

RiR 2024:4

Sveriges internationella bistånd

– uppföljning, utvärdering och rapportering

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2024:4

ISBN 978-91-7086-682-1

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Jill Meyer Millet

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

Beslutad: 2024-03-05
Diarienummer: 2022/1053
RiR 2024:4

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Sveriges internationella bistånd

– uppföljning, utvärdering och rapportering

Riksrevisionen har granskat om regeringens, inklusive Expertgruppen för biståndsanalys, och Sidas uppföljning och utvärdering av Sveriges internationella bistånds resultat är effektivt utformad. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Utrikesdepartementet (UD), Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisor Linnéa Åström Tolf har varit föredragande. Revisor Hanna Mellergård, revisionsledare Anna Petersson Backteg och enhetschef Magdalena Brasch har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Linnéa Åström Tolf

För kännedom

Regeringskansliet; Utrikesdepartementet
Expertgruppen för biståndsanalys, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	15
2 Regeringens och Sidas uppföljning, utvärdering och rapportering av biståndet	21
2.1 Uppföljning och utvärdering av bistånd är utmanande och redovisningen skiljer sig från andra områden	21
2.2 Regeringens styrning av biståndet	27
2.3 Sidas och EBA:s uppdrag och organisering av uppföljning, utvärdering och rapportering av resultat	31
3 Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat	37
3.1 Sida hämtar in mycket information om biståndets resultat	37
3.2 Sida använder information om resultat för att utveckla insatser	45
3.3 Sidas åiterrapportering till regeringen omfattar endast i begränsad utsträckning långsiktiga effekter	48
4 Expertgruppen för biståndsanalys bidrag till regeringens styrning och utveckling av biståndet	51
4.1 EBA tar fram studier av svenskt bistånds resultat	51
4.2 EBA arbetar aktivt för att göra studierna användbara, och studierna har använts till viss del	53
4.3 EBA har i praktiken ett stort mått av oberoende, men otydligheter innebär risker	58
5 Regeringens utformning av biståndet utifrån resultat och åiterrapportering till riksdagen	62
5.1 Regeringen och UD får mycket information om resultat, men det är oklart hur den påverkar utformningen av biståndet	62
5.2 Resultatredovisningen av biståndet är otydlig och ger inte riksdagen ett tillräckligt bra underlag	67
5.3 Regeringens styrning och förhållningssätt i relation till EBA ger EBA ett stort mått av oberoende	72
6 Slutsatser och rekommendationer	75
6.1 Sida samlar mycket information om insatser, och använder den för att utveckla insatser och rapportera om biståndet	75
6.2 Sida behöver bli mer strategiska i inhämtningen av information om de långsiktiga effekterna av biståndet	76
6.3 Oklar betydelse av tidigare resultat i regeringens utformning av biståndet eftersom andra aspekter avgör	77
6.4 EBA arbetar aktivt för att göra studierna användbara, och studierna har använts till viss del	77
6.5 EBA har i praktiken ett stort mått av oberoende, men bör se över sina styrande dokument i vissa delar	78

6.6	Resultatredovisningen till riksdagen behöver förbättras	79
6.7	Styrning, uppföljning, utvärdering och rapportering måste hänga ihop på ett tydligare sätt	80
6.8	Rekommendationer	81
	Referenslista	82
	Bilaga 1. Fallstudier och intervjuer	92

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 2. Historisk översikt över utvärdering och uppföljning av biståndet

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringens och Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat är effektivt utformad. Sveriges internationella bistånd uppgår till 56 miljarder kronor per år och riksdagen har återkommande betonat vikten av att följa upp biståndets resultat. Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringens och Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat i vissa delar är effektivt utformad.

Granskningen visar att Sida och Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), som är en kommitté under regeringen, bidrar med en stor mängd information om biståndets resultat till regeringen. Riksrevisionen konstaterar dock att det utifrån regeringens rapportering till riksdagen är svårt att bedöma biståndets resultat i relation till det övergripande målet för biståndet, och att det är oklart i vilken utsträckning resultaten bidrar till regeringens utformning av biståndet. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att de identifierade bristerna leder till att riksdagen inte får tillräcklig insyn i biståndets resultat. Bristerna leder även till att de resurser som läggs på uppföljning och utvärdering riskerar att användas ineffektivt då informationen om biståndets resultat inte används i tillräcklig utsträckning.

Biståndets styrning, uppföljning, utvärdering och rapportering måste hänga ihop på ett tydligare sätt

Regeringen styr biståndet genom över 60 strategier, med hundratals olika mål, som spänner över många länder, tematiska områden och olika slags verksamheter. Rapporteringen om biståndets resultat är resurskrävande och delvis otydlig. Riksrevisionen konstaterar att riksdagen behöver ändamålsenliga beslutsunderlag och att styrningen av biståndet ska vara verksamhetsanpassad. Sida behöver få bästa möjliga förutsättningar för att fullgöra sitt uppdrag, och inte tyngas av en allt för stor rapporteringsbörda. Riksrevisionen bedömer därför att regeringen behöver göra en översyn av biståndets uppföljning, utvärdering, rapportering och styrning.

Regeringen behöver förbättra redovisningen till riksdagen

Riksrevisionen konstaterar att det är svårt att bedöma resultatet av biståndet mot riksdagens uppsatta mål utifrån regeringens resultatredovisning av biståndet. Riksdagen har länge efterfrågat bättre redovisning, och på senare år särskilt en tydligare koppling mellan resultatanalysen och politikens inriktning. Utformningen av regeringens resultatredovisning till riksdagen är dock dåligt anpassad till ett komplext område som biståndet. Riksrevisionen bedömer därför att regeringen bör utveckla redovisningen av biståndet till riksdagen.

Tidigare resultat har oklar betydelse i regeringens utformning av biståndet eftersom andra aspekter avgör

Regeringens utformning av biståndet genom strategier och anslag utgår till stor del från politiska prioriteringar och andra aspekter. Resultat kan ha betydelse i sådana beslut, men det går inte att följa om så är fallet. Riksrevisionen konstaterar att politiska avvägningar är en ofrånkomlig del av biståndspolitikens utformning. Samtidigt är det viktigt att biståndet utformas utifrån en analys av de resultat som har uppnåtts, i enlighet med riksdagens önskemål. Därför bör regeringen se till att utformningen av biståndet utgår från en sådan analys och att Utrikesdepartementet (UD) har förutsättningar för att bidra till den analysen.

Sida samlar in mycket information om insatser, och använder den för att utveckla och rapportera om biståndet

Sida lägger ner mycket arbete på att följa upp insatser. Uppföljningen ger Sida en stor mängd information om insatserna, inklusive information om insatsernas resultat. Sida använder den informationen till att utforma och löpande justera biståndsinsatser för att de ska nå sina mål och bidra till strategimål. För att nå målen på strateginivå, och för att beslutsfattare ska få tillräckliga underlag, bedömer dock Riksrevisionen att Sida behöver ytterligare information om de långsiktiga effekterna av Sidas bistånd.

Sida behöver bli mer strategiska i inhämtningen av information om långsiktiga effekter av biståndet

Sida samlar inte in information om långsiktiga effekter av Sidas insatser och strategier på ett systematiskt sätt. Riksrevisionen konstaterar att information om de långsiktiga effekterna av Sidas bistånd kan leda till viktiga justeringar av Sidas utformning av biståndet, och dessutom bör vara av intresse för regeringen, riksdagen och allmänheten. Därför behöver Sida hämta in sådan information, men på ett strategiskt sätt, då utvärdering av långsiktiga effekter ofta är resurskrävande.

EBA har i praktiken ett stort mått av oberoende och bidrar med användbar kunskap

Granskningen visar att EBA:s studier bidrar med användbar kunskap som regeringen har använt till viss del, bland annat i regeringens rapportering till riksdagen.

Eftersom EBA är en kommitté under regeringen kan EBA aldrig vara helt oberoende från regeringen. Riksrevisionen bedömer dock att EBA i praktiken har ett stort mått av oberoende i relation till såväl regeringen som till annat som studeras, och därmed uppfyller riksdagens önskemål om en oberoende granskare av biståndet. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att EBA:s styrande dokument i vissa delar är otydliga när det gäller hur beslut ska fattas inom EBA, och inte i tillräcklig utsträckning säkerställer att EBA hanterar eventuella frågor om jäv och opartiskhet på ett korrekt sätt.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer:

Till regeringen

- Gör en översyn av biståndets uppföljning, utvärdering, rapportering och styrning, för att säkerställa att alla delar hänger ihop i en genomtänkt helhet. I det ingår för regeringen att se till att:
 - utveckla nuvarande redovisning av biståndets resultat till riksdagen, och säkerställ att kopplingen mellan en analys av uppnådda resultat och politikens inriktning blir tydligare
 - utformningen av biståndet i högre grad utgår från en analys av de resultat som har uppnåtts
 - regeringens beställning av resultatinformation är koncentrerad till strategiskt viktiga områden så att den totala rapporteringen inte överstiger behovet
 - förtydliga EBA:s och Sidas roller i att hämta in och rapportera om biståndets långsiktiga effekter.

Till Sida

- Inom ramen för det arbete som Sida gör idag rekommenderar Riksrevisionen Sida att:
 - arbeta mer strategiskt och selektivt med utvärdering som verktyg för att hämta in information om långsiktiga effekter av insatser, portföljer, stödområden och strategier
 - säkerställa att det finns förutsättningar för att följa upp och utvärdera långsiktiga effekter inom de insatser, portföljer, stödområden och strategier där Sida eller regeringen bedömer att det är relevant
 - utveckla stödet till Sidas medarbetare när det gäller att bedöma när det är relevant att göra utvärderingar av insatser och strategier, och vad utvärderingarna i så fall ska fokusera på. Det blir särskilt viktigt när det gäller bedömningar av när Sida ska göra utvärderingar av biståndets långsiktiga effekter.

Till EBA

- Se över styrande dokument så att det i alla delar är tydligt hur beslut ska fattas, och för att säkerställa att frågor om jäv och opartiskhet hanteras på ett korrekt sätt.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Biståndets resultat har varit i fokus sedan Sverige började med internationellt utvecklingsamarbete på 1960-talet.¹ Både riksdagen och regeringen är tydliga med att biståndet måste följas upp och utvärderas.² Det övergripande målet för Sveriges internationella bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.³ Det svenska biståndet omfattar ungefär 56 miljarder kronor årligen.⁴

Riksdagen har genom åren återkommande efterfrågat att regeringen ska bli bättre på att rapportera om biståndets resultat och efterfrågat en tydligare koppling mellan mål, insatser, resultat och regeringens anslagsförslag. På senare år har riksdagen särskilt efterfrågat att regeringen ska utveckla kopplingen mellan resultatanalysen och politikens inriktning.⁵ Riksdagen har uppmärksammat att biståndets komplexitet gör det svårt att rapportera om biståndets resultat. Samtidigt har riksdagen fortsatt att begära bättre rapportering, och därigenom ett bättre underlag för sina beslut om framtida anslag.⁶

Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (Sida) är Sveriges biståndsmyndighet och beslutar årligen om drygt 23 miljarder kronor av Sveriges totala biståndsbudget.⁷ Regeringen ställer krav på Sida att tillvarata kunskap från såväl egna som externa uppföljningar och utvärderingar,⁸ och att redovisa resultat och effekter av biståndet som bidrar till att uppfylla det övergripande målet för svenskt bistånd.⁹ Enligt en studie från 2021 brister Sidas utvärderingar i kvalitet,¹⁰ och enligt

¹ Se till exempel Sundström, *Brutet förvaltningskontrakt: Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, 2022; elektronisk bilaga Historisk översikt över utvärdering och uppföljning av biståndet; skr. 2016/17:60, s. 53.

² Se till exempel bet. 2012/13:UU2, s. 45-46, rskr. 2012/13:91; prop. 2020/21:1, s. 57, bet. 2020/21:UU2, s. 15, rskr. 2020/21:125.

³ Prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:127. I denna granskning kommer vi att använda ordet bistånd för Sveriges internationella bistånd om inget annat anges. När vi hänvisar till det övergripande målet för svenskt bistånd syftar vi på det övergripande målet för svenskt bistånd som anges här.

⁴ Se utgiftsområde 7 i prop. 2022/23:1.

⁵ Riksdagen lämnar dessa synpunkter i sin bedömning av regeringens budgetproposition. Se till exempel bet. 2014/15:UU2, rskr. 2014/15:75; bet. 2015/16:UU2, rskr. 2015/16:99; bet. 2016/17:UU2, rskr. 2016/17:95; bet. 2020/21:UU2, rskr. 2020/21:125.

⁶ Se till exempel bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112; bet. 2020/21:UU2, rskr. 2020/21:125.

⁷ Sida, *Sidas årsredovisning 2022, 2023*.

⁸ 2 § andra stycket 7 förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (Sida). Nuvarande lydelse trädde i kraft den 21 april 2022 (SFS 2022:234). Innan dess angavs att Sida skulle tillvarata kunskap från såväl egeninitierade som externa utvärderingar vid genomförande av utvecklingsamarbete (SFS 2015:378).

⁹ Regleringsbrev för Sida 2018–2022: Regeringsbeslut UD2018/20720/PLAN, UD2018/20984/IU; UD2019/18427/RS (delvis), UD2019/18461/IU; UD2020/15429, UD2020/16973, UD2020/17621 (delvis) m.fl.; UD2021/17491, UD2021/17637; UD2023/01585.

¹⁰ Burman, *Målbild och mekanism: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers måluppfyllelse?*, 2021, s. 82-97.

flera granskningar har Sida utmaningar med att tillvarata lärande i organisationen, och att samlat följa upp och beskriva resultat.¹¹

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) är en kommitté inom det statliga utredningsväsendet som inrättades 2013, med uppdrag att kontinuerligt utvärdera och analysera biståndet.¹² Kommittén får totalt 21 miljoner kronor per år för sin verksamhet.¹³ EBA har i uppdrag att bland annat utvärdera biståndets resultat, effektivitet och genomförande, och ska därigenom bidra till regeringens utveckling och styrning av biståndet.¹⁴ Statskontoret gjorde 2018 en översyn av EBA som visade att EBA:s studier behövde bli mer relevanta och användbara.¹⁵

Erfarenheter visar att det finns utmaningar med att aggregera och redovisa resultat av biståndet, trots flera resurskrävande försök på systemnivå.¹⁶ Bland forskare, debattörer och professionella på biståndsområdet finns en långvarig och omfattande debatt om vad som kan och bör utvärderas, och vad som är bra utvärdering.¹⁷ Samtidigt behöver de som beslutar om biståndet kunskap om vad som bidrar till resultat och hållbara förändringar för människor som lever i fattigdom, för att kunna fatta initierade beslut.¹⁸

Brister i uppföljning och utvärdering av det svenska biståndet riskerar att leda till att riksdagen inte får de underlag som riksdagen behöver, och till att myndigheternas resurser inte används effektivt. Sådana brister riskerar också att begränsa regeringens möjligheter att styra biståndet baserat på tidigare resultat, och att begränsa Sidas möjligheter att utforma insatser baserat på tidigare resultat. I förlängningen riskerar det att leda till sämre möjligheter att nå målet för det svenska biståndet.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Detta är vår övergripande revisionsfråga:

- Är regeringens och Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat effektivt utformad?

¹¹ Se till exempel Riksrevisionen, *Vem, hur och varför? – Sidas val av samarbetspartner och biståndsformer*, 2022, s. 58–59; Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, 2020, se till exempel s. 68.

¹² Regeringsbeslut dir. 2016:71.

¹³ Regeringsbeslut UD2021/18069 (delvis), UD2021/18461.

¹⁴ Regeringsbeslut dir. 2016:71.

¹⁵ Statskontoret, *Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys*, 2018.

¹⁶ Sundström, *Brutet förvaltningskontrakt - Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, 2022.

¹⁷ Se till exempel debattserien om användningen av metoden randomiserade kontrollförsök för att utvärdera effekter inom biståndet: Rothstein, "Oetiska forskningsmetoder bakom årets ekonomipris", 2019-11-09; Fredriksson, Persson och Svensson, "Pristagarnas forskning är inte baserad på oetiska metoder", 2019-11-11; Bengtsson, Björkman-Nyqvist, Madestam och Stryjan, "Rothsteins kritik svagt underbyggd och felaktig", 2019-11-11; Rothstein, "Märkligt att priskommittén inte alls ser de etiska problemen", 2019-11-19.

¹⁸ Skr. 2016/17:60.

Med effektivt menar vi att uppföljningen och utvärderingen bidrar med kunskap om resultat som används i verksamheten för att biståndet ska nå det övergripande målet för biståndet. Det innebär att regeringen och Sida hämtar in information om biståndets resultat, använder informationen och rapporterar den vidare för att bidra till att biståndet når sitt övergripande mål. EBA har i uppdrag att utvärdera och analysera biståndet, och är som en kommitté under regeringen en del av regeringens uppföljning och utvärdering av biståndet. Se avsnitt 1.4.4 för definitioner av uppföljning och utvärdering.

Den övergripande revisionsfrågan besvaras genom följande delfrågor:

- Är Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat effektivt utformad?
- Är EBA oberoende, och bidrar EBA med användbar kunskap om biståndets resultat till regeringen?
- Arbetar regeringen med uppföljning och utvärdering av biståndets resultat på ett effektivt sätt?

”Resultat” omfattar i denna granskning både prestationer och direkta och långsiktiga effekter av biståndet. Se avsnitt 1.4.3. för definitioner av olika typer av resultat.

Vi har avgränsat granskningen till Sidas långsiktiga utvecklingssamarbete, det vill säga långsiktigt stöd till länders utveckling. Humanitärt bistånd ingår därmed inte i granskningen. Motivet till avgränsningen är att dessa två olika biståndstyper används i olika syften och kräver olika hänsyn i uppföljning och utvärdering. Granskningen omfattar inte heller regeringens multilaterala strategier för biståndet, som hanteras av Utrikesdepartementet (UD).

Granskningen fokuserar på uppföljningen och utvärderingen av biståndets resultat. Granskningsobjekten genomför även uppföljning och utvärdering som har annat fokus, exempelvis finansiell revision och uppföljning av avvikelser.

Riksrevisionen gör i denna granskning inte någon bedömning av kvaliteten eller tillförlitligheten i de utvärderingar som genomförs av svenskt bistånd.

1.3 Bedömningsgrunder

Regeringsformen anger att varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde.¹⁹ Regeringsformen anger även att regeringen ska inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden.²⁰ Budgetlagen (2011:203) anger förutsättningarna för resultatredovisningen som regeringen ska presentera för riksdagen varje år. Den anger bland annat att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av

¹⁹ 4 kap. 8 § regeringsformen.

²⁰ 7 kap. 2 § regeringsformen.

de resultat som har uppnåtts i verksamheten, i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om.²¹

Riksdagen har återkommande pekat på vikten av att kunna följa effekterna av Sveriges biståndsinsatser, inklusive deras långsiktiga effekter.²² Den har även betonat att biståndets fortsatta utformning i hög grad ska utgå från en analys av de resultat som uppnåtts,²³ och att det ska finnas en koppling mellan en analys av biståndets resultat och politikens inriktning.²⁴

Riksdagen har även angett att det ska finnas en utvärderingsverksamhet inom Sida, och en fristående utvärderingsfunktion med ett stort mått av oberoende.²⁵

Uppföljningen och utvärderingen av biståndet ska fylla flera syften. I denna granskning har vi lagt särskild vikt vid att uppföljningen och utvärderingen ska användas i den vidare utformningen av biståndet, för att bidra till att biståndet når sitt övergripande mål. Regeringens åiterrapportering till riksdagen är i sin tur viktig för att riksdagen ska kunna ta ställning till regeringens förslag, i syfte att styra biståndet mot det övergripande målet.

I följande avsnitt kompletterar och operationaliserar vi våra bedömningsgrunder för granskningens tre delfrågor.

1.3.1 Sida ska hämta in, använda och åiterrapportera biståndets resultat till regeringen

Regeringen ska se till att Sida har den styrning som krävs för att möta de krav som anges i budgetlagen. Regeringsskrivelsen *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd* (hädanefter kallad för Policyramverket), som var styrande under granskningsperioden, anger att biståndet behöver väl fungerande system för uppföljning och utvärdering.²⁶ Regeringen har i sin styrning av Sida omsatt det genom att ställa krav i instruktionen för Sida, i årliga regleringsbrev till Sida och i andra regeringsbeslut. Regeringen anger bland annat att Sida ska tillvarata kunskap

²¹ 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

²² Riksdagen och regeringen blandar olika begrepp för att hänvisa till biståndets resultat, inklusive dess långsiktiga effekter. Vi bedömer att det är i riksdagens intresse att få information om samtliga typer av resultat av biståndet, även om riksdagen inte använder en entydig definition av resultaten. Se avsnitt 1.4.3 för en redogörelse av typer av resultat. Bet. 2012/13:UU2, s. 2, rskr. 2012/13:91.

²³ Bet. 2016/17:UU11, s. 8, rskr. 2016/17:235.

²⁴ Bet. 2016/17:UU11, s. 8, rskr. 2016/17:235; uttalanden i budgetbetänkanden: bet. 2014/15:UU2, rskr. 2014/15:75; bet. 2015/16:UU2, rskr. 2015/16:99; bet. 2016/17:UU2, rskr. 2016/17:95; bet. 2020/21:UU2, rskr. 2020/21:125; bet. 2021/22:UU2, rskr. 2021/22:90.

²⁵ Bet. 2012/13:UU2, s. 45-46, rskr. 2012/13:91; prop. 2002/03:122, s. 82, bet. 2003/04:UU3, s. 180, rskr. 2003/04:112.

²⁶ Skr. 2016/17:60, s. 53. I december 2023 frångick regeringen Policyramverket till förmån för ett nytt strategiskt dokument som beskriver regeringens reformagenda för biståndet (*Bistånd för en ny era – Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt*, beslutad vid regeringssammanträde den 14 december 2023). I granskningen utgår vi däremot från den styrning som var rådande under granskningsperioden och vi bedömer inte att ändringar som föreslås i reformen påverkar denna granskning eller våra slutsatser.

från såväl egna som externa uppföljningar och utvärderingar,²⁷ bistå regeringen med expertstöd och de underlag som är nödvändiga för regeringens utformning av biståndspolitiken,²⁸ och redovisa resultat, inklusive effekter, av biståndet som bidrar till att uppfylla det övergripande målet för svenskt bistånd.²⁹

Utifrån detta använder vi följande operationaliserade bedömningsgrunder:

- Sida ska hämta in information om biståndets resultat från egna och externa uppföljningar och utvärderingar.
- Sida ska använda information om biståndets resultat för att utveckla biståndet mot det övergripande målet för svenskt bistånd. Det inkluderar att Sidans insatser ska bygga på tidigare resultat och bidra till strategimålen.
- Sida ska se till att relevant information om biståndets resultat återrapporteras till regeringen via årsredovisningar och strategirapporter, för att regeringen ska kunna styra och utveckla biståndet och rapportera om biståndets resultat till riksdagen.

1.3.2 EBA ska vara oberoende och se till att EBA:s studier är användbara för regeringen och UD

För EBA utgår vi från riksdagens uttalande att det ska finnas en fristående utvärderingsfunktion av biståndet som har ett stort mått av oberoende, samt regeringsformen som anger att de som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska iaktta saklighet och opartiskhet.³⁰ När det gäller innebörden av kravet på opartiskhet utgår vi också från de principer som uttrycks i förvaltningslagens jävsbestämmelser.³¹ Vi utgår även från regeringens direktiv till EBA som bland annat säger att EBA ska utvärdera och analysera det svenska biståndets resultat och effekter, och bidra med kunskap som underlag för regeringens styrning och utveckling av biståndet. EBA, och personer som anlitas för att genomföra studier, ska också ha en oberoende ställning i relation till det som granskas, och EBA ska självständigt välja vilka studier som ska genomföras.³² I regeringens proposition *Sveriges politik för global utveckling* (PGU), som antagits av riksdagen, anger regeringen att syftet med att en

²⁷ 2 § andra stycket 7 förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Nuvarande lydelse trädde i kraft den 21 april 2022 (SFS 2022:234). Innan dess angavs att Sida skulle tillvarata kunskap från såväl egeninitierade som externa utvärderingar vid genomförande av utvecklingssamarbete (SFS 2015:378).

²⁸ 3 § 1 förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

²⁹ Regeringsbeslut UD2020/15429, UD2020/16973, UD2020/17621 (delvis) m.fl. s.3. Se även regleringsbrev för Sida 2021–2022: Regeringsbeslut UD2021/17491, UD2021/17637; UD2023/01585.

³⁰ 1 kap. 9 § regeringsformen.

³¹ När det gäller innebörden av kravet på opartiskhet har Högsta domstolen uttalat att det är naturligt att söka ledning i de principer som kommer till uttryck i förvaltningslagens bestämmelser om jäv, även om dessa inte är direkt tillämpliga. Se NJA 1995 s. 11. Jfr även JO 2021/22 s. 115. Av 23 § kommittéförordningen (1998:1474) framgår att förvaltningslagen endast är formellt tillämplig hos kommittéer vid handläggning av administrativa ärenden och ärenden om utlämnande av allmänna handlingar.

³² Regeringsbeslut dir. 2016:71.

utvärderingsfunktion är oberoende är att stärka och öka trovärdigheten i utvärderingsarbetet.³³

Utifrån detta använder vi följande operationaliserade bedömningsgrunder:

- EBA ska ta fram studier av svenskt bistånds resultat.
- EBA ska ta fram studier som är användbara för UD och för regeringens styrning och utveckling av biståndet, och för regeringens rapportering till riksdagen.
- EBA ska vara oberoende i relation till det som studeras,³⁴ genom att EBA har styrande dokument och arbetsätt som ser till att:
 - EBA agerar självständigt vid val av vilka studier som ska genomföras, vem som ska genomföra studierna, och vilka studier som har tillräcklig kvalitet för att publiceras
 - EBA iakttar saklighet och opartiskhet vid ovan nämnda beslut
 - den som genomför en studie åt EBA har en oberoende ställning i relation till det som studeras.

Regeringen är EBA:s uppdragsgivare, men regeringens arbete kan också vara föremål för EBA:s studier. Det innebär att EBA:s studier kan omfatta beslut som regeringen har fattat, och bistånd som UD hanterar. Frågan om oberoende i relation till det som studeras har alltså även betydelse i förhållande till regeringen.

1.3.3 Regeringen bör tillvarata kunskap om biståndets resultat och rapportera om biståndets resultat till riksdagen

Regeringen ansvarar för resultatredovisningen till riksdagen.³⁵ Syftet är att riksdagen ska kunna analysera den statliga verksamhetens resultat i förhållande till de mål och anslag som riksdagen har beslutat om. Riksdagen behöver information för att styrningen av staten ska fungera. Vikten av resultatredovisning och på vilket sätt den ska göras preciseras i olika lagar och riktlinjer.³⁶ Se faktarutan nedan för mer information om de riktlinjer som riksdagen och regeringen har tagit fram för detta ändamål.

³³ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

³⁴ EBA:s direktiv anger att EBA ska ha en oberoende ställning i relation till det som den granskar. Vi kommer i denna rapport att använda begreppet "studerar" för att skilja på EBA:s verksamhet och Riksrevisionens granskning.

³⁵ 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

³⁶ Framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333; prop. 2020/21:1, s. 182, bet. 2020/21:FiU1, s. 123.

Vi använder följande operationaliserade bedömningsgrunder:

- Regeringen bör tillvarata kunskap om biståndets resultat i utformningen av nya strategier, i beslut om strategiers totala budget och i den årliga medelstilledningen till de olika strategierna,³⁷ för att utveckla biståndet mot dess övergripande mål.
- Regeringen ska redovisa resultat av biståndet så att riksdagen har ett tillräckligt underlag för att analysera regeringens resultatinformation i förhållande till mål och anslagna medel.
- Regeringens styrning av EBA ska ge EBA ett stort mått av oberoende i relation till det som studeras.

Riksdag och regering har tagit fram olika hjälpmedel för regeringens resultatredovisning till riksdagen

Enligt riktlinjerna som riksdagen har beslutat om måste riksdagen få information om statens resultat för att styrningen av staten ska fungera. Riksdagens arbete inkluderar att bedöma innehållet i budgetpropositionens mål och målformuleringar, och att analysera regeringens resultatinformation i förhållande till av riksdagen beslutade mål och anslagna medel.³⁸

Regeringen har tagit fram riktlinjer för utformningen av resultatredovisningen för att förbättra resultatredovisningen i budgetpropositionen i enlighet med budgetlagen.³⁹ Regeringen preciserar varje år kraven på resultatredovisningen i ett så kallat budgetcirkulär som Finansdepartementet sammanställer och skickar till samtliga departement.

Budgetcirkuläret efterfrågar att resultat av biståndet redovisas genom resultatindikatorer eller bedömningsgrunder, och med hjälp av minst treåriga tidsserier. En bedömningsgrund ska enligt cirkuläret vara kvalitativa uppgifter som belyser tillståndet eller utvecklingen på området, såsom uppföljningar och utredningar.⁴⁰

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Linnéa Åström Tolf (projektledare), Hanna Mellergård och Anna Petersson Backteg. Alicia Ernsth (praktikant) och Arvid Åkerberg (praktikant) har också bidragit i arbetet. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägget och på ett utkast

³⁷ Regeringen beslutar om budget för strategin i samband med beslut om strategi. Därefter tilldelar regeringen årliga anslag till samtliga strategier som Sida hanterar via regleringsbrevet till Sida. I regleringsbrevet fördelar regeringen anslaget på olika anslagsposter som vanligtvis inkluderar mer än en strategi. Se mer i avsnitt 5.1.3.

³⁸ Framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333.

³⁹ Prop. 2020/21:1, s. 182, bet. 2020/21:FiU1, s. 123.

⁴⁰ Finansdepartementet, *Cirkulär Fi 2023:1*, 2023, s. 84.

till granskningsrapporten: Björn Blom, professor i socialt arbete vid Umeå universitet, och Göran Sundström, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Företrädare för Regeringskansliet (UD), Sida och EBA har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

Granskningen har huvudsakligen genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och tre fallstudier av biståndsstrategier. Vi har analyserat materialet i förhållande till våra operationaliserade bedömningsgrunder, utifrån analysmatriser för respektive område. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt. Som en del av vår granskning har vi gjort en egen bedömning av vad som utgör olika typer av resultat, se avsnitt 1.4.3.

Totalt har vi intervjuat 29 personer på Sida vid 30 intervjutillfällen, 20 personer på UD vid 18 intervjutillfällen och 3 personer på EBA vid 4 intervjutillfällen. Vi har även fått in skriftliga enkätsvar från 5 personer på UD. Vi har genomfört semistrukturerade intervjuer och ett fåtal strukturerade intervjuer, och utgick från frågeguider som var anpassade efter intervjupersonernas funktion. Se bilaga 1 för mer information om vårt urval och för en lista på genomförda intervjuer.

1.4.1 Metod per delfråga

Metod delfråga 1

Den första delfrågan avser om Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat är effektivt utformad. För att besvara den frågan har vi utöver fallstudierna tagit del av Sidas interna styrdokument, vägledningar och metodstöd, till exempel Sidas interna föreskrift för insatshantering, instruktioner för Sidas interna insatshanteringssystem och Sidas mallar för strategirapportering. Vi har även granskat valda delar av Sidas årsredovisning för 2021 och 2022, publicerade åren 2022 och 2023, och strategirapporter för de utvalda strategierna under perioden 2018–2022, framtagna åren 2019–2023, för att se hur Sida återskildrar resultat och hur Sida gör sina bedömningar och analyser.

Vi har granskat hur Sida arbetar med att hämta in information om resultat som uppnås inom strategin, hur Sida använder resultat i utformningen av insatser och nya strategier, samt på vilket sätt Sida rapporterar till regeringen om resultat inom strategin.

Vår granskning av valda delar av Sidas årsredovisning för 2021 och 2022 omfattar tre delar av resultatredovisningen per anslagspost (Afrika, Asien och Hållbar utveckling) och en del av resultatredovisningen per tematiskt område (Klimat- och miljömässigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser). De delar som vi har valt relaterar till de biståndsstrategier som vi har valt som fallstudier.

Metod delfråga 2

Den andra delfrågan avser om EBA är oberoende och bidrar med användbar kunskap om biståndets resultat till regeringen. För att besvara den andra delfrågan har vi tagit del av EBA:s styrande dokument, intervjuat EBA:s kanslichef och två experter i EBA:s expertgrupp, och intervjuat och skickat ut skriftliga frågor till strategiskt utvalda medarbetare på UD. Medarbetarna på UD valdes ut för att de har viktiga roller för biståndets utformning.

Metod delfråga 3

Den tredje delfrågan avser om regeringen arbetar med uppföljning och utvärdering av biståndets resultat på ett effektivt sätt. För att besvara den frågan har vi utöver fallstudierna intervjuat chefer och medarbetare på UD. Vi har även genomfört dokumentstudier av regeringens budgetpropositioner inom utgiftsområde 7, Internationellt bistånd. Vi har granskat budgetpropositionerna för åren 2021–2023, publicerade åren 2020–2022.

Vi har behövt justera urvalet av intervjupersoner på UD vid flera tillfällen eftersom intervjupersoner som angavs vara ansvariga för de utpekade områdena inte alltid visade sig vara det i praktiken, se bilaga 1 för mer information om vårt urval av intervjupersoner.

1.4.2 Fallstudier av biståndsstrategier

För att granska om Sidas uppföljning och utvärdering är effektivt utformad samt om regeringen arbetar effektivt med uppföljning och utvärdering har vi genomfört fallstudier av tre biståndsstrategier. Syftet med fallstudierna har varit att fokusera granskningen och göra djupgående studier av ett mindre antal fall, snarare än en mer yttlig undersökning av ett större antal.

Genom fallstudierna har vi studerat flödet av information om resultat inom strategierna från Sidas operativa verksamhet till UD, regeringen och vidare till riksdagen. Vi har också granskat regeringens styrning av Sida och Sidas rutiner och riktlinjer. Varje strategi har föregåtts av tidigare strategier inom i huvudsak samma område. Därför har varje fallstudie i viss mån även inkluderat underlag och information från föregående strategiperioder.

Avsikten med urvalet för fallstudier har varit att välja strategier som vi bedömde kunde fånga olika typer av vanliga utmaningar och framgångsfaktorer i Sidas arbete med att hämta in och använda information om resultat och rapportera om biståndets resultat. Ansatsen har inte varit att urvalet ska vara representativt för Sida som helhet, men att ändå i möjligaste mån fånga typiska exempel på arbetet med uppföljning, utvärdering och resultatrapportering. För att uppnå detta valde vi fallstudier strategiskt utifrån en sammanvägning av ett antal kriterier, se bilaga 1 för mer information om hur vi har gjort vårt urval av fallstudier.

