

Datum: 2024-03-05

Diarienummer: 2022/1053

Sveriges internationella bistånd – uppföljning, utvärdering och rapportering (RiR 2024:4)

Bilaga 2

Historisk översikt över utvärdering och uppföljning av biståndet

Historisk översikt över utvärdering och uppföljning av biståndet

Den här bilagan innehåller en historisk beskrivning av utformningen av utvärdering och uppföljning av biståndet. Vi beskriver också inrättandet av de olika myndigheter som haft i uppdrag att utvärdera biståndet sedan 1962.

Höga ambitioner att följa upp och utvärdera biståndet trots svårigheter

Sedan Sverige började med internationellt utvecklingssamarbete på 1960-talet har biståndets resultat och effekter varit i fokus. Riksdag och regering har återkommande pekat på vikten av att kunna följa resultat och långsiktiga effekter av Sveriges biståndsinsatser, och framför allt Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida) har kontinuerligt arbetat med att förbättra uppföljning och utvärdering av sina insatser.

Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket, såväl som olika utredningar, har lyft fram till stor del samma brister med uppföljning och utvärdering av biståndet över tid, trots flera olika ansträngningar att hantera problemen. Kritiken har varit att beslutsfattarna på olika sätt inte har kunnat använda sig av den kunskap som tas fram om biståndet för att fatta nya beslut. Anledningarna har bland annat varit att Sidas utvärderingar har varit svåra att förstå, att resultatrapporteringen har brustit, att Sidas biståndsinsatser inte varit utformade på sådant sätt att de kunde utvärderas, eller att informationen som tas fram behövde bli mer överskådlig och tydlig (se listan nedan för mer information).

Även vikten av en oberoende analysfunktion som utvärderar biståndet har lyfts fram flera gånger, inte minst av riksdagen som vid nedläggningen av analysmyndigheten SADEV uppmanade regeringen att tillgodose behoven av information om de långsiktiga effekterna av svenskt bistånd genom en fristående utvärderingsfunktion.

Uppföljning och utvärdering av svenskt bistånd 1962–2013¹

- **1962:** Regeringen konstaterar i sin ursprungliga biståndsproposition att man bör följa effekterna av Sveriges biståndsinsatser. Regeringen påpekar även att biståndets utformning och inriktning måste baseras på kunskap om det mottagande landets behov och förutsättningar, samt utvecklingsproblematik och biståndsmetodik, för att biståndet ska få god effekt.²

¹ Innehållet i denna lista är i stora drag hämtad från Sundström, 2022 s. 25–93. I listan hänvisar vi till originalkällorna om dessa tillför någon ytterligare information, och i andra fall direkt till Sundström. Se referenslistan för en fullständig redogörelse av källorna. Ytterligare information är hämtad ur originalkällorna, främst bestående av regeringens skrivelser och propositioner, samt rapporter från Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer.

² Prop. 1962:100, s. 8.

- **1965:** Sida inrättas den 1 juli.³ Sverige blir medlem i OECD:s biståndskommitté DAC. Medlemsländerna i OECD DAC tar tillsammans fram riktlinjer för utvärdering, statistik och viss kompetensutveckling.⁴
- **1966:** Riksdagens revisorer konstaterar att riksdagen vid flera tillfällen efterfrågat löpande resultatutvärdering men att de åtgärder som hittills hade vidtagits för att få resultatutvärdering till stånd varit begränsade. Riksdagens revisorer konstaterar även att riksdagen oftast efterfrågar biståndets långsiktiga effekter, men att även kortsiktiga resultat är av intresse för både riksdagen och allmänheten, och att dessa ska göras tillgängliga för riksdagen. Som exempel på relevanta resultat nämns hur prestationer förhåller sig till nedlagda kostnader, utfallet av uppgjorda tidplaner, arbetsprogram, åtgärder för rekrytering och utbildning och jämförelser med andra liknande projekt.⁵
- **1970:** Sida tar fram nya interna styr- och kontrollsystem, samt en särskild metodhandbok för insatsberedning och insatsförvaltning.⁶
- **1970–1971:** Sida inrättar en särskild enhet för resultatvärdering och antar ett särskilt resultatvärderingsprogram. Huvudsyftet med resultatvärderingsarbetet är ”att bistå mottagarländerna i deras uppföljning och utvärdering av resultat och effekter av sitt utvecklingsarbete”.⁷ Sida skulle få information om biståndets resultat och effekter som ett resultat av detta program.
- **1973:** Riksdagens revisorer riktar kritik mot att Sidas utvärderingar är svåra att förstå och kan därmed inte alltid användas vid bedömningar. Riksdagens revisorer konstaterar att majoriteten av utvärderingarna av svenskt bistånd sköts av Sida samarbetspartners, samt att en ökande andel av Sidas biståndsmedel används till insatser där man inte kan isolera det just det svenska biståndets effekter.⁸
- **1974:** Riksrevisionsverket konstaterar att Sidas uppföljningar görs av två olika skäl: att följa verksamheten under insatsens gång och ingripa om den utvecklas åt fel håll, samt att ”nyttiggöra” erfarenheter för den framtida verksamheten.⁹ Riksrevisionsverket drar slutsatsen att ju högre mottagarfokusering Sida har i sina insatser, desto svårare är det för Sida att redovisa resultat.¹⁰

³ Sundström, *Brutet förvaltningskontrakt: Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, 2022, s. 37.

