller resultat, utan tydlig kvalificering. Har vi bidragit genom att finansiera hela insatsen, eller en promille?

Som även framgår av Utrikesutskottets kritik i betänkanden över åren så är alla exempel på resultat som tas upp positiva. Hur de resultatutsagor som tas upp valts ut framgår inte. Redovisningen innehåller inte heller en bedömning av hur representativa de exempel som tas upp är för verksamheten i stort. Utöver Sidas bedömning av portföljens relevans och utvecklingen i relation till strategimålen så saknas jämförelser mellan år.

Sidas årsredovisning är det huvudsakliga underlaget för regeringens resultatredovisning, varför dess innehåll och kvalitet är av stor betydelse även i detta sammanhang. Box 1 presenterar kort ett

⁵² I avsnittet om bedömningsgrunder anges att resultatredovisningen främst baseras på ”myndigheters och multilaterala organisationers årsrapporter, uppföljningar, utvärderingar och analyser av biståndet.”, sidan 9.

⁵³ Regeringens budgetproposition 2021/22:1 Utgiftsområde 7, 9–10.

exempel från en, när detta skrivs, pågående underlagsrapport om Sidas resultatrapportering på sysselsättningsområdet.

Box 1. Vad säger Sidas årsredovisning om biståndets resultat? Exemplet sysselsättning

Som noterats i texten anger regeringen att en huvudsaklig källa till resultatredovisningen är Sidas årsredovisning. EBA har låtit undersöka om resultatutsagor gällande sysselsättningseffekter i Sidas årsredovisning är tillförlitliga och kommuniceras på ett sakligt och transparent sätt.⁵⁴ I studien undersöks samtliga kvantitativa utsagor om sysselsättningseffekter i Sidas årsredovisningar för 2021 och 2022. En fördjupad granskning genomförs av tre insatser som rapporterat särskilt starka resultat.

Slutsatsen är att de resultat Sida presentera har karaktär av "nedslag" eller "goda exempel" ur ett okänt totalt antal insatser. Representativiteten i det som lyfts fram bedöms vara begränsad då inga svaga, oväntade eller fördröjda resultat på sysselsättningsområdet rapporterades.

Analysen visar också på en ofta bristfällig överensstämmelse mellan det som sägs om resultat i årsredovisningen och det som kan läsas ut ur den primära källan. Det innebär att årsredovisningens resultatutsagor inte alltid håller för källkritisk analys och därmed inte ger en rättvisande bild i förhållande till de underlag de bygger på.

En djupare granskning av de tre utsagor som angett störst sysselsättningsresultat visar att dessa inte ger en rättvisande bild av vad insatserna vid redovisningstillfället hade åstadkommit. Ofta beskrivs förväntade resultat, målbilder eller prognoser som faktiska konstaterade resultat. Sammantaget konstateras i dessa tre fall betydande skillnader mellan de resultat som redovisas i Sidas årsredovisning och de resultat som faktiskt uppnåtts.

Sammantaget kan det konstateras att budgetpropositionen presenterar en stor mängd exempel på resultat med koppling till det svenska biståndet. Det är en blandning av olika typer av resultat från verksamheten, utan direkt sammanhang, tydliga källor, eller koppling till en verksamhetslogik. En stor del av det som redovisas är

⁵⁴ Burman, M. (kommande), Vad säger Sidas årsredovisning om biståndets resultat? Exemplet sysselsättning, EBA underlagsrapport.

aktiviteter snarare än effekter. Den genomgående helt positiva bilden kan antas vara bristfällig vad gäller ESV:s princip om tillförlitlighet, vilken anger att informationen ska vara fullständig och neutral och inte vinklas.

Det svenska biståndet finansierar årligen fler än 2 000 olika insatser. En insats kan vara allt från ett enskilt projekt till stödet till en stor multilateral organisation med verksamhet i många länder. Att sammantaget beskriva verksamhetens resultat är en tydlig utmaning. En bred verksamhet är inte orimlig, men gör att det inte är relevant att sammanfatta/aggregera resultatet till ett fåtal resultatindikatorer eller resultatberättelser i syfte att beskriva "alla resultat". Det format som valts i budgetpropositionen, där många olika typer av resultat radas upp, är dock inte en adekvat lösning på problemet.

Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer

Regeringen lämnar sedan 2018 vartannat år en resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer (hädanefter "multiskrivelsen").⁵⁵ Bakgrunden till skrivelsen är att Riksrevisionen efter en granskning av hanteringen av det multilaterala biståndet rekommenderade en samlad redovisning.⁵⁶ Riksdagens utrikesutskott följde upp granskningen med ett tillkännagivande till regeringen, att en redovisning skulle presenteras.⁵⁷

⁵⁵ Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer Skr. 2021/22:236.

⁵⁶ Riksrevisionen, Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet (RiR 2014:24).

⁵⁷ Bet. 2016/17:UU7 punkt 1, rskr. 2016/17:48

Den senaste multiskrivelsen, som vi fokuserar på i vår läsning, kom 2022 och redovisar multibiståndet för åren 2019 och 2020. Det är ett dokument som inklusive bilagor är 119 sidor långt, och enligt regeringen:

...ges en samlad redovisning av utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet genom multilaterala organisationer. En översikt ges först av det multilaterala systemet och det svenska stödets styrning, omfattning och inriktning. Resultat redovisas därefter gentemot mål och prioriteringar, för vart och ett av de tematiska områdena i regeringens policyramverk för utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.⁵⁸

Hur tänker regeringen nå målet för biståndet?

Vad vill regeringen uppnå, vilka mål har formulerats för biståndet? Är det tydligt hur regeringens mål bidrar till att det riksdagsbundna målet nås?

Skrivelsen har ett avsnitt (avsnitt 3.2.1) som presenterar ”Mål, styrning och uppföljning”. Här anges att mål och prioriteringar för verksamheten, hela den övergripande inriktningen, återfinns i det så kallade policyramverket.⁵⁹ Som vi noterat i läsningen av budgetpropositionen ovan så är en referens till policyramverket utan vidare kommentarer inte ett tydligt sätt att redogöra för verksamhetens mål.

Vidare hänvisar man till strategin för multilateral utvecklingspolitik (UD2017/21055), där det anges att arbete genom multilaterala

⁵⁸ Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer Skr. 2021/22:236, 1.

⁵⁹ För en redogörelse för policyramverk, och nuvarande mål för biståndet, se bilagan ”Mål för det svenska biståndet”.

organisationer ska ”uppnå största möjliga effekt inom områden som regeringen prioriterar” (sidan 19).

För varje större organisation finns också en regeringsbeslutad organisationsstrategi, där svenska prioriteringar för organisationen (och dess utveckling) är fastslagna. Organisationsstrategierna återfinns sammanfattade i en bilaga till resultatskrivelsen. Så kort sammanfattat ska det multilaterala engagemanget alltså bidra så mycket som möjligt till de mål som regeringen formulerat för biståndet.

Sedan formulerar regeringen några ytterligare prioriteringar (sidorna 22–24). Det handlar till exempel om att Sverige ska ha stort inflytande i multilaterala organisationer, att ett ökat antal svenskar ska vara anställda inom systemet, samt att upphandling och svensk export ska främjas. Oegentligheter ska motarbetas i alla dess former.

I avsnittet ”Resultat inom tematiska områden” (avsnitt 5) presenteras under respektive tematiskt område ett avsnitt kring ”Sveriges mål och prioriteringar”. Det som återfinns under rubriken varierar mellan olika områden. Det handlar dock inte om tydligt formulerade mål, utan snarare ganska långa beskrivningar av både allmänna prioriteringar och verksamhet.

I resultatredovisningens olika delar (avsnitt 5.1–5.9) finns också avsnitt om ”Verksamhet och resultat”. Under respektive rubrik finns 4–5 delavsnitt, som används för att strukturera resultatredovisningen – likt i budgetpropositionen. Vart och ett av dessa underavsnitt inleds med 1–2 meningar som motiverar det svenska arbetet på området. Här kommer vi ibland ganska nära en målformulering.

Utformningarna varierar dock ordentligt, från formuleringar för specifika verksamheter (”Sverige verkar för att FN ska arbeta mer integrerat med klimat och säkerhet”) till mer övergripande mål (”För att begränsa den globala uppvärmningen till under 1,5 grader krävs storskaliga investeringar i förnybar energi.”) och visionära utfallsmål (”I ett demokratiskt samhälle behövs representativa och demokratiska institutioner och processer, yttrandefrihet liksom

utrymme för civilsamhället, inklusive försvarare av mänskliga rättigheter, att verka.”).

Intressant är också att de valda rubrikerna under respektive tematiskt område inte överensstämmer tydligt med de som regeringen presenterar i budgetpropositionen.

Sammantaget kan det konstateras att de mål som formuleras är många till antalet, men inte särskilt tydliga. Det är en lång lista av prioriteringar, från det verksamhetsnära till det visionära. Det är snarare en mängd fragmenterade förklaringar till varför respektive område är viktigt, än en tydlig bild av vad regeringen velat uppnå genom det multilaterala samarbetet.

Vad regeringen har för målsättningar för respektive organisation, och utvecklingen av det multilaterala systemet är inte heller artikulerat på ett tydligt och samlat sätt. De korta sammanfattningarna av regeringens prioriteringar för respektive organisation finns i bilaga.

Det riksdagsbundna målet för biståndet har sammanfattningsvis omsatts i en verksamhet där regeringens ambitioner siktar in sig på omfattande samhällsförändringar, genom insatser på många områden. Att beskriva dessa ambitioner på ett tydligt sätt är en återkommande utmaning. Samtidigt ska inte visionära mål behöva överges för att de är svåra att formulera på ett stringent sätt, men det ställer betydande krav på styrningens utformning.

Hur bedömer regeringen om den nått sina mål?

På vilket sätt avgörs om utvecklingen på området rör sig i rätt riktning? Vilken typ av data används (indikatorer och/eller bedömningsgrunder), och vilka tidshorisonter?

Regeringen beskriver, med varierande tydlighet, i skrivelsen mål och prioriteringar för biståndet i sig, för utvecklingen av det multilaterala systemet i stort och för specifika organisationer.

Under rubriken ”Sammanfattning och slutsatser” (avsnitt 1) återfinns ett antal korta avsnitt där regeringen beskriver utfallet inom respektive prioriterat område. Regeringen börjar med att sammanfatta det som att:

Resultat inom de tematiska områdena som anges i regeringens policyramverk har skapat ökade förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck genom stärkt kapacitet hos människor och organisationer, normativ förändring och stöd till enskilda individer. (sidan 5)

Under respektive punkt som följer detta återfinns sedan mer eller mindre långtgående resultatutsagor. Vissa går långt i beskrivningen av utfallet:

Riktat stöd genom multilaterala organisationer har bidragit till stärkt försvar av mänskliga rättigheter, mer demokratiska samhällen, stärkt ansvarsutkrävande och rättssäkerhet samt till förbättrade rättigheter i arbetslivet. (sidan 6)

Vad bedömningarna baseras på framgår dock inte.

I skrivelsen finns också särskilda resultatavsnitt för varje tematiskt område (”Verksamhet och resultat” i avsnitten 5.1–5.9), men där finns inte underlag för de slutsatser som regeringen presenterat för respektive område. I vissa fall pekar dessa snarare på ett negativt utfall.

I avsnittet för demokrati och mänskliga rättigheter beskriver regeringen till exempel den ”...tilltagande motvinden globalt för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer...” (sidan 35). Att förena detta med påståendet om att det Sverige genom riktat stöd till multilaterala organisationer bland annat bidragit till ”mer demokratiska samhällen” kräver en förklaring av relationen mellan bedömningen av verksamhetens resultat och utfallet.

För varje område i avsnitt 5 presenteras någon typ av ”nulägesbild”, där utvecklingen i stort beskrivs. Det saknas dock helt enhetlig struktur för avsnitten, och inga bedömningsgrunder eller återkommande utfallsindikatorer används. De korta avsnitten ger uppenbart inte en rättvisande bild av utvecklingen inom de breda tematiska områdena. Hur saker inkluderas eller exkluderas i beskrivningen framgår inte, och det saknas källor.

När det gäller målsättningen att utveckla det multilaterala systemet, och enskilda organisationer, utifrån svenska prioriteringar är regeringen tydlig med slutsatsen: ”Svenskt påverkansarbete har gett resultat”. Denna typ av svepande påståenden återkommer sedan genom hela skrivelsen, med exempel på hur olika organisationer i högre grad arbetat med till exempel jämställdhet, mänskliga rättigheter eller annat. Hur man följt upp att så är fallet, eller i vilken mån det kan kopplas till svenska insatser framgår inte.

Sammantaget ger resultatskrivelsen inte en tydlig bild av utvecklingen i relation till regeringens prioriteringar. Det är givetvis svårt om prioriteringarna är otydliga, men försöken är ändå mycket begränsade. Det är främst en redovisning av aktiviteter.

Utmaningen att tydligt beskriva utveckling i relation till vagt formulerade målsättningar och prioriteringar är tydlig. En vidare utmaning är att samlat beskriva utvecklingen i relation till många olika prioriteringar. De blir lätt svepande beskrivningar och behovet att tackla många områden gör att utrymmet för varje enskilt område blir begränsat.

Hur redovisas verksamheten?

Kan man av redovisningen förstå hur statliga medel fördelats på olika aktörer, länder och syften, och hur regeringen styr och följer upp att medlen används effektivt?

Resultatskrivelsen innehåller relativt omfattande avsnitt som beskriver det svenska biståndet genom multilaterala organisationer.

Det är dels ett beskrivande kapitel om det multilaterala systemet i allmänhet, dels en redogörelse för Sveriges multilaterala bistånd (kapitel 3, 20 sidor). Kapitlet innehåller bland annat en genomgång av olika typer av multilaterala organisationer, deras roller och mandat och pågående reformarbete. I avsnittet som beskriver Sveriges multilaterala bistånd beskrivs styrning, olika typer av stöd (kärnstöd och multi-bi-stöd) samt processen med organisationsbedömningar och strategier.

Därefter följer ett kapitel som beskriver finansieringen av det multilaterala systemet (kapitel 4), både generellt och den svenska finansieringen. För Sverige beskrivs finansieringen totalt, uppdelat på kärnstöd/multi-bi, geografiska och tematiska uppdelningar (av multi-bi) samt fördelningen på vissa policymarkörer. Utöver detta finns dessutom en bilaga som redogör för volymer av multilateralt bistånd per organisation (uppdelat på kärnstöd och multi-bi) för 2019 och 2020 (bilaga 2).

Under varje avsnitt om tematiska områden i resultatredovisningen (kapitel 5) återfinns en underrubrik ”Svenska partnerorganisationer” där särskilt viktiga multilaterala partnerorganisationer listas, med en kort beskrivning av mål och mandat. Avslutningsvis finns en bilaga där de viktigaste organisationerna beskrivs. På cirka en sida per organisation ges korta sammanfattningar av organisationernas mål, en bedömning av relevans och effektivitet samt svenska prioriteringar i arbetet med respektive organisation (bilaga 3).

Sammantaget ger skrivelsen en relativt god bild av Sveriges bistånd genom multilaterala organisationer. Skrivelsen beskriver området, olika typer av organisationer och deras mandat och finansiering. Sedan beskrivs Sveriges stöd på organisationsnivå och samlat, och de organisationer som anses vara viktigast i relation till varje tematiskt område listas. Redovisningen brister dock när det handlar om att visa hur svenskt multilateralt bistånd prioriterats i relation till övergripande mål. Den saknas helt en bedömning av hur mycket som finansierats i relation till övergripande mål, till exempel.

Det är svårt att utläsa det svenska arbetet på området. Det ges en lång lista av exempel på processer där Sverige varit inblandade. Men det saknas en samlad bild av arbetet, hur mycket resurser som läggs på det och hur verksamheten kan bedömas.

Hur bedöms och beskrivs verksamhetens resultat?

Hur bedöms och beskrivs verksamhetens bidrag till måloppfyllnad? Vilken typ av resultat återges (till exempel aktiviteter, prestationer, effekter) och hur motiveras de (till exempel med hjälp av en förändringsteori, bedömningsgrunder, resultatindikatorer eller kvalitetsbedömningar)? Hur sammanfattas resultat från många olika områden?

Resultatskrivelsen innehåller en mängd resultatutsagor. De första återfinns i avsnittet ”Sammanfattning och slutsatser”. Här presenteras både en blandning av svenska stöd, genomförda aktiviteter och andra typer av resultat, exempelvis under rubriken ”Fredliga och inkluderande samhällen”:

Sverige har gett stöd till verksamhet som har adresserat grundorsakerna till konflikt vilket har bidragit till att konflikter har kunnat förebyggas. Sverige har bidragit till dialog och medling och till att fredsprocesser blivit mer inkluderande, särskilt avseende kvinnors deltagande, samt till att klimatrelaterade säkerhetsrisker har uppmärksammas i allt högre utsträckning.⁶⁰

Även det specifikt svenska bidraget, genom finansiering eller påverkansarbete, presenteras i flertalet exempel. Under ”Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer” slår regeringen, till exempel, fast att:

⁶⁰ Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer Skr. 2021/22:236, 6.

Svenskt stöd och påverkansarbete bidrog även till ett stärkt rättighetsperspektiv i de multilaterala organisationerna, till att demokrati och mänskliga rättigheter i högre utsträckning integrerades i FN:s åtgärder med anledning av pandemin och till att pandemins effekter på demokratin och rättsstatens principer har uppmärksamrats och kunnat följas upp.⁶¹

Genomgående beskriver dessa ”sammanfattningar och slutsatser” aktiviteter, i form av svenskt stöd/påverkansarbete eller organisationernas aktiviteter. Det framgår inte på något sätt om aktiviteterna sedan faktiskt bidragit till avsedd utveckling. Under vissa rubriker finns dock utsagor som innehåller mer långtgående slutsatser om bidrag till övergripande mål, till exempel under ”Global jämställdhet”, där regeringen slår fast att ”Svenskt multilateralt stöd har stärkt kvinnors och flickors inflytande och åtnjutande av mänskliga rättigheter. Det har även bidragit till att minska förekomsten av könsrelaterat våld”. I resultatredovisningen av det tematiska området ”global jämställdhet” beskrivs en utveckling där året präglades av:

...en tillbakagång för den globala jämställdheten och kvinnors och flickors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna... Inte minst oroväckande var den kraftiga ökningen av könsrelaterat våld, som redan före pandemin drabbade 35 procent av världens kvinnor.⁶²

Hur dessa båda påståenden, helt utan källor eller djupare analys, kan ge en rättvisande bild av utvecklingen – och biståndets bidrag – är oklart.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid, 39.

Under avsnittet ”Resultat inom tematiska områden” redovisas ytterligare resultatexempel. Det är just exempel, från många olika verksamheter, av de egna organisationernas resultat (ofta i form av aktiviteter). Varför just valda exempel tas upp framgår inte, inte heller om eller på vilket sätt de är representativa för verksamheten.

Det saknas en diskussion av hur de multilaterala organisationernas resultat har utvecklats under perioden. Svenskt stöd, och påverkansarbete, ska utgå från bedömningar av organisationernas relevans och effektivitet – gör organisationerna saker som är viktiga för svenska prioriteringar, på ett bra sätt? Dessa övergripande bedömningar av resultat, och hur de utvecklats under perioden, återfinns alltså inte i redovisningen. Här saknas också kritiska bedömningar av den svenska förvaltningens arbete med det multilaterala biståndet.

Sammantaget presenteras, på ett liknande sätt som i budgetpropositionen, en ensidigt positiv bild av resultaten av svenskt multilateralt bistånd. Bristen på resultatbedömningar, och de många exemplen, gör det inte möjligt att förstå hur Sverige lyckats i arbetet med sina multilaterala partner, eller hur dessa organisationer lyckats i sina uppdrag.

Det multilaterala biståndet är omfattande, och de verksamheter som stöds är än bredare. Det kan vara svårt att beskriva det multilaterala biståndets resultat utan att fastna i mängder av exempel på aktiviteter, för att fånga bredden av alla de insatser som görs.

Som enskild givare är det tydligt att arbetet med de multilaterala aktörerna är viktigt, och har flera sidor. Det handlar dels om att nå resultat genom multilaterala organisationer i relation till specifika mål, dels om att få inflytande. Inflytandet handlar delvis om att säkerställa att organisationerna utvecklas i en positiv riktning, så att svenska prioriteringar uppnås i högre grad. Men multilaterala organisationer är också utvecklings- och utrikespolitiska arenor för Sverige. Genom organisationerna kan Sverige också få internationellt

inflytande för egna prioriteringar. Svårigheten i att redovisa sådana resultat belyses i läsningen av regeringens resultatskrivelse.

Diskussion: Vad tar vi med oss?

Vi har i vår läsning av regeringens resultatredovisning, i budgetpropositioner och i den separata redovisningen för det multilaterala biståndet, försökt närma oss frågan om i vilken grad redovisningen är effektorienterad, användarcentrerad och rättvisande, utifrån vårt bedömningsramverk. De två redovisningarna är i utformning relativt lika, så vi sammanfattar här våra reflektioner.

Redovisningen fokuserar på prestationer, inte effekter

Vår läsning av budgetpropositionen och resultatskrivelsen visar att regeringen i båda fallen valt att presentera en resultatredovisning som är mer prestations- än effektorienterad. Det är framför allt en redovisning av vad myndigheter och partner gjort under året. Detta trots att målet för utgiftsområdet tydligt handlar om effekter, liksom de prioriteringar som regeringen formulerat för biståndet. Det som presenteras i resultatväg är, framför allt, en stor mängd aktiviteter och prestationer från myndigheter eller svenska partner.

Det är inte tydligt hur regeringen operationaliserat riksdagens effektmål. Helt klart är att även regeringens övergripande mål för biståndet är effektmål, snarare än mål om prestationer. Det handlar om att samhällen ska bli fredligare, att demokratin ska stärkas och liknande. I sina redovisningar förklarar dock regeringen aldrig för läsaren hur målen ska uppnås.

Otydligheten kring de många målen, och hur de ska nås, för med sig att även frågan om utfall blir svår för läsaren att uttolka. Det saknas tydliga bedömningsgrunder eller indikatorer för att följa utfallet inom politikens olika områden. Varken faktiska eller hypotetiska effektanalyser presenteras.

Det riksdagen efterfrågat levereras inte i tillräcklig grad

Utrikesutskottet har efterfrågat en resultatredovisning som tydligt beskriver kopplingen mellan mål, insatser, uppnådda resultat och regeringens anslagsförslag. Det läser vi som att utskottet undrar hur regeringen tänker sig att det den gjort, och planerar att göra, ska bidra till måluppfyllelse. Det skulle kunna vara en förändringsteori, eller verksamhetslogik, eller en hypotetisk effektanalys – en beskrivning av hur Sveriges internationella bistånd bidrar till regeringens mål, och i förlängningen det riksdagsbundna målet för biståndet. Som noteras ovan saknas detta i redovisningen.

Det efterfrågas också en tydlig struktur och en tydligare koppling mellan resultatanalys och politikens inriktning. Här har utskottet understrukt att regeringen i sin analys ska lyfta fram såväl bra som dåliga resultat. Inget av detta återfinns på ett tydligt sätt i redovisningen.

Regeringens resultatredovisning är inte rättvisande

Vi lyfter i kapitel 2 fram ESV:s fem principer för en rättvisande resultatredovisning. En av de fem principerna handlar om relevans för mottagarna, vilket vi diskuterat i stycket ovan. Om vi summerar vår bedömning av resultatredovisningen i budgetpropositionen och resultatskrivelsen i förhållande till de fyra övriga principerna kan man fråga sig hur rättvisande redovisningarna kan anses vara.⁶³

⁶³ Det kan noteras att slutsatserna är mycket lika de Styrtredningen drog i sin läsning av budgetpropositionen 2007. De konstaterade, bland annat, att "...de många detaljerna kan göra det svårt för den inte redan välinsatte läsaren att få ett grepp om innehållet" samt att "[g]enomgående är det relativt ottydligt varifrån underlagen för redovisningen kommer, även om det tycks underförstått att det är respektive berörd myndighet som levererar materialet... Sällan eller aldrig åberopas rapporter, studier eller andra undersökningar från fristående myndigheter eller forskningens verksamhetsfält. Vidare går det inte alltid att särskilja vad som är slutsatser i ett underlag och vad som är regeringens egna bedömningar.", SOU 2007:75, 158–159.

- **Tillförlitlighet – fullständig och neutral.** Redovisningen lever inte upp till tillförlitlighetskriteriet då den varken är fullständig eller neutral. Båda redovisningarna ger en helt och hållet fördelaktig bild av en mycket bred och omfattande verksamhet. Sveriges internationella bistånd finansierar årligen över 2 000 olika insatser, från stora stöd till multilaterala organisationer till mindre projekt med lokala partner i utvecklingsländer runt om i världen. Regeringen presenterar från detta flera hundra positiva exempel på aktiviteter och prestationer. Det finns ingen analys eller diskussion av eventuella problem eller utmaningar. Att alla dessa exempel skulle vara ett representativt urval av resultatexempel är knappast rimligt. Utan direkta källor går det inte heller för en läsare att bedöma hur tillförlitlig informationen är.
- **Jämförbarhet.** Redovisningarna presenterar mycket begränsad information som är jämförbar över tid. Som beskrivits ovan fokuserar regeringen i de två redovisningarna i princip uteslutande på att beskriva resultat i termer av aktiviteter och prestationer. Jämförbarhet över tid återfinns i princip bara i de delar som handlar om medelsfördelning, och då endast med tidigare år. Inga tidsserier för bedömningsgrunder eller resultatindikatorer presenteras, så det går inte att följa och analysera utfall över tid.
- **Begriplighet – översiktlig och pedagogisk.** Endast en del av multiskrivelsen kan bedömas uppfylla kriteriet. En bedömning av begriplighet blir en mer subjektiv övning. Författarna till denna rapport arbetar med att analysera Sveriges bistånd, och är knappast representativa för den genomsnittlige läsaren. Men tydligt är att det från redovisningarna inte går att tydligt utläsa vad regeringen vill uppnå med verksamheten, hur medel ska fördelas utifrån de prioriteringar som formulerats, hur verksamheten styrs, eller hur utfallet ser ut över tid. Verksamhetsbeskrivningen i

multiskrivelsen är pedagogisk, och beskriver på ett rimligt sätt det multilaterala biståndets fördelning.

- **Transparens.** De granskade redovisningarna kan inte sägas vara transparanta. Resultatredovisningen bör vara tydlig och transparent, med källor och så vidare, så att läsare självständigt kan värdera innehållet och dess tillförlitlighet. Som noteras ovan är det inte möjligt att som extern läsare värdera innehållet eftersom direkta källor saknas. Inte heller finns tydligt redovisade bedömningar, där regeringen på ett transparent sätt analyserar verksamhet och resultat.

5 Andra exempel på resultatredovisning

Ett delsyfte i arbetet med denna rapport har varit att lära av hur andra tagit sig an uppgiften att redovisa en omfattande verksamhet. I det här kapitlet presenterar vi läsningar av ett antal olika redovisningar, både av bistånd och annan verksamhet.

Urvalet av lästa redovisningar utgår från att vi vill lära av hur man försökt ta sig an utmaningen tidigare, i andra länder och inom andra politikområden. Totalt redogör vi för fyra olika redovisningar.

För den som är intresserad av ämnet kan två rapporter rekommenderas. Den första är ESV:s rapport från 2017, *Resultatuppföljning av statens budget*, där myndigheten går igenom alla utgiftsområden i budgetpropositionen och analyserar resultatindikatorer.⁶⁴ Just analysen av biståndsredovisningen är dock begränsad i rapporten. Den andra är en rapport från Världsbanken, där olika länders resultatredovisningar beskrivs och jämförs.⁶⁵

Utifrån såväl vår läsning av de fyra redovisningarna, som de två ovan refererade rapporterna, kan det konstateras att det inte finns någon ”perfekt modell” som kan kopieras. Samtliga redovisningar brottas med de utmaningar som beskrivits i denna rapport, men i vår läsning av dem ser vi utrymme för lärande, vilket vi försöker belysa nedan. Det ska alltså noteras att vi i läsningen fokuserar på den inspiration man kan dra från dessa redovisningar. Det betyder inte att redovisningarna är utan problem eller utmaningar.

⁶⁴ ESV 2017:46 Resultatuppföljning av statens budget 2017.

⁶⁵ Världsbanken, *Toward Next-Generation Performance Budgeting* (worldbank.org).

Redovisning av det finska biståndet

Finlands regering presenterar en samlad utvecklingspolitisk resultatrapport, den senaste publicerad i november 2022.⁶⁶ Den redovisar resultat från utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete för perioden 2019 – 2021. Den föregående resultatrapporten publicerades 2018. Rapporten är indelad i fyra kapitel, referenser och ett antal bilagor. De fyra kapitlen är 1) Inledning, 2) Resultat, 3) Genomförande och 4) Slutsatser.

Den finska resultatrapporten kan nog konstateras vara ett gott exempel på en så kallad effektorienterad resultatredovisning. Redovisningen bygger på en analys av hypotetiska effekter i form av ett antal förändringsteorier (eller ”resultatkartor” som de kallas i rapporten).⁶⁷ De resultat som redovisas rör framför allt utfall i relation till de mål som formulerats, och det görs inga försök att mäta effekter av specifikt finska insatser.

För varje kapitel återfinns referenser, och det finns såväl källförteckning som genomgång av statistiska begrepp och terminologi.

Hur tänker regeringen nå målet för biståndet?

Vad vill regeringen uppnå, vilka mål har formulerats för biståndet? Är det tydligt hur regeringens mål bidrar till att det riksdagsbundna målet nås?

Målhierarkin är tydligt formulerad i den finska resultatrapporten. Den löper som en röd tråd genom hela rapporten.

⁶⁶ Hela detta avsnitt bygger på en läsning av Den utvecklingspolitiska resultatrapporten 2022, Finlands Utrikesministerium.

⁶⁷ Arbetet med att utveckla de finska förändringsteorierna finns beskrivet i Virkkunen, S. & A. Bruun (2022), Erfarenheter från Finland: Tematiska förändringsteorier för att bidra till Agenda 2030, i K. Forss och N. Östlund (red.), *Hur förändra världen? En antologi om förändringsteorier i biståndet*, EBA Rapport 2022:03, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

Finlands övergripande mål för internationellt samarbete slås fast i grundlagens första kapitel, att säkerställa fred och mänskliga rättigheter, samt att utveckla samhället. Utvecklingspolitiken är en del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Genom en så kallad *utvecklingspolitisk redogörelse* beslutar den finska riksdagen om principer, värderingar och mål för den finska utvecklingspolitiken för kommande valperioder.

Direkt efter förord och innehållsförteckning presenteras på ett uppslag en figur som syftar till att åskådliggöra hur Finland ska uppnå målen. Figuren sammanfattar de sex prioriterade områden som styr verksamheten, och en tänkt kedja mellan finska resurser och resultat på olika nivåer. Dessa sex prioriterade områden beskriver mål för den finska utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet. Det är fem tematiska områden, och det humanitära biståndet.

Beskrivningen av hur regeringen avser nå de sex målen är tydlig, och också det som strukturerar själva resultatredovisningen. För varje område finns i bilaga en så kallad ”resultatkarta”, som beskriver hur målet är tänkt att nås. Dessa resultatkartor kallas i andra sammanhang förändringsteorier, och beskriver hur Finland tänker sig att de genom sitt bistånd ska kunna få resultat. Det är en resultatkedja från det finska biståndets genomförande (aktiviteter, prestationer och partners aktiviteter och prestationer) till tänkta effekter på olika nivåer, samt så kallade ”uppföljningsmätare” (indikatorer och bedömningsgrunder). De olika förändringsteorierna finns i mer utvecklad utformning i separata publikationer, och sammanfattas i resultatredovisningen i en kort bilaga.

Hur bedömer regeringen om den nått sina mål?

På vilket sätt avgörs om utvecklingen på området rör sig i rätt riktning? Vilken typ av data används (indikatorer och/eller bedömningsgrunder), och vilka tidshorisonter?

Resultatrapporten innehåller en resultatredovisning som bygger direkt på de prioriterade områdenas respektive resultatkartor. För varje område finns ett övergripande mål på effektnivå (impact) och mellan tre och fem underliggande effektmål (outcome). För varje outcome-mål finns ett antal delmål (outputs).

För var och ett av de prioriterade områden presenteras ”den globala situationen” i relation till målet. Det är en beskrivning av utfallet, med hjälp av effektmålen och ett antal utfallsindikatorer och bedömningsgrunder från resultatkartorna. Detta vävs samman i en analyserande text där de olika finska prioriteringarna tydligt betonas i texten.

För vart och ett av de prioriterade områdena beskrivs sedan arbetet mot utvalda delmål mer detaljerat i två delar. Det är en förklarande text och så kallade ”resultatexempel”. Det är två till tre exempel per område, på hur Finland eller dess partner arbetat inom området. Det är tydligt att detta är illustrerande exempel, snarare än direkt resultatredovisning.

I tabell 1 nedan presenteras de resultatindikatorer som används för att redovisa utfallet (”Den globala situationen”) för Finlands prioriterade område ”Utbildning”. För vart och ett av de tre undermålen på området presenteras en kort text hur Finland arbetar för att nå målen, och sedan en redovisande text där utfallet presenteras med hjälp av ett antal utfallsindikatorer. Detta är en del av redovisningen för området ”Utbildning”. Utöver detta presenteras bland annat också data, i form av en längre tidserie, för andelen flickor som slutför grundskolan i Finlands partnerländer.

Tabell 1 Exempel på utfallsindikatorer i Finlands resultatrapport

Mål (output)	Indikatorer i resultatredovisning
1) Finland försvarar rätten till utbildning Finland arbetar för en högklassig grundutbildning och utbildning på andra stadiet för alla. Finland stöder projekt som förbättrar möjligheterna till skolgång för flickor och barn med funktionsnedsättning. Finland stöder också utbildning som en del av den humanitära hjälpen.	Idag går redan 91 procent av barnen i skolåldern i lågstadiet 72 procent av barnen och ungdomarna avslutar den grundläggande utbildningen och ungefär hälften får också utbildning på andra stadiet. Andelen barn och unga som inte går i skolan har halverats under åren 2000–2020, men de är fortfarande över 244 miljoner. Jämställdheten har stärkts inom utbildningen. Andelen flickor som går i skola har ökat särskilt kraftigt i Central- och Sydasien. Två tredjedelar av världens länder har uppnått jämställdhet när det gäller tillträde till lågstadiet, men endast vartannat land när det gäller högstadiet och vart fjärde land när det gäller gymnasieutbildning
2) Finland förbättrar skolsystemens inklusivitet Finland stärker skolsystemen i utvecklingsländerna genom att stödja partnerländernas utbildningsprogram i koordination med andra länder. Finland stöder förskoleundervisning och undervisning på modersmålet, ett inkluderande skolsystem och strukturella reformer som stärker jämställdheten.	Funktionshindrade barns rätt till utbildning förverkligas fortfarande dåligt. I de fattigaste länderna har tre barn av tio med funktionsnedsättning inte gått i skola alls och varannan elev avbryter sin skolgång redan i lågstadiet. Utvecklingen av inkluderande utbildning, dvs. utbildning som är öppen för alla och är jämlik, har tagits med som ett centralt mål i allt fler länders utbildningsreformer. Samtidigt har man också stärkt möjligheterna att lära sig läsa på sitt eget modersmål och delta i förskoleundervisning.

3) Finland stärker lärarnas kompetens och undervisningens kvalitet

Finland stöder lärarnas utbildning och stärkande av deras yrkesställning. Med Finlands stöd stärks skolornas och undervisningsmyndigheternas kapacitet att ordna högklassig grundutbildning och utbildning på andra stadiet samt yrkesutbildning.

I de fattigaste länderna lär man sig inte tillräckliga grundläggande färdigheter i skolan. I Afrika söder om Sahara förstår 89 procent av tioåringarna inte eller kan inte läsa en enkel skriven mening. Denna så kallade inlärningsfattigdom går hand i hand med undervisningens kvalitet. Det behövs fler kunniga och utbildade lärare. I Afrika söder om Sahara har andelen utbildade lärare minskat från 84 procent till 69 procent mellan 2000 och 2019. Trots utmaningarna med undervisningens kvalitet har andelen läskunniga människor ökat: I södra Asien var endast 59 procent av ungdomarna läskunniga 1990, men andelen hade redan ökat till 90 procent fram till 2020.

4) Finland stöder möjligheterna till yrkesutbildning

Finland stöder tillgången till yrkesutbildning för personer med funktionsnedsättning, särskilt kvinnor och flickor. Finland stöder stärkandet av livsfärdigheterna hos de mest utsatta ungdomarna samt läskunnigheten hos unga och vuxna.

Utbildningen ger dock inte nödvändigtvis tillräcklig yrkeskompetens som behövs i arbetslivet. I låginkomstländer deltar endast drygt en procent av 15–24-åringarna i yrkesutbildning. I Europa är motsvarande andel 18 procent

Källa: Den utvecklingspolitiska resultatrapporten 2022, Finlands Utrikesministerium, sidorna 32–33. Sammanställt i denna form av författarna.

Hur redovisas verksamheten?

Kan man av redovisningen förstå hur statliga medel fördelats på olika aktörer, länder och syften, och hur regeringen styr och följer upp att medlen används effektivt?

Verksamheten beskrivs dels i inledningen, dels i kapitlet ”Genomförande”. Sammantaget ges en god bild av verksamheten, och hur den utvecklats över tid.

I inledningen beskrivs hur det finska biståndet fördelats över tid. Ett flertal olika fördelningar beskrivs, flertalet med tidsserier tillbaka till 2006. Det är bland annat fördelning på anslag, på olika sektorer och olika kanaler. Intressant är också att utbetalningar i relation till beslut över tid presenteras, vilket visar hur genomförandet av finansieringsbeslut löper över flera regeringsperioder.

Under avsnittet ”Genomförande” finns bland annat ytterligare information om hur biståndet fördelas på olika typer av verksamheter och sektorer, samt redovisning av finska landstrategier. Det finns delkapitel för, bland annat, multilateralt bistånd, bistånd genom EU, arbete genom det civila samhället och privatsektorsarbeten.

Som noterat finns resultatkartorna och verksamhetsexempel som beskriver hur verksamheten i stort ska fungera. Till detta kommer i bilaga närmare beskrivningar av arbetet genom prioriterade områden samt de två integrerade perspektiv som finns i det finska biståndet. Där beskrivs genomförandet av ett ”människorättsbaserat förhållningssätt” och hur man ska analysera om människor med funktionsnedsättning är målgrupp för projekt eller program.

Hur bedöms och beskrivs verksamhetens resultat?

Hur bedöms och beskrivs verksamhetens bidrag till måluuppfyllnad? Vilken typ av resultat återges (till exempel aktiviteter, prestationer, effekter) och hur motiveras de (till exempel med hjälp av en förändringsteori, bedömningsgrunder, resultatindikatorer eller kvalitetsbedömningar)? Hur sammanfattas resultat från många olika områden?

Som beskrivits ovan bygger det finska utvecklingssamarbetet på ett antal förändringsteorier. De ligger också till grund för resultatredovisningen, som därmed fokuserar på effekteredovisning

på utfallsnivå. Till detta kommer dock ett antal relevanta bedömningar av verksamhetens utveckling och kvalitet.

I inledningen finns en uppföljning av de sex slutsatser om utvecklingsområden för verksamheten som presenterades i resultatrapporten 2018. Under varje utvecklingsområde redovisas ett antal genomförda insatser. För tre av sex områden redovisas tillkortakommanden, där man inte fullt ut uppnått målen.

I avsnittet genomförande finns ett antal delavsnitt som beskriver hur man arbetar med verksamhetens kvalitet och resultat. Det handlar bland annat om arbetet med kvalitetskriterier, riskhantering och nedslag i specifika verksamheter. För i princip alla verksamheter presenteras åtminstone en kortfattad analys av utvecklingsmöjligheter. För multilaterala partner presenteras till exempel MOPANs bedömningar av Finlands 13 multilaterala partners förmåga att uppnå sina mål.⁶⁸ Beskrivningen av verksamheten är tydlig, men det är också tydligt en mycket begränsad bild som ges.

Två avsnitt är särskilt intressanta. Ett av dessa är den sammanfattning av utvärderingar som genomförts under perioden. Här beskrivs dels hur utvärderingarnas resultat tas omhand i organisationen, dels en sammanfattning av resultaten. Här lyfts två listor fram, på faktorer som främjar respektive hindrar resultatet. Listan över utvecklingsområden innehåller flera viktiga och övergripande faktorer, både vad gäller styrning och organisering av verksamheten. Det finns även ett avsnitt där extern granskning och revision sammanfattas.

Rapporten avslutas med fem slutsatser. Dessa korta slutsatser ackompanjeras var och en av en analys som både lyfter fram möjligheter och utmaningar.

⁶⁸ The Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN) är ett givarinitiativ för uppföljning och utvärdering av multilaterala utvecklingsorganisationers resultat.

Klimat, miljö och natur i budgetpropositionen 2024

Detta avsnitt bygger på en läsning av resultatredovisningen av utgiftsområde 20 (klimat, miljö och natur) i regeringens budgetproposition för 2024.⁶⁹ Miljöpolitiken utgör en intressant jämförelse med biståndspolitikerna på grund av vissa likheter, men även skillnader, vad gäller målsystem och -struktur samt redovisning av resultat. Även för detta utgiftsområde är resultatstyrningen effektorienterad och målen i hög grad kopplade till internationella överenskommelser. Måluppfyllelsen påverkas, på ett liknande sätt som inom internationellt bistånd, i stor utsträckning av internationella ansträngningar, andra länders agerande samt externa faktorer.

Redovisningen i budgetpropositionen följer i stort samma struktur som den inom biståndet. Utgiftsområdet är dock indelat i två olika bredare områden, Miljöpolitik och Miljöforskning, för vilka resultatredovisning sker separat. Vi kommer här att fokusera på det förstnämnda området, Miljöpolitik, då en redogörelse för båda områden blir väl omfattande.

Hur tänker regeringen nå målen för miljöpolitiken?

Vad vill regeringen uppnå, vilka mål har formulerats för miljöpolitiken? Är det tydligt hur regeringens mål bidrar till att de riksdagsbundna målen nås? Och hur motiveras budgeteringen på området utifrån målsättningarna?

Miljöområdets målsystem är relativt omfattande och invecklat då det består av mål på tre olika nivåer samt olika typer av bedömningsgrunder för olika målkategorier. Målen är beslutade av riksdagen och utgör Sveriges nationella genomförande av miljömålen i Agenda 2030. De har därmed också ett slutdatum och ska uppnås

⁶⁹ Regeringens budgetproposition 2023/24 (Prop. 2023/24:1), Utgiftsområde 20.

till år 2030. Målsystemet har funnits sedan 1999, men den nuvarande strukturen beslutades av riksdagen 2010.⁷⁰ Det beskrivs i avsnittet ”Mål” i budgetpropositionen. Systemet innehåller följande komponenter:

- Ett *generationsmål* som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen. Generationsmålet är knutet till sju så kallade strecksatser som anger miljöpolitikens fokus och den samhällsomställning som anses krävas för måluppfyllelse.
- 16 *miljökvalitetsmål* som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.
- 19 tidsatta *etappmål* som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Resultatredovisningen av utgiftsområdet ger, till skillnad från redovisningen av biståndet, sammantaget en gedigen redogörelse för målstrukturen, även om strukturen i sig är ganska svårgenomtränglig. Den bygger i hög grad på mätbara mål som regelbundet följs upp i förhållande till bedömningsgrunder för mål på olika nivåer. Resultatredovisningen innehåller också uttalade bedömningar av om målen är på väg att nås eller inte.

Hur budgeten motiveras i relation till målen framgår dock inte tydligt i redovisningen. Fördelningen av medel, och utgiftsutvecklingen inom området, presenteras i propositionens tabell 2.1 men här framgår inte tydligt hur utgiftsposterna relaterar till de olika målområdena. Medelsfördelningen motiveras inte heller.

Hur bedömer regeringen om den nått sina mål?

På vilket sätt avgörs om utvecklingen på området rör sig i rätt riktning? Vilken typ av data används, och vilka tidshorisonter?

⁷⁰ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

Till skillnad från redovisningen av det internationella biståndet så finns inom utgiftsområdet klimat, miljö och natur en gedigen redogörelse för, och redovisning i relation till, noggrant specificerade resultatindikatorer och bedömningsgrunder.

I redovisningen görs först en övergripande bedömning av områdets måluppfyllelse utifrån de 19 tidsatta *etappmålen* (avsnitt 3.4). *Preciseringar* och *indikatorer* utgör bedömningsgrunder för måluppfyllelse av de 16 miljökvalitetsmålen, och bedömningen kopplat till generationsmålet vilar på de sju så kallade *strecksatserna*.

Varför specifika indikatorer valts ut som komplement till preciseringarna för miljökvalitetsmålen motiveras inte tydligt. Preciseringarna är vidare utformade på olika sätt för olika mål och kan till exempel utgöra gränsvärden för ämnen som inte får överskridas (exempelvis deras tabell 3.3) eller mer svårsmätbara indikatorer, som till exempel ”kunskap om kemiska ämnens miljö- och hälsoegenskaper” (under mål ”Giftfri miljö”, s. 33) och ”friluftsliv” (under mål ”Levande sjöar och vattendrag”, s. 47).

Redovisningen kring ”Regeringens bedömning av måluppfyllelsen” inom miljöområdet skiljer sig drastiskt från den inom biståndsområdet. Ett avsnitt som behandlar den övergripande måluppfyllelsen av miljömålen i stort inleder resultatredovisningen. Sedan följer redovisningen av resultat kopplade till generationsmålet samt till respektive 16 miljökvalitetsmål. Redovisningen innehåller alltså sammanlagt 18 separata avsnitt om måluppfyllelse. I det inledande avsnittet om måluppfyllelse presenteras en tabell som anger regeringens bedömning av om respektive etappmål förväntas nås (uppnås inte/uppnås/osäkert) till det år som specificerats. Bedömningen inleds med konstaterandet:

Trots att många och viktiga insatser har genomförts bedömer regeringen att befintliga och beslutade åtgärder, både nationella och

internationella, inte räcker för att nå de flesta av målen.⁷¹

Därefter specificeras hur många och vilka av de 16 miljökvalitetsmålen som bedöms uppnås respektive inte uppnås, om utvecklingstrenden för målen som inte bedöms kunna uppnås är positiv eller negativ samt om aktuella insatser tycks ge resultat i förhållande till målen. Redovisningen baseras i hög grad på Naturvårdsverkets årliga och fördjupade utvärderingar, och det är uppenbart att en stor mängd inhämtade data ligger till grund för rapporteringen, till skillnad från inom biståndsområdet.

Redovisningen konstaterar också i flera avsnitt om måluppfyllelse, till exempel i det om *Begränsad klimatpåverkan*, att beslutade och planerade styrmedel i Sverige inte är tillräckliga för att nå målen. Till skillnad från inom biståndsområdet så görs alltså en tydlig bedömning av verksamheten och regeringen drar även tydliga slutsatser kring huruvida befintliga styrmedel är tillräckliga för att nå målen. Redovisningens relevans – alltså graden i vilken den kan användas för att informera styrningen inom området – är därmed betydligt tydligare än inom biståndsområdet.

Hur redovisas verksamheten?

Kan man av redovisningen förstå hur statliga medel fördelats på olika aktörer och syften, och hur regeringen styr och följer upp att medlen används effektivt?

Verksamheten inom området beskrivs inte på ett samlat sätt någonstans i redovisningen. Det närmaste regeringen kommer en sammanfattande redogörelse för verksamheten är i kapitel 2 där den i avsnitt 2.1, Utgiftsområdets omfattning, listar myndigheter som helt eller delvis finansieras inom utgiftsområdet, vilka aktörer som har ett ansvar att verka för, respektive följa upp eller utvärdera i relation till, områdets mål. I avsnitt 2.2 följer sedan en tabell som presenterar

⁷¹ Regeringens budgetproposition 2023/24:1, Utgiftsområde 20, 15.

utgiftsutvecklingen för verksamhetens olika utförande myndigheter, till exempel Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen, och utgiftsområden, till exempel miljöforskning, klimatanpassning och klimatinvesteringar. Kopplingen mellan aktörer eller verksamhetsområden och olika typer av mål görs inte explicit. Det går alltså inte att utläsa genom vilken aktör eller kategori av verksamhet som ett specifikt mål ska uppnås. Inte heller motiveras utgifterna inom området.

I avsnittet där resultat redovisas (avsnitt 3.3 – 3.21) för området i stort beskrivs olika aktuella åtgärder, beslut, satsningar, insatser och medelsfördelningar som sammantaget kan antas skapa en bild av regeringens bedömning av nuläget vad gäller arbetet på nationell, regional och global nivå, och de faktorer och processer som påverkar måluppfyllelsen inom området. Vid ett tillfälle konstateras att "[p]å sikt kan dessa förväntas innebära konkreta positiva miljöeffekter, globalt såväl som för generationsmålet och flera av miljökvalitetsmålen" men i övrigt kopplas det som tas upp inte på ett direkt sätt till de specifika mål som redovisningen sker mot.

Hur aktörer och specifik verksamhet kopplas till målen framgår tydligast i avsnitten som presenterar resultat i relation till respektive miljökvalitetsmål. För vissa miljökvalitetsmål bedrivs verksamheten till stor del av en enskild myndighet, till exempel inom målområde 3.9 Giftfri miljö där Kemikalieinspektionen är en central aktör. Inom detta område beskrivs verksamheten relativt omfattande i resultatredovisningsdelen.

Sammantaget är det dock inte alltid tydligt hur just verksamheten som bedrivits påverkat måluppfyllelsen inom området. Inom områden som till exempel "Frisk luft" och "Bara naturlig försurning" presenteras i huvudsak påverkande faktorer, till exempel inrikes transporter och sjöfart, och utfall medan faktiska insatser är otydliga, förutom hänvisning till pågående processer på EU-nivå. Det är ofta tydligt att styrsignaler bedöms som otillräckliga för att nå ett mål, men inte vad som konkret gjorts under året eller behöver göras av svenska aktörer för att säkra måluppfyllelsen.

Hur bedöms och beskrivs verksamhetens resultat?

Hur bedöms och beskrivs verksamhetens bidrag till måluppfyllnad? Vilken typ av resultat återges (till exempel aktiviteter, prestationer, effekter) och hur motiveras de (till exempel med hjälp av en förändringsteori, bedömningsgrunder, resultatindikatorer eller kvalitetsbedömningar)? Hur sammanfattas resultat från många olika områden?

Som framgår ovan så präglas redovisningen – till skillnad från inom biståndet – i stort av ett fokus på utfall i förhållande till mål och specifika bedömningsgrunder och/eller indikatorer. I vilken grad regeringen redovisar faktisk statlig verksamhet och dess bidrag till måluppfyllelsen varierar mycket mellan olika miljökvalitetsmål, vilket kan bero på att beskrivningar hämtas från olika källor och aktörer, där myndigheternas respektive redovisningar och beskrivningar av verksamhet och resultat är central.

Inom vissa målområden, till exempel inom ”Ingen övergödning” och ”Levande sjöar och vattendrag”, framgår relativt tydligt hur regeringen ser på tillståndet, behov/förändringsteori samt vilka åtgärder som vidtagits i relation till målen. Däremot redovisas inte faktiskt uppnådda resultat av insatserna i samma utsträckning. Man konstaterar i flera fall, till exempel i relation till bedömningsgrunden ”bevarade natur- och kulturmiljövärden”, att det saknas tillräckligt kunskapsunderlag vad gäller insatsernas resultat.⁷² Det finns dock exempel på resultatindikatorer inom vissa målområden för vilka regeringen lyckas dra slutsatser kring resultat av insatser, som bidrar till att tydligare knyta verksamhet till måluppfyllelse. Ett exempel är redovisningen i relation till preciseringen ”gynnsam bevarandestatus och genetisk variation” inom målområdet ”Ett rikt växt- och djurliv” där regeringen konstaterar att:

Inom projektet LIFE Bridging the Gap som avslutades 2022 har värdefulla ekmiljöer restaurerats och viktiga livsmiljöer för rödlistade

⁷² Regeringens budgetproposition 2023/24:1, Utgiftsområde 20, 72.

arter skapats i 30 olika Natura 2000-områden. Cirka 950 hektar betesmark har restaurerats och på ytterligare 450 hektar har ek planterats och olika åtgärder genomförts för att skapa död ved. Projektet Reborn LIFE har förbättrat livsmiljöer i Natura 2000-områden i Norrbottens och Västerbottens län för lax, flodpärlmussla och utter genom 243 kilometer återställda vattendrag, 14 679 anlagda lekbottnar och 109 hektar återskapade vattenhabitat.⁷³

Dessa exempel och resultatutsagor är svåra att aggregera och sätta i ett sammanhang vad gäller bidrag till måluppfyllelsen. Dock så gör det faktum att regeringen förhåller resultaten till en bedömningsgrund att de ändå belyser verksamhetens bidrag till målet, och därmed kopplar samman insatser och måluppfyllelse.

I stort präglas dock resultatredovisningen, liksom biståndet, av en stor blandning av beskrivning av de budgetmedel som satsats och resultat på olika nivåer – från aktiviteter till eftersträvar och faktiska effekter.

Den begränsade redogörelsen för insatsers resultat, och dessas koppling till måluppfyllelse, gör att det blir svårt att veta om de bedömningar av måluppfyllelse som görs ska förstås som att de statliga insatserna bidragit till att målen uppfyllts helt, om de främjat utvecklingen i positiv riktning, eller inte alls haft någon påverkan på måluppfyllelsen. I och med att bedömningsgrunderna är etablerade och regeringen redovisar resultat i relation till samtliga bedömningsgrunder är dock redovisningens relevans relativt tydlig och regeringen drar tydliga slutsatser kring måluppfyllelse och huruvida styrning och aktuell politik och verksamhet är tillräcklig för att nå målen. Huruvida måtten har god kvalitet, och om information väljs ut strategiskt, är svårt att bedöma.

⁷³ Regeringens budgetproposition 2023/24:1, Utgiftsområde 20, 80.

Redovisning av det norska biståndet

Norge redovisar, som Sverige, utvecklingssamarbetets resultat i den årliga budgetpropositionen, Proposisjon til Stortinget. Den senaste, för budgetåret 2024, presenterades av regeringen Støre i september 2023.⁷⁴ Propositionen redovisar resultat för år 2022. Det avsnitt som presenterar utrikespolitikens programområde 3, internationellt bistånd, består av en redogörelse för utvecklingspolitikens förvaltning, följt av en redovisning av budget, mål, inriktning och resultat kopplade till utvecklingssamarbetets delområden.

Till skillnad från den svenska redovisningen, i vilken mål, resultat och politikens inriktning presenteras åtskilt, i separata avsnitt, så är Norges redovisning strukturerad enligt tematiskt område och specifika budgetposter, så kallade ”poster”, som kopplas till respektive område. De tematiska områdena är 14 till antalet och innehåller områden som humanitärt bistånd, mänskliga rättigheter, hälsa och civilsamhälle, och till dessa knyts sammanlagt 96 poster.

Redovisningen inleds med ett introducerande avsnitt, en tabell som presenterar utgifter per tematiskt område, och en redogörelse för utvecklingspolitikens mål och områdenas koppling till de Globala hållbarhetsmålen. Detta följs av en redogörelse för de 14 tematiska områdena. Inom varje område redovisas tillhörande budgetposter och specifika mål som kopplas till posterna. Resultat redovisas för de mål som formulerades för budgetposten två år tidigare – alltså i Budgetpropositionen för 2024 presenteras resultat för 2022 utifrån de mål som formulerats i Budgetpropositionen för 2022.

Som ett exempel används inom området hälsa tre ”poster” – hälsa (med nio tillhörande mål från 2022 vars resultat redovisas), Världshälsoorganisationen (med tre tillhörande mål) och FN:s aidsprogram (inga underliggande mål). Redovisningen är

⁷⁴ Proposisjon til Stortinget, Prop. 1 S, For budsjettåret 2024, Det Kongelige Utenriksdepartement.

sammantaget relativt svåröverskådlig på grund av omfattningen, med sammanlagt flera hundra mål.

Hur tänker regeringen nå målet för biståndspolitiken?

Vad vill regeringen uppnå, vilka mål har formulerats för biståndspolitiken? Är det tydligt hur regeringens mål bidrar till att Stortingets mål nås? Och hur motiveras budgeteringen på området utifrån målsättningarna?

Huvudmålet för Norges utvecklingspolitik är att bidra till samhällsförändring genom att bekämpa ojämlikhet och främja ekonomisk utveckling och välfärd i utvecklingsländer. I propositionen framgår att politiken är förankrad i de Globala hållbarhetsmålen, klimatmålen och mänskliga rättigheter samt att det övergripande målet ska nås genom en helhetsansats där humanitärt och långsiktigt bistånd och ett arbete för fred och försoning ingår.

Regeringens huvudprioriteringar för biståndet utgår ifrån ”Hurdalsplattformen”, den aktuella regeringens politiska plattform, men indelning och prioriteringar beskrivs närmare under respektive post i just budgetpropositionen.

En tydlighet i den norska redovisningen vad gäller målstrukturen uppstår genom att regeringen tydligt formulerar specifika mål som verksamheten inom området ska bidra till kommande år och sedan redovisar resultat i relation till samma mål två år senare. Målen är formulerade som inriktningsmål, dvs. något ska förbättras, öka eller minska. Exempel på mål under posten hälsa är ”vaccinationsgraden i utvecklingsländer ökar” och ”beredskapen för pandemibekämpning förbättras”.

Det avsnitt som följer målformuleringarna för 2024, ”prioriteringar 2024”, beskriver till viss del statusen för målområdet och till viss del hur förändring i relation till målet förväntas ske och vilka aktörer och processer som ses som viktiga i arbetet. Detta görs dock på ett ganska ostrukturerat sätt och skrivningar kring aktörer, såsom

multilaterala organisationer, och satsningar blandas med resultat av olika processer och initiativ.

Hur bedömer regeringen om den nått sina mål?

På vilket sätt avgörs om utvecklingen på området rör sig i rätt riktning? Vilken typ av data används, och vilka tidshorisonter?

Medan målen är inriktningsmål och berör områden där utfallen i hög grad borde kunna mätas och presenteras kvantitativt, till skillnad från i fallet med Sveriges visionära och mer brett formulerade mål, så redovisas inte alltid utfallet just i relation till det specifika målet. Exempelvis för målet ”förekomsten av icke-smittsamma sjukdomar i låginkomstländer reduceras” presenteras inte någon data kring utfallet i relation till detta mål. I stället beskrivs, i likhet med den svenska redovisningen, olika faktorer som bedöms ha påverkat arbetet, specifika satsningar och resultat av insatser i olika led. Inga specificerade indikatorer eller bedömningsgrunder används och tidshorisonter varierar i beskrivning av utvecklingen. I redovisningen för vissa mål närmar regeringen sig utfallsindikatorer och en redovisning av måluppfyllelsen, till exempel för målet om en ökad vaccinationsgrad, där en beskrivande text anger att:

Globalt var 14,3 millioner barn uvaksinerte i 2022, sammenlignet med 18,1 millioner i 2021, 16,1 millioner i 2020 og 12,9 millioner i 2019. Antall uvaksinerte barn falt i 2022 i alle regioner bortsett Afrika.⁷⁵

Sammantaget finns en stor variation i hur regeringen bedömer måluppfyllelsen. Trots tydligt formulerade och avgränsade mål så gör avsaknaden av tydliga indikatorer eller bedömningsgrunder att redovisningen görs relativt fritt i relation till målet.

⁷⁵ Proposisjon til Stortinget, Prop. 1 S, For budsjettåret 2024, Det Kongelige Utenriksdepartement, 137.

Hur redovisas verksamheten?

Kan man av redovisningen förstå hur statliga medel fördelats på olika aktörer, länder och syften, och hur regeringen styr och följer upp att medlen används effektivt?

Verksamheten beskrivs inte samlad, utan snarare löpande och utspritt i redovisningen. I avsnittet om förvaltning av utvecklingssamarbetet beskrivs en övergripande medelsfördelning mellan de institutioner som utför utvecklingssamarbetet. Fördelningen av medel till tematiska områden, som presenteras i en inledande tabell i redovisningen, beskriver just utgiftsfördelningen till de olika områdena. Detta följs av en inledande text om prioriterade områden, aktuella utmaningar och Norges bredare ambitioner på den internationella arenan. Under avsnittet om prioriteringar för kommande budgetår motiveras målen, och viktiga komponenter och till viss del aktörer i verksamheten beskrivs, utifrån statusen för området. I övrigt finns beskrivningar av den verksamhet som bedrivs inom utvecklingspolitiken i huvudsak i de avsnitt som presenterar prioriteringar för kommande år och resultat i relation till målen från föregående år. En övergripande verksamhetslogik presenteras inte.

Hur bedöms och beskrivs verksamhetens resultat?

Hur bedöms och beskrivs verksamhetens bidrag till måluppfyllnad? Vilken typ av resultat återges (till exempel aktiviteter, prestationer, effekter) och hur motiveras de (till exempel med hjälp av en förändringsteori, bedömningsgrunder, resultatindikatorer eller kvalitetsbedömningar)? Hur sammanfattas resultat från många olika områden?

Redovisningen av resultat har vissa likheter med den svenska resultatredovisningen av biståndet, framför allt vad gäller uppräknandet av resultat på olika nivåer, staplade på varandra. Följande exempel är från målområdet ”stärkandet av demokrati, rättsstat och demokratiska institutioner”:

Rettshjelp og overvåking av rettssaker har bidratt til rettssikkerhet for utsatte grupper og menneskerettighetsforsvarere i bl.a. Colombia, Etiopia, Tanzania, Tyrkia og Zimbabwe. Støtte til organisasjonen International Commission of Jurists bidro til å styrke dommere og advokaters uavhengighet og effektivitet i bl.a. Egypt, Tunisia og Zimbabwe.⁷⁶

I och med att målen till stor del är inriktningsmål så är det ofta tydligare än i den svenska redovisningen vad som utgör måluppfyllelse (eller -närmande) och resultat. Men då tydliga utfalls- eller resultatindikatorer eller bedömningsgrunder inte används systematiskt så blir ändå graden av måluppfyllelse, och beskrivningen av verksamhetens bidrag till måluppfyllelsen, otydligt beskriven.

Redovisningens, och målens, omfattning – med en separat redovisning för respektive delmål kopplat till de 96 posterna – gör också att det är utmanande att få en överblick av området i stort.

En annan likhet med den svenska redovisningen är bristen på referenser. Resultatutsagor är hämtade från mottagarorganisationers egna resultatredovisningar och rapporter, Utrikesdepartementets och Norads genomgångar samt utvärderingar. Var respektive resultatutsaga hämtats från anges inte. Resultat kopplas inte heller till en förändringsteori eller tänkt resultatkedja. Redovisningen består vidare till stor del av redogörelser av Norges bidrag till olika multilaterala organisationers arbete, där bidraget i sig i vissa fall framstår som resultatet:

Under ikke-diskrimineringspilaren bidro Norge blant annet til OHCHRs arbeid for likestilling og kvinners rettigheter, inkludert seksuell og reproduktiv helse og rettigheter. Norge bidro også

⁷⁶ Proposisjon til Stortinget, Prop. 1 S, For budsjettåret 2024, Det Kongelige Utenriksdepartement, 104.

til OHCHR's arbeid for å fremme LHBT+-personers rettigheter, og kampanjen «Free and Equal» hadde over 130 millioner visninger på sosiale medier i 2022.⁷⁷

Det norske bidraget til resultatene som redovisas analyseras sjelden.

Sammenlagt er Norges resultatredovisning tydeligere enn den svenske ved gjelder koblingen mellom resultat og måloppfyllelse fra foregående år og mål og prioriteringer for neste kommende år. Budgeten for respektive post presenteres også i samme avsnitt, hvilket gjør at man kan få grep om et tematisert område på et samlet sätt. Målenes formulering, som relativt spesifiserer og avgrensede innsatningsmål, skaper gode forutsetninger for en tydelig redovisning av måloppfyllelse. Dock så har regjeringen ikke utformet indikatorer eller vurderingsgrunner for respektive mål, hvilket gjør redovisningen mer uklar og ufokuseret enn den hadde kunne være. At regjeringen velte å formulere mål årvis kan være en årsak til at man ikke utviklet indikatorer som kan følges opp årvis eller presenteres i tidsserier.

Budgetproposisjonen for 2001

Resultatredovisningen av Sveriges internasjonale bistand har endret seg et antall ganger under årene. Det finnes sannsynligvis lærdommer å dra fra alle de ulike forsøkene, men det ligger utenfor rammene for den her rapporten. En historisk resultatredovisning har valgt for analyse: regjeringens budjetproposisjon 2001. Vi kommer å fokusere på utgiftsområde 7, internasjonelt bistand, politiksområde internasjonelt utviklingssamarbeide.⁷⁸

⁷⁷ Proposisjon til Stortinget, Prop. 1 S, For budjetsettåret 2024, Det Kongelige Utenriksdepartement, 108.

⁷⁸ Regjeringen, Prop. 2000/2001:1 Utgiftsområde 7. Utgiftsområdene var oppdelt i to ulike politiksområdene, Politiksområde Internasjonelt utviklingssamarbeide og Politiksområde Samarbeide med Central- og Østeuropa.

Att vi valt just detta år beror på att det är intressant av två skäl. För det första presenterade regeringen under slutet av 1990-talet ett antal metodskrivelser, där de för riksdagen beskrev hur de menade att Sveriges bistånd skulle bidra till de riksdagsbundna målen. Startpunkten i detta arbete var den så kallade ”fattigdomsskrivelsen” från 1997. Där beskrevs hur Sveriges bistånd kunde stärkas, och hur det förväntades bidra till fattigdomsminskning.⁷⁹ För det andra hade riksdagen något år tidigare efterfrågat en utvecklad årlig rapportering av biståndet.⁸⁰

Hur tänker regeringen nå målet för biståndet?

Vad vill regeringen uppnå, vilka mål har formulerats för biståndet? Är det tydligt hur regeringens mål bidrar till att det riksdagsbundna målet nås? Och hur motiveras budgeteringen på området utifrån målsättningarna?

Målet för biståndet vid denna tid var ”att höja de fattiga folkens levnadsnivå”. Till detta hade riksdagen också fastställt sex delmål som det svenska utvecklingssamarbetet skulle bidra till:

- resurstillväxt,
- ekonomisk och social utjämning,
- ekonomisk och politisk självständighet,
- demokratisk samhällsutveckling,
- framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön
- jämställdhet mellan kvinnor och män.

Detta beskriver regeringen direkt i avsnitt 3.3, för att sedan i avsnitt 3.4 (politikens inriktning) beskriva hur den arbetar för att nå dessa mål. Avsnittet är både en nulägesbild och en diskussion om prioriteringar framöver. Regeringen hänvisar till den så kallade fattigdomsskrivelsen såväl som till en skrivelse om Sveriges

⁷⁹ Regeringen, De fattigas rätt – vårt gemensamma ansvar (skr.1996/97:169).

⁸⁰ Bet. 1998/99:UU2, rskr.1988/99:73.

internationella samarbete för hållbar utveckling för att motivera politikens inriktning.⁸¹

Avsnittet är relativt omfattande (7 sidor), och lyfter fram både utmaningar och prioriteringar. Samtidigt följer inte logiken tydligt av målen, utan det är andra rubriker som strukturerar texten.

Ytterligare information om hur regeringen arbetar för att nå målen återfinns också i löptext i övriga avsnitt i budgetpropositionen. Under avsnittet ”Insatser” (3.5) beskrivs bland annat hur regeringen avser använda inflytande inom EU för att påverka det internationella biståndets utformning och kvalitet.

Under delavsnittet ”Bilateralt utvecklingssamarbete” under Insatser så beskrivs också i ytterligare detalj hur målen förstås, och hur det bilaterala arbetet bedrivs för att nå dem inom Sidas olika verksamhetsgrenar. Det är relativt utvecklade beskrivningar, som också lutar sig mot några av de olika metodskrivelser som presenterats.

Regeringen presenterar, utöver själva budgetförslaget, ett antal tabeller med indikativa fördelningar av medel för nästkommande budgetår. Det inkluderar bland annat en nedbrytning utifrån anslagsstrukturen på olika anslagsposter, vilket kompletteras med kort förklarande text om de olika delposterna (se till exempel sidan 38).

Hur bedömer regeringen om den nått sina mål?

På vilket sätt avgörs om utvecklingen på området rör sig i rätt riktning? Vilken typ av data används (indikatorer och/eller bedömningsgrunder), och vilka tidsbryter?

Budgetpropositionen för 2001 innehåller inga tydligt redovisade bedömningar om de av riksdagen beslutade målen har nåtts. Inte

⁸¹ Regeringens skrivelse 1996/97:2 Sveriges internationella samarbete för hållbar Utveckling, 1996.

heller redovisas på något tydligt sätt utfallen i relation till målen. I avsnittet ”Resultat” (3.6) anger regeringen:

Nedan redovisas exempel på hur regeringen och Sida arbetar för att uppnå effektmålen för utvecklingssamarbetet. I Sveriges internationella utvecklingssamarbete, Årsbok 2000 lämnas en mer utförlig redogörelse fördelat på mål, länder och verksamhetsgrenar.⁸²

Därefter ges en kortare beskrivning av verksamheten, men inget anges om utfallet. Det saknas resultatindikatorer och bedömningsgrunder. De kortare texter som finns under respektive mål är inte tydligt strukturerade, och det är som läsare svårt att förstå om och hur arbetet kopplar an till de metodskrivelser som regeringen presenterat. Någon bedömning av resultatet i relation till målen görs inte.

De årsböcker som regeringen under ett antal år presenterar innehåller en relativt omfattande beskrivning av verksamhet inom det svenska biståndet, men inga tydliga utfallsanalyser.

Hur redovisas verksamheten?

Kan man av redovisningen förstå hur statliga medel fördelats på olika aktörer, länder och syften, och hur regeringen styr och följer upp att medlen används effektivt?

Avsnittet ”Insatser” innehåller en relativt omfattande beskrivning av Sveriges internationella bistånd, uppdelat i multilateralt och bilateralt utvecklingssamarbete samt övrigt. Avsnittet omfattar 34 sidor (av totalt 66 sidor), hälften av hela budgettexten för politikområdet Internationellt utvecklingssamarbete.

⁸² Regeringens skrivelse 1996/97:2 Sveriges internationella samarbete för hållbar Utveckling, 1996, 53.

Verksamhetsbeskrivningen innehåller ett antal tabeller som beskriver medelsfördelningen inom det svenska biståndet. Det gör att riksdagen kan skapa sig en bild av hur pengar har fördelats, och är tänkta att fördelas inom de olika anslagsposterna. För det multilaterala biståndet bryts summorna ned relativt långt, och indikativa fördelningar ges för delposter. Även för det bilaterala återfinns ett antal tabeller, som ger läsaren en bild av hur medel ska fördelas regionalt, tematiskt och på landbasis.

I de olika delavsnitten ges läsaren en verksamhetsbeskrivning som fokuserar på att belysa hur Sverige arbetar (det bilaterala avsnittet) och genom vilka organisationer (det multilaterala avsnittet). I beskrivningen av det multilaterala biståndet ges korta beskrivningar av en stor del av alla svenska multilaterala partner, organisationernas roll och mandat, samt svenska prioriteringar. Till detta ges en bedömning av hur det svenska stödet ska utvecklas. Ett exempel:

FN:s barnfond, UNICEF, arbetar för att stärka barnets rättigheter, dess sociala och ekonomiska livsvillkor, överlevnad, trygghet, utveckling och deltagande...UNICEF har under senare år genomfört ett omfattande internt utvecklingsarbete för ökad effektivisering och förbättrat resursutnyttjande.

Svenska profilfrågor i UNICEF är ett fördjupat rättighetsperspektiv, ökad fattigdomsinriktning, kapacitetsuppbyggnad och långsiktighet i utvecklingssamarbetet, ökad fokus på orsaker, konsekvenser och åtgärder rörande utsatta barns livsvillkor och rättigheter samt förstärkt vikt vid barns och ungas deltagande. Sverige ger vidare högsta prioritet åt uppföljningen av barntoppmötets mål från år 1990 som äger rum i ett särskilt möte år 2001 i FN:s generalförsamling

(UNGASS 2001). Ökat stöd beräknas under delposten.⁸³

För den bilaterala verksamheten är beskrivningen skuren i två ledder. I ett delavsnitt beskrivs det tematiska arbetet, som noterats ovan. Det handlar om beskrivningar av hur Sverige, främst genom Sida, arbetar för att nå målen inom respektive tematiskt område. Därefter beskrivs det bilaterala biståndet också utifrån det geografiska perspektivet, med fokus på samarbetet med länder och regioner.

Intressant här är dels att regeringen beskriver olika bilaterala strategier för respektive område och land, dels att det också presenteras övergripande skrivelser. En sådan skrivelse är en förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet (skr. 1997/98:122). Det är alltså inte bara inom olika tematiska områden som politikens inriktning beskrivits i särskilda skrivelser.

Regeringen går igenom det bilaterala biståndets utgångspunkter i Afrika, Asien, Mellanöstern och Nordafrika, Latinamerika och Europa. För varje region ges en kort kontextbeskrivning och särskilda prioriteringar lyfts fram.

Hur bedöms och beskrivs verksamhetens resultat?

Hur bedöms och beskrivs verksamhetens bidrag till måluppfyllnad? Vilken typ av resultat återges (till exempel aktiviteter, prestationer, effekter) och hur motiveras de (till exempel med hjälp av en förändringsteori, bedömningsgrunder, resultatindikatorer eller kvalitetsbedömningar)? Hur sammanfattas resultat från många olika områden?

Regeringen inleder avsnittet ”Resultat” med att diskutera förutsättningarna för en god resultatredovisning:

⁸³ Regeringens skrivelse 1996/97:2 Sveriges internationella samarbete för hållbar Utveckling, 1996, 23.

För att utvärdera effekterna av det svenska utvecklingssamarbetet skulle en bedömning behöva göras dels av utvecklingen i de mottagande länderna med avseende på målen, dels av hur Sverige bidragit till utvecklingen. Det är dock svårt att särskilja resultaten av utvecklingssamarbete generellt och av de svenska insatserna speciellt. Än svårare blir det för det multilaterala utvecklingssamarbetet där Sverige endast är en part i en organisation. Regeringen avser framöver att med vissa intervaller göra utvärderingar av effekterna av svenskt bistånd, som kan avse ett eller flera av målen eller avgränsas till en region eller ett land alternativt en sektor.⁸⁴

Detta är förstås intressant, det tycks här som utgångspunkten är att över tid utveckla en effektorienterad resultatredovisning likt den som diskuterats i kapitel 2 av denna rapport. Regeringen är tydlig med att utfall och effekter är olika saker, och att verksamhetens resultat (effekter) är något som behöver utvärderas över tid. Utöver detta lämnas effektfrågan därhän, men regeringen menar att den kan återkomma till frågan i budgetpropositionen för 2003 när Sida kunnat leverera på dessa uppdrag.

Som noterats ovan är resultatdiskussionen under respektive mål relativ intetsägende, det är en kort sammanfattning av viss verksamhet på respektive område. Mer intressant är att regeringen därefter ger ordentligt med utrymme för att redovisa Sidas utvärderingar. Samtliga större utvärderingar som producerats av myndighetens sekretariat för utvärdering och intern revision redovisas, med en sammanfattning av myndighetens ställningstagande till resultatet. Särskilt intressant är kritik mot

⁸⁴ Regeringens skrivelse 1996/97:2 Sveriges internationella samarbete för hållbar Utveckling, 1996, 53.

myndighetens egna utvärderingar, från två separata studier beställda av Sida. Slutsatsen är att utvärderingarna har metodologiska brister och leder inte till lärande inom det svenska biståndet.⁸⁵

Därefter sammanfattas också resultatet av de ytterligare utvärderingar som genomförts på andra avdelningar på myndigheten.

Resultatavsnittet innehåller inga direkta redogörelser för verksamhetens resultat i övrigt. I avsnittet "Insatser" finns det i texten exempel på resultat i termer av aktiviteter och verksamhetsutveckling. Det handlar bland annat vad Sverige arbetat för i multilaterala sammanhang, samt olika aktiviteter som Utrikesdepartementet och Sida gjort för att utveckla verksamheten.

⁸⁵ Vilket även framkommit i Burman, M. (2021), Målbild och mekanism: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers måluppfyllelse? Rapport 2021:02, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

6 Vägen mot en bättre resultatredovisning

Det svenska biståndet ska bidra till att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Detta är ett effektmål som uttrycker en strävan efter samhällsförändringar i världen. Även regeringens olika mål för biståndet är formulerade som övergripande, visionära effektmål.

Att redovisa vilka resultat Sveriges internationella bistånd uppnått i relation till målen är viktigt. Dels tilldelas det internationella biståndet betydande skattemedel, dels står mycket på spel i genomförandet av verksamheten. Den förväntas ju bidra till bättre levnadsvillkor för de människor runt om i världen som lever i fattigdom och förtryck. Vad regeringen, och dess myndigheter, lyckas uppnå spelar stor roll.

Att resultatredovisa handlar om styrning och ansvarsutkrävande, men också om lärande. Den diskussion som förts de senaste åren om resultat och resultatredovisning har i stor utsträckning fokuserat på just styrning och ansvarsutkrävande, i viss grad på bekostnad av ett fokus på lärande. I vilken mån kan en verksamhet styras, eller ansvar utkrävas, utan en god förståelse för verksamheten, hur förändring är tänkt att åstadkommas och i vilken grad verksamheten uppnått resultat? Vi menar att lärande är helt grundläggande och bör ligga till grund för såväl resultatredovisning som styrning och genomförandet i stort.

Ett effektorienterat förhållningssätt till resultat bygger på att verksamheten löpande utvecklar och tillämpar ny kunskap om vad som fungerar, hur förändring bäst kan åstadkommas. Utgångspunkten är en mer eller mindre utvecklad hypotes, eller förändringsteori, som används för att förstå, motivera och förklara vad man gör – och varför det ska bidra till förändring. Över tid kan regeringen och dess förvaltning, om den arbetar lärande, samla kunskap kring vad som fungerar. Med hjälp av evidens från

uppföljning, utvärdering och forskning kan verksamhetens faktiska effekter också beläggas över tid. Målformulering, och styrning mot en välfungerande verksamhet med ett välfungerande ansvarsutkrävande, måste utgå från en ständigt uppdaterad kunskap om verksamhetens genomförande och resultat.

Det är därför viktigt att resultatredovisningen till riksdagen uppfyller sina syften. Den ska fungera för lärande, styrning och ansvarsutkrävande. Och vi menar att en bra resultatredovisning för Sveriges internationella bistånd är fullt möjlig. Förutsättningar för hur en sådan kan utformas beskrivs i följande avsnitt i detta kapitel. Samtidigt är det viktigt att betona att en utveckling av resultatredovisningen handlar om vägval och avvägningar, där alla val för med sig någon typ av begränsning. Vi kommer nedan, i diskussionen om förutsättningar för att utveckla resultatredovisningen av Sveriges internationella bistånd, att lyfta flera vägval.

Som noterats redan i inledningen till den här rapporten är frågor om resultat och resultatredovisning en integrerad del i styrningen av statlig verksamhet. De resultat som efterfrågas är normalt sett också de som förvaltningen strävar efter att uppnå. Samtidigt kan vi notera att erfarenheterna genom åren innehåller många exempel på hur mål- och resultatstyrning lett fel.⁸⁶ Inte sällan har ambitioner att kunna visa ”tydliga” resultat lett till oavsiktliga effekter och medfört en betydande administrativ börda. Detta utan att det ökat kunskapen om verksamhetens resultat på effektnivå.

I bästa fall är resultatredovisningen en integrerad del i ett lärande arbetssätt där mål, styrning, uppföljning och utvärdering hänger samman. Det är också anledningen till att vi i den här rapporten inte presenterar ett förslag på en ny utformning av resultatredovisningen för biståndet. Vi kommer nedan att diskutera förutsättningarna för en förbättrad resultatredovisning och utforska några av de viktiga

⁸⁶ Se kapitel 2 för en kort introduktion till akademisk och annan litteratur inom området.

frågor som bör vägleda utformningen av en samlad resultatredovisning.

En väl utformad resultatredovisning är en integrerad del i såväl styrning som genomförande av ett politikområde. Den är tydligt förankrad i de mål som ska styra verksamheten. Regeringen har precis lanserat en agenda för att reformera biståndet, varför det finns en viss osäkerhet kring hur Sveriges bistånd kommer att styras framöver.

En väl genomarbetad resultatredovisning är också tydligt förankrad i verksamheten och omvärlden. Som diskuterats i föregående kapitel behöver en resultatredovisning kunna svara på ett antal frågor om mål, utfall, verksamhet och resultat. Sveriges internationella bistånd rymmer många olika mål, typer av verksamheter och resultat. Varje område kräver sin egen analys för att beskriva hur målen ska nås, kanske i en förändringsteori eller liknande. Och det krävs en betydande sakkunskap för att kunna identifiera adekvata utfalls- och resultatindikatorer och bedömningsgrunder som behövs för att på ett pedagogiskt och rättvisande sätt kunna redovisa verksamheten.

Utveckling av resultatredovisningen behöver dessutom ske i samråd med representanter för berörda aktörer. Risker är annars, som nämnts ovan och diskuterats i kapitel 2, att styrningen leder till oavsedda negativa konsekvenser för effektivitet och genomförande. Vi hoppas därför att rapporten kan utgöra underlag till ett mer omfattande arbete, kanske genom tillsättandet av en statlig utredning, för att utveckla ett förslag till en samlad, användarcentrerad och tillförlitlig resultatredovisning för Sveriges internationella bistånd.

Nedan diskuteras några av de iakttagelser vi gjort under arbetet med rapporten.

Utgå från målen

Målen för Sveriges internationella bistånd måste utgöra grunden för resultatredovisningen till riksdagen. Det kan framstå som en självklarhet att så är fallet efter årtionden av arbete med mål- och resultatstyrning i staten. Men som vår läsning av nuvarande redovisning visar är det inte så enkelt att förstå vad regeringen strävar efter att uppnå med det svenska biståndet.

Även om vi går utanför själva resultatredovisningen är det otydligt vilka målen egentligen är, och vad som förväntas av förvaltningen. Det är vi inte ensamma om att tycka, det är också slutsatsen i en granskning som gjordes 2020 av Statskontoret och ESV, samt i en granskning av Riksrevisionen från 2022.⁸⁷ Inte heller deras slutsatser var nya, utan lika de som Statskontoret drog i en utvärdering av styrningen redan 2012.⁸⁸ Det finns så många mål och prioriteringar att det är svårt att förstå vad som ses som viktigt, och vad som förväntas uppnås.⁸⁹ Då blir det förstås också svårt att redovisa resultaten.

Biståndet är en bred verksamhet, där Sverige verkar i många länder, sektorer och kontexter. Men samtidigt måste regeringen kunna förklara vilken förändring verksamheten, i slutändan, ska bidra till. Det behöver inte betyda att målen ska vara förenklade, men det måste åtminstone vara tydlig för riksdagen (och medborgarna) vad regeringen vill uppnå med statsbudgetens medel. Precis som med

⁸⁷ ESV och Statskontoret (2020), Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning, Riksrevisionen, Vem, hur och varför – Sidas val av samarbetspartner och biståndsform (RiR 2022:9).

⁸⁸ Statskontoret (2012), Utvärdering av svenskt bistånd – en översyn av utvärderingsverksamheten (2012:17). Inte heller denna var den första på området. Den som är en intresserad av en bra historisk överblick av mål för det svenska biståndet rekommenderas Odén, B. (2013), Biståndspolitik, i Tarschys, D. & Lemne M., redaktörer (2013), Vad staten vill: mål och ambitioner i svensk politik, 2013, Gidlunds Förlag.

⁸⁹ Se bilaga om mål för det svenska biståndet, nedan.

andra mål för statlig verksamhet kan målen för Sveriges internationella bistånd vara visionära effektmål eller inriktningsmål som kanske inte kan ”uppnås”. Men de måste vara tydliga nog för att gå att arbeta, och redovisa, emot.

En annan aspekt när det kommer till tydlighet kring mål handlar om de ofta outtalade mål och prioriteringar som finns för biståndet. Biståndet har haft många olika mål och prioriteringar men en betydande del av dessa har historiskt sett inte skrivits ut tydligt, vare sig i styrning eller resultatredovisning. Bistånd och utvecklingspolitik är i praktiken en integrerad del av Sveriges utrikespolitik.⁹⁰ Svenskt inflytande lyfts ofta fram som ett viktigt verktyg för att nå utvecklingspolitiska prioriteringar. I strävan efter inflytande och utrikespolitiska målsättningar är biståndet en viktig komponent, vilket inte alltid tydligt framgått i utvecklingspolitikens mål- och resultatstyrning.

Den nära kopplingen mellan utrikes- och utvecklingspolitik är förstås central för att förstå det svenska biståndets organisation och genomförande. Att belysa denna koppling är också viktig för att kunna resultatredovisa på ett sätt som möjliggör lärande, styrning och ansvarsutkrävande.

I Finland är det tydligt att utvecklingspolitiken är en del av utrikes- och säkerhetspolitiken. I det mandatöverskridande inriktningsbeslut som Finlands riksdag beslutade under 2022 slås det fast att:

Finlands utvecklingspolitik är en oskiljaktig del av vårt lands utrikes- och säkerhetspolitik, som syftar till att stärka säkerheten och välfärden genom internationellt samarbete ... Utvecklingspolitiken är integrerad i Finlands yttre förbindelser, en större helhet som inbegriper de politiska,

⁹⁰ Det kan konstatera att detta lyfts fram betydligt tydligare i det nyligen beslutade reformagendan för biståndet, Regeringen, Bistånd för en ny era: Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt, Bilaga till II:1 A vid regeringssammanträde den 14 december 2023.

handelspolitiska och handelsekonomiska yttre förbindelserna och många andra sektors yttre förbindelser. Vi behöver säkerställa att alla sektorer agerar konsekvent och integrerat för att främja samma mål och målen för hållbar utveckling.⁹¹

Finskt inflytande och påverkansarbete är därmed också en explicit del i de förändringsteorier som finns formulerade för det finska biståndet. Finska utrikesdepartementet låter också det finska inflytandearbetet utvärderas löpande.⁹²

Den svenska utvecklingspolitikens många och skilda mål belyser det faktum att politikområdet inte utgörs av en enda verksamhet, utan flera, och att resultatredovisningen bör utgå från det. Att verka för demokrati och att arbeta humanitärt må vara komponenter i Sveriges internationella bistånd. Dessa och andra verksamheter inom biståndet må vara nära sammankopplade men det är rimligt att de har olika målsättningar, och redovisas på olika sätt.

På samma sätt som budgetlagen anger att resultatredovisning bör verksamhetsanpassas efter utgiftsområde så är det också rimligt att mål och resultatredovisning tydligt anpassas efter verksamhetsområdena inom biståndet. Olika mål bör resultatredovisas på olika sätt, utifrån vad som eftersträvas och vilka resultat som är relevanta att rapportera. Vissa delar av en verksamhet får då en resultatredovisning som är effektorienterad, medan andra kan fokusera mer på aktiviteter och prestationer.

Det är också centralt att regeringens bedömning om måluppfyllelse tydlig utgår från en bedömning av verklig utveckling på biståndets

⁹¹ Finlands Utrikesministerium (2022), Utvecklingspolitisk redogörelse för de kommande valperioderna.

⁹² Under 2022 publicerades till exempel en strategisk utvärdering av Finlands inflytande (inom utvecklingspolitiken) i Europeiska unionen, se Finlands Utrikesministerium (2022), Evaluation of the Finnish development policy influencing in the European Union.

olika områden. Att år efter år nöja sig med att konstatera att målen uppnåtts eftersom verksamheten anses ”bidragit till förutsättningar” är knappats rimligt.

Att vara tydlig med att utvecklingen går åt fel håll ska inte heller vara ett problem. Som beskrivits i kapitel 5 ovan är regeringen tydlig i resultatbedömningen på miljöområdet, att målen inte nås. Detta trots en positiv bedömning av verksamheten:

Trots att många och viktiga insatser har genomförts bedömer regeringen att befintliga och beslutade åtgärder, både nationella och internationella, inte räcker för att nå de flesta av målen.⁹³

Utan denna typ av kritisk bedömning av måluppfyllelsen undergrävs samtliga resultatredovisningens syften. Hur ska lärande, ansvarsutkrävande och en utvecklad styrning kunna ske utan en tydlig förståelse för hur det går i relation till ambitionerna?

Redovisa effektorienterat

En verksamhetsanpassad resultatredovisning av biståndet bör i huvudsak vara *effektorienterad*. Det är långsiktiga och omfattande samhällseffekter som eftersträvas, och då är det en fungerande redovisningsmodell. Detta ställer tydliga krav på en utveckling av redovisningen, i relation till hur den ser ut idag.

Som noteras i avsnittet ovan skulle det bland annat krävas att regeringen är tydlig med vad den vill uppnå. Nästa steg är att redovisa utfall i relation till de mål som formulerats. Det kräver en operationalisering av målen och en utveckling av resultatindikatorer och bedömningsgrunder för att löpande kunna följa och redovisa utfall över tid. Här har vi i kapitel 5 sett exempel från Finland där ett

⁹³ Regeringens budgetproposition 2023/24:1, Utgiftsområde 20, 15.

betydande antal olika indikatorer och bedömningsgrunder valts för att beskriva utfallet. Även på miljöområdet är detta väl utvecklat. Självklart bidrar en tydlighet kring utvecklingen i relation till målen också till den kritiska bedömning av måluppfyllelsen som efterfrågades i föregående avsnitt.

Att redovisa hur världen förändras i relation till målen är dock inte nog, utan redovisningen måste också innehålla en bedömning av det svenska biståndets effekter. Till syvende och sist måste vi veta om regeringen gör rätt saker för att nå de mål som satts upp för biståndet.

Här finns möjligheten att, i relation till respektive mål, utveckla analyser av såväl hypotetiska som faktiska effekter. Det är rimligt att till en början luta sig mot en analys av hypotetiska effekter, till exempel förändringsteorier likt de den finländska regeringen använder.⁹⁴

En förändringsteori är inte bara en analys av hypotetiska effekter, utan också en tydlig och transparent förklaring av verksamheten. Att uttala hur regeringen tänker sig att förändring ska kunna åstadkommas med hjälp av svenskt bistånd blir, om tydligt formulerade, en kärna i motiveringen av verksamheten. Utrikesutskottet, och den intresserade medborgaren, får förklarat för sig hur biståndet är tänkt att fungera.

Att långsiktigt arbeta för att nå resultat innebär också att denna information inte är något som bör förändras från år till år. Att presentera i detalj *hur* regeringen menar att det svenska biståndet över tid bidrar till målen kan därför med fördel beskrivas utanför själva resultatredovisningen. Finland har valt att göra detta i separata så kallade förändringsteorier, en för varje övergripande mål i det

⁹⁴ Även i Sverige har tidigare regeringen presenterat sitt arbetssätt inom biståndet, till exempel i Skrivelse 1997/98:76 (Skrivelse 1997/98:76), Sveriges riksdag (riksdagen.se).

finska biståndet.⁹⁵ Som beskrivits i kapitel 5 så presenterade regeringen på 1990-talet ett antal skrivelser till riksdagen för att just beskriva hur den avsåg nå resultat inom biståndets olika tematiska och regionala områden.

Över tid kan regeringen och myndigheter med hjälp av uppföljning, utvärdering och forskning utveckla en alltmer evidensbaserad effektanalys, dvs en analys av *faktiska* effekter. Och tydligt är väl att det hela tiden kommer att finnas saker som bör utvecklas, och detta måste avspeglas i redovisningen. Men med effektutvärderingar och forskning kan de centrala antaganden som biståndet vilar på testas. Det kan sedan rimligen ligga till grund för såväl lärande och styrning som ansvarsutkrävande. Endast om regeringen är tydlig med sin politik kan de grundläggande antaganden som formar det svenska biståndet testas, och lärdomarna lyftas fram i en redovisning.⁹⁶

Relaterat till detta är hanteringen av olika mål för olika verksamheter, som ska bidra till de övergripande målen. Olika verksamheter bör givetvis sträva mot olika mål. Dessa måste kunna brytas ner och anpassas till olika kontexter, länder och partner. Detta är oundvikligt, och kan inte hanteras genom att regeringen försöker ”aggregera” en mängd olika verksamheters olikartade resultat eller ge hundratals exempel på olika insatser eller resultatutsagor. Som vi diskuterat i kapitel 2 är det rimligt att lämna prestationer därhän och i stället redovisa hur regeringen tänker sig att verksamheter ska bidra till förändring (resultat), alltså att analysera hypotetiska effekter. Regeringen bör därefter redovisa om de övergripande målen uppnåtts (eller närmats) eller inte, eller graden av måluppfyllelse, och

⁹⁵ Finlands Utrikesministerium (2022), Theories of Change and Aggregate Indicators for Finland’s Development Policy. Hur utvecklingen av Finlands förändringsteorier gick till finns beskrivet i ett kapitel i EBAs antologi om förändringsteorier.

⁹⁶ Dessa slutsatser speglar också de som Riksrevisionen 2022 drog i sin granskning av Sidas arbete, se Riksrevisionen, Vem, hur och varför – Sidas val av samarbetspartner och biståndsform (RiR 2022:9).

vilken kunskap regeringen och dess myndigheter har kommit fram till kring de statliga insatsernas bidrag.

Redovisa verksamheten och dess kvalitet

En meningsfull och användbar resultatredovisning bör också ge en rättvisande bild av verksamheten, och en bedömning av verksamhetens resultat och kvalitet. Det blir inte minst viktigt med en effektorienterad redovisning där delar av redovisningen bygger på hypotetiska resonemang om effekter. Med flera prioriterade områden blir det viktigt att tydligt beskriva och motivera hur pengar fördelas mellan olika områden, partner och länder.

Det handlar först och främst om att beskriva hur regeringen organiserat verksamheten för att kunna genomföra de aktiviteter verksamheten utgörs av. Det vill säga, genomförs de aktiviteter som identifierats som verkningsfulla i de förändringsteorier som formulerats för biståndet? Har den styrning som krävs för att säkerställa verksamheten etablerats? Sedan bör regeringen givetvis även redovisa resultatet av den styrning som satts på plats – verksamhetens kvalitet. Det vill säga, gör de statliga och multilaterala aktörerna det de ska – på ett bra sätt? ⁹⁷

Precis som för olika effektmål här krävs att redovisningen anpassas efter verksamheten, men man kan tänka sig en redovisning som till exempel använder kvalitetsindikatorer, uppföljning och resultat från såväl intern som extern utvärdering.

Att redovisa till exempel Riksrevisionens iakttagelser för området är standard i budgetpropositionen. Detta hanteras dock ofta i någon mening eller två. Vi menar att just regeringens underlag för, och analys av, verksamhetens kvalitet borde utgöra en central del av

⁹⁷ Här bör Riksrevisionens senaste granskning av Sidas arbete nämnas. I granskningen slås det fast att det inte går att följa hur Sida valt samarbetspartner eller biståndsform. Riksrevisionen, Vem, hur och varför – Sidas val av samarbetspartner och biståndsform (RiR 2022:9).

resultatredovisningen. Detta fokus på lärdomar om verksamheten kan sedan ligga till grund för en informerad styrning, och ett ansvarsutkrävande, både från riksdagen i relation till regeringen, och från regeringens i relation till myndigheterna. Precis som med redovisning av måluppfyllelse bör regeringen vara tydlig med sin bedömning. Vad har fungerat respektive inte fungerat?

Som vi beskrev i kapitel 5 finns det flera intressanta exempel på hur denna typ av analys kan göras till del av en resultatredovisning. I redovisningen av biståndet 2001 var redogörelsen av Sidas utvärderingar närmare hälften av hela resultatavsnittet. Finland lyfter också tydligt fram lärdomar baserade på både positiva och negativa resultat från verksamheten och från utvärderingar.

I sammanhanget bör utvecklingen i USA nämnas. Där beslutade kongressen 2019 *the Foundations for Evidence-Based Policymaking Act*. Lagstiftningen, kallad "the Evidence Act", slår fast att alla amerikanska myndigheter systematiskt måste ta fram evidens för utveckling av sina respektive verksamheter och politikområden. Det ställs krav på årliga så kallade "lärplaner" (Learning Agendas) för alla myndigheter. I dessa ska avgörande frågor identifieras. Tanken är att främja lärande genom att tydligt och transparent lyfta vad man inte vet. Som komplement till lärplanen formuleras också en årlig utvärderingsplan.⁹⁸

Det svenska biståndets bredd innebär att resultatredovisningen till riksdagen bara kan representera en liten del av den samlade resultatuppföljningen. Resultatredovisningen måste likväl ge en rättvisande bild av verksamheten, och de aspekter som är av särskild vikt för redovisningens användare. Vi argumenterar i nästa avsnitt för en utvecklad resultatredovisning som går utanför den årliga

⁹⁸ Se Office of management and budget (2021), Memorandum for heads of executive departments and agencies, Evidence-Based Policymaking: Learning Agendas and Annual Evaluation Plans. För den intresserade kan ett seminarium på ämnet organiserat av Centre for Global Development rekommenderas. Det finns tillgängligt online, under titeln Evidence-Informed Decision-Making: The Legacy of FATAA and the Evidence Act for US Development Agencies.

budgetprocessen. Men oavsett form ställs stora krav på att sammanställa och sammanfatta resultat och analyser med fokus på det viktigaste för lärande, styrning och ansvarsutkrävande.

Som diskuteras i föregående avsnitt så handlar flertalet målsättningar inom biståndet de facto om svenskt inflytande inom utrikes-, säkerhets- och utvecklingspolitiken. Att vara tydlig med detta innebär självklart också att närma sig frågan om verksamhetens genomförande och kvalitet. Den del av biståndsverksamheten som genomförs av Utrikesdepartementet bör även den vara tydligt redovisad.

Gå bortom den årliga budgetprocessen

Sveriges internationella bistånd resultatredovisas i den årliga budgetpropositionen och i en skrivelse om det multilaterala biståndet som presenteras vartannat år. Även om redovisningen för närvarande inte ger en rättvisande bild av biståndet och dess resultat är det en god idé att ha *en samlad resultatredovisning per mandatperiod*.

Budgetpropositionen har ett begränsande format på grund av strävan efter enhetlighet mellan politikområden och ett specifikt fokus (medelstilldelning på årsbudget). Att presentera en samlad redovisning som kompletterar budgetpropositionen skulle ge regeringen möjlighet att presentera en mer fullständig resultatredovisning för biståndet. Det skulle också avlasta budgetpropositionen, så att underlaget där skulle kunna fokusera på information med relevans för just budgetprocessen.

Som beskrivits ovan finns ett betydande antal mål och prioriteringar för Sveriges internationella bistånd. Även om regeringen väljer att följa rekommendationer från Statskontoret, ESV och Riksrevisionen om att förenkla styrningen är det rimligt att anta att ett antal mål kommer att kvarstå. Mål kommer att finnas för biståndet i sig, och för dess bidrag till svenska prioriteringar inom utrikespolitiken. En

ordentlig uppföljning av utvecklingen i relation till dessa mål faller rimligen utanför ramarna för den årliga budgetpropositionen.

Vad gäller redovisningen av utfall i relation till övergripande effektmål så är en årlig uppföljning möjlig, men att genomföra en fördjupad analys av det svenska bidraget på årlig basis är knappast rimligt. Som beskrivits i avsnittet ovan så förutsätter en analys av faktiska effekter att tiden är mogen för det, och att lärdomar från uppföljning, utvärdering och forskning kan sammanställas. Det kan noteras att också Styrtredningen kom fram till en liknande slutsats, och rekommenderade en generell förändring av resultatredovisningen till riksdagen:

Informationen i budgetpropositionen följer i dag verksamhetsstrukturen. Syftet är att ge en bild även av effekterna av de statliga verksamheterna i förhållande till de överordnade målen. Vår bedömning är dock att denna redovisning har stora kvalitetsproblem och att den inte heller på ett mer heltäckande sätt kan ges i ett årligt dokument.

Eftersom sådan information är av central betydelse för riksdagen och också torde ha ett stort värde för den mer allmänna politiska debatten menar vi att den bör ges i annan ordning.⁹⁹

Även en beskrivande analys av verksamheten är sannolikt så pass omfattande att en särskild skrivelse behövs för att ge en rättvisande bild. Biståndet omfattar ett antal olika myndigheter, och ett stort antal multilaterala och bilaterala partner. Därutöver används en mängd olika arbetsformer och finansieringsformer. Att både beskriva och analysera detta kräver ett visst utrymme. I Finlands

⁹⁹ Styrtredningens betänkande, Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, SOU 2007:75, sidorna 268–29.

resultatrapport ägnas närmare en tredjedel av utrymmet åt att redogöra för ”genomförandet”. Här beskrivs såväl arbetssätt som viktiga partner. Trots korta och koncisa avsnitt ägnas närmare 30 sidor åt en verksamhetsbeskrivning.

I de årsböcker som regeringen publicerade runt millennieskiftet sammanfattas det svenska biståndet på runt 175 sidor. Det är sannolikt i överkant, men ger en indikation på verksamhetens bredd. Samtidigt ska det noteras att även om verksamheten är omfattande ska redovisningen avgränsas till det som är av värde för användarna.¹⁰⁰

En samlad resultatredovisning som återkommande redovisar det svenska biståndet skulle med fördel kunna kompletteras med dokument som i detalj beskriver hur regeringen tänker sig att det svenska biståndet ska bidra till resultat. Det kan vara i form av utvecklade förändringsteorier likt de Finland tagit fram, eller metodskrivelser likt de regeringen presenterade till riksdagen på 90-talet. Allt behöver inte finnas med i resultatskrivelsen.

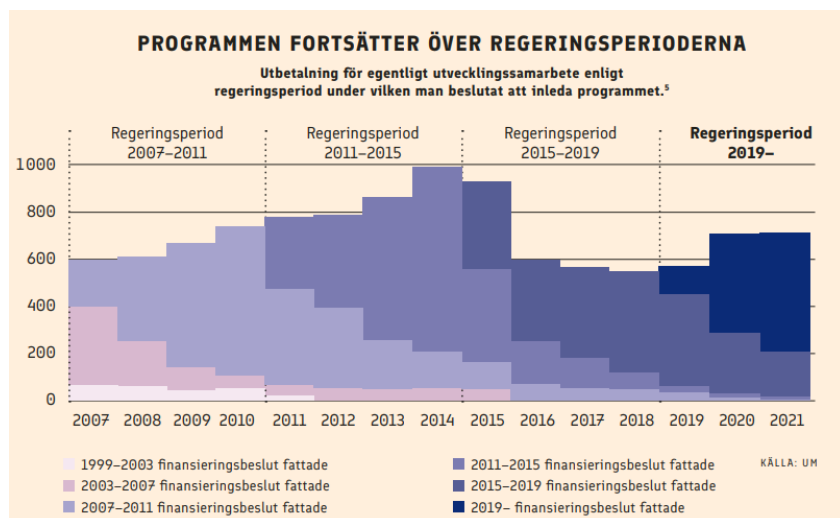
Med separata redogörelser som grund skulle en mer analytisk redovisning presenteras, där större fokus kan läggas på verksamhetens genomförande och kvalitet. Över tid skulle man också kunna presentera evidensbaserade utsagor om det svenska biståndets faktiska resultat.

En ytterligare faktor är det faktum att det svenska biståndet är långsiktigt till sin natur. Regeringens strategier löper ofta över fem år. Samarbeten med såväl multilaterala som bilaterala partner pågår ofta många år. Den underliggande premissen är att resultat tar tid att

¹⁰⁰ Här kan nämnas de särskilda ”resultatbilagor” som Sida sammanställde som bilaga till budgetpropositionen under ett antal år rund 2010. I sin utvärdering 2011 konstaterade Statskontoret att ”Statskontorets iakttagelse är sammanfattningsvis att resultatbilagan långt ifrån redovisar samtliga insatser som genomförs under ett år. Detta ska sättas i relation till att arbetet med resultatbilagan som, vad Statskontoret erfar, har varit mycket resurskrävande. Dessutom kan kvaliteten i de uppgifter som redovisas vara osäker.”, sidan 74.

uppnå Det betyder praktiskt att det också tar tid innan regeringens styrning får effekter på biståndets genomförande. Biståndet löper därmed i stor omfattning över flera mandatperioder.

Figur 2: Utbetalning över mandatperioder Finland



Källa: Den utvecklingspolitiska resultatrapporten 2022, Finlands Utrikesministerium.

Finland belyser tydligt i sin senaste resultatrapport hur genomförandet av landets bistånd löper över mandatperioder, med den uppbindning av budgetmedel som följer med detta (figur 2). Situationen är analog i Sverige, vilket EBA tidigare belyst i flera rapporter.¹⁰¹ Det understryker att biståndet är en verksamhet där resultatredovisningen måste ta ett längre perspektiv för att vara rättvisande.

Sverige skiljer sig såklart på många sätt från Finland vad gäller biståndets reglering, styrning och organisation. I Finland beslutar riksdagen om en långsiktig utvecklingspolitik ”för kommande valperioder”. Beslutet bereds med representation från alla riksdagspartier, och ligger till grund för resultatrapportering i slutet

¹⁰¹ Se till exempel Expertgruppen för Biståndsanalys, Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt 2016:06.

av varje mandatperiod.¹⁰² Det ligger långt från dagens svenska praktik inom biståndsområdet. Samtidigt kan det noteras att det finns liknande lösningar inom andra politikområden även i Sverige.

Ett exempel är forskningen, där ett antal långsiktiga forskningspropositioner har presenterats sedan slutet av 1970-talet. Just nu bereds den senaste i ordningen, den kommande forsknings- och innovationspropositionen. Vi får här påminna om vår utgångspunkt i den här rapporten, att vi är försiktiga med våra rekommendationer och förslag då förändringar av resultatredovisningar snabbt kan få effekter i styrning av en stor förvaltning. Men samtidigt är det viktigt att konstatera att det finns andra alternativ, även inom nuvarande svensk reglering.

Utveckla och förenkla budgetpropositionens redovisning

Som beskrevs i kapitel 3 måste regeringen resultatredovisa årligen, inom ramen för budgetpropositionen. Över tid har det varit en trend mot ökad enhetlighet i budgetpropositionen, med en fast struktur för alla utgiftsområden. Ett arbete med att bygga resultatredovisningen i budgetpropositionen på så kallade bedömningsgrunder och resultatindikatorer har också pågått under många år.¹⁰³ Samtidigt ger budgetlagen regeringen ett stort handlingsutrymme att utforma resultatredovisningen. Det enda som egentligen anges om utformningen är att ”redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena”.¹⁰⁴

En utvecklad resultatredovisning av Sveriges internationella bistånd måste också vara *användarcentrerad*. För oss betyder det att den ska

¹⁰² Finlands Utrikesministerium (2022), Utvecklingspolitisk redogörelse för de kommande valperioderna.

¹⁰³ ESV (2012). Resultatindikatorer, ESV 2012:41. Se också ESV 2007:32 Resultatindikatorer – en idéskrift.

¹⁰⁴ 10 kap 3 § Budgetlagen.

vara utformad utifrån användarnas behov, och att den kontinuerligt fortsätter att utformas utifrån dialog. En redovisning är inte bra förrän de tänkta användarna faktiskt kan använda den fullt ut.

Den centrala användaren för just regeringens resultatredovisning är riksdagen, dels inom ramen för riksdagens budgetprocess, dels som en del av riksdagens allmänna arbete med att granska och följa upp regeringens arbete. Här är det tydligt att det finns utvecklingsmöjligheter (se kapitel 4).

Vi menar att det finns goda möjligheter att förändra, förbättra och förenkla resultatredovisningen i budgetpropositionen. Regeringen bör kunna, inom ramen för nuvarande struktur, presentera en resultatredovisning som tillåter Utrikesutskottet att bereda riksdagens årliga budgetbeslut utifrån ett rättvisande underlag.

Utskottet behöver information om vad regeringen vill uppnå, och hur det som görs bidrar eller är tänkt att bidra till målen. Detta är också något som efterfrågats av Utrikesutskottet, år efter år. Vi menar att en tydlig koppling mellan alla de insatser som finansieras varje år inom det svenska biståndet, och de övergripande målen, går att presentera.

De beslut som, normalt sett, hanteras i budgetprocessen handlar om fördelning av medel på olika anslag och att bemyndiga regeringen att ingå avtal om framtida åtaganden. Som beskrivits i kapitel 3 och 4 är ett rimligt minimikrav att riksdagen vet vad regeringen avser göra med pengarna, hur det ska bidra till det riksdagsbundna målet och hur det gått under föregående år. Nuvarande redovisning svarar inte tydligt på någon av dessa frågor, men det måste gå att åstadkomma.

Budgetpropositionen bör rimligen fokuseras på information som den huvudsakliga användaren, riksdagen, behöver för sitt beslutsfattande – inget mer. Fokus kan då till exempel läggas på

- Fördelningen av medel: vad inom biståndet är det regeringen avser satsa på under året och varför (i relation till målen)? Som

beskrivits ovan löper stora delar av det svenska biståndet över flera år, varför årliga prioriteringar är en mindre del av helheten.

- Uppföljning av verksamheten: lyckades man nå de verksamhetsmål som fanns för föregående år? Finansierades de verksamheter som planerades? Varför/varför inte? Hur förflöpte arbetet inom ramen för särskilt viktiga organisationer/processer?
- Genomförande och kvalitet i den statliga verksamheten. Detta kan beskrivas med väl valda, bedömningsgrunder och indikatorer, samt genom att redogöra för resultat från uppföljning, utvärdering (internt och extern) och extern granskning. Även relevant forskning och annan evidens kan vara användbar.

Samlat är det sedan rimligt att regeringen fokuserar redovisningen på analys, och i slutändan lärande. Vad är det som hänt i den statliga verksamheten, och sedan i de verksamheter som Sverige stödjer genom biståndet? Motsvarar det de förväntningar som formulerats? Vilka delar av verksamheten behöver utvecklas, och varför? Vilka effekter får detta för fördelningen av medel, och på vilken nivå? Som noterats ovan finns exempel från flertalet länder på hur detta kan omsättas till praktik.

Att analys och lärande är den röda tråden innebär inte att man nedvärderar styrning eller ansvarsutkrävande. Tvärtom är en transparent, evidensbaserad, diskussion om vad som fungerar (och varför) grundläggande för att möjliggöra inte bara lärande utan också en förändrad styrning och ansvarsutkrävande. Statens medel är begränsade, och behoven är betydande. För att kunna prioritera mellan olika utgiftsområden, men också mellan olika prioriteringar inom biståndet, måste riksdagen över tid få en bild av vad som fungerar och varför. Det är grundläggande för att kunna uppfylla ansvaret som medelstildelningen i budgetprocessen innebär. Detta är rimligtvis en minst lika viktig del också i en återkommande fördjupad resultatskrivelse.

En utveckling av resultatredovisningen i budgetpropositionen skulle med fördel kunna kombineras med ytterligare underlag. Det handlar

om en återkommande fördjupad resultatredovisning som diskuterats ovan. Men det kan även handla om utvecklade redogörelser för hur regeringen tror att biståndet ska nå sina mål utifrån diskussionen om en effektorienterad redovisning. Förändringsteorier (eller liknande) som beskriver hur regeringen avser nå de effektmål som formulerats. Genom att lägga denna typ av redogörelser utanför budgetpropositionen kan den årliga redovisningen fokusera mer just det årliga, hur de statliga medlen använts och en analys av verksamheten och dess kvalitet.

Redovisningen måste vara rättvisande

Avslutningsvis är det viktigt att redovisningen är *rättvisande*. Riksdagsledamöterna är inte revisorer, de behöver inte ha en källa kopplad till vartenda ord som står i budgetpropositionen. Men samtidigt är det viktigt att informationen som presenteras ger en rättvisande bild av den statliga verksamheten, dess kvalitet och resultat. Vi menar att det är fullt möjligt, och rimligt, att producera en resultatredovisning som är mer tillförlitlig, jämförbar, begriplig och transparent. Och att det inte automatiskt behöver innebära mer arbete i varje process.

En betydande brist i dagens redovisningar är att resultatredovisningarna förlitar sig på hundratals resultatutsagor från olika verksamheter. De ger samtidigt inte en rättvisande bild av verksamheten, som består av många fler olika insatser och verksamheter. Att närma sig en mer *fullständig och neutral* redovisning av verksamheten skulle kräva att regeringen rörde sig från exempel på insatser till en analys och sammanfattning. Många exempel skulle kunna ersättas av ett fåtal tydliga utsagor om verksamhetens kvalitet och effektivitet. Detta skulle också möjliggöra att redovisningen inte på samma sätt riskerar att ge en alltför positiv bild av verksamheten.

Med tydligt valda indikatorer och bedömningsgrunder för såväl utfall som bedömning av verksamhetens effektivitet och kvalitet kan redovisning ges *jämförbarhet* över tid. Här har vi sett exempel från

bland annat Finland och miljöområdet på användande av långa tidsserier. I en sådan utveckling är det möjligt att tänka sig ett mer begränsat antal indikatorer och tidsserier i budgetpropositionen, och en större detaljeringsgrad i en fördjupad resultatskrivelse.

Att redovisningen är *begriplig, översiktlig och pedagogisk* är av stor vikt när de huvudsakliga användarna inte är biståndsexperter, vilket är rimligt att anta. Här får Finlands resultatrapport framhållas som ett bra exempel.

En resultatredovisning ska också vara tydlig och *transparent*, så att läsare självständigt kan värdera innehållet och dess tillförlitlighet. Här blir det av stor vikt för regeringen att tydligare ange källor för den evidens som ligger till grund för redovisningen. Detta borde underlättas om redovisningen går från en uppräkningslista av hundratals olika resultatexempel till mer samlade verksamhetsberättelser och analyser av resultat och lärdomar.

Referenser

- Alexius, S., Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat – en forskningsöversikt, Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat – en forskningsöversikt. Stockholm: Trafikanalys 2017
- Budgetlag (2011:203)
- Burman, M., *Målbild och mekanism: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers målnuppfyllelse?* EBA Rapport 2021:02, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).
- Burman, M. (kommande), *Vad säger Sidas årsredovisning om biståndets resultat?* Exemplet sysselsättning, EBA underlagsrapport.
- Det Kongelige Utenriksdepartement, Proposisjon til Stortinget, Prop. 1 S, For budsjettåret 2024.
- Ekonomistyrningsverket, Ekonomisk styrning i staten, ESV 2021:19.
- Ekonomistyrningsverket, Principer för att resultatredovisningen ska bli rättvisande – ESV Forum.
- Ekonomistyrningsverket, Verksamhetslogik – ESV Forum.
- Ekonomistyrningsverket, Resultatuppföljning av statens budget 2017, ESV 2017:46, 2017.
- Ekonomistyrningsverket, Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag.
- Ekonomistyrningsverket. Resultatindikatorer, ESV 2012:41.
- Expertgruppen för Biståndsanalys, Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt 2016:06, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).
- Finansutskottet, Betänkande 1999/2000:FiU20 Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor, m.m. (prop. 1999/2000:100).
- Finlands Utrikesministerium, Evaluation of the Finnish development policy influencing in the European Union, 2022.
- Finlands Utrikesministerium, Theories of Change and Aggregate Indicators for Finland's Development Policy, 2022.

- Finlands Utrikesministerium, Utvecklingspolitisk redogörelse för de kommande valperioderna, 2022.
- Finlands Utrikesministerium, Den utvecklingspolitiska resultatrapporten 2022.
- Forss, K. och N. Östlund (red.), *Hur förändra världen? En antologi om förändringsteorier i biståndet*, EBA Rapport 2022:03, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).
- Hedlin, P. och C. Lokatt (pågående), *Det svenska biståndets transparens*, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).
- Konstitutionsutskottet, betänkande 2016/17:KU20.
- Mundebo, I., *Hur styrs staten? Resultat av resultatstyrning*. Stockholm Studies in Politics 121, Stockholms universitet, 2008.
- Moynihan, D. och I. Beazley, *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. Directions in Development. Washington, DC: World Bank, 2016.
- Nordström, H. och R. Heine, Förändringsteorier på Sida: en utgångspunkt för planering, uppföljning och rapportering. I Forss, K. och N. Östlund (red.), *Hur förändra världen? En antologi om förändringsteorier i biståndet* (s. 24–56), EBA Rapport 2022:03, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).
- Office of management and budget, Memorandum for heads of executive departments and agencies, Evidence-Based Policymaking: Learning Agendas and Annual Evaluation Plans, 2021.
- Regeringen, Budgetpropositionen för 2024, Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 7 respektive Utgiftsområde 20.
- Regeringen, Budgetpropositionen för 2023, Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 7.
- Regeringen, Budgetpropositionen för 2022, Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 7.
- Regeringen, Budgetpropositionen för 2001, Prop. 2000/2001:1 Utgiftsområde 7.
- Regeringen, Bistånd för en ny era: Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt, Bilaga till II:1 A vid regeringssammanträde den 14 december 2023.

Regeringen, Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, Skr. 2016/17:60.

Regeringen, Prop. 2010/11:40 En reformerad budgetlag.

Regeringen, Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer, Skr. 2021/22:236.

Regeringen, Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, Bilaga till regeringsbeslut 2017-12-21 (UD2017/21053/IU).

Regeringen, Skrivelse 2017/18:188 Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer.

Regeringen, Strategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Zimbabwe 2022—2026.

Regeringen, Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete, skrivelse 1997/98:76.

Regeringen, De fattigas rätt – vårt gemensamma ansvar (skr.1996/97:169).

Regeringsformen, Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Riksdagen, beslut, Bet. 2016/17:UU7 punkt 1, rskr. 2016/17:48.

Riksdagen, beslut, Prop. 2013/14:1, Bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:304, utgiftsområde 7.

Riksdagen, beslut, Prop. 2009/10:155, Bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

Riksdagen, beslut, Prop. 2002/03:122, Bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:122.

Riksdagen, beslut, Bet. 1998/99:UU2, rskr.1988/99:73.

Riksdagen, beslut, Prop. 1997/98:1, Bet. 1997/98:JuU1, rskr. 1997/98:87.

Riksrevisionen, Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet (RiR 2014:24), 2014.

Riksrevisionen, Vem, hur och varför – Sidas val av samarbetspartner och biståndsform (RiR 2022:9).

Sida, Sidas årsredovisning 2022.

- Statskontoret, Styrning av svensk biståndspolitik. En utvärdering (2011:25), 2011.
- Statskontoret, Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning, Statskontoret & ESV, 2020:22.
- Sundström, G., Stat på villovägar: Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv, Stockholm Studies in Politics 96, Stockholms universitet, 2003.
- Sundström, G., Strategisk styrning bortom NPM, Statsvetenskaplig tidskrift, Årgång 118 2016/1.
- Tarschys, D., ”Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat” (s. 19 – 40). I Lemne, M. (red.) Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium, Statskontorets småskrifter Nr 1, 2006.
- Towns, A., E. Bjarnegård och K. Jezierska, K., *More Than a Label, Less Than a Revolution: Sweden's Feminist Foreign Policy*, EBA-rapport 2023:02, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).
- Utredningen Översyn av budgetlagen, En reformerad budgetlag, SOU 2010:18.
- Utrikesutskottet, Betänkande 2014/15:UU2, Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.
- Utrikesutskottet, Betänkande 2015/16:UU2, Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.
- Utrikesutskottet, Betänkande 2015/16:UU7 Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer från 2014.
- Utrikesutskottet, Betänkande 2016/17:UU2, Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.
- Utrikesutskottet, Betänkande 2017/18:UU22 Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer.
- Utrikesutskottet, Betänkande 2019/20:UU17 Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer.

Utrikesutskottet, Betänkande 2021/22:UU2, Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Utrikesutskottet, Betänkande 2022/23:UU3 Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer

Utrikesutskottet, Betänkande bet 2019/20:UU2, Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Utrikesutskottet, Betänkande bet 2020/21:UU2, Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Utrikesutskottet, Betänkande bet 2022/23:UU2, Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Vähämäki, J., *The Rise and Fall of 'Results Initiatives' in Swedish Development Aid*, EBA Development Dissertation Brief 2018:02, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

Bilagor

1. Utrikesutskottet om regeringens resultatredovisning

Perioden 2005–2022

Betänkanden angående budgetpropositionen

I betänkandet kring budgetpropositionen för 2015 (bet. 2014/15:UU2 s. 14) konstateras att det sedan flera år pågått en dialog mellan riksdagen och regeringen om hur en förbättring kan ske. Medan Utrikesutskottet såg positivt på ambitionen att utförligt redovisa resultat inom biståndets tematiska områden så var man kritisk till att fördelningen av medel mellan områdena inte framgick och till den begränsade möjligheten att följa kopplingen mellan mål, insatser, uppnådda resultat och regeringens anslagsförslag. Man konstaterade vidare att Utrikesutskottets bedömning måste kunna grundas i förtroende, dialog och lärande, vilket kräver att såväl bra som dåliga resultat framgår och kan analyseras och ligga till grund för beslut om biståndets inriktning.

Utskottet konstaterade i sitt betänkande året därpå (bet. 2015/16:UU2 s. 11) att regeringens resultatredovisning hade utvecklats jämfört med föregående år, bland annat med avseende på den omfattande omvärldsanalysen som, tillsammans med erfarenheterna från det svenska biståndssamarbetet, lade grunden för regeringens biståndsprioriteringar. I övrigt framfördes samma kritik som året innan gällande koppling mellan mål, insatser, resultat och regeringens anslagsförslag, att resultatindikatorer bör spegla utvecklingen av resultaten, inte omvärldsförändringar eller insatser, och att de bör redovisas med längre tidsintervall. Samma kritik upprepades även i Utrikesutskottets bedömning för 2017 (bet.

2016/17:UU2 s. 11 f.). Man efterfrågade också att man redan i skrivelsen om policyramverket, som överlämnades till riksdagen i december 2016 (Skr. 2016/17:60) skulle diskutera principer för resultatuppföljning och resultatredovisning.

Efter en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1111-2016/17), att det inte går att följa upp regeringens resultatredovisning pga. bristande koppling mellan mål, insatser, resultat och regeringens anslagsförslag granskades detta av KU. KU drog dock slutsatsen att regeringens resultatredovisning har levt upp till de krav som kan ställas utifrån gällande lagstiftning och med beaktande av utrikesutskottets uttalanden i ärendet. Det betonades då, även i detta sammanhang, att det inom Regeringskansliet pågick ett arbete med att utveckla resultatredovisningen till riksdagen.

I betänkandet för 2019 års budgetproposition, som beslutades av en övergångsregering, noterade Utrikesutskottet en förbättring vad gäller redovisning av resultat mot strategierna men lyfte behovet av att problematisera eventuella målkonflikter i biståndet. I betänkandet året därpå (bet. 2019/20:UU2) lyfter man förbättringar vad gäller tidsserier och man tar nu upp målkonflikter, men betonar behovet av ett fortsatt förbättringsarbete ”i syfte att utveckla projekt och metoder för att öka effektiviteten i resursanvändningen”. Man tar också upp att policyramverkets betoning av partnerländers ägarskap och ansvar, som man i allmänhet stöder, inte får leda till brister i regeringens styrning av vilka resultat som ska uppnås i biståndet och att ”[b]eslut om biståndets fortsatta utformning bör i hög grad utgå från en analys av de resultat som har uppnåtts och av vilka områden Sverige har komparativa fördelar inom”. Detta upprepas i betänkandena för följande två år (bet 2020/21:UU2; bet 2021/22:UU2). Man betonar även fortsatt en starkare kopplingen mellan resultatanalysen och politikens inriktning och system för riskanalys och -hantering samt hanteringen av målkonflikter.

I betänkandet för 2023 års budgetproposition (bet 2022/23:UU2) konstaterar Utrikesutskottet att man står bakom politikens mål och att man noterar en ambitionshöjning i relation till målet i och med

den nya inriktningen kring synergier mellan utvecklingspolitiken och handelspolitiken. I övrigt återupprepas behovet av en utveckling av den ekonomiska styrning och en insikt om att den då nya regeringen haft begränsad tid att redovisa resultat och att det därmed inte är relevant att göra någon omfattande bedömning av redovisningen.

Utrikesutskottets beredning av regeringens skrivelser om multibistånd

I Utrikesutskottet betänkande om Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer från 2014 (bet. 2015/16:UU7) uttrycktes en önskan om en samlad analys av resultaten av arbetet i de multilaterala utvecklingsorganisationerna. Utrikesutskottet tillkännagav därefter att regeringen vartannat år bör presentera en resultatanalys av arbetet i de 12 multilaterala utvecklingsorganisationerna (bet. 2016/17:UU7 punkt 1, rskr. 2016/17:48). En första sådan skrivelse lämnades av regeringen år 2018 (skr. 2017/18:188). Därefter har regeringen lämnat en skrivelse år 2020 och en år 2022. Vi har därför tittat på de tre betänkanden som Utrikesutskottet kommit med kopplat till dessa tre skrivelser.

I betänkandet om den första resultatanalysen (2017/18:UU22) konstaterar utskottet att skrivelsen ger en samlad analys av arbetet i de multilaterala utvecklingsorganisationerna och att fokus ligger på de teman som anses särskilt viktiga för Sveriges utvecklingssamarbete. Vad gäller resultatredovisning så betonar utskottet vikten av att verka för att de multilaterala organisationernas har adekvata system för uppföljning och resultatrapportering samt att dessa används för lärande, ansvarsutkrävande och kommunikation. Utöver detta kommenterar man inte specifikt den resultatinformation som presenteras i skrivelsen, men upprepar det utskottet uttryckt i betänkanden kring budgetpropositionens resultatredovisning, dvs vikten av att kunna följa kopplingen mellan mål, insatser, resultat och regeringens anslagsförslag, att de resultatindikatorer som används bör spegla utvecklingen av resultat,

inte omvärldsförändringar eller insatser, och att de bör redovisas med längre tidsserier där det är relevant.

Även i betänkandet om skrivelsen för 2020 (2019/20:UU17) betonas utmaningarna med styrningen av det multilaterala systemet och en skiftande effektivitet och kvalitet i resultatrapporteringen mellan olika multilaterala organisationer. Man betonar vidare resultatuppföljningens betydelse för att bedöma till vilka organisationer svenskt bistånd bör kanaliseras till och hänvisar där till givarnätverket MOPAN:s (Multilateral Organisation Performance Assessment Network) arbete med bedömningar av multilaterala organisationer. Man understryker dock att detta måste kompletteras med analyser av organisationernas bidrag till genomförandet av svenska prioriteringar och synergier med det bilaterala utvecklingssamarbetet. utrikesutskottet pekar också på vikten av att regeringen arbetar för att gedigna uppföljningar och utvärderingar av organisationernas effektivitet och måluppfyllnad utifrån svenska prioriteringar görs och ligger till grund för beslut om kärnstöd. Detta återkommer i betänkandet kring skrivelsen från 2022 (2022/23:UU3) där utskottet också noterar att regeringen, som tillträdde 2022, i budgetpropositionen för 2023 uttalar en avsikt att stärka styrning och uppföljning av allokeringen av kärnstöd, som ska minskas och justeras, baserat på en bedömning av organisationernas effektivitet och relevans.

2. Mål för det svenska biståndet

Sveriges internationella bistånd är en av den svenska statens mer omfattande verksamheter, med en budget på 56 miljarder kronor (2023). Men vad vill Sverige egentligen uppnå med biståndet? Den här bilagan beskriver den målstruktur som etablerats för Sveriges internationella bistånd, från det riksdagsbundna målet till de strategier som regeringen beslutar för specifika länder eller verksamheter.

Riksdagens och regeringens mål handlar inte bara om att formulera ambitioner, utan är en del i den statliga styrningen. Målen, och hur de formuleras, formar (eller påverkar åtminstone) därmed den statliga verksamheten. Vi är här specifikt intresserade av att förstå målen för biståndet för att i senare arbete gå vidare och redogöra för hur resultat redovisas och undersöka förutsättningarna för en bra resultatredovisning.

Bilagan inleds med en redogörelse för de mål som riksdag och regering formulerat för Sveriges bistånd. Därefter följer en kort redogörelse av ett par analyser av målen som gjorts under senare åren. Bilagan avslutas med en diskussion av hur målens utformning påverkar förutsättningarna för en användbar resultatredovisning till riksdagen.

Redogörelsen nedan ger en bild av den befintliga målstrukturen, när rapporten skrevs. Den som är intresserad av en historisk genomgång av hur målen för Sveriges internationella bistånd utvecklas kan med fördel läsa Bertil Odéns kapitel ”Biståndspolitiken” i antologin *Vad staten vill: mål och ambitioner i svensk politik*.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Tarschys, D. & Lemne M., redaktörer (2013), *Vad staten vill: mål och ambitioner i svensk politik*, 2013, Gidlunds Förlag.

Det riksdagsbundna målet för utveckling och bistånd

Riksdagen beslutade 2003 att målet för den samlade politiken för global utveckling (PGU) ska vara att bidra till *en rättvis och hållbar global utveckling*.¹⁰⁶ Vid sidan av det målet, som gäller samtliga politikområden, har riksdagen beslutat om ett mål för Sveriges internationella bistånd. Sedan 2014 är det formulerat så att målet är *att skapa förutsättningar för förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck*.¹⁰⁷

Utrikesutskottet har löpande gjort ett antal uttalanden om frågor av betydelse för Sveriges bistånd, men rent formellt finns sedan 2014 alltså endast ett av riksdagen beslutat mål för biståndet.

Utöver det riksdagsbundna målet har Sverige också gjort ett antal internationella åtaganden med betydelse för vad biståndet ska uppnå, och hur det ska genomföras. Det handlar, bland annat, om Agenda 2030, Addis Ababa Action Agenda och klimatavtalet från Paris.

Hur regeringen arbetar för att uppnå det riksdagsbundna målet redovisas främst i den årliga budgetpropositionen. Dessutom producerar regeringen också återkommande två olika resultatskrivelser av relevans, en skrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer och en skrivelse som behandlar arbetet med politiken för global utveckling inom ramen för Agenda 2030 och de globala målen.

Regeringens policydokument och strategier

Regeringen omsatte 2016 det riksdagsbundna målet, och Sveriges internationella åtaganden, till politik genom ett *policyramverk för svenskt*

¹⁰⁶ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:122. Vid sidan PGU målet för biståndet *att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor*.

¹⁰⁷ Prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:304, utgiftsområde 7.

*utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.*¹⁰⁸ I ramverket ges övergripande prioriteringar för biståndet. Dessa har sedan omsatts till mer konkret styrning med hjälp av *strategier* som beskriver mål för bistånd och utvecklingssamarbete i specifika länder, regioner, tematiska områden eller multilaterala organisationer.¹⁰⁹

När denna rapport slutredigeras har regeringen precis beslutat om en reformagenda för Sveriges internationella bistånd.¹¹⁰ Beslutet ersätter delar av den tidigare regeringens styrning på området, främst det policyramverk som det redogörs för nedan. Det har inte funnits möjlighet att göra en motsvarande analys av de nya målen för denna rapport. Delvis beror detta på att den nya reformagendan ännu inte omsatts i faktisk styrning genom strategier, regleringsbrev och instruktioner. Det som behandlar strategistyrningen nedan är därmed fortsatt relevant.

Policyramverket anger prioriterade perspektiv och tematiska områden

I policyramverket beskriver (den tidigare) regeringen hur den menar att Sverige bäst kan bidra till att uppnå det riksdagsbundna målet.¹¹¹ Rent konkret handlar det om att regeringen formulerar ett antal så kallade centrala perspektiv och tematiska inriktningar för utvecklingssamarbetet. Till detta kommer specifika prioriteringar för det humanitära biståndet. Dessutom beskriver policyramverket ett antal ytterligare principer, internationella åtaganden och prioriteringar som det svenska biståndet ska utgå ifrån.

¹⁰⁸ Skr. 2016/17:60.

¹⁰⁹ Dessa utformas utifrån Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, Bilaga till regeringsbeslut 2017-12-21 (UD2017/21053/IU).

¹¹⁰ Regeringen, Bistånd för en ny era: Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt, Bilaga till II:1 A vid regeringssammanträde den 14 december 2023.

¹¹¹ Skr. 2016/17:60, sidan 4.

De centrala **perspektiven** är fem till antalet, och beskriver prioriteringar som ska ”genomsyra allt svenskt utvecklingssamarbete”. Det handlar om två så kallade övergripande perspektiv och tre tematiska perspektiv.

- **Fattiga människors perspektiv på utveckling**, att ”fattiga kvinnors, flickors, mäns och pojkars situation, behov, förutsättningar och prioriteringar ska vara utgångspunkten för fattigdomsbekämpning och för främjandet av en rättvis och hållbar utveckling”
- **Rättighetsperspektivet**, att ”de mänskliga rättigheterna och demokrati ska ses som grundläggande för utveckling.”
- **Miljö- och klimatperspektivet**, att ”hållbart nyttjande av jordens resurser leder till en miljömässig hållbarhet och minskade klimatförändringar, vilket är en grundförutsättning för minskad fattigdom och hållbara samhällen.”
- **Jämställdhetsperspektivet**, med ”en genomgående hänsyn till jämställdhet.”
- **Konfliktperspektivet**, att ”fredliga och inkluderande samhällen baserade på rättsstatens principer utgör en förutsättning för hållbar utveckling.”

Regeringen anger att dessa så kallade perspektiv ska integreras i beslutsfattande, planering, genomförande och uppföljning av verksamheten.¹¹²

De **tematiska områdena** är åtta till antalet, utan inbördes prioritering:

- Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer
- Global jämställdhet
- Miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser
- Fredliga och inkluderande samhällen

¹¹² Skr. 2016/17:60, sidan 15.

- Inkluderande ekonomisk utveckling
 - Produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor och hållbart företagande
 - Fri och rättvis handel och hållbara investeringar.
- Migration och utveckling
- Jämlik hälsa
- Utbildning och forskning

Vad som ska prioriteras i ett visst land eller kontext ska anpassas, utifrån kunskap och analys. Utöver de tematiska områdena finns också det **humanitära biståndet**, som ett eget prioriterat område.

För vart och ett av dessa åtta tematiska områden finns sedan ett, i punktform, avsnitt som beskriver ”politikens långsiktiga inriktning” (se exempel i box A1). Det handlar om ett antal prioriteringar, målsättningar eller principer som ofta beskriver hur Sverige ska, eller kan, arbeta inom området. För det humanitära biståndet anger regeringen fem liknande punkter, men då kallade ”centrala huvudprioriteringar”, som Sverige ska fokusera på.

Sammantaget formuleras 70 prioriteringar för den långsiktiga politikens inriktning inom policyramverkets åtta tematiska områden (se tabell A1). För varje område anges också hur det relaterar till de specifika mål som formulerats i Agenda 2030.

Med de fem prioriteringarna från det humanitära biståndet ger det totalt 75 olika prioriteringar inom de tematiska områdena. Det kan noteras att regeringen i sin resultatredovisning i budgetpropositionen valt att inom varje område lyfta fram ett färre antal delområden, 2–6 stycken per tematiskt område.

Box A1: Politikens långsiktiga inriktning för området mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer

1. Värnandet av de mänskliga rättigheterna ska fortsatt vara en hörnsten i det svenska utvecklingssamarbetet.
2. Sverige ska verka för uppbyggnad och stärkande av demokratiska styrelseskick och institutioner.
3. Sverige ska stärka kvinnors deltagande och inflytande i politiska processer.
4. Sverige ska främja rättsstatens principer, bland annat genom institutionsutveckling och motverkan av korruption, i syfte att stödja öppenhet och ansvarsutkrävande samt för att säkerställa att kvinnor och flickor behandlas lika inför lagen och har samma grad av rättssäkerhet som män och pojkar.
5. Sverige ska arbeta för att motverka det krympande utrymmet för civilsamhället. Yttrande-, förenings- och församlingsfriheterna ska försvaras och människorättsförsvarare stödjas. Fackliga rättigheter ska främjas.
6. Sverige ska vara en global röst för att motverka diskriminering i alla dess former oavsett om den sker på grund av kön, ålder, könsidentitet och könsuttryck, sexuell läggning, funktionsnedsättning, etnisk tillhörighet eller religion eller annan trosuppfattning.
7. Människors tillgång till information ska stärkas via fria, oberoende medier och ett fritt, öppet och säkert internet, där mänskliga rättigheter och rättsstatens principer respekteras.
8. Barnrättsperspektivet ska, som en del av rättighetsperspektivet, prioriteras i utvecklingssamarbetet i enlighet med barnkonventionen.
9. Sverige ska vara pådrivande i arbetet mot människohandel och mot sexköp och dess orsaker.
10. Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet kan främjas genom stöd till kulturlivets aktörer samt till utbildning.

Tabell A1: Prioriteringar för den långsiktiga politikens inriktning inom policyramverkets åtta tematiska områden

Tematiskt område	Antal prioriteringar	Antal områden i BP
Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer	10	5
Global jämställdhet	5	4
Miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser	11	5
Fredliga och inkluderande samhällen	11	4
Inkluderande ekonomisk utveckling	11	6
Migration och utveckling	5	4
Jämlik hälsa	9	4
Utbildning och forskning	8	4
Humanitärt bistånd.	5	2

Avslutningsvis betonas i policyramverket också ett inte obetydligt antal **åtaganden**, **principer** och **prioriteringar** som det svenska biståndet ska uppnå/vägledas av. Här blandas specifika målsättningar med ambitioner, spritt genom policyramverket. Det handlar om att regeringen understryker saker som är ”viktiga”, men också saker som beskriver hur verksamheten ska genomföras utifrån ska-formuleringar. Några få exempel från en lång lista prioriteringar:

- ”Som ett led i att verka för öppenhet och transparens i relation till genomförandet av Agenda 2030 ska det svenska utvecklingssamarbetet bidra till att ländernas egna statistiksystem stärks.”
- ”Samverkan med näringslivets aktörer i samarbetsländer såväl som internationellt är centralt för utveckling.”
- ”Stöd till och genom det civila samhället är en viktig del av det svenska utvecklingssamarbetet.”
- ”Sverige ska verka för en aktiv givarsamordning och medverka aktivt i EU:s gemensamprogrammering.”

- ”Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete ska vara fokuserat på de minst utvecklade och mest utsatta länderna. Stöd till dessa länder ges särskild uppmärksamhet i Addis Ababa Action Agenda, där det tidigare åtagandet om att 0,15–0,20 procent av BNI ska gå till dessa länder återupprepas.”

Vidare betonas ett antal principer som biståndet ska hålla sig till, till exempel utifrån åtaganden om effektivt utvecklingssamarbete (Paris, Accra och Busan), om freds- och statsbyggande (New Deal), om ett gott humanitärt givarskap (Good Humanitarian Donorship, GHD), om utvecklingsfinansiering (Addis Ababa), osv.

Policyramverket är alltså brett, med en mängd olika mål på olika nivåer, som både beskriver *vad* det svenska biståndet ska fokusera på och, inte minst, *hur* biståndet ska bedrivas. Samtidigt är det tydligt att detta är det dokument som beskriver hur regeringen avser leverera mot det riksdagsbundna målet. Det slås fast i dokumentet att

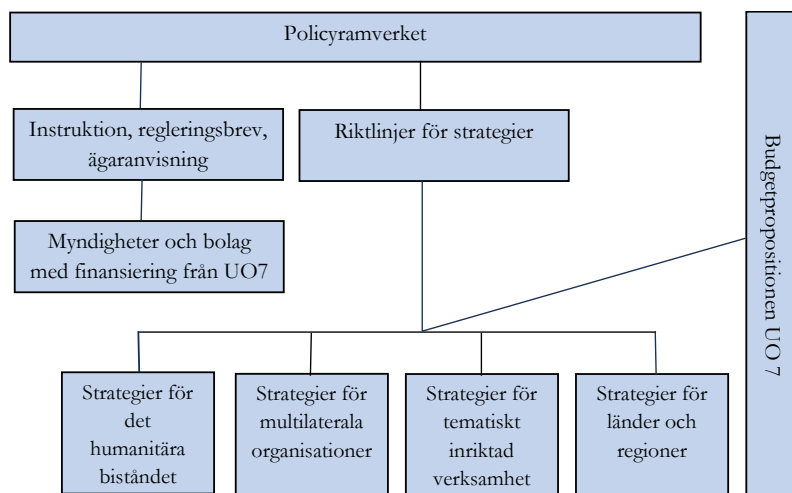
Det övergripande målet för svenskt internationellt bistånd såsom fastlagt av riksdagen (prop. 2013/14:1 UO 7, bet. 2013/14:UU2) är *att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck* bekräftas i denna skrivelse och ligger fast. Oavsett om verksamhet bedrivs bilateralt, regionalt, tematiskt, i multilaterala organisationer eller genom Europeiska unionens utvecklingssamarbete, ska det syfta till att uppfylla detta mål och vara baserat på den inriktning som presenterats i policyramverket.¹¹³

I policyramverket återfinns också en bilaga som med en figur illustrerar hur regeringen ser att politikens inriktning i ramverket ska omsättas till verksamhet.

¹¹³ Skr. 2016/17:60, sidan 54.

Figur A1: Från Policyramverk till genomförande

Utgångspunkter för svensk biståndspolitik: PGU samt normgivande internationella överenskommelser såsom Agenda 2030, Addis Ababa Action Agenda, Parisavtalet och Sendai Framework for Disaster Risk Reduction



Verksamhetens mål beskrivs i strategierna

Till skillnad från många andra statliga verksamheter sker en betydande del av styrningen inom det internationella biståndet genom strategier.¹¹⁴ Strategierna tas fram enligt en process som regeringen beslutat om, och där förtydligas strategiernas roll i målstyrningen:

Strategierna anger mål för det svenska utvecklingssamarbetet, d.v.s. *vad* samarbetet ska bidra till under en angiven strategiperiod, och mål för det humanitära biståndet. Strategierna styr användningen av medel inom respektive

¹¹⁴ Ansvariga myndigheter, främst Sida, styrs också som normalt med instruktion och regleringsbrev.

anslagspost under utgiftsområdet. Flera strategier kan styra medel inom samma anslagspost.¹¹⁵

Strategierna gäller normalt fem år och innehåller också såväl målsättningar som medelstildelning. Det finns ett antal olika typer av strategier. De kan delas in i fyra grupper (tabell A2). Totalt styrdes det svenska biståndet 2021 genom 66 strategier.¹¹⁶

Tabell A2: Typer av strategier

Typ av strategi ¹¹⁷	Beskrivning	Antal 2022
Tematiska strategier	Tematiska strategier syftar till att skapa relationer och främja insatser på global nivå för normativ utveckling. Stora stöd till globala organisationer och insatser kan komplettera insatser på landnivå och bidra till ett mervärde genom att stärka den institutionella kapaciteten.	12
Bilaterala strategier	Det bilaterala utvecklingssamarbetet är en del av den samlade utrikespolitiken och en länk mellan utvecklingssamarbete, främjande och diplomati. Den bilaterala relationen och närvaron är det som skapar förutsättningar för Sida att kunna identifiera och stödja de processer och aktörer som kan bidra till minskad fattigdom.	25
Regionala strategier	Regionala strategier syftar till att kunna hantera regionala utmaningar, såsom handel och ekonomisk integration, fred- och säkerhet samt miljö- och	7

¹¹⁵ Regeringskansliet Utrikesdepartementet (2017) Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, Bilaga till regeringsbeslut 2017-12-21 (UD2017/21053/IU), sidan 1.

¹¹⁶ Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 7. Det kan noteras att ett antal av dessa formellt löpt ut under 2021 och 2022. I en sammanställning nedan tycks det aktiva antalet strategier vara 60.

¹¹⁷ Baserat på Statskontoret och ESV, Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning, 2020, sidan 24-25.

	resursfrågor. Ett annat regionalt mervärde är möjligheten att driva motvindsfrågor regionalt för att sätta press på enskilda länder i regionen.	
Multilaterala strategier	För samarbetet med olika multilaterala organisationer, och formulerar mål för hela det svenska samarbetet med respektive organisation. Ansvaret för dessa strategier ligger normalt på Utrikesdepartementet.	22

I regeringens riktlinjer för strategierna slås alltså, som noterats, fast att strategierna beskriver målen för *vad* biståndet ska uppnå. Vidare anges att det sedan är upp till ansvariga myndigheter, normalt Sida eller Utrikesdepartementet, att beskriva *hur* målen ska nås. När det gäller resultatuppföljning konstateras att

Utvecklingssamarbetets resultat följs upp mot vad som anges i strategier och andra styrinstrument som t.ex. myndigheternas instruktioner och regleringsbrev och rapporteras årligen till riksdagen i budgetpropositionens resultatredovisning och i skrivelser.¹¹⁸

Målformuleringarna i strategierna är relativt tydligt kopplade till regeringens policyramverk. Låt oss titta på en nyligen beslutad strategi som exempel, strategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Zimbabwe 2022–2026 (Box A2).¹¹⁹ Den har en budget på sammanlagt 1650 miljoner kronor, och formulerar sex övergripande mål som verksamheten ska bidra till. Dessa mål kategoriseras in under tre områden, som i stort överensstämmer med områden i policyramverket.

¹¹⁸ Regeringskansliet Utrikesdepartementet (2017) Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, Bilaga till regeringsbeslut 2017-12-21 (UD2017/21053/IU), sidan 1.

¹¹⁹ Beslutad i mars 2022.

Box A2: Mål för Sveriges utvecklingssamarbete med Zimbabwe 2022—2026

- **Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer samt jämställdhet**
 - Stärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, inklusive minskad korruption
 - Ökad jämställdhet, inklusive åtnjutande av och respekt för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR)
- **Miljö, klimat och hållbart nyttjande av naturresurser**
 - Stärkta förutsättningar för hållbar förvaltning och hållbart nyttjande av naturresurser, inklusive skydd, bevarande och restaurering av biologisk mångfald.
 - Förbättrad anpassningsförmåga och stärkt motståndskraft mot klimatförändringar och miljö- och naturkatastrofer, samt ökad tillgång till förnybar energi och en högre energieffektivitet.
- **Inkluderande ekonomisk utveckling**
 - Hållbara försörjningsmöjligheter, inklusive tryggad livsmedelsförsörjning och ett produktivt, motståndskraftigt och hållbart lantbruk
 - Förbättrade förutsättningar för produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor

Vissa läsare kanske funderar över att jämställdhet lagts in i området ”mänskliga rättigheter” trots att det är ett eget område i policyramverket (och ett av de tematiska perspektiven).

För vart och ett av de formulerade målen gör regeringen också ett antal medskick, under rubriken ”Verksamhet”. Dessa medskick kan ses som ett förtydligande av målen givet den specifika kontext som strategin gäller, och innehåller normalt formuleringar om vad som ”kan” göras och vad som ”bör” göras i genomförandet. Precis som i policyramverket finns det alltså inslag av hur-inblandning i regeringens styrning även på strateginivå.

För målet om förbättrade förutsättningar för produktiv sysselsättning i utvecklingssamarbetet med Zimbabwe anges, till exempel:

Verksamheten ska bidra till hållbar produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor. Detta **kan** inkludera verksamhet som bidrar till bättre investeringsklimat och stärkta förutsättningar för ett expansivt och hållbart företagande, och därmed fler arbetstillfällen. Stöd för att utveckla arbetstagares kompetens för att bättre motsvara arbetsmarknadens efterfrågan och krav **kan** övervägas. Rättigheter i arbetslivet och lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män **bör** stödjas, liksom dialog mellan arbetsmarknadens parter. Särskilt fokus **bör** läggas på inkomstmöjligheter för kvinnor och unga och kvinnors ekonomiska egenmakt.¹²⁰

Sammantaget används strategierna för att omsätta policyramverkets prioriteringar till mål för verksamheten, med tidsram och budget. Med runt 60 strategier, med ett antal mål för varje finns det fler än 600 målformuleringar samlade i strategierna (tabell A3).¹²¹ Hur dessa ska förstås i varje given kontext, och hur regeringen anser att de ska främjas beskrivs för varje enskild strategi.

Som exemplifieras i Zimbabwestrategin ovan så är målformuleringarna normalt vagt formulerade beskrivningar av vilka delar av policyramverket som ska prioriteras inom respektive kontext. Den utveckling som regeringen gör för respektive mål, under avsnittet verksamhet, kan ses som någon typ av förtydligande av vad som mer specifikt är prioriterat. Men samtidigt är det snarare formulerat som pekpinnar för hur genomförandet ska prioriteras eller läggas upp.

¹²⁰ Strategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Zimbabwe 2022—2026, sidan 6, vår fetstil.

Tabell A3: Antal mål i befintliga strategier

Prioriterade områden	Antal strategier där området återfinns	Antal mål
Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer	49	164
Miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser	42	139
Fredliga och inkluderande samhällen	31	88
Inkluderande ekonomisk utveckling	25	64
Jämlik hälsa	23	73
Mål specifikt för en multilateral organisation	10	38
Utbildning och forskning	7	23
Humanitärt bistånd	5	19
Migration och utveckling	4	5
Övrigt	2	18
Totalsumma	60	631

Tabellen innehåller en snabb kartläggning av alla målformuleringar som återfinns i befintliga strategier. Det ska noteras att det i vissa finns ytterligare målsättningar som inte inkluderats, främst vad gäller Sveriges arbete i specifika multilaterala organisationer.

Beslutade strategier tas sedan om hand av ansvarig myndighet, normalt sett Sida. Strategierna ”operationaliseras” då till verksamhet, där myndigheten närmare utarbetar en plan för hur målen ska förstås – och uppnås. En närmare beskrivning av hur Sida tar sig an denna process finns beskriven i nyligen publicerad text, *Förändringsteorier på Sida: en utgångspunkt för planering, uppföljning och rapportering*.¹²²

Regeringens övriga politiska prioriteringar

Utöver strategistyrningen beslutar regeringen även om politiska prioriteringar i regeringsbeslut och myndigheternas regleringsbrev.

¹²² Texten, skriven av Henrik Nordström och Rebecca Heine, återfinns i Forss, K. och N. Östlund (red.), *Hur förändra världen? En antologi om förändringsteorier i biståndet*, EBA Rapport 2022:03, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sverige.

Såväl den nuvarande som den förra regeringen har till exempel lyft fram antikorrup­tion som ett särskilt prioriterat område.

Den förra regeringen hade under perioden 2018 fram till regeringsskiftet 2022 biologisk mångfald och skydd av ekosystem som särskilt prioriterade områden. Detta innebär bland annat att biologisk mångfald lyftes i regeringens myndighetsdialog, och att Sida fick ett särskilt regeringsuppdrag på område där myndigheten uppdrogs att utreda hur området skulle kunna integreras i alla myndighetens insatser. Värt att nämna är också den feministiska utrikespolitiken, som nyligen utvärderats av EBA¹²³.

Här kan noteras att Statskontoret och ESV, i sin översyn av styrningen av Sida som publicerades 2020, drog slutsatsen att denna typ av styrning fick litet genomslag i verksamheten:

Regeringen har lyft in dessa områden i regleringsbrevet, i dialogen med myndighetens ledning och när man fattat beslut om nya strategier. Men även om Sidas ledning är lyhörd för signalerna så är det först när skrivningarna kommer in i strategierna som de verkligen får genomslag i verksamheten. Det kan alltså vara svårt att få genomslag för nya politiska mål i befintliga strategier¹²⁴

En samlad bild av målen för det svenska biståndet

Förenklat kan målstrukturen i det svenska biståndet sammanfattas så här:

¹²³ Towns, A., E. Bjarnegård och K. Jezierska, K., More Than a Label, Less Than a Revolution: Sweden's Feminist Foreign Policy, EBA Report 2023:02, The Expert Group for Aid Studies (EBA), Sweden.

¹²⁴ Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning Statskontoret & ESV, 2020:22, sid 36.

- **Det riksdagsbundna målet:** ett mål (som i och för sig är tudelat)
- **Policyramverket:** 5 principer, 8+1 områden, 75 prioriteringar, ytterligare ska-krav + internationella åtaganden och principer
- **Politiska prioriteringar,** t.ex. fokus på biologisk mångfald och feministisk utrikespolitik
- **Strategierna:** Runt 60 strategier (11 tematiska, 21 multi, 8 regionala och 20 land (okänt antal strategimål)
- **Cirka 630 strategimål**
- Ett okänt antal **pekpinnar om hur målen ska uppnås**, för vart och ett av de 630 strategimålen.

Några korta noter om styrningens utveckling

Det riksdagsbundna målet för Sveriges internationella bistånd är, likt många av politiska mål, vagt formulerat. Detta är helt rimligt för ett övergripande politiskt mål. Det ger inriktningen för ett stort utgiftsområde där verksamheten kan bedrivas på många olika sätt. Hur Sverige på bästa sätt skapar ”förutsättningar för förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck” beror också till stor del på en föränderlig omvärld.

Varje regering måste därför ta sig an målsättningen, och verksamheten, och beskriva sin egen politik. Hur detta har gått till tidigare är en egen historia, men värt att nämna är att dagens policyramverk kan härleda sin utformning, via föregångaren (den så kallade biståndspolitiska plattformen), till en rapport från Statskontoret.¹²⁵ Där var slutsatsen att den dåvarande styrningen brast eftersom ”den stora floran av mål och prioriteringar” gjorde

¹²⁵ Styrning av svensk biståndspolitik. En utvärdering (2011:25), Statskontoret, 2011.

det svårt att utläsa vad regeringen vill åstadkomma med utvecklingssamarbetet. Det rekommenderades att regeringen skulle

”...klargöra hur olika mål förhåller sig till varandra samt vilka mål som regeringen prioriterar. Vidare bör det klargöras hur de många avsiktsförklaringar som anges i form av övergripande mål för utvecklingssamarbetet och för politiken för global utveckling (PGU) är avsedda att omsättas i utvecklingssamarbetet.”¹²⁶

Vidare rekommenderades regeringen ta fram en samlad strategi för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete, som kunde avlasta de enskilda strategierna från ”många av de nuvarande målen och kraven”.¹²⁷

Läsaren av denna bilaga kanske, efter genomgången av den tidigare målhierarkin, funderar över i hur stor omfattning Statskontorets rekommendationer har förverkligats. I ganska liten omfattning kan det tyckas, och det är också något som Statskontoret tillsammans med ESV kommer fram till när de 2020 återkom till regeringens styrning av Sida. Där är den korta slutsatsen: ”Regeringens styrning är otydlig”.¹²⁸

De två myndigheterna går sedan vidare och konstaterar, bland mycket annat, att kopplingen mellan policyramverket och strategierna inte är tydlig, att styrningen är omfattande och svåröverskådlig, att målformuleringen i strategier är inkonsekvent

¹²⁶ Ibid, sidan 120.

¹²⁷ Ibid, sidan 120.

¹²⁸ Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning Statskontoret & ESV, 2020:22, sid 34–39.

och bristande, samt att målens ambition inte motsvaras av volymen på tilldelade medel.¹²⁹

Den tydlighet och prioritering av åtaganden och ambitioner som efterfrågades 2011 finns alltså inte i någon större omfattning. Varför det ser ut som det gör är en intressant fråga, men något som faller utanför ramen för denna bilaga. Genomgången av dagens målhierarki visar helt enkelt att det fortsatt är mycket svårt att avgöra vad som är prioriterat i det svenska biståndet. Vidare är det, av samma anledning, inte heller särskilt enkelt att säga något om vad den tidigare regeringen hoppades uppnå med sin biståndspolitik.

Ett långsiktigt inriktningsbeslut på politisk nivå kan med fördel vara relativt vagt – för att ge en långsiktig riktning utan att begränsa förvaltning eller framtida regeringar.¹³⁰ Men någonstans måste varje regering beskriva hur den avser omformulera det riksdagsbundna målet till verksamhet, inom ramen för den långsiktiga politiska inriktningen. Det skulle kunna argumenteras att det idag inte riktigt sker, utan regeringen går direkt ner på en mycket operativ nivå med sina fler än 600 vagt formulerade strategimål.

¹²⁹ Vad var det jag sa, kan Riksrevisionen och EBA kanske säga, då båda lyfte farhågor om policyramverkets utformning i sina remissvar 2016. Riksrevisionen ansåg till exempel att ramverket riskerade sakna den konkretion och tydlighet som krävs för en strategisk styrning. Och EBA såg dokumentet som så vagt att den antog att dokumentet inte var avsett att fungera som direkt styrande, utan skulle kompletteras av en serie styrdokument.

¹³⁰ Det var också något som rekommenderades inför framtagandet av den biståndspolitiska plattformen. Den, liksom policyramverket, presenterades dock som skrivelser till riksdagen. Därför saknas den breda politiska förankring som kunnat göra dem till mer långsiktiga.

Tidigare EBA-rapporter

2023:02 *More Than a Label, Less Than a Revolution: Sweden's Feminist Foreign Policy*, Ann Towns, Elin Bjarnegård, Katarzyna Jezierska

2023:01 *The Role of Aid in the Provision of Sexual and Reproductive Health Services*, Jesper Sundewall, Björn Ekman, Jessy Schmit

2022:08 *The Rise of Social Protection in the Global South: The Role of Foreign Aid*, Miguel Niño-Zarazúa, Ana Horigoshi, Alma Santillán Hernández, Ernesto Tiburcio

2022:07 *Member State Influence in the Negotiations on the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI)*, Magnus Lundgren, Jonas Tallberg, Camilla Pedersen

2022:06 *Swedish Development Cooperation with Ethiopia: Sixty Years of Lessons Learned*, Bereket Kebede, Leif Danielsson, Hailu Elias, Gunnar Köhlin

2022:05 *Mapping Swedish Aid to Agriculture*, Ivar Virgin, Alice Castensson, Filippa Ek, Ylva Ran

2022:04 *A Team Player and Free Agent: Sweden's Engagement with EU Country and Joint Programming*, Erik Lundsgaarde

2022:03 *Hur förändra världen? En antologi om förändringsteorier i biståndet*, Kim Forss och Númi Östlund (red.)

2022:02 *Swedish Aid in the Time of the Pandemic*, Carsten Schwensen, Jonas Lövkrona, Louise Scheibel Smed

2022:01 *Utvärdering av strategiska sekunderingar som del av svenskt påverkansarbete*, Lisa Dellmuth, Paul T. Levin, Nicklas Svensson

2022:July *Social protection for the forcibly displaced in low- and middle-income countries*, Jason Gagnon, Mona Ahmed, Lisa Hjelm, Jens Hesemann (joint with the OECD Development Centre, published as OECD Development Policy Papers No. 43)

2021:08 *Practicing Peacebuilding principles: A Study of Sweden's Engagement in Fragile and Conflict-Affected States*, Gary Milante, Jannie Lilja, Jups Kluyskens, Johanna Lindström

- 2021:07 *In Pursuit of Sustainable Peace: An Evaluation of the Folke Bernadotte Academy 2008–2019*, Nicklas Svensson, Julian Brett, Adam Moe Fejerskov, Charlotte Bonnet
- 2021:06 *Informerad eller kunnig: Utvärdering av insatser för information och kommunikation om bistånd 2010–2020*, Maria Grafström, Cecilia Strand
- 2021:05 *Supporting Elections Effectively: Principles and Practice of Electoral Assistance*, Therese Pearce Laanela, Sead Alihodžić, Antonio Spinelli, Peter Wolf
- 2021:04 *Sexual and Reproductive Health and Rights: Measuring Values and Norms to Guide Swedish Development Cooperation*, Anna Kågesten, Karin Båge, Jesper Sundewall, Helena Litorp, Bi Puranen, B., Olalekan Uthman, Anna Mia Ekström
- 2021:03 *Credible Explanations of Development Outcomes: Improving Quality and Rigour with Bayesian Theory-Based Evaluation*, Barbara Befani
- 2021:02 *Målbild och mekanism: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers måluppfyllelse?*, Markus Burman
- 2021:01 *Data Science Methods in Development Evaluation: Exploring the Potential*, Gustav Engström and Jonas Nören
- 2020:07 *Effects of Swedish and International Democracy Aid*, Miguel Niño-Zarazúa, Rachel M. Gisselquist, Ana Horigoshi, Melissa Samarin and Kunal Sen
- 2020:06 *Sextortion: Corruption and Gender-Based Violence*, Åsa Eldén, Dolores Calvo, Elin Bjarnegård, Silje Lundgren and Sofia Jonsson
- 2020:05 *In Proper Organization we Trust – Trust in Interorganizational Aid relations*, Susanna Alexius and Janet Vähämäki
- 2020:04 *Institution Building in Practice: An Evaluation of Swedish Central Authorities' Reform Cooperation in the Western Balkans*, Richard Allen, Giorgio Ferrari, Krenar Loshi, Númi Östlund and Dejana Razić Ilić
- 2020:03 *Biståndets förvaltningskostnader För stora? Eller kanske för små?*, Daniel Tarschys

2020:02 *Evaluation of the Swedish Climate Change Initiative, 2009–2012*, Jane Burt, John Colvin, Mehjabeen Abidi Habib, Miriam Kugele, Mutizwa Mukute, Jessica Wilson

2020:01 *Mobilising Private Development Finance: Implications for Overall Aid Allocations*, Polly Meeks, Matthew Gouett and Samantha Attridge

2019:09 *Democracy in African Governance: Seeing and Doing it Differently*, Göran Hydén with assistance from Maria Buch Kristensen

2019:08 *Fishing Aid – Mapping and Synthesising Evidence in Support of SDG 14 Fisheries Targets*, Gonçalo Carneiro, Raphaëlle Bisiaux, Mary Frances Davidson, Tumi Tómasson with Jonas Bjärnstedt

2019:07 *Applying a Masculinities Lens to the Gendered Impacts of Social Safety Nets*, Meagan Dooley, Abby Fried, Ruti Levtoy, Kate Doyle, Jeni Klugman and Gary Barker

2019:06 *Joint Nordic Organisational Assessment of the Nordic Development Fund (NDF)*, Stephen Spratt, Eilís Lawlor, Kris Prasada Rao and Mira Berger

2019:05 *Impact of Civil Society Anti-Discrimination Initiatives: A Rapid Review*, Rachel Marcus, Dhruva Mathur and Andrew Shepherd

2019:04 *Building on a Foundation Stone: the Long-Term Impacts of a Local Infrastructure and Governance Program in Cambodia*, Ariel BenYishay, Brad Parks, Rachel Trichler, Christian Bachr, Daniel Aboagye and Punwath Prum

2019:03 *Supporting State Building for Democratisation? A Study of 20 years of Swedish Democracy Aid to Cambodia*, Henny Andersen, Karl-Anders Larsson och Joakim Öjendal

2019:02 *Fit for Fragility? An Exploration of Risk Stakeholders and Systems Inside Sida*, Nilima Gulrajani and Linnea Mills

2019:01 *Skandaler, opinioner och anseende: Biståndet i ett medialiserat samhälle*, Maria Grafström och Karolina Windell

2019:August *Migration and Development: the Role for Development Aid*, Robert E.B. Lucas (joint with the Migration Studies Delegation, Delmi, published as Delmi Research overview 2019:5)

2018:10 *Nation Building in a Fractured Country: An Evaluation of Swedish Cooperation in Economic Development with Bosnia and Herzegovina 1995–2018*, Claes Lindahl, Julie Lindahl, Mikael Söderbäck and Tamara Ivankovic

2018:09 *Underfunded Appeals: Understanding the Consequences, Improving the System*, Sophia Swithern

2018:08 *Seeking Balanced Ownership in Changing Development Cooperation Relationships*, Nils Keizer, Stephan Klingebiel, Charlotte Örnemark, Fabian Scholtes

2018:07 *Putting Priority into Practice: Sida's Implementation of its Plan for Gender Integration*, Elin Bjarnegård, Fredrik Ugglå

2018:06 *Swedish Aid in the Era of Shrinking Space – the Case of Turkey*, Åsa Eldén, Paul T. Levin

2018:05 *Who Makes the Decision on Swedish Aid Funding? An Overview*, Expertgruppen för Biståndsanalys

2018:04 *Budget Support, Poverty and Corruption: A Review of the Evidence*, Geske Dijkstra

2018:03 *How predictable is Swedish aid? A study of exchange rate volatility*, Númi Östlund

2018:02 *Building Bridges Between International Humanitarian and Development Responses to Forced Migration*, Alexander Kocks, Ruben Wedel, Hanne Roggemann, Helge Roxin (joint with the German Institute for Development Evaluation, DEval)

2018:01 *DFIs and Development Impact: an evaluation of Swedfund*, Stephen Spratt, Peter O'Flynn, Justin Flynn

2017:12 *Livslängd och livskraft: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers hållbarhet?* Expertgruppen för biståndsanalys

- 2017:11 *Sweden's Financing of UN Funds and Programmes: Analyzing the Past, Looking to the Future*, Stephen Browne, Nina Connelly, Thomas G. Weiss
- 2017:10 *Seven Steps to Evidence-Based Anticorruption: A Roadmap*, Alina Mungiu-Pippidi
- 2017:09 *Geospatial analysis of aid: A new approach to aid evaluation*, Ann-Sofie Isaksson
- 2017:08 *Research capacity in the new global development agenda*, Måns Fellesson
- 2017:07 *Research Aid Revisited – a historically grounded analysis of future prospects and policy options*, David Nilsson, Sverker Sörlin
- 2017:06 *Confronting the Contradiction – An exploration into the dual purpose of accountability and learning in aid evaluation*, Hilde Reinertsen, Kristian Bjørkdahl, Desmond McNeill
- 2017:05 *Local peacebuilding – challenges and opportunities*, Joakim Öjendal, Hanna Leonardsson, Martin Lundqvist
- 2017:04 *Enprocentmålet – en kritisk essä*, Lars Anell
- 2017:03 *Animal health in development – its role for poverty reduction and human welfare*, Jonathan Rushton, Arvid Uggla, Ulf Magnusson
- 2017:02 *Do Anti-Discrimination Measures Reduce Poverty Among Marginalised Social Groups?* Rachel Marcus, Anna Mdee, Ella Page
- 2017:01 *Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on Official Development Assistance spending and practices in Europe*, Anna Knoll, Andrew Sherriff
- 2016:11 *Revitalising the policy for global development*, Per Molander
- 2016:10 *Swedish Development Cooperation with Tanzania – Has It Helped the Poor?*, Mark McGillivray, David Carpenter, Oliver Morrissey, Julie Thaarup

2016:09 *Exploring Donorship – Internal Factors in Swedish Aid to Uganda*, Stein-Erik Kruse

2016:08, *Sustaining a development policy: results and responsibility for the Swedish policy for global development* Måns Felleson, Lisa Román

2016:07 *Towards an Alternative Development Management Paradigm?* Cathy Shutt

2016:06 *Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt*, Expertgruppen för biståndsanalys

2016:05 *Pathways to change: Evaluating development interventions with Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, Barbara Befani

2016:04 *Swedish responsibility and the United Nations Sustainable Development Goals*, Magdalena Bexell, Kristina Jönsson

2016:03 *Capturing complexity and context: evaluating aid to education*, Joel Samoff, Jane Leer, Michelle Reddy

2016:02 *Education in developing countries what policies and programmes affect learning and time in school?* Amy Damon, Paul Glewwe, Suzanne Wisniewski, Bixuan Sun

2016:01 *Support to regional cooperation and integration in Africa – what works and why?* Fredrik Söderbaum, Therese Brolin

2015:09 *In search of double dividends from climate change interventions evidence from forest conservation and household energy transitions*, G. Köhlin, S.K. Pattanayak, E. Sills, E. Mattsson, M. Ostwald, A. Salas, D. Ternald

2015:08 *Business and human rights in development cooperation – has Sweden incorporated the UN guiding principles?* Rasmus Klocker Larsen, Sandra Adler

2015:07 *Making development work: the quality of government approach*, Bo Rothstein and Marcus Tannenber

2015:06 *Now open for business: joint development initiatives between the private and public sectors in development cooperation*, Sara Johansson de Silva, Ari Kokko and Hanna Norberg

2015:05 *Has Sweden injected realism into public financial management reforms in partner countries?* Matt Andrews

2015:04 *Youth, entrepreneurship and development*, Kjetil Bjorvatn

2015:03 *Concentration difficulties? An analysis of Swedish aid proliferation*, Rune Jansen Hagen

2015:02 *Utvärdering av svenskt bistånd – en kartläggning*, Expertgruppen för biståndsanalys

2015:01 *Rethinking Civil Society and Support for Democracy*, Richard Youngs

2014:05 *Svenskt statligt internationellt bistånd i Sverige: en översikt*, Expertgruppen för biståndsanalys

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

2014:03 *International party assistance – what do we know about the effects?* Lars Svåsand

2014:02 *Sweden's development assistance for health – policy options to support the global health 2035 goals*, Gavin Yamey, Helen Saxenian, Robert Hecht, Jesper Sundewall and Dean Jamison

2014:01 *Randomized controlled trials: strengths, weaknesses and policy relevance*, Anders Olofsgård

Regeringens resultatrapportering av det svenska biståndet till riksdagen är den enda helhetsbedömningen av det svenska biståndets samlade resultat. Det här är en studie av regeringens resultatrapportering, utifrån de krav som ställs på redovisningen. Författarna ger förslag på möjliga sätt att förbättra rapporteringen. EBA hoppas att rapporten ska bidra till utvecklingen av regeringens resultatrapportering.

The Government's reporting of results of Swedish aid to the Riksdag is the only comprehensive assessment of the overall performance of Swedish aid. This is a study of the Government's reporting based on the reporting requirements. The authors suggest possible ways to improve the reporting. EBA hopes that this report will contribute to the development of the Government's reporting of results.