



12
2 0 1 7

**LIVSLÄNGD OCH LIVSKRAFT: VAD SÄGER UTVÄRDERINGAR
OM SVENSKA BISTÅNDSINSATSERS HÅLLBARHET?**

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

Livslängd och livskraft: Vad säger
utvärderingar om svenska bistånds-
insatsers hållbarhet?

Rapport 2017:12

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

Please refer to the present report as:

EBA (2017), *Livslängd och livskraft: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers hållbarhet?*, EBA Rapport 2017:12, Expertgruppen för biståndsanalys.

This report can be downloaded free of charge at www.eba.se

This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ISBN: 978-91-88143-04-4

Printed by Elanders Sverige AB

Stockholm 2018

Cover design by Julia Demchenko

Innehållsförteckning

Förord.....	1
Sammanfattning	3
Summary	6
1 Varför en genomgång av hållbarhetsanalyser i biståndsutvärderingar?	9
2 Utvärdering av hållbarhet och tidigare studier	12
Vad menas med hållbarhet vid utvärdering av bistånd?	12
Vad säger tidigare studier?	17
Några slutsatser	22
3 Slutsatser om hållbarhet i svenska biståndsutvärderingar	24
Utvärderingarnas slutsatser om hållbarhet	24
Utvärderingarnas tillförlitlighet	31
4 Möjliga förklaringar till slutsatser om bristande hållbarhet.....	33
Bristande styrning	33
Otydliga tidsperspektiv	34
Bristande utvärderingsarbete	35
5 Reflektioner och frågor för framtiden	41
Bristar i bedömningar av bärkraft	41

Tydliga tidsperspektiv efterfrågas.....	44
Utvärderingar som stöd för lärande och utfasning.....	45
Frågor för framtida studier	47
Referenser.....	49
Bilaga 1- genomförande och metod.....	53
1.Genomgång av litteratur och styrdokument.....	53
2. Urval av utvärderingar	54
3.Framtagande och utprovning av analysramverk	59
4. Genomgång av utvärderingar utifrån ramverket.....	59
5. Sammanställning av slutsatser samt rapport-författande	59
Bilaga 2- analysramverk.....	60
Bilaga 3- 114 analyserade Sida-utvärderingar	65
2012 – 28 utvärderingar	65
2013- 34 utvärderingar.....	67
2014 - 52 utvärderingar (fördjupningsstudie).....	70
Bilaga 4 - Analys av biståndspolicy samt rapportering	75
Tidigare EBA-rapporter	78

Förord

Med hjälp av de 17 ambitiösa globala hållbara utvecklingsmålen i Agenda 2030 ska världen utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla, uppnå jämställdhet, säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser och mycket annat.

Mål nummer 17 skiljer sig från övriga mål då det bland annat fokuserar på den långsiktiga finansieringen av insatserna under agendan, och där biståndet utgör en viktig del. Både i internationellt och i svenskt bistånd har det under många år funnits en periodiskt återkommande diskussion om biståndets bärkraft, vad som händer med biståndets insatser och resultat när, eller om, givarnas finansiering dras tillbaka. Utvärderingar och studier har då ofta - utifrån denna specifika användning av hållbarhetsbegreppet - pekat på bristfällig livslängd och livskraft.

Syftet med denna kartläggning är att undersöka vad nyligen genomförda utvärderingar kan säga om bärkraften i det svenska biståndets resultat och insatser. Genom att studera utvärderingarnas hantering av hållbarhet så närmar sig EBA frågan om hur hållbarhet kan och bör utvärderas och skapar ett underlag för att diskutera förutsättningarna för att dra slutsatser om det svenska biståndet baserat på biståndets egna underlag. Kartläggningen visar att det är svårt att dra säkra slutsatser om de svenska biståndetsresultatens bärkraft utifrån dagens utvärderingsarbete. De slutsatser om biståndets hållbarhet som ändå beskrivs i rapporten bör tolkas försiktigt. För framtiden behövs säkrare kunskap samt en tydligare begreppsapparat för denna form av hållbarhet.

Kartläggningen visar också att den här formen av hållbarhet har ett svagt genomslag i biståndets policydokument. Tre delförklaringar vilka kan ge vägledning för framtiden diskuteras: bristfällig styrning, otydliga tidsgränser och svagt utvärderingsarbete.

EBA:s förhoppning är att kartläggningen kan bidra till att öka kunskapen om hur hållbarhet utvärderas, vad vi vet om hållbarheten i svenskt bistånd och om hur styrningen och utvärderingen av svenskt bistånd bör stärkas för att hållbarheten ska öka. Vi hoppas också att kartläggningen kan utgöra ett underlag för framtida mer fördjupade analyser av hållbarheten i det svenska biståndet.

Rapporten vänder sig till personer som arbetar med styrning av bistånd eller med biståndseffektivitet men också personer som arbetar på övergripande nivå med utvärdering av bistånd och personer som genomför utvärderingar av bistånd.

Rapporten är en skrivbordsstudie. Underlaget består av utvärderingar beställda av Sida, tidigare studier och forskning samt policydokument.

Rapporten har författats av utredningssekreterare Markus Burman vid EBA:s kansli. Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp under ledning av kanslichef Jan Pettersson. Ett stort tack till Kim Forss, Anna Liljelund Hedqvist, Sonja Daltung och Jan Valdelin för värdefulla synpunkter på rapporten i olika skeden. Tack också till Jessica Karlsson som bistod i arbetet med att gå igenom utvärderingsrapporterna.

Göteborg i december 2017



Helena Lindholm

Sammanfattning

Redan tidigt i biståndets historia uttrycktes i utvärderingar och studier oro för biståndets resultat efter att givarna dragit sig ur. Man frågade sig i vilken utsträckning vägar, skolor eller dammar skulle kunna underhållas eller förfalla, om verksamheter som byggts upp skulle klara sig och utvecklas utan externt tillhandahållen kompetens och på vilket sätt det som åstadkommits långsiktigt kunde finansieras. I denna mening avser hållbarhet livskraft och fortsatt livslängd för det som biståndet åstadkommit när finansieringen dras tillbaka. Bedömningar av hållbarhet har gjorts i svenska och utländska (bilaterala och multilaterala) biståndsutvärderingar i åtminstone 30 år, ofta med slutsatser om svag hållbarhet i biståndsinsatser.

Denna studie syftar till att undersöka vad utvärderingar kan säga om hållbarheten i svenska biståndsinsatser.

Utifrån 155 decentraliserade utvärderingar från åren 2012, 2013 och 2014 i Sidas publikationsdatabas är en övergripande slutsats att det är svårt att dra säkra slutsatser om det svenska biståndets hållbarhet. Av de 114 utvärderingar där hållbarhet bedöms dras i 48 fall slutsatsen att insatsen inte är hållbar och nästan lika många drar ingen entydig slutsats i frågan. I denna rapport hävdas att insatserna utvärderas för tidigt för att hållbarhet ska kunna analyseras och att genomgångarna sällan är baserade på grundliga beskrivningar av insatsernas finansiella situation. Det framgår sällan hur den samlade finansieringen av insatsen specifikt ser ut. Att bedöma den specifika betydelsen av den svenska finansieringen i relation till insatsens hållbarhet blir därför svårt. Utfasningsstrategier vävs heller inte in i analysarbetet. Rapporten bedömer kort sagt att de slutsatser som dras om det svenska biståndets hållbarhet i regel inte är helt tillförlitliga.