⁴ SOU 1997:7, s. 208 i Sundström, *Brutet förvaltningskontrakt: Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, 2022.

⁵ Riksdagens revisorer, *Resultatvärdering av den svenska biståndsverksamheten*, 1973, s. 10–11, 43–45

⁶ SOU 1978:61, s. 27

⁷ SOU 1977:13, s.269.

⁸ Riksdagens revisorer, *Resultatvärdering av den svenska biståndsverksamheten*, 1973, s. 43.

⁹ Riksrevisionsverket, *Analys av SIDA*, 1974, s. 7:24.

¹⁰ Riksrevisionsverket, *Analys av SIDA*, 1974, s. 0:6, 4:25.

Sida svarade på kritiken med att det inte går att spåra effekter av enskilda insatser och program, men att de kunde bli bättre på att redovisa sina egna insatser. Sidas framtida resultatvärderingar skulle bli mindre kvantitativa och mer kvalitativa och resonerande.¹¹

- **1981–1987:** Sida genomför sitt resultatvärderingsinitiativ, som ledde till resultat kataloger där myndighetens insatser redovisades samlat och överskådligt, men som förblev interna rapporter.¹²
- **1988:** Riksrevisionsverket publicerar sin rapport *Lär sig Sida?* Bland annat rekommenderar Riksrevisionsverket Sida att genomföra uppföljning och utvärdering på ett mer strategiskt sätt. Sida bör hellre göra färre, mer genomarbetade utvärderingar som hinner läsas och begrundas än många korta som endast hinner behandlas ytligt.¹³
- **1990:** Biståndsorganisationsutredningen föreslår inrättandet av ett myndighetsövergripande och fristående utrednings- och utvärderingssekretariat. Sekretariatet skulle komplettera den utredningsverksamhet som redan bedrevs hos myndigheterna och syftet var att ta fram övergripande utvärderingar och ”information till riksdagen och allmänheten om långsiktiga effekter av svenskt bistånd”.¹⁴
- **1990:** Utrikesdepartementets (UD) U-Avdelning tillsätter en departemental utredning med syfte att utvärdera utvärderingssystem inom biståndet. Utredningen föreslår en extern och oberoende utvärderingsmyndighet som ska analysera alla utvärderingar som produceras inom biståndet på en aggregerad nivå. En iakttagelse i utredningen är att det finns ett behov av underlag om biståndet för beslut vid UD, Finansdepartementet och riksdagen. Behovet fylls inte eftersom nuvarande organisationer som ska tillgodose behovet inte har möjlighet att ta fram den information som behövs.¹⁵
- **1991:** Regeringen svarar på Biståndsorganisationsutredningen med att det finns skäl att inrätta ett separat utvärderingssekretariat.¹⁶
- **1992:** Regeringen tillsätter den tidsbegränsade kommittén Kommittén för analys av utvecklingssamarbete (KAU) med uppgift att ta fram metoder för utvärdering och analys av biståndet.¹⁷

¹¹ Sundström, *Brutet förvaltningskontrakt: Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, 2022, s. 50.

¹² *Ibid.*, s.

¹³ Riksrevisionsverket, *Lär sig sida?*, 1988.

¹⁴ SOU 1990:17, s. 192 i Sundström *Brutet förvaltningskontrakt: Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, 2022, s. 70-71.

¹⁵ Ds 1990:63, s. 18–20, 132, 160ff.

¹⁶ Prop. 1990/91:150, bil. II:2, s. 21 i Sundström *Brutet förvaltningskontrakt: Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, 2022, s. 70.

¹⁷ Dir. 1992:59.

KAU kritiserar Sidas lärande och konstaterar att projektbedömningar och uppföljningar inte är utformade så att utvärdering kan göras effektivt, och efterfrågar skärpta krav på projekten, liksom på förberedelser och projektbedömningar. Kommittén föreslår att Sida bör bedriva en mer systematisk insamling av information under projektgenomförandet, samt ta fram projektrapporter vid varje avslutad insats som kan ligga till grund för en fördjupad resultatanalys. Därutöver menar KAU att Sidas utvärderingsfunktion bör ges en starkare och mer oberoende ställning inom myndigheten.¹⁸