De strategier som vi har valt för våra fallstudier är:

- landstrategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Moçambique 2022–2026
- den regionala strategin för Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Asien och Oceanien 2022–2026
- den tematiska strategin för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom miljö, klimat och biologisk mångfald 2022–2026.⁴¹

I samtliga fallstudier har vi intervjuat handläggare och chefer på Sida. För varje strategi har vi även genomfört en fördjupad granskning av ett urval av de biståndsinsatser som Sida finansierar inom strategin. Urvalet av biståndsinsatser gjordes utifrån principen att verifiera det som framkom i intervjuer, och att verifiera att Sida följer upp biståndet som avsett. Totalt har vi genomfört en djupgående granskning av 13 biståndsinsatser som Sida finansierar, samt ytterligare 4 insatser som utgör en tidigare eller senare fas av samma insats. Se bilaga 1 för en beskrivning av urvalsprocessen för fallstudierna, och urvalskriterierna för biståndsinsatserna. För granskningen av insatser har vi tagit del av insatsdokumentation såsom uppföljningsplaner, reserapporter och Sidas bedömningar av insatsens verksamhet i Sidas sammanfattande resultatuppdatering samt samarbetspartners rapporter och Sidas ställningstagande till dessa.

1.4.3 Vi skiljer på olika typer av resultat

Det finns en viktig art- och gradskillnad mellan olika typer av resultat. Sida skiljer på prestationer (output), effekter på kort och medellång sikt (outcome), och långsiktiga, eller slutgiltiga, effekter (impact).

Definitionen av olika typer av resultat skiljer sig åt mellan olika discipliner. I denna granskning använder vi begreppet *resultat* när vi syftar på samtliga typer av resultat. I de fall det är nödvändigt för att förstå våra iakttagelser och slutsatser lyfter vi fram vilken typ av resultat som vi syftar på utifrån definitionerna nedan.

Vi skiljer mellan följande typer av resultat:⁴²

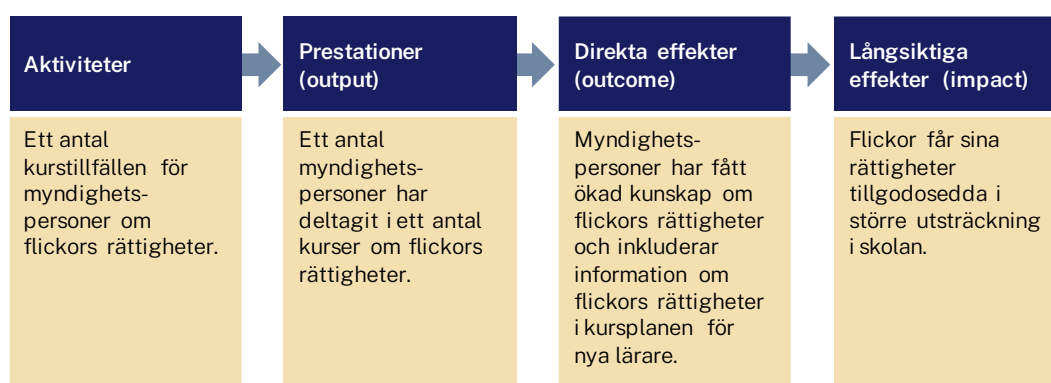
- Prestationer (Sida använder även begreppet *output*) är de direkta produkter, kapitalvaror och tjänster, som en insats genererar.
- Direkta effekter (Sida använder även begreppet *outcome*) är en insats direkta effekter (i motsats till dess indirekta effekter) eller en insats effekter på målgruppen (i motsats till dess effekter utanför denna grupp).

⁴¹ Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Moçambique 2022–2026*, u.å.; Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Asien och Oceanien 2022–2026*, u.å.; Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom miljö, klimat och biologisk mångfald 2022–2026* u.å.

⁴² Se Vedung, *Utvärdering i politik och förvaltning*, 2009, s. 27ii; Sida, *Glossary of Key Terms In Evaluation and Results Based Management*, 2008.

- Långsiktiga eller slutgiltiga effekter (Sida använder även begreppet *impact*) omfattar direkta eller indirekta effekter och avsiktliga eller oavsiktliga effekter. Sida anger inte någon specifik tidsangivelse för vad som ska anses vara en långsiktig effekt. Inom andra områden definieras de långsiktiga effekterna inte alls utifrån en tidsangivelse utan definieras som slutgiltiga effekter av en insats.⁴³ I denna granskning kommer vi att använda begreppet långsiktiga effekter utan att ta hänsyn till en specifik tidsangivelse för när en effekt kan betraktas som långsiktig.

Figur 1 Exempel på en resultatkedja på insatsnivå



I vår genomgång av Sidas resultat i årsredovisningar, strategirapporter och insatsdokument har vi utifrån definitionerna ovan gjort en egen bedömning av vilken typ av resultat Sida redovisar. I intervjuer med Sida har vi använt oss av Sidas terminologi, på antingen svenska eller engelska.

1.4.4 Definitioner av uppföljning och utvärdering

I denna granskning kommer vi i huvudsak att tala om *uppföljning* och *utvärdering*. Såväl inom biståndsvärlden som inom offentlig förvaltning i stort finns många begrepp för olika delar av arbetet med att ta reda på hur det går med insatser och vad insatser resulterar i.

Vår definition av uppföljning

Med utgångspunkt i litteratur och Sidas definitioner definierar vi i denna granskning *uppföljning* som aktiviteter som görs löpande, där data samlas in för att följa hur något utvecklas i olika avseenden.⁴⁴

Uppföljningar kan se väldigt olika ut. I Sidas genomförande av biståndet är uppföljning en del av handläggningen av varje insats. Sida anger att uppföljningen på insatsnivå har två syften: att se vilka resultat som har uppnåtts i förhållande till målen för insatsen, och att blicka framåt för att se om insatsen är på rätt spår eller behöver justeras.⁴⁵

⁴³ Se till exempel Vedung, *Utvärdering i politik och förvaltning*, 2009, s. 27ii.

⁴⁴ Se till exempel Vedung, *Utvärdering i politik och förvaltning*, 2009, s. 35ii.

⁴⁵ Sida, "Genomförande och uppföljning", hämtad 2023-12-04.

På strateginivå är det insatsernas bidrag till strategimålen som följs upp, och uppföljningen sker genom att Sida sammanställer insatsernas resultat i förhållande till strategimålen.⁴⁶

Vi utgår från Sidas och EBA:s definitioner av utvärdering

I denna granskning utgår vi från myndigheternas egen terminologi gällande utvärderingar.

Sida definierar utvärdering som den systematiska och objektiva bedömningen av ett pågående eller avslutat projekt, program eller policyinsats.⁴⁷ Sida skiljer på partnerledda, centrala och decentraliserade utvärderingar (se avsnitt 2.3.1). Sidas utvärderingar använder OECD-DAC:s utvärderingskriterier, och kan därmed förutom resultat även fokusera på till exempel insatsers relevans gentemot partnerlandets egna målsättningar och på insatsens kompatibilitet med andra insatser i samma område.⁴⁸

EBA definierar utvärdering som “a systematic inquiry into the worth or merit of an object”. Med ”worth or merit” menas att det ska finnas ett värdeomdöme. Med ”systematic” menas att värdeomdömet ska bygga på en öppet redovisad undersökning på vetenskaplig grund.⁴⁹

⁴⁶ Sida, *Strategiplansmall*, 2023; Sida, *Anvisning för strategiplan*, 2021.

⁴⁷ Sida, ”Utvärdering av svenskt utvecklingssamarbete”, hämtad 2024-02-14.

⁴⁸ Sida, *Sida's Evaluation Handbook – Guidelines and Manual for Conducting Evaluations at Sida*, 2020.

⁴⁹ EBA:s definition av utvärdering kommer ursprungligen från den amerikanska utvärderingsföreningen, AEA. EBA, *Verksamhetsstrategi*, 2019.

2 Regeringens och Sidas uppföljning, utvärdering och rapportering av biståndet

I detta kapitel ger vi en bakgrund till regeringens och Sidas uppföljning, utvärdering och redovisning av biståndets resultat. Den första delen av kapitlet ger en beskrivning av utmaningar med att följa upp, utvärdera och rapportera resultat av biståndet. Vi beskriver även riksdagens uttalanden om resultatredovisningen, på vilket sätt regeringens resultatredovisning om biståndet skiljer sig från den om andra utgiftsområden, och hur resultatredovisningen har justerats under tidigare år. Den andra delen av kapitlet beskriver regeringens styrning och Sidas och EBA:s uppdrag och organisering när det gäller uppföljning, utvärdering och rapportering av biståndets resultat.

2.1 Uppföljning och utvärdering av bistånd är utmanande och redovisningen skiljer sig från andra områden

Riksdagen, och flera av de aktörer som granskat biståndet, har uppmärksammat utmaningar med att följa upp, utvärdera och rapportera om biståndets resultat. Regeringen har justerat och provat olika former för rapporteringen till riksdagen för att möta riksdagens önskemål. Samtidigt har riksdagen fortsatt att efterfråga en förbättrad redovisning av biståndets resultat, och däribland en tydligare koppling mellan en analys av biståndets resultat och regeringens politiska inriktning.

2.1.1 Det är utmanande men möjligt att utvärdera biståndsinsatser och fastslå effekter

Flera av de aktörer som granskat biståndet har uppmärksammat utmaningarna med att följa upp och utvärdera biståndets resultat.⁵⁰ Riksdagen har även bekräftat att det är utmanande att mäta och redovisa resultat av biståndet.⁵¹ Det internationella biståndet är ett komplext politikområde som rör många områden: från grundläggande hälsovård, infrastruktur och sanitet till frågor om att minska fattigdom och stärka institutioner, civilsamhälle och demokratiska processer. Biståndet genomförs i skilda sammanhang, ofta över lång tid och i samarbete med olika aktörer.⁵² Därtill har Sverige åtagit sig att följa principer om lokalt ägarskap i enlighet med internationella avtal, vilket betyder att svenskt bistånd även behöver förhålla sig till andra länders mål och prioriteringar i genomförandet.⁵³ Jämfört med annan statlig verksamhet är biståndsfinansiären dessutom långt ifrån de slutliga användarna eller mottagarna av en insats, vilket försvårar insyn och återkoppling från

⁵⁰ Se till exempel Statskontoret, *Utvärdering av svenskt bistånd – En översyn av biståndsverksamheten (2012:17)*, 2012.

⁵¹ Se till exempel bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

⁵² Det svenska biståndet styrs bland annat av drygt 60 olika biståndsstrategier som var för sig reglerar biståndet till ett land, till en region, till ett tematiskt område eller till en internationell organisation.

⁵³ Se till exempel den internationella agendan för biståndseffektivitet: OECD/DAC, *The Paris declaration on aid effectiveness and the Accra Agenda for Action 2005/2008*, 2008.

både finansiärens och mottagarens sida. Biståndsinsatser inkluderar även ofta komplexa element, vilket innebär att de behöver se delvis olika ut i olika sammanhang, och att de behöver justeras och ändras i relation till ändrade behov och möjligheter, samt lärdomar om vad som fungerar och inte.⁵⁴ Det internationella biståndets komplexitet påverkar förutsättningarna för att utvärdera biståndsinsatser.⁵⁵

Forskare inom utvärdering menar att det är en stor utmaning att med säkerhet fastslå effekterna av en viss insats, särskilt i ett komplext sammanhang med flera olika påverkande faktorer.⁵⁶ Det är svårt att påvisa kausala samband, det vill säga att det är just en specifik insats som har lett till vissa specifika effekter.⁵⁷ Det är även utmanade att ta reda på vad det svenska biståndet specifikt har lett till då det ofta är flera olika givare som samfinansierar biståndsinsatser, och det ofta är flera insatser med liknande målsättningar som pågår parallellt. Det finns dock flera metoder och designers som kan användas för att utvärdera en insats effekter. Det kan till exempel vara metoder som använder sig av någon typ av kontrollgrupp, eller metoder som utgår från exempelvis en förändringsteori.⁵⁸

2.1.2 Resultatredovisningen för biståndet skiljer sig från andra politikområden

Statens budget är indelad i olika utgiftsområden, och regeringen lämnar en resultatredovisning för varje utgiftsområde i den årliga budgetpropositionen till riksdagen. I resultatredovisningen ska regeringen redogöra för hur respektive utgiftsområde uppfyller de mål som riksdagen har beslutat om. Riksdagen fattar sedan beslut om budgetpropositionen i sin helhet. Regeringens resultatredovisning till riksdagen bygger ofta på den resultatredovisning som myndigheter gör i sin årsredovisning till regeringen.

Regeringen ska anpassa resultatredovisningen till det aktuella utgiftsområdet,⁵⁹ och regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 7, Internationellt bistånd, ser annorlunda ut jämfört med andra utgiftsområden. Till skillnad från andra utgiftsområden, som i regel omfattar ett samhällsområde, omfattar biståndet många fler områden. Som jämförande exempel kan tas utgiftsområde 20 i regeringens budgetproposition, Allmän miljö- och naturvård. Inom Allmän miljö- och naturvård är ett mål ”frisk luft”, medan ett annat är ”grundvatten av god kvalitet”. Biståndet

⁵⁴ Forss, Marra och Schwartz, *Evaluating the complex: Attribution, Contribution and Beyond*, 2011.

⁵⁵ Statskontoret, *Utvärdering av svenskt bistånd – En översyn av biståndsverksamheten (2012:17)*, 2012; Forss, Marra och Schwartz, *Evaluating the complex: Attribution, Contribution and Beyond*, 2011.

⁵⁶ Vedung, *Utvärdering i politik och förvaltning*, 2009.

⁵⁷ Vedung, *Utvärdering i politik och förvaltning*, 2009.

⁵⁸ Vedung, *Utvärdering i politik och förvaltning*, 2009; Burman, *Målbild och mekanism: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers måluppfyllelse?*, 2021; Rogers, ”Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions”, 2008; Sandahl och Petersson, *Kausalitet: i filosofi, politik och utvärdering*, 2016.

⁵⁹ 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

omfattar å andra sidan mål rörande både god miljö- och naturvård, och samtidigt demokrati och ekonomisk utveckling, med mera.

Inom andra utgiftsområden är det vanligt att redovisa resultat med hjälp av kvantitativa resultatindikatorer, till exempel genom att koppla olika kvantitativa mått till ett mål och med hjälp av dem bedöma måluppfyllelsen. För utgiftsområde 7 har regeringen i stället valt att redovisa resultaten gentemot det övergripande målet för biståndet utifrån nio tematiska områden.⁶⁰ De tematiska områdena är baserade på Policyramverkets indelning i åtta olika områden, samt området ”räddande av liv, lindrad nöd och upprätthållen mänsklig värdighet” som avser det humanitära biståndet.⁶¹

Regeringens centrala bedömningsgrunder (tematisk indelning) för utgiftsområde 7, Internationellt bistånd⁶²

- demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer,
- jämställdhet och kvinnors och flickors fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna,
- miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser,
- fredliga och inkluderande samhällen,
- inkluderande ekonomisk utveckling,
- migration och utveckling,
- jämlik hälsa,
- likvärdig och inkluderande utbildning samt forskning av relevans för fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling,
- räddande av liv, lindrad nöd och upprätthållen mänsklig värdighet.

Dessa nio områden utgör regeringens så kallade bedömningsgrunder för resultatredovisningen. För varje bedömningsgrund redovisas exempel på resultat som är indelade i olika avsnitt som bygger på regeringens strategier för biståndet. Exempel på avsnitt är ”demokratiska styrelseskick”, ”rättsstatens principer och väl fungerande förvaltning”, ”kvinnors och flickors representation och inflytande”, och ”motståndskraft och anpassningsförmåga mot klimatförändringar, miljöpåverkan och naturkatastrofer samt minskade utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar”.⁶³

Vi har nedan valt att jämföra redovisningen för utgiftsområde 7 med utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård. Miljöområdet präglas, liksom biståndet, av komplexitet i form av många mål som påverkas av externa faktorer och andra aktörers agerande.

⁶⁰ Se utgiftsområde 7 i prop. 2017/18:1; prop. 2018/19:1; prop. 2019/20:1; prop. 2020/21:1; prop. 2021/22:1; prop. 2022/23:1.

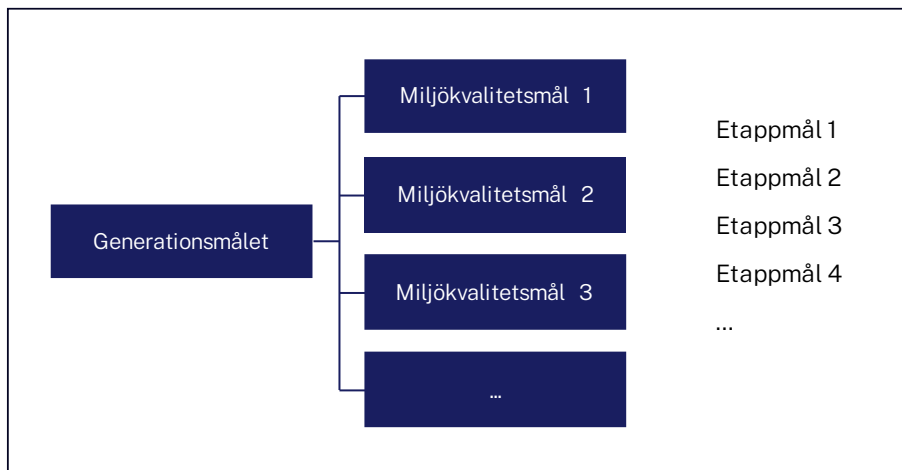
⁶¹ Skr. 2016/17:60.

⁶² Se utgiftsområde 7 i prop. 2021/22:1; prop. 2022/23:1.

⁶³ Se exempelvis utgiftsområde 7 i prop. 2022/23:1.

Utgiftsområde 20 styrs, liksom biståndet, av ett övergripande mål. Under det övergripande målet finns 16 miljö kvalitetsmål och 19 etappmål. Etappmålen ligger vid sidan av övriga mål och ska bidra till att samtliga mål nås.⁶⁴ Samtliga mål namnges, och samtliga 16 miljö kvalitetsmål följs av en beskrivning av målet. Målhierarkin inom området är illustrerad i figuren nedan.

Figur 2 Målhierarki inom utgiftsområde 20



Det övergripande målet är det så kallade generationsmålet som anger den långsiktiga inriktningen för arbetet med miljön. Till skillnad från resultatredovisningen för biståndet utgår resultatredovisningen inom utgiftsområde 20 från resultatindikatorer eller andra preciserade bedömningsgrunder. Till exempel anges för miljö kvalitetsmålet ”frisk luft” att ”luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas”.⁶⁵ Miljö kvalitetsmålet redovisas med hjälp av flera bedömningsgrunder med mätbara värden, till exempel hur många mikrogram av gaserna bensen eller kväveoxid per kubikmeter luft som inte får överskridas om målet om frisk luft ska nås.

2.1.3 Regeringen har provat olika former för resultatredovisningen för biståndet och gjort justeringar utifrån riksdagens önskemål

Regeringen har genom åren provat flera olika former för resultatredovisning för biståndet till riksdagen. Den redovisning som regeringen har använt under senare år har återkommande fått kritik från utrikesutskottet. Utrikesutskottet har lyft fram att redovisningen inte ger utskottet det som utskottet behöver för sitt arbete. Regeringen har hanterat flera av de önskemål som utskottet framfört, men riksdagen har fortsatt att upprepa sina önskemål om att se en tydligare koppling mellan resultatanalysen och politikens inriktning.

⁶⁴ Se utgiftsområde 20 i prop. 2022/23:1.

⁶⁵ Se utgiftsområde 20 i prop. 2022/23:1, s. 27ii.

Regeringen har provat olika former för resultatredovisningen för biståndet till riksdagen

Regeringens resultatredovisning till riksdagen gällande utgiftsområde 7, Internationellt bistånd, har under hela 2000-talet utgått ifrån bedömningsgrunder som är uttryckta som olika tematiska områden.⁶⁶ I budgetpropositionen för 2018 delades resultatredovisningen in i de nio olika tematiska områden som fram till idag har utgjort utgångspunkt för regeringens åiterrapportering till riksdagen.⁶⁷

Genom åren har resultat ibland också presenterats utifrån geografiska kontexter. I 2006 års budgetproposition presenterades exempelvis en del av resultaten även utifrån en geografisk indelning,⁶⁸ medan budgetpropositionen för 2022 bara innehåller exempel från insatser i olika länder som en del av den tematiska redovisningen.⁶⁹

Under perioden 2010–2013 gjordes en större förändring i regeringens redovisning av biståndet. Då rapporterade regeringen om biståndets resultat till riksdagen framför allt via särskilda tematiska skrivelser, i stället för i budgetpropositionen.⁷⁰

Utrikesutskottet uttryckte i flera betänkanden att det såg positivt på regeringens resultatskrivelser som en del i att förbättra resultatredovisningen till riksdagen.⁷¹ För 2014 års budgetproposition återgick dock regeringen till att enbart redovisa biståndets resultat via budgetpropositionen. Regeringens avsikt var att tydliggöra kopplingen till regeringens föreslagna budget på samma sätt som för övriga utgiftsområden, och att harmonisera resultatredovisningen för biståndet med andra utgiftsområden.⁷²

Regeringen angav samtidigt att den skulle överväga att vid behov göra fördjupade resultatredovisningar till riksdagen i särskilda skrivelser, som komplement till resultatredovisningen i budgetpropositionen,⁷³ vilket välkomnades av utskottet.⁷⁴

Sedan 2018 har regeringen vartannat år återigen gjort fördjupade resultatredovisningar till riksdagen i form av skrivelser om det svenska stödet till multilaterala organisationer, som komplement till den ordinarie resultatredovisningen till riksdagen i budgetpropositionen för utgiftsområde 7.⁷⁵

⁶⁶ Budgetpropositioner för utgiftsområde 7 för 2000–2022.

⁶⁷ Se utgiftsområde 7 i prop. 2017/18:1. Regeringen beslutade i december 2023 om en ny inriktning för biståndet, *Bistånd för en ny era – Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt*, vilken ersätter Policyramverket som utgångspunkt för biståndet.

⁶⁸ Se utgiftsområde 7 i prop. 2005/06:1.

⁶⁹ Se utgiftsområde 7 i prop. 2021/22:1.

⁷⁰ Se utgiftsområde 7 i prop. 2009/10:1; prop. 2010/11:1; prop. 2011/12:1; prop. 2012/13:1; skr. 2008/09:189; skr. 2009/10:214; skr. 2010/11:167; skr. 2011/12:164.

⁷¹ Bet. 2009/10:UU2; bet. 2010/11:UU2; bet. 2011/12:UU2.

⁷² Se utgiftsområde 7 i prop. 2013/14:1.

⁷³ Se utgiftsområde 7 i prop. 2013/14:1.

⁷⁴ Bet. 2013/14:UU2.

⁷⁵ Skr. 2017/18:188; skr. 2019/20:91; skr. 2021/22:236.

Regeringen gjorde fram till 2021 mindre justeringar i budgetpropositionen utifrån riksdagens önskemål

Riksdagen har genom åren återkommande efterfrågat att regeringen ska bli bättre på att rapportera om biståndets resultat, och utveckla kopplingen mellan mål, insatser, resultat, regeringens anslagsförslag och politikens inriktning. Utrikesutskottet har gett uttryck för sin kritik av resultatredovisningen i betänkanden på budgetpropositionen men har över tid gett delvis olika återkoppling till regeringen. Fram till budgetpropositionen för 2021 utvecklade regeringen redovisningen och hanterade de önskemål som riksdagen framfört i budgetdialogen sedan 2014.⁷⁶ I faktarutan nedan presenterar vi några av utrikesutskottets önskemål avseende budgetpropositionen inom utgiftsområde 7 mellan 2014 och 2022.

Utrikesutskottets önskemål avseende budgetpropositionen inom utgiftsområde 7, Internationellt bistånd.

- 2014–2016: "[...] det måste vara möjligt att följa kopplingen mellan mål, insatser, resultat och regeringens anslagsförslag."⁷⁷
- 2017: "[...] de resultatindikatorer som används bör spegla utvecklingen av resultat, inte omvärldsförändringar eller insatser. [...] Utskottet är positivt till de förändringar som genomförts och det förbättringsarbete som pågår men konstaterar samtidigt att det finns delar av resultatredovisningen som behöver utvecklas ytterligare för att öka transparensen i framställningen i syfte att tydliggöra kopplingen mellan mål, resultat, indikatorer och anslag."⁷⁸
- 2018: "Utskottet vill därutöver påminna om sina tidigare uttalanden om vikten av att förbättra resultatredovisningen, bl.a. genom en problematisering av eventuella målkonflikter."⁷⁹
- 2019: "Sammanfattningsvis anser utskottet att regeringens resultatredovisning har förbättrats, men att utrymme finns för fortsatt utvecklingsarbete."⁸⁰
- 2020–2021: "Utskottet inser att möjligheten att tydliggöra kopplingen mellan mål, gjorda insatser, uppnådda resultat och regeringens anslagsförslag är begränsad med tanke på insatsernas natur och med tanke på långsiktigheten i insatserna och på omvärldsförhållanden som påverkar effekter av insatser, ofta i svåra förhållanden. Regeringen bör dock fortsätta arbetet med att utveckla kopplingen mellan resultatanalysen och politikens inriktning."⁸¹

⁷⁶ Prop. 2014/15:1, bet. 2014/15:UU2; prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:UU2, rskr. 2015/16:99; prop. 2016/17:1, bet. 2016/17:UU2, rskr. 2016/17:95; prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:UU2, rskr. 2017/18:95; prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:UU2, rskr. 2018/19:85; prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:UU2, rskr. 2019/20:104; prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:UU2, rskr. 2020/21:125; prop. 2021/22:1, bet. 2021/22:UU2, rskr. 2021/22:90; prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:UU2, rskr. 2022/23:94.

⁷⁷ Bet. 2014/15:UU2, s. 14. Se även bet. 2015/16:UU2 och bet. 2016/17:UU2.

⁷⁸ Bet. 2017/18:UU2, s. 13.

⁷⁹ Bet. 2018/19:UU2, s. 9.

⁸⁰ Bet. 2019/20:UU2, s. 10.

⁸¹ Bet. 2020/21:UU2, s. 9. Se även bet. 2021/22:UU2.

Utrikesutskottet har noterat flera förbättringar i budgetpropositionen med anledning av riksdagens önskemål. Bland annat att regeringen har utvecklat rapporteringen så att det finansiella utfallet, liksom utfallet för ett antal indikatorer, redovisas under respektive tematiska område,⁸² och att regeringen utvecklat redovisningen av resultat i relation till biståndsstrategierna.⁸³ Regeringen har även börjat presentera resultaten för en serie av år så att utvecklingen ska gå att följa,⁸⁴ och utvecklat resultatredovisningen genom att inkludera en diskussion om hanteringen av målkonflikter inom utvecklingssamarbetet.⁸⁵ Dessutom har regeringen tagit fram uppdaterade riktlinjer för styrningen genom strategier för att underlätta resultatuppföljning och förbättra rutinerna för dialog och erfarenhetsutbyte inom ramen för strategiarbetet.⁸⁶

Även konstitutionsutskottet har konstaterat att regeringen har förbättrat resultatredovisningen utifrån utrikesutskottets önskemål. Konstitutionsutskottet granskade regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen för 2017 avseende utgiftsområde 7, Internationellt bistånd, för att se om redovisningen levde upp till de krav som kan ställas utifrån lagstiftning och riksdagens riktlinjer för regeringens resultatredovisning. Konstitutionsutskottet konstaterade att det inte hade något att anföra mot regeringens agerande utifrån den dialog som funnits mellan regeringen och riksdagen, i regeringens budgetpropositioner och riksdagsutskottets budgetbetänkanden. I sitt ställningstagande lyfte konstitutionsutskottet bland annat fram de förändringar som regeringen hade gjort i resultatredovisningen som en följd av riksdagens önskemål.⁸⁷

Åren 2020–2021 har dock riksdagen i budgetbetänkanden upprepat att de vill se en förbättrad koppling mellan resultatanalysen och politikens inriktning, se faktarutan ovan.⁸⁸

2.2 Regeringens styrning av biståndet

2.2.1 Regeringens styrning av biståndet genom strategier

Sveriges bistånd styrs i hög grad av regeringsbeslutade strategier, utöver regeringens instruktioner och regleringsbrev till genomförande myndigheter. Strategierna är antingen geografiska eller tematiska och de styr vilka länder, regioner och tematiska frågor som myndigheterna ska arbeta med.⁸⁹ Sida har uppdraget att genomföra den

⁸² Bet. 2017/18:UU2.

⁸³ Bet. 2018/19:UU2.

⁸⁴ Bet. 2018/19:UU2.

⁸⁵ Bet. 2019/20:UU2.

⁸⁶ Bet. 2017/18:UU2.

⁸⁷ Bet. 2016/17:KU20.

⁸⁸ Prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:UU2, rskr. 2020/21:125; prop. 2021/22:1, bet. 2021/22:UU2, rskr. 2021/22:90; prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:UU2, rskr. 2022/23:94.

⁸⁹ Även andra myndigheter än Sida kan ansvara för hela, eller delar av, genomförandet av de geografiska och tematiska strategier som regeringen beslutat om. Regeringen använder också organisationspecifika strategier som styr Sveriges samarbete med de multilaterala organisationerna. Merparten av de strategierna har UD ett huvudmannaskap för. Se bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 1–2.

största delen av Sveriges bistånd, och ansvarade vid utgången av 2022 för genomförandet av 45 strategier.⁹⁰

I strategierna anger regeringen de mål som ska uppnås, det vill säga *vad* som ska uppnås inom en viss strategi. *Hur* målen ska uppnås ska den myndighet eller de myndigheter som får i uppdrag att genomföra strategin ansvara för.⁹¹ Strategierna är därmed en central del av regeringens styrning av biståndet, samtidigt som de ansvariga myndigheterna har det huvudsakliga ansvaret för att genomföra dem. Strategierna gäller i normalfallet i fem år och har en total budget som är angiven för hela strategiperioden. Strategierna fastställs med regeringsbeslut men tas fram och följs upp av regeringen, UD och Sida tillsammans. Hur detta ska göras anger regeringen i *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*.⁹²

Regeringens strategier är normalt uppdelade i stödområden och strategimål.⁹³ Typiskt sett innehåller en strategi tre så kallade stödområden och cirka åtta strategimål. Stödområdena är angivna som rubriker och följer olika teman, till exempel "mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatens principer och jämställdhet" eller "miljö, klimat, förnybar energi samt hållbar inkluderande ekonomisk utveckling och försörjning". Målen beskriver det önskvärda framtida tillstånd som samarbetet ska bidra till.⁹⁴

Enligt riktlinjerna för strategier ska analyser från innevarande strategiperiod utgöra grund för arbetet med att ta fram en ny strategi. Strategiprocessen startar i normalfallet med att regeringen fattar beslut om anvisningar för en ny strategi utifrån den uppföljning, inklusive strategirapportering, som genomförts inom ramen för en pågående strategi. Anvisningarna delas med ansvarig myndighet som utifrån det tar fram ett så kallat "underlag till strategi". Underlaget delas med UD, som i sin tur utarbetar en ny strategi som regeringen beslutar om.⁹⁵ Det här är det förfarandet som gällde för två av våra tre fallstudier: strategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Moçambique 2022–2026 och strategin för Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Asien och Oceanien 2022–2026.⁹⁶

⁹⁰ Sida, "Så styrs Sida", hämtad 2023-09-19; Sida, *Sidas årsredovisning 2022, 2023*, s. 10.

⁹¹ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 1.

⁹² Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU.

⁹³ Vissa strategier har inte stödområden, exempelvis Utrikesdepartementet, *Sveriges globala utvecklingssamarbete inom miljö, klimat och biologisk mångfald 2022–2026*, u.å.

⁹⁴ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU; Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Zambia 2018–2022*, u.å.

⁹⁵ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU.

⁹⁶ De regeringsbeslutade riktlinjerna för strategier ger möjlighet att vid behov göra avsteg från den beslutade strategiprocessen, och under 2021 fick UD möjlighet att tillämpa ett förenklat förfarande för arbetet med att ta fram en ny strategi. Det innebar att regeringen inte fattade beslut om anvisningar för en ny strategi, utan att UD i stället bad Sida om en komplettering av den fördjupade strategirapporten som Sida hade skickat in näst sista året i strategiperioden. UD använde sedan den samlade uppföljningen, inklusive kompletteringen, för att utarbeta en ny strategi för regeringen att fatta beslut om. Det här förfarandet gällde bland annat för strategin för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom miljö, klimat och biologisk mångfald 2022–2026, som utgör en av våra tre fallstudier. Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-05. Se även mejl från företrädare för UD, 2024-01-17.

2.2.2 Regeringens styrning av Sidas uppföljning, utvärdering och åiterrapportering

Regeringen har uttryckt sina avsikter med uppföljningen och utvärderingen av biståndet i Policyramverket som var styrande under granskningsperioden,⁹⁷ och likaså i reformagendan för svenskt bistånd, som gäller från december 2023.⁹⁸

I Policyramverket angav regeringen att information om utvecklingssamarbetets effekter är viktigt för lärande och ansvarsutkrävande, vilket förutsätter väl fungerande system för uppföljning och utvärdering. I Policyramverket angav regeringen även att utvärderingar måste analyseras och användas effektivt för att få önskad effekt på policybildning.

Regeringen ersatte i december 2023 Policyramverket med ovan nämnda reformagenda för biståndet.⁹⁹ Reformagendan slår fast att tydlig redovisning av resultat är viktigt för att uppnå långsiktighet, transparens och effektivitet i biståndet. Reformagendan föreslår inga konkreta förändringar av uppföljningen, utvärderingen eller åiterrapporteringen. Den innehåller dock ett antal inriktningar för uppföljningen och ett antal avsikter som på sikt kan leda till förändringar för uppföljningen och åiterrapporteringen av biståndet. Reformagendan anger till exempel att Sida ska utveckla kvalitativa och kvantitativa resultatindikatorer för biståndsverksamheten, och att styrningen ska se till att resultaten ska kunna redovisas mot tydliga och mätbara mål.¹⁰⁰

Regeringen styr Sida bland annat genom Sidas myndighetsinstruktion och årliga regleringsbrev, där regeringen kräver att Sida ska redovisa resultat av verksamheten som bidrar till att uppfylla det övergripande målet för svenskt bistånd. Regeringen anger årligen i regleringsbreven vad, och inom vilka områden, Sida ska redovisa under året.¹⁰¹

Det finns ingen direkt styrning av hur Sida ska arbeta med uppföljning, men riktlinjerna för strategier anger flera utgångspunkter som uppföljningen av biståndet ska ta hänsyn till. Till exempel ska uppföljningen ge tillförlitlig och användbar information om resultat på både kortare och längre sikt, och svara på om verksamheten har gjort skillnad, och i så fall hur och för vem.¹⁰² Varje strategi har olika mål för vad som ska uppnås inom ramen för just den specifika strategin. Det innebär att olika strategier ger Sida olika förutsättningar för uppföljning, utvärdering

⁹⁷ Skr. 2016/17:60.