Hur utvärderingarnas slutsatser om bristande hållbarhet (genomförda innan insatsen avslutas) bör värderas är samtidigt osäkert. Det är inte självklart ett problem att en ännu ej avslutad insats (vid en specifik tidpunkt) behöver biståndsfinansiering för att åstadkomma långsiktigt hållbara resultat. Om uppnådda resultat har en kortare än väntad beständighet så är problemet dock betydande.

Frågan om hållbarhet i biståndet och om hur hållbarheten bör utvärderas går istället tillbaka till viktiga bakomliggande frågor i biståndsprocessen: Hur kom givaren initialt fram till att en specifik insats behövde finansiering? Gjorde givaren en prognos av hur länge

insatsen behövde finansieras? Planerades den framtida utfasningen utifrån insatsens specifika finansiella behov över tid? Vilken kvalitet höll prognos och planering? När bedömde man att målen i verksamheten skulle uppnås? Frågan är även när en insats ska förväntas ska ha åstadkommit hållbara resultat. Hållbarheten ska i idealfallet åstadkommas under den finansierade perioden och därmed successivt öka över tid. Om insatsen klarar sig utan biståndet initialt när givaren går in så är finansieringen sannolikt ineffektiv, den saknar additionalitet. Ett specifikt svar kan främst ges insats för insats och frågan bör återföras till finansören, finansörens motiv för finansiering och insatsens behov över tid.

Kartläggningen diskuterar tre möjliga delförklaringar till bristande hållbarhet som kan ge vägledning för framtiden: bristande styrning, otydliga tidsgränser samt svagt utvärderingsarbete.

Ett övergripande förbättringsområde berör det faktum att frågan om hållbarheten (i den mening som den studeras här) har ett svagt genomslag i svensk biståndspolicy.

De utvärderingar som kartläggningen har gått igenom tar ofta ställning till om insatser bör fasas ut eller inte men de föreslår nästan alltid fortsatt stöd (oavsett om insatsen bedöms hållbar eller inte). Detta väcker frågor om utvärdering som mekanism för omprövning och utfasning. Kartläggningen argumenterar för att utvärderare inte ska behöva besvara om biståndsinsatser ska tilldelas fortsatt finansiering.

För framtiden behövs en mycket säkrare kunskap om hållbarheten i svenskfinansierade biståndsinsatser. Beslutfattare behöver kunskap om faktisk (snarare än förväntad) hållbarhet. Frågan om hur hållbarhet ska utvärderas verkar dock lite studerad i utvärderings- och metodlitteraturen (i kontrast till den stora litteraturen om effektutvärdering) något som försvårar arbetet med att utvärdera hållbarhet. För framtiden bör Sida och andra givare förtydliga hur man bör gå tillväga när man bedömer resultatens hållbarhet vid utvärdering av biståndsinsatser. Innan man påbörjar ett arbete med att utveckla eller specificera utvärderingsmetoder så bör ett begreppsligt arbete genomföras där ett tydligare hållbarhetsbegrepp för biståndsutvärdering tas fram.

Följande fem frågor bör analyseras särskilt i framtida studier:

1. Vilken hållbarhet har resultaten av svenska biståndsinsatser vid bedömningar ex-post?
2. Varför saknar biståndets resultat ibland hållbarhet? Varför är resultaten i andra fall hållbara?
3. Hur kan hållbarheten stärkas? Hur arbetar Sida, UD, partners och genomförandeorganisationer för stärkt hållbarhet?
4. Hur hänger tidsgränser, tidsplanering och utfasning samman med hållbarheten i biståndets insatser och resultat? Hur bedömer och följer Sida behov av finansiering över tid? Hur fungerar arbetet med att fasa ut hållbara och ineffektiva insatser?
5. Hur bör hållbarhet utvärderas och följas upp?

Summary

From the early days of development aid, evaluations and studies have expressed concern about the continuation of development benefits after the withdrawal of aid. Would roads, schools or dams be maintained? Would institutions, activities and operations endure without externally provided funding and competence? Sustainability, in this sense, refers to the viability and longevity of achievements financed by development aid once financing is withdrawn. Sustainability has been assessed in Swedish and foreign (bilateral and multilateral) development aid evaluations for more than 30 years. The assessments have often reached the conclusion that aid interventions have weak sustainability.

This study aims to examine what evaluations can tell us about sustainability in Swedish aid projects.

Based on 155 decentralised evaluations from 2012, 2013 and 2014 in the Swedish International Development Cooperation Agency's (Sida) publications database, the overarching conclusion is that it is difficult to draw any definitive conclusions regarding the sustainability of Swedish development aid. Among 114 evaluations in which sustainability was assessed, 48 evaluations conclude that the project was not sustainable, and almost as many did not draw any clear-cut conclusion on the matter. In this report it is argued that the interventions were in general evaluated too early for sustainability to be analysed and that assessments lacked thorough descriptions of the intervention's financial situation. The total funding structure of a project or a programme is seldom clear. Thus, assessing the particular significance of Swedish financing in relation to the interventions' sustainability is difficult. Phase-out strategies are not woven into the analysis. This report considers that, as a rule, conclusions made regarding Swedish development aid sustainability are not entirely reliable.

At the same time, how conclusions on inadequate sustainability in evaluations (carried out before the project was completed) should be judged is uncertain. The fact that an ongoing project, at a certain point in time, needs continued aid funding to achieve long-term sustainable results is not necessarily a problem. But if the achieved results are less durable than expected, then that is a significant problem.

Rather, the questions of sustainability in development aid and how sustainability should be evaluated refer back to important underlying questions in the aid process: How did the donor initially conclude that a specific project needed financing? Did the donor make a projection of how long the project needed to be financed? Was a future phase-out planned based on the specific financial needs of the project over time? What was the quality of the projection and the plan? When were the goals of the intervention considered to be met? There is also the question of when an intervention is expected to achieve sustainable results. Ideally, sustainability is achieved during the financed period and thereby gradually increases over time. If the project does well without development aid initially when the donor arrives, the financing is probably inefficient and lacks additionality. A specific answer can be given, in the first instance, intervention by intervention, and the question should be addressed to the donor, to the donor's financing motives and the project's needs over time.

This study presents three possible explanations for inadequate sustainability that may provide guidance for the future: inadequate steering, unclear time limits and weak evaluations.

An overarching area of improvement touches on the fact that the question of sustainability (in the sense that is being studied here) has been integrated in a weak way in Swedish aid policy.

Evaluations reviewed in the study often assess whether or not projects should be phased out, but they almost always propose continued support, regardless of whether or not the project was considered to be sustainable. This raises questions concerning evaluation as a mechanism for scrutiny and phasing out. The study argues that evaluators should not need to establish whether development aid projects should be allocated further financing.

In the future, more reliable knowledge on sustainability is needed in development aid projects financed by Sweden. Decision-makers need knowledge about actual (rather than expected) sustainability. The issue of how sustainability should be evaluated appears to be studied very little in evaluation and methodology literature (compared to the large volume of literature on impact assessment), which makes evaluating sustainability difficult. In the future, Sida and other donors should clarify how to go about assessing the sustainability of results in the evaluation of development aid interventions. Before beginning work to develop or specify evaluation methods, concepts should be

reviewed and sustainability in the context of development aid evaluation should be more clearly defined.