- **1992:** Den Engblomska utredningen kommer bland annat fram till att riksdagen behöver få bättre information, särskilt vad gäller redovisning av biståndets statistik. Utredningen efterfrågar även bättre information om samtliga biståndsmyndigheter, särskilt för Sida, samt mer överskådligt presenterad, sammanfattande och tydlig information.¹⁹
- **1994:** KAU föreslår i sitt slutbetänkande att den analytiska kapaciteten och lärandet behöver förstärkas inom hela biståndsförvaltningen, och bland annat att en ny analysverksamhet ska inrättas.²⁰ Regeringen anser att den nya biståndsmyndigheten ska ges en organisatoriskt stark och självständig ställning, samt ökad tillgång till fördjupade analyser som är fristående från förvaltningen. Regeringen menar också att Regeringskansliet bör ges en tydlig styrningsroll i relation till den nya myndigheten och att ”resultaten av olika analys-, utvärderings- och utredningsinsatser måste på ett mer systematiskt sätt återkopplas till och påverka utformningen av den operativa verksamheten”.²¹
- **1995:** Expertgruppen för utvecklingsfrågor (EGDI) inrättas. EGDI blir förlagd inom UD.²²
- **1995:** Sida, BITS, SAREC och Swedecorp slås samman till en myndighet: Sida.
- **1999:** Den parlamentariska kommittén, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling, Globkom, tillsätts.
- **1999:** Riksdagens revisorer konstaterar i en granskning att regeringens efterfrågan på resultatinformation är omfattande. Riksdagens revisorer rekommenderar därför regeringen att utarbeta en strategi för resultatinhämtning och att återrapporteringskraven bör begränsas till bland annat grundläggande frågor om hur väl myndigheten utför sina uppgifter. Därtill konstaterar revisorerna att resultaten av verksamheten inte kan följas upp på årsbasis eftersom det är svårt att göra samtidigt som biståndsverksamheten är för långsiktig.²³

¹⁸ SOU 1994:102, s. 8 i Sundström *Brutet förvaltningskontrakt: Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, 2022, s. 71-72.

¹⁹ SOU 1993:1, s. 21.

²⁰ SOU 1994:102, s. 7–8, 65.

²¹ Prop. 1994/95:100, s. 69–70.

²² Sundström, *Brutet förvaltningskontrakt: Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, 2022, s. 73.

²³ Riksdagens revisorer, *Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet: Förslag till riksdagen*, 1999, s. 3, 40–41.

Riksdagens revisorer understryker även att det finns behov av dels en ytterligare utvärderingsnivå, dels mer strategiska utvärderingar från Sidas utvärderingssektariat (UTV), samt att utvärderingar av genomförda biståndsinsatser behöver utföras av utvärderare som är fristående från projekten. Regeringen bör också i ökad omfattning nyttja kommittéväsendet och Statskontoret för att utvärdera statliga insatser på biståndsområdet, samt se över formerna i syfte att stärka en utvärderingsfunktion som är mer oberoende från biståndsorganisationen.²⁴

- **2002:** Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling, lämnar sitt betänkande.
- **2003:** Regeringen lämnar propositionen Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (PGU).
- **2006:** Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) inrättas.
- **2012:** SADEV läggs ned vid årsskiftet 2012-2013.
- **2013:** Den nya utvärderingsfunktionen, kommittén Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), tillsätts i januari på riksdagens uppmaning.²⁵

²⁴ Riksdagens revisorer, *Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet: Förslag till riksdagen*, 1999, s. 8–9.

²⁵ Bet. 2012/13:UU2, s.2.

Referenslista

Bet. 2012/13:UU2, *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Dir. 1992:59, *Utvärdering och analys av effektiviteten inom biståndsområdet.*

Ds 1990:63, *Bra beslut – om effektivitet och utvärdering i biståndet.*

Prop. 1962:100, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående svenskt utvecklingsbistånd.*

Prop. 1990/91:150, *Proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåren 1991/92, m.m.*

Prop. 1994/95:100, *Proposition med förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.*

Riksdagens revisorer, *Resultatvärdering av den svenska biståndsverksamheten*, PM 1973-12-07, Riksdagens revisorer, 1973.

Riksdagens revisorer, *Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet: Förslag till riksdagen*, 1998/99:RR9, Riksdagens revisorer, 1999.

Riksrevisionsverket, *Analys av SIDA*, PM 1974-10-25, Riksrevisionsverket, 1974.

Riksrevisionsverket, *Lär sig Sida?*, Riksrevisionsverket, 1988.

SOU 1977:13, *Sveriges samarbete med U-länderna.*

SOU 1978:61, *Biståndets organisation.*

SOU 1990:17, *Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd.*

SOU 1993:1, *Styrnings- och samarbetsformer i biståndet.*

SOU 1994:102, *Analys och utvärdering av bistånd.*

SOU 1997:7, *Byråkratin i backspegeln: Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden.*

Sundström, G., *Brutet förvaltningskontrakt: Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, 1 uppl., Studentlitteratur, 2022.