⁹⁸ *Bistånd för en ny era – Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt*, beslutad vid regeringssammanträde den 14 december 2023.

⁹⁹ *Bistånd för en ny era – Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt*, beslutad vid regeringssammanträde den 14 december 2023.

¹⁰⁰ Reformagendan anger däremot flera olika förändringar i styrning som kan bidra till bättre uppföljning, till exempel att utveckla strategiska styrningen, och ge Sida och Folke Bernadotteakademin (FBA) i uppdrag att utveckla resultatindikatorer för biståndet. *Bistånd för en ny era – Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt*, beslutad vid regeringssammanträde den 14 december 2023.

¹⁰¹ Se till exempel regeringsbeslut UD2021/17491, UD2021/17637. Det förekommer inga förändringar i granskningen väsentliga skillnader i regleringsbreven under granskningsperioden.

¹⁰² Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU.

och rapportering. Det finns inte någon styrning som kräver att Sida ska hämta in, bedöma och använda information om specifikt de långsiktiga effekterna av biståndet på insats-, stödområdes- eller strateginivå. Styrningen tydliggör inte heller om det är önskvärt att Sida utvärderar långsiktiga effekter, och i så fall inom vilka områden.

Regeringen är däremot tydlig med att Sida ska redovisa resultat av sin verksamhet, med fokus på resultat och effekter av biståndet, och bistå regeringen med de underlag som regeringen behöver för att utforma och genomföra biståndspolitik. Styrningen är även tydlig med när, var och på vilka sätt Sida ska återrapportera biståndets resultat till regeringen.

Sidas rapportering sker huvudsakligen via Sidas årsredovisning och Sidas årliga strategirapporter för varje biståndsstrategi.¹⁰³ Sidas årsredovisning ska omfatta de resultat och effekter som biståndet bedöms ha bidragit till och den har bland annat inkluderat rapportering utifrån de tematiska områden som framkommer i Policyramverket, under den tid som Policyramverket har varit styrande för biståndet.¹⁰⁴

Regeringen har preciserat hur strategirapporteringen ska gå till i regeringens riktlinjer för strategier. Riktlinjerna är styrande för strategiprocessens olika steg och avsedda för bland annat UD, Sida och utlandsmyndigheter i genomförandet av biståndet. Det framgår av riktlinjerna att resultat är en av utgångspunkterna för biståndet, och att uppföljning och utvärdering är en viktig del i att nå hållbara resultat.¹⁰⁵ Strategirapporterna ska enligt riktlinjerna innehålla en redovisning, analys och bedömning av verksamhetens resultat i förhållande till angivna mål. Om det har skett förändringar som påverkar förutsättningarna för att genomföra strategin ska rapporterna även inkludera ett resonemang om det. Det näst sista året i strategiperioden ersätts den årliga strategirapporten av en fördjupad strategirapport som ska innehålla rekommendationer inför kommande strategiperiod.¹⁰⁶ Sida har i sin tur tagit fram mallar för strategirapporterna som sätter ramarna för innehållet och formatet.¹⁰⁷

¹⁰³ Se förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹⁰⁴ Se exempelvis regleringsbrev för Sida för 2022: Regeringsbeslut UD2023/01585; 3 § 2 förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

¹⁰⁵ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU.

¹⁰⁶ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU.

¹⁰⁷ Se exempelvis Sidas *Mall för strategirapport år 1; Årlig strategirapport; Fördjupad strategirapport*, 2019–2021.

Olika typer av strategirapporter¹⁰⁸

Sida tar fram tre olika typer av strategirapporter. Vilken typ av strategirapport som ska tas fram beror på i vilken fas i strategiperioden som Sida befinner sig i.

- **Strategirapport år 1:** När regeringen har beslutat om en ny strategi ska den första strategirapporten redogöra för den förändringsteori som tagits fram, centrala överväganden och en plan för hur verksamheten ska genomföras och följas upp.
- **Årlig strategirapport:** Sida följer upp genomförandet av en strategi och åiterrapporterar resultat till UD i en årlig strategirapport.
- **Fördjupad strategirapport:** Sida ska ta fram en fördjupad strategirapport det näst sista året under en strategiperiod. Den fördjupade strategirapporten ska bland annat innehålla rekommendationer inför kommande strategiperiod.

Strategirapporterna skrivs på en strategiansvarig operativ enhet på Sida. De skickas till den avdelning som enheten tillhör och till Sidas enhet för verksamhetsstyrning på Sidas huvudkontor i Stockholm, och därefter vidare till strategihandläggaren på UD via UD:s registratur.¹⁰⁹

Sidas resultatredovisning genom strategirapporter ska ligga till grund för utformning av framtida strategier, utgöra underlag för de samråd som hålls mellan UD och Sida, och utgöra en del av underlaget för regeringens resultatrapportering till riksdagen. UD och Sida har samråd om strategierna två gånger om året. Syftet med samråden, där strategirapporten används som underlag i ett av samråden, är att ha en strukturerad dialog om till exempel förändringar i förutsättningar för att genomföra strategin.¹¹⁰

2.3 Sidas och EBA:s uppdrag och organisering av uppföljning, utvärdering och rapportering av resultat

2.3.1 Sida

Sida är Sveriges biståndsmyndighet och arbetar på uppdrag av Sveriges riksdag och regering med att minska fattigdomen i världen. Sidas roll är att förmedla finansiella resurser och utveckla kunskap och kompetens, medan det är Sidas samarbetspartner som genomför projekten.¹¹¹

Sida är uppdelad i åtta avdelningar. Tre avdelningar arbetar huvudsakligen med stöd och styrning av verksamheten. Resterande fem avdelningar arbetar huvudsakligen med insatshantering. Varje avdelning består av flera olika enheter.

¹⁰⁸ Mejl från företrädare för Sida, 2023-10-27; mejl från företrädare för UD, 2023-12-05.

¹⁰⁹ Mejl från företrädare för Sida, 2023-10-27; mejl från företrädare för UD, 2023-12-05.

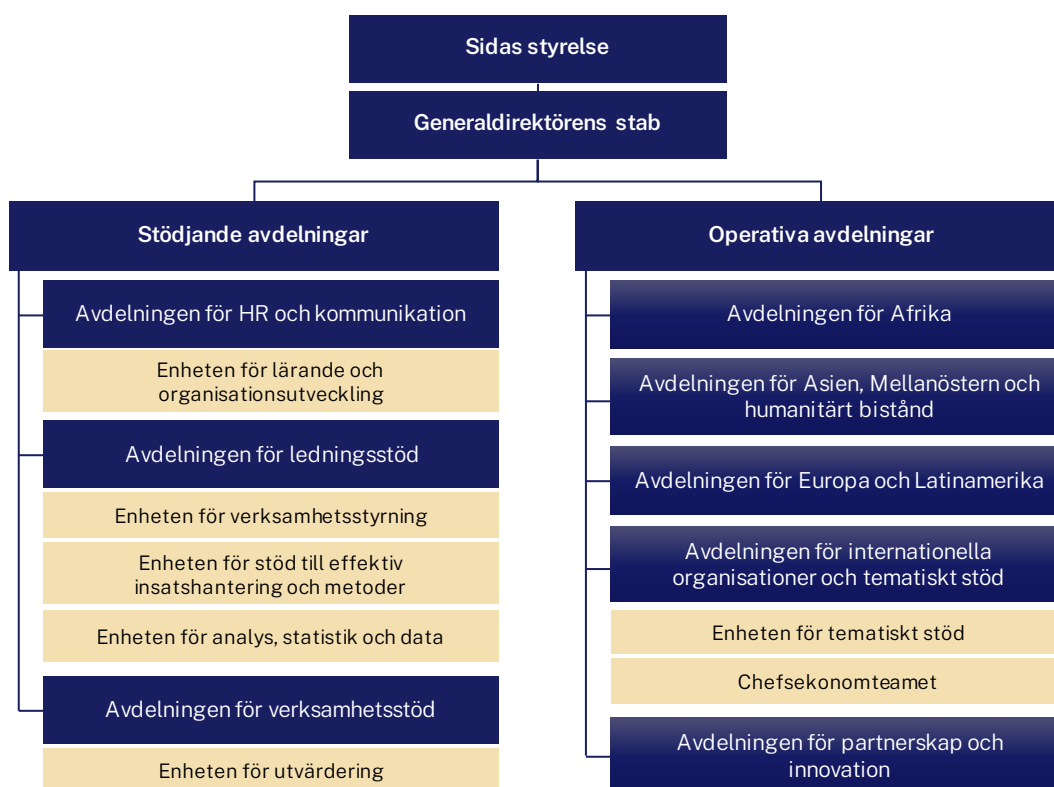
¹¹⁰ Se exempelvis Sidas *Mall för strategirapport år 1; Årlig strategirapport; Fördjupad strategirapport*, år 2019–2021.

¹¹¹ Sida, "Om Sida", hämtad 2024-01-16.

De flesta enheter inom de fem avdelningar som arbetar med insatshantering arbetar med genomförandet av en strategi eller flera strategier. Enheterna är antingen placerade på Sidas huvudkontor i Stockholm (gäller de tematiska strategierna) eller på utlandsmyndigheterna (gäller de flesta geografiska strategier). Vi benämner dessa avdelningar och enheter som operativa om inget annat anges. De operativa enheterna har ansvar för uppföljning, utvärdering och rapportering av de insatser och strategier som de är ansvariga för.

De enheter inom de tre avdelningarna som huvudsakligen arbetar med stöd och styrning av verksamheten, kopplat till uppföljning, utvärdering och rapportering av biståndets resultat, har bland annat i uppdrag att bistå den operativa verksamheten i det löpande arbetet och bidra till åiterrapporteringen till regeringen. Enheterna bidrar med mallar och instruktioner för planering och åiterrapportering, och med kompetensutveckling och processer för lärande, samt ser till att Sidas insatshantering efterlever Sidas interna regelverk och andra krav.¹¹² Enheterna är placerade på Sidas huvudkontor i Stockholm. Vi benämner dessa avdelningar och enheter som stödjande om inget annat anges, se stödjande enheter i gult i figur 3 nedan.

Figur 3 Sidas stödjande enheter under respektive avdelning



Källa: Sida, "Sidas organisation", hämtad 2023-10-01; intervju med chef för stödjande enhet på Sida, 2023-03-22; 2023-03-27a; 2023-03-27c; 2023-03-27d; intervju med chef och medarbetare på stödjande enhet på Sida, 2023-03-27b; intervju med medarbetare på Sida, 2023-03-27e. Riksrevisionens bearbetning.

¹¹² Sida, *Handläggningsordning för Enheten för effektiv insatshantering och metoder (EFFEKT) på Avdelningen för Ledningsstöd*, 2019; intervju med chef på stödjande enhet på Sida, 2023-03-22; Sida, *Handläggningsordning för Enheten för lärande och organisationsutveckling på Avdelningen för HR och kommunikation*, 2018.

Sidas enhet för verksamhetsstyrning har det samordnande ansvaret för Sidas återrapportering till regeringen genom strategirapporter och årsredovisningar, vilket inkluderar att se till att rapporteringen blir samstämmig. De har även ansvar för kontakten med den ansvariga enheten på UD.¹¹³ Sidas enhet för statistik, analys och data ansvarar för att ta fram statistik som underlag till strategirapporter och årsredovisningar.¹¹⁴ Sidas enhet för tematiskt stöd bidrar till återrapporteringen bland annat genom att skriva om Sidas tematiska resultat i årsredovisningen,¹¹⁵ och Sidas chefsekonomteam skriver omvärldsanalysen till årsredovisningen.¹¹⁶ Sidas enhet för effektivt stöd till insatshandling och metoder ansvarar för system, vägledning och stöd för insatshandling.¹¹⁷

Det övergripande målet för biståndet ska nås genom sammantagna resultat från insatser och strategier

Resultaten från Sidas insatser ska sammantaget bidra till målen på strateginivå, vilka i sin tur sammantaget ska bidra till det övergripande målet för biståndet,¹¹⁸ att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.¹¹⁹ På insatsnivå är det insatsernas egna mål som följs upp, medan det på strateginivå är insatsernas bidrag till strategimålen som följs upp. De långsiktiga effekterna och förändringarna på övergripande samhällsnivå är framför allt tänkta att åstadkommas av en portfölj av insatser, i kombination med Sidas eget arbete med påverkan, samordning och mobilisering.¹²⁰

När regeringen har beslutat om en ny strategi ska den strategiansvariga enheten på Sida operationalisera strategin, vilket bland annat inkluderar att ta fram förändringsteorier för hur strategimålen ska nås. Förändringsteorierna ska beskriva de resultat verksamheten ska uppnå under strategiperioden för att bidra till strategimålen, och Sidas antaganden om hur sambanden mellan resultaten och strategimålen ser ut. Resonemangen ska bland annat ta hänsyn till information om resultat från den föregående strategiperioden. Förändringsteorierna ska utgöra grunden för, och stöd till, de fortsatta beslut som fattas i strategigenomförandet kopplat till urvalet av insatser, aktiviteter och samarbetspartner.¹²¹

I operationaliseringen ska Sida även ta fram en plan för uppföljning av strategin. Förändringsteorierna dokumenteras kortfattat i den första strategiplanen och i den

¹¹³ Sida, *Handläggningsordning för Enheten för verksamhetsstyrning (STYRSAM) på Avdelningen för Ledningsstöd*, 2018; intervju med chef på stödjande enhet på Sida, 2023-03-22.

¹¹⁴ Intervju med chef på stödjande enhet på Sida, 2023-04-18.

¹¹⁵ Sida, *TEMA övergripande februari 2023*, 2023.

¹¹⁶ Intervju med medarbetare på Sida, 2023-03-27e.

¹¹⁷ Sida, *Handläggningsordning för Enheten för effektiv insatshandling och metoder (EFFEKT) på Avdelningen för Ledningsstöd*, 2019.

¹¹⁸ Se mejl från företrädare för Sida, 2024-01-16; 2024-01-29.

¹¹⁹ Prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:127.

¹²⁰ Se mejl från företrädare för Sida, 2024-01-16; 2024-01-29.

¹²¹ Sida, *Anvisning för strategiplan*, 2021. Det här är de anvisningar som gällde för de första strategiplaner som togs fram inom våra fallstudier. Sida har därefter uppdaterat sina anvisningar.

första strategirapporten till regeringen.¹²² Det finns inga ytterligare krav på att dokumentera operationaliseringen eller förändringsteorierna. Inför beredningen av en insats ska ansvarig handläggare på Sida motivera beredningen med utgångspunkt i de prioriteringar som operationaliseringen resulterat i.¹²³

Utvärderingar inom Sida

De insatser som Sida finansierar utvärderas framför allt av Sidas samarbetspartner, genom så kallade partnerledda utvärderingar som beställs och leds av Sidas samarbetspartner.¹²⁴

Utöver de utvärderingar som Sidas samarbetspartner genomför beställer Sida själv olika typer av utvärderingar, så kallade centrala och decentraliserade utvärderingar. De decentraliserade utvärderingarna hanteras av de operativa enheterna på Sida och är framför allt inriktade på enskilda insatser, men kan även fokusera på en strategi som helhet eller enskilda stödområden, strategimål eller teman.¹²⁵ De decentraliserade utvärderingar som är fokuserade på en enskild insats hanteras av ansvarig handläggare på Sida. I beredningen av en insats ska Sida ta ställning till om insatsen ska bli föremål för en sådan utvärdering eller ej.¹²⁶

Sidas centrala utvärderingar är Sidas enhet för utvärdering ansvarig för. De centrala utvärderingarna ska vara användarfokuserade och ha ett strategiskt värde.¹²⁷ Det är Sidas generaldirektör som beslutar om temat för de centrala utvärderingarna, och som också utser en av Sidas avdelningschefer till att säkerställa att utvärderingens slutsatser omhändertas. Oftast är det avdelningschefen för avdelningen för internationella organisationer och tematiskt stöd som berörs.¹²⁸

Sida menar att långsiktiga effektutvärderingar i första hand lämpar sig för utvärdering av strategier, stödområden och andra för myndigheten övergripande strategiska frågor.¹²⁹

Både de decentraliserade och de centrala utvärderingarna genomförs av externa utvärderare, på uppdrag av Sida. Sidas enhet för utvärdering har ansvar för att upphandla ramavtal med utvärderingsföretag för de decentraliserade utvärderingarna.

¹²² Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU.

¹²³ Sida, *Anvisning för strategiplan*, 2021; Sida, *Trac hjälptexter*, 2023.

¹²⁴ Sida, *Sida's Evaluation Handbook – Guidelines and Manual for Conducting Evaluations at Sida*, 2020; se mejl från företrädare för Sida, 2024-01-16.

¹²⁵ Se mejl från företrädare för Sida, 2024-01-16; Sida, "Publikationer inom biståndet", hämtad 2024-01-16.

¹²⁶ Sida, *Sida's Evaluation Handbook – Guidelines and Manual for Conducting Evaluations at Sida*, 2020.

¹²⁷ Sida, *Sida's Evaluation Handbook – Guidelines and Manual for Conducting Evaluations at Sida*, 2020.

¹²⁸ Sida, *Strategisk utvärderingsplan 2018–2020*, 2018; Sida, *Strategisk utvärderingsplan 2019–2021*, 2019; Sida, *Strategisk utvärderingsplan 2020–2022*, 2020; Sida, *Central utvärderingsplan 2021–2023*, 2020; Sida, *Central utvärderingsplan 2022–2024*, 2021; Sida, *Central utvärderingsplan 2023–2025*, 2022; intervju med chef och medarbetare på stödjande enhet på Sida, 2023-03-27b.

¹²⁹ Se mejl från företrädare för Sida, 2024-01-16.

När en medarbetare på Sida ska beställa en decentraliserad utvärdering, använder de detta ramavtal för att avropa utvärderingar.¹³⁰

Sidas utvärderingsenhet har även ansvar för att ge stöd till övriga på Sida när det gäller utvärderingar. Det inkluderar att ta fram riktlinjer och metodstöd, men också att ge råd och stöd till enskilda medarbetare i hanteringen av utvärderingar.¹³¹

2.3.2 Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

EBA har i uppdrag att kontinuerligt utvärdera och analysera biståndet, och därigenom bidra med kunskap som ligger till grund för regeringens styrning och utveckling av biståndet. EBA ska bland annat beställa eller genomföra utvärderingar, analyser och studier avseende biståndets resultat och effekter, och ska komplettera andra biståndsaktörers, däribland Sidas, utvärderingsverksamhet.¹³² EBA följer inte upp eller utvärderar enskilda biståndsinsatser.¹³³

Regeringen inrättade EBA 2013, som ersättning för myndigheten SADEV som funnits sedan 2006 och haft i uppdrag att utvärdera biståndet. Regeringens förväntningar på SADEV hade inte uppfyllts, enligt en översyn som Statskontoret gjorde 2018. SADEV hade bland annat inte utvärderat biståndets effekter, vilket var en av huvuduppgifterna.¹³⁴ Regeringen beslutade att SADEV skulle läggas ner. Utrikesutskottet uttryckte då att det inte fick uppstå något glapp i utvärderingsverksamheten.¹³⁵ UD bedömde att en kommitté skulle innebära att verksamheten snabbt kom i gång.¹³⁶ Eftersom EBA är en kommitté är EBA inte formellt skyldig att tillämpa förvaltningslagen, och lyder inte heller under förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.¹³⁷

EBA:s expertgrupp består av högst tio ledamöter med kompetenser från både akademi och praktik, och flera olika typer av tematiska områden.¹³⁸ Expertgruppen möts cirka 9 gånger per år.¹³⁹ Kommittén biträds av ett kansli på sju personer, varav en är kanslichef.¹⁴⁰ Beslut om anställning av såväl kanslipersonal som ledamöter i expertgruppen fattas av ansvarigt statsråd.¹⁴¹

¹³⁰ Sida, *Sida's Evaluation Handbook – Guidelines and Manual for Conducting Evaluations at Sida*, 2020.

¹³¹ Sida, *Sida's Evaluation Handbook – Guidelines and Manual for Conducting Evaluations at Sida*, 2020.

¹³² Regeringsbeslut dir. 2016:71.

¹³³ EBA, "Om oss", hämtad 2023-09-25.

¹³⁴ Statskontoret, *Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys*, 2018.

¹³⁵ Bet. 2012/13:UU2.

¹³⁶ Statskontoret, *Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys*, 2018.

¹³⁷ Se 23 § kommittéförordningen (1998:1474) där det framgår att förvaltningslagen endast är formellt tillämplig hos kommittéer vid handläggning av administrativa ärenden och ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Krav på budgetunderlag och redovisning regleras i stället i 9–13 §§ kommittéförordningen.

¹³⁸ EBA, "Expertgruppen", hämtad 2022-11-17.

¹³⁹ Se EBA:s protokoll från expertgruppsmöten under 2022.

¹⁴⁰ EBA, "Kansliet", hämtad 2022-11-17.

¹⁴¹ EBA, *EBA:s arbetsordning*, 2021.

EBA producerar olika typer av studier såsom analyser, kartläggningar, metodstudier, översikter och utvärderingar.¹⁴² De flesta studier tas fram av externa författare som anlitas av EBA.¹⁴³ EBA publicerar inte några betänkanden i serien Statens offentliga utredningar (SOU), till skillnad från många andra statliga kommittéer. EBA har i stället i uppdrag att ta fram kunskapsunderlag som publiceras i EBA:s tre egna publikationsserier: EBA-rapporter, Underlagsrapporter och Development Dissertation Briefs.¹⁴⁴ EBA:s huvudsakliga publikationsserie är EBA-rapporter.¹⁴⁵ EBA tar årligen även fram årsberättelsen Biståndsanalys där EBA sammanfattar sin verksamhet för det gångna året.¹⁴⁶

Utöver studier producerar EBA även en podcast och anordnar seminarier. De flesta podcast-avsnitt och seminarier bygger på studier som EBA gett ut.

¹⁴² EBA, "Alla rapporter", hämtad 2023-12-15.

¹⁴³ EBA, *EBA:s arbetsformer*, 2019.

¹⁴⁴ EBA, *EBA:s arbetsordning*, 2021.

¹⁴⁵ EBA, *Verksamhetsstrategi*, 2019.

¹⁴⁶ EBA, "Om oss", hämtad 2024-01-26.

3 Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat

I detta kapitel besvarar vi delfråga 1: Är Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat effektivt utformad? Vi inleder varje avsnitt med den operationaliserade bedömningsgrunden i en ruta.

Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- Sida hämtar in mycket information om insatsernas resultat, men hämtar inte systematiskt in information om biståndets långsiktiga effekter.
- Sida använder information om biståndets resultat för att utveckla insatser.
- Sidas återrapportering inkluderar en stor mängd resultat, men framför allt resultat i form av prestationer och direkta effekter. Rapporteringen inkluderar i begränsad omfattning information om biståndets långsiktiga effekter.

3.1 Sida hämtar in mycket information om biståndets resultat

Sida ska hämta in information om biståndets resultat från egna och externa uppföljningar och utvärderingar.

På insatsnivå har Sida detaljerade krav på hur resultat ska hämtas in och följas upp. De granskade operativa enheterna på Sida har därtill tagit egna initiativ för att hämta in och organisera resultatinformation från de insatser som Sida finansierar. På verksövergripande nivå finns flera olika enheter som har i uppgift att hämta in både intern och extern information om resultat av såväl svenskt som globalt bistånd, och att sprida den informationen till den operativa nivån. Däremot är det ingen enhet på Sida som formellt har i uppdrag att hämta in information om specifikt de långsiktiga effekterna av Sidas insatser och strategier.

3.1.1 Sida hämtar in mycket resultat från insatser

Enligt handboken för Sidas interna insatshanteringssystem Trac ska merparten av handläggarnas arbete med insatshantering läggas på just uppföljning av respektive insats.¹⁴⁷ Sidas uppföljning av biståndsinsatser styrs av Sidas *Regel för att hantera biståndsinsatser*.¹⁴⁸ Insatshanteringsregeln anger att Sida ska hämta in den information som behövs för att kunna följa upp en insats på ett tillfredsställande sätt. Uppföljningen ska dokumenteras i Trac, som innehåller ett stort antal

¹⁴⁷ Sida, *Trac A guide to contribution management at Sida*, rev. 2020.

¹⁴⁸ Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2021, s. 10ff.

bedömningsmoment och hjälptexter som ska guida handläggaren genom hanteringen av insatser.¹⁴⁹

Uppföljning och utvärdering av en insats enligt Sidas interna rutiner¹⁵⁰

- Handläggaren ska följa upp insatsen utifrån kriterierna risk och väsentlighet, från det att Sida och samarbetspartnern tecknat insatsavtal och löpande under insatsen. Sida ska vidta åtgärder om uppföljningen visar risk för att insatsens mål inte uppnås.
- När det är relevant ska Sida utvärdera insatsen. Sida ska för varje insats ta ställning till om och när det är relevant.
- Handläggaren ska dokumentera sina ställningstaganden till den rapportering som enligt avtal ska komma från samarbetspartnern, inklusive plan, budget och utvärdering.
- Handläggaren bedömer minst en gång per år hur insatsen bidrar till att insatsmålen uppnås. Bedömningen dokumenteras i en sammanfattande resultatuppdatering, som beslutsfattare med dispositionsrätt godkänner. Om förutsättningarna för insatsen ändras på ett sätt som påverkar identifierade risker eller ger upphov till nya risker ska bedömningen inkludera en ny risköversyn.

I vårt urval av biståndsinsatser inom de tre fallstudierna ser vi att de operativa enheterna i stort efterlever insatshanteringsregeln och den obligatoriska uppföljningen i Trac. Vi ser att Sida i stort följer upp insatser som planerat.

Vår granskning visar vidare att insatshanteringsregeln och insatshanteringssystemet Trac är viktiga för uppföljningen av resultat i Sidas operativa verksamhet.¹⁵¹ Alla Sidas insatser ska handläggas i Trac och systemet inkluderar flera olika moment. En del moment är obligatoriska och handläggaren kan inte gå vidare förrän alla frågor är besvarade.¹⁵² Exempel på obligatoriska moment är att skriva ställningstaganden till samarbetspartnerns rapportering. Där krävs det att handläggaren kommenterar det som framkommer i samarbetspartnerns rapport med utgångspunkt i de krav på rapportering som ställs i Sidas avtal med samarbetspartnern.¹⁵³ Samarbetspartners rapporter innehåller till stor del resultat av insatsen. I intervjuer bekräftar Sida att

¹⁴⁹ Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter*, 2021.

¹⁵⁰ Informationen i rutan bygger på Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2021, s. 10ff, och Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter*, 2021.

¹⁵¹ Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

¹⁵² Mejl från företrädare för Sida, 2023-12-15.

¹⁵³ Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter*, 2021, s. 141 ff.

flera av de obligatoriska momenten i uppföljningen är viktiga för att ta reda på biståndets resultat.¹⁵⁴

För majoriteten av insatserna som vi har granskat ska samarbetspartnern inkomma med en resultatrapportering en gång per år, och i några enstaka fall flera gånger per år. Samarbetspartnern ska även inkomma med en slutrapport efter det att insatsen är avslutad. Sammantaget bidrar rapporteringen till att Sida hämtar in mycket information om insatsernas resultat.

Sidas ställningstaganden till inkommen rapportering innehåller oftast Sidas övergripande kommentarer till rapporten. I vår granskning är dessa kommentarer olika utförliga. Ofta innehåller kommentarerna en sammanfattning av den inkomna rapporteringen. Vissa kommenterar vad rapporteringen kan användas till (exempelvis resultatrapportering eller vidare beredning för kommande insatser),¹⁵⁵ och vissa ger förslag på vidare uppföljning med samarbetspartnern med anledning av det som framkommer i rapporteringen.¹⁵⁶ Det förekommer även att Sida bedömer de resultat som framkommer i rapporteringen, till exempel huruvida samarbetspartnerns rapporterade resultat framstår som rimliga.¹⁵⁷

Samtliga handläggare i fallstudierna på Sida har även lyft fram fältbesök som ett viktigt sätt att hämta in information om insatsernas resultat, utöver obligatoriska uppföljningsaktiviteter.¹⁵⁸

3.1.2 Sida sammanställer resultat i relation till strategimål

Sida ska i strategiplanen, och i strategirapporten för år 1, beskriva hur de avser att följa upp strategin.¹⁵⁹ I de fallstudier som vi har granskat beskrivs planerna för uppföljning och utvärdering olika utförligt och de lyfter fram delvis olika saker.¹⁶⁰

Sidas uppföljning på strateginivå består av en sammanställning av insatsernas resultat i relation till målen för strategin. I våra fallstudier ser uppföljningen delvis olika ut, men i samtliga fall är handläggarna på olika sätt organiserade kring målen i respektive strategi. De har ansvar för att i samband med strategirapporteringen ta

¹⁵⁴ Intervju med chef och medarbetare på operativ enhet på Sida, 2023-05-29; intervju med medarbetare på Sida, 2023-05-22a; 2023-05-22b; 2023-05-24; 2023-05-30; 2023-06-01; 2023-06-08; 2023-06-12a; 2023-06-12b; 2023-06-21a; 2023-06-21b; 2023-06-21c. Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av biståndsinsatser, och för en lista över de insatser som ingår i vårt urval. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

¹⁵⁵ Se till exempel Sida, *Ställningstagande till rapport*, för insats Oxfam Transboundary Water Governance TROSA 2016–2022, 2023.

¹⁵⁶ Se till exempel Sida, *Ställningstagande till rapport*, för insats UNEP 2018–2022, 2021.

¹⁵⁷ Se till exempel Sida, *Ställningstagande till rapport*, för insats RECOFTC Community Forestry 2016–2023, 2023.

¹⁵⁸ Intervju med chef på operativ enhet på Sida, 2023-05-12; intervju med chef och medarbetare på operativ enhet på Sida, 2023-05-29; intervju med medarbetare på Sida, 2023-05-22a; 2023-05-24; 2023-05-30; 2023-06-01; 2023-06-08; 2023-06-12a; 2023-06-12b; 2023-06-21b; 2023-06-21c.

¹⁵⁹ Sida, *Anvisning för strategiplan*, 2021 (för strategier beslutade före 1 juni 2022); Sida, *Strategirapportsmall för år 1*, 2023.

¹⁶⁰ Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

fram en resultattext för sitt ansvarsområde, med utgångspunkt i resultat från de biståndsinsatser som relaterar till målet. I en fallstudie har den operativa enheten ett gemensamt dokument för att löpande samla resultat av biståndsinsatserna och sortera dem under de olika strategimålen.¹⁶¹ I en annan fallstudie har den operativa enheten en rutin för att sortera resultat utifrån målen i strategin i sina sammanfattande resultatuppdateringar.¹⁶² I båda fallen handlar det om att underlätta arbetet vid strategirapportering.¹⁶³

I de fallstudier som vi har granskat har det inte genomförts någon utvärdering av strategierna som helhet. I en fallstudie finns det planer på att göra en strategiövergripande utvärdering senare under strategiperioden. I en annan fallstudie finns tankar om att använda forskningsinstitut för att studera resultat inom vissa geografiska eller tematiska områden inom strategin. I den tredje fallstudien finns inte planer på någon strategiövergripande utvärdering. Däremot anser den ansvariga operativa enheten i det fallet att de avstämningar av omvärldsanalysen och portföljens relevans som enheten gör tre gånger per år blir ett sätt att utvärdera arbetet på strategiövergripande nivå.¹⁶⁴

3.1.3 Handläggare väger in flera perspektiv när de väljer vem som ska ansvara för utvärderingen av en insats

I beredningen av en insats ska Sida ta ställning till om insatsen ska bli föremål för en decentraliserad utvärdering eller ej.¹⁶⁵ Sidans handbok för utvärderingar inkluderar riktlinjer och stöd för planering, genomförande och uppföljning av utvärderingar. Handboken ger även en övergripande vägledning i när en utvärdering bör göras och inte.¹⁶⁶ Sida har även ett stöd för utvärderingar tillgängligt på sitt intranät. Det har tidigare inte innehållit något stöd för att ta ställning till när eller om en utvärdering ska genomföras.¹⁶⁷ Sedan mitten av 2023 har Sida utvecklat detta stöd för att ge mer vägledning i just dessa frågor.¹⁶⁸

De intervjuade Sida-handläggarna väger in flera olika perspektiv när de väljer om Sida eller Sidans samarbetspartner ska ansvara för en utvärdering av en insats.¹⁶⁹ I de fall handläggare väljer att själva avropa en utvärdering kan det till exempel bero på att de

¹⁶¹ Gäller fallstudien av strategin för Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Asien och Oceanien 2022–2026. Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

¹⁶² Ibid. Gäller fallstudien av strategin för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom miljö, klimat och biologisk mångfald 2022–2026.

¹⁶³ Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

¹⁶⁴ Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt. Nämnda avstämningar görs i februari–mars i samband med att enheten tar fram strategirapporten, i september i samband med att de gör en uppdatering i relation till strategirapporten, och i november–december när de tar fram strategiplan för kommande år.

¹⁶⁵ Sida, *Sida's Evaluation Handbook – Guidelines and Manual for Conducting Evaluations at Sida*, 2020.

¹⁶⁶ Sida, *Sida's Evaluation Handbook – Guidelines and Manual for Conducting Evaluations at Sida*, 2020.

¹⁶⁷ Sida, *Menystruktur Inside (2018–2023)*, u.å.

¹⁶⁸ Sida, *Menystruktur för utvärderingsstöd på Sidans nya intranät*, 2023.

¹⁶⁹ Intervju med medarbetare på Sida, 2023-06-12b; 2023-08-22b.

vill se en utvärdering som är mer oberoende från den genomförande organisationen, att handläggaren vill ha större inflytande över vad utvärderingen ska titta på, att utvärderingen inte fanns med från början i avtalet mellan Sida och samarbetspartnern och/eller att handläggaren bedömer att samarbetspartnern har för låg kapacitet för att kunna ta fram en utvärdering med tillräckligt hög kvalitet.¹⁷⁰ I de insatser som genomförs av FN-organisationer är FN-organisationen själv ofta ansvarig för utvärderingarna, medan det är vanligare att Sida gör decentraliserade utvärderingar i insatser där den genomförande samarbetspartnern är en civilsamhällesorganisation.¹⁷¹

Sida tog under perioden 2018–2023 fram 176 decentraliserade utvärderingar. Utvärderingarna har fokuserat på olika saker, inklusive resultat av insatser och strategier.¹⁷² I vår granskning har fyra av tolv intervjuade handläggare varit ansvariga för en decentraliserad utvärdering inom ramen för fallstudierna, totalt fem utvärderingar.¹⁷³ De fyra utvärderingar som fanns publicerade under granskningsperioden har alla inkluderat slutsatser om resultat, inklusive långsiktiga effekter, av de utvärderade insatserna.¹⁷⁴ Samtidigt har Sida uppgett att utvärderingar av långsiktiga effekter i första hand lämpar sig för utvärdering av strategier, stödområden och andra övergripande strategiska frågor, snarare än insatser.¹⁷⁵

3.1.4 Flera stödenheter på Sida bidrar till att hämta in information om biståndets resultat

Vi har identifierat sju stödjande enheter på Sidas huvudkontor som bidrar till de operativa enheternas arbete med uppföljning och utvärdering av biståndets resultat (se figur 3 i kapitel 2). De bidrar genom att stödja de operativa enheterna i arbetet med att hämta in information om resultat från de biståndsinsatser och strategier som Sida finansierar, och genom att hämta in information om resultat från externa källor och sprida den informationen inom organisationen. Vissa enheter hämtar även in information från Sidas operativa avdelningar för att sammanställa den till Sidas återrapporering till regeringen.

¹⁷⁰ Intervju med medarbetare på Sida, 2023-06-21c; 2023-08-22a; 2023-08-22b; 2023-06-12a; 2023-06-12b; 2023-06-08; 2023-06-01.

¹⁷¹ Intervju med medarbetare på Sida, 2023-06-21a; 2023-06-21b; 2023-08-22b.

¹⁷² Sida, "Publikationer inom biståndet", hämtad 2024-01-16.

¹⁷³ Intervju med medarbetare på Sida, 2023-06-01; 2023-06-08; 2023-06-12a; 2023-06-12b; 2023-06-21a; 2023-06-21b; 2021-06-21c; 2023-08-21a; 2023-08-21b; 2023-08-22a; 2023-08-22b; 2023-08-22c.

¹⁷⁴ FCG Sweden, *Evaluation of Strengthening Regional Awareness and Ownership of Forest Governance Issues in the Greater Mekong and Other Regions of Asia (2014–2023)*, 2023; Nordic Consulting Group, *Final evaluation of financial sector deepening Mozambique (FSDMoc) 2016-2020*, 2023; Nordic Consulting Group, *End of Project Evaluation of the One UN-SRHR for girls and young women in Mozambique – Rapariga Biz Program*, 2016-2019, 2023; NIRAS Sweden AB, *End of Project Evaluation of the Ipas project: Expanding women's and girls' access to comprehensive abortion and contraception care in Nampula and Zambezia provinces in Mozambique*, 2022. En utvärdering var vid tiden för Riksrevisionens granskning ännu inte avslutad och publicerad.

¹⁷⁵ Se mejl från företrädare för Sida, 2024-01-16; 2024-01-29.

Sidas operativa enheter får stöd i att hämta in information om resultat

Stödet till de operativa enheterna inkluderar bland annat utbildningar i insatshantering och i hur man når resultat i insatser, samt verktyg för analyser av strategiportföljen. Det inkluderar även stöd i form av mallar, instruktioner och metodstöd samt underhåll och utveckling av Sidas insatshanteringssystem Trac, inklusive instruktioner och hjälptexter till systemet.¹⁷⁶ Det finns även en så kallad metodföreträdatjänst för resultatstyrning, som är placerad på Sidas enhet för effektivt stöd till insatshantering och metod.¹⁷⁷

Sidas enhet för utvärdering erbjuder stöd och råd kopplat till utvärdering. När det gäller de decentraliserade utvärderingarna handlar stödet oftast om att ge råd i utformningen av utvärderingens uppdragsbeskrivning innan en decentraliserad utvärdering ska avropas från Sidas ramavtal för utvärderingar.¹⁷⁸ Det är valfritt att rådfråga Sidas enhet för utvärdering, och de som beställer utvärderingar behöver inte heller följa de råd som de får. Det är ungefär hälften av de som ansvarar för en decentraliserad utvärdering som vänder sig till Sidas utvärderingsenhet för råd och stöd.¹⁷⁹ De handläggare som vi intervjuat och som har fått stöd från Sidas utvärderingsenhet har samtliga tyckt att stödet varit bra.¹⁸⁰ Sidas utvärderingsenhet har gjort en egen intern undersökning av hur de som fått stöd har uppfattat stödet. Även i den undersökningen är bilden att de som fått stöd är nöjda med det stödet.¹⁸¹

Sidas stödjande enheter hämtar resultatinformation från egna och externa källor

I våra intervjuer uppger Sida att de stödjande enheterna även arbetar med att hämta in information från forskning, uppföljning och utvärdering som olika internationella aktörer tar fram, och från internationella databaser.¹⁸² Sidas chefsekonomteam tar bland annat fram så kallade Development Economic Briefs en till två gånger per år som analyserar aktuella frågor som är kopplade till fattigdom. De tar även fram stödmaterial och utbildningar som rör fattigdom och ekonomisk utveckling. Sidas ramverk för att göra en multidimensionell fattigdomsanalys är ett av de verktyg som chefsekonomteamet ansvarar för att vidareutveckla och ge stöd kring.¹⁸³

På Sidas enhet för tematiskt stöd arbetar så kallade tematiker som ansvarar för att bevaka kunskapsläget och hämta in aktuell information inom ungefär 15 olika

¹⁷⁶ Sida, *Handläggningsordning för Enheten för effektiv insatshantering och metoder (EFFEKT) på Avdelningen för Ledningsstöd*, 2019.

¹⁷⁷ Se mejl från företrädare för Sida, 2024-01-16.

¹⁷⁸ Möte med chef på stödjande enhet på Sida, 2022-12-21.

¹⁷⁹ Möte med chef på stödjande enhet på Sida, 2022-12-21.

¹⁸⁰ Intervju med medarbetare på Sida, 2023-05-24; 2023-06-01; 2023-06-08; 2023-06-21c; 2023-08-22a.

¹⁸¹ Undersökningen gick ut till 78 respondenter som alla hade beställt decentraliserade utvärderingar under perioden 2021–2022. 17 personer svarade (35 % svarsfrekvens). Av de 17 som svarade hade 15 fått stöd från Sidas enhet för utvärdering och de var överlag nöjda med det stöd som de hade fått. Sida, *Feedback beställare utvärderingar 2021–2022*, u.å.

¹⁸² Intervju med chef på stödjande enhet på Sida, 2023-03-27c; intervju med medarbetare på Sida, 2023-03-27e.

¹⁸³ Intervju med medarbetare på Sida, 2023-03-27e.

tematiska områden.¹⁸⁴ Den information som Sida tar fram internt, till exempel via de centrala utvärderingarna, är en del av informationsunderlaget. De interna underlagen kompletteras dock med material från andra, ofta större internationella aktörer.¹⁸⁵

Sida publicerar cirka 3–5 centrala utvärderingar per år. De har olika fokus, både geografiskt och tematiskt, och tittar på såväl resultat som lärande i relation till det arbete som Sida gör och ger stöd till. Under perioden 2018–2023 publicerade Sida totalt 19 centrala utvärderingar. Av de utvärderingarna har 14 tittat på resultat av den verksamhet som utvärderats, och i 12 av dem har utvärderarna tittat på de långsiktiga effekterna av den utvärderade verksamheten.¹⁸⁶

3.1.5 Sida är bra på att fånga prestationer av insatser, men i mycket liten grad långsiktiga effekter av insatser och strategier

Enligt vår granskning är Sidas system för uppföljning och utvärdering bra på att fånga prestationer och direkta effekter av Sidas insatser och strategier, samtidigt som det i mycket begränsad utsträckning fångar upp långsiktiga effekter. De resultat som fångas upp på insatsnivå kommer framför allt från insatsrapportering och utvärderingar, men kan även komma från dialog med, och besök hos, samarbetspartner och målgrupper för insatser. Därtill kan vi se att långsiktiga effekter rapporteras oftare i geografiskt fokuserade insatser än i regionala och globala insatser. I vår granskning framkommer inte att Sida hämtar in resultat på strategiövergripande nivå utöver de resultat som hämtas in på insatsnivå.¹⁸⁷

I intervjuer framkommer flera olika anledningar till att Sida mer sällan fångar upp långsiktiga effekter av insatser. En anledning är att långsiktiga effekter ofta tar längre tid att uppnå och påvisa,¹⁸⁸ samtidigt som uppföljning och utvärdering huvudsakligen sker under den tid som insatserna pågår.¹⁸⁹ Sida gör inte heller någon uppföljning av strategier utanför aktuell strategiperiod.

En annan anledning är att de insatser som Sida stöder inte alltid har mål om långsiktiga effekter, och därmed ofta inte heller rapportering om långsiktiga effekter av insatserna. I de biståndsinsatser som vi gjort en fördjupad granskning av har vi

¹⁸⁴ Enligt intervjuperson på Sida varierar antalet tematiska områden, och vilka områden det handlar om, över tid beroende på behov. Intervju med chef på stödjande enhet på Sida, 2023-03-27c.

¹⁸⁵ Intervju med chef på stödjande enhet på Sida, 2023-03-27c.

¹⁸⁶ Centrala utvärderingar publicerade under perioden 2018–2022: Sida, ”Publikationer inom biståndet”, hämtad 2024-01-16. Webbsidan listar totalt 22 utvärderingar. Dock består två av de listade dokumenten enbart av bilagor till en annan utvärdering, och ett av de listade dokumenten är en decentraliserad utvärdering i stället för en central utvärdering.

¹⁸⁷ Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

¹⁸⁸ Intervju med chef på operativ enhet på Sida, 2023-05-12; 2023-06-05; intervju med chef och medarbetare på operativ enhet på Sida, 2023-05-29; intervju med medarbetare på Sida, 2023-06-01; 2023-06-08; 2023-06-12a; 2023-06-12b; 2023-06-21a; 2023-06-21b; 2023-08-21b.

¹⁸⁹ Intervju med chef på operativ enhet på Sida, 2023-06-05; intervju med medarbetare på Sida, 2023-06-08; 2023-06-12b; 2023-06-21a; 2023-06-21b; 2023-08-21b. Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

sett att Sidas samarbetspartner huvudsakligen rapporterar om de mål och indikatorer som finns i insatsernas resultatramverk.

Resultatramverk

Ett resultatramverk är en sammanhållen beskrivning av den kedja av aktiviteter som ska genomföras, och delmål som är tänkta att bidra till det övergripande målet för en insats. Det inkluderar en insats mål, indikatorer för att mäta utvecklingen mot målen, och de aktiviteter som är tänkta att genomföras för att nå målen. Det finns olika modeller för exakt hur ett resultatramverk ska se ut och vad det ska innehålla.

När samarbetspartners resultatramverk inte innehåller mål och indikatorer som är kopplade till långsiktiga effekter, rapporterar samarbetspartnerna vanligtvis inte heller några långsiktiga effekter.¹⁹⁰ Vi ser även i våra fallstudier att vissa mål på strateginivå snarare handlar om direkta effekter än långsiktiga effekter av biståndet.¹⁹¹

En annan anledning till att systemet mer sällan hämtar in långsiktiga effekter av biståndet är generella brister i samarbetspartnerns resultatramverk för insatsen. Det kan till exempel handla om att insatsens mål inte är tillräckligt specifika eller mätbara för att det ska vara möjligt att följa upp vad insatsen bidragit till.¹⁹² Intervjupersoner uppger att om samarbetspartnerns resultatramverk har brister så arbetar Sida aktivt med att stärka resultatramverket.¹⁹³ Det är också något som vi ser i våra fördjupade granskningar av ett urval av biståndsinsatser. Vi har till exempel sett att Sida har valt att skjuta till extra medel för att möjliggöra att en samarbetspartner stärker sin kapacitet att arbeta med utvärdering och uppföljning, eller krävt att samarbetspartnern förbättrar sitt resultatramverk för att inte riskera utfasning av stödet.¹⁹⁴

Även när det gäller uppföljning på strateginivå är avsaknaden av ett tydligt ramverk ett hinder för att identifiera långsiktiga effekter. Intervjupersoner lyfter fram att det övergripande ramverk som tas fram i samband med operationaliseringen av strategin inte alltid är tillräckligt för att under strategiperioden kunna följa och identifiera

¹⁹⁰ I vår granskning förekommer det ett undantag till detta, då en partner rapporterar långsiktiga effekter trots att dessa inte ingår i resultatramverket. Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av biståndsinsatser, och för en lista över de insatser som ingår i vårt urval. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

¹⁹¹ Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

¹⁹² Intervju med chef och medarbetare på operativ enhet på Sida, 2023-05-29; intervju med medarbetare på Sida, 2023-06-08; 2023-06-12a; 2023-08-22a.

¹⁹³ Intervju med chef och medarbetare på operativ enhet på Sida, 2023-05-29; intervju med medarbetare på Sida, 2023-06-08; 2023-06-12a.

¹⁹⁴ Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier och biståndsinsatser, och för en lista över de insatser som ingår i vårt urval. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

långsiktiga effekter av strategin som helhet.¹⁹⁵ Det finns ingen intern styrning på Sida som ställer krav på hur strategimål, stödområden eller portföljer ska följas upp, samt om och när de ska utvärderas.

De operativa enheterna ansvarar för att planera och genomföra uppföljning av strategimål, stödområden och portföljer och ska beskriva hur strategin ska följas upp och utvärderas i strategiplaner. I de fallstudier som vi har granskat har Sida inte följt upp eller utvärderat långsiktiga effekter på strategiövergripande nivå. Det finns ett skriftligt stöd på Sida för arbetet med att ta fram uppföljningsplaner på strateginivå, men det används inte i alla strategier.¹⁹⁶

3.2 Sida använder information om resultat för att utveckla insatser

Sida ska använda information om biståndets resultat för att utveckla biståndet mot det övergripande målet för svenskt bistånd. Det inkluderar att Sidans insatser ska bygga på tidigare resultat och bidra till strategimålen.

I nästan samtliga insatser som vi har granskat kan vi se att Sida använder information om biståndets resultat för att utveckla insatser mot att nå insatsernas mål. Sida hänvisar även till resultat när justeringar görs i sammansättningen av insatser inom strategier. Det är oklart i vilken utsträckning det kunskapsmaterial som tas fram av Sidans stödande enheter används för att utforma biståndet.

3.2.1 Sida använder information om insatsers resultat för att utveckla insatser i syfte att nå strategimål

I nästan samtliga av de biståndsinsatser vi har granskat kan vi se att Sida använder information om biståndets resultat för att utveckla insatser i syfte att nå målen för insatsen, och målen för den aktuella strategin. Sida har både gjort justeringar inom ramen för pågående insatser och använt resultat från tidigare insatser när de berett nya insatser.

Vi ser framför allt att Sida beviljar stöd med hänvisning till tidigare uppnådda resultat om sådana finns. I majoriteten av de biståndsinsatser som ingår i den fördjupade granskningen har Sida tydligt och utförligt redogjort för uppnådda resultat i tidigare fas av insatsen. Det kan vara resultat som samarbetspartnern har uppnått i andra insatser eller resultat som Sida har tagit del av på andra sätt. I ett par fall hänvisar Sida till tidigare resultat, men beskriver inte vad resultaten är. Det enda som framkommer i dessa fall är att tidigare resultat är positiva. I en insats saknas helt

¹⁹⁵ Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier och biståndsinsatser, och för en lista över de insatser som ingår i vårt urval. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

¹⁹⁶ Mejl från företrädare för Sida, 2024-02-08; Sida, *Example: Format Monitoring and Evaluation Plan for development cooperation strategies*, 2022.

hänvisningar till resultat, men där har Sida i stället utförligt redogjort för forskning om hur denna typ av insats ska nå resultat.¹⁹⁷

I samtliga fall kan vi se att Sida argumenterar för att den insats som bereds förväntas bidra med resultat som är viktiga för att nå målen för strategin.¹⁹⁸ Sidas insatshanteringsystem Trac kräver inte att handläggarna ska hänvisa till tidigare resultat i beredningen av en ny insats, men däremot att handläggarna ska motivera hur insatsen förväntas bidra till att uppnå målen för strategin. Trac kräver också att handläggarna ska beskriva hur insatsen ska nå sina mål, och att de ska bedöma riskerna för att insatsens mål inte nås. Handläggarna ska även beskriva hur de ska hantera eventuella risker för att målen inte nås, och sedan genomföra de åtgärder som de har identifierat som nödvändiga för att minimera eller undvika riskerna.¹⁹⁹

3.2.2 Sida använder tidigare resultat i arbetet med nya strategier

Utöver Sidas arbete med att utveckla insatser utformar Sida biståndet genom att välja vilka insatser som ska ingå i en strategiportfölj, och vilka samarbetspartner som ska genomföra insatserna. Arbetet med att välja vilka insatser som ska ingå i en strategi sker till stor del i Sidas operationalisering av nya strategier.²⁰⁰

Sidas arbete med att operationalisera de nya strategierna har sett delvis olika ut i våra tre fallstudier, men har i alla tre fall utgått ifrån en multidimensionell fattigdomsanalys och de mål och prioriteringar som finns i de nya strategierna. Vi kan se att tidigare erfarenheter och resultat förekommer på olika sätt i operationaliseringsprocessen. Utifrån en sammantagen analys av fattigdomssituationen, strategins mål och prioriteringar samt tidigare erfarenheter och resultat landar Sida i förändringsteorier, och slutsatser om vilka justeringar som Sida bör göra inom ramen för strategin. Justeringarna handlar främst om att fasa ut och/eller inleda nya insatser och/eller samarbeten.²⁰¹

3.2.3 Nätverken uppfattas som centrala för att sprida information, men det är delvis oklart hur informationen används

Nätverk och utbildningar ska sprida information om hur man når resultat inom biståndet

De stödjande enheterna på Sida bidrar på olika sätt till att se till att information om biståndets resultat används i den operativa verksamheten. Sidas interna nätverk, och i

¹⁹⁷ I ytterligare två fall är det oklart om resultat används i beredningen eftersom vi inte har tagit del av samtliga beredningsunderlag. Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier och biståndsinsatser, och för en lista över de insatser som ingår i vårt urval. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

¹⁹⁸ Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier och biståndsinsatser, och för en lista över de insatser som ingår i vårt urval. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

¹⁹⁹ Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter*, 2021.

²⁰⁰ Se Riksrevisionen, *Vem, hur och varför? – Sidas val av samarbetspartner och biståndsformer*, 2022.

²⁰¹ Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

synnerhet de tematiska nätverken, uppfattas som centrala i arbetet med att sprida information till resten av verksamheten.²⁰²

De tematiska nätverken samordnas av Sidas enhet för tematiskt stöd. Syftet med nätverken är att bidra till lärande och erfarenhetsutbyte på Sida genom seminarier, möten och tillgång till evidensbaserad kunskap, forskning och andra underlag.²⁰³ Tematiker på Sidas enhet för tematiskt stöd har tematiskt ansvar för att bevaka kunskapsläget inom sitt område, hämta in aktuell information och genom nätverken sprida den vidare i organisationen.²⁰⁴

Nätverken består av handläggare som arbetar med samma frågor inom olika delar av Sida.²⁰⁵ Det är framför allt genom de tematiska nätverken som Sidas medarbetare tar del av lärande och den senaste informationen inom respektive tematiska område. Därför är tanken att alla medarbetare i den operativa verksamheten ska vara med i minst ett tematiskt nätverk.²⁰⁶

Nätverken uppfattas som viktiga, men det är oklart i vilken utsträckning material som Sida tar fram centralt används i utformningen av insatser

Handläggare uppger i intervjuer att de har använt sig av material som Sida tagit fram centralt. Det handlar framför allt om metodstöd om olika tematiska frågor, men även utvärderingar som Sida tagit fram centralt har varit användbara.²⁰⁷

Det är dock oklart i vilken utsträckning information från de tematiska nätverken påverkar utformningen av insatser eftersom det inte framkommer i underlag eller intervjuer i våra fallstudier.²⁰⁸ Samtidigt är de flesta handläggare som vi har intervjuat med i ett eller flera nätverk, och tycker att det är ett bra sätt att få del av aktuell information inom sitt tematiska område.²⁰⁹ Några tycker att nätverken är forum för stöd och gemensamt lärande.²¹⁰

Flera handläggare menar att den främsta fördelen med att vara med i ett nätverk är att knyta kontakter med andra på myndigheten som arbetar med samma tematiska frågor. Utifrån de kontakter som de får i nätverken kan handläggarna sedan ta

²⁰² Intervju med chef på stödjande enhet på Sida, 2023-03-27a; 2023-03-27c; intervju med medarbetare på Sida, 2023-03-27e. Det finns ytterligare nätverk inom Sida, till exempel nätverk för controller, chefer respektive analytiker. Vi fokuserar här på de tematiska nätverken eftersom de har identifierats i intervjuer som viktiga i arbetet med att sprida kunskap internt på Sida.

²⁰³ Sida, *Sida's Thematic Networks*, 2021.

²⁰⁴ Sida, *Arbetsbeskrivning för befattning handläggare utvecklingssamarbete med placering på INTEM/TEMA*, 2023.

²⁰⁵ Sida, *Sida's Thematic Networks*, 2021.

²⁰⁶ Intervju med chef på stödjande enhet på Sida, 2023-03-27c.

²⁰⁷ Intervju med medarbetare på Sida, 2023-05-22b; 2023-06-01; 2023-06-21b; 2023-08-21a.

²⁰⁸ Sida uppger i faktagranskningen av denna rapport att information från de tematiska nätverken används i utformningen av strategier. Det är inget som vi kan verifiera. Se mejl från företrädare för Sida, 2024-01-16; 2024-01-29. Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier och biståndsinsatser, och för en lista över de insatser som ingår i vårt urval. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

²⁰⁹ Intervju med medarbetare på Sida, 2023-05-22b; 2023-05-24; 2023-05-30; 2023-06-21a; 2023-06-21b; 2023-06-21c; 2023-08-21a; 2023-08-21b.

²¹⁰ Intervju med medarbetare på Sida, 2023-05-22b; 2023-05-24; 2023-05-30.

direktkontakt med kollegor på andra enheter när de har behov av stöd.²¹¹ Flera handläggare lyfter fram betydelsen av att ha personer som de kan höra av sig till för att få stöd i olika typer av frågor.²¹²

Material som Sida tar fram centralt används till viss del i utformningen av strategier

I våra fallstudier har Sida gjort fattigdomsanalyser som Sida har använt i sina underlag till regeringen för nya strategier och som underlag i operationaliseringen av de nya strategierna. I arbetet med fattigdomsanalyserna har den operativa enheten utgått ifrån de mallar och instruktioner som Sida har tagit fram centralt. I två av våra fallstudier har Sida även haft stöd av analyser som Sidas så kallade helpdesks har tagit fram. Granskningen visar även att Sida använder fattigdomsanalyser och kunskap från internationella aktörer i underlag till nya strategier och som underlag i operationaliseringen av de nya strategierna. Vi kan däremot inte säkerställa att dessa underlag har tagits fram av de stödjande enheterna.

3.3 Sidas återrapportering till regeringen omfattar endast i begränsad utsträckning långsiktiga effekter

Sida ska se till att relevant information om biståndets resultat återrapporteras till regeringen via årsredovisningar och strategirapporter, för att regeringen ska kunna styra och utveckla biståndet och rapportera om biståndets resultat till riksdagen.

Granskningen visar att Sidas strategirapporter inkluderar relevant information om biståndets prestationer och direkta effekter, men att de i mycket begränsad utsträckning innehåller information om biståndets långsiktiga effekter. Även Sidas årsredovisningar innehåller i mycket begränsad omfattning information om biståndets långsiktiga effekter. Det finns flera anledningar till det. En anledning är att Sida inte hämtar in så mycket information om biståndets långsiktiga effekter (se avsnitt 3.1.5), och en annan är att formatet och rutinerna kring återrapporteringen begränsar Sidas möjligheter att rapportera om biståndets långsiktiga effekter.

3.3.1 Begränsat med information om långsiktiga effekter i Sidas strategirapporter och årsredovisningar

Vår granskning visar att Sidas strategirapporter och årsredovisningar i mycket begränsad omfattning innehåller information om biståndets långsiktiga effekter. Vi ser att formatet och rutinerna kring Sidas strategirapportering begränsar Sidas möjligheter att rapportera om biståndets effekter, särskilt när det gäller mer långsiktiga effekter (se avsnitt 1.4.3 för en redogörelse av typer av resultat).

²¹¹ Intervju med medarbetare på Sida, 2023-06-12a; 2023-06-01; 2023-06-08.

²¹² Intervju med medarbetare på Sida, 2023-05-22b; 2023-05-24; 2023-05-30; 2023-08-21a; 2023-08-21b.

Sidas strategirapporter lämnar inte utrymme att beskriva mer långtgående resultat av biståndet

Vår granskning av Sidas strategirapporter visar att utrymmet i rapporterna för att rapportera om biståndets resultat är begränsat. Strategirapporterna ska förutom en analys av resultat bland annat inkludera förändringar och Sveriges roll i strategisammanhanget, utvecklingstrend, en presentation av de insatser och samarbetspartner som fått stöd inom strategin.

Sidas enhet för verksamhetsstyrning är ansvarig för att tillhandahålla och utveckla mallar för strategirapporterna, som används av den operativa verksamheten i framtagandet av strategirapporten.²¹³ Mallarna sätter ramar för utrymmet för resultatredovisningen, och anger att beskrivningen av resultat ska uppgå till max en sida per strategimål, och att exempel på resultat ska vara ”korta”. För den första strategirapporten för en ny strategi har hela resultatredovisningen, från och med år 2020, en sidbegränsning på 4 sidor.²¹⁴

I vår granskning av strategirapporter kan vi se att Sida ägnar ungefär lika mycket utrymme åt vart och ett av strategins olika stödområden (se kapitel 2 för en beskrivning av regeringens styrning genom strategier). Under varje stödområde presenterar Sida resultat från flera olika insatser. Vi ser att Sida ägnar mer utrymme åt att beskriva aktiviteter och prestationer av insatser än att lyfta fram effekter, och i synnerhet långsiktiga effekter, av insatser.²¹⁵

Sida lyfter själva fram att strategirapporternas format ger Sida begränsade möjligheter att beskriva mer långtgående resultat.²¹⁶ Det framgår i intervjuer att det kan vara svårt att beskriva mer långtgående resultat så att de blir begripliga för en extern läsare när formatet är så kortfattat.²¹⁷

Vi har även i våra fallstudier kunnat se att formatet för strategirapporten är begränsande. Ett exempel är när en samarbetspartner beskrivit effekterna av en insats i sin rapportering till Sida, men när Sida i sin tur beskriver samma resultat i strategirapporteringen är det så kortfattat att det är svårt att utläsa vad insatsen verkligen har bidragit till.²¹⁸

²¹³ Sidas *Mall för strategirapport år 1; Mall för årlig strategirapport; Mall för fördjupad strategirapport*, år 2019–2021, och 2023.

²¹⁴ Detta har gällt från och med år 2019 för mallarna för fördjupade strategirapporten, och från 2020 för den årliga. Tidigare versioner av mallarna har sett delvis annorlunda ut. År 2019 var sidbegränsningen för den första strategirapporten endast 1 sida. Riktlinjerna för strategier ställer inte krav på att Sidas första strategirapport ska innehålla en resultatredovisning, men Sida framhåller att detta är något som har efterfrågats av UD i dialogen med Sida. Se Sidas *Mall för strategirapport år 1; Mall för årlig strategirapport; Mall för fördjupad strategirapport*, år 2019–2021, och 2023; mejl från företrädare för Sida 2024-02-02; bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU.

²¹⁵ Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

²¹⁶ Intervju med chef på operativ enhet på Sida, 2023-06-05; intervju med medarbetare på Sida, 2023-06-21a.

²¹⁷ Intervju med chef på operativ enhet på Sida, 2023-06-05; intervju med medarbetare på Sida, 2023-05-24.

²¹⁸ Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier och biståndsinsatser, och för en lista över de insatser som ingår i vårt urval. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

Vi har också sett att vid de tillfällen då Sida har prioriterat att lägga en större del av utrymmet i strategirapporten på en enskild insats så framgår mer långtgående resultat från de insatserna tydligare.²¹⁹

Sida eftersträvar en bredd i strategirapporterna

Vi ser i våra fallstudier att Sida strävar efter att strategirapporterna ska ge en bred bild av utvecklingen inom de olika stödområdena inom strategin. Det innebär bland annat att Sida försöker lyfta fram resultat från olika typer av aktörer, och olika insatser, samt att inte lyfta samma insats eller liknande resultat i efterföljande strategirapporter.

Sida strävar efter att säga något om alla olika områden i strategin, även om det kanske inte finns mer att säga om vissa områden än att en viss planerad aktivitet genomförts.²²⁰ I intervjuer framgår att det kan leda till en prioritering mellan att ge en kortfattad rapportering av flera olika insatser eller att ge en fördjupad rapportering av enskilda insatser.²²¹

En risk med att Sida eftersträvar en bredd i strategirapporteringen är att Sida inte redovisar viktiga och långtgående resultat trots att det finns då Sida har redovisat aktiviteter eller prestationer av samma insats tidigare.

Vår granskning visar även att det främsta underlaget till Sidas strategirapportering utgörs av samarbetspartners årsrapporter som fokuserar på vad som uppnåtts under det senaste året, vilket oftast är aktiviteter och prestationer.²²²

Sidas årsredovisningar innehåller i vissa delar mycket information om biståndets resultat

Riksrevisionen granskar årligen att Sidas årsredovisning möter de lagstadgade kraven på myndigheternas årsredovisning, och regeringens krav på Sida i regleringsbrev och instruktion. För 2018–2022 har Sida uppfyllt kraven och i årsredovisningen gett regeringen den information om verksamheten som regeringen har efterfrågat.²²³

Årsredovisningarna ger stort utrymme åt resultatredovisning, till skillnad från strategirapporterna. Vår fördjupade granskning av valda delar av Sidas årsredovisning för 2021 och 2022 (se avsnitt 1.4.1 för en beskrivning av vårt urval) visar att den tematiska redovisningen är mer omfattande än redovisningen per anslagspost och innehåller en stor mängd resultat, inklusive en del information om långsiktiga effekter av biståndet. Redovisningen per anslagspost är däremot mycket kortfattad och innehåller mycket få resultat.²²⁴

²¹⁹ Se Sidas strategirapporter under perioden 2018–2022 för strategierna för Sveriges utvecklingssamarbete med Moçambique 2022–2026, för Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Asien och Oceanien 2022–2026 och för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom miljö, klimat och biologisk mångfald 2022–2026.

²²⁰ Intervju med chef på operativ enhet på Sida, 2023-05-08; 2023-05-12; intervju med medarbetare på Sida, 2023-06-01; 2023-06-12b; 2023-06-21b; 2023-08-22a.

²²¹ Intervju med chef på operativ enhet på Sida, 2023-05-08.

²²² Se bilaga 1 för en beskrivning av hur vi har genomfört analysen av fallstudier och biståndsinsatser, och för en lista över de insatser som ingår i vårt urval. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

²²³ Se förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, samt Riksrevisionens revisionsberättelser gällande Sida för 2018–2022.

²²⁴ En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

4 Expertgruppen för biståndsanalys bidrag till regeringens styrning och utveckling av biståndet

I detta kapitel besvarar vi delfråga 2: Är EBA oberoende, och bidrar EBA med användbar kunskap om biståndets resultat till regeringen? Vi inleder varje avsnitt med den operationaliserade bedömningsgrunden i en ruta.

Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- EBA:s studier används till viss del till styrning, utveckling och rapportering av biståndet.
- Eftersom EBA är en kommitté under regeringen kan EBA aldrig vara helt oberoende från regeringen. Däremot har EBA i praktiken ett stort mått av oberoende i relation till det som studeras.
- Det är i vissa delar otydligt i EBA:s styrande dokument hur beslut ska fattas inom EBA och EBA:s jävspolicy säkerställer inte i tillräcklig utsträckning att EBA hanterar eventuella frågor om jäv och opartiskhet på ett korrekt sätt.

4.1 EBA tar fram studier av svenskt bistånds resultat

EBA ska ta fram studier av svenskt bistånds resultat.

Enligt regeringens direktiv till EBA ska EBA kontinuerligt utvärdera och analysera Sveriges internationella bistånd, och en central del av uppdraget är bedömning av det svenska biståndet avseende bland annat måluppfyllelse och effekter.²²⁵ Granskningen visar att EBA tar fram utvärderingar och analyser av svenskt bistånds resultat, men att dessa utgör en mindre andel, 30 procent, av de EBA-rapporter som EBA tar fram.

EBA tar fram olika typer av studier såsom utvärderingar, analyser, kartläggningar, översikter och metodbeskrivningar.²²⁶ Direktiven anger att regeringen är EBA:s främsta målgrupp, men att EBA:s studier även kan vara av intresse för andra aktörer, såsom biståndsaktörer i och utanför Sverige, riksdagen och den svenska allmänheten.²²⁷ Till exempel är de metodstudier som EBA tar fram ofta riktade till andra målgrupper än regeringen. Syftet med de studierna är enligt EBA att bidra till att olika aktörer kan göra ett högkvalitativt arbete, vilket i sin tur kan bidra till ett bättre bistånd.²²⁸

²²⁵ Regeringsbeslut dir. 2016:71.

²²⁶ EBA, *Verksamhetsstrategi*, 2019.

²²⁷ Regeringsbeslut dir. 2016:71.

²²⁸ Intervju med EBA:s kanslichef, 2023-09-18.

Under perioden 2018–2022 publicerade EBA totalt 44 studier inom ramen för EBA:s publikationsserie EBA-rapporter.²²⁹ Av de rapporterna (13 EBA-rapporter) tittar 30 procent helt eller delvis på resultat av just det svenska biståndet.²³⁰

EBA:s direktiv anger att EBA bland annat ska studera biståndets resultat, måluppfyllelse och effekter.²³¹ Samtidigt utvärderar EBA vanligtvis inte enskilda projekt eller program,²³² och därför inte heller resultat, måluppfyllelse och effekter av enskilda biståndsinsatser. Däremot har EBA gjort effektutvärderingar av det samlade svenska biståndet till enskilda länder eller inom vissa tematiska områden.²³³ EBA anser inte att de har finansiella förutsättningar för att göra effektutvärderingar av experimenttyp och inte heller att sådana passar uppdraget bättre än de effektutvärderingar som EBA gör idag.²³⁴ Med sina metodstudier vill EBA bidra till att öka även andra aktörers kapacitet att göra utvärderingar av biståndets långsiktiga effekter.²³⁵ EBA lyfter fram att en av biståndsbranschens utmaningar med att få till bra utvärderingar av biståndets långsiktiga effekter är att det finns alltför få som har kompetens inom både bistånd och metoder för effektutvärdering, och att det därför blir viktigt att bidra till att utveckla metodkompetensen på området.²³⁶

EBA menar att det inte alltid är relevant eller möjligt att studera vad just svenskt bistånd leder till. Det handlar snarare om att studera teman som är av relevans för det svenska biståndet. Det kan till exempel handla om att titta på specifika typer av bistånd, såsom demokratibistånd eller budgetstöd, och utifrån det dra slutsatser om vad som verkar fungera och inte. De lärdomarna kan sedan användas för att utforma ett effektivt svenskt bistånd.²³⁷

²²⁹ EBA publicerar även studier inom ramen för sina publikationsserier Underlagsrapporter och Development Dissertation Briefs. Underlagsrapporter är kortare studier som självständigt belyser en fråga, eller som kompletterar en EBA-rapport. I publikationsserien Development Dissertation Briefs får nyligen disputerade forskare möjlighet att presentera sina avhandlingar med relevans för svenskt utvecklingssamarbete. EBA-rapporter är dock EBA:s huvudsakliga rapportserie och det är därför som endast EBA-rapporter inkluderats i den här analysen. Se mejl från företrädare för EBA, 2024-01-16; 2023-01-26.

²³⁰ Vi har gjort en analys av alla de EBA-rapporter som EBA publicerat 2018–2022. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

²³¹ Regeringsbeslut dir. 2016:71.

²³² EBA, *Verksamhetsstrategi*, 2019.

²³³ Se exempelvis Kebede, Danielsson, Elias och Köhlin, *Swedish Development Cooperation with Ethiopia: Sixty Years of Lessons Learned*, 2022; EBA, Colvin, Mukute, Habib, Burt, Kugele och Wilson, *Evaluation of the Swedish Climate Change Initiative, 2009-2012*, 2020.

²³⁴ Intervju med EBA:s kanslichef, 2022-12-09; mejl från företrädare för EBA, 2024-02-23.

²³⁵ Se exempel på EBA:s metodstudier på EBA:s hemsida: EBA, "Alla rapporter", hämtad 2023-12-11; intervju med EBA:s kanslichef, 2023-03-20, 2023-09-18.

²³⁶ Intervju med EBA:s kanslichef, 2023-03-20; mejl från företrädare för EBA, 2024-01-16.

²³⁷ Intervju med EBA:s kanslichef, 2023-09-18.

4.2 EBA arbetar aktivt för att göra studierna användbara, och studierna har använts till viss del

EBA ska ta fram studier som är användbara för UD och för regeringens styrning och utveckling av biståndet, och för regeringens rapportering till riksdagen.

Granskningen visar att EBA på olika sätt arbetar aktivt för att göra EBA:s studier användbara för regeringen och UD och att EBA:s studier har använts av medarbetare på UD till viss del. Studierna har använts i rapportering av biståndet och har bidragit med fördjupad kunskap.

4.2.1 EBA arbetar aktivt för att göra studierna användbara

EBA har genomfört interna analyser av hur EBA:s studier används, och vad EBA kan göra för att öka studiernas användbarhet.²³⁸ Utifrån dessa analyser, och Statskontorets översyn av EBA, har EBA vidtagit olika åtgärder för att göra sina studier mer användbara för regeringen och UD.

En del i det handlar om att identifiera vilka behov av underlag regeringen och UD har. För att göra det arbetar EBA med omvärldsanalys och löpande dialog med olika aktörer inom biståndet, inklusive dialog med UD och Sida.²³⁹

En annan del i att göra studierna användbara för regeringen och UD är att göra studiernas resultat lättillgängliga. EBA tar därför fram kortfattade sammanfattningar av alla de studier som publiceras inom ramen för EBA:s publikationsserie EBA-rapporter,²⁴⁰ och erbjuder även föredragningar för UD.²⁴¹ Med utgångspunkt i studierna gör EBA även podcast-avsnitt,²⁴² och genomför seminarier som spelas in och kan ses i efterhand.²⁴³ Det framgår i intervjuer att UD-medarbetare tycker att det är positivt att EBA gör podcast-avsnitt och korta sammanfattningar och erbjuder speciella föredragningar för UD utifrån sina studier.²⁴⁴

Vi konstaterar att flera av intervjupersonerna på UD har haft olika roller och ansvar under de senaste åren.²⁴⁵ Det innebär både att de har haft ansvar för ett specifikt område, eller en specifik process, under en begränsad tid, och att flera av de personer som varit involverade i en specifik EBA-rapport inte har varit med i processen från

²³⁸ Se exempelvis EBA, *Vem lär av EBA? Användning och tillvaratagande av EBA:s rapporter – en intervjustudie*, 2016.

²³⁹ EBA, *EBA:s arbetsformer*, 2019; intervju med EBA:s kanslichef, 2022-12-09.

²⁴⁰ Se exempelvis sammanfattning av studien Towns, Bjarnegård och Jeziarska, *More Than a Label, Less Than a Revolution: Sweden's Feminist Foreign Policy*, 2023.

²⁴¹ Intervju med EBA:s kanslichef, 2023-03-20.

²⁴² EBA, "Lyssna på EBA-podden", hämtad 2023-11-27.

²⁴³ EBA, "Seminarier", hämtad 2023-11-27.

²⁴⁴ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-12a; 2023-05-12b; 2023-06-08; 2023-12-07.

²⁴⁵ Intervju med medarbetare på UD, 2022-12-01; 2023-04-05; 2023-05-12a; 2023-06-01; 2023-06-08b; 2023-09-20b; 2023-12-07.

början till slut. EBA konstaterar i en intervju att UD:s personalrotation betyder att EBA återkommande behöver informera nya medarbetare på UD om hur samarbetet och rutinerna kring EBA:s arbete ser ut.²⁴⁶

4.2.2 UD och EBA har en kontinuerlig dialog för att säkerställa att EBA:s studier är användbara

Både EBA och UD anser att det är viktigt att det finns en dialog mellan EBA och UD för att öka förutsättningarna för EBA:s studier att vara användbara för UD och regeringen.²⁴⁷ UD har möjlighet att ge inspel till EBA via UD:s tillförordnade expert i EBA:s expertgrupp²⁴⁸ och EBA tillsätter även alltid en referensgrupp för sina studier där en medarbetare från UD ofta sitter med.²⁴⁹ Det framkommer i intervjuer att UD eftersträvar att UD ska ha en representant i referensgrupper för de studier som berör UD.²⁵⁰ Samtidigt framkommer att flera av dem som funnits listade som deltagare i en referensgrupp inte har varit aktiva i det arbetet.²⁵¹ Referensgrupperna får möjlighet att ge kommentarer på underlag under processens gång och ska lämna skriftliga kommentarer på den slutgiltiga versionen av studien.²⁵²

Sedan 2016 sammanställer UD årligen en lista med förslag på möjliga teman för kommande studier, som de delar med EBA.²⁵³ Inspelen hämtas in brett från UD, och intervjupersoner på UD uppger att de har haft möjlighet att ge inspel till listan.²⁵⁴ Förslagen från UD är ett av de underlag som EBA:s kansli använder för att ta fram ett diskussionsunderlag till EBA:s expertgrupp inför deras diskussion om prioriterade områden för kommande studier.

4.2.3 EBA:s studier bidrar framför allt med fördjupad kunskap

Det är enligt vår granskning oklart i vilken utsträckning EBA:s studier är användbara och till nytta för regeringen och UD i stort. Det är oklart eftersom flera av de medarbetare på UD för vilka olika EBA-studier borde vara relevanta, av olika anledningar i praktiken inte kan bedöma hur pass användbara studierna är.

Vi har utgått ifrån att medarbetare som har det formella ansvaret för en biståndsstrategi eller för att skriva olika delar av resultatredovisningen, eller som varit kontakt- eller referensperson för minst en EBA-studie borde ha användning av

²⁴⁶ Intervju med EBA:s kanslichef, 2022-12-09.

²⁴⁷ Intervju med medarbetare på UD, 2022-12-01; 2023-04-05; intervju med EBA:s kanslichef, 2022-12-09.

²⁴⁸ I intervjuer har det framkommit att rollen som UD:s tillförordnade expert i EBA:s expertgrupp inte är tillsatt sedan den blev vakant vid årsskiftet 2022/2023. EBA, *EBA:s arbetsordning*, 2021.

²⁴⁹ EBA, *EBA:s arbetsformer*, 2019; EBA, *Rutiner för kontakt mellan Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) och UD*, 2017; se mejl från företrädare för EBA, 2024-01-16.

²⁵⁰ Intervju med medarbetare på UD, 2023-04-05.

²⁵¹ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-06-07; 2023-06-08b.

²⁵² EBA, *Riktlinjer för referensgrupper*, rev. 2022.

²⁵³ Se exempelvis Utrikesdepartementet, *UD:s förslag på kommande EBA-studier 2022*, u.å.; intervju med medarbetare på UD, 2022-12-01.

²⁵⁴ Intervju med medarbetare på UD, 2022-12-01; 2023-05-12a; 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-05-31; 2023-06-08a; 2023-06-08b.

EBA-studier. I praktiken har dock flera medarbetare som identifierats utifrån de här kriterierna inte alls haft det ansvaret, inte har haft det ansvaret under någon längre tid eller under viktiga skeenden, eller så har de slutat på UD.²⁵⁵ För den här granskningen innebär det att de personer som borde ha kunnat uttala sig om användbarheten av EBA:s studier till stor del inte har kunnat göra det.

Granskningen visar trots det att EBA:s studier har varit användbara för medarbetare som har lång erfarenhet av biståndsfrågor eller arbetar dagligen med bistånd.²⁵⁶ Vi kan se två olika typer av användning. Den första gäller direkt användning av studierna, då specifika studier har varit användbara i specifika processer på UD.²⁵⁷ Den andra typen av användning är konceptuell och handlar om att specifika EBA-studier, eller EBA-studier generellt, har bidragit med kunskap eller förståelse inom ett särskilt område, utan att det lett till förändringar i enskilda processer.²⁵⁸

Den viktigaste faktorn för att EBA:s studier ska bli användbara för UD är att studierna är direkt relevanta för UD-medarbetarnas arbetsområde, och därmed att det finns en person som arbetar specifikt med området som är ämnet för studien.²⁵⁹ I andra hand är det viktigt att studien kommer i rätt tid för att kunna användas i specifika processer.²⁶⁰

Även om EBA:s studier inte alltid kommer till direkt användning i specifika processer utgör de en viktig kunskapsbas för de av UD:s medarbetare som arbetar med bistånd. Det framgår i intervjuer att EBA bidrar med både ny kunskap om svenskt bistånd och kunskap som UD själva inte identifierat att de behövde, men haft nytta av. EBA:s studier kan också bidra med fördjupningar när behov uppstår, även långt efter en studies publicering.²⁶¹ Samtidigt finns det handläggare på UD som har ansvar för biståndsstrategier och som inte betraktar EBA:s studier som relevanta, men som heller inte arbetar med bistånd i någon större utsträckning.²⁶²

²⁵⁵ Se bilaga 1 för en beskrivning av hur urvalet av intervjupersoner på UD har gått till.

²⁵⁶ Det här avsnittet av rapporten bygger på intervjuer och skriftliga enkätsvar från medarbetare från varje enhet på UD som arbetar med bistånd. Vi har även intervjuat medarbetare på UD som är ansvariga för att skriva delar av resultatredovisningen och medarbetare på UD som är ansvariga för olika biståndsstrategier. I vissa fall har vi intervjuat medarbetare som är ansvariga för båda delar och vi har även tagit in skriftliga enkätsvar på flera frågor som rör både strategiarbetet och resultatredovisningen. Se bilaga 1 för mer information. Intervju med medarbetare på UD, 2022-12-01; 2023-05-12a; 2023-05-12b; 2023-05-31; 2023-06-08a; 2023-12-05; 2023-12-07; enkätsvar från medarbetare på UD, 2023-09-13; 2023-09-19a; 2023-09-19b.

²⁵⁷ Intervju med medarbetare på UD 2022-12-01; 2023-12-05; enkätsvar från medarbetare på UD 2023-09-13; 2023-09-19a.

²⁵⁸ Intervju med medarbetare på UD 2023-05-12a; 2023-05-12b; 2023-05-31; 2023-06-08a; 2023-12-07; enkätsvar från medarbetare på UD 2023-09-19a; 2023-09-19b.

²⁵⁹ Intervju med medarbetare på UD 2023-05-12a; 2023-05-12b; 2023-06-08a; 2023-12-05; 2023-12-07; enkätsvar från medarbetare på UD 2023-09-13; 2023-09-19a.

²⁶⁰ I ett fall har vi sett att en EBA-studie kom i tid, men ändå inte kunde användas, vilket därför utgör ett undantag. I det fallet ansåg intervjupersonen att studien inte bidrog med tillräckligt aktuell kunskap för att kunna användas i en specifik process, men att studien däremot bidrog till en bredare förståelse för området. Intervju med medarbetare på UD, 2022-12-01; 2023-04-05; 2023-05-12b; 2023-05-31; 2023-06-08a.

²⁶¹ Intervju med medarbetare på UD 2022-12-01; 2023-05-12b; 2023-05-31; 2023-12-07.

²⁶² Intervju med medarbetare på UD 2023-06-01; 2023-06-08b.

Att EBA presenterar sina studier i flera olika format framstår som viktigt, då tidsbrist utgör ett hinder för medarbetare på UD att ta del av EBA:s studier.²⁶³ EBA:s sätt att kommunicera resultatet av sina studier påverkar UD-medarbetares möjlighet att ta del av studierna. EBA:s podcast lyfts till exempel fram som ett användbart sätt för UD-medarbetare att ta del av EBA:s studier, eftersom det kan vara lättare att få tid att lyssna på ett podcast-avsnitt än att läsa en hel studie.²⁶⁴

4.2.4 EBA:s studier har använts i regeringens rapportering till riksdagen

Regeringen hänvisar ibland till EBA:s studier i sin resultatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen. I budgetpropositionerna för 2019–2024 hänvisar regeringen till totalt 8 EBA-rapporter.²⁶⁵ Under samma period har EBA tagit fram totalt 47 EBA-rapporter.²⁶⁶

EBA-rapporterna används både i större och mindre utsträckning i regeringens resultatredovisning till riksdagen jämfört med regeringens användning av rapporter från andra liknande kommittéer och myndigheter. För att ge en indikation på regeringens användning av EBA:s rapporter har vi jämfört med vilken frekvens regeringen hänvisar till rapporter från andra kommittéer och myndigheter som bedriver analys- eller utvärderingsverksamhet. Vi har inte analyserat deras uppdrag, eller innehållet i deras rapporter. Vi har eftersträvat att göra ett urval av deras publikationsserier som i så stor utsträckning som möjligt liknar EBA:s publikationsserie EBA-rapporter. Det innebär att vi har inkluderat kommittéernas och myndigheternas egeninitierade rapporter, men avgränsat bort statistiksammanställningar, enklare översyner och rapportering av regeringsuppdrag. Vi har utgått ifrån kommittéernas och myndigheternas egen kategorisering av rapporter.

²⁶³ Intervju med medarbetare på UD, 2023-12-05; 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-09-12; 2023-09-20; enkätsvar från medarbetare på UD 2023-09-19b.

²⁶⁴ Intervju med medarbetare på UD, 2022-12-01; 2023-05-12a; 2023-06-08a.

²⁶⁵ Se utgiftsområde 7 i prop. 2020/2021:1; prop. 2021/2022:1; prop. 2022/23:1; prop. 2023/24:1.

²⁶⁶ EBA, "Alla rapporter", hämtad 2023-12-18.

Tabell 1 Antal unika hänvisningar till specifika rapporter i budgetpropositionerna för 2019–2024 (före snedstreck) och totalt antal rapporter per organisation och år (efter snedstreck)

Publiceringsår	Budgetproposition	EBA	Delmi*	ESO**	Tillväxt-analys	Vinnova***
2023	BP 2023/24	2/3	0/3	5/11	0/25	5/1
2022	BP 2022/23	2/9	0/6	0/3	2/23	1/0
2021	BP 2021/22	1/8	0/7	3/7	2/22	5/1
2020	BP 2020/21	3/7	0/4	2/7	3/25	5/15
2019	BP 2019/20	0/10	0/5	1/8	5/20	2/19
2018	BP 2018/19	0/10	0/6	3/8	0/31	0/11
Totalt		8/47	0/31	14/44	12/146	18/47

Not. Med antal hänvisningar menas hur många av kommitténs eller myndighetens rapporter som regeringen refererar till i budgetpropositionen. Regeringen kan hänvisa till rapporter som har publicerats andra år än budgetpropositionen.

* Delegationen för migrationsstudier.

** Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

*** Verket för innovationssystem.

Källa: Budgetpropositioner för åren 2019–2024. Antalet rapporter från respektive kommitté eller myndighet är hämtat från kommitténs eller myndighetens hemsida.²⁶⁷

För sju av de totalt åtta EBA-rapporter som omnämns i budgetpropositioner för 2019–2024 drar regeringen slutsatser om effekter. Den åttonde rapporten används för att peka på vilka förutsättningar som behövs för att nå resultat inom ett visst område.

I arbetet med resultatredovisningen till budgetpropositionen för 2023 gjorde de ansvariga på UD en särskild ansträngning för att se vilka EBA-studier de kunde använda som källor.²⁶⁸

²⁶⁷ Vi har gjort ett urval av kommittéernas och myndigheternas rapporter. För EBA har vi valt att enbart inkludera rapporter ur EBA:s publikationsserie EBA-rapporter då det är EBA:s huvudsakliga rapportserie. För övriga kommittéer och myndigheter har vi inkluderat de rapportserier som vi bedömer liknar EBA:s rapportserie EBA-rapporter. För ESO är samtliga publikationer inkluderade. För Delmi har vi inkluderat de rapporter som tillhör kategorierna "rapporter" och "kunskapsöversikter". För Tillväxtanalys har vi inkluderat de rapporter som tillhör kategorierna "rapporter" och "PM". För Vinnova har vi inkluderat de rapporter som tillhör kategorin "Vinnova-rapport". Prop. 2018/19:1; prop. 2019/20:1; prop. 2020/21:1; prop. 2021/22:1; prop. 2022/23:1; prop. 2023/24:1; EBA, "Alla rapporter", hämtad 2023-12-18; ESO, "Rapporter", hämtad 2024-01-30; Delmi, "Publikationer", hämtad 2024-01-30; Tillväxtanalys, "Publikationer", hämtad 2024-01-30; Vinnova, "Våra rapporter", hämtad 2024-01-30; mejl från företrädare för EBA, 2024-01-16; 2023-01-26.

²⁶⁸ Intervju med medarbetare på UD, 2022-12-01.

4.3 EBA har i praktiken ett stort mått av oberoende, men otydligheter innebär risker

EBA ska vara oberoende i relation till det som studeras, genom att EBA har styrande dokument och arbetssätt som ser till att:

- EBA agerar självständigt vid val av vilka studier som ska genomföras, vem som ska genomföra studierna och vilka studier som har tillräcklig kvalitet för att publiceras
- EBA iakttar saklighet och opartiskhet vid ovan nämnda beslut
- den som genomför en studie åt EBA har en oberoende ställning i relation till det som studeras.

I regeringens direktiv till EBA står det att EBA, och personer som anlitas för att genomföra studier, ska ha en oberoende ställning i relation till det som granskas, och att EBA självständigt ska svara för valet av studier och för deras kvalitet.²⁶⁹ Regeringen är EBA:s uppdragsgivare, men genomför även bistånd. Därför kan även regeringens arbete vara föremål för EBA:s studier. Vår granskning visar att EBA i praktiken har ett stort mått av oberoende i relation till det som studeras oavsett om det är regeringen eller andra som genomför biståndet. Samtidigt konstaterar vi att flera av EBA:s styrande dokument i vissa fall är otydliga när det gäller vem inom EBA som ska fatta beslut om vad. Vi konstaterar även att EBA:s jävspolicy inte i tillräcklig utsträckning säkerställer att EBA hanterar eventuella frågor om jäv och opartiskhet på ett korrekt sätt, vilket innebär en risk för att kraven på saklighet och opartiskhet inte iakttas fullt ut.²⁷⁰ Vi har dock inte granskat några beslut om jäv, eller hur EBA i övrigt hanterar frågor om jäv och opartiskhet i praktiken.

4.3.1 EBA fattar självständiga beslut, men undantag i jävspolicyn innebär risker

Vår granskning visar att EBA har styrande dokument och arbetssätt som tillsammans ser till att EBA agerar självständigt vid val av vilka studier som ska genomföras, vem som ska genomföra studierna och vilka studier som har tillräcklig kvalitet för att publiceras.²⁷¹

EBA:s beslutsprocesser beskrivs i olika styrande dokument.²⁷² När det gäller studier inom ramen för EBA:s främsta publikationsserie, EBA-rapporter, är hela EBA:s

²⁶⁹ Regeringsbeslut dir. 2016:71.

²⁷⁰ Av 23 § kommittéförordningen framgår att förvaltningslagen endast är formellt tillämplig hos kommittéer vid handläggning av administrativa ärenden och ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. När det gäller innebörden av kravet på opartiskhet har Högsta domstolen dock uttalat att det är naturligt att söka ledning i de principer som kommer till uttryck i förvaltningslagens bestämmelser om jäv, även om dessa inte är direkt tillämpliga. Se NJA 1995 s. 11.

²⁷¹ En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

²⁷² EBA, *EBA:s arbetsformer*, 2019; EBA, *EBA:s arbetsordning*, 2021; EBA, *Policy samt riktlinjer för säkerställande av kvalitet i studier*, 2020.

expertgrupp involverad i att besluta om vilka studier som ska genomföras, vem som ska genomföra studien och vad som ska publiceras. I de fall en studies budget understiger 50 000 kronor har EBA:s kanslichef rätt att fatta beslut.²⁷³ Att EBA följer sina processer och självständigt fattar beslut framgår av intervjuer med såväl EBA som UD.²⁷⁴

Enligt EBA:s jävspolicy är huvudregeln att en person som är jävig i ett ärende inte får delta i förberedelse, handläggning eller avgörande av ärendet. Samtidigt anger policyn att det ibland kan vara möjligt och nödvändigt att göra undantag från huvudregeln. Som exempel nämns att det i samband med upphandling finns hög risk för att personer i den grupp på EBA som ska bedöma inkomna anbud på ett eller annat sätt är bekanta med anbudsgivaren. EBA menar att det i den situationen ändå är möjligt och nödvändigt att göra ett undantag från huvudregeln och att respektive deltagare i bedömningsgruppen kan delta fullt ut i bedömningen av samtliga förslag.²⁷⁵ Att EBA i vissa fall anser att det är nödvändigt att göra undantag från huvudregeln riskerar att leda till att EBA inte i tillräcklig utsträckning iakttar saklighet och opartiskhet vid beslut.

4.3.2 Författarna står självständigt för innehåll, men är inte nödvändigtvis oberoende i relation till det som studeras

Granskningen visar att EBA har styrande dokument och arbetssätt som säkerställer att författarna självständigt står för studiens innehåll, slutsatser och rekommendationer, oberoende av andra aktörer, inklusive EBA. Det är en del av EBA:s arbete med att säkerställa en oberoende granskning. Granskningen visar samtidigt att det finns risk för att EBA inte i tillräcklig utsträckning säkerställer att den som genomför en studie åt EBA är oberoende i relation till det som studeras.

EBA anlitar framför allt externa författare för att genomföra studier, men EBA-studier kan även genomföras av personer från EBA:s kansli eller EBA:s expertgrupp.²⁷⁶ I samtliga fall ska det vara författaren som står för studiens innehåll, slutsatser och rekommendationer.²⁷⁷ Av EBA:s styrande dokument framgår att författarna är ansvariga för att ta fram projektförslag inklusive förslag på hur studien ska genomföras, och ska stå för analys, slutsatser och eventuella rekommendationer.²⁷⁸ Även av EBA:s kontraktsmall för avtal med författarna framgår att författarna självständigt ska stå för analys, slutsatser och eventuella rekommendationer. Av den

²⁷³ EBA, *EBA:s arbetsformer*, 2019; EBA, *EBA:s arbetsordning*, 2021; EBA, *Policy samt riktlinjer för säkerställande av kvalitet i studier*, 2020; EBA, *Beslutsordning ekonomiska beslut*, 2014; intervju med experter i EBA:s expertgrupp, 2023-09-06; intervju med EBA:s kanslichef, 2023-09-18.

²⁷⁴ Intervju med EBA:s kanslichef, 2022-12-09, 2023-03-20, 2023-09-18; intervju med medarbetare på UD, 2022-12-01, 2023-04-05, 2023-05-12.

²⁷⁵ EBA menar att detta är en sådan situation som anges i 17 § förvaltningslagen där ingen annan kan utföra uppgiften utan att handläggningen försenas avsevärt. EBA, *Policy gällande handläggning vid eventuella jävsförhållanden samt opartiskhet hos EBA:s författare*, 2019.

²⁷⁶ EBA, *EBA:s arbetsformer*, 2019.

²⁷⁷ EBA, *EBA:s arbetsordning*, 2021.

²⁷⁸ EBA, *EBA:s arbetsformer*, 2019; EBA, *Guidelines for project proposals*, 2017.

framgår även att författarna har rätt att fritt disponera materialet om EBA beslutar att inte publicera rapporten.²⁷⁹

EBA:s styrande dokument anger att författarnas oberoende i förhållande till det som studeras är en viktig del i EBA:s studier.²⁸⁰ Både EBA:s jävspolicy och EBA:s kvalitetspolicy ger viss vägledning i hur EBA ska värdera och hantera en författares opartiskhet i relation till det som studeras.²⁸¹ Samtidigt lyfter EBA i sin jävspolicy fram att författarnas opartiskhet inte är en självklar nödvändighet för en EBA-studie, utan att det i vissa fall kan krävas en avvägning mellan författares sakkunskap och oberoende. Policyn anger att förståelsen för vissa sammanhang kan förutsätta en närhet till det som utvärderas som gör att oberoendet kan ifrågasättas, samtidigt som ett avstånd som garanterar opartiskhet kan minska relevansen av det som skrivs. Enligt policyn är det därför nödvändigt att tydliggöra EBA:s syn på när opartiskhet är en överordnad princip och EBA:s rutiner för att i dessa fall säkerställa opartiskhet. Jävspolicyn anger dock inte några närmare kriterier för vad som är relevant för prövningen utan endast att expertgruppen, utifrån bland annat studiens frågeställning, syfte och tänkta mottagare, avgör från fall till fall om en författares närhet till materialet utgör ett problem för opartiskheten, och i förlängningen oberoendet, i relation till det som studeras.²⁸²

4.3.3 Det finns otydligheter i styrande dokument kring vem inom EBA som fattar beslut om vad

Flera av EBA:s styrande dokument är delvis otydliga när det gäller vem inom EBA som ska fatta beslut om vad, och delar av samma beslutsprocess beskrivs ibland i olika styrande dokument. Det finns otydligheter kring vem inom EBA som ska fatta beslut om vilka studier som ska genomföras, vem inom EBA som ska fatta beslut om författare och vem inom EBA som ska fatta beslut om tilldelning av uppdrag i samband med anbudsförfarande.

EBA:s styrande dokument beskriver att EBA:s expertgrupp fattar beslut om vilka studier som ska genomföras, men det är inte tydligt om det inkluderar alla de olika typer av studier som EBA tar fram eller ej.²⁸³ Av EBA:s beslutsordning för ekonomiska beslut framgår att EBA:s kanslichef har rätt att besluta om kostnader i samband med EBA:s verksamhet upp till 50 000 kronor.²⁸⁴ Det innebär, enligt EBA,

²⁷⁹ EBA, *Avtalsmall för avtal mellan författare och EBA*, u.å.

²⁸⁰ EBA, *Policy samt riktlinjer för säkerställande av kvalitet i studier*, 2020; EBA, *Policy gällande handläggning vid eventuella jävsförhållanden samt opartiskhet hos EBA:s författare*, 2019; EBA, *Avtalsmall för avtal mellan författare och EBA*, u.å.

²⁸¹ EBA, *Policy gällande handläggning vid eventuella jävsförhållanden samt opartiskhet hos EBA:s författare*, 2019; EBA, *Policy samt riktlinjer för säkerställande av kvalitet i studier*, 2020.

²⁸² EBA, *Policy gällande handläggning vid eventuella jävsförhållanden samt opartiskhet hos EBA:s författare*, 2019.

²⁸³ Av EBA:s arbetsordning framgår att EBA:s expertgrupp beslutar om vilka projekt som ska finansieras. Se EBA, *EBA:s arbetsordning*, 2021. I EBA:s arbetsformer anges att expertgruppen tar ställning till om en viss studie ska genomföras. Se EBA, *EBA:s arbetsformer*, 2019.

²⁸⁴ EBA, *Beslutsordning ekonomiska beslut*, 2014.

att EBA:s kanslichef har rätt att fatta beslut om att inleda de flesta studier som görs inom EBA:s publikationsserie Underlagsrapporter.²⁸⁵

Det är inte tydligt i EBA:s styrande dokument om EBA:s expertgrupp fattar beslut om författare för alla typer av studier. I intervjuer framkommer att EBA:s expertgrupp fattar beslut om författare inom ramen för de studier som publiceras i EBA:s publikationsserie EBA-rapporter. För de studier som publiceras inom ramen för EBA:s publikationsserie Underlagsrapporter är det i stället EBA:s kanslichef som fattar beslut om författare.²⁸⁶

I intervjuer framkommer att kanslichefen ska redogöra för sina beslut för expertgruppen, vilket inte framkommer i EBA:s styrande dokument.²⁸⁷ Det framgår inte i upphandlingspolicyn vem på EBA som beslutar om tilldelning av uppdrag efter anbudsförfarande.²⁸⁸ I intervjuer framkommer dock att expertgruppen beslutar om tilldelning av uppdrag vid anbudsförfarande.²⁸⁹

²⁸⁵ Av EBA:s arbetsformer och arbetsordning framgår att kanslichefen ansvarar för kvalitetssäkring och beslut om publicering för underlagsrapporter samt Development Dissertation Briefs. Se mejl från företrädare för EBA, 2024-01-16; 2024-01-26.

²⁸⁶ Intervju med experter i EBA:s expertgrupp, 2023-09-06; intervju med EBA:s kanslichef, 2023-09-18.

²⁸⁷ Intervju med EBA:s kanslichef, 2023-09-18.

²⁸⁸ EBA, *Policy samt riktlinjer för upphandling*, 2019, rev. 2022.

²⁸⁹ Intervju med experter i EBA:s expertgrupp, 2023-09-06; intervju med EBA:s kanslichef, 2023-09-18.

5 Regeringens utformning av biståndet utifrån resultat och återrapportering till riksdagen

I detta kapitel besvarar vi delfråga 3: Arbetar regeringen med uppföljning och utvärdering av biståndets resultat på ett effektivt sätt? Vi inleder varje avsnitt med den operationaliserade bedömningsgrunden i en ruta.

Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- Regeringen och UD har tillgång till mycket information om biståndets resultat, men det är oklart i vilken utsträckning det påverkar utformningen av biståndet eftersom andra aspekter, såsom politiska prioriteringar, avgör.
- Regeringens redovisning av biståndets resultat är otydlig, och rapporteringen till riksdagen inkluderar sällan information om biståndets långsiktiga effekter.
- Biståndets förutsättningar och formatet för resultatredovisningen gör det svårt för regeringen att redovisa biståndets resultat i budgetpropositionen.
- Regeringens styrning av EBA ger EBA ett stort mått av oberoende.

5.1 Regeringen och UD får mycket information om resultat, men det är oklart hur den påverkar utformningen av biståndet

Regeringen bör tillvarata kunskap om biståndets resultat i utformningen av nya strategier, i beslut om strategiers totala budget och i den årliga medelstillelningen till de olika strategierna, för att utveckla biståndet mot dess övergripande mål.

Regeringen har tillgång till mycket information om biståndets resultat. Större förändringar utgår dock framför allt från politiska prioriteringar, snarare än att resultat påverkar tilldelning av anslag eller strategiers utformning, inklusive budget.

5.1.1 Regeringen och UD har tillgång till mycket information om biståndets resultat

Det finns en stor mängd information och många kunskapsunderlag för medarbetare på UD att ta del av som rör biståndets resultat.²⁹⁰ Det framkommer i intervjuer och skriftliga svar att UD-medarbetare ofta upplever att det finns för lite tid för att ta del av allt material som skulle kunna vara användbart,²⁹¹ och att de anser att de och

²⁹⁰ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-05; 2023-05-12a; 2023-05-26.

²⁹¹ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-12a; 2023-05-26; 2023-05-31; 2023-06-08a; 2023-09-12; 2023-09-20b; 2023-12-05; 2023-12-07; enkätsvar från medarbetare på UD, 2023-09-19a.

regeringen har tillgång till den information om biståndet som de behöver för sitt arbete.²⁹²

Regeringen får in den rapportering som Sida ska förse den med i form av årsredovisningar och strategirapporter. Medarbetare på UD anser att strategirapporterna överlag är viktiga och bra, och att deras olika delar bidrar med kunskap som kan användas för olika syften. Därtill är så kallade biståndspolitiska rapporter, som utlandsmyndigheterna har i uppdrag att ta fram, särskilt viktiga och anses vara bra komplement till övrig rapportering.²⁹³ Även årsredovisningar, EBA-studier och rapporter från olika internationella aktörer anses vara viktiga underlag.²⁹⁴

UD har rutiner för att hantera inkommande information om biståndets resultat från Sida, EBA och andra viktiga aktörer.²⁹⁵ I intervjuer framkommer att rutinerna i stort följs, men att det finns viss variation exempelvis när det gäller i vilken utsträckning kontaktpersonerna på UD är involverade i arbetet med rapporter från EBA.²⁹⁶

Det framgår i intervjuer att Sidans strategirapporter är viktiga för UD:s arbete med strategier. De används bland annat för att ge UD-medarbetare större förståelse för hur verksamheten fortskrider inom det aktuella området, samt som underlag till regeringens resultatredovisning till riksdagen eller till den politiska ledningen inför samtal och inför resor till andra länder.²⁹⁷ Strategirapporterna utgör även underlag för dialogen mellan medarbetare på Sida och UD, och för samtal om hur strategiarbetet behöver justeras framåt.²⁹⁸

Den löpande dialogen mellan medarbetare på Sida och UD lyfts fram som ett viktigt komplement till den skriftliga rapporteringen. Möjligheten att vid behov hämta in information från Sida betraktas som viktig, och de som inte har arbetat med bistånd tidigare eller inte arbetar så mycket med bistånd har lyft fram dialogen med Sida som

²⁹² Det förekommer två avvikelser från detta. Två intervjupersoner är överlag nöjda men uttrycker samtidigt ett intresse av att ta del av mer specifik information, såsom listor över insatser, eller mer övergripande och samlade analyser av exempelvis resultaten inom en strategi. Intervju med medarbetare på UD, 2023-04-05; 2023-05-05; 2023-05-12a; 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-06-01; 2023-06-07; 2023-06-08b; 2023-12-05; 2023-12-07.

²⁹³ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-26; 2023-05-31; 2023-06-08b; 2023-09-12; 2023-12-05; 2023-12-07. UD efterfrågar två gånger per år biståndspolitiska rapporter från utlandsmyndigheterna. De biståndspolitiska rapporterna har olika teman varje gång, beroende på vad det är för typ av information som UD behöver få in.

²⁹⁴ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-05-31; 2023-06-01; 2023-06-07; 2023-06-08a; 2023-06-08b; 2023-09-12; 2023-09-20a; 2023-09-20b; 2023-12-05; 2023-12-07; enkätsvar från medarbetare på UD, 2023-09-13; 2023-09-19b.

²⁹⁵ Vägledningen beslutades 2014 och uppdaterades 2022. Regeringsbeslut UF2014/81989/UD/USTYR.

²⁹⁶ Intervjuer på UD 2023-05-26; 2023-05-12b; 2023-05-31.

²⁹⁷ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-05-31; 2023-06-01; 2023-06-08a; 2023-06-08b; 2023-09-20a; enkätsvar från medarbetare på UD, 2023-09-19b.

²⁹⁸ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-12b; 2023-06-08a; 2023-09-12; 2023-09-20a; 2023-12-07; enkätsvar från medarbetare på UD, 2023-09-19b.

särskilt värdefull.²⁹⁹ Vi kan i fallstudierna se att UD har använt sig av dialogen med Sida för att hämta in mer information.³⁰⁰

5.1.2 Resultat har betydelse men politiska prioriteringar avgör strategiernas utformning

Inför att regeringen fattar beslut om nya biståndsstrategier ska Sida ta fram ett underlag till ny strategi utifrån anvisningar som regeringen beslutar om (se avsnitt 2.2.1).³⁰¹ Det framgår av intervjuer på Sida och UD att utformningen av nya strategier i regel tar stor hänsyn till Sidas förslag.³⁰² Däremot framgår det inte om strategierna utformas utifrån tidigare resultat. Det beror delvis på att Sidas underlag till strategier inte innehåller resultat, men även på att andra aspekter, såsom politiska prioriteringar, avgör strategiernas utformning.

För två av våra fallstudier har vi intervjuat medarbetare på UD som var ansvariga för strategin när den nya strategin utformades. För den tredje fallstudien har vi endast talat med den som var ansvarig för strategin under tiden för denna granskning. Den personen var inte ansvarig för strategin när den nya strategin togs fram. I alla tre fall bekräftar UD att strategin till stor del utgår från Sidas förslag. I samtliga av våra tre fallstudier är skillnaderna mellan den tidigare och den nuvarande strategin små, med några undantag.³⁰³ De medarbetare på UD som var med när en ny strategi utformades lyfter fram att politiska prioriteringar har avgjort strategins utformning.³⁰⁴

I intervjuer som ligger utanför våra fallstudier framgår att det kan finnas flera olika anledningar till ändringar i strategier men att politiska prioriteringar är centrala. I vissa fall vägs resultat av en strategi mot politiska prioriteringar.³⁰⁵

Strategiförändringar som intervjupersonerna uppfattat som politiskt motiverade har till exempel handlat om nya strategimål, nya stödområden och ökade eller minskade anslag.³⁰⁶ Förändringar som har gjorts och som inte uppfattas bero på politiska prioriteringar är exempelvis förändringar i form av färre och bredare mål i strategier,

²⁹⁹ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-05-31; 2023-06-01; 2023-06-07; 2023-06-08a; 2023-06-08b; 2023-09-20a; 2023-09-20b; 2023-12-05; 2023-12-07.

³⁰⁰ Intervju med chef på operativ enhet på Sida, 2023-05-12; intervju med chef och medarbetare på operativ enhet på Sida, 2023-05-29; intervju med medarbetare på UD, 2023-05-26; 2023-06-08a.

³⁰¹ Inför att en ny strategi ska utformas tar Sida fram ett underlag utifrån anvisningar som regeringen har beslutat om. Det underlag som Sida tar fram kallas "Underlag till strategi". Det är detta dokument som ligger som underlag för regeringens utformning av den nya strategin. Även andra underlag kan vara viktiga, såsom Sidas fördjupade strategirapport. När vi skriver underlag till ny strategi syftar vi dock på den förstnämnda. Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU.

³⁰² Intervju med chef på operativ enhet på Sida, 2023-05-12; intervju med chef och medarbetare på operativ enhet på Sida, 2023-05-17; intervju med medarbetare på UD, 2023-05-12b; 2023-06-08a; 2023-06-08b; 2023-06-27.

³⁰³ Intervju med chef på operativ enhet på Sida, 2023-05-12; intervju med chef och medarbetare på operativ enhet på Sida, 2023-05-17; intervju med medarbetare på UD, 2023-05-12b; 2023-06-08a; 2023-06-08b; 2023-06-27.

³⁰⁴ Intervju med medarbetare på UD 2023-05-12b; 2023-06-08b; 2023-06-27.

³⁰⁵ Intervju med medarbetare på UD, 2022-12-01; 2023-05-12a; 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-06-08a; 2023-06-27.

³⁰⁶ Intervju med chef och medarbetare på operativ enhet på Sida, 2023-05-29; intervju med medarbetare på UD, 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-06-08a; 2023-06-27; 2023-12-05.

justeringar för att skapa synergier eller öka Sidas handlingsutrymme, och förändringar för att underlätta för Sida att samarbeta med andra myndigheter.³⁰⁷

I våra fallstudier går det inte att se i vilken utsträckning rapporterade resultat har påverkat utformningen av nya strategier i Sidas underlag till strategier. I två av våra fallstudier har UD gett Sida i uppdrag att ta fram underlag till nya strategier, men i anvisningarna efterfrågas inte uppnådda resultat.³⁰⁸ I de fallen innehåller Sidas underlag inte heller information om biståndets resultat. I stället redogör underlagen för andra aspekter, såsom i vilka områden behovet av bistånd är störst, var Sverige anses ha det största mervärdet, eller var Sida förväntar sig bäst resultat.³⁰⁹ Regeringen får därför i dessa fall utgå ifrån de resultat som inkommit till UD inom ramen för den fördjupade strategirapporten och den ordinarie uppföljningen av strategierna.

I den tredje fallstudien har UD däremot särskilt efterfrågat en kompletterande bedömning av uppnådda resultat från den då pågående strategiperioden.³¹⁰ Sida uppger i det fallet att de största förändringarna mellan tidigare och nuvarande strategi är strategins struktur, men att innehållet i stora drag är detsamma som tidigare.³¹¹

5.1.3 Svårt att följa i vilken utsträckning resultat ligger till grund för utformningen av strategiers budget och anslag

Det är oklart vilken betydelse tidigare resultat har haft i arbetet med budget och anslag för strategier då förändringar oftast är politiskt motiverade.³¹²

Anslagen sätts utifrån politiska prioriteringar och strategiernas totala budget

Anslagen för biståndet utformas i flera olika steg och påverkas av beslut som fattas av såväl riksdag och regering som ansvariga myndigheter. Riksdagen fattar beslut om anslaget för biståndsverksamheten i behandlingen av regeringens budgetproposition.³¹³ I Sidas regleringsbrev anger regeringen sedan hur medlen ska fördelas på olika anslagsposter (i 2023 års regleringsbrev 16 stycken). Vissa anslagsposter täcker en biståndsstrategi, medan andra anslagsposter inkluderar flera olika biståndsstrategier. Till exempel är Afrika en anslagspost i regleringsbrevet, som inkluderar flera både regionala och bilaterala biståndsstrategier.³¹⁴

³⁰⁷ Intervju med medarbetare på UD 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-12-05; 2023-12-07.

³⁰⁸ Bilaga till regeringsbeslut UD2020/19059; regeringsbeslut UD2021/04154.

³⁰⁹ Sida, *Underlag inför beslut om strategi för utvecklingssamarbetet med Moçambique 2021–2025*, 2021; Sida, *Underlag till strategi för regionalt utvecklingssamarbete i Asien och Oceanien 2022–2026*, 2021.

³¹⁰ Sida, *Komplettering till den fördjupade strategirapporten för Strategin för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom hållbar miljö, hållbart klimat och hav, samt hållbart nyttjande av naturresurser 2018–2022*, 2022.

³¹¹ Intervju med chef och medarbetare på operativ enhet på Sida, 2023-05-17.

³¹² De flesta strategier har en budget, men inte alla. Regeringen har antagit ett antal multilaterala organisationsstrategier som inte styr medel. Se till exempel Sida, *Budgetunderlag 2024–2026*, u.å. Se mejl från företrädare för UD, 2024-01-17.

³¹³ Se till exempel prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:UU2, rskr. 2022/23:94.

³¹⁴ Regleringsbrev för Sida 2018–2022: Regeringsbeslut UD2018/20720/PLAN, UD2018/20984/IU; UD2019/18427/RS (delvis), UD2019/18461/IU; UD2020/15429, UD2020/16973, UD2020/17621 (delvis) m.fl.; UD2021/17491, UD2021/17637; UD2023/01585.

Processen för att besluta om anslagsfördelningen till Sida påbörjas 1 mars när Sida levererar sina äskanden om budget till UD.³¹⁵ Strategiansvariga handläggare på UD får möjlighet att kommentera Sidans äskanden, och därefter tar UD fram ett förslag på fördelning mellan anslagen.³¹⁶

UD framhåller att fördelningen av medel mellan olika anslagposter i budgetprocessen utgår från tidigare beslutade strategier och ingångna avtal samt myndigheternas årsredovisningar och budgetunderlag. Ansvariga handläggare kan lämna förslag, och UD sammanställer behov och förslag på en indikativ fördelning.³¹⁷ I denna process ser UD till att fördelningen av medel är förenligt med strategiernas totala volymer, fördelat på antalet år som strategierna gäller, och förenligt med bemyndiganderamar och det som regeringen vill göra genom åtaganden i strategierna.³¹⁸ Dessa underlag föredras sedan för den politiska ledningen för avstämning, varefter den politiska ledningen avgör fördelningen av medel.³¹⁹

Utöver de beräkningar som grundar sig i strategiernas totalvolym är politiska prioriteringar centrala för anslagsposternas fördelning.³²⁰ Det går inte att följa vilken vikt resultat har i de politiska avvägningarna. Det framgår dock i intervjuer att det kan förekomma hänvisningar till resultat i underlagen till regeringens avvägningar. Det framgår däremot inte om det alltid finns resultat i de underlagen.³²¹

Budget för strategier sätts utifrån politiska prioriteringar och utrymmet i biståndsramen

Förslag till budget för nya strategier utformas utifrån regeringens politiska prioriteringar.³²² Det är oklart vilken roll biståndets resultat spelar i denna process. Resultat skulle kunna ha en viss betydelse, men då samtliga förändringar i budgeten som vi har tagit del av grundar sig i politiska prioriteringar och ekonomiska beräkningar går det inte att urskilja om och när biståndets resultat är viktiga.

När regeringen fattar beslut om en ny strategi beslutar regeringen även om strategins budget.³²³ Det framgår av intervjuer att avvägningarna för att ta fram budgeten för en strategi har ändrats sedan regeringen beslutat om en fast budget för biståndet. Så länge den totala budgeten för biståndet utgick från Sveriges bruttonationalinkomst (BNI) ökade biståndsramen i praktiken från år till år.³²⁴ Det innebar även att budgeten för strategier för nya strategiperioder ofta höjdes.³²⁵

³¹⁵ Se till exempel Sida, *Budgetunderlag 2024–2026*, u.å.

³¹⁶ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-06-08a; 2023-12-11.

³¹⁷ Se mejl från företrädare för UD, 2024-01-29.

³¹⁸ Intervju med företrädare för UD 2023-05-26; 2023-06-08a; 2023-12-07; 2023-12-11.

³¹⁹ Se mejl från företrädare för UD, 2024-01-29.

³²⁰ Intervjuer med medarbetare på UD 2023-12-05; 2023-12-07; 2023-12-11.

³²¹ Intervjuer med medarbetare på UD 2023-12-11.

³²² Intervju med medarbetare på UD 2023-05-12b. Se även mejl från företrädare för UD, 2024-01-17.

³²³ Se till exempel Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom miljö, klimat och biologisk mångfald, 2022–2026*, u.å.

³²⁴ Intervju med medarbetare på UD 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-12-05; 2023-12-07.

³²⁵ Intervju med medarbetare på UD 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-06-08a.

I budgeten för 2023 och 2024 har biståndsramen i stället utgått från ett fast årligt belopp, som ligger något under 2022 års biståndsram. Inom den ramen har regeringen även beslutat om ökade medel inom vissa områden. Nya prioriteringar leder till att andra tidigare prioriterade verksamheter inom utgiftsområdet måste minska beloppsmässigt i motsvarande omfattning. Sammantaget har det begränsat möjligheterna att äska ökade medel till de flesta strategier. Det kan även innebära att budgeten för vissa strategier minskar under pågående strategiperiod eller att medlen inte längre räcker till den tidigare beslutade budgeten.³²⁶ För vissa områden, som är prioriterade av regeringen, har volymerna i stället ökat. Sådana förändringar grundar sig i politiska prioriteringar, snarare än resultat, enligt intervjuer.³²⁷

5.2 Resultatredovisningen av biståndet är otydlig och ger inte riksdagen ett tillräckligt bra underlag

Regeringen ska redovisa resultat av biståndet så att riksdagen har ett tillräckligt underlag för att analysera regeringens resultatinformation i förhållande till mål och anslagna medel.

Vår granskning visar att resultatredovisningen för utgiftsområde 7, Internationellt bistånd, är otydlig. Samtidigt ser vi att biståndets förutsättningar gör det svårt att möta kraven på resultatredovisningen, bland annat på grund av styrningen av biståndet.

Riksdagen har under många år efterfrågat förbättringar av regeringens resultatredovisning. Riksdagen har efterfrågat en tydligare koppling mellan mål, insatser, resultat och regeringens anslagsförslag.³²⁸ På senare år har riksdagen särskilt efterfrågat att regeringen ska utveckla kopplingen mellan resultatanalysen och politikens inriktning.³²⁹

Idag presenterar regeringen biståndets resultat utifrån enskilda exempel, och i så kortfattat format att komplexa orsakssamband och långsiktiga effekter sällan framgår. Det är även oklart på vilka grunder de insatser som presenteras har valts ut, och om de utgör typiska exempel på resultat inom det område som berörs.

5.2.1 Riksdagen får sällan information om biståndets långsiktiga effekter i budgetpropositionen

Vår granskning av regeringens resultatredovisning i budgetpropositioner visar att regeringen sällan rapporterar om biståndets långsiktiga effekter till riksdagen. Resultatredovisningen innehåller i stor utsträckning information om ett urval av

³²⁶ Intervju med medarbetare på UD 2023-05-26; 2023-06-08a; 2023-12-05.

³²⁷ Intervju med medarbetare på UD 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-12-05; 2023-12-07.

³²⁸ Bet. 2014/15:UU2; bet. 2015/16:UU2; bet. 2016/17:UU2; bet. 2017/18:UU2.

³²⁹ Bet. 2020/21; bet. UU2; bet. 2021/22:UU2.

genomförda aktiviteter och prestationer, och i viss mån direkta effekter av enskilda insatser.³³⁰

5.2.2 Budgetpropositionen för biståndet är delvis otydlig

Inför arbetet med den årliga budgetpropositionen preciserar Finansdepartementet propositionens upplägg och innehåll i ett budgetcirkulär (se faktaruta i avsnitt 1.3.3). Anvisningarna ska leda till en enhetlig framställning av statsbudgetens olika utgiftsområden och ge ett underlag till riksdagen för arbetet med att analysera information om resultat i förhållande till uppsatta mål. Samtidigt ska regeringen anpassa resultatredovisningen utifrån det aktuella utgiftsområdets förutsättningar.

Medan anvisningarna efterfrågar att resultat redovisas med hjälp av resultatindikatorer eller bedömningsgrunder, har regeringen för biståndet valt att redovisa resultat som exempel, sorterade i olika teman. Anvisningarna anger även att avsnittet om politikens inriktning i första hand ska återspegla väsentliga reformer som är resultat av budgetförhandlingar. I de budgetpropositioner som vi har granskat har regeringen för biståndet i stället valt att redogöra för sina prioriteringar. Sammantaget bidrar avvikelserna från anvisningarna till att det är svårt att bedöma biståndets resultat mot det övergripande målet för svenskt bistånd.

Anvisningarna anger även att regeringen ska bedöma måluppfyllelsen mot riksdagens mål, baserat på uppgifter från resultatredovisningen i ett eget avsnitt, och att avsnittet bör utgöra en grund för det framåtblickande avsnittet om politikens inriktning.

Regeringens resultatredovisning är otydlig

Budgetpropositionen ska inkludera en resultatredovisning för varje utgiftsområde, där resultat ska redovisas i förhållande till de riksdagsbundna målen för området.³³¹ Resultatredovisningen ska vara kortfattad och bestå av centrala resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder som presenteras i punktform. En bedömningsgrund ska enligt Finansdepartementets anvisningar vara ”kvalitativa uppgifter som belyser tillståndet eller utvecklingen på området, såsom uppföljningar och utredningar”.³³²

Resultatredovisningen för utgiftsområde 7 är uppdelad i tematiska avsnitt som regeringen kallar för bedömningsgrunder (se avsnitt 2.1.2). Ett tematiskt avsnitt, tillika bedömningsgrund, är exempelvis ”Miljö- och klimatomfattigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser”. Avsnitten redovisas med hjälp av indelningar i underavsnitt, som ska omfatta ett större antal mål som styr biståndet inom det området. Ett exempel på ett underavsnitt av det tematiska avsnittet ovan är

³³⁰ Vi har granskat prop. 2020/21:1; prop 2021/22:1; prop. 2022/23:1. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

³³¹ 10 kap. 3 § budgetlagen.

³³² Finansdepartementet, *Cirkulär Fi 2023:1*, 2023, s. 84.

”Motståndskraft och anpassningsförmåga mot klimatförändringar, miljöpåverkan och naturkatastrofer samt minskade utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar”.

I de budgetpropositioner som vi har granskat,³³³ består resultatredovisningen huvudsakligen av exempel på insatser utan att beröra hur dessa insatser har bidragit till att uppnå mål i en strategi, eller det övergripande målet för biståndet. Av redovisningen framgår inte heller om de exempel som regeringen tar upp utgör samtliga insatser på området, om de är de mest framgångsrika, eller om det finns andra skäl till att just de insatserna ingår i redovisningen. Se exempel i faktarutan.

Exempel på resultat i ett avsnitt av resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2022

Tematiskt avsnitt: Miljö- och klimatomfattigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser

Underavsnitt: Motståndskraft och anpassningsförmåga mot klimatförändringar, miljöpåverkan och naturkatastrofer samt minskade utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar

Resultat: ”Sverige har vidare bidragit till klimatanpassning i Afrika via Global Center on Adaptation (GCA), Anpassningsfonden (AF), och Fonden för de minst utvecklade länderna (LDCF). I förlängningen leder detta till minskad sårbarhet hos människor som lever i fattigdom.”³³⁴

Det kan även finnas en beskrivning av en insats prestationer, men utan information om vad målet med insatsen var, eller på vilket sätt insatsen bidragit till målet för insatsen. Det är vanligare att regeringen inte redovisar hur insatsen bidragit till resultaten.

Regeringen bör, enligt Finansdepartementets anvisningar, i resultatredovisningen redovisa tidsserier för utvecklingen över tid för centrala indikatorer. För utgiftsområde 7 finns inga resultatindikatorer. Men det finns diagram som redovisar hur relevant Sida bedömer att sammansättningen av Sidas biståndsinsatser är, samt en bedömning av utvecklingen i relation till strategimålen inom det tematiska området. Till exempel kan Sida bedöma att utvecklingen inom ”jämlig hälsa” går ”delvis bakåt” eller ”delvis framåt”. Det finns inga tydliga mål eller resultatindikatorer att relatera diagrammens innehåll till. Skillnaderna över tid i tidsserierna är samtidigt väldigt små för de flesta tematiska avsnitt.

³³³ Vi har granskat prop. 2020/21:1; prop. 2021/22:1; prop. 2022/23:1. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

³³⁴ Se utgiftsområde 7 i prop. 2021/22:1, s. 22.

Kopplingen mellan politikens inriktning och uppnådda resultat är delvis otydlig

Budgetpropositionen ska inkludera ett avsnitt som redovisar politikens inriktning. Avsnittet ska enligt anvisningarna i första hand återspegla väsentliga reformer som är resultat av budgetförhandlingar. För biståndet presenterar regeringen i stället en lång rad prioriteringar, indelade i olika avsnitt som motsvarar indelningen i de tematiska områden som finns i regeringens policyramverk.

UD framhåller att resultatredovisningen inom utgiftsområde 7 ska spegla föregående års avsnitt om politikens inriktning i budgetpropositionen, men att den framåtblickande politikens inriktning inte behöver kopplas till tidigare resultat.³³⁵ I de budgetpropositioner som vi har granskat är kopplingen mellan politikens inriktning och resultatredovisningen i kommande års budgetproposition ibland tydlig, ibland otydlig, och ibland saknas den helt.³³⁶ I vissa fall rapporteras resultat i relation till de prioriteringar som regeringen angett i föregående års budgetproposition. Men det är lika vanligt att regeringen rapporterar resultat inom ett tematiskt område i resultatredovisningen utan koppling till de prioriteringar som regeringen angav i politikens inriktning föregående år. Regeringen rapporterar dock resultat av hög relevans för respektive område i resultatredovisningen. Resultatredovisningen följer samma disposition som politikens inriktning, som utgår från den tematiska indelningen i regeringens policyramverk, med något annorlunda lydelse.

För de tematiska områden där regeringen har presenterat ett omfattande antal prioriteringar försvåras kopplingen till resultat eftersom det blir otydligt om och hur resultaten hör samman med de olika prioriteringarna på området. I vissa fall redovisas även resultat på ett område som inte kopplas till prioriteringar inom samma område, men som kan kopplas till prioriteringar under ett annat område.

I politikens inriktning i budgetpropositionen för 2023 anger regeringen flera breda tematiska områden där den föreslår ett fåtal nya eller justerade prioriteringar. I resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2024 rapporterar regeringen på de prioriteringarna.

Regeringen ska i ett eget avsnitt i budgetpropositionen bedöma måluppfyllelsen mot riksdagens mål, baserat på uppgifter från resultatredovisningen. Det avsnittet bör utgöra en grund för det framåtblickande avsnittet om politikens inriktning. I de budgetpropositioner som vi har granskat återger regeringen i avsnittet om måluppfyllelse Sidas bedömning av om sammansättningar av biståndsinsatser är mer eller mindre relevant för måluppfyllelsen än tidigare år. Sidas bedömningar är hämtade från Sidas årsredovisningar.

³³⁵ Se mejl från företrädare för UD, 2024-01-29.

³³⁶ Vi har granskat prop. 2020/21:1; prop. 2021/22:1; prop. 2022/23:1. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

Kopplingen mellan anslagen för biståndet, politikens inriktning och uppnådda resultat är delvis otydlig

Riksdagen fattar beslut om anslaget för biståndet i samband med att den beslutar om regeringens budgetproposition. För utgiftsområde 7 finns sex olika anslag, varav ett får användas för internationellt bistånd. De övriga anslagen avser förvaltningskostnader för myndigheter som genomför bistånd.³³⁷ Anslaget som avser all biståndsverksamhet uppgick 2022 till drygt 49 miljarder kronor.³³⁸

I budgetpropositionen redogör regeringen för skälen till sina förslag till anslag och bemyndiganden.³³⁹ I budgetpropositionerna för 2022 och 2023 redogör regeringen tydligt för skälen till ökad bemyndiganderam med hänvisning till resultat i resultatredovisningen för Swedfund och biståndsformen garantigivning.³⁴⁰ I övrigt ser vi inte att regeringen anger några kopplingar till resultat för vare sig ökade eller minskande anslag.

Så länge den totala budgeten för biståndet utgick från Sveriges BNI ökade biståndsramen i praktiken från år till år. Men även i den senare modellen, där regeringen i budgetpropositionen för 2023 lade en fast ram för biståndet per år, motiverades inte minskningarna i budgetförslaget utifrån resultatredovisningen eller uppsatta mål. Däremot framgår att minskningen beror på en reform, och en förklaring ges i det avsnitt som beskriver politikens inriktning, dock utan hänvisning till resultat.³⁴¹

5.2.3 Biståndets förutsättningar gör det svårt att redovisa biståndets resultat på ett tydligt sätt i budgetpropositionen

Vår granskning visar att det finns flera omständigheter som minskar förutsättningarna för att redovisa biståndets resultat på ett tydligt sätt i budgetpropositionen. Styrningen av biståndet innebär många olika mål, som spänner över många olika områden och gör det svårt att aggregera resultat.

Biståndet styrs av fler mål än andra utgiftsområden

Riksdagen analyserar regeringens resultatinformation i förhållande till de mål och anslagna medel som riksdagen beslutat om. För utgiftsområde 7 har riksdagen beslutat om att det övergripande målet för svenskt bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.³⁴² Utöver det övergripande målet för biståndet styrs biståndet av de biståndsstrategier som regeringen beslutar om (se kapitel 2). Vid utgången av 2022 ansvarade Sida för

³³⁷ Vi har granskat prop. 2020/21:1; prop. 2021/22:1; prop. 2022/23:1. En sammanställning av vår analys bevaras i granskningens akt.

³³⁸ Se utgiftsområde 7 i prop. 2021/22:1.

³³⁹ Bemyndiganden är ekonomiska åtaganden som innebär ett flerårigt avtal om framtida utbetalningar.

³⁴⁰ Se utgiftsområde 7 i prop. 2021/22:1; prop. 2022/23:1.

³⁴¹ Se utgiftsområde 7 i prop. 2022/23:1.

³⁴² Prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:127.

genomförandet av 45 strategier med cirka 355 enskilda mål.³⁴³ Utöver de mål som Sida ska nå ska resultatredovisningen inkludera en redovisning av den verksamhet som genomförs av andra myndigheter, vilket innebär ytterligare mål.³⁴⁴

Utrymmet för att rapportera om biståndets resultat är begränsat

Det framgår av intervjuer att det är svårt att ge en helhetsbild av vad det svenska biståndet har lett till.³⁴⁵ En utmaning är att biståndet inkluderar så många olika tematiska och geografiska områden att resultaten kan vara svåra att aggregera.³⁴⁶ En annan utmaning som UD-medarbetare lyfter fram är det begränsade rapporteringsutrymmet som gör att det blir svårt att ge en samlad bild av resultaten.³⁴⁷

Krav på årlig rapportering kan försvåra rapportering av långsiktiga effekter

Medarbetare på UD lyfter fram att det är svårt att rapportera om biståndets resultat på årsbasis. De pekar på att biståndet i grunden ofta handlar om långa processer och att det kan ta lång tid att uppnå och påvisa långsiktiga effekter av biståndet.³⁴⁸ Samtidigt innehåller Finansdepartementets budgetcirkulär krav på att innehållet i resultatredovisningen ska avgränsas till att avse det senaste årets utveckling inom respektive område.³⁴⁹ Detta leder enligt UD till att det är svårare att inkludera långsiktiga effekter i resultatredovisningen till riksdagen.³⁵⁰

5.3 Regeringens styrning och förhållningssätt i relation till EBA ger EBA ett stort mått av oberoende

Regeringens styrning av EBA ska ge EBA ett stort mått av oberoende i relation till det som studeras.

Eftersom EBA är en kommitté under regeringen kan EBA aldrig vara helt oberoende från regeringen. Men regeringens styrning, och förhållningssätt gentemot EBA, innebär i praktiken att EBA har ett stort mått av oberoende. UD och EBA har en nära

³⁴³ För att ta fram antalet enskilda mål i de strategier som styr Sidas biståndsverksamhet har vi räknat varje enskilt mål i samtliga strategier som Sida svarade för vid utgången av 2022. Strategierna som styr Sida går att finna bland annat på Sidas hemsida. Sida, "Så styrs Sida", hämtad 2023-09-19; Sida, *Sidas årsredovisning 2022, 2023*, s. 10.

³⁴⁴ Även andra myndigheter kan ansvara för hela, eller delar av genomförandet av de geografiska och tematiska strategier som regeringen beslutat om. Regeringen använder också organisations specifika strategier som styr Sveriges kärnstöd till vissa multilaterala organisationer. Merparten av dessa strategier har UD ett huvudmannaskap för. Se bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 1–2.

³⁴⁵ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-12a; 2023-05-26; 2023-05-31; 2023-06-01; 2023-06-08b. Ett fåtal intervju personer uppger att de skulle kunna bedöma hur det går för svenskt bistånd på sitt område. Detta är dock inte samma personer som skriver resultatredovisningen till riksdagen.

³⁴⁶ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-12a.

³⁴⁷ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-26; 2023-05-31; 2023-06-08b.

³⁴⁸ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-26, 2023-05-31, 2023-06-08a.

³⁴⁹ Finansdepartementet, *Cirkulär Fi 2023:1*, 2023, s. 56.

³⁵⁰ Se mejl från företrädare för UD, 2024-01-29.

dialog och det är statsrådet för internationellt utvecklingssamarbete som efter regeringens bemyndigande tillsätter ledamöterna i EBA:s expertgrupp och EBA:s kanslichef, i enlighet med kommittéförordningen. Vår granskning visar dock att detta i praktiken hittills inte har medfört något problem för EBA:s oberoende.

5.3.1 Regeringens styrning av EBA möjliggör ett stort mått av oberoende för EBA

Regeringens direktiv till EBA anger tydligt att EBA ska vara oberoende i relation till det som granskas och att EBA självständigt ska fatta beslut om vilka studier som ska genomföras och publiceras. Av direktiven framgår även att EBA självständigt ska ange riktlinjer och metoder för verksamheten. Normalt bör det vara rapportförfattarna som svarar för innehåll, slutsatser och rekommendationer i rapporterna, men även EBA:s expertgrupp kan framföra egna slutsatser och rekommendationer.³⁵¹

Vi konstaterar att regeringen har möjlighet att rikta särskilda uppdrag till EBA, exempelvis via regleringsbrev till EBA, vilket skulle innebära en begränsning av EBA:s möjligheter att fatta självständiga beslut om vilka studier som ska genomföras. Regeringen har dock hittills inte lagt några sådana riktade uppdrag på EBA.³⁵² Därtill kan vi se att EBA har valt att studera flera politiska reformer och principiella beslut som olika regeringar har genomdrivit.³⁵³ Det tyder på att EBA i praktiken väljer vad de vill studera, oberoende av regeringen.

Det är det ansvariga statsrådet, efter regeringens bemyndigande, som utser kommitténs ordförande, vice ordförande, ledamöter och kanslichef.³⁵⁴ Det följer av kommittéförordningen.³⁵⁵ Ledamöter i expertgruppen genomför sitt uppdrag vid sidan av sitt ordinarie arbete. De ledamöter som vi intervjuat anser att de får ett lågt arvode för sitt åtagande i expertgruppen och att de därmed inte är ekonomiskt beroende av uppdraget i expertgruppen.³⁵⁶

³⁵¹ Regeringsbeslut dir. 2016:71.

³⁵² Regleringsbrev avseende anslag 1:6 Utvärdering av internationellt bistånd 2014-2022: Regeringsbeslut UF2013/77720/UD/USTYR (delvis), UF2013/78291/UD/USTYR; UF2014/80014/UD/USTYR (delvis), UF2014/80444/UD/USTYR; UD2015/12080/USTYR (delvis), UD2015/12272/USTYR; UD2016/21715/IU (delvis), UD2016/21895/IU; UD2017/20132/IU (delvis), UD2017/20482/IU; UD2018/20959/IU (delvis), UD2018/21002/IU; UD2019/19241/IU (delvis), UD2019/19497/IU; UD2020/18600 (delvis), UD2020/19029; UD2021/18069 (delvis), UD2021/18461.

³⁵³ Se exempelvis Towns, Bjarnegård och Jezierska, *More Than a Label, Less Than a Revolution: Sweden's Feminist Foreign Policy, 2023*; EBA, Colvin, Mukute, Habib, Burt, Kugele och Wilson, *Evaluation of the Swedish climate change initiative, 2009–2012*, 2020.

³⁵⁴ EBA, *EBA:s arbetsordning*, 2021.

³⁵⁵ 24 § kommittéförordning (1998:1474).

³⁵⁶ Intervju med experter i EBA:s expertgrupp, 2023-09-06.

Det är riksdagen som beslutar om anslag till EBA. Det görs i samband med att riksdagen behandlar regeringens budgetproposition. EBA:s anslag ökade varje år fram till och med 2022.³⁵⁷

5.3.2 UD:s förhållningssätt i relation till EBA bidrar till EBA:s oberoende

EBA:s oberoende framkommer i intervjuer med medarbetare på UD som en viktig del av EBA:s mervärde.³⁵⁸ Som nämnts i avsnitt 4.2.2 har regeringen och UD möjligheter att på olika sätt bidra till och påverka EBA:s verksamhet. Vi kan se att regeringen har värnat, och att UD i praktiken värnar, EBA:s oberoende i alla dessa kanaler.

Mandatet för UD:s tillförordnade expert i EBA:s expertgrupp skiljer sig från övriga experters, för att värna EBA:s oberoende från regeringen och UD. Den tillförordnade experten har rätt att delta i kommitténs sammanträden och har yttranderätt, men till skillnad från andra ledamöter inte rösträtt.³⁵⁹ Rollen som tillförordnad expert har varit vakant under granskningens gång.

De intervjupersoner på UD som har varit med i referensgrupper uppger att de har fått möjlighet att kommentera på utkast till den berörda studien. Intervjupersonerna på UD upplever att de i praktiken inte har styrt innehållet i de rapporter som de varit involverade i.³⁶⁰ Enligt EBA:s kvalitetspolicy är det rapportförfattarna själva som väljer om de vill implementera synpunkter från referensgruppen eller inte, även om de förväntas beakta synpunkterna.³⁶¹

Det framgår av intervjuer att UD har haft möjlighet att ge inspel med förslag på möjliga teman för EBA att göra studier på,³⁶² men att det är EBA som i slutändan beslutar om vilka studier EBA vill göra.³⁶³

Se mer om EBA:s oberoende i avsnitt 4.3.

³⁵⁷ Bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:127; bet. 2014/15:UU2, rskr. 2014/15:75; bet. 2015/16:UU2, rskr. 2015/16:99; bet. 2016/17:UU2, rskr. 2016/17:95; bet. 2017/18:UU2, rskr. 2017/18:95; bet. 2018/19:UU2, rskr. 2018/19:85; bet. 2019/20:UU2, rskr. 2019/20:104; bet. 2020/21:UU2, rskr. 2020/21:125; bet. 2021/22:UU2, rskr. 2021/22:90.

³⁵⁸ Intervju med medarbetare på UD, 2022-12-01; 2023-04-05; 2023-05-12a; 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-05-31; 2023-06-08a; 2023-09-20; enkätsvar från medarbetare UD, 2023-09-13; 2023-09-19a; 2023-09-19b; 2023-09-21.

³⁵⁹ EBA, *EBA:s arbetsordning*, 2021; intervju med medarbetare på UD, 2023-04-05.

³⁶⁰ Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-31; 2023-06-01; 2023-06-07; 2023-06-08b.

³⁶¹ EBA, *Policy samt riktlinjer för säkerställande av kvalitet i studier*, 2020.

³⁶² Intervju med medarbetare på UD, 2023-05-12a; 2023-05-12b; 2023-05-26; 2023-05-31; 2023-06-08a; 2023-06-08b.

³⁶³ Intervju med medarbetare på UD, 2022-12-01; 2023-04-05; 2023-05-12a; intervju med EBA:s kanslichef, 2023-03-20; intervju med experter i EBA:s expertgrupp, 2023-09-06.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringens och Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat i vissa delar är effektivt utformad.

Granskningen visar att Sida och EBA bidrar med en stor mängd information om biståndets resultat till regeringen. Riksrevisionen bedömer dock att det är svårt att bedöma biståndets resultat i relation till det övergripande målet för biståndet utifrån regeringens rapportering till riksdagen. Det beror i huvudsak på att utformningen av regeringens resultatredovisning till riksdagen är dåligt anpassad till ett komplext område som biståndet, som dessutom styrs genom många mål.

Riksrevisionens granskning visar att Sida hämtar in en stor mängd information om biståndets resultat, framför allt i form av prestationer och direkta effekter av insatser. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att Sida inte systematiskt hämtar in information om och rapporterar om biståndets långsiktiga effekter, och att den typen av resultat bör vara av särskilt intresse för riksdagen.

Riksrevisionen konstaterar också att regeringen och UD får tillgång till en stor mängd information om resultat, men att det är oklart i vilken utsträckning regeringens utformning av biståndet baseras på resultat, då det ofta är politiska prioriteringar eller andra aspekter som avgör.

Eftersom EBA är en kommitté under regeringen kan EBA aldrig vara helt oberoende från regeringen. Men regeringens styrning, och förhållningssätt gentemot EBA, innebär i praktiken att EBA har ett stort mått av oberoende. EBA uppfyller därmed riksdagens önskemål om en oberoende granskare av biståndet. Riksrevisionen konstaterar även att EBA arbetar aktivt för att göra sina studier användbara, och att studierna har använts till viss del i regeringens arbete.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att de brister som identifierats leder till att riksdagen inte får tillräcklig insyn i biståndets resultat. De leder även till att de resurser som läggs på uppföljning och utvärdering riskerar att användas ineffektivt då informationen om biståndets resultat inte används i tillräcklig utsträckning.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att göra en översyn av biståndets uppföljning, utvärdering, rapportering och styrning för att säkerställa att alla delar hänger ihop i en genomtänkt helhet.

6.1 Sida samlar mycket information om insatser, och använder den för att utveckla insatser och rapportera om biståndet

Sida lägger ner mycket arbete på att följa upp insatsernas prestationer och direkta effekter i relation till insatsmål och strategimål. Uppföljningen ger Sida en stor mängd information om insatserna, som Sida använder för att löpande justera insatser som pågår, att utforma nya insatser och att rapportera om biståndets resultat till regeringen. Granskningen visar att Sida arbetar proaktivt för att insatser och

strategier ska ha goda förutsättningar för att nå uppsatta insatsmål och bidra till strategimålen, vilka i sin tur ska bidra till det övergripande målet för biståndet.

Riksrevisionen bedömer att det är rimligt att Sida främst fokuserar på information om insatsernas resultat i form av prestationer och direkta effekter för att kunna utveckla insatserna mot att nå insatsmålen. För att nå målen på strateginivå, och för att beslutsfattare ska få tillräckliga underlag, bedömer dock Riksrevisionen att Sida behöver information om de långsiktiga effekterna av det bistånd som Sida genomför.

6.2 Sida behöver bli mer strategiska i inhämtningen av information om de långsiktiga effekterna av biståndet

Sida får in viss information om långsiktiga effekter av biståndet, trots att den löpande uppföljningen av insatser och strategier inte fångar in den typen av resultat på ett systematiskt sätt. Avsaknaden av systematik beror bland annat på att Sida i huvudsak följer upp insatser och strategier under den period som de pågår, och att långsiktiga effekter kan ta längre tid att uppnå och mäta. I de fall Sida eller Sidas samarbetspartner gör utvärderingar av insatser, är även utvärderingarna normalt begränsade till insatsernas och strategiernas verksamhetsperiod. Det finns inte heller alltid ett resultatramverk som skapar förutsättningar för att följa upp långsiktiga effekter. Det kan till exempel innebära att insatsernas mål inte är tillräckligt specifika eller mätbara för att det ska vara möjligt att följa upp vad insatsen bidragit till, eller att strategierna inte har tillräckligt tydliga ramverk för att följa upp resultat av en strategi som helhet. Sida har inte heller någon intern styrning som ställer krav på att långsiktiga effekter av strategier följs upp eller utvärderas.

Riksrevisionen konstaterar att information om de långsiktiga effekterna av Sidas bistånd kan leda till viktiga justeringar av Sidas utformning av biståndet, och dessutom bör vara av intresse för regeringen, riksdagen och allmänheten. Därför bör Sida arbeta mer systematiskt för att hämta in aktuell information om de långsiktiga effekterna av det bistånd som Sida finansierar. Det innebär även att det är viktigt att Sida fortsätter arbetet med att stärka resultatramverken i de insatser och strategier som Sida finansierar. Sida bör också fortsätta att integrera den globala kunskap om de bästa sätten för att nå långsiktiga effekter som olika stödfunktioner på Sidas huvudkontor samlar in och sprider vidare till den operativa verksamheten.

Riksrevisionen konstaterar även att utvärderingar är ett viktigt verktyg för att hämta in information om långsiktiga effekter av biståndet. Samtidigt kan sådana utvärderingar vara både svåra och resurskrävande att genomföra. Det är inte heller självklart att information om långsiktiga effekter av tidigare bistånd alltid är användbar för utformningen av nya insatser och strategier. Exempelvis kan de metoder, insatser och strategier som utvärderats ha blivit inaktuella. De operativa enheterna på Sida behöver i varje insatsberedning, och i operationalisering av en ny strategi, ta ställning till om en utvärdering av insatsen respektive strategin ska göras eller inte. Det finns ett övergripande stöd på Sida för att avgöra om och när det är lämpligt att göra en

utvärdering. För att arbeta mer strategiskt med utvärderingar som verktyg för att hämta in information om långsiktiga effekter, bör stödet till medarbetare för att bedöma när det är relevant att göra en utvärdering av en insats långsiktiga effekter utvecklas. Det är viktigt att Sida arbetar selektivt, så att resurserna kan användas för strategiskt viktiga utvärderingar, eftersom denna typ av utvärdering kan vara både svåra och resurskrävande.

Regeringen styr inte hur Sidas uppföljning och utvärdering ska ske. Det finns ingen styrning som särskilt ställer krav på att Sida ska hämta in, bedöma och använda de långsiktiga effekterna av biståndet, eller om det är önskvärt att Sida utvärderar de långsiktiga effekterna av biståndet, och i så fall inom vilka områden. Eftersom denna typ av utvärdering ofta är resurskrävande för Sida, bör regeringen göra det tydligare om regeringen anser att Sida ska arbeta med den här typen av utvärdering.

6.3 Oklar betydelse av tidigare resultat i regeringens utformning av biståndet eftersom andra aspekter avgör

Regeringens utformning av biståndet genom strategier och anslag utgår till stor del från politiska prioriteringar. Resultat kan ha betydelse i sådana beslut, men det går inte att följa om så är fallet.

Riksrevisionen konstaterar att det, utöver resultat och politiska prioriteringar, finns andra aspekter som är viktiga för regeringen att väga in i sina beslut om utformningen av biståndet. Det kan till exempel handla om internationella åtaganden om biståndseffektivitet och lokalt ägarskap, samt var behoven och svenskt mervärde är som störst. Det framgår även av granskningen att regeringen i utformningen av nya strategier i regel tar stor hänsyn till Sidas förslag.

I regeringens reformagenda för biståndet från december 2023 betonar regeringen att utformningen av strategier framåt ska utgå ifrån regeringens tematiska och geografiska prioriteringar, medan resultat inte nämns i det avseendet.³⁶⁴

Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att biståndet utformas utifrån en analys av de resultat som har uppnåtts, i enlighet med riksdagens önskemål. Därför bör regeringen se till att utformningen av biståndet utgår från en sådan analys och att UD har förutsättningar för att bidra till den analysen.

6.4 EBA arbetar aktivt för att göra studierna användbara, och studierna har använts till viss del

Riksrevisionen konstaterar att EBA:s studier har använts av UD:s medarbetare och i resultatredovisningen till riksdagen. På UD är det framför allt medarbetare som i stor utsträckning arbetar med bistånd, eller har lång erfarenhet av bistånd, som tar del av

³⁶⁴ Bistånd för en ny era – Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt, beslutad vid regeringssammanträde den 14 december 2023.

och upplever att de har nytta av EBA:s studier. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att det är oklart i vilken utsträckning EBA:s studier används i utformningen av biståndet och är till nytta för regeringen och UD i stort.

Granskningen visar att den viktigaste faktorn för att EBA:s studier ska bli användbara för UD är att studierna är direkt relevanta för en UD-medarbetares arbetsområde, och att studien kommer i rätt tid för att kunna användas i specifika processer.

Granskningen visar att EBA arbetar aktivt för att göra EBA:s studier relevanta för regeringen och UD. Riksrevisionen bedömer att EBA har processer för att förutse regeringens och UD:s behov av kunskap. EBA har god kännedom om vad som gör studierna användbara och hur EBA kan öka tillgängligheten av studiernas resultat. Det är viktigt att EBA fortsätter att arbeta aktivt för att identifiera vilka behov av underlag som regeringen och UD har, och för att säkerställa att EBA:s studier tas fram och finns tillgängliga när de behövs.

6.5 EBA har i praktiken ett stort mått av oberoende, men bör se över sina styrande dokument i vissa delar

Eftersom regeringen sätter ramarna för verksamheten och utser såväl ledamöterna i expertgruppen som EBA:s kanslichef, konstaterar Riksrevisionen att EBA aldrig kan vara helt oberoende från regeringen. EBA:s oberoende kan även påverkas genom UD:s tillförordnade expert i EBA:s expertgrupp och genom att UD-medarbetare deltar i referensgrupper, samt av att regeringen kan ge EBA direkta uppdrag. Granskningen visar dock att både regeringen och UD i praktiken värnar om att upprätthålla EBA:s oberoende.

Riksrevisionens samlade bedömning är att EBA i praktiken har ett stort mått av oberoende gentemot den verksamhet som studeras. Riksrevisionen bedömer att EBA agerar självständigt vid val av vilka studier som ska genomföras, vem som ska genomföra studierna och vilka studier som har tillräcklig kvalitet för att publiceras. Granskningen visar samtidigt att EBA:s jävspolicy inte i tillräcklig utsträckning säkerställer att EBA iakttar saklighet och opartiskhet i sina beslut. EBA:s jävspolicy säkerställer inte heller i tillräcklig utsträckning att författare har en oberoende ställning i relation till det som studeras. Riksrevisionen bedömer att jävspolicy ger viss vägledning, men att den behöver ses över för att säkerställa att EBA hanterar frågor om jäv och opartiskhet på ett korrekt sätt.

Granskningen visar därutöver att det finns otydligheter i styrande dokument kopplat till hur beslut ska fattas inom EBA. Det är till exempel i vissa delar otydligt vem inom EBA som ska fatta beslut om vad, och delar av samma beslutsprocess beskrivs ibland i olika styrande dokument.

Eftersom EBA är en kommitté är EBA som huvudregel inte skyldig att tillämpa förvaltningslagen. EBA lyder inte heller under förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, vilket bland annat gör att EBA inte behöver

upprätta och lämna någon årsredovisning över sin verksamhet. Sammantaget blir insynen i EBA:s verksamhet begränsad i jämförelse med en myndighet.

6.6 Resultatredovisningen till riksdagen behöver förbättras

Riksrevisionen konstaterar att det är svårt att bedöma resultatet av biståndet i förhållande till riksdagens uppsatta mål utifrån regeringens resultatredovisning av biståndet i budgetpropositionen. Riksdagen har efterfrågat en tydligare koppling mellan mål, insatser, resultat och regeringens anslagsförslag. På senare år har riksdagen särskilt efterfrågat att regeringen ska utveckla kopplingen mellan resultatanalysen och politikens inriktning.

Riksrevisionen bedömer att möjligheterna att tydliggöra kopplingen försvåras av att medlen för biståndsverksamheten består av bara ett anslag, att biståndet styrs genom ett stort antal mål, och av att regeringens resultatredovisning och redogörelse för politikens inriktning är bred och otydlig. Riksrevisionen konstaterar även att det är svårt för regeringen att ge en tydlig bild av biståndets resultat i budgetpropositionen eftersom utformningen av budgetpropositionen är illa anpassad till styrningen av biståndet.

Idag presenterar regeringen biståndets resultat utifrån enskilda exempel, och i så kortfattat format att komplexa orsakssamband och långsiktiga effekter sällan framgår. Regeringen presenterar ett stort antal prioriteringar för biståndet i budgetpropositionen, och de resultat som presenteras i efterföljande års budgetproposition är svåra att koppla till prioriteringarna.

Givet den nuvarande styrningen av biståndet finns det olika möjligheter för regeringen att utveckla redovisningen av biståndet till riksdagen för att ge riksdagen ett bättre underlag för att bedöma biståndets resultat i förhållande till det övergripande målet för biståndet.

Ett sätt är att med några års intervall presentera en sammanhållen resultatredovisning för det samlade biståndet. I Finland har regeringen övergett årlig resultatrapportering av biståndet, och i stället infört en utvecklingspolitisk resultatrapport som publiceras vart tredje till vart fjärde år.³⁶⁵ Ett annat sätt är att utveckla arbetet med separata resultatskrivelser till riksdagen, med fokus på specifika teman. Om regeringen väljer att rapportera biståndets resultat i särskilda resultatskrivelser bör regeringen återkoppla dessa i budgetpropositionen för att säkra kopplingen till politikens inriktning. Ett tredje sätt är att i budgetpropositionen fokusera politikens inriktning på större förändringar, och redovisa resultat inom dessa områden i kommande budgetpropositioner.

Regeringen kan behöva begära in annan typ av resultatinformation från berörda myndigheter för att utveckla resultatredovisningen till riksdagen. Regeringen bör

³⁶⁵ Utrikesministeriet, "Utvecklingspolitiska resultatrapporten 2022", hämtad 2023-10-27.

dock säkerställa att den totala rapporteringen inte ökar, och att regeringen inte begär in mer rapportering än vad som kommer till användning.

6.7 Styrning, uppföljning, utvärdering och rapportering måste hänga ihop på ett tydligare sätt

Granskningen visar att Sida och EBA bidrar med en stor mängd information om biståndets resultat. Det är dock oklart i vilken utsträckning resultaten bidrar till utformningen av biståndet, och regeringens rapportering till riksdagen innehåller inte den information som riksdagen efterfrågat. Granskningen visar även att regeringens rapportering till riksdagen om biståndets resultat är dåligt anpassad till ett komplext område som biståndet, som dessutom styrs genom många mål.

Biståndet styrs av över 60 olika strategier som spänner över en stor bredd av mål för olika länder och olika tematiska områden. Sida rapporterar mot över 350 olika mål. Detta leder till att resultatrapporteringen från Sida blir omfattande och bred. Den resultatredovisning som når riksdagen består av enskilda exempel och är svår att bedöma mot riksdagens uppsatta mål.

Riksrevisionen konstaterar att det är viktigt att regeringen har ett tydligt ramverk för hur biståndets resultat ska följas upp, utvärderas och rapporteras till olika nivåer i styrkedjan inklusive till riksdagen, och hur resultat ska bidra till biståndsverksamheten. Rapporteringen ska ge riksdagen ändamålsenliga beslutsunderlag, och ge regeringen och Sida den information som de behöver för att de ska kunna utforma biståndet utifrån tidigare resultat. Samtidigt är det viktigt att styrningen av Sida och andra myndigheter som genomför bistånd är verksamhetsanpassad så att myndigheterna får bästa möjliga förutsättningar att bidra till riksdagens mål för biståndet. Det är också viktigt att UD och regeringen kan omhänderta och analysera rapporter och redovisningar, så att de resurser som läggs på uppföljningsarbete används effektivt.

Riksrevisionen bedömer att regeringen bör göra en översyn av vad olika biståndsaktörer ska rapportera, hur information om långsiktiga effekter av biståndet kan komma in i den rapporteringen, och hur resultat ska bidra till att utveckla biståndet så att målet nås, utan att skapa allt för stor rapporteringsbörda.

6.8 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer:

Till regeringen

- Gör en översyn av biståndets uppföljning, utvärdering, rapportering och styrning, för att säkerställa att alla delar hänger ihop i en genomtänkt helhet. I det ingår för regeringen att se till att:
 - utveckla nuvarande redovisning av biståndets resultat till riksdagen, och säkerställ att kopplingen mellan en analys av uppnådda resultat och politikens inriktning blir tydligare
 - utformningen av biståndet i högre grad utgår från en analys av de resultat som har uppnåtts
 - regeringens beställning av resultatinformation är koncentrerad till strategiskt viktiga områden så att den totala rapporteringen inte överstiger behovet
 - förtydliga EBA:s och Sidas roller i att hämta in och rapportera om biståndets långsiktiga effekter.

Till Sida

- Inom ramen för det arbete som Sida gör idag rekommenderar Riksrevisionen Sida att:
 - arbeta mer strategiskt och selektivt med utvärdering som verktyg för att hämta in information om långsiktiga effekter av insatser, portföljer, stödområden och strategier
 - säkerställa att det finns förutsättningar för att följa upp och utvärdera långsiktiga effekter inom de insatser, portföljer, stödområden och strategier där Sida eller regeringen bedömer att det är relevant
 - utveckla stödet till Sidas medarbetare när det gäller att bedöma när det är relevant att göra utvärderingar av insatser och strategier, och vad utvärderingarna i så fall ska fokusera på. Det blir särskilt viktigt när det gäller bedömningar av när Sida ska göra utvärderingar av biståndets långsiktiga effekter.

Till EBA

- Se över styrande dokument så att det i alla delar är tydligt hur beslut ska fattas, och för att säkerställa att frågor om jäv och opartiskhet hanteras på ett korrekt sätt.

Referenslista

Artiklar

Bengtsson, N., Björkman-Nyqvist, M., Madestam, A. och Stryjan, M., ”Rothsteins kritik svagt underbyggd och felaktig”, *Dagens Nyheter*, 2019-11-11.

Fredriksson, P., Persson, T. och Svensson, J., ”Pristagarnas forskning är inte baserad på oetiska metoder”, *Dagens Nyheter*, 2019-11-11.

Rogers, P.J., ”Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions”, *Evaluation*, vol. 14, nr. 1, 2008.

Rothstein, B., ”Oetiska forskningsmetoder bakom årets ekonomipris”, *Dagens Nyheter*, 2019-11-09.

Rothstein, B., ”Märkligt att priskommittén inte alls ser de etiska problemen”, *Dagens Nyheter*, 2019-11-19.

Lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter

Budgetlag (2011:203).

Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Ändrad: t.o.m. SFS 2022:234.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förvaltningslag (2017:900).

Kommittéförordning (1998:1474).

Regeringsformen (1974:152).

Regeringsbeslut

Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*.

Bilaga till regeringsbeslut UD2020/19059, *Anvisningar till Sida att utarbeta underlag för en strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Moçambique 2021–2025*.

Bistånd för en ny era – Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt, beslutad vid regeringsammanträde den 14 december 2023.

Regeringsbeslut dir. 2016:71, *Tilläggsdirektiv till Expertgruppen för biståndsanalys Kommittédirektiv (UD2013)*.

Regeringsbeslut UF2013/77720/UD/USTYR (delvis), UF2013/78291/UD/USTYR, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende anslag 1:6 Utvärdering av internationellt bistånd*.

Regeringsbeslut UF2014/80014/UD/USTYR (delvis), UF2014/80444/UD/USTYR, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende anslag 1:6 Utvärdering av internationellt bistånd.*

Regeringsbeslut UD2015/12080/USTYR (delvis), UD2015/12272/USTYR, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 1:6 Utvärdering av internationellt bistånd.*

Regeringsbeslut UD2016/21715/IU (delvis), UD2016/21895/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende anslag 1:6 Utvärdering av internationellt bistånd.*

Regeringsbeslut UD2017/20132/IU (delvis), UD2017/20482/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende anslag 1:6 Utvärdering av internationellt bistånd.*

Regeringsbeslut UD2018/20959/IU (delvis), UD2018/21002/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende anslag 1:6 Utvärdering av internationellt bistånd.*

Regeringsbeslut UD2019/19241/IU (delvis), UD2019/19497/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslag 1:6 Utvärdering av internationellt bistånd.*

Regeringsbeslut UD2020/18600 (delvis), UD2020/19029, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslag 1:6 Utvärdering av internationellt bistånd.*

Regeringsbeslut UD2021/18069 (delvis), UD2021/18461, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende anslag 1:6 Utvärdering av internationellt bistånd.*

Regeringsbeslut UD2021/04154, *Anvisningar till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att utarbeta underlag för en strategi för regionalt utvecklingssamarbete i Asien och Oceanien 2022 – 2026.*

Regeringsbeslut UD2018/20720/PLAN, UD2018/20984/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.*

Regeringsbeslut UD2019/18427/RS (delvis), UD2019/18461/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.*

Regeringsbeslut UD2020/15429, UD2020/16973, UD2020/17621 (delvis) m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.*

Regeringsbeslut UD2021/17491, UD2021/17637, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).*

Regeringsbeslut UD2023/01585, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).*

Regeringsbeslut UF2014/81989/UD/USTYR, *Vägledning för att omhänderta biståndsrelevanta utvärderingar, analyser och studier inom Utrikesdepartementet.*

Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom miljö, klimat och biologisk mångfald 2022–2026*, u.å.

Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Asien och Oceanien 2022–2026*, u.å.

Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Moçambique 2022–2026*, u.å.

Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Zambia 2018–2022*, u.å.

Riksdagstryck

Bet. 2016/17:KU20, *Granskningsbetänkande*.

Framst. 2005/06:RS3, *Riksdagen i en ny tid*, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333.

Prop. 1999/00:1, *Budgetpropositionen för 2000*.

Prop. 2000/01:1, *Budgetpropositionen för 2001*.

Prop. 2001/02:1, *Budgetpropositionen för 2002*.

Prop. 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003*.

Prop. 2002/03:122, *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

Prop. 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004*.

Prop. 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*.

Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*.

Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*.

Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*.

Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*.

Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*, bet. 2009/10:UU2.

Prop. 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*, bet. 2010/11:UU2.

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, bet. 2011/12:UU2.

Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*, bet. 2012/13:UU2, rskr. 2012/13:91.

Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*, bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:127.

Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*, bet. 2014/15:UU2, rskr. 2014/15:75.

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, bet. 2015/16:UU2, rskr. 2015/16:99.

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*, bet. 2016/17:UU2, rskr. 2016/17:95;
Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, bet. 2017/18:UU2, rskr. 2017/18:95.
Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019*, bet. 2018/19:UU2, rskr. 2018/19:85.
Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, bet. 2019/20:UU2, rskr. 2019/20:104.
Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, bet. 2020/21:UU2, rskr. 2020/21:125.
Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, bet. 2020/21:FiU1.
Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022*, bet. 2021/22:UU2, rskr. 2021/22:90.
Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023*, bet. 2022/23:UU2, rskr. 2022/23:94.
Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024*.
Skr. 2008/09:189, *Biståndets resultat*.
Skr. 2009/10:214, *Biståndets resultat – tema miljö och klimat*.
Skr. 2010/11:167, *Biståndets resultat – tema jämställdhet och kvinnors roll för utveckling*.
Skr. 2011/12:164, *Biståndets resultat – tema demokrati och mänskliga rättigheter*.
Skr. 2016/17:60, *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, bet. 2016/17:UU11, rskr. 2016/17:235.
Skr. 2017/18:188, *Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer*.
Skr. 2019/20:91, *Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer*.
Skr. 2021/22:236, *Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer*.

Webbsidor

Delegationen för migrationsstudier, "Publikationer", <https://www.delmi.se/publikationer/>, hämtad 2024-01-30.
Expertgruppen för biståndsanalys, "Alla rapporter", <https://eba.se/rapporter/>, hämtad 2023-12-11, 2023-12-15, 2023-12-18.
Expertgruppen för biståndsanalys, "Expertgruppen", <https://eba.se/expertgruppen/>, hämtad 2022-11-17.
Expertgruppen för biståndsanalys, "Kansliet", <https://eba.se/kansliet/>, hämtad 2022-11-17.

Expertgruppen för biståndsanalys, "Lyssna på EBA-podden", <https://eba.se/podcast/>, hämtad 2023-11-27.

Expertgruppen för biståndsanalys, "Om oss", <https://eba.se/vara-dokument/om-oss/>, hämtad 2023-09-25, 2024-01-26.

Expertgruppen för biståndsanalys, "Seminarier", <https://eba.se/seminarier/>, hämtad 2023-11-27.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, "Rapporter", <https://eso.expertgrupp.se/rapporter/>, hämtad 2024-01-30.

Sida, "Genomförande och uppföljning", <https://www.sida.se/partner-till-sida/samarbeta-med-sida/genomforande-och-uppfoljning>, hämtad 2023-12-04.

Sida, "Om Sida", <https://www.sida.se/om-sida>, hämtad 2024-01-16.

Sida, "Publikationer inom biståndet", <https://www.sida.se/partner-till-sida/publikationer?publicationTypeSlugs=sida-evaluation&page=2&issuedYearFrom=2018&issuedYearTo=2022>, hämtad 2024-01-16.

Sida, "Sidas organisation", <https://www.sida.se/om-sida/organisation>, hämtad 2023-10-01.

Sida, "Så styrs Sida", <https://www.sida.se/om-sida/sa-styrs-sida>, hämtad 2023-09-19.

Sida, "Utvärdering av svenskt utvecklingssamarbete", <https://www.sida.se/partner-till-sida/samarbeta-med-sida/utvardering-av-svenskt-utvecklingssamarbete>, hämtad 2024-02-14.

Tillväxtanalys, "Publikationer", <https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer.html>, hämtad 2024-01-30.

Utrikesministeriet, "Utvecklingspolitiska resultatrapporten 2022", <https://um.fi/web/kehityspolitiikan-tulosraportti-2022/forsta-sidan>, hämtad 2023-10-27.

Vinnova, "Våra rapporter", <https://www.vinnova.se/om-oss/publikationer-och-ebocker/>, hämtad 2024-01-30.

Rapporter, utredningar m.m

Burman, M., *Målbild och mekanism: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers måloppfyllelse?*, EBA-rapport 2021:02, Expertgruppen för biståndsanalys, 2021.

EBA, Colvin, J., Mukute, M., Habib, M.A., Burt, J., Kugele och M., Wilson, J., *Evaluation of the Swedish Climate Change Initiative, 2009–2012*, EBA-rapport 2020:02, Expertgruppen för biståndsanalys, 2020.

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, ESV Dnr: 2019-01212, Statskontoret Dnr: 2019/185-5, Statskontoret rapportnummer 2020:22, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret, 2020.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Avtalsmall för avtal mellan författare och EBA*, u.å.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Beslutsordning ekonomiska beslut*, 2014.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *EBA:s arbetsformer*, 2019.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *EBA:s arbetsordning*, 2021.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Guidelines for project proposals*, 2017.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Policy gällande handläggning vid eventuella jävsförhållanden samt opartiskhet hos EBA:s författare*, 2019.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Policy samt riktlinjer för säkerställande av kvalitet i studier*, 2020.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Policy samt riktlinjer för upphandling*, 2019, rev. 2022.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Protokoll Expertgruppsmöte 2022-02-02*, 2022.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Protokoll Expertgruppsmöte 2022-03-09*, 2022.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Protokoll Expertgruppsmöte 2022-04-06*, 2022.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Protokoll Expertgruppsmöte 2022-05-04*, 2022.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Protokoll Expertgruppsmöte 2022-06-15*, 2022.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Protokoll Expertgruppsmöte 2022-09-02*, 2022.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Protokoll Expertgruppsmöte 2022-10-05*, 2022.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Protokoll Expertgruppsmöte 2022-11-16*, 2022.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Protokoll Expertgruppsmöte 2022-12-14*, 2022.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Riktlinjer för referensgrupper*, 2017, rev. 2022.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Rutiner för kontakt mellan Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) och UD*, 2017.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Vem lär av EBA? Användning och tillvaratagande av EBA:s rapporter – en intervjustudie*, 2016.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), *Verksamhetsstrategi*, 2019.

FCG Sweden, *Evaluation of Strengthening Regional Awareness and Ownership of Forest Governance Issues in the Greater Mekong and Other Regions of Asia (2014–2023)*, Decentraliserad utvärdering 2023:25, Sida, 2023.

Finansdepartementet, *Cirkulär Fi 2023:1*, 2023.

Forss, K., Marra, M. och Schwartz, R., *Evaluating the complex: Attribution, Contribution and Beyond*, Transaction Publishers, 2011.

JO 2021/22 s. 115.

Kebede, B., Danielsson, L., Elias, H. och Köhlin, G., *Swedish Development Cooperation with Ethiopia: Sixty Years of Lessons Learned*, EBA-rapport 2022:06, Expertgruppen för biståndsanalys, 2022.

NIRAS Sweden AB, *End of Project Evaluation of the Ipas project: Expanding women's and girls' access to comprehensive abortion and contraception care in Nampula and Zambezia provinces in Mozambique*, Decentraliserad utvärdering 2022:33, Sida 2022.

NJA 1995 s. 11.

Nordic Consulting Group, *End of Project Evaluation of the One UN-SRHR for girls and young women in Mozambique – Rapariga Biz Program, 2016–2019*, Decentraliserad utvärdering 2023:15, Sida, 2023.

Nordic Consulting Group, *Final evaluation of financial sector deepening Mozambique (FSDMoc) 2016–2020*, Decentraliserad utvärdering 2023:23, Sida, 2023.

OECD/DAC, *The Paris declaration on aid effectiveness and the Accra Agenda for Action 2005/2008*. OECD/DAC: Paris, 2008.

Riksrevisionen, *Revisionsberättelse för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete 2018*, 2019.

Riksrevisionen, *Revisionsberättelse för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete 2019*, 2020.

Riksrevisionen, *Revisionsberättelse för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete 2020*, 2021.

Riksrevisionen, *Revisionsberättelse för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete 2021*, 2022.

Riksrevisionen, *Revisionsberättelse för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete 2022*, 2023.

Riksrevisionen, *Vem, hur och varför? – Sidas val av samarbetspartner och biståndsformer*, 2022:9, 2022.

Sandahl, R. och Petersson, G.J., *Kausalitet: i filosofi, politik och utvärdering*, Studentlitteratur, 2016.

Sida, *Anvisning för strategiplan*, 2021.

Sida, *Arbetsbeskrivning för befattning handläggare utvecklingssamarbete med placering på INTEM/TEMA*, 2023.

Sida, *Budgetunderlag 2024–2026*, u.å.

Sida, *Central utvärderingsplan 2021–2023*, 2020.

Sida, *Central utvärderingsplan 2022–2024*, 2021.

Sida, *Central utvärderingsplan 2023–2025*, 2022.

Sida, *Evaluation Handbook – Guidelines and Manual for Conducting Evaluations at Sida*, 2020.

Sida, *Example: Format Monitoring and Evaluation Plan for development cooperation strategies*, 2022.

Sida, *Feedback beställare utvärderingar 2021–2022*.

Sida, *Format Monitoring and Evaluation Plan for development cooperation strategies*, 2022.

Sida, *Fördjupad strategirapport 2015–2018 för Moçambique 2015–2020*, Ärendenummer UM2015/00739.

Sida, *Fördjupad strategirapport för Regionalt Asien och Oceanien 2016–2021*, Ärendenummer 20/000065.

Sida, *Fördjupad strategirapport för utvecklingssamarbete inom hållbar miljö, hållbart klimat och hav samt hållbart nyttjande av naturresurser 2018–2022*, Ärendenummer: 21/000021.

Sida, *Glossary of Key Terms In Evaluation and Results Based Management*, 2008.

Sida, *Handläggningsordning för Enheten för effektiv insatshantering och metoder (EFFEKT) på Avdelningen för Ledningsstöd*, 2019.

Sida, *Handläggningsordning för Enheten för lärande och organisationsutveckling på Avdelningen för HR och kommunikation*, 2018.

Sida, *Handläggningsordning för Enheten för verksamhetsstyrning (STYRSAM) på Avdelningen för Ledningsstöd*, 2018.

Sida, *Komplettering till den fördjupade strategirapporten för Strategin för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom hållbar miljö, hållbart klimat och hav, samt hållbart nyttjande av naturresurser 2018–2022*, 2022.

Sida, *Mall för fördjupad strategirapport*, år 2019–2021 samt 2023, u.å.

Sida, *Mall för strategirapport år 1*, år 2019–2021 samt 2023, u.å.

Sida, *Mall för årlig strategirapport*, år 2019–2021 samt 2023, u.å.

Sida, *Menystruktur för utvärderingsstöd på Sidas nya intranät*, 2023.

Sida, *Menystruktur Inside (2018–2023)*, u.å.

Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2021.

Sida, *Sida's Thematic Networks*, 2021.

Sida, *Sidas årsredovisning 2022*, 2023.

Sida, *Strategiplansmall*, 2023.

Sida, *Strategirapport för Sveriges utvecklingssamarbete med Moçambique 2015–2020*, Ärendenummer 19/001376.

Sida, *Strategirapport för Moçambique 2020*, Ärendenummer 21/000425.

Sida, *Strategirapport för Moçambique 2015–2021*, Ärendenummer UM2021/07044/MAPU.

Sida, *Strategirapport år 1 för Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete i Moçambique 2022–2026*, Ärendenummer 22/001397.

Sida, *Strategirapport för Sveriges regionala utvecklingssamarbete i Asien och Oceanien 2016–2021*, Ärendenummer 19/000302.

Sida, *Strategirapport för Asien och Oceanien 2016–2021*, Ärendenummer 20/001591.

Sida, *Strategirapport 2021 för Sveriges regionala utvecklingssamarbete i Asien och Oceanien 2016–2021*, Ärendenummer 22/000387.

Sida, *Strategirapport för Sveriges utvecklingssamarbete med Asien och Oceanien 2022–2026 (år 1)*, Ärendenummer 23/000447.

Sida, *Strategirapport 2018 för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom hållbar miljö, hållbart klimat och hav, samt hållbart nyttjande av naturresurser 2018–2022*, Ärendenummer: 18/001564.

Sida, *Strategirapport 2019 för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom hållbar miljö, hållbart klimat och hav, samt hållbart nyttjande av naturresurser 2018–2022*, Ärendenummer 20/000040.

Sida, *Strategirapport för utvecklingssamarbete inom hållbar miljö, hållbart klimat och hav samt hållbart nyttjande av naturresurser 2018–2022*, Ärendenummer 22/000091.

- Sida, *Strategirapport år 1 för Strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom miljö, klimat och biologisk mångfald 2022–2026, Bilaga 1 till strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom miljö, klimat och biologisk mångfald 2022–2026*, Ärendenummer 23/000137.
- Sida, *Strategisk utvärderingsplan 2018–2020*, 2018.
- Sida, *Strategisk utvärderingsplan 2019–2021*, 2019.
- Sida, *Strategisk utvärderingsplan 2020–2022*, 2020.
- Sida, *Ställningstaganden till rapport, för insats Oxfam Transboundary Water Governance TROSA 2016–2022*, 2023.
- Sida, *Ställningstagande till rapport, för insats RECOFTC Community Forestry 2016–2023*, 2023.
- Sida, *Ställningstagande till rapport, för insats UNEP 2018–2022*, 2021.
- Sida, *TEMA övergripande februari 2023*, 2023.
- Sida, *Trac A guide to contribution management at Sida*, 2020.
- Sida, *Trac hjälptexter*, 2023.
- Sida, *Underlag inför beslut om strategi för utvecklingssamarbetet med Moçambique 2021–2025*, 2021.
- Sida, *Underlag till strategi för regionalt utvecklingssamarbete i Asien och Oceanien 2022–2026*, 2021.
- Sida, *Utskrift av Trac med frågor och hjälptexter*, 2021.
- Statskontoret, *Utvärdering av svenskt bistånd – En översyn av biståndsverksamheten*, 2012:17, 2012.
- Statskontoret, *Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys*, 2018:16, 2018.
- Sundström, G., *Brutet förvaltningskontrakt: Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, Studentlitteratur, 2022.
- Towns, A., Bjarnegård, E. och Jezierska, K., *More Than a Label, Less Than a Revolution: Sweden's Feminist Foreign Policy*, EBA-rapport 2023:02, Expertgruppen för biståndsanalys, 2023.
- Utrikesdepartementet, *UD:s förslag på kommande EBA-studier 2022*, u.å.
- Vedung, E., *Utvärdering i politik och förvaltning*, 3 uppl. upplagan, Studentlitteratur, 2009.

Bilaga 1. Fallstudier och intervjuer

I denna bilaga beskriver vi mer ingående vårt arbete med fallstudier och hur vi gjort vårt urval av fallstudier, insatser och intervjupersoner i granskningen av regeringens och Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat.

Fallstudier

Syftet med fallstudierna har varit att samla empiriska exempel från Sidas och UD:s verksamhet i relation till den övergripande granskningsfrågan. Syftet med att använda fallstudier som metod var att göra djupgående studier av ett mindre antal fall, snarare än en mer ytlig undersökning av ett större antal. Syftet var även att visa hur Sida och regeringen arbetar i relation till granskningsfrågorna.

För att veta om de iakttagelser som vi gjort i fallstudierna är relevanta för att förstå regeringens och Sidas arbete med uppföljning och utvärdering av biståndets resultat har vi bedömt dem tillsammans med övrig empiri som ingår i granskningen.

Varje fall utgörs av en biståndsstrategi. Fallstudierna har utgjort en del av empiriinsamlingen för att besvara den övergripande granskningsfrågan.

Fallstudiernas omfattning

Fallstudierna omfattar regeringens, UD:s och Sidas arbete med att hämta in, använda och rapportera om biståndets resultat inom ramen för tre biståndsstrategier. Vi har granskat hur Sida arbetar med att hämta in information om resultat som uppnås inom strategin, hur Sida använder resultat i utformningen av insatser och nya strategier och på vilket sätt Sida rapporterar om resultat inom strategin till regeringen.

Gällande regeringen och UD har vi granskat vilken information som regeringen och UD hämtar in om strategin, och hur resultat har tillvaratagits i utformningen av ny strategi, inklusive strategins totala budget, samt i beslut om årliga anslag.

Vi har tagit del av nuvarande och föregående strategi, strategiplaner och strategirapporter, samt underlag, inklusive arbetsmaterial, till ny strategi. Vi har även intervjuat ansvariga chefer på Sida, ansvariga handläggare på UD och ett urval av de Sida-handläggare som arbetar med insatser inom strategin.

För den strategi som rör Sveriges utvecklingssamarbete med Moçambique 2022–2026 har vi gjort en fördjupad granskning. Det har inkluderat ett besök i Moçambique där har vi träffat Sveriges ambassadör, biståndschefen, ett urval av de handläggare som arbetar med insatser inom strategin och ett urval av de samarbetspartner som Sida samarbetar med i Moçambique. Vi har även mött målgrupper för en av de insatser som ingick i fallstudien.

Val av strategier och insatser

Vårt urval för fallstudier omfattade tre strategier. I detta avsnitt beskriver vi hur vi gjort vårt urval av fallstudier och insatser.

För att välja vilka strategier som skulle utgöra fallstudier delade vi in urvalsprocessen i flera steg. Det första steget var att göra en kartläggning av de strategier som inleddes 2021–2022 och som Sida genomför. Vi listade även de decentraliserade utvärderingar som Sida genomförde under 2018–2022 inom dessa strategier. Utifrån det identifierade vi kriterier för urvalet.

I urvalets andra steg gjorde vi ett preliminärt urval av de strategier som uppfyllde våra kriterier, och sorterade dem utifrån storlek på utbetalt stöd 2020–2022. I det tredje, och sista, steget gjorde vi det slutgiltiga urvalet för fallstudier.

Vårt urval av strategier för fallstudier har varit strategiskt. Vår utgångspunkt har varit att välja strategier som vi bedömde kunde fånga olika typer av vanliga utmaningar och framgångsfaktorer i arbetet med att hämta in och använda information om biståndets resultat. Därmed skulle vi också kunna identifiera vilka situationer som kan ge bättre eller sämre förutsättningar för en effektiv styrning och vad som påverkar Sidas och UD:s möjligheter att hämta in och använda informationen. Ansatsen var inte att urvalet ska vara representativt för Sida som helhet, men ändå i möjligaste mån fånga typiska exempel på arbetet med uppföljning, utvärdering och rapportering av biståndets resultat.

Steg 1: Urvalskriterier för strategier

I tabellen nedan presenterar vi de kriterier vi utgått från i urvalet av strategier.

Tabell 2 Urvalskriterier för strategier

Kriterium	Förklaring
Tidsram för strategin	I urvalet har vi utgått från strategier som började gälla 2021 och 2022 och där Sida hade genomfört sin operationalisering av strategin. Två viktiga moment i utformningen av biståndet är utformningen respektive operationaliseringen av strategier. Utformningen av en ny strategi görs normalt sett under det sista året av en utgående strategi, och operationalisering sker vanligtvis det år då strategin börjar gälla.
Typ av strategi	I urvalet har vi utgått från olika typer av strategier som genomförs på Sida. Vi ville välja en av vardera typ av strategi som Sida genomför. Sida genomför tre typer av strategier: 1) landstrategier, 2) regionala strategier och 3) tematiska strategier. Landstrategierna (bilaterala strategier) är flest.
Avdelning på Sida	I urvalet har vi strävat efter en spridning av strategier mellan Sidas fem operativa avdelningar. Sidas fem operativa avdelningar är: 1) Afrika 2) Asien, Mellanöstern och humanitärt bistånd 3) Europa och Latinamerika och 4) Internationella organisationer och tematiskt stöd. Dessa avdelningar genomför sammanlagt 62 strategier.
Väsentlighet (budget och utbetalt stöd 2020–2022)	I urvalet har vi tagit prioriterat strategier med högre total budget och utbetalt stöd (under åren 2020–2022).

Kriterium	Förklaring
Utvärderingar	Eftersom utvärderingar är ett viktigt verktyg för att hämta in kunskap om biståndets resultat har urvalet utgått från de strategier inom vilka det har genomförts utvärderingar. Eftersom utvärderingar skulle kunna påverka utformningen av den nuvarande strategin har vi tittat på strategier som har inkluderat utvärderingar som har genomfördes under 2018–2022.
Sektor för biståndet	I urvalet har vi tagit hänsyn till att olika strategier fokuserar på olika sektorer inom biståndet. Vi har strävat efter ett urval som speglar en variation av sektorer inom vilka Sida bedriver bistånd.

Steg 2: Val av strategier

Landstrategier

I tabellen nedan redovisas samtliga landstrategier som inleddes 2021 och 2022. Vi gjorde ett första urval baserat på budgetstorlek. Vi redovisar i denna och kommande tabeller våra överväganden och motivering för slutligt urval till fallstudie. Strategierna är sorterade utifrån utbetalt stöd för 2020–2022. Ingen av landstrategierna som inleddes 2021 och 2022 har inkluderat andra typer av utvärderingar än insatsutvärderingar.

Tabell 3 Landstrategier, budget, utbetalt stöd 2020–2022 och antal utvärderingar för 2018–2022

Strategi	Total budget Sida, mnkr	Stöd 2020–2022, mnkr	Utvärderingar av insatser, antal	Kommentar
Afghanistan 2022–2024	2 436	2 047	4	Alternativ för urval. Högst budget. Vi har avgränsat bort den här strategin på grund av strategins särskilda omständigheter, enligt dialog med Sida. ³⁶⁶
Demokratiska republiken Kongo 2021–2025	3 300	1 332	0	Alternativ för urval. Vi har avgränsat bort den här strategin eftersom det ej har genomförts några utvärderingar inom den här strategin.
Moçambique 2022–2026	4 000	1 277	5	Utvald för fallstudie. Strategin har högre budget, om än lägre utbetalt stöd, än Afghanistanstrategin och strategin för Demokratiska republiken Kongo. Det har genomförts flera utvärderingar inom Moçambique-strategin. Strategin genomförs på avdelningen Afrika.
Kenya 2021–2025	1 750	1 050	3	
Bangladesh 2021–2025	1 750	1 017	2	
Liberia 2021–2025	1 800	956	2	
Zimbabwe 2022–2026	1 650	926	3	
Mali 2021–2025	1 950	717	3	

³⁶⁶ Mejl från företrädare för Sida, 2023-05-03.

Strategi	Total budget Sida, mnkr	Stöd 2020–2022, mnkr	Utvärderingar av insatser, antal	Kommentar
Etiopien 2022–2026	1 700	708	1	
Irak 2022–2026	1 200	696	1	
Guatemala 2021–2025	1 150	658	1	
Kuba 2021–2025	175	88	0	

Källa: Statistik från Sida 2023-03-16; Sidas årsredovisning, 2022, s.167; Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 7, s. 56–57.

Regionala strategier

I tabellen nedan redovisas samtliga regionala strategier som inleddes 2021 och 2022. Strategierna är sorterade utifrån utbetalt stöd för 2020–2022.

Tabell 4 Regionala strategier, budget, utbetalt stöd 2020–2022 och antal utvärderingar för 2018–2022

Strategi	Total budget Sida, mnkr	Stöd 2020–2022, mnkr	Utvärderingar av insatser, antal	Andra utvärderingar, antal	Kommentar
Strategi för Sveriges reform-samarbete med västra Balkan och Turkiet 2021–2027	5 425	3 807	17	2	Alternativ för urval. Näst störst budget. Genomförs på avdelningen Europa och Latinamerika. Vi har dock avgränsat bort den här strategin eftersom den inte är typisk för de regionala strategierna, enligt dialog med Sida. ³⁶⁷
Sveriges regionala utvecklings-samarbete med Afrika 2022–2026	4 625	2 768	12	0	Alternativ för urval. Näst störst utbetalt stöd under 2020–2022. Genomförs på avdelningen Afrika. Vi har avgränsat bort den här strategin eftersom den genomförs på samma avdelning som den utvalda bilaterala strategin.
Regional strategi Asien och Oceanien 2022–2026	2 750	1 280	3	0	Utvald för fallstudie. En av strategierna med störst budget och störst utbetalt stöd. Strategin genomförs på avdelningen för Asien, Mellanöstern och humanitärt bistånd.
Strategi för Sveriges reform-samarbete med Östeuropa 2021–2027	6 400	1 178	8	4	Alternativ för urval. Störst budget. Genomförs på avdelningen Europa och Latinamerika. Vi har avgränsat bort den här strategin eftersom det är en säregen typ av strategi, enligt dialog med Sida. ³⁶⁸

³⁶⁷ Mejl från företrädare för Sida, 2023-05-03.

³⁶⁸ Mejl från företrädare för Sida, 2023-05-03.

Strategi	Total budget Sida, mnkr	Stöd 2020–2022, mnkr	Utvärderingar av insatser, antal	Andra utvärderingar, antal	Kommentar
Regional strategi Mellanöstern och Nordafrika 2021–2025	2 425	1 134	1	1	
Regional strategi för Latinamerika 2021–2025	1 000	188	0	0	

Källa: Statistik från Sida 2023-03-16; Sidas årsredovisning, 2022, s.167; Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 7, s. 56–57.

Tematiska strategier

I tabellen nedan redovisas samtliga tematiska strategier som inletts åren 2021–2022. Strategierna är sorterade utifrån utbetalt stöd för åren 2020–2022.

Tabell 5 Tematiska strategier, budget, utbetalt stöd 2020–2022 och antal utvärderingar för 2018–2022

Strategi	Total budget Sida, mnkr	Stöd 2020–2022, mnkr	Utvärderingar av insatser, antal	Andra utvärderingar, antal	Kommentar
Strategi för Sveriges globala utvecklings-samarbete inom miljö, klimat och biologisk mångfald 2022–2026	8 000	3 639	1	0	Utvald för fallstudie. Väsentligt större budget och utbetalt stöd under perioden än andra strategier. Inkluderar en utvärdering.
Sveriges utvecklings-samarbete inom forskning för fattigdoms-bekämpning och hållbar utveckling 2022–2028		2 448	11	1	Alternativ för urval. Lägre utbetalt stöd under perioden än strategin ovan. Det finns ingen angiven total budget för strategin.
Hållbar ekonomisk utveckling 2022–2026	4 300	2 203	0	0	
Strategi för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Afrika 2022–2026	3 500	1 567	2	0	Alternativ för urval. Lägre budget och utbetalt stöd under perioden än båda strategierna ovan. Inkluderar två utvärderingar.
Global jämställdhet samt kvinnors och flickors rättigheter	1 300	664	0	0	

Källa: Statistik från Sida 2023-03-16; Sidas årsredovisning, 2022, s.167; Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 7, s. 56–57.

Steg 3: Val av insatser

Vi har valt att göra en fördjupad granskning av ett urval av insatser inom de strategier som vi valt. Vi har gjort urvalet av insatser i två steg. I det första steget har vi i samtliga valda strategier valt insatser som handläggs av handläggarna som vi har

intervjuat inom ramen för fallstudierna. Det andra steget i urvalet har gjorts på två olika sätt:

Inom ramen för Moçambiquestrategin (landsstrategi) hade vi möjlighet att besöka samarbetspartner till Sida på plats i Maputo, huvudstaden i Moçambique. Vi gjorde ett urval av insatser baserat på att inkludera olika typer av samarbetspartner och olika tematiska fokus för samarbetet mellan samarbetspartner och Sida. Vi eftersträvade även att komma så nära verksamheten som möjligt. Inom ramen för den tematiska och den regionala strategin gjordes det andra steget i urvalet genom en sammanvägning av kriterierna i tabellen nedan.

Tabell 6 Urvalskriterier för insatser inom den tematiska och den regionala strategin

Kriterium	Förklaring
Insatsernas storlek (utbetalt stöd)	Vår bedömning var att Sida bör ha större incitament att noggrant följa upp större insatser. I urvalet har vi därför främst premierat större insatser (det vill säga insatser som omfattade stora belopp utbetalt stöd) framför mindre insatser, allt annat lika.
Variation i insatsernas partnertyp och biståndsform	För att fånga den variation av insatser som finns i strategierna inkluderade urvalet insatser med olika partnertyper och biståndsformer.
Olika tidpunkt för beslut om stöd till insatsen	Urvalet inkluderade insatser med olika tidpunkter för beslut om stöd till insatsen för att fånga Sidans uppföljning under olika skeden av insatsen.

Tabell 7 Utvalda insatser per strategi

Strategi	Insatsnamn	Avtalsperiod	Utbetalt stöd till och med december 2022, mnkr
Regional strategi Asien och Oceanien 2022–2026	IIX Guarantee-WLB5	2022-11-22 till 2027-05-31	2,37
	Oxfam Transboundary Rivers of South Asia TROSA 2016–2022	2016-12-13 till 2023-04-30	102,3
	Oxfam Transboundary Rivers of South Asia TROSA II 2023–2027	2022-12-14 till 2027-12-31	2,45
	RECOFTC Community Forestry 2016–2023	2016-09-22 till 2024-06-30	110
	Regional Rights Resource Team (RRRT)	2017-07-06 till 2023-06-30	50
	UN Women, ICJ & OHCHR Access to Justice for women in Asia	2018-05-01 till 2025-06-30	92,5
Landstrategi för Moçambique 2022–2026	MozTrabalha 2016–2021	2016-11-21 till 2022-09-30	90,6
	MozTrabalha 2	2022-08-01 till 2027-12-31	15
	UNOPS fond Moçambique	2020-12-01 till 2024-07-31	110,5
	Förnybar energiinvestering, Brilho	2021-10-01 till 2024-10-20	73
	IPAS Access to safe abortion	2016-12-12 till 2023-08-30	77,26
	IPAS Access to safe abortion 2	2023-09-01 till 2027-12-31	0

Strategi	Insatsnamn	Avtalsperiod	Utbetalt stöd till och med december 2022, mnkr
Strategi för Sveriges globala utvecklings-samarbete inom miljö, klimat och biologisk mångfald 2022–2026	Coffee & Climate and strengthening coffee based livelihoods 2020–2023	2020-11-30 till 2024-06-30	18
	UNEP 2018–2022	2018-03-01 till 2024-06-30	350
	UNEP 2023–2025 ³⁶⁹	2023-01-01 till 2026-12-31	0
	SEI	2020-01-01 till 2025-09-01	180
	Naturvårdsverkets globala program	2020-01-01 till 2024-06-30	66

Analys av fallstudier

I detta avsnitt presenterar vi exempel på de analyser som har genomförts av fallstudierna. Fallstudierna har utgjort en stor del av materialinsamlingen och analysen av delfråga 1 och 3. Vi ger här därför exempel på analysmatriser som har använts i analysen av delfråga 1 och redogör för analyserat material.

För att bedöma om Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat är effektivt utformad har vi analyserat intervjuer och dokument samlat i förhållande till våra granskningsfrågor och operationaliserade bedömningsgrunder (till exempel om de olika dokumenten tillsammans med intervjuerna visar att Sida använder information om resultat i vidare utformning av biståndsinsatser).

Vi har analyserat följande material

Vi har analyserat följande centrala dokument på Sida:

- mall för strategirapport år 1
- mall för årlig strategirapport
- mall för fördjupad strategirapport
- mall för strategiplan år 1
- mall för årlig strategiplan.

Vi har analyserat följande av regeringens styrdokument för varje strategi i vårt urval:

- föregående beslutad strategi
- ny beslutad strategi
- anvisningar till Sida för att utarbeta underlag till ny strategi.

³⁶⁹ Avtalsperioderna för UNEP 2018–2022 och UNEP 2023–2025 överlappar. Däremot överlappar inte aktivitetsperioden, vilket är den period då partnerorganisationen kan få finansiering för aktiviteter inom insatsen. Avtalsperioderna överlappar för att Sida ska kunna få in slutdokumentation, revisioner etc. för den föregående fasen samtidigt som en ny fas kommer igång. Mejl från företrädare för Sida, 2023-11-30.

För varje strategi i vårt urval har vi också analyserat följande dokument som Sida tar fram inom ramen för genomförandet av en strategi:

- strategirapporter för 2018–2022, inklusive den fördjupade strategirapporten för föregående strategi
- de strategiplaner som gällde under perioden 2018–2023
- eventuella underlag till strategi som Sida delat med UD inför framtagande av ny strategi
- eventuella utvärderingar och andra kunskapsunderlag som var viktiga för Sida i framtagandet av den nya strategin, eller i operationaliseringsprocessen.

För insatserna i vårt urval har vi analyserat följande av Sidas dokument:

- beredningsplan
- beredning av insats
- beslut om stöd till insats
- sammanfattande resultatuppdateringar
- avslutspromemoria från den tidigare fasen av insatsen (i det fall insatsen bygger vidare på en tidigare insats)
- eventuella utvärderingar av insatsen
- samarbetspartners verksamhetsrapporter
- Sidas reserapporter
- Sidas ställningstagande till rapport
- Sidas sammanfattande resultatuppdatering.

För insatserna i vårt urval i landstrategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Moçambique 2022–2026 har vi även genomfört fältbesök. Vi har för dessa biståndsinsatser analyserat anteckningar och inkommen information från fältförsöken tillsammans med övrigt material.

Vi har analyserat informationen utifrån följande frågor

För att bedöma om Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat är effektivt utformad, har vi bland annat besvarat nedanstående analysfrågor utifrån en samlad analys av ovanstående informationskällor. Listan nedan utgör ett exempel på de analysfrågor som vi har använt i analysen av fallstudierna. När vi besvarat respektive analysfråga nedan har vi gjort det utifrån en samlad bedömning av den information som framgått av intervjuer och det material som vi har tagit del av i form av strategiövergripande material, och material kopplat till berörda biståndsinsatser.

Tabell 8 Exempel på analysfrågor för analys av delfråga 1

Bedömningsområde	Analysfrågor
Hämtar enheten in information om biståndets resultat från egna och externa uppföljningar och utvärderingar? <i>Om inte, varför?</i>	Hur arbetar enheten med uppföljning och utvärdering?
	Hämtar enheten in kunskap om resultat (prestationer, direkta effekter och långsiktiga effekter) av det bistånd som finansieras inom ramen för strategin? Från vilka typer av källor?
	Hämtar enheten in kunskap om resultat utöver det bistånd som finansieras inom ramen för strategin? Från vilka typer av källor?
	I vilka fall väljer Sida att avtala om utvärderingar eller inte?
	Hur ser processen för återrapportering ut på enheten?
Har enheten inkluderat relevant information om biståndets resultat i återrapporteringen till regeringen? <i>Om inte, varför?</i>	Hur återrapporterar enheten resultat i strategirapporterna? Rapporteras alla typer av resultat? Rapporteras olika typer av resultat i olika utsträckning?
	Vilken typ av kunskapsmaterial används i återrapporteringen?
Använder enheten information om biståndets resultat för att utveckla biståndet mot det övergripande målet för svenskt bistånd? <i>Om inte, varför?</i>	Använder enheten kunskap från uppföljningar och utvärderingar av insatser i genomförandet av insatser och strategin? På vilka sätt? I lika utsträckning?
	Använder enheten material som Sidas stödjande enheter har tagit fram som underlag för att ge inspel till ny strategi? Vad använde de och i vilken utsträckning? Varför användes de?

Biståndsinsatser

För att bedöma om Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat är effektivt utformad, har vi analyserat ett urval av Sidas biståndsinsatser inom ramen för de strategier som ingår i våra fallstudier. Analysen av biståndsinsatser bidrar till att besvara analysfrågorna för vardera fallstudie.

Tabell 9 Exempel på analysfrågor för analys av biståndsinsatser inom fallstudierna

Bedömningsområde	Analysfrågor
Hämtar enheten in information om biståndets resultat från egna och externa uppföljningar och utvärderingar? <i>Om inte, varför?</i>	Speglar underlagen de rutiner som enheten/handläggarna sagt i intervjuer att de har för att hämta in kunskap om biståndets resultat? På vilket sätt?
	Hämtar enheten in kunskap om resultat av det bistånd som finansieras inom ramen för strategin? Vilka typer av resultat (prestationer, direkta effekter, långsiktiga effekter)? Från vilka typer av källor?
Har enheten inkluderat relevant information om biståndets resultat i återrapporteringen till regeringen? <i>Om inte, varför?</i>	Har enheten/handläggarna använt resultat från insatsen i strategirapporteringen? Vad är det för typ av resultat som de valt att inkludera respektive inte inkludera?
Använder enheten information om biståndets resultat för att utveckla biståndet mot det övergripande målet för svenskt bistånd?	Har enheten/handläggarna använt resultat från insatsen i utformningen av insatsen? T.ex. i nya beslut?

Intervjuer

Inom ramen för granskningen har vi genomfört intervjuer på Sida, EBA och UD. Vi har både genomfört intervjuer som en del av våra fallstudier, och för att besvara andra delar av vår övergripande revisionsfråga, inklusive de tre delfrågorna.

Totalt har vi intervjuat 29 personer på Sida vid 30 intervjutillfällen, 20 personer på UD vid 18 intervjutillfällen och 3 personer på EBA vid 4 intervjutillfällen. Vi har även fått in skriftliga enkätsvar från 5 personer på UD. Vi har genomfört semistrukturerade intervjuer och ett fåtal strukturerade intervjuer och utgick från intervjuguider som var anpassade efter intervjupersonernas funktion.

Val av intervjupersoner

Intervjuer på Sida

Inom ramen för fallstudierna har vi på Sida intervjuat samtliga strategiansvariga enhetschefer. Vi har även intervjuat ett urval av handläggare inom respektive strategi. Vi har valt handläggare som arbetar inom olika målområden inom strategin och som har arbetat inom strategin (inklusive den föregående) under en längre period.

För att besvara frågan om Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat är effektivt utformad har vi även intervjuat enhetschefer för de stödjande enheter på Sida som på olika sätt ger stöd till Sidas operativa enhet när det gäller att hämta in, använda och rapportera resultat.

Intervjuer på EBA

EBA:s expertgrupp består av högst tio ledamöter som har tillgång till ett kansli med åtta anställda. Kansliet leds av EBA:s kanslichef. Vi har valt att intervjua två representanter för EBA:s expertgrupp, ordförande och vice ordförande, samt EBA:s kanslichef som alla är företrädare för EBA som organisation.

Intervjuer på UD

Vi har valt att intervjua minst en medarbetare på var och en av UD:s nio enheter som arbetar med bistånd. Vi valde i första hand att intervjua medarbetare som hade ansvar för en biståndsstrategi, som hade ansvar för en del av resultatredovisningen, och som hade varit kontaktperson eller referensperson i en EBA-studie. I andra hand valde vi ut personer som uppfyllde två av de tre kriterierna, och i tredje hand någon som hade varit kontakt- eller referensperson i en EBA-studie. Om flera personer på varje enhet uppfyllde kriterierna, valde vi i första hand de som var ansvariga för de biståndsstrategier som ingick i våra fallstudier.

För att hitta intervjupersoner som uppfyllde kriterierna tog vi hjälp av UD samt av interna dokument på UD och EBA som namngav de personer som var ansvariga för ovan nämnda områden. Denna process gav ett första urval av medarbetare på UD att intervjua.

Det framgick dock i inledande intervjuer att personer som anges som ansvariga för dessa områden inte alltid var ansvariga i praktiken. I intervjuer och kontakter med de individer som ingick i det första urvalet framgick ofta något av följande:³⁷⁰

- Personen kände inte till att den var kontakt- eller referensperson för någon EBA-studie.
- Personen hade bytt tjänst och ansåg att hen inte hade aktuella erfarenheter och därmed inte var relevant att intervjua.
- Personen hade inte arbetat med biståndsstrategin tillräckligt länge för att ha varit med vid väsentliga skeenden.
- Personen arbetade inte kvar på UD.

De medarbetare som vi intervjuade i en första omgång uppfyllde därför inte i praktiken de avsedda urvalskriterierna. Tabell 6 redovisar det första urvalet av intervjuer med medarbetare på UD utifrån kriterierna ovan. Utöver dessa intervjuer kompletterade vi urvalet med medarbetare på respektive enhet på UD som arbetar med biståndsfrågor, och som UD uppgav hade längst erfarenhet av biståndsfrågor på enheten. Dessa medarbetare fick antingen svara på skriftliga frågor eller medverka i en intervju. Utöver dessa medarbetare intervjuade vi även andra personer på UD för att besvara delar av vår övergripande revisionsfråga.

Tabell 10 Medarbetare på UD att intervjua som ingick i det första urvalet av intervjupersoner

Enhet	Ansvar för resultat-redovisning på papper*	Ansvar för resultat-redovisning i praktiken	Ansvar för strategi på papper**	Ansvar för strategi i praktiken/vill uttala sig om strategin	Kontakt- eller referensperson enligt EBA***	Kontakt- eller referensperson enligt UD****	Kontakt- eller referensperson i praktiken, enligt egen utsago
1	X	X	X	X		X	
2		X	X	X		X	X
2	X				X	X	
3	X	X	X	X		X	
4					X	X	X
4	X		X				
5	X	X	X	X			
6	X	X	X	X			
7	X	X	X	X			
8		X	X			X	
9	X		X		X		X
Ingen uppgift				X			

Not. * Källa: UD, Internberedning av resultatredovisning i BP 2024, u.å.

** Källa: UD, Tematiska strategier – ansvarig enhet/ansvarig handläggare, u.å.

*** Källa: EBA:s höstrapporter till UD åren 2018–2022.

**** Källa: Mejl från företrädare för UD, 2023-05-04.

³⁷⁰ Se lista på genomförda intervjuer i denna bilaga, samt mejl från företrädare för UD 2023-05-04; mejl till medarbetare på UD 2023-05-16; mejl till medarbetare på UD 2023-05-23.

Genomförda intervjuer

Nedan presenterar vi tabeller över intervjupersoner för Sida, EBA och UD. Tabellerna innehåller information om den referens vi har gett till intervjun i fotnoterna i rapporten, datum för intervjun och den befattning personen hade vid intervjutillfället.

Intervjuer på Sida

Referens i fotnot	Datum	Intervjupersoners befattningar
Intervju med chef på stödjande enhet på Sida	2023-03-22	Enhetschef
Intervju med chef på stödjande enhet på Sida	2023-03-27a	Enhetschef
Intervju med chef och medarbetare på stödjande enhet på Sida	2023-03-27b	Två personer: enhetschef och medarbetare
Intervju med chef på stödjande enhet på Sida	2023-03-27c	Enhetschef
Intervju med chef på stödjande enhet på Sida	2023-03-27d	Enhetschef
Intervju med medarbetare på Sida	2023-03-27e	Två personer: två controllers
Intervju med chef på stödjande enhet på Sida	2023-04-18	Enhetschef
Intervju med medarbetare på Sida	2023-04-20	Medarbetare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-04-26	Teamledare
Intervju med chef på operativ enhet på Sida	2023-05-08	Biståndschef
Intervju med chef och medarbetare på operativ enhet på Sida	2023-05-12	Tre personer: biståndschef och två medarbetare
Intervju med chef och medarbetare på operativ enhet på Sida	2023-05-17	Två personer: biståndschef och medarbetare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-05-22a	Två handläggare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-05-22b	Handläggare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-05-24	Biträdande biståndschef
Intervju med chef och medarbetare på operativ enhet på Sida	2023-05-29	Två personer: biståndschef och medarbetare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-05-30	Handläggare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-06-01	Handläggare
Intervju med chef på operativ enhet på Sida	2023-06-05	Biståndschef
Intervju med medarbetare på Sida	2023-06-08	Handläggare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-06-12a	Handläggare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-06-12b	Handläggare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-06-21a	Handläggare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-06-21b	Handläggare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-06-21c	Handläggare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-08-21a	Handläggare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-08-21b	Handläggare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-08-22a	Biträdande biståndschef
Intervju med medarbetare på Sida	2023-08-22b	Handläggare
Intervju med medarbetare på Sida	2023-08-22c	Handläggare

Intervjuer på EBA

Referens i fotnot	Datum	Intervjupersoners befattningar
Intervju med EBA:s kanslichef	2022-12-09	Kanslichef
Intervju med EBA:s kanslichef	2023-03-20	Kanslichef
Intervju med experter i EBA:s expertgrupp	2023-09-06	Två personer: två ledamöter i expertgruppen
Intervju med EBA:s kanslichef	2023-09-18	Kanslichef

Intervjuer på UD

Referens i fotnot	Datum	Intervjupersoners befattningar
Intervju med medarbetare på UD	2022-12-01	Två medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-04-05	Medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-05-05	Medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-05-12a	Medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-05-12b	Medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-05-26	Medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-05-31	Medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-06-01	Medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-06-07	Medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-06-08a	Medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-06-08b	Medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-06-27	Medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-09-12	Medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-09-20a	Medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-09-20b	Medarbetare
Intervju med medarbetare på UD	2023-12-05	Medarbetare

Sveriges internationella bistånd – uppföljning, utvärdering och rapportering (RiR 2024:4)

Sveriges internationella bistånd uppgår till 56 miljarder kronor per år och riksdagen har återkommande betonat vikten av att följa upp och rapportera om biståndets resultat på ett bra sätt. Riksrevisionen har därför granskat om regeringens och Sidas uppföljning och utvärdering av biståndets resultat är effektivt utformad.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Sida och Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) hämtar in en stor mängd information om biståndets resultat. Utifrån den rapportering som regeringen sedan gör till riksdagen är det dock svårt att bedöma biståndets resultat i relation till biståndets övergripande mål. Regeringens rapportering är dåligt anpassad till biståndet, både utifrån biståndets komplexitet och regeringens styrning av biståndet genom många mål. Därtill saknas en systematisk uppföljning av biståndets långsiktiga effekter.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen behöver utveckla sin rapportering till riksdagen. Både regeringen och Sida behöver dessutom göra flera åtgärder för att se till att information om långsiktiga effekter hämtas in och återrapporteras till regering och riksdag på ett systematiskt sätt.

Utifrån de brister som identifierats rekommenderar Riksrevisionen regeringen att göra en översyn av biståndets uppföljning, utvärdering, rapportering och styrning, för att säkerställa att alla delar hänger ihop i en genomtänkt helhet.