The following five questions should be analysed in particular in future studies:

1. How sustainable are Swedish development interventions in ex-post assessments?
2. Why is sustainability sometimes lacking? Why are results, in other cases, sustainable?
3. How can sustainability be strengthened? How do Sida, the Ministry for Foreign Affairs, partners and implementing organisations work to strengthen sustainability?
4. How are time limits, time planning and phasing out linked to sustainability in development aid operations and results? How does Sida assess and monitor financing needs over time? How are sustainable and inefficient projects phased out?
5. How should sustainability be evaluated and followed up?

1 Varför en genomgång av hållbarhetsanalyser i biståndsutvärderingar?

Hur hållbart är det svenska biståndet och dess resultat?¹ Denna fråga återkommer i analyser och utvärderingar men diskuteras knappast alls idag och det saknas en aktuell analys av det svenska biståndet ur ett hållbarhetsperspektiv.²

Två viktiga utgångspunkter i utvecklingsbistånd är att det finansiella stödet ska vara tidsbegränsat (jmf. Krohwinkel-Karlsson, 2009) och att det ska bidra till långsiktiga resultat. Biståndet bör fasas ut när de finansierade resultaten är bärkraftiga, om insatsen är ineffektiv och/eller när biståndet inte längre behövs för att fylla målgruppens eller landets behov. Det har i praktiken varit svårt att åstadkomma framgångsrika utfasningar (Catterson och Lindahl, 1999; Slob och Jerve, 2008). Tidigare studier har pekat på givarberoende, förseningar och att kontrakt måste förlängas bortom det som varit initialt tänkt. Detta talar för tydliga och realistiska tidsramar för biståndsinsatser som medger möjlighet att bedöma när insatser bör avslutas eller erhålla fortsatt stöd, parallellt med en i grunden långsiktig ansats.

Vid utvärdering av insatser som finansieras av svenskt bistånd efterfrågas i regel en bedömning av insatsens bärkraft, som utgör ett av de utvärderingskriterier som har fastställts av OECD/DAC:

¹ I denna rapport används termerna hållbarhet och bärkraft synonymt. Båda termerna används i litteraturen, exempelvis översätts "sustainability" i Sidas ordlista (Sida, 2014) till "bärkraft (hållbarhet)" samt enbart till "hållbarhet" (under termen "evaluation criteria"). Hållbarhet i denna rapport ska således inte läsas i betydelsen ekonomisk, social eller miljömässig hållbar utveckling, utan i betydelsen ihållande resultat eller fortsatt verksamhet efter avslutad biståndsfinansiering.

² En sökning på portalen bistandsdebatten.se (som samlar svensk bistandsdebatt) efter begreppen bärkraft, hållbarhet samt sustainability ger många träffar i form av seminarier, debattartiklar och liknande men bara ett fåtal med den innebörd begreppet ges i föreliggande rapport. Tidigare rapporter fokuserade på ett mottagarland (Catterson and Lindahl, 1999), kartlade inte primärt grundproblemet (Ostrom, 2002) eller diskuterade hållbarhet som en bland många frågeställningar (Peck och Knippel, 2008; Christoplos, m.fl., 2014). Bergström (1999) är en analys av kriterier och förutsättningar för bärkraft i insatser inom kompetens- och institutionsutveckling. Vi har inte funnit något svensk rapport som mer ingående diskuterar utvärdering av hållbarhet i biståndsinsatser.

”relevance, efficiency, effectiveness, impact, sustainability”.³ Det genomförs årligen ett stort antal utvärderingar av svenska projekt och program där hållbarhetsfrågan (i någon utsträckning) bedöms.

Syftet med denna kartläggning att *undersöka vad nyligen genomförda utvärderingar kan säga om hållbarheten av resultat i svenska biståndsinsatser* utifrån den definition av hållbarhet (sustainability) som Sida anger i sin utvärderingsmanual (Molund och Schill, 2007).

Hållbarhet definieras i denna rapport som *“the continuation or longevity of benefits from a development intervention after the cessation of development assistance”*.

Hållbarhet i denna mening fokuserar på livskraften och livslängden för det som biståndsfinansieringen åstadkommit när finansieringen dras tillbaka. *Denna definition skiljer sig från användningen av hållbarhetsbegreppet i andra delar av forskning och offentlig debatt, exempelvis den som förekommer inom ramen för Agenda 2030 (se fotnot 1).*

Kartläggningen är tänkt som underlag för en diskussion om biståndets hållbarhet och hur hållbarhet kan och bör utvärderas. Studien kan också tjäna som underlag för fördjupade studier av dessa frågor. Studiens primära målgrupp är personer som arbetar på övergripande eller strategisk nivå med utvärdering av bistånd, personer som genomför utvärderingar av svenskt bistånd, och som arbetar med biståndseffektivitet eller styrning av det svenska biståndet.

De två övergripande frågeställningarna i kartläggningen är:

1. *Vad säger utvärderingarna om hållbarheten i svenska biståndsinsatser?*

Skiljer sig slutsatserna beroende på insatsens form (projekt, program etc.), kanal (civilsamhälle, förvaltning, företag), geografi, tidsliga faktorer eller annan karaktäristik? Drar utvärderaren slutsatser om hur hållbarheten kan stärkas och i så fall vilka?

2. *Är slutsatserna tillförlitliga?*

Hur hanteras hållbarhetskriteriet i utvärderingarna? I vilken utsträckning är utvärderingarnas slutsatser trovärdiga och bidrar de till att tydliggöra om insatser kan fasas ut?

³ ”Relevans, kostnadseffektivitet, effektivitet, impact, hållbarhet” (Sida, 2014).

Det bör redan här framhållas att slutsatserna vad gäller den första frågan – om hållbarhet i svenskt bistånd – bör tolkas med försiktighet, givet svaret på den andra frågan om utvärderingarnas tillförlitlighet.

En begränsning i kartläggningen är dess fokus på att kartlägga frågan brett utifrån ett stort antal decentraliserade utvärderingar, varför förutsättningar inte funnits att presentera någon mer ingående eller kvalitativ bild av enskilda utvärderingar, insatser eller specifika former av projekt.⁴

Med ledning av ett på förhand framtaget analysramverk har frågorna besvarats genom en systematisk genomgång av 114 decentraliserade utvärderingar ("urval 1") beställda av Sida och publicerade 2012, 2013 och 2014. En fördjupning görs för år 2014 med fokus på 52 utvärderingar ("urval 2"). Dessutom har en genomgång gjorts av tidigare utvärderingar och studier som behandlar hållbarhet och dess genomslag i svensk biståndspolicy. En utförlig beskrivning av kartläggningens metod och tillvägagångssätt finns i bilaga 1.

I det följande beskrivs hur givare och utvärderare närmat sig hållbarhetsfrågan vid utvärderingar av bistånd (kapitel 2). Därefter redovisas slutsatser från ett antal tidigare studier. I kapitel 3 avhandlas studiens två huvudfrågor om utvärderingars slutsatser och tillförlitlighet. I kapitel 4 introduceras tre delförklaringar till bristande hållbarhet i avsikt att bidra till att stärka arbetet för ökad hållbarhet. I kapitel 5 följer några reflektioner som arbetet med kartläggningen resulterat i. Avslutningsvis föreslås fem frågeställningar som bör studeras i framtida studier.

⁴ Kontextfaktorer fångas i begränsad utsträckning. En studie som diskuterar behovet av att analysera kontextfaktorer vid utvärderingar av bistånd är Samoff et al. (2016). Se även Bergström (1999). En ytterligare möjlig begränsning är att eventuella centrala (så kallade strategiska) ex-post-utvärderingar som bedömer hållbarhet inte ingår i urvalet.

2 Utvärdering av hållbarhet och tidigare studier

Vad menas med hållbarhet vid utvärdering av bistånd?

OECD/DAC:s utvärderingskriterier har sedan de tillkom 1991 blivit till en sorts standard för de frågor en biståndsutvärdering ska besvara (jmf. Chianca, 2008). Den kartläggning av givarnas utvärderingsarbete OECD/DAC publicerade 2016 bekräftade att ett stort antal givarländer och multilaterala institutioner baserar sitt utvärderingsarbete på dessa kriterier. Analyser av hållbarhet har därmed varit en återkommande del i givares utvärderingar av bistånd under mer än 25 år. Hållbarhetskriteriet tillämpas sannolikt i hundratals biståndsutvärderingar varje år globalt.

Hållbarhetsbegreppet, så som det använts i biståndet, exempelvis i OECD/DACs kriterier, bör ses i ljuset av historiska erfarenheter som påverkat begreppsbildningen och hur man idag förhåller sig till hållbarhet som en del av frågan om effektivt bistånd. Box 1 ger i korthet ett historiskt sammanhang till hållbarhet som utvärderingskriterium.

Box 1: Biståndets hållbarhet i historiskt sammanhang

"When the multilateral and bilateral aid agencies were founded in the decades after World War II, the dominant perception was that aid would automatically become a temporary phenomenon. Just as a devastated Europe was rebuilt with the help of the Marshall Plan, so the countries newly emerging from colonialism would be supported by the industrialized world to bring about self-sustaining development. Massive transfers of capital and technical assistance would boost economic growth and eventually make aid obsolete. Although this assumption appeared to be confirmed in a few exceptional cases, most experiences challenged this linear view of development. Most notably, latecomers amongst independent nations in Sub Saharan Africa seemingly never 'took off', but were instead sliding into stagnation with disturbing frequency. One consequence of these developments was that aid turned into a substantial, permanent industry, with the associated institutionalization of organizations, professionals, language, and resource flows. Another consequence was that the idealism and optimism that characterized development work in the post war period through to the 1970s shifted increasingly towards realism and pessimism. Notions like 'aid dependency' and 'aid fatigue' worked their way into debates, depicting various negative manifestations of the donor recipient relationship. At the operational level, aggregate reviews of project performance showed that schedule overruns were close to becoming standard. In addition, there was ample evidence of aid projects that had drifted into becoming ostensibly permanent activities. In parallel with these accounts, the concept of sustainability was formulated as a key criterion for the achievement of effective aid".

Källa: Krohwinkel-Karlsson (2009)

Sida utgår i sitt utvärderingsarbete från OECD/DAC:s utvärderingskriterier men har i sin utvärderingsmanual (Molund och Schill, 2007) valt att ange en egen (likartad) definition av hållbarhet som lyder: *“The continuation or longevity of benefits from a development intervention after the cessation of development assistance”*. Sidas definition har därmed fokus på hållbarhet i betydelsen fortsättning/livslängd av de nyttor som biståndsfinansieringen åstadkommit i de fall biståndet dras tillbaka. Definitionen fokuserar inte snävt på resultatens hållbarhet (outcome sustainability) utan på det något bredare och mer mångtydiga ”benefits” (nytta, fördelar, vinster, resultat).

Andra internationella givarorganisationer har egna definitioner av hållbarhetsbegreppet för utvärderingar. Formuleringarna liknar den OECD/DAC använder, men när de ställs samman (Tabell 1) tydliggörs betydelskillnader mellan sammanhang och organisationer.

Tabell 1: Några hållbarhetsdefinitioner

OECD/DAC	“Sustainability is concerned with measuring whether the benefits of an activity are likely to continue after donor funding has been withdrawn. Projects need to be environmentally as well as financially sustainable.”
World Bank	“The risk, at the time of evaluation, that development outcomes (or expected outcomes) will not be maintained”
AusAID	“The continuation of benefits after major assistance from a donor has been completed”.
IFAD	“The likely continuation of net benefits from a development intervention beyond the phase of external funding support”.
EGDI	“The capacity of an aid supported project, institution, or programme to continue to function post-aid”.
Sida	“The continuation or longevity of benefits from a development intervention after the cessation of development assistance”.

Källa: Bearbetning av Hutaserani and Bayley (2010); EGDI:s definition från Cattersson och Lindahl (1999)

Det som skiljer definitionerna åt är främst betoningen av vad som ska bestå efter att finansieringen avslutats: ”outcomes”, ”benefits”, ”net benefits”, ”aid supported projects”. OECD/DACs definition anger att: “Sustainability is concerned with measuring whether the *benefits* of an activity are likely to continue after donor funding has been withdrawn”. Men lägger sedan till att: “*Projects* need to be *environmentally* as well as financially sustainable (våra kursiveringar)”. En slutsats kan därmed vara att det är både ”projects” och ”benefits” som är objekt för analysen och som ska vara hållbara, med en glidning mellan en bedömning av bärkraften i aktiviteter och resultat och en

mer tematiskt bedömning av verksamhetens miljömässiga konsekvenser.⁵ Sidas definition är mer avgränsad än den OECD/DAC använder då den inte tar upp miljöaspekter och då den inte inkluderar både insats och resultat som objekt för analysen.

Ett flertal organisationer fokuserar på hållbarhet i termer av "benefits". Benefits är ett mångtydigt begrepp (nytta, vinst, välgörenhet, förmån, fördel, något som producerats). Begreppet är bredare än resultat och kan kopplas samman med både insatsen och insatsens resultat.⁶ Världsbanken använder i sin definition det förhållandevis tydliga begreppet outcome.

Sammantaget tycks det, utifrån begreppsanvändningen, inte råda samsyn mellan givare och utvärderare om vad som ska utgöra objektet för hållbarhetsanalysen (vad som ska vara hållbart när biståndet avslutas). Om definitionerna appliceras på det logiska ramverket i Figur 1 så rör sig definitionerna potentiellt över hela kedjan från input och aktivitet till långsiktiga effekter (steg 1 till 5).⁷

Figur 1: Logiskt ramverk



Olika definitioner och en tolkningsfrihet i förståelsen av begrepp behöver i sig inte alltid vara någonting negativt. En viss mångtydighet tillåter en anpassning av utvärderingskriteriet till de specifika förhållanden och perspektiv som är relevanta för en enskild utvärdering. Det finns dock starka argument för att lägga vikt vid utvärdering av hållbarheten i insatsernas resultat snarare än vid insatserna i sig. Biståndets syfte är inte att stödja enskilda verksamheter utan att bidra till långsiktiga resultat. För en givare bör den primära frågan inte vara om en verksamhet överlever utan stödet, utan om verksamheten bör finansieras i ljuset av de resultat som uppnås, dessas bärkraft och om finansieringen är additionell. Om man

⁵ I de fall man föreskriver en tematisk eller horisontell värdering av insatser så reses frågan om insatsen är socialt hållbar, hållbar ur ett jämställdhetsperspektiv, MR-perspektiv, konfliktperspektiv etc. och varför miljöperspektivet prioriteras framför andra perspektiv.

⁶ Det kan exempelvis ses som en "benefit" både att få komma till en läkare, få medicin utskriven och att bli frisk.

⁷ En begreppsglidning återfinns, som framgår längre fram i rapporten, även i utvärderingarnas faktiska operationaliseringar och bedömningar av hållbarhet.

väljer att bedöma bärkraften i de resultat ("outcome och "impact", se Figur 1) som Sidas insatser genererar skulle en tydligare definition kunna lyda: "The continuation or longevity of outcomes and/or impact from a development intervention after the cessation of development assistance".

I regel genomförs utvärderingar av biståndsinsatser innan eller i direkt anslutning till att en insats har avslutats (ofta innan avsedda resultat kan observeras, se t.ex. Samoff m.fl., 2016). Att bedöma hållbarheten av en insats resultat är därför ofta en sannolikhetsbedömning om en framtida utveckling.⁸ Flera av definitionerna uttrycker explicit att det handlar om att bedöma sannolikheten för en fortsättning (eller risken för en icke-fortsättning) av verksamhet eller resultat. Sidas (och AusAID:s) definitioner tillåter dock en ex post-bedömning om en de-facto-utveckling.

Hur kan då (bristande) hållbarhet specifikt se ut? Vilka uttryck tar den sig? En typologi över hållbarhetsproblem i biståndsinsatser kan göras genom att de kategoriseras utifrån behov efter det att biståndet dragits tillbaka. Tabell 2 gör en sådan kategorisering baserat på tre idealtypiska kapitalbrister efter avslutat bistånd: finansiellt kapital, humankapital och realkapital.⁹ Kategoriseringen baseras på antagandet att uppnådda resultat i regel upprätthålls, administreras och utvecklas genom fortsatt tillförsel av kapital efter att en initial investering åstadkommit ett resultat.¹⁰

I praktiken kan de tre bristerna förekomma parallellt och i olika kombinationer. Humankapital behövs för att upprätthålla det fysiska kapitalet.¹¹ Det finansiella kapitalet har en särställning i relation till de övriga två, med finansiellt kapital kan humankapital och realkapital

⁸ Till viss dels möter bedömning av insatserns långsiktiga effekter (impact) samma utmaningar, men i stort kan OECD/DACs utvärderingskriterier delas upp i fyra bakåtblickande frågeställningar (om relevans, kostnadseffektivitet, effektivitet och impact) och en framåtblickande fråga om hållbarhet (kommer resultaten bestå efter en avslutad finansiering?).

⁹ Ideal syftar i det sammanhanget inte på någon värdering utan snarast på någonting renodlat. Idealtyp är ett etablerat begrepp inom sociologisk teori (myntat av Max Weber).

¹⁰ En alternativ kategorisering skulle kunna utgå från en maktanalys, där hållbarhet definieras som det inhemska stödet för uppnådda resultat. Detta exempelvis i termer av demokratins förkämpar och motkrafter, som i tabellens kategorisering kan sägas ingå i en bred tolkning av humankapital.

¹¹ Realkapital/fysiskt kapital är en relativt ovanlig form av bristande hållbarhet i vårt underlag. Brist på finansiellt kapital och brister i humankapital är dock mycket vanligt förekommande. Detta speglar sannolikt det svenska bilaterala biståndets stora fokus på capacity development och över tid mindre fokus på fysiska investeringar, tekniska projekt, infrastruktur och liknande.

ofta köpas på en marknad. De fortsatta behoven behöver inte likna de behov biståndet initialt fyllde eller skulle fylla. Eftersom hållbarhet avser situationen ex-post (utan givare) så är det miljön i mottagarlandet som ska tillhandahålla det ”kapital” som krävs för att upprätthålla nytto eller resultat när givaren dragit sig ur.

Tabell 2: Hållbarhetsproblem i biståndinsatser efter avslutat stöd

Hållbarhetsproblem	Specifikation	Ex. på berörda biståndsformer	Konsekvens på sikt
1.Brist på finansiellt kapital	Finansiering saknas för upprätthållande, administration eller utveckling av resultat	Sektorbudgetstöd Tillhandahållande av grundläggande service “Gap filling”	Nedskärning inom sektor, avveckling av verksamhet, stöd eller service
2.Brist på human-kapital	Människor, arbetskraft, kunskap, kompetens, insikt, ägarskap saknas eller försvinner för upprätthållande, administration eller utveckling av resultat	Kapacitetsstärkande Påverkansarbete Utbildningar och kurser Policyutveckling Personalbistånd Dialog	Människor saknar kunskaper, perspektiv, insikter och färdigheter de tidigare haft Glömska Brist på kunskap personal
3.Brist på real/fysiskt kapital	Fysiska tillgångar instrument, utrustning, maskiner anläggningar, infrastruktur, lokaler saknas för upprätthållande, administrering eller utveckling av resultat	Infrastrukturbistånd i vid mening, vägar, skolor, byggnader, broar, IT, VA, Sanitet etc. Alla former av fysiska investeringar	Fysiskt och materiellt sönderfall.

Källa: EBA:s egen kategorisering.

Olika insatser och resultat har också olika inneboende tidsperspektiv vilket påverkar i vilket skede hållbarhet kan utvärderas. Utvärderingar bör i praktiken beakta flöden av resultat över en längre, ibland svåravgränsad, livscykel; viktiga resultat kan uppkomma direkt när interventionen startas, i andra fall krävs långa konsolideringsperioder innan maximal nytta kan registreras (Hutaserani och Bayley, 2010). Resultat kan stå sig under lång eller kort tid. Ett exempel på hållbarhetens tydligt insatsspecifika karaktär beskrivs i Box 2.

Box 2: Vägverkets Internationella träningsprogram i Egypten

Vägverket anordnade under slutet av 1980-talet kurser i trafiksäkerhet med deltagare från hela världen. Egypten hade tre deltagare i programmet. Hur hade de använt sina nya kunskaper? De såg vid en bussresa mellan olika studiebesök att svenska vägar är målade med 15 cm breda och brutna linjer. I Egypten målade man vid denna tidpunkt med 20 cm breda, heldragna linjer. Deltagarnas slutsats var att man sparade färg på det svenska sättet. För samma antal mil väg gick det åt 60 % mindre färg. De diskuterade saken och införde förändringarna i Egypten. Det fanns ingenting som talade för skillnader i trafiksäkerhet. Den del i egyptiska vägverket som målade vägarna hade en årlig budget för målning på ca 15 miljoner EGP (då cirka 150 miljoner). Antingen kan man då skära budgeten med 60 % eller så kan man måla dubbelt så mycket väg, om man målar på svenskt sätt. Förändringen i fråga var genomförd vid tiden för utvärderingen (3 år efter kursen). Vari består hållbarheten i det aktuella resultatet? Kunskapen? Förändringen? Besparingen? När vore förändringen inte hållbar?

Källa: Forss (1991)

Av de grundläggande hållbarhetsproblemen som nämns i Tabell 2 är tänkbara konsekvenser över tid att resultat förklingar, att verksamheter avvecklas, att människor och organisationer efter en tid saknar kunskaper, perspektiv, insikter eller färdigheter de tidigare haft och att fysiskt och materiellt sönderfall uppstår. Vad säger då tidigare studier som bedömt hållbarheten i biståndet?

Vad säger tidigare studier?¹²

I mitten av 1980-talet finansierade Världsbanken och andra givare en omfattande undersökning om biståndseffektivitet, den så kallade Cassen-rapporten (Cassen and Associates, 1986). Titelfrågan "Does Aid Work?" besvaras jakande, fast med en hel del förbehåll och exempel när bistånd inte ger effekter. Det är intressant att notera att ordet "sustainability" inte förekommer, däremot behandlas sakfrågan om biståndets långsiktighet. Författarna använder begreppet "self-reliance" i samband med effektivitet. Bra bistånd ska innebära att bistånd inte längre behövs: "Aid is but one resource of many, and its effectiveness depends on many factors, not all of them economic or aid-related. [...] [M]uch has been learned, by donors and recipients alike, about how to make better use of aid. [...] The lessons may not be dramatic, but they offer grounds for hope. At the micro-level, they include the importance of project selection, preparation, and

¹² Genomgången fångar huvudelen av utvärderingar och studier som analyserat grupper av svenskfinansierade biståndsinsatser. Slutsatsen dras baserat på litteratursökningar med hjälp av google, google scholar, i Sidas publikationsdatabas och på biståndsdebatten.se.

evaluation; sensitivity to local conditions; and the importance of participation of the intended beneficiaries. At the macro-level, what matters is overall policy context, especially the role of incentives and the role of government in economic activity.”

Att diskussionen om biståndsinsatsers hållbarhet tycks ha blivit mer intensiv från slutet av 1980-talet och början av 1990-talet kan åskådliggöras av en SIDA-studie från 1991 (Brolin et al, 1991) med fokus på hälsostöd till Tanzania och som med hänvisning till OECD (1989) motiverades på följande sätt: ”During the last few years donors have become increasingly aware of the lack of sustainability of development assistance programmes, as difficulties often arise when support is withdrawn. More and more donors are now discussing how the assistance programmes could achieve long-term improvements and achieve lasting impact”.

Brinkerhoff och Goldsmith (1992) beskrev hållbarheten som en grundfråga i den internationella diskussionen om bistånd under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet och studerade institutionell hållbarhet i biståndsinsatser på hälso- och jordbruksområdet. Författarnas slutsats om vad som påverkar hållbarhet var att “institutional sustainability depends upon maintaining: responsive output flows (high quality and valued goods and services); cost-effective goods and service delivery mechanisms (organization and management); and resource flows (recurrent costs, capital investment, human resources).” Författarna poängterade att hållbara institutioner är effektivt anpassade till den kontext de verkar i.¹³

Vilka slutsatser har då dragits om det svenska biståndets hållbarhet i studier och utvärderingar?

¹³ Roger Riddell (2007) menade att andelen hållbara biståndsinsatser ökat något över tid, men att hållbarheten fortsatt är ett stort problem. ”The good news is that most evidence suggest that a rising proportion of projects are achieving positive scores in sustainability. The bad news is that the number of project that are not sustainable still remain stubbornly high. The UNDP judges that the sustainability of its projects rose from 48 per cent in 1992-8 to around 60 per cent in 1999-2002, 20 percentage points lower than the immediate success score. The World Bank also reports an upward trend, from around the 56-64 per cent range from the early to mid-1990s to the 78-84 per cent range by 2002-2004. However, in 2004, the African Development Bank judged 36 per cent of its projects were not sustainable, accounting for 78 of funds disbursed, while the 2005 European Court of Auditors review of all EC projects across Asia came to the equally harsh conclusion that the sustainability of half of all projects remained in doubt. Likewise, a substainal external evaluation of the International Fund for Agricultural Development (IFAD) found that for completed or nearly completed projects, less than half were judged to be sustainable.”

Ett exempel kan hämtas från en större utvärdering av nordiskt personalbistånd och slutet av 1980-talet som byggde på studier av ett femtiotal insatser i Kenya, Tanzania och Zambia (Forss et al, 1988). Ett grundläggande problem visade sig vara att det fanns större kapacitet i de berörda länderna än vad biståndsorganisationerna såg. Därmed skickades det ut fler experter än vad som behövdes, och den nordiska personalen visade sig tränga undan lokal utbildad arbetskraft. De system för "counterpart training" som fanns byggde på felaktiga förutsättningar och fungerade inte. En stor andel av utsända experter visade sig snarare vara på plats för givarkontroll än för kapacitetsutveckling i de berörda organisationerna. Slutresultatet blev låg hållbarhet och när experterna åkte hem fanns ingenting kvar.

I utvärderingen Promoting development by proxy (Riddell et al, 1995) bedömdes utvecklingseffekter av 37 svenska NGO-stöd. Slutsatserna avseende hållbarhet sammanfattades med att "[i]n many cases, the country study concluded that the process initiated by the projects assessed were not yet sustainable, and some were never likely to be".

Rapporten The sustainability Enigma (Catterson och Lindahl, 1999) gavs ut av Expertgruppen för utvecklingsfrågor (EGDI). Slutsatsen drogs att "project phase out is complicated by the lack of financial sustainability of the institutions supported. This has not purely to do with Tanzania's overall poor macro-economic environment (since some institutions are managing to survive in it while others are not), but with a number of underlying factors." Exempel på hindrande faktorer som diskuterades var:

- Bristande fokus på kostnadseffektivitet, exempelvis en oklar koppling mellan det man vill uppnå (målet med insatsen) och den finansiering man varit beredd att tillhandahålla, samt avsaknad av "broms" relativt ineffektiva insatser.
- För hög teknisk nivå samt brist på kunskaper i och runt insatser (inte minst avseende organisation, ledarskap och ekonomi).
- Felaktiga incitament (exempelvis att givare ur mottagarens perspektiv kan ersättas av annan givare samtidigt som den initiala givaren har styrande utbetalningsmål).

Peck och Knippel (2008) summerar slutsatser från 48 svenska biståndsutvärderingar och konstaterar att "[j]udging from the reports,

sustainability is often a problem. About half of the evaluations discussing the longevity of impact are rather pessimistic”.

I Christoplos et al (2014), en av Sida beställd genomgång av 84 utvärderingar där hållbarhetsfrågan togs upp (även om detta inte var huvudfokus i rapporten) drogs slutsatsen att utvärderingarna rekommenderade “increased attention to sustainability in programme design and in the institutional anchoring necessary to continue to generate results stemming from the intervention”. Man menade att “financial sustainability will be an elusive goal in the short to medium term” och att “the conclusions of several reports note that the theories of change for achieving sustainability [...] are weak”.

När Sida, Norad och Danida våren 2016 summerade slutsatserna från tre parallellt genomförda nordiska utvärderingar med fokus på kapacitetsutveckling konstaterades att: “[t]he paucity of financial resources to continue the [capacity development] process after the end of the donor support was a particularly acute problem in low-income countries, where donor-financing is the norm, and in non-revenue-generating sectors”(Sørensen och Carneiro, 2016).

Under 2017 presenterades Afghanistanutredningens slutbetänkande (Tingsgård et al, 2017) som i fråga om det svenska biståndet till landet under perioden 2002 till 2017 konstaterade att ”Sveriges bistånd till Afghanistan [...] har bidragit till vissa positiva resultat när det gäller till exempel utbildning och hälsa, kvinnors rättigheter och jämställdhetsfrågor och när det gäller att stödja uppbyggnaden av en statsförvaltning. Bärkraften i resultaten kan sättas ifråga med hänsyn till Afghanistans stora biståndsberoende, korruption och den omfattande väpnade konflikten.”

Är då slutsatserna om hållbarhet i biståndsutvärderingar tillförlitliga? Det finns viss kunskap om kvaliteten i bedömningar av hållbarhet i Sidas decentraliserade utvärderingar, bland annat en metautvärdering (Forss et al, 2008) som drar slutsatsen att: “[f]ew evaluations apply the sustainability criterion well [...] and the analysis is often too impressionistic.”

En närliggande fråga berör utfasning av bistånd på insats- och landnivå. I en studie för Sida byggd på fallstudier i Zambia och Laos konstaterade Hedlund (1994) att utfasning ”is a complex process due to the different and sometimes contradictory interests of the parties involved. The phasing out process highlights key issues of concern in the projects such as sustainability [...] parties involved [...] have little

interest in terminating a project. They would rather extend it, as the termination of a project usually means significant, if not drastic, consequences for the parties involved, as the resource flows decline". Rapporten konstaterade att beslutet om utfasning "was based on (donor) budget and administrative concerns rather than on the level of sustainability of the projects [...] both local and expatriate project staff believed that more could be achieved in well performing projects and a prolonged project period could improve performance in the poorly performing cases". Studien drog slutsatsen att utfasningsprocesser "initiated a process by the recipient institution/ government to find new donors to replace the outgoing donor [...] a process that was more important than consolidation of what had been achieved in the project".

Schill och Valdelin (1997) drog slutsatsen att "low degree of target achievement tends to lead to extended periods of support in order to rescue projects. Failure does not lead to the termination of aid, rather the reverse. The implication of this is cost-ineffectiveness". Författarna identifierade flera möjliga förklaringar: "the ignorance of the 'sunk cost' fallacy, i.e. that new money generally does not save money already sunk into a poorly performing project; the too close link between evaluators and the donor, implying that critical analysis – perhaps that a project has failed – might be politically incorrect and is therefore suppressed; vested interests amongst stakeholders at the donor or recipient side creating pressure for the continuation of projects; disbursement targets, implying that continuation is more convenient than phasing out, since it helps to fulfil disbursement targets". Författarna rekommenderade att striktare tidsgränser bör fastställas för biståndsinsatser och menade att utan sådana gränser tenderar projekt att förlängas eftersom alla inflytelserika aktörer har direkta intressen i fortsatt stödflöden - både på den aggregerade nivån och på projektnivån.

2008 beställde Sida tillsammans med sina danska, nederländska och norska motsvarigheter en större utvärdering med fokus på utfasning av bistånd på landnivå. En övergripande slutsats var att: "According to the evaluation, planning for proper exit and handing over, and thus ensuring sustainability of activities previously funded by donors, is the exception rather than the rule. Likewise, good and careful monitoring of exit is extremely rare" (Slob och Jerve, 2008).

Vad beror då bristande hållbarhet i biståndsinsatser på? Ostrom et al. (2001) analyserade relationen mellan bistånd, hållbarhet och

incitament i det svenska biståndssystemet med utgångspunkt i hållbarhetsfrågan som utvecklingsområde i biståndet och summerade att "a number of institutions – some inherent in development assistance and some specific to the structure of Sida – foster incentives that undermine Sida's goal of sustainable development." I studien rekommenderades tre steg för hur Sida kan bidra till mer hållbara resultat: "1) a more explicit and systematic understanding of incentive problems and their institutional causes in the local development contexts as well as those created by the very system of development co-operation; 2) the creation of incentives within Sida that encourage individual and organisational learning about sustainability; and 3) the devolution of ownership to the actual target population."

Genomgången av studier visar även att det är viktigt att undersöka vilken typ av problem/fråga hållbarhet egentligen är. Utvärderingen *Promoting development by proxy* (1995) menade att deras fallstudier "presented many reasons why we should not be surprised that the project were not sustainable and, indeed, why it is often unreasonable to expect project to reach sustainability, particularly when the project work with the poor and very poor".

Lensink och White (1999) diskuterade det närliggande begreppet biståndsberoende och poängterade att biståndsberoende liksom högt bistånd till ett enskilt land (eller organisation) inte i sig är problematiskt, men att ineffektivt bistånd och bistånd med oönskade bieffekter är problematiskt.¹⁴ Begreppet (aid dependence) bör menade författarna användas värdeneutralt och de definierade biståndsberoende som "the case of a country needing aid to obtain an objective in the foreseeable future". Om samma utgångspunkt appliceras på enskilda biståndsinsatser och hållbarhetsfrågan så innebär bristande hållbarhet endast att insatsen behöver finansieringen för att uppnå eller upprätthålla hållbara resultat.

Några slutsatser

Sammanfattningsvis kan det konstateras att frågan om hållbarhet och utfasning analyserats i svenska biståndsrapporter under minst 30 år. Slutsatserna har presenterats på olika sätt beroende på studiens

¹⁴ Det bör poängteras att biståndsberoende och hållbarhet är olika saker. Biståndsberoende är primärt ett makrobegrepp där fokus ofta ligger på landnivå.

inriktning, material och författare, men likheterna i slutsatser får sägas vara större än skillnaderna och svenska biståndsinsatser har ofta bedömts ha en svag hållbarhet. Det finns samtidigt ett stort antal studier och utvärderingar som lyfter samma problematik i bistånd från givare internationellt.

Något som ibland skiljt studierna åt är i vilken utsträckning de betonar den bristande hållbarheten som i huvudsak problematisk eller som något man inte bör förvånas över. Bedömare av utvärderingarnas analyser har framfört att utvärderingsarbetet med avseende på hållbarhet i svenska biståndsinsatser är "impressionistiskt" och ger hållbarhetsanalyserna knappt godkänt. Det finns ofta en glidning i litteraturen och utvärderingarnas begreppsanvändning med avseende på vad det egentligen är som ska vara hållbart och som ska utvärderas. Man har därmed under lång tid oroat sig för hållbarheten i svenskt bistånd, men baserat på ett (sannolikt) delvis bristfälligt underlag och utan att riktigt tydliggöra vad man menar med hållbarhet.

3 Slutsatser om hållbarhet i svenska biståndsutvärderingar

Det genomförs årligen ett stort antal utvärderingar av svenska biståndsinsatser som innehåller bedömningar av insatsernas hållbarhet. Nedan presenteras slutsatser från en genomgång av 114 Sida-utvärderingar för åren 2012, 2013 och 2014 samt en fördjupning i de 52 utvärderingar som genomfördes år 2014. Projekt- och programutvärderingar samt till viss del organisationsutvärderingar dominerar urvalet. Urval och bortfall diskuteras i bilaga 1. Utgångspunkten är kartläggningens två grundfrågeställningar: Vad säger utvärderingarna om hållbarheten i svenskt bistånd? Är slutsatserna tillförlitliga?

Utvärderingarnas slutsatser om hållbarhet

Hållbarhetsanalyserna i svenska biståndsutvärderingar görs som regel med kvalitativa data och tar formen av resonemang där olika aspekter på hållbarheten bryts mot varandra. Utifrån tre utvärderingar ges i Box 3 exempel på hur utvärderingarnas svar på hållbarhetsfrågan kan se ut.

En utmaning i kartläggningsarbetet har att varit att många utvärderingar inte drar tydliga slutsatser. En övergripande bild av hållbarheten i svenska biståndsinsatser blir därför av nödvändighet otydlig. Utvärderarna beskriver faktorer som talar för hållbarhet i insatsen/resultat och andra faktorer som talar emot hållbarhet i insatsen/resultat men ofta utan en samlad bedömning. I dessa fall har utvärderingarna vid genomgången kategoriserats som i delar hållbar i andra delar inte hållbar.

Av Tabell 3 framgår att 20 av 114 insatser (18%) har bedömts vara hållbara, 40% har bedömts vara hållbara i delar (och i delar inte hållbara) och 42% har bedömts vara ej hållbara.

Box 3: Slutsatser om hållbarhet i tre utvärderingar

Utvärdering 1 (Hållbar insats): "From a sustainability perspective, most farms and factories have developed plans for the continuation of ...(...)... project activities or will integrate this in related activities, indicating a high degree of sustainability at factory/farm level. This, combined with the finding of evidence of long term behaviour change of the target group (desired outcomes) provides a basis for a high probability of long term impact of the project" (Holmberg och Ghorbani, 2014).

Utvärdering 2 (I delar hållbar insats): "The macro and micro level effects of the project have a relatively good chance of sustainability. The different factors affecting the meso level results make sustainability at this level uncertain. Most probably, positive effects will continue for a while. ...(...)... This in turn will generate less interest and eventually over time less enthusiasm from (the target group). Without extra impetus from local political leadership, concerned government sectors, community based organisations and/or the central government, the progress made in relation to ... is likely to gradually crumble" (Magnusson-Ljungman et al., 2014).

Utvärdering 3 (Ej hållbar insats): "... the overall assessment is that the sustainability of the results of the ... project is low both on an individual and societal level. Looking at the Theory of Change it is the combination of quality service delivery with awareness raising, strategic coordination and rights based advocacy work that is expected to lead to the overall project objective. The sustainability is thus dependent on secured long term changes both for the women that have been supported ... The current project design does however not focus sufficiently on long term changes in order to be assessed as sustainable since it rather addresses immediate and urgent needs at individual level" (Bryld et al., 2014).

Tabell 3: Utvärderingars bedömning av hållbarhet, per biståndsmodalitet

Modalitet	Andel hållbara insatser (%)	Andel i delar hållbara insatser (%)	Andel icke-hållbara insatser (%)	Antal utvärderingar
Program	4 (11%)	12 (34%)	19 (54%)	35
Projekt	8 (20%)	15 (38%)	17 (43 %)	40
Organisation	8 (33%)	7 (29 %)	9 (38%)	24
Strategi	0 (0%)	7 (78 %)	2 (22%)	9
Tema	0 (0%)	5 (83%)	1 (17%)	6
<i>Totalt</i>	<i>20 (18%)</i>	<i>46 (40%)</i>	<i>48 (42%)</i>	<i>114</i>

Källa: Urval 1, 114 decentraliserade utvärderingar från 2012, 2013, 2014. Skillnaderna i bedömning mellan modaliteter ska tolkas med stor försiktighet. Skillnaden är statistiskt signifikant på 10%-nivå (p=0,057 i Fishers exakta test) men drivs då enbart av utvärderingarna av landstrategier.

En uppdelning enligt typ av utvärdering (program, projekt, organisation, strategi och tema) visar att programstöden har en något högre andel icke-hållbara insatser än projektstöden och att organisations-stöden har haft högst andel positiva bedömningar om hållbarhet. Skillnaderna är dock statistiskt svaga.¹⁵

I Tabell 4 används de 52 utvärderingar som genomfördes under 2014. Som framgår av tabellen gjorde 27 utvärderingar en bedömning av aktivitetens hållbarhet medan 25 stycken bedömde hållbarheten i uppnådda resultat.¹⁶ Variationen speglar tidigare diskuterad begreppslig otydlighet om vad som ska vara hållbart (insatsen eller resultaten).

Tabell 4: Hållbarhet per steg i det logiska ramverket

Steg i det logiska ramverket	Andel hållbara (%)	Andel i delar hållbara (%)	Andel icke-hållbara (%)	Antal
Activity	5 (19%)	9 (33%)	13 (48%)	27
Output/Outcome/Impact	5 (20%)	11 (44%)	9 (36%)	25
<i>Totalt</i>	<i>10 (19%)</i>	<i>20 (38%)</i>	<i>22 (42%)</i>	<i>52</i>

Källa: Urval 2, samtliga 52 utvärderingar 2014 som gjort en bedömning av hållbarheten.

Precisionen i bedömningarna skulle sannolikt kunna förbättras genom att mer direkt hänvisa till vilket/vilka steg i det logiska ramverket (Figur 1) som avses. En sådan tydlighet skulle också underlätta utveckling av metoder för bedömningar av hållbarhet i utvärderingar.

Beror då hållbarheten (enligt utvärderingarna) på insatsens geografiska fokus, landkaraktäristika, genomförandekanal (civilsamhälle, offentliga eller privata insatser) eller insatsperiod?¹⁷ En kort sammanfattning av det följande är att denna typ av uppdelningar inte ger en entydig bild men att frågan om insatsers hållbarhet (i framtida studier) tydligt bör relateras till insatsernas vidare kontext.

¹⁵ En uppdelning mellan typ av stöd/metod, såsom budgetstöd och teknisk rådgivning, hade varit av intresse. En sådan uppdelning i urvalet har dock inte rymts inom ramen för detta projekt.

¹⁶ Tabellen avser hållbarhetsbedömningens huvudsakliga fokus, många utvärderingar fokuserar i praktiken på både aktiviteten och resultatens hållbarhet.

¹⁷ I detta kapitel bör man ha i åtanke att enskilda underkategorier i tabeller och diagram inte sällan består av ett fåtal observationer.

Avseende geografi (Tabell 5) kan det konstateras att den högsta andel icke-hållbara insatser enligt utvärderingarna återfinns i Asien samt i Mellanöstern och Nordafrika (MENA) medan den lägsta andelen icke- hållbara insatser återfinns i Öst- och Centraleuropa. Skillnaden i fördelning av bedömd bärkraft mellan regioner är inte statistiskt signifikant.

Tabell 5: Bärkraft av insatser, per region

Region	Antal	Hållbara (%)	Delvis (%)	Icke hållbara (%)
Afrika SoS	39	8 (21%)	16 (41%)	15 (38%)
Öst-/Syd- och Centralasien	17	2 (12%)	4 (24%)	11 (65%)
Öst- och Centraleuropa	34	7 (21%)	18 (53%)	9 (26%)
MENA	8	2 (25%)	1 (13%)	5 (63%)
Latinamerika	1	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)
<i>Totalt</i>	<i>99</i>	<i>19 (19%)</i>	<i>40 (40%)</i>	<i>40 (40%)</i>

Källa: Urval 1, samtliga 99 insatser 2012, 2013, 2014 med entydig region. Relationen mellan bedömning av icke-hållbarhet och region är statistiskt signifikant på 5%-nivån ($p=0,043$), dock inte fördelningen av hållbara, delvis hållbara och icke-hållbara insatser ($p=0,139$ i Fishers exakta test).

Ett land som delvis sticker ut i materialet är Sveriges kanske största mottagare av bilateralt bistånd Afghanistan där 4 av 6 utvärderade insatser (67%) bedömts sakna hållbarhet. Ingen insats i landet har i genomgången klassificerats som hållbar.

Länder med högre välstånd, exempelvis mