



UNDERLAGSRAPPORT MAJ 2024

VAD SÄGER SIDAS ÅRSREDOVISNING OM BISTÅNDETS RESULTAT? EXEMPLET SYSSELSÄTTNING

Markus Burman



Vad säger Sidas årsredovisning om biståndets resultat? Exemplet sysselsättning

Markus Burman

Underlagsrapport, maj 2024
till
Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

EBA:s underlagsrapporter är kortare studier som självständigt belyser en fråga eller som kompletterar en EBA-rapport. Till skillnad från EBAs rapporter är underlagsrapporterna inte föremål för något formellt godkännande från expertgruppen utan granskas endast av kansliet innan publicering. Som normalt i EBA-sammanhang står författarna självständigt för analys, slutsatser och eventuella rekommendationer.

Vänligen referera till denna rapport som: Burman, Markus (2024), *Vad säger Sidas årsredovisning om biståndets resultat? Exemplet sysselsättning*, Underlagsrapport, maj 2024, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sverige.

Denna rapport kan nedladdas utan kostnad på: www.eba.se

Omslagets design av Julia Demchenko

Innehåll

Förord från EBA	1
Sammanfattning	2
1. Varför denna studie?	3
2. Rapporterade resultat i Sidas årsredovisningar	5
3. Processen att sammanställa och kvalitetssäkra resultat	7
4. Vad säger tidigare litteratur?	11
5. Är resultatutsagorna rättvisande?	14
6. Fördjupad granskning av tre insatser	19
EBDP, Zimbabwe, 2018–2022	20
LIWAY, Etiopien, 2017–2024	22
UNDAP II, Tanzania, 2017–2021	23
7. Slutsatser	25
Referenser	27
Bilaga 1. Genomförande och metod	31
Bilaga 2. Resultatuttag, källor och källkritisk bedömning ...	37
Bilaga 3. Slutsatser i tidigare studier	46
Bilaga 4. Tre grundbegrepp	54
Bilaga 5. Intervjuguide	56
Bilaga 6. När bidrar en givare till resultat?	58

Förord från EBA

En korrekt redovisning av biståndets resultat är viktig av flera skäl. Det är viktigt ur ett ansvarsutkrävande perspektiv: lever den verksamhet som redovisas upp till uppdraget? Det är viktigt för internt lärande, för att kunna justera verksamheten i ljuset av uppnådda resultat. Det är i synnerhet viktigt för förståelsen för om det svenska biståndet bidrar till dess övergripande mål, att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. En korrekt redovisning ska hjälpa oss att förstå om biståndet på en övergripande nivå kan sägas ”fungera” väl.

I sin årsrapport använder Sida så kallade resultatexempel, ett urval av resultat som ska ge en förståelse för de resultat som biståndet bidrar till. Årsrapportens resultatexempel anges redovisa effekter av biståndet. En effekt innebär definitionsmässigt att det är biståndet som orsakar resultatet, att det är Sidas bidrag som gör skillnad. ”Bidrag” är här helt centralt, Sida arbetar inte isolerat och kan inte ensam råda över biståndets resultat. Det gör det viktigt att förstå hur stort bidraget är, så att intrycket inte ges att Sida står för hela den förändring som redovisas.

I den här underlagsrapporten har författaren, Markus Burman, granskat de kvantitativa resultatexempel på sysselsättningsområdet som Sida redovisat i sina årsredovisningar för år 2021 och 2022. Han finner en ofta bristfällig överensstämmelse mellan originalkällan och det resultat som rapporteras.

Vi hoppas att denna rapport ska vara av intresse för ett flertal aktörer och bidra till ett framåtsyftande samtal om redovisningen av det svenska biståndets resultat.

EBA:s underlagsrapporter innehåller mer kortfattade översikter, kartläggningar och analyser. De syftar till att förmedla kunskap och väcka diskussioner inom specifika områden. Underlagsrapporterna beslutas inte av Expertgruppen, utan EBA:s kansli svarar för kvalitetsgranskningen. Precis som vid EBA-rapporter svarar författarna självständigt för innehåll, slutsatser och eventuella rekommendationer i rapporterna.

Stockholm, maj 2024

Jan Pettersson, kanslichef

Sammanfattning

Rapporteringen av biståndets resultat är viktig, och målgrupperna måste kunna vara säkra på att det som redovisas stämmer. Denna studies syfte är att undersöka om de kvantitativa resultatexempel om sysselsättning som presenteras i Sidas årsredovisningar 2021 och 2022 är *rättvisande*. Med det menas om resultaten är tillförlitliga och kommuniceras på ett sakligt och transparent sätt. Studien granskar inte resultatrapporteringen i bredare bemärkelse utan avgränsar sig till kvantifierade resultatutsagor på sysselsättningsområdet. Det görs också en mer ingående granskning av tre insatser som rapporterat särskilt starka resultat.

Studiens slutsats är att Sida i årsredovisningarna 2021 och 2022 rapporterar mycket goda sysselsättningsresultat, inte minst för kvinnor och unga. Resultaten har karaktär av ”nedslag” eller ”goda exempel” ur en okänd total volym insatser varför representativiteten är okänd för läsaren. Inga svaga, oväntade eller fördröjda resultat rapporterades på sysselsättningsområdet i årsredovisningarna.

Den källkritiska analysen visar på en bristfällig överensstämmelse mellan resultat som rapporteras i Sidas årsredovisning och det som kan utläsas ur den primära källan. Slutsatsen blir att årsredovisningens kvantitativa resultatexempel på sysselsättningsområdet ofta 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 de inte ger en rättvisande bild av vad insatserna hade åstadkommit vid redovisningstillfället. Ett återkommande mönster är att förväntade resultat, målbilder eller prognoser beskrivs som reella konstaterade resultat.

Processen med att ta fram resultatexempel till årsredovisningen är i hög grad beroende av strategirapporteringen (som är en sekundärkälla). En rättvisande strategirapportering är därmed nödvändig för att myndighetens årsredovisning ska vara rättvisande.

Den källkritiska analys som genomförts i denna rapport bör ses som en enklare granskning av rapporteringen. En mer fördjupad granskning hade i detalj behövt undersöka hur underlag och slutsatser tagits fram avseende metodologi och kausalitetsbedömning. Eftersom en sådan granskning ställer högre krav på primärkällornas kvalitet än denna studie är det rimligt att anta att denna rapport snarare underskattar än överskattar bristerna i studerade resultatexempel.

1 Varför denna studie?

Sidas årsredovisning är ett centralt dokument för resultatrapportering i svenskt bistånd, inte minst som underlag för regeringens rapportering till riksdagen. Statliga myndigheter ska lämna en årsredovisning till regeringen senast den 22 februari varje år. I förordning 2000:605 om årsredovisning och budgetunderlag anges att årsredovisningens delar ska ”ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning”. Den rättvisande bilden är viktig för att rapporteringen ska leva upp till den statliga värdegrundens kriterier om objektivitet och att kommunicera sakligt och transparent. En statlig myndighet bör kunna tillhandahålla den information som behövs för att beslutsfattare och medborgare ska förstå vad myndigheten åstadkommer, redovisar eller förmedlar.

Denna studies övergripande frågeställning är *om de kvantitativa resultat-utslagorna på sysselsättningsområdet i Sidas årsredovisningar är rättvisande.*

Utgångspunkt i studien är ESV:s principer för rättvisande resultatrapportering i staten.¹ Rättvisande resultat är både tillförlitliga och kommunicerade på ett sakligt och transparent sätt så att läsaren inte får en felaktig bild av resultatet.²

Med resultat menas resultat på lång och kort sikt. Resultaten i denna studie avser främst nya och bevarade jobb och anställningar.³ Men också andra typer av resultat med koppling till arbetsmarknaden analyseras.

Ett skäl att studera sysselsättningsrapportering är att sysselsättning är ett prioriterat och stort område i svenskt bistånd (Sida, 2022).⁴ Sysselsättning är dock inte ett tema i sig i denna rapport utan ett fall, eller exempel, på Sidas resultatrapportering i årsredovisningen.

¹ <https://forum.esv.se/styrning/resultatstyrning/resultatredovisning/principer-for-rattvisande-bild/>

² Se också tex www.forvaltningskultur.se för en utveckling.

³ Ett jobb i förhållande till ett program eller ett projekt i teorin kan vara av typen insats, aktivitet, prestation eller effekt.

⁴ Sida uppger i en portföljanslys för sysselsättning från 2022 att ”Sidas ekonomiska stöd till program där sysselsättning var huvudmålet eller ett betydande mål uppgick till 7,1 miljarder kronor 2022, vilket utgör 30 procent av Sidas totala utbetalningar” (min översättning från engelska).

Studiens frågeställning besvaras utifrån ett analysramverk (tabell B1) tillämpat på 12 resultatutsagor inom sysselsättningsområdet, vilket är ett totalurval, dvs. samtliga kvantitativa utsagor om sysselsättningsresultat som görs i Sidas årsredovisningar 2021 och 2022.

Analysen är källkritisk (Thurén, 2001) och jämför utsagor i årsredovisning med resultatutsagornas källor. En viktig distinktion i studien är den mellan primära och sekundära källor, dvs. har uppgifterna i källan traderats (Ibid.). Källorna i studien är av tre slag: utvärderingar (primär), uppföljning (primär) och rapportering (ofta sekundärkällor). En avgränsning är att studien endast undersökt kvantitativa sysselsättningsresultat (resultat-exempel) åren 2021 och 2022. Den säger därför inget om övriga ("kvalitativa") rapporterade sysselsättningsresultat, resultatrapporteringen generellt i Sidas årsredovisning, om rapportering tidigare år eller om resultatrapportering generellt i svenskt bistånd.⁵ Studien undersöker inte heller den ekonomiska rapporteringen i årsredovisningen.

I avsnitt 2 beskrivs de sysselsättningsresultat som Sida rapporterar i Årsredovisningen 2021 och 2022. I avsnitt 3 beskrivs Sidas process för sammanställning av resultat i årsredovisningen. Därefter presenteras en enklare genomgång av tidigare litteratur (avsnitt 4). I avsnitt 5 och 6 besvaras studiens huvudfrågeställning (först mer övergripande och sedan genom tre minifallstudier på särskilt starka rapporterade resultat). Slutligen summeras och diskuteras rapportens slutsatser. Som bilagor återfinns bland annat en utförligare metodbeskrivning och intervjuguide.

⁵ Ett stort antal kvalitativt uttryckta resultat förekommer i årsredovisningarna. Sida nämner exempelvis att ett skogsreservat på 60 000 hektar som fungerar som "ekologisk korridor" för vilda djur i Zambia och Tanzania skapat sysselsättningsmöjligheter för lokalbefolkningen i området (Sida, 2021, sid 88). I Kambodja menar sig Sida ha bidragit till "viktiga resultat" för fungerande arbetsmarknader, social dialog och bättre arbetsvillkor (2021, sid 99). En organisation har "kunnat bidra till en progressiv rättsutveckling inom arbetsrätt: "genom en mer effektiv implementering av lagar och regler på arbetsmarknaden" (Ibid.). I årsredovisningen 2022 (sid 121) beskriver Sida att man förbättrat situationen för syriska flyktingar i Libanon med hjälp av Sveriges kommuner och regioner (SKR) samt räddningslag av volontärer vilka bidragit till jobbmöjligheter för unga syrier.

2 Rapporterade resultat i Sidas årsredovisningar

Sammanlagt identifierades tolv kvantitativa resultatutsagor om sysselsättning och arbetsmarknad i Sidas årsredovisningar 2021 och 2022 (sju 2021 och fem 2022). De åtta resultatexempel som avser nya jobb, sysselsättning, skapade arbetstillfällen och lärlingsplatser presenteras i tabell 1.⁶ Om dessa resultat räknas samman har Sida bidragit till att ungefär 140 000 personer fått jobb eller sysselsättning, de flesta i Zimbabwe, Etiopien och Tanzania. De flesta jobb har enligt Sida skapats för kvinnor och ungdomar.

Tabell 1: Resultatexempel: jobb, sysselsättning, anställningar och lärlingsplatser (land och årsredovisning, sidhänvisning)

Resultatexempel	Land	Årsredovisning	Nr
67 500 (jobb)	Zimbabwe	ÅR 2021, sid 100	10
40 000 (sysselsättning)	Etiopien	ÅR 2021, sid 99	11
17 000 (arbetstillfällen)	Tanzania	ÅR 2022, sid 115	8
6 900 (arbetstillfällen)	Palestina	ÅR 2022, sid 115	7
3 800 (jobb)	Guatemala	ÅR 2021, sid 49	5
3 500 (sysselsättning)	Bangladesh	ÅR 2022, sid 114	6
2 782 (lärlingsplatser)	Zimbabwe	ÅR 2022, sid 130	4
2 100 (tillfälliga anställningar)	Kambodja	ÅR 2021, sid 88	12

Not: I årsredovisningen för 2021 (sid 91) anger Sida att en fond i Zimbabwe bidragit till att en halv miljon människor fått sysselsättning. Troligtvis är detta dock ett syftningsfel i texten.

Källa: Sidas årsrapporteringar 2021 och 2022. Samtliga tolv resultatutsagorna återfinns i tabell 2.

Är 140 000 som fått jobb eller sysselsättning en hög eller låg siffra, ett bra eller dåligt resultat? I denna rapport görs ingen värdering av resultatens betydelse men ett par enklare jämförelser kan sätta några av resultaten i sitt sammanhang.

De två projekt Sida finansierat i Zimbabwe bidrog enligt årsredovisningen till drygt 70 000 jobb (lärlingsplatser inräknade) vilket 2021 motsvarar ca 2 % av det totala antalet anställda i landet (fjärde kvartalet 2022, ZIMSTAT, 2022).

⁶ Utöver resultatutsagor för jobb, sysselsättning, anställningar och lärlingsplatser i tabell 1 hittades tre resultatutsagor med delvis annan karaktär i årsredovisningarna (exempel nr 1–3 i tabell 2).

En stor andel av jobben i Zimbabwe (67 500) uppges ha skapats inom ”den gröna sektorn” vilket antas motsvara jord- och skogsbrukssektorn.⁷ Jordbruk är den näst största sektorn i Zimbabwe med ca 21 % av de formellt anställda. Sidas rapporterade gröna jobb i Zimbabwe 2022 motsvarar detta år ca 11 % av det totala antalet *formellt* anställda i jordbrukssektorn (Ibid.).

Över 40 000 kvinnor och unga i Etiopien har enligt årsredovisningen (2021) fått jobb i medelstora och stora företag i tillverkningsindustrin som resultat av ett program Sida finansierat. Siffrorna kan sättas i perspektiv av det totala antalet anställningar inom tillverkningsindustrin i landet, vilket växte från 40 000 till drygt 200 000 jobb totalt mellan 2002 och 2014 (Ansu et al., 2016, sid 4). Utländska investeringar skapade enligt en annan bedömning åren 2000–2017 183 661 jobb i tillverkningsindustrin i landet, varav 4 866 jobb antas ha genererats av specifikt europeiska investeringar (Cheru & Oqubay, 2019, sid 292).

Sida skriver i det närmaste regelmässigt i årsredovisningen att man bidragit till resultaten, dvs. att man förmodligen inte anser sig ha uppnått resultaten själv (läsaren får anta att de har uppkommit tillsammans med andra påverkande kontextuella faktorer, övriga givares finansiering etc.). Ändå framstår de rapporterade resultaten som (kanske orimligt) goda, givet de aktuella länders ekonomi, arbetsmarknad och andra förutsättningar.

Genomgången av de tolv resultatexemplen visar att Sida 2021 och 2022 rapporterar goda resultat avseende olika typer av sysselsättning i årsredovisningen, inte minst för kvinnor och unga och givet de arbetsmarknader där insatserna genomförts. Resultatexemplen har karaktär av ”nedslag” eller ”goda exempel” av ett okänt totalt antal projekt och program där representativiteten är oklar. Inga svaga, oväntade eller fördröjda (kvantitativa) resultat rapporterades på sysselsättningsområdet 2021 och 2022.

⁷ ”Gröna jobb” definieras av UNEP som ”arbete inom jordbruk, tillverkning, forskning och utveckling (FoU), administrativa och serviceverksamheter som bidrar till att bevara eller återställa miljö kvaliteten. Specifikt, men inte uteslutande, inkluderar detta jobb som hjälper till att skydda ekosystem och biologisk mångfald; minska energi-, material- och vattenförbrukningen genom högeffektiva strategier; minska koldioxidutsläppen i ekonomin; och minimera eller helt undvika generering av alla former av avfall och föroreningar” (Castillo, 2023).

3 Processen att sammanställa och kvalitetssäkra resultat

I detta avsnitt beskrivs processen med att ta fram och kvalitetssäkra årsredovisning och resultatexempel för årsredovisning baserat på intervjuer med Sida.⁸ Beskrivningen speglar perioden 2021 till 2023.

Processansvaret för att ta fram en årsredovisning ligger på Enheten för verksamhetsstyrning (STYRSAM) på Avdelningen för Ledningsstöd (LED), men många fler avdelningar och enheter medverkar med skribenter och som kvalitetsgranskare. Den organisatoriska tillhörigheten till LED speglas i att avdelningschefen där, tillsammans med ekonomichefen, är ansvarig för att ta fram årsredovisningen. Operativt delegeras ansvaret till en projektledare som i sin tur fördelar arbetet till medlemmarna i årsredovisningsteamet. Årsredovisningsteamet består av 8–9 personer som delar på ungefär 4–5 heltidstjänster under perioden augusti till september.

Texterna författas av anställda vid olika avdelningar beroende på kapitel eller avsnitt (geografi och tema). Nästan alla Sidas avdelningar är inblandade på något sätt och den mest intensiva perioden för arbetet är mellan september och februari. Det är under denna period som text och innehåll produceras, kvalitetssäkras och till slut godkänns av Sidas styrelse. Resten av året upplöses årsredovisningsteamet; projektledaren fortsätter dock i hög grad att arbeta med planering, uppföljning och förbättring för att utveckla årsredovisningen år för år.

Arbetet med att sammanställa resultat utgår i hög grad från de strategirapporter som tas fram årligen samt från den trafikljusrapportering som görs som del av höstuppföljningen. Skribenterna använder sig dels av strategirapporterna, dels av en databas med information över stödet till Sidas samtliga strategimål (totalt ungefär 360) men även aggregerad information för trafikljusrapporteringen, utbetalade medel och integreringen av perspektiv. Den viktigaste utgångspunkten för resultatredovisningen är regeringens styrning, exempelvis genom regleringsbrevet. ”Resultatredovisningen per tematiskt område går bortom vad som krävs i årsredovisningen enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, och svarar på det specifika årliga uppdraget i regleringsbrevet om att redovisa resultat i biståndet (...) per tematiskt område.” [Mailväxling med årsredovisningsteamet 24-03-14.]

⁸ Två intervjuer har genomförts med medarbetare som 2021, 2022 och 2023 haft centrala och samordnande roller i arbetet med att ta fram årsredovisningen på myndigheten.

De resultat som presenteras är starkt kopplade till strategicykeln genom att strategirapporterna är en central del i Sida arbetsprocesser och genom att strategirapporteringen som regel är ett viktigt underlag. Detta minskar också, enligt en intervjuperson, arbetsbördan på Sida eftersom man utgår från det som redan tagits fram under året.

En årsredovisning ska innehålla resultat från arbetet under året. Eftersom det tar tid att nå resultat har Sida avgränsat resultatinformation till det som rapporterats till myndigheten under året (dvs. inte resultaten av aktiviteter genomförda under året). Detta hjälper också myndigheten att inte redovisa samma resultat flera år i rad.

Även om strategirapporteringen för de bilaterala strategierna tas fram på ambassaderna skriver utsänd personal som regel inte texter i årsredovisningen. De kan dock bidra med inspel och tankar genom att fånga upp exempel eller ”flagga” för resultat. Dessutom går det ut förfrågningar till myndigheten för att fånga exempel inför årsredovisningen som en del av höstuppföljningen, exempelvis om det gjorts större utvärderingar på ett område.

Vilka specifika resultatexempel som tas upp i texterna är delvis upp till skribenten för kapitlet att besluta om. Intervjuade Sida-medarbetare menar att det är skribenten som väljer ut enskilda resultat och att det därför är viktigt att skribenterna är insatta i sina respektive områden.⁹ Skribenten får ta del av olika riktlinjer som styr arbetet och Sida strävar efter att urvalet resultatexempel ska vara representativt för det aktuella området. Skribenten har ett begränsat textutrymme till sitt förfogande och behöver därför göra ett urval.

Arbetet med att granska innehåll och texter inleds efter skrivperioden. En särskild kopplas grupp in för att säkerställa att rapporteringskraven uppfylls. Efter granskningen får skribenterna feedback och därefter kombineras kapitlen med övrigt innehåll till en sammanhållen text. Utkastet skickas sedan till avdelningschefer och till generaldirektör och överdirektör för kvalitetssäkring. Under året går ett utkast till Sidas styrelse för att de ska kunna lämna feedback i ett tidigt skede. Slutligen är det vid ett möte i februari som Sidas styrelse beslutar om publicering.

⁹ Skribenten har dock inte sista ordet angående om ett exempel ska lyftas fram eller inte. Här sker en kvalitetssäkring och dialog med skribenten och exempel kan tas bort om källorna exempelvis inte klarar granskningen, om resultatet rapporterats tidigare eller om resultatutsagan sammantaget inte bidrar till en representativ bild av myndighetens arbete.

Intervjupersonerna nämner flera interna dokument som man menar beskriver kvalitetssäkringsarbetet, exempelvis dokumentet *Processen utarbeta årsredovisningen*. Där beskrivs processflödet när årsredovisningen tas fram med explicit kvalitetssäkring i flera efter varandra följande steg med olika iblandade aktörer. Exempel på övriga dokument är dokument som beskriver processen som helhet, beställning av rapportering på olika anslagsposter, handläggningsordning och instruktion för källhänvisningar.

För att uppgifter ska få användas som källa i årsredovisningen kräver Sida att den är dokumenterad i en rapport eller annan skriftlig produkt. Sidas egna bedömningar av resultat behöver dock inte beläggas med källor enligt instruktionen för källhänvisningar: ”Det är dock viktigt att det tydligt framgår för läsaren att det handlar om Sidas bedömning. För att uppnå detta kan du till exempel skriva ’Sida bedömer att’” (Sida 2023): Sida menar samtidigt att man inte gör egna kvantitativa bedömningar av resultat utan dessa hämtas från rapporteringen. En intervjuperson tar också upp att årsredovisningen granskas och korrigeras efter att årsbokslutet inkommer i januari. Årsbokslutet innefattar den finansiella informationen och resultaten i årsredovisningen.

Bägge intervjupersonerna nämner att det är bra att använda sig av utvärderingar vid rapporteringen av resultat. Årsredovisningsteamet uppmanar, menar en intervjuperson, till användning av utvärderingar som underlag i ökad utsträckning. Referenser till utvärderingar kvalitetsgranskas också en extra gång av anställda på utvärderingsenheten.

Utifrån intervjupersonernas svar är det otydligt hur man tänker kring resultatens representativitet. De refererade till en ”vägledning” som enligt en intervjuperson beskriver hur man ska tänka om exempel i texten. En intervjuperson beskriver att helheten av exempel ska vara representativa, geografiskt och för Sidas verksamhet. På frågan om myndigheten eftersträvar att ta upp svaga eller försenade resultat var svaren inte heller lika tydliga som vid beskrivningen av andra delar av processen. En intervjuperson uppgav att skribenterna får en instruktion om att rapportera minst ett mer ”utmanade” eller svagt exempel från sitt område för att därigenom ”nyansera innehållet”. Avdelningschefer och verksamledning får också med sig en fråga om detta vid granskning av utkast: har vi visat på både framgångar och motgångar, på ett bra sätt. En intervjuperson nämnde att Riksrevisionen påtalat att man vill se en mer nyanserad bild avseende exempel.

En intervjuperson menade att det är svårt för årsredovisningsteamet att bedöma om de bästa och mest representativa resultatexemplen väljs ut. Utmaningar och lärdomar efterfrågas men trots det inkommer sällan svaga eller oväntade resultat på ett naturligt sätt från partnerorganisationer eller genom strategirapporteringen.

Sida arbetar mer med processtyrning (lärdomar för efterföljande år) än med efterkontroll av resultatexemplen. Efter att årsredovisningen publicerats går Riksrevisionen igenom och lämnar rekommendationer om hur arbetet kan förbättras. Intervjupersonerna såg Riksrevisionens granskning som viktig för förbättringsarbetet och man tar vara på deras kritik till kommande arbeten med årsredovisningen.

I sammanfattning:

- Sida anser sig ha en tydlig och gedigen process för kvalitetssäkring av resultatexempel och resultatuttag i årsredovisningen.¹⁰ Kvalitetssäkringen bygger i hög grad på kollegial granskning, inte minst från chefer, och en process för användning av referenser och verifiering av källor. Kvalitetssäkringen baseras mer på processtyrning än exempelvis kvalitetsuppföljning av årsredovisningen i efterhand.
- Processen med att ta fram resultatexempel är starkt sammankopplad med och beroende av strategirapporteringen. En strategirapport är en sekundär källa. Det skapar en potentiell svaghet i rapporteringskedjan i fall där ingen jämförelse görs mot primärkällan.¹¹ Processen kring verifiering i strategirapporteringen bör vara så stark att samtliga målgrupper kan förlita sig på den.
- Det var från intervjuer och interna styrdokument inte helt tydligt hur Sida tänker om representativiteten i de resultatexempel som väljs ut för årsredovisningen.¹² Det är alltså oklart om och i så fall hur man arbetar med att lyfta fram svaga, oväntade eller försenade resultat. I arbetet med årsredovisningen efterfrågas sådana vid beställningen till årsredovisningens tematiska kapitel men de verkar trots detta sällan levereras och rapporteras.

¹⁰ Detta uttrycks explicit i interndokumentet Process för framtagande av sidas årsredovisning: ”Vi bedömer att vi på en övergripande nivå har en god rutin för att följa upp myndighetens verksamhet och att vi med det upprättar en rättvisande resultatredovisning”.

¹¹ Det eftersom primära källor är mer tillförlitliga än sekundära källor.

¹² Det beskrivs exempelvis i interndokumentet ”Beställning underlag tematisk rapportering till ÅR23”. Sida anger också vid intervjuer att detta ska kontrolleras vid kollegial granskning av chefer, men intervjupersonerna beskriver en svårighet att åstadkomma detta i praktiken.

4 Vad säger tidigare litteratur?

Innan vi i avsnitt fem analyserar om resultatutsagorna ger en rättvisande bild är det relevant att se vad tidigare analyser och studier sagt om resultatrapportering, uppföljning och utvärdering på biståndsområdet. En grundligare genomgång återfinns i bilaga 3.

Angående enskilda biståndsinsatsers måluppfyllelse i **internationellt bistånd** konstaterade Riddell (2007) att det finns belägg för att givarnas egna bedömningar av projekts måluppfyllelse överskattar andelen framgångsrika insatser. White & Manning (2014) menar att utmaningen ligger i kausalitetsfrågan och lösningen i större användning av effektutvärderingar. Författarna anser att det inte går att dra rättvisande slutsatser om en biståndsmyndighets resultat baserat på enbart uppföljning. Detta eftersom det i en strikt mening inte går att veta om rapporterade resultat har någonting att göra med myndighetens finansiering (se bilaga 6).

Utöver orsakssambanden är en fråga vilket värde rapporteringen har för olika syften med rapporteringen, som ansvarsutkrävande, lärande eller för beslutsunderlag. Holzapfel analyserade rapporteringen från elva bi- och multilaterala givare och menar exempelvis att "...uppgifterna om aggregerade resultat som tillhandahålls av givarorgan har ett endast begränsat informationsvärde och ger inte en adekvat grund för att hålla ett givarorgan ansvariga" (2016, sid 16). Holzapfel landar i att givare bör investera i effektutvärdering och på andra sätt öka transparensen beträffande de insatser som finansieras. Samma problem föreligger om det inte finns någon variation i de resultat som rapporteras. Vilken slutsats ska en beslutsfattare dra av enbart goda resultat som hen misstänker inte är representativa eller baserade på kausal analys?

I en utvärdering av resultatstyrningen inom Norad konstaterades att många som intervjuats i den norska biståndsadministrationen "...känner tvekel inför trovärdigheten i de resultat som rapporteras... [man] saknade en funktion för oberoende bedömning av robusthet" i rapporterade resultat (Balogun m.fl. 2018, sid 43).

Vad gäller svenskt bistånd studerade Vähämäki (2017) fyra "resultatinitiativ" (dvs. satsningar på att förbättra resultatrapporteringen) inom Sida åren 1971, 1981, 1998 och 2012. En slutsats var att: "...när resultatinformation hade sammanställts inom initiativen ansågs informationen ofta vara av bristfällig kvalitet. Till exempel saknades ofta baslinje ... [eller] det visade

sig att den rapporterade informationen inte var 'resultat' utan 'inputs'..." (Ibid. sid 213). Tillsammans med olika andra faktorer bidrog det till att de fyra resultatinitiativen efter hand fasades ut.

I en genomgång beställd av SASDA (Bruce & Finzi, 1994) konstaterades att det saknades konsoliderad information om avslutade projekts resultat och Schill (1996, sid 23) menade att det på Sida fanns en riktning mot en positiv analys av resultat. I en uppföljande genomgång konstaterade Schill (1998) att 58 % av resultatbeskrivningarna saknade tydlig källa och att cirka en tredjedel av resultaten hämtades från utvärderingar. Rapporten pekade på en tendens till bristande saklighet och en återkommande motsättning "mellan resultatanalysernas användbarhet och det faktum att en överdrivet positiv bedömning av biståndets resultat ofta avspeglas i dokumenten" (Ibid, sid 3). En likartad slutsats drogs av Backström m.fl. (2004), bl.a. att Sidas anställda tenderade att lita på utvärderingar och resultatsammanställningar utan att bedöma deras kvalitet.

När Statskontoret 2011 utvärderade styrningen av svenskt bistånd konstaterade man kortfattat angående den (då aktuella) s.k. resultatbilagan att: "...kvaliteten i de uppgifter som redovisas [kan] vara osäker" (Gustavsson & Gandy, 2011). I en granskning av Sidas årsredovisning från 2015 skrev Riksrevisionen: "I flera fall saknades det källor eller underlag till påståenden som Sida gjorde i resultatredovisningen, framför allt i kapitlen 3–5" (2015, sid 11).

I ljuset av slutsatserna ovan är OECD DACs Peer Review från 2019 avgjort mer positiv i sina slutsatser när man anser att Sverige har anammat en "pionjärsats för resultatbaserad styrning" (2019, sid 81).

Statskontoret och ESV publicerade 2020 en analys av bl.a. Sidas uppföljnings- och resultatarbete (Johansson m.fl., 2020). Slutsatsen var att uppföljningen på myndigheten "fungerar i huvudsak bra". Man menade dock att myndigheten bör utveckla resultatuppföljning och utvärdering med hjälp av förändringsteorier.¹³

Östlund & Hede Skagerlind (2023) studerade regeringens resultatrapportering av biståndet till riksdagen och konstaterade att rapporteringen inte kan karaktäriseras som rättvisande.

¹³ Burman (2021) ifrågasätter tillförlitligheten i bedömningen av måluppfyllelse i Sidas decentraliserade utvärderingar.

Sammanfattningsvis har givare i biståndet, inklusive svenska Sida, över tid haft svårighet att rapportera rättvisande och representativa resultat. Försök att utveckla rapporteringen har genomförts utan tydlig framgång. Flertalet utmaningar har också bestått över tid, såsom frågor om kausalitet, representativitet etc. En tendens till ”positiv rapportering” återkommer liksom en benägenhet att exempelvis redovisa insatta resurser som resultat, dvs. att man jämför ett finansiellt bidrag till en verksamhet eller organisation med ett resultat. Det är oklart om denna bild skiljer sig från erfarenheterna inom andra politikområden men likartade tendenser har rapporterats från till exempel näringspolitiken i Sverige (Sandström, 2023).

5 Är resultatutsagorna rättvisande?

Detta avsnitt avser besvara studiens huvudfråga: är de kvantitativa resultatutsagorna i Sidas årsredovisningar på sysselsättningsområdet rättvisande?

Utgångspunkt är att rättvisande resultat ska vara tillförlitliga och kommunicerade på ett sakligt och transparent sätt. Huvudfrågan bryts, utifrån syftet, ner i två underfrågor: (1) Finns det källor till resultatpåståenden i årsredovisningen och stämmer resultatutsagan överens med vad som sägs i källan? (2) Presenteras rapporterade resultat på ett transparent, tydligt och sakligt sätt i årsredovisningstexten? Tyngdpunkten i analysen ligger på fråga 1 (källorna) medan fråga 2 bidrar med kontext från årsredovisningstexten.

1. Finns det källor till resultatpåståenden? Stämmer utsagan överens med vad som sägs i källan?

Samtliga tolv rapporterade kvantitativa resultatutsagor har någon form av referens till en källa (Sida använder begreppet not). Källorna är i nio fall bilaterala strategirapporter, i två fall utvärderingar och i ett fall en årsrapport från ett program (se bilaga 2). Man hänvisar alltså i 25 % av fallen till en primär källa och i 75 % av fallen till Sidas strategiuppföljning.¹⁴ I de nio utsagor som baseras på strategirapporter hänvisas det i fem fall till olika typer av programrapportering och i ett fall till en utvärdering. I tre fall saknas referens till primär källa.

Stämmer då årsredovisningens utsagor överens med vad som anges i den primära källan? Tabell 2 samlar alla tolv resultatutsagor med den källkritiska bedömningen av varje utsaga. Av de nio fall där det varit möjligt att kontrollera överensstämmelsen mellan det som sägs om resultatet i årsredovisningen och det som står i den primära källan framkommer god överensstämmelse i fyra fall och bristande överensstämmelse i fem fall. Av de tre fall som saknar primär källa visar kontroll av två fall på en bristfällig överensstämmelse medan det tredje inte har kunnat kontrolleras. I samtliga fall (utom ett) där vi finner bristfällig överensstämmelse med källan så ger årsredovisningen också en mer fördelaktig bild av resultatet än vad som hade varit fallet om Sida hade följt källtexten.

¹⁴ En huvudregel inom källkritik är att en primär källa är trovärdigare än en sekundär (Thurén, 1997).

Tabell 2: Tolv resultatutsagor och deras överensstämmelse med primär källa

Resultatutsaga	Överensstämmelse med källa och motivering av bedömningen
1. "Nitton samarbeten med privata företag har etablerats och 197 leverantörer arbetar mot att helt ta bort rekryteringsavgifter för arbetstagare". ÅR 2021, sid 99.	<u>God.</u> Årsredovisningen hänvisar direkt till en primär källa i form av en halvtidsutvärdering där resultat beskrivs på ett likartat sätt (sid 20).
2. "Bland annat har 34 företag antagit nya förfaranden och policyer för att skapa mer jämställda arbetsplatser eller bättre tjänster och produkter för kvinnor" ÅR 2021, sid 82.	<u>God.</u> Årsredovisningen hänvisar direkt till en primär källa i form av en programrapport där resultatet beskrivs på ett likartat sätt (sid 15).
3. "Detta har bidragit till ökade mjölkleveranser med 31 procent och en ökning av kvinnor anställda som tjänsteleverantörer med 26 procent på tre år." ÅR 2022, sid 114.	<u>God.</u> Årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Kenya som hänvisar till en halvtidsutvärdering (primärkällan) där resultatet beskrivs på ett likartat sätt (sid 9).
4. "Genom Opportunities for Youth Employment (OYE) project har 7370 ungdomar slutfört utbildning i företagande, 2782 ungdomar har fått lärlingsplatser i olika företag, och 242 nya företag har bildats". ÅR 2022, sid 130.	<u>God.</u> Årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Zimbabwe som hänvisar till programrapportering (primärkällan), en PPT. Bedömningen är ett gränsfall då resultatet är (marginellt) högre (bättre) i källan. En mer snäv läsning hade kunnat ge slutsatsen bristfällig överensstämmelse.
5. "Systemförändringar kan redan ses som en konsekvens av insatsen och bara under år 2020 fick deltagande producenter från landsbygden inkomster på totalt 40 miljoner kronor och över 3800 nya jobb skapades i regionen...". ÅR 2021, sid 49.	<u>Bristfällig.</u> Årsredovisningen hänvisar direkt till en primär källa, en utvärdering, där resultatuppgiften inte kunnat hittas. Ev. opublicerade annex har inte undersökts.
6. "Sidas stöd till stärkandet av kvinnors försörjningsmöjligheter har bidragit till produktiv sysselsättning för 3 500 extremfattiga och utsatta kvinnor har fått en inkomstökning, vilket stärker deras förmåga att hantera pandemins negativa effekter". ÅR 2022, sid 114.	<u>Bristfällig.</u> Årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Bangladesh som hänvisar till en programrapport där uppgiften inte kunnat hittas. En annan sammanställning från projektet summerar ett lägre antal anställningar (1241) under aktuell period.

Resultatutsaga	Överensstämmelse med källa och motivering av bedömningen
<p>7. "I Palestina har Sidas lånegaranti med Middle East Investment Initiative förbättrat tillgången till finansiering för små och medelstora företag. Under perioden 2014–2021 har lånegarantin garanterat 868 beviljade lån till ett belopp om totalt 58 miljoner US dollar, vilket bidragit till att företagen lyckats bibehålla och skapa 6 900 arbetstillfällen". ÅR 2022, sid 115.</p>	<p><u>Bristfällig.</u> Årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Palestina som hänvisar till en årlig programrapport (primärkällan). I årsredovisning och strategirapport anges 6 900 skapade och bibehållna jobb men i primärkällan endast bibehållna jobb (sid 7 och 19).</p>
<p>8. "I Tanzania har Sidas stöd till FN-organens gemensamma program (UNDAP) bidragit till 15 samverkansprojekt mellan privat och offentlig sektor. Detta uppskattar vi har bidragit till att ny infrastruktur såsom marknader och busstationer har kommit 1,7 miljoner invånare till gagn, skapat 17 000 arbetstillfällen och stöttat 13 600 småskaliga bönder, varav 54 procent kvinnor". ÅR 2022, sid 115.</p>	<p><u>Bristfällig.</u> Årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Tanzania som hänvisar till ett programdokument (primärkällan) där likartad utsaga finns (sid 7) men som skiljer sig från årsredovisningens då den uttrycks som förväntan, prognos, motsvarande.</p>
<p>9. "Hittills har ZRBF nått över en halv miljon människor, varav hälften kvinnor. Fonden har bidragit till att dessa människor erhållit sysselsättning ...". ÅR 2021, sid 91.</p>	<p><u>(Sannolikt) bristfällig.</u> Förmodat syftningsfel/otydlig utsaga som därför ej ger en rättvisande bild. Utsagan har av det skälet inte jämförts med källtexter.</p>
<p>10. "I Zimbabwe har flera av Sidas stöd fokuserat på en kombination av sysselsättning och miljö. Detta har bland annat bidragit till att 67 500 kvinnor och ungdomar fått så kallade gröna jobb och till att ungdomar fått tillgång till stöd för att förverkliga innovationer och företagande inom gröna sektorer". ÅR 2021, sid 100.</p>	<p><u>Bristfällig.</u> Årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Zimbabwe som i sin tur saknar primär källa till utsagan. Programmet har inte syftat till jobb eller sysselsättning och slututvärdering och övrig rapportering presenterar inga siffror för nya jobb eller anställningar.</p>

Resultatutsaga	Överensstämmelse med källa och motivering av bedömningen
11. "I Etiopien har Sidas stöd till ett jobbskapande program för kvinnor och ungdomar i urbana miljöer bidragit till ökad kvalitet och produktivitet för 12 stora och medelstora tillverkningsföretag. Detta har i sin tur skapat sysselsättning för över 40 000 kvinnor och ungdomar." ÅR 2021, sid 99.	<u>Bristfällig</u> . Årsredovisningen hänvisar till strategirapport för Etiopien som saknar primär källa eller referens vid utsaga. Ambassaden uppger att resultatuppgift varit felaktig. Programmet rapportering anger lägre siffror för sysselsättning vid tidpunkten för rapportering.
12. "Genom utökat stöd till UNDP har Sida finansierat ett projekt som erbjudit fler än 2 100 personer tillfällig anställning inom skogsplantering och naturvård genom så kallad "cash-for-work". ÅR 2021, sid 88.	<u>Overifierad uppgift</u> . Uppgiften har ej kunnat kontrolleras bortom sekundär källan. Ingen slutsats har därför dragits.

Not: Se bilaga 2 för en detaljerad och utförlig version med mer utförliga motiveringar avseende varje enskild slutsats.

2. Presenteras resultatexemplen på ett transparent, tydligt och sakligt sätt i årsredovisningstexten?

Ett övergripande intryck från utsagorna (tabell 2) är att resultaten tydligt kopplas ihop med Sidas finansiering. Många av utsagorna formuleras i termer av att Sida "bidragit till" ett visst resultat. Lite eller inget sägs om andra finansiärers roll. Utsagorna uppfattas vilja ge läsaren en känsla av att resultaten uppkommit helt eller i hög grad tack vare Sidas finansiering.

I bägge årsredovisningarna (2021 och 2022) anges att generaldirektörens bedömning "bygger på en löpande kvalitetssäkringsprocess där samtliga avdelningar har varit involverade". I årsredovisningen för 2022 skrivs att i "samband med upprättandet av årsredovisningen har analyser och kvalitetssäkring av utfall utförts, vilka sammanfattas i kommentarer och noter" (Sida, 2023, sid 201). Myndigheten förklarar också under rubriken *Så läser du årsredovisningen* att: "Sida verkar i komplexa sammanhang tillsammans med många andra aktörer och vår prestation måste därför ses ihop med en rad andra faktorer som ligger utanför vår kontroll och som påverkar utvecklingen globalt och på landnivå" (ibid, sid. 5). Denna mening, som antas behandla kausalitetsfrågan, framförs på en framträdande plats i början av årsredovisningen. Frågan är dock om informationen beaktas av den, antagligen typiska läsare, som inte läser årsredovisningen från början till slut eller som inte aktivt beaktar den kausalitetsproblematik som finns i utvärderingar och rapportering av

resultat (Sandahl och Petersson, 2016). Ingen av de studerade resultatuttagarna kvalificeras heller genom någon metodologisk eller annan invändning i löptexten, med avseende på om Sidas bidrag kan anses viktigt, stort, eller litet.

Samtliga resultatuttag har, som nämnts, någon form av källa, så transparensen får anses god i betydelsen att nästan alla fotnoter anger på vilken sida i källtexten uppgiften hämtats. Den angivna källan i årsredovisningen är dock ofta en strategirapport (en sekundärkälla). Det kan diskuteras om det är rimligt att hänvisa till sekundärkällor och dokument som myndigheten författat själva när man i en årsredovisning vill styrka ett viktigt resultat med hjälp av noter. Detta gör det också svårare att se vilken typ av källor (uppföljning, utvärdering e. dyl.) som använts för att på kunna värdera ett påstående.

En slutsats är att transparens, tydlighet och saklighet skulle kunna öka betydligt med fler förtydliganden, kommentarer och diskussion om hur resultaten ska förstås och värderas av läsaren (angående källor, kausalitet, representativitet, underlag och Sidas roll).

6 Fördjupad granskning av tre insatser

I detta avsnitt görs en fördjupad analys av de tre insatser för vilka Sida rapporterat störst sysselsättningsresultat i årsredovisningen 2021 och 2022. Av de 140 000 jobb som de granskade resultatexemplen summerar till står dessa insatser, som genomförts i Zimbabwe, Etiopien och Tanzania, för närmare 90 procent (jmf. avsnitt 2).

Tabell 3: Insatserna med störst angivna resultat (antal skapade jobb)

Projekt	Resultatutsaga
10. Green Enterprise and Business Development Programme (EBDP), Zimbabwe, 2018–2021	”I Zimbabwe har flera av Sidas stöd fokuserat på en kombination av sysselsättning och miljö. Detta har bland annat bidragit till att 67 500 kvinnor och ungdomar fått så kallade gröna jobb” (Sida ÅR 2021, sid 100).
11. Livelihoods Improvement for Women and Youth (LI-WAY), Etiopien, 2017– 2024	”I Etiopien har Sidas stöd till ett jobbskapande program för kvinnor och ungdomar i urbana miljöer bidragit till ökad kvalitet och produktivitet för 12 stora och medelstora tillverkningsföretag. Detta har i sin tur skapat sysselsättning för över 40 000 kvinnor och ungdomar” (Sida ÅR 2021, sid 99).
8.UNDAP II i Tanzania	”I Tanzania har Sidas stöd till FN-organens gemensamma program (UNDAP) bidragit till 15 samverkansprojekt mellan privat och offentlig sektor. Detta uppskattar vi har bidragit till att ny infrastruktur såsom marknader och busstationer har kommit 1,7 miljoner invånare till gagn, skapat 17 000 arbetstillfällen” (Sida ÅR 2022, sid 115).

Källa: Sidas årsredovisningar 2021 och 2022.

Nedan analyseras de tre insatserna separat med fokus på angivna resultat och överensstämmelse med de primära och sekundära källor som underbygger rapporteringen. Samtliga tre utsagor i årsredovisningen hänvisar till Sidas strategirapportering som källa (dvs. tre sekundärkällor). I två fall saknas i strategirapporterna en primär källa för att belägga resultatutsagorna. Vid ingen av utsagorna hänvisar Sida, i något led, till utvärderingar som källa.

Slutsatsen är att dessa resultatexempel inte ger en rättvisande bild av vad insatserna åstadkommit. Ett återkommande mönster är att förväntade och prognosticerade resultat beskrivs som faktiska, konstaterade resultat.

EBDP, Zimbabwe, 2018–2022

Green Enterprise and Business Development Programme (EBDP) drevs av We Effect i Zimbabwe under fyra år till en kostnad om 36 mkr.¹⁵ Resultaten beskrivs i årsredovisningen för 2021 som att samarbetet ”lett till att 67 500 kvinnor och ungdomar har fått så kallade gröna jobb” (Sida, 2021, sid 100).

Avsnittet i årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Zimbabwe. De två utsagorna redovisas i tabell 4.¹⁶ Strategirapportens resultatutsaga saknar referens till en primärkälla.

Tabell 4: EBDP, sysselsättningsresultat i årsredovisning och strategirapport

Källa	Resultatutsaga
Årsredovisning 2021, sid 100	”I Zimbabwe har flera av Sidas stöd fokuserat på en kombination av sysselsättning och miljö. Detta har bland annat bidragit till att 67 500 kvinnor och till att ungdomar fått så kallade gröna jobb och till att ungdomar fått tillgång till stöd för att förverkliga innovationer och företagande inom gröna sektorer”.
Strategirapport 2020 för utvecklingssamarbetet med Zimbabwe, sid 18	“... genom We Effect’s Green Enterprise and Business Development Programme (EBDP) har i nio distrikt 67 500 kvinnor och ungdomar fått produktiv grön sysselsättning genom arbete eller entreprenörskap”.

Efter en mailförfrågan om resultatet uppger ambassaden att: ”Uttalandet (i strategirapporten) avser projektets målsättning som uppskattades till 67 500 i förslaget (men överskreds i slutrapporten, också bifogad) [...]. Utöver årsredovisningarna har inga andra källor för resultaten angetts” (Mailväxling, 2023-09-25, författarens översättning från engelska).

Ambassaden menar alltså att de 67 500 jobben avser programmets målsättning, inte programmet resultat, men att målsättningen senare ändå överskreds.¹⁷

¹⁵ Olika tidsperioder uppges för programmet i olika dokument. På Openaid anges kontraktperioden mars 2018 till maj 2022.

¹⁶ Årsredovisningen hänvisar till strategirapporten för år 2021, vilket får anses vara ett skrivfel. Utsagan återfinns i strategirapporten för år 2020 (sid 18).

¹⁷ Siffran i strategirapporten har enligt ambassaden hämtats i en årlig narrativ rapportering för programmet från 2020. Det är oklart varför en målsättning behöver hämtas från en årlig rapport.

En genomgång av programmets mål samt olika insatsdokument visar dock att programmet inte haft som målsättning att åstadkomma sysselsättning för 67 500 personer utan att ”dubblera hushållsinkomsterna för 67 500 kvinnor, män och unga företagare på landsbygden” (min översättning) (We Effect, 2018 sid 2). Detta mål uppnåddes enligt programmets slututvärdering av 1 procent av målgruppen (675 personer) medan 10 procent ”nådde en inkomst på mellan 3500 USD och 5000 USD, vilket var 50 % av målinkomsten avseende hushållens nettoinkomst på 6850 USD” (Gumbo, D och B. Zvinorova, 2021 sid 10). Rapporten pekar därför på starka resultat för ungefär 11 procent av målgruppen, dvs. ca 7 500 personer.

Slututvärderingen av programmet, programmets slutrapport och ambassadens avslutspromemoria presenterar inga siffror på nya jobb eller anställningar. Inte heller har programmets målsättningar överskridits eftersom de siffror som presenteras i rapporteringen avser hur många som *nåtts* av programmets tjänster, här ett utdrag från insatsens slutrapport:

Totalt 136 517 entreprenörer nåddes av programmet vilket översteg det övergripande målet på 67 500 med 202 %. Programmet nådde 75 % kvinnor och 25 % män. Kvinnor deltog som ledande jordbrukare/entreprenörer, sökande och facilitatorer. Målet att nå 67 500 entreprenörer överträffades eftersom programmet svarade mot behoven hos målsamhällen och som stod inför utmaningarna med torra och instabil ekonomi. (We Effect, 2022), min översättning).

Utvärderarna menar att programmet varit framgångsrikt och det nått många människor med sina tjänster. Det finns trots detta ingen grund i utvärdering eller rapportering för att skriva att programmet bidragit till att 67 500 kvinnor och ungdomar fått jobb. Rapporteringen är i det avseendet inte rättvisande.

Det som hänt tycks vara att en målsättning omformulerats till ett resultat, att resultatet har svag förankring i programmets uppföljning och utvärdering och att olika målformuleringar sammanblandats (sysselsättning, ökade inkomster och att målgrupper nåtts av insatser och tjänster). Ambassaden i Harare bekräftar i efterhand (mailväxling 10/3-24) att resultatuppgiften varit felaktig.

LIWAY, Etiopien, 2017–2024

The Livelihoods Improvement for Women and Youth (LIWAY) är ett program för fattigdomsminskning, social stabilitet, ökade inkomster och sysselsättning i Addis Abeba, Etiopien. Programmet (2017–2024) implementeras av ett konsortium med SNV, Rädda barnen samt MercyCorps och finansieras av Sida tillsammans med det nederländska biståndsorganet.

Årsredovisningen för 2021 anger att programmet bidragit till ökad kvalitet och produktivitet för 12 företag vilket ”i sin tur skapat sysselsättning för över 40 000 kvinnor och ungdomar” (Sida, 2021, sid. 99).¹⁸ Årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Etiopien för år 2020 (sannolikt författad under inledningen av 2021, utan referens till primärkälla) där siffran om att 40 000 fått sysselsättning också finns med. Den rapporterade siffran stämde således överens med vad som angavs i (sekundär)källan.

Programmet rapporterar goda sysselsättningsresultat och har ambitiösa målsättningar. I en årlig rapport från mars 2023 anges att 77 894 jobb kunnat skapas eller upprätthållas. 82 % av dessa (63 595) anges vara nya skapade jobb, dvs. klart fler än de 40 000 jobb som Sida angav i årsredovisningen (LIWAY, 2023). I rapporten skrivs dock att 26 277 jobb hade åstadkommit fram till utgången av 2021, vilket reser frågan om det underlag Sida hade när de beskrev resultatet i årsredovisningen för 2021. 14 000 jobb verkar saknas.

Vid en mailförfråga om detta till ambassaden i Etiopien uppger ansvariga att informationen som angavs i strategirapporten 2020 och sedan i årsredovisningen 2021 var felaktigt genom att en nolla för mycket letat sig in i texten (mailväxling med ambassaden, 23-08-30 och 24-03-07). De 40 000 jobben skulle vid tidpunkt för rapporteringen i årsredovisningen ha varit ca 4 000 jobb.

¹⁸ Resultatet redovisas i regeringens budgetproposition för 2023 (sid 28) som: ”I Etiopien har det ekonomiska stödet till ett jobbskapande program för kvinnor och ungdomar i urbana miljöer skapat sysselsättning för fler än 40 000 personer (könsuppdelad statistik saknas).”

UNDAP II, Tanzania, 2017–2021

United Nations Development Assistance Plan (UNDAP) i Tanzania ska stärka FN-systemets samstämmighet och effektivitet på nationell nivå och bidra till fattigdomsminskning och mänskliga rättigheter. Arbetet sker inom ett flertal olika områden och sektorer. Sverige har enligt Openaid utbetalt totalt 355 mkr till UNDAPII under åren 2017–2021.

Programmet uppges i Sida i årsredovisning (2022) ha gett goda resultat genom bland annat nya arbetstillfällen:

I Tanzania har Sidas stöd till FN-organens gemensamma program (UNDAP) bidragit till 15 samverkansprojekt mellan privat och offentlig sektor. Detta uppskattar vi har bidragit till att ny infrastruktur såsom marknader och busstationer har kommit 1,7 miljoner invånare till gagn, skapat 17 000 arbetstillfällen och stöttat 13 600 småskaliga bönder, varav 54 procent kvinnor (Ibid.).

I primärkällan för detta, en resultatmatris från UN Capital Development Fund (UNCDF),¹⁹ återfinns en likartad utsaga men som skiljer sig från årsredovisningens utsaga genom att den uttrycks som förväntan eller prognos. Det vill säga något som ännu inte har skett eller belagts men som man förväntar ska ske. Man skriver:

Den totala kostnaden för dessa investeringar är 25,97 miljoner USD. Exempel på investeringar är lagerlokaler, moderna marknader och busshållplats som kommer att [’will’] gynna över 1,7 miljoner människor, skapa cirka 17 000 jobb (direkt och indirekt) och stödja över 13 600 småbrukare (7 400 kvinnor och 6 200 män) (min översättning från engelska)(Ibid.).

Programmets rapportering ger uttryck för en förväntan, ett mål eller prognos men i Sidas årsredovisning presenteras det som uppnått resultat.

Enligt ansvariga på UNDCF (mailväxling, september och oktober 2023), som bekräftar att resultatet är en prognos, togs resultatmatrisen (primärkällan) fram 2017 utifrån att förväntade resultat skulle ha uppnåtts

¹⁹ UNCDF är ansvariga för uppföljningen i programmet. Insatsnummer 51170098 Tanzania UNDAPII; Overview of key activities and results achieved under UNDAPII: Economic Growth and Employment Outcome, s. 6–7, UM2017/09161/DARE-59.

vid programslut 2021. Prognosen har också följts upp och resultatet var i december 2021 12 155 jobb, varav 11 791 rapporterades som indirekt skapade jobb.²⁰ Det vill säga ungefär 5 000 jobb färre än vad Sida rapporterade i årsredovisningen.

Det framgår av kommunikationen med UNCDF att ingen effektutvärdering av programmet gjorts men att en mer gedigen analys ska genomföras som tar hänsyn till andra faktorer som kan påverkat resultaten. UNCDF skriver i sitt mailsvar:

Som en del av UNCDFs uppföljnings- och utvärderingsarbete planeras en riktad bedömning för triangulering av befintliga uppföljningsdata för alla insatser. Sysselsättningsdata kommer att vara en del av de datamängder som kommer att samlas in, analyseras och tolkas. Utvärderingsdatan kommer att underlätta förståelsen av resultaten av interventionerna samt olika nyckelvariabler som påverkar dessa utfall (inklusive t.ex. parallella statliga interventioner). Vikt kommer att läggas på att förstå varför och hur interventioner har haft resultat och effekter (avsedda och oavsiktliga) förutom att mäta vilka dessa utfall och effekter är. Bedömningen ska utföras av en oberoende konsult” (min översättning).

Vid en uppföljande fråga till ambassaden menar man sig ha tolkat rapporteringen som att de skapade arbetstillfällena hade uppnåtts vid rapporteringstillfället i årsredovisningen 2022 (Mailväxling, 2023-08-29 och 2023-08-30). Man har bedömt att insatsen ”bidragit” till resultaten och menar att det inte är tydligt vilken tidshorisont ”estimatet för jobbskapande gjordes utifrån”. Det kan konstateras att det i primärkällan (resultatmatrisen) inte framgår om något sysselsättningsresultat ännu hade uppnåtts, samtidigt som det för läsaren förmodligen framstår så i årsredovisningen.

Vi vet i detta fall inte om resultatet har uppnåtts, om resultatprognos och uppföljning från UNCDF är gedigen eller vad en effektutvärdering skulle visa men det är tveksamt om beskrivningen ger en rättvisande bild i betydelsen att resultaten är kommunicerade sakligt och transparent. Det eftersom det rapporterade resultatet i årsredovisningen varit ett mål eller en prognos snarare än ett faktiskt rapporterat eller utvärderat sysselsättningsresultat.

²⁰ Jag har inte undersökt vad som menas med indirekta jobb. Det är insatsen eget språkbruk.

7 Slutsatser

Syftet med denna studie har varit att granska om de kvantitativa resultatutsagorna i Sidas årsredovisningar på sysselsättningsområdet är rättvisande.

I studien besvaras frågan som att: Av de tolv (kvantitativa) resultatutsagor inom sysselsättningsområdet som studerats från Sidas årsredovisning 2021 och 2022 bedöms fyra vara rättvisande. Sju utsagor är inte rättvisande (i ett fall är problemet dock språklig otydlighet). I ett fall har ingen slutsats kunnat dras.

I fall där vi finner bristfällig överensstämmelse med den primära källan ger årsredovisningen som regel en mer fördelaktig bild av resultatet än vad som hade varit fallet om Sida hade följt den primära källtexten.

En fördjupad granskning av de tre utsagor som angett störst sysselsättningsresultat i Sidas årsredovisning 2021 och 2022 visar att ingen av dessa ger en rättvisande bild av vad insatserna åstadkommit vid redovisningstillfället.

Det är viktigt att påpeka att studiens huvudfrågeställning *inte* endast ska ses som källkritisk. Troheten till primär källa är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att en resultatutsaga ska vara rättvisande. Även resultatutsagor som stämmer överens med den primära källan kan vara felaktiga eller icke rättvisande. Den källkritiska analysen som genomförts i rapporten bör därmed ses som en enklare form av granskning av rapporteringen.

En mer fördjupad granskning hade i detalj behövt undersöka hur underlag och slutsatser tagits fram avseende metodologi och kausalitetsbedömning. Eftersom en sådan granskning ställer högre krav på primärkällornas kvalitet än denna studie är det rimligt att anta att denna rapport snarare underskattar än överskattar kvalitetsproblemet i rapporteringen.

En invändning mot slutsatserna kan vara att Sida i årsredovisningen måste ha möjlighet att göra en egen fristående bedömning av insatsernas resultat och sedan rapportera denna. Myndigheten har dock i de fall som studerats hänvisat till skriftliga källor och referenser vars utsagor ofta inte överensstämmer med utsagorna i primärkällan. En mer fristående bedömning av resultat kan och bör göras men rapporteringen bör också vara transparent med vilka källor som används. Källornas kvalitet bör också säkerställas.

Sida anser sig ha en tydlig, gedigen process för kvalitetssäkring av resultatexempel och resultatutsagor i årsredovisningen. Processen med att ta fram resultatexempel till årsredovisningen är dock i nuläget beroende av strategirapporteringen. Strategirapporterna är inte en primär utan en sekundär källa. Detta skapar en potentiell svaghet i rapporteringskedjan, givet att ingen jämförelse heller görs mot primärkällan. Processen kring verifiering av källunderlaget bör vara stark och alla intressenter och målgrupperna måste kunna lita på strategirapporternas innehåll.

Det var i intervjuerna med Sida inte heller tydligt hur myndigheten tänker om representativiteten i de resultatexempel som väljs ut för årsredovisningen och med avseende på om och i så fall hur man arbetar med att lyfta fram svaga, oväntade eller försenade resultat.

Referenser

- Ansu, Y., M. McMillan, J. Page och D-W te Velde (2016), *Promoting Manufacturing in Africa*, ODI.
- Backström, J., C. Malmerius och R. Sandahl (2004), *Sida's Performance Analyses- Quality and Use*, Sida Studies in Evaluation.
- Balogun, P., R. Lloyd, E. Villanger och M. Lagaay (2018), *Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Practice of Results-Based Management*, Norads evaluation department.
- Burman, M. (2022), *Målbild och mekanism: Vad säger utvärderingar av svenska biståndsinsatsers måluppfyllelse?* Rapport 2021:02, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).
- Burman, M. och Hårsmar, M. (2015), *Utvärdering av svenskt bistånd – en kartläggning*, Rapport 2015:02, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).
- Bruce, C. och Finzi, U. (1994), *Improving Monitoring and Evaluation in Swedish development assistance*. SASDA.
- Castillo, M. (2023), *Green jobs, green economy, just transition and related concepts: A review of definitions developed through intergovernmental processes and international organizations*, Geneva: International Labour Office.
- Cheru, F. och Oqubay, A. (2019), *Catalysing China–Africa Ties for Africa's Structural Transformation: Lessons from Ethiopia*, in *China-Africa and an Economic Transformation*, Edited by Oqubay, A och Lin, J-y, Oxford university Press.
- Cotlear, D. och Kronick, D. (2010), *Monitoring Monitoring. Assessing Results Measurement at the World Bank*, HNP Discussion Paper, The World Bank.
- Forss, K. (2021), *From Measuring impact to Understanding Change in Long Term Perspectives in Evaluation*. Increasing Relevance and Utility, Kim Forss, Ida Lindkvist and Mark McGillivray, Routledge.
- Friebel, R., A. Glassman och K. Chalkidou (2019), *On results reporting and evidentiary standards: spotlight on the Global Fund*, Lancet.
- Gustafsson, G. och Gandy, E. (2011), *Styrning av svensk biståndspolitik. En utvärdering*, Statskontoret 2011:25.
- Holzapfel, S. (2016), *Boosting or Hindering Aid Effectiveness? An assessment of Systems for measuring Donor agency Results*, Public administration and development.
- Johansson, M. och Tomson, K. (2020), *Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, Statskontoret 2020:22, ESV och Statskontoret.

- Mundebo, I. (2008), *Hur styrs staten? Resultat av resultatstyrningen*. Stockholm Studies in politics, Stockholms universitet.
- OECD (2019), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Sweden 2019*, OECD Development Cooperation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris.
- Petersson, G. och Sandahl, R. (2016), *Kausalitet i filosofi, politik och utvärdering*, Studentlitteratur.
- Riddell, R. (2007), *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford University Press.
- Riksrevisionen (2015), *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Revisionsrapport – Årsredovisning 2015*.
- Sandström, C. (2023), *Hur använder myndigheter utvärderingar?* Entreprenörskapsforum.
- Schill, G. (1996), *Granskning av resultatanalyserna i Sidas landstrategiarbete*, Sida studies in Evaluation, Department for evaluation and internal audit.
- Schill, G. (1998), *Uppföljande studie av Sidas resultatanalyser*, Sida studies in Evaluation, Department for evaluation and internal audit.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.
- Thurén, T. (2001), *Källkritik*, Almqvist & Wiksell.
- Vähämäki, J. (2017), *Matrixing Aid: The Rise and Fall of 'Results Initiatives' in Swedish Development Aid*, Stockholms universitet.
- White, H. och Manning, R. (2014), *Measuring results in development: the role of impact evaluation in agency-wide performance measurement systems*, Journal of Development Effectiveness.
- Östlund, N. och Hede Skagerlind, H. (2023), *Det är resultatet som räknas: För en bättre resultatredovisning av biståndet*, Rapport 2023:04, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

Resultatexemplens primära och sekundära källor

- Garabito, F., K. Garven och R. Singh (2021), *Midterm Evaluation of the Corporate Responsibility in Eliminating Slavery and Trafficking in Asia*, 2021.
- Gumbo, D. och B. Zvinorova (2021), *Green EBDP End of Programme Evaluation*, final report.
- LIWAY, Programme Results Overview 2022. 30 March 2023.
- Mancero Santillán, L. och Iturralde Blacio, P., *Informe de Evaluación Final. Proyecto Prodert IXOQIB*, Agosto 2021.

Middle East Investment Initiative, Technical Assistance and the Management of the Swedish Guarantee Facility. Annual Narrative Report, 2021.

Sida, Strategirapport för Bangladesh 2021–2025.

Sida, Strategirapport för Etiopien 2016–2020.

Sida, Strategirapport för Kambodja 2014–2020.

Sida, Strategirapport för Kenya 2021–2025.

Sida, Strategirapport för Palestina 2020–2024.

Sida, Strategirapport för Tanzania 2020–2024.

Sida, Strategirapport för Zimbabwe 2017–2021.

Sida, Strategirapport för Sveriges utvecklingssamarbete med Zimbabwe 2017–2022, 15 mars 2022.

Sida, Strategirapport 2020 för utvecklingssamarbetet med Zimbabwe, 15 mars 2021.

SNV, OYE + ZW Update, 291121.

SPARD Africa Consulting, *Kenya Market Led Dairy Supply Chain Project. Mid- Term Evaluation Report*, 2020.

Tanzania UNDAF II; Overview of key activities and results achieved under UNDAF II: Economic Growth and Employment Outcome, UM2017/09161/DARE-59.

UNCDF, Tanzania. Overview of key activities and results achieved under UNDAF II: Economic Growth and Employment Outcome.

UNDP, SWAPNO, Strengthening women's ability for productive new opportunities, draft Narrative Report, 2021.

We Effect, Green Enterprise and Business Development Programme, Final Proposal, 6th March 2018.

World bank Group. Umbrella Facility for Gender Equality and World bank Group. Annual report, 2020.

Offentliga tryck och Webbsidor

Sida, Employment. Productive and Decent Work for Poverty Reduction. Portfolio Overview, 2022.

Sida, Sidas årsredovisning, 2021.

Sida, Sidas årsredovisning 2022.

Zimbabwe National Statistics Agency, 2022 Fourth Quarter Quarterly Labour Force Survey, 2023.

Principer för att resultatredovisningen ska bli rättvisande – ESV Forum

www.forvaltningskultur.se

Sidas arbete med sysselsättning | Sida

Sida's work with employment | Sida

Bilaga 1. Genomförande och metod

Den övergripande frågeställningen i studien är:

Är de kvantitativa resultatutsagorna i Sidas årsredovisningar på sysselsättningsområdet rättvisande?

För att precisera frågan, utifrån definitionen att rättvisande resultat är tillförlitliga och kommunicerade sakligt och transparent, bryts frågan ner i tre underfrågor:

1. Anser sig Sida ha en tydlig process eller metod ut för att sammanställa och kvalitetssäkra resultatdelarna i årsredovisningen? (rapporteras i avsnitt 3).
2. Presenteras resultatet på ett transparent, tydligt och sakligt sätt i årsredovisningstexten? (rapporteras i avsnitt 5).
3. Vilka källor finns till resultatutsagorna i årsredovisningen? Stämmer resultatutsagan överens med det som sägs i källan? (rapporteras i avsnitt 5 och 6).

Begreppet ”rättvisande bild” är grundläggande i årsredovisningar och används till exempel av Riksrevisionen i den årliga revisionen vid granskning och bedömning av statliga myndigheters årsredovisningar. Begreppet infördes, enligt Skatteverket, i svensk redovisningslagstiftning i och med årsredovisningslagen.

Denna studie fokuserar enbart på kvantifierade resultatexempel (resultatutsagor) i Sidas årsredovisning åren 2021 och 2022. De kvalitativa resultatutsagorna om sysselsättning (och den ekonomiska redovisningen) ingår inte i analysen. Begreppet rättvisande bild fokuserar ofta på om redovisningen *som helhet* är rättvisande men här ligger fokus på enskilda kvantifierade resultatutsagorna och inte mer övergripande (ej kvantifierade) eller kvalitativa bedömningar eller utsagor. Helheten kan dock inte bli rättvisande om enskilda delar inte är det. Studiens urval om 12 resultatutsagor för granskning är *ett totalurval av kvantitativa resultatutsagor avseende sysselsättning* från de två årsredovisningarna (2021 och 2022).

Med resultat menar vi främst resultat avseende sysselsättning med fokus på nya skapade eller bibehållna jobb eller anställningar. Men resultat på sysselsättningsområdet kan också handla om villkor och förutsättningar på arbetsmarknaden, arbetslöshet eller produktiv sysselsättning.²¹

²¹ Se: [Sida's work with employment](#) | Sida

I linje med logiska ramverket, insatta resurser (inputs) – aktivitet (activities) – prestation (outputs) – effekter på kort och medellång sikt (outcomes) – effekter på lång sikt (impact), fokuserar jag på sysselsättningsresultat av typen prestationer och effekter beroende på förändringskedja. En anställning kan exempelvis utgöra både ett direkt resultat när en ny verksamhet startar eller ett långsiktigt resultat i en process för stärkt ekonomisk utveckling. Egentligen bör resultat inom nya jobb eller ny sysselsättning också granskas kvalitativt avseende långsiktighet, hur jobb uppkommit, vilken skillnad de egentligen gör och om de kan ge (exempelvis) undanträngningseffekter men dessa dimensioner ligger inte i fokus i denna mer begränsade studie.

Litteraturgenomgång (avsnitt 4 samt bilaga 3)

För bakgrund och conceptualisering genomfördes en enklare genomgång av tidigare litteratur med fokus på resultatrapportering i statliga myndigheters årsredovisningar och framför allt resultatrapportering i internationellt och svenskt bistånd. Genomgången fokuserar på om rapporteringen ansetts rättvisande och tillförlitliga i det internationella och framför allt det svenska biståndet.

Sammanställningen baseras både på både grå litteratur och forskning (se referenslista) men gör inte anspråk på att vara heltäckande. Täckningen bedöms vara bäst för resultatrapportering i svenskt bistånd. Litteratursökningar har genomförts med Google, Google Scholar, i Sidas publikationsdatabas, på Openaid.se och via referenslistor i av författaren redan känd litteratur. Alla funna titlar har inkluderats. Ingen systematisk eller heltäckande sökning i vetenskapliga databaser har genomförts.

Lokalisering av resultatutsagor i årsredovisningarna

Studiens steg två syftade till att lokalisera samtliga utsagor om resultat i årsredovisningarna (totalurval). Studien fokuserade på de två senaste årens årsredovisningar (2021 och 2022). Skälet till att två år studerats var att det bedömdes ge en rimlig mängd utsagor givet studiens ambition och behovet att hinna undersöka källdokument tillräckligt noggrant och djupgående.

Resultatutsagorna söktes med dokumentens sökfunktion utifrån på förhand valda sökord (sysselsättning, arbete + arbetsmarknad + arbetslös + arbetsplats, jobb, anställning, plats + work, employment i olika kombinationer). En resultatutsaga definierades som ett uttalande, konstaterade el. påstående om att Sida bidragit till eller åstadkommit ett visst resultat avseende sysselsättning, jobb, arbetares rättigheter, minskad arbetslöshet e. dyl. Endast resultatutsagor som kvantifierats inkluderades i analysen. Resultatutsagor som berör angränsade frågor inom jordbruk eller företagande men där inget explicit sägs om jobb, sysselsättning, arbetslöshet, anställning, arbetares rättigheter inkluderades inte.

Sökningen replikerades av ytterligare en person vilket ledde till att resultatet slutjusterades till 12 kvantitativa resultatutsagor.²² De tolv resultatutsagorna återfinns i bilaga 2 och tabell 2 i huvudtexten. Författaren genomförde även en kompletterande genomläsning av årsredovisningarna för att säkerställa att ingen resultatutsaga missats.

²² Tack till Lennart Weitzel på EBAs kansli.

Operationalisering av frågeställning

Hur har de tre underfrågorna, som operationaliserar huvudfrågan, besvarats? En beskrivning återfinns i tabell B1.

Tabell B1: Matris för operationalisering

Underfråga	Operationalisering	Begränsningar
1) Anser sig Sida ha en tydlig process eller metod för att sammanställa och kvalitetssäkra resultatdelarna i årsredovisningen?	<p>Frågan besvaras genom strukturerade intervjuer med två Sida-anställda som arbetat operativt och samordnande med sammanställning av årsredovisningen åren 2021, 2022 och 2023.</p> <p>Frågan besvaras genom subjektiv självskattning utifrån specifika frågor om processen, exempelvis kvalitetssäkring (Se intervjuguide i bilaga 3).²³</p> <p>Intervjuerna var inte anonyma, inga citat används.</p> <p>Intervjuerna har kompletterats med en genomgång av olika Sidainterna styrdokument för processen med att fram årsredovisningen.</p>	<p>Trots att frågorna hålls neutrala gör sammanhanget att intervjuerna troligen vill framställa processen på positivt sätt.</p> <p>Studien och intervjuerna fångar inte processen eller metodernas kvaliteter i sig utan hur dessa beskrivs av ansvariga vid intervju i en granskande studie.</p>

²³ Intervjustudien genomfördes av Rasmus Lindhe i november och december 2023 som del av hans praktik på Expertgruppen för biståndsanalys.

Underfråga	Operationalisering	Begränsningar
2) Presenteras resultaten på ett transparent, tydligt, sakligt sätt i årsredovisningstexten?	<p>Frågan besvaras genom en genomgång av årsredovisningstexten avseende vad som sägs om och i anslutning till resultaten och avseende metoden för sammanställning av resultaten, kvalitets-säkring eller om möjliga begränsningar.</p> <p>Frågan besvaras även genom att exempel på resultatutsagor presenteras för läsaren och i samband med det diskuteras utsagorna.</p>	Författaren har försökt undvika risken för subjektiva eller anekdotiska bedömningar genom att återge så mycket som möjligt av det som sägs i årsredovisningstexterna med bäring på frågan. Läsaren får på så sätt möjlighet att göra sig en egen bild (se tabell 2).
3a) Vilka källor finns till resultatutsagor i årsredovisningen?	<p>Frågan besvaras med hjälp av årsredovisningarnas notsystem och genom att sekundära källor (i första steget) pekar vidare mot den primära källan.</p> <p>I några fall har ambassaderna eller Sida konsulterats om vilka källorna varit.</p>	<p>Få. Det finns en liten teoretisk risk att källorna exempelvis blandats samman av författaren eller Sida.</p> <p>En annan risk är att resultatutsagor eller källor missats. Genomgången har dock replikerats av en person utöver rapportförfattaren som för övrigt inte deltagit i arbetet. Två resultatutsagor ytterligare hittades och införlivades i studien.</p>
3b) Stämmer resultatutsagan överens med vad som sägs i källan?	<p>Frågan besvaras genom att resultatutsagorna jämförts med den primära och sekundära källan i tabellform och Excell (se bilaga 2).</p> <p>Fokus låg huvudsakligen på skillnad/likhet mellan utsaga och primär källa.</p>	<p>Få eller inga. Ett par begränsade tolkningsfrågor som i teorin kan minska replikerbarhet förekommer men de rapporteras för transparens i bilaga 2.</p> <p>Dessa är så få att de inte bedöms kunna påverka studiens huvudsakliga slutsatser.</p>

Källa: Författaren.

För fördjupningsstudien på tre insatser med (särskilt) starka resultat begärdes uppföljning, rapportering samt utvärderingar ut från respektive ambassad. Rapporteringen avsåg mer specifikt resultatrapportering, både delrapporteringar, slutrapportering, eventuella utvärderingar (inklusive halvtidsutvärderingar), Completion memo samt Conclusion of performance.

En begränsning är att studien endast undersökt kvantitativa sysselsättningsresultat åren 2021 och 2022 och därför inte kan uttala sig om resultatrapporteringen generellt i Sidas årsredovisningar, om rapportering tidigare år eller om resultatrapportering generellt i svenskt bistånd eller i årsredovisningen. Studien undersöker inte den ekonomiska rapporteringen i årsredovisningen.

En viktig begränsning är också att studiens frågeställning inte enbart kan ses källkritisk (Thurén, 2001). Även resultatutsagor som stämmer med den primära källan kan vara felaktiga eller icke rättvisande. Troheten till primär källa är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att en resultatutsaga ska vara rättvisande. Operationaliseringen av frågan är därför inte heltäckande.

Den källkritiska analysen som genomförts bör ses som en enklare granskning av rapporteringen. En fördjupad granskning hade behövt undersöka hur underlag och slutsatser tagits fram avseende design, metod och framförallt kausalitetsbedömning (Sandahl och Petersson, 2016). En sådan inträngande analys hade med stor sannolikhet visat att fler av resultatutsagor inte är rättvisande. Skälet till det är att fler kriterier hade nyttjats (exempelvis för kausalanalys). Rapporten underskattar därmed förmodligen svårigheten med att åstadkomma en rättvisande resultatrapportering för biståndet genom Sidas årsredovisning. En djupare analys hade troligen dragit slutsatsen att resultaten hade varit i lägre grad rättvisande.

Bilaga 2. Resultatutsagor, källor och källkritisk bedömning

Tabell B2: Tolv utsagors och överensstämmelse med angiven primär källa. Detaljerad version

Resultat	Fullständigt citat, årsredovisning, sidhänvisning	Primärkälla	Sekundärkälla	Överensstämmelse med källa	Förklaring/motivering
1. Policy-förändring i 197 företag, Asien	”Nitton samarbeten med privata företag har etablerat och 197 leverantörer arbetar mot att helt ta bort rekryteringsavgifter för arbetstagare”. ÅR 2021, sid 99.	Halvtids-utvärdering	Ingen (ÅR hänvisar till utv.)	God överensstämmelse mellan primärkälla och ÅR.	<u>Utsaga likartad i primärkälla.</u> Årsredovisningen hänvisar direkt till en primär källa, halvtidsutvärderingen: Midterm Evaluation of the Corporate Responsibility in Eliminating Slavery and Trafficking in Asia (CREST) Project, 2021. Resultatet beskrivs likartat på sid 20 i utvärderingsrapporten.
2. Policy-förändring i 34 företag, Asien	”Bland annat har 34 företag antagit nya förfaranden och policyer för att skapa mer jämställda arbetsplatser eller bättre tjänster och produkter för kvinnor” ÅR 2021, sid 82.	Program-rapport	Ingen (ÅR hänvisar till program-rapport)	God överensstämmelse mellan primärkälla och ÅR.	<u>Utsaga likartad i primärkälla.</u> Årsredovisningen hänvisar direkt en primärkälla, en programrapport: Umbrella Facility for Gender Equality and Worldbank Group. Annual report, 2020. Resultatet beskrivs likartat på sid 15 i den årliga programrapporten.

Resultat	Fullständigt citat, årsredovisning, sidhänvisning	Primärkälla	Sekundärkälla	Överensstämmelse med källa	Förklaring/motivering
3. 26%ig anställnings- ökning, Kenya	”Detta har bidragit till ökade mjölkleveranser med 31 procent och en ökning av kvinnor anställda som tjänsteleverantörer med 26 procent på tre år.” ÅR 2022, sid 114.	Halvtids- utvärdering	Strategi- rapport för Kenya 2021–2025, 15 mars 2022.	God med primärkällan	<u>Utsaga likartad i primärkälla.</u> Årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Kenya (2021–2025) som i sin tur hänvisar till en halvtidsutvärdering (primärkällan): Kenya Market Led Dairy Supply Chain Project. Mid-Term Evaluation Report. SPARD Africa Consulting, 2020. Resultatet beskrivs likartat på sid 9 i utvärderingsrapporten.
4. 2 782 till lärlings- platser, Zimbabwe	”Genom Opportunities for Youth Employment (OYE) project har 7370 ungdomar slutfört utbildning i företagande, 2782 ungdomar har fått lärlingsplatser i olika företag, och 242 nya företag har bildats”. ÅR 2022, sid 130.	Program- rapport	Strategi- rapport för Sveriges utvecklings- samarbetet med Zimbabwe, 2017–2022.	God (i huvudsak) med primärkällan (se kommentar)	<u>Utsaga likartad i primärkälla.</u> Årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Zimbabwe (2017–2022) som i sin tur hänvisar till programrapportering (dvs. primärkällan). Programrapporteringen ges i form av en Powerpointpresentation, SNV OYE Update, 291121, som på sid 2 uppger att 2882 ungdomar fått lärlingsplatser. Bedömningen av överensstämmelse är ett gränsfall. Resultatet är något högre i primärkällan än i ÅR och en mer snäv läsning hade kunnat ge motsatt slutsats (bristfällig överensstämmelse).

Resultat	Fullständigt citat, årsredovisning, sidhänvisning	Primärkälla	Sekundärkälla	Överensstämmelse med källa	Förklaring/motivering
5. 3 800 nya jobb, Guatemala	”Systemförändringar kan redan ses som en konsekvens av insatsen och bara under år 2020 fick deltagande producenter från landsbygden inkomster på totalt 40 miljoner kronor och över 3800 nya jobb skapades i regionen...”. ÅR 2021, sid 49.	Slut- utvärdering	Ingen (ÅR hänvisar till utv.)	Bristfällig med primärkällan	<p><u>Uppgift stämmer ej med primärkälla.</u></p> <p>Årsredovisningen hänvisar direkt till en primär källa, utvärderingen: Informe de Evaluación Final. Proyecto Prodert IXOQIB’, agosto 2021.</p> <p>Uppgiften om 3 800 nya jobb har inte gått att hitta i rapporten (primärkällan), (om den inte finns i ett opublicerat appendix).</p> <p>Det tycks inte finnas någon beskrivning om skapade jobb specifikt med koppling till året 2020 i rapporten.</p>

Resultat	Fullständigt citat, årsredovisning, sidhänvisning	Primärkälla	Sekundärkälla	Överensstämmelse med källa	Förklaring/motivering
6. Syssestättning för 3 500, Bangladesh	”Sidas stöd till stärkandet av kvinnors försörjningsmöjligheter har bidragit till produktiv sysselsättning för 3 500 extremfattiga och utsatta kvinnor har fått en inkomstökning, vilket stärker deras förmåga att hantera pandemins negativa effekter”. ÅR 2022, sid 114.	Programrapport	Strategirapport för Bangladesh 2021–2025, 2022.	Bristfällig med primärkälla (och övriga källor)	<u>Uppgift stämmer ej med primärkälla.</u> Årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Bangladesh (2021–2025, mars 2022) som i sin tur hänvisar till en programrapportering (“primärkällan”): SWAPNO, Strengthening women’s ability for productive new opportunities, utkast årlig narrativ rapport, 2021. I rapporten förekommer en uppgift om 3 564 kvinnor vid flera tillfällen men man anger aldrig att detta antal kvinnor fått sysselsättning (eller jobb). En separat sammanställning som ambassaden begärt från projektgenomföraren i februari 2022 summerar 1 241 anställningar perioden 2019–2021. Denna siffra anges även i ett mejl från ambassaden till författaren.

Resultat	Fullständigt citat, årsredovisning, sidhänvisning	Primärkälla	Sekundärkälla	Överensstämmelse med källa	Förklaring/motivering
7. 6 900 arbetstillfällen, Palestina	"I Palestina har Sidas lånegaranti med Middle East Investment Initiative förbättrat tillgången till finansiering för små och medelstora företag. Under perioden 2014–2021 har lånegarantin garanterat 868 beviljade lån till ett belopp om totalt 58 miljoner US dollar, vilket bidragit till att företagen lyckats bibehålla och skapa 6 900 arbetstillfällen". ÅR 2022, sid 115.	Programrapport	Strategirapport för Palestina 2020–2024, 2022.	Bristfällig med primärkällan	<p>Uppgift stämmer ej med primärkälla. Årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Palestina (2020–2024, publicerad i mars 2022) som hänvisar till en årlig programrapport ("primärkällan"):</p> <p>Technical Assistance and the Management of the Swedish Guarantee Facility. Annual Narrative Report, 2021.</p> <p>I Sidas årsredovisning (och strategirapportering) talar man om 6 900 skapade och bibehållna jobb men de 6 900 jobben tycks i primärkällan (sid 7 och 19) vara enbart bibehållna ("sustained").</p> <p>Det framgår inte tydlig i programrapporten vad som menas med bibehållna jobb. Men i sammanräkningen tycks bibehållna jobb motsvara antalet personer anställda i företagen som nyttjat garantin (se sid 7). Det är inte troligt att alla dessa anställda skulle ha säkerställts av garantin.</p>

Resultat	Fullständigt citat, årsredovisning, sidhänvisning	Primärkälla	Sekundärkälla	Överensstämmelse med källa	Förklaring/motivering
8. 17 000 arbets- tillfällen, Tanzania	”I Tanzania har Sidas stöd till FN-organens gemensamma program (UNDAP) bidragit till 15 samverkansprojekt mellan privat och offentlig sektor. Detta uppskattar vi har bidragit till att ny infrastruktur såsom marknader och busstationer har kommit 1,7 miljoner invånare till gagn, skapat 17 000 arbetstillfällen och stöttat 13 600 småskaliga bönder, varav 54 procent kvinnor”. ÅR 2022, sid 115.	Program- rapport	Strategi- rapport för Tanzania 2020–2024, 2022	Bristfällig med primärkällan	<u>Uppgift stämmer ej med primärkälla.</u> Årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Tanzania (2020–2024, mars 2022) som hänvisar till ett programrapporteringsdokument (“primärkällan”): Overview of key activities and results achieved under UNDAF II: Economic Growth and Employment Outcome. United Nations, Tanzania. I primärkällan återfinns en likartad utsaga (sid 7) men som skiljer sig från årsredovisningens resultatutsaga genom att den tydligt uttrycks som förväntan, prognos eller motsvarande. Dvs. något som ännu inte har skett eller belagts. <u>En mer utförlig analys återfinns i avsnitt 4, Insats 3.</u>

Resultat	Fullständigt citat, årsredovisning, sidhänvisning	Primärkälla	Sekundärkälla	Överensstämmelse med källa	Förklaring/motivering
9. 500 000 erhållit sysselsättning, Zimbabwe	"Hittills har ZRBF nått över en halv miljon människor, varav hälften kvinnor. Fonden har bidragit till att dessa människor erhållit sysselsättning ...". ÅR 2021, sid 91.	Programrapport	Strategi- rapport 2020 för utvecklings- samarbetet med Zimbabwe, 2021.	Begripligheten i utsagan brister. Överensstämelsen med källa troligen irrelevant.	<u>Förmodat syftningsfel eller otydlig information.</u> Sida menar förmodligen inte att en halv miljon människor fått sysselsättning i Zimbabwe, även om det uttryckligen står så i årsredovisningen för 2021 (det angivna resultatet motsvarar ungefär 14 % av det totala antalet anställda i landet 2022, Zimstat). Här är det därmed begripligheten och tydligheten i utsagan som brister.
10. 67 500 gröna jobb, Zimbabwe	"I Zimbabwe har flera av Sidas stöd fokuserat på en kombination av sysselsättning och miljö. Detta har bland annat bidragit till att 67 500 kvinnor och ungdomar fått så kallade gröna jobb och till att ungdomar fått tillgång till stöd för att förverkliga innovationer och företagande inom gröna sektorer". ÅR 2021, sid 100.	Primärkälla saknas	Strategi- rapport för Zimbabwe 2017– 2021, 2021	Bristfällig	<u>Uppgift stämmer ej med övriga tillgängliga källor i programmet.</u> Årsredovisningen hänvisar felaktigt till en strategi- rapport för Zimbabwe (2017–2021, mars 2021). Utsagan återkommer dock, men med en lite annan ordalydelse (se tabell 3) i en strategirapport för Zimbabwe för år 2020. Den strategirapportens resultatutsaga saknar referens till en primärkälla. Författaren har begärt ut rapportering och utvärderingar för det program som avses. Slututvärderingen, programmets slutrapport och ambassadens avslutspromemoria presenterar inga siffror för nya jobb eller anställningar. Programmet har inte heller syftat till att åstadkomma jobb eller sysselsättning.

Resultat	Fullständigt citat, årsredovisning, sidhänvisning	Primärkälla	Sekundärkälla	Överensstämmelse med källa	Förklaring/motivering
11. 40 000 fått sysselsättning, Etiopien	"I Etiopien har Sidas stöd till ett jobbskapande program för kvinnor och ungdomar i urbana miljöer bidragit till ökad kvalitet och produktivitet för 12 stora och medelstora tillverkningsföretag. Detta har i sin tur skapat sysselsättning för över 40 000 kvinnor och ungdomar." ÅR 2021, sid 99.	Primärkälla saknas	Strategi-rapport för Etiopien 2016–2020, 2021	Bristfällig	<p>En mer utförlig analys av utsagan återfinns i avsnitt 4, Insats 1.</p> <p><u>Uppgift stämmer ej med övriga tillgängliga källor i programmet.</u></p> <p>Årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Etiopien (2016–2020, publicerad i mars 2021) som i sin tur saknar primär källa eller referens till utsagan.</p> <p>Vid mailförfrågan till ambassaden i Etiopien uppger ansvariga att informationen som angavs i strategi-rapporten och i årsredovisningen var felaktig då en nolla för mycket letat sig in i texten (mailväxling med ambassaden, 23-08-30). De 40 000 jobben skulle vid tidpunkt för rapporteringen i årsredovisningen ha varit ca 4 000 jobb. Också programmet egen rapportering uppger lägre siffror på antal skapade jobb vid tidpunkten för rapportering i årsredovisningen.</p> <p>En mer utförlig analys av utsagan återfinns i avsnitt 4, Insats 2.</p>

Resultat	Fullständigt citat, årsredovisning, sidhänvisning	Primärkälla	Sekundär- källa	Överensstämmelse med källa	Förklaring/motivering
12. 2 100 erbjudits tillfällig anställning, Kambodja	"Genom utökat stöd till UNDP har Sida finansierat ett projekt som erbjudit fler än 2 100 personer tillfällig anställning inom skogsplantering och naturvård genom så kallad "cash-for-work". ÅR 2021, sid 88.	Primärkälla saknas	Strategi- rapport för Kambodja 2014–2020.	Overifierad uppgift	<u>Uppgiften har ej kunnat kontrolleras bortom den sekundära källan.</u> Ingen slutsats har därför dragits. Årsredovisningen hänvisar till en strategirapport för Kambodja (2014–2020, publicerad i mars 2021) som i sin tur saknar referens vid resultatutsagan.

Källa: Författaren.

Bilaga 3. Slutsatser i tidigare studier

Vilka slutsatser har dragits i tidigare studier om resultatrapportering via statliga årsredovisningar och inom internationellt och svenskt bistånd?²⁴ Denna bilaga är en grundligare genomgång av redovisningen i avsnitt 3. Genomgången gör inte anspråk på att vara uttömmande. Litteratursammanställningen fokuserar på resultatrapportering, uppföljning och i viss grad utvärdering inom biståndet och baseras på grå litteratur och forskning (se referenslista).

Styretredningen (SOU 2007:75) menade att kvaliteten i myndigheternas årsredovisningar över tid bedömts skifta och hade kritiserats i flera rapporter utifrån olika kriterier och måttstockar (Ibid, sid 145–146).²⁵ Utredarna menade att bristerna huvudsakligen ansetts avse resultatredovisningen. ”Den ekonomiska redovisningen anses ha utvecklats positivt och har blivit mer ’strukturerad och skicklig’.”

Mundebo (2008) studerade åtta statliga myndigheters resultatinformation i årsredovisningen genom intervjuer med politiker och tjänstemän i riksdag, regeringskansli och myndigheter:

”I intervjuerna berördes särskilt frågan om årsredovisningarna var rättvisande inte bara i ordets revisionella mening utan också i mera allmän mening. Gav årsredovisningen en tillräckligt nyanserad bild eller gav den en alltför positiv bild, var den en ’skönhetsredovisning’? Flera svarande menade att så var nog ibland fallet. ’I någon mån.’, ’Det ligger något i det.’, ’Man skriver fylligare på områden där man lyckats och på områden där man vill göra mer.’, ’Man förbigår eller skriver knapphändigt om vissa saker.’ Revisorerna brukar dock bevaka att redovisningarna blir rättvisande också i bredare mening och inte vinklade för att passa in i myndighetens marknadsföring.” (Ibid. sid 157).

²⁴ Genomgången gör inte anspråk på att vara uttömmande. Litteratursammanställningen fokuserar på resultatrapportering, uppföljning och i viss grad utvärdering inom biståndet och baseras på grå litteratur och forskning (se referenslista). Grundläggande begrepp är årsredovisning, uppföljning, utvärdering och rapportering.

²⁵ De rapporter utredningen hänvisade till hade författats av Ekonomistyrningsverket, Riksdagens revisorer och dåvarande Riksrevisionsverket. ESV 2002:14, Effektiv resultatredovisning, Riksdagens revisorer 2002/03:15, Myndigheternas årsredovisningar – en anakronism, RRV 1997:11, Produktivitet och kvalitet i resultatstyrningen av myndigheterna.

Ett nyare exempel på möjlig ”skönhetsredovisning” kan hämtas från näringspolitiken. Sandström (2023) undersökte hur Energimyndigheten, Vinnova och Tillväxtverket hänvisar till utvärderingar i sina årsredovisningar. Författaren identifierade 654 fall 2010–2020 där myndigheterna beskrivit hur deras verksamhet har utvärderats:

”84 procent av dessa hänvisningar är positiva, tolv procent är neutrala och en liten andel innehåller negativ eller kritisk information avseende myndigheternas insatser (fyra procent).” (Ibid. sid 3).

Internationellt utvecklingsamarbete²⁶

Angående enskilda biståndsinsatsers måluppfyllelse i internationellt bistånd konstaterade Riddell (2007) att det finns belägg för att givarnas egna bedömningar av projekts måluppfyllelse överskattar andelen framgångsrika insatser. Riddell lyfter tre skäl till att rapportering från biståndsprojekt förmodligen ibland överskattar framgången:

”För det första, för vissa givare omfattar rapporterna inte alla projekt...(…)...för det andra, finns det stora dataluckor som begränsar möjligheten att dra en tydlig slutsats...(…)...För det tredje finns det belägg för att givarnas bedömningar överskattar framgångsfrekvensen.” (Ibid. sid 186).

White och Manning (2014) menar att utmaningen ligger i kausalitetsfrågan och lösningen i större användning av effektutvärderingar:

Varje givare som vill få kunskap om resultaten av sina program och projekt måste få tillgång till professionellt utförda effektutvärderingar av ett representativt urval insatser, oavsett om dessa beställts av dem själva eller av partners. Varje givarövergripande resultatuppföljningssystem som endast förlitar sig på att aggregera ”outputs” eller ta åt sig äran för resultat inom områden när man bidragit med finansiering är a priori förfelade. (Ibid. Sid 348).

²⁶ Inga studier har fokuserat på Sidas eller biståndets årsredovisningar men nästan all resultatrapportering bygger på annan uppföljning, rapportering och utvärdering inom Sida och sektorn.

Författarna menar att det inte går att dra rättvisande slutsatser om en biståndsmyndighets resultat baserat på enbart uppföljning. Detta eftersom det inte går att veta om rapporterade resultat har någonting att göra med myndighetens finansiering eller insatser (Ibid.).

Utöver kausaliteten är frågan om representativitet utmanande. Givar-rapportering tycks ofta bygga på ”goda exempel” eller att man väljer ut resultat som redovisas men som i praktiken inte kan antas vara representativa.²⁷ Frågan är också vilket värde rapporteringen har för olika syften med rapporteringen, som ansvarsutkrävande, lärande eller för beslutsunderlag. Holzapfel (2016) analyserade rapporteringen från elva bi- och multilaterala givare och menar exempelvis att “...uppgifterna om aggregerade resultat som tillhandahålls av givarorgan har ett endast begränsat informationsvärde och ger inte en adekvat grund för att hålla ett givarorgan ansvariga” (Ibid. sid 3).

Skälet till rapporteringens svaga informationsvärde handlar enligt författaren om kausalitet, representativitet och andra utmaningar som gör att resultaten som förmedlas, till exempelvis ett parlament, inte självklart är användbara för ansvarsutkrävande. Författaren menar också att analyser i termer av ”bidrag till” ofta i praktiken leder till att:

”...samma resultat mäts och räknas av många organisationer. Varje försök att aggregera resultat och resultat över olika givarens resultatramverk skulle leda till uppblåsta siffror”. (Ibid. sid 13).

Författaren exemplifierar med en resultatrapportering där givaren:

”...rapporterar om antal barn som är inskrivna i grundskoleutbildning med EU-stöd i ett land som får EU-budgetstöd, räknar... det totala antalet inskrivna barn i landet”. (Ibid. sid 13).

Holzapfel landar i att givare bör investera i effektutvärdering och på andra sätt öka transparensen beträffande de insatser som finansieras.

Samma problem föreligger om det inte finns någon variation i de resultat som rapporteras. Vilken slutsats ska en beslutsfattare dra av enbart goda resultat som hen misstänker inte är representativa eller baserade på kausal analys.

²⁷ Givet att man inte gjort ett medvetet representativt urval.

Cotlear and Kronick (2010) studerade resultatuppföljningen på Världsbankens avdelning för Latinamerika och Karibien utifrån 67 insatser och drog slutsatsen att:

”Banken inte har ett fullt fungerande system för resultatuppföljning. Banken har inga regler eller rutiner som styr mätningen av utvecklingsresultat, den har inte någon fysisk plattform för att rapportera resultat, och den har inte en incitamentsstruktur utformad för att uppmuntra resultatuppföljning.” (Ibid, sid 2).

En utvärdering av resultatstyrningen inom Norad (2018) konstaterade att många som intervjuats i den norska biståndsadministrationen “...känner tvivel inför trovärdigheten i de resultat som rapporteras”... (man) ”saknade en funktion för oberoende bedömning av robusthet” i rapporterade resultat (Balogun et al 2018).

En slutsats var också att:

”... man inte bör använda resultatdata för beslutsfattande innan data är tillräckligt robusta och trovärdiga...partners rapporterar i vissa fall data som de uppfattar har tveksamt värde för sina egna syften, men gör det för att de tror att givaren behöver informationen. Biståndsförvaltningen har sällan tänkt igenom varför den behöver de efterfrågade uppgifterna, annat än för att övervaka vad partners gör. Detta kan leda till höga transaktionskostnader...” (Ibid. sid 7).

Friebel et al. (2019) granskade Globala fonden som inför påfyllnad uppgav att organisationen ”räddat 27 miljoner liv”. Författarna konstaterade att fondens metodik var otydlig och inte möjlig att reproducera eller verifiera:

”...påståenden stöds inte tillräckligt av tillgängliga belegg ...mest iögonfallande är frågan om attribuering ...det är orealistiskt att anta att använd data är tillgängliga, uppdaterade och tillförlitliga ...” (Ibid. sid 1).

Svenskt bistånd

På en mer övergripande nivå har Vähämäki (2017) studerat fyra ”resultat-initiativ” inom Sida åren 1971, 1981, 1998 och 2012. Det vill säga fyra satsningar på att förbättra resultatrapporteringen. En slutsats var att:

”...när resultatinformation hade sammanställts inom initiativen ansågs informationen ofta vara av bristfällig kvalitet. Till exempel saknades ofta baslinje ... (eller) det visade sig att den rapporterade informationen inte var ’resultat’ utan ’inputs’...”. (Ibid. sid 213).

Författaren menar att resultaten inte kom till användning vilket förmodligen berodde på resultatens kvalitet:

”... det visade sig att informationen inte kunde användas för aggregering eller för att fatta några myndighetsövergripande beslut, eller fungera i extern rapportering.... Eftersom resultaten ansågs vara av otillräcklig kvalitet spreds resultatinformation aldrig utanför organisationen.” (Ibid. sid 214).

Tillsammans med andra faktorer bidrog det till att de fyra resultat-initiativen efter hand fasats ut.

I en äldre genomgång beställd av SASDA (Bruce & Finzi, 1994) analyserade man både utvärdering och uppföljning av resultat i svenskt bistånd och konstaterade att:

”Uppföljningssystemens strukturella svagheter bidrar till bristen på effektivitet hos utvärderingsfunktionen. Det verkar inte finnas någon systematisk registrering av institutionella bedömningar av resultatet av varje avslutat projekt...(...)...Det finns med andra ord ingen konsoliderad information om projekts framgång eller misslyckande (till exempel per sektor).” (Ibid. sid 2).

Sidas utvärderingsavdelning (Schill, 1996) gjorde en genomgång av resultatanalyserna i Sidas landstrategier, slutsatserna var att resultatanalysernas källhänvisningar bör förbättras men att ganska många slutsatser baserades på utvärderingar. Man menade att det vid denna tidpunkt på Sida fanns en slags ”...strävan till likformighet i riktning mot en positiv analys av samtliga verksamheter som behandlas i resultatanalysen” (Ibid, sid 23).

1998 gjordes en uppföljande genomgång av resultatanalyserna i Sidas landstrategiarbete baserat på 14 länder (Schill, 1998) som konstaterade att 58 % av resultatbeskrivningarna saknade tydlig källa. Författaren konstaterade att cirka en tredjedel av resultaten hämtades från utvärderingar. Rapporten lyfte en tendens till bristande saklighet och en återkommande motsättning *”mellan resultatanalysernas användbarhet och det faktum att en överdrivet positiv bedömning av biståndets resultat ofta avspeglas i dokumenten”* (Ibid sid 3).

Författaren diskuterade utmaningen i vad som kan ses som ”ett bidrag” till resultat:

”Huruvida påståenden om, till exempel, ’ökad institutionell’ kapacitet eller ’ökad medvetenhet hos befolkningen’ kan betraktas som korrekta beror givetvis på vad som i det aktuella fallet menas med ökad kapacitet och ökad medvetenhet. Utan närmare information om detta är det knappast möjligt att bedöma uppgifternas saklighet. En uppgift om ”ökad institutionell kapacitet” kanske inte innebär mer än att ett kontor utrustats med 10 datorer eller att delar av personalen varit på kurs...”(Ibid. sid 6).

En likartad analys gjordes 2004 (Backström et al. 2004) där Ekonomistyrningsverket (ESV) fick i uppdrag att granska Sidas resultatanalyser för 9 länder och en regional strategi. Slutsatsen var bl.a. att Sidas anställda tenderade att lita på utvärderingar och resultatsammanställningar utan att egentligen bedöma deras kvalitet. Resultatinformationen ansågs inte alltid vara väl underbyggd då källhänvisningarna i de flesta fall inte var tillfredsställande och löpande hänvisningar i form av fotnoter fanns bara i cirka hälften av fallen. Risken för partisk information ansågs stor då analyserna gjordes av projektansvariga eller konsulter som tidigare ofta varit anställda på myndigheten.

När Statskontoret år 2011 utvärderade styrningen av svenskt bistånd konstaterade man kortfattat angående den (då aktuella) s.k. resultatbilagan att: *”...kvaliteten i de uppgifter som redovisas [kan] vara osäker.* (Statskontoret 2011:25).

Riksrevisionen granskar också alla statliga årsredovisningar inom den årliga revisionen.²⁸ I en granskning av Sidas årsredovisning från 2015 skrev revisorerna:

”I flera fall saknades det källor eller underlag till påståenden som Sida gjorde i resultatredovisningen, framför allt i kapitlen 3–5. Sida kunde i merparten av fallen komplettera med sådana underlag under granskningens gång. I något fall tog Sida bort skrivningen i den slutliga versionen av årsredovisningen när inget underlag till påståendet gick att finna. Vid genomgång av källorna fann vi även att det ibland förekommer skrivningar som är gynnsamma för bilden av Sida relativt vad som faktiskt styrks i källorna till påståendet.” (Riksrevisionen, 2015, sid 11).

I ljuset av slutsatserna ovan är OECD DACs Peer Review (2019) avgjort mer positiv i sina slutsatser:

”Sverige har anammat en pionjärsats för resultatbaserad styrning och som fokuserar på att uppnå långsiktiga, hållbara resultat genom lärande och adaptiv programmering”. (Ibid. sid 81).

OECD nämner inte om man menar att rapporterade och använda resultat är rättvisande eller tillförlitliga utan läsaren får anta att en ”pionjärsats” genererar en rättvisande bild av biståndet resultat. Ingen specifik metodologi för att bedöma detta beskrivs dock i rapporten.

Statskontoret och ESV publicerade 2020 en analys av bl.a. Sidas uppföljnings- och resultatarbete (Statskontoret 2020:22). Slutsatsen var att uppföljningen på myndigheten ”*fungerar i huvudsak bra*”, man menade dock att myndigheten bör utveckla resultatuppföljning och utvärdering med hjälp av förändringsteorier. Men det framgår inte heller i denna rapport om eller hur man bedömt tillförlitlighet i rapporteringen eller om man menar att rapporterade resultat är rättvisande och tillförlitliga.

²⁸ Denna gransknings åtta steg beskrivs på Riksrevisionen hemsida. Där framgår inte i detalj hur revisorerna mer specifikt bedömer om rapporterade resultat är rättvisande. [Årlig revision | Riksrevisionen](#)

Föreliggande studie har hittat få genomgångar efter 2011 som tittar systematiskt på kvaliteten i det svenska biståndets resultatrapportering så det finns en möjlighet att kvaliteten förbättrats över tid.

EBA har gjort flera studier om utvärderingsarbetet på Sida och det konstaterade (Burman, 2021) att bedömningarna av måluppfyllelse i Sidas decentraliserade utvärderingar förmodligen inte är tillförlitliga då utvärderarna sällan lyckats visa att det är insatsen som bidragit till eller åstadkommit observerad förändring.

Summering

Givare i biståndet, inklusive svenska Sida, har över tid haft svårigheter att rapportera rättvisande, tillförlitliga och representativa resultat. I Sverige har försök efter försök att utveckla rapporteringen genomförts utan tydlig framgång (jmf. Vähämäki, 2017). Likartade utmaningar har rapporterats under lång tid: svårigheter att aggregera, utmaningar med kausalitet, representativitet, data etc. En tendens till ”positiv rapportering” återkommer liksom en benägenhet att redovisa inputs som resultat, det vill säga att man jämför ett finansiellt bidrag till en verksamhet eller organisation med ett resultat. Det är oklart om denna bild skiljer sig från erfarenheterna inom andra politikområden men likartade mönster har rapporterats från till exempel näringspolitiken i Sverige.

Resultatrapportering anses ofta viktig för ansvarsutkrävande, lärande och transparens i biståndet men i de studier vi funnit har det ofta ansetts osäkert om rapporteringen varit användbar för dessa syften. Om en givare vill bedöma en biståndsinsats resultat på ett rättvisande eller tillförlitligt sätt så är det troligtvis bara gedigna effektutvärderingar som kan åstadkomma detta, och sådana verkar sällan beställas av Sida (se exempelvis Burman, 2021).

Bilaga 4. Tre grundbegrepp

Det finns tre huvudsakliga källor till resultatinformation för biståndets aktörer i Sverige: *utvärderingar* (genomförda av Sida, partners, andra givare eller EBA), *uppföljning* samt *informella eller professionella resultatbedömningar* baserat på exempelvis dialog med verksamheter och projekt.

På engelska talar man om Monitoring and Evaluation (M&E, Uppföljning och utvärdering). Medan en utvärdering ska vara systematisk (ofta i relation till utvärderingsprofessionens – eller vetenskapens metodologiska normer) och resultera i ett värdeomdöme (mot på förhand fastslagna kriterier såsom OECD DACs utvärderingskriterier) så är uppföljning som regel en enklare sammanställning där man mer obearbetat redovisar data inom ett mål- eller verksamhetsområde för att beskriva aktiviteter, prestationer, eller förändringar på någon målvariabel (Faugert och Sandberg, 2012). Uppföljningen kan göras baserat på en enkät eller annan data som sammanställs löpande av exempelvis projektansvariga. Uppföljning ska presenteras sakligt och värderingsfritt.

En tredje sällan diskuterad typ av resultatinformation som förmodligen i hög grad förekommer i offentlig verksamhet är informella resultatbedömningar bestående av till exempel professioners bedömningar av vad en insats åstadkommit. En fördel med denna källa är om professionen nyttjar sin expertis, kompetens och beprövade erfarenhet för att försöka åstadkomma en rimlig och nyanserad bedömning. Risken ligger i svag systematik, bristfälliga underlag, s.k. konfirmeringsbias och genomslag för ovidkommande intressen.

Uppföljning, utvärdering och professionell bedömning används för *rapportering* till en huvudman, styrelse, regeringen eller andra användare. I biståndet följer rapporteringen en ofta lång rapporteringskedja från lokal insats, till olika samordnande organisationer nationellt, i tredje land eller Sverige, till Sida, regering, riksdag och ev. allmänheten. Värt att notera är därför att rapportering ofta är en sekundär källa där resultatuppgifter hämtas från uppföljning, utvärdering eller professionell resultatbedömning.

Ett gängse antagande är att resultatinformation är mer tillförlitlig om den hämtas från en utvärdering än från uppföljning och även mer tillförlitlig om den hämtas från uppföljning än från professionella bedömningar. Den bild som uppföljningsdata eller egna bedömningen ger kan av kausalitets-skäl sällan direkt relateras till det intervention som motiverar

uppföljningen. Särskilt gäller det resultat på mellanliggande, halvlång eller lång sikt (typen outcome och impact). Resultaten av en insats är svåra att direktobservera och data talar sällan för sig själv.

En komplikation handlar om hur resultaten i en rapportering valts ut och om resultaten är representativa för den population redovisningen avses spegla. Redovisar man ett totalurval resultat, ett representativt urval eller ”goda exempel”? Om urvalet resultat är litet, icke-representativt eller mer ”exempel” än representativt så bör mottagaren väga in det vid läsning och användning. Användaren eller beställaren av rapporteringen bör likaledes ha en bild av vad rapporteringen ska användas till: kontroll, lärande, ansvarsutkrävande, beslutstöd, marknadsföring eller för att informera om resultat till allmänheten. Risker är annars att rapporteringen inte passar det syfte som beställaren eller användaren tänkt sig. Detta exempelvis genom att beställaren (exempelvis riksdagen) behöver redovisningen för kontrolländamål medan rapporterande part listar olika icke-representativa ”goda exempel”.

Att rapporteringen i Sidas årsredovisning innehåller fler resultat från uppföljning än från utvärderingar har sannolikt att göra med att bara en liten andel av alla insatser utvärderas ett enskilt år. Sida utvärderar cirka 1–2 % av insatserna varje år (25/2000) medan nästan alla insatser inkommer med någon form av rapportering. Till det kommer partners utvärderingar och uppföljning. Graden av utvärderande skiljer sig mellan sektorer i svenskt bistånd (Burman och Hårsmar, 2015).

Bilaga 5. Intervjuguide

Frågor till ansvariga på Sida för framtagande av årsredovisning

Generella inledande frågor

1. Hur (specifikt) är framtagandet av årsredovisningen organiserat på Sida?
2. Vem eller vilka är ansvariga för arbetet med att ta fram och sammanställa årsredovisningen (på olika nivåer)?
3. Hur många anställda bedömer du är involverade i arbetet?
4. Under vilken del av året pågår arbetet som mest intensivt (och kanske bara till viss del)?

Specifikt om resultatsammanställningen

5. Hur är arbetet med att just sammanställa myndighetens resultat specifikt organiserat?
6. Är det någon särskild del av myndigheten eller särskilda funktioner som framför allt är involverade eller viktiga i detta arbete?
7. Hur bestäms det vilka resultat specifikt som ska tas upp och beskrivas i årsredovisningen (utöver att vissa resultat efterfrågats av regeringen)?
8. Vilken påverkan har enskilda avdelningarna eller exempelvis ambassaderna för vilka resultat som rapporteras?
9. a) I vilken utsträckning eftersträvar myndigheten att resultaten ska vara representativa eller typiska för det område där de uppkommit? (exempelvis om rapporteringen avser en specifik strategi)?
b) Eller ska de rapporterade resultaten mer ses som en slags goda exempel från verksamheten?
10. Brukar ni eftersträva att också ta upp eventuellt svaga eller försenade resultat i årsredovisningen?

11. Ni skriver i årsredovisningen (2022, sid 201) att ”*I samband med upprättandet av årsredovisning har analyser och kvalitetssäkring av utfall utförts, vilket sammanfattas i kommentarer och noter till den finansiella redovisningen i årsredovisningen, samt av redovisningen av verksamhetens resultat*”. Hur arbetar ni mer specifikt med att analysera och kvalitetssäkra redovisningen av verksamhetens resultat i samband med att årsredovisningen tas fram?
12. Finns det någon särskild skriftlig policy eller interna skriftliga riktlinjer som syftar till att säkerställa kvaliteten i rapporteringen av verksamheten resultat för Sidas årsredovisning? (Med kvalitet menar vi här att resultaten ger en rättvisande bild och är tillförlitliga)
13. Om ja ovan, beskriv hur ni arbetar med och tillämpar dessa policyer eller riktlinjer för kvalitetssäkring i praktiken? (*OBS be intervjupersonen skicka över dokumentet om det finns ett skriftligt sådant*)
14. Finns det någon informell eller mer outtalad process eller metod på myndigheten för att säkerställa rättvisande resultatutsagor i årsredovisningen? Hur ser den ut?
15. Vilka specifika krav ställer Sida på källor, noter eller referenser till resultatutsagorna som används i ÅRV? (ni använder ju här begreppet not)
16. Måste källorna ha någon särskild kvalitet eller vara av någon särskild typ?
17. Gör Sida någon form av intern uppföljning eller granskning i efterhand (exempelvis genom interna controllerfunktioner) av de resultatutsagor eller beskrivningar av biståndets resultat som presenteras i årsredovisningen?
18. Finns det något du avslutningsvis skulle vilja lägga för att vi ska få en bra bild av resultatrapporteringen i årsredovisningen som möjligt?

Stort tack för din medverkan!

Bilaga 6. När bidrar en givare till resultat?

En viktig fråga som ligger i fond till diskussionen i denna rapport handlar om när en finansiär eller givare kan säga sig ha *bidragit* till ett resultat av exempelvis en satsning eller organisation som finansierats? En närliggande fråga är också om givarens bidrag (i betydelsen påverkan) på (eller till) resultatet kan väntas öka jämt och kontinuerligt i förhållande till den finansiering man lägger in (exempelvis att 10 % högre total finansiering till en verksamhet ger 10 % högre resultat)?

Litteraturen om utvärdering, uppföljning och kausalitet ger förhållandevis tydliga svar: en givare eller finansiär kan nästan aldrig vara säker på att man bidragit till ett resultat enbart baserat på att man finansierat eller på andelen finansiering. Det vill säga ett bidrag i form av finansiering kan sällan eller aldrig direktöversättas till ett bidrag till resultatet och resultat av biståndsfinansiering kan inte a priori väntas öka eller minska jämt och kontinuerligt i förhållande till finansieringsnivån (White och Manning, 2014, Holzapfel, 2016). Det går inte i en strikt mening att dra någon självklar slutsats om svenska biståndsresultat, i en årsredovisning, baserat på att exempelvis en organisation räddat ett antal liv under en tidsperiod och att Sverige samma period bidragit med viss finansiering eller att man ökat eller minskat sitt stöd. Insatta resurser kan inte direktöversättas till prestationer eller effekter utan bidraget behöver beläggas och motiveras empiriskt.

Skälen till detta är många: förändring i samhällsliga strukturer sker sällan jämnt och kontinuerligt, additionalitet är en belagd utmaning vid offentliga och andra investeringar, organisationer och stater har olika hög absorptionskapacitet, s.k. dödviktseffekter förekommer samtidigt som förändring kan ske transformativt, vid en ”tipping point”, episodiskt eller omvälvande. Tidsfaktorn bidrar till utmaningarna genom att resultat kan uppstå snabbt, på lång sikt, jämt, trögt eller disruptivt (Forss, 2021). Det är som regel många andra saker som påverkar än finansieringsnivåerna och inom biståndet har flertalet insatser, projekt och program ett stort antal finansieringskällor samtidigt. Därmed gäller att ett ”bidrag till resultat” bör beläggas snarare än förutsättas. Tvärtom kan det också i vissa fall vara så att till exempel kostnadseffektiviteten minskar i en initialt effektiv organisation genom ökad finansiering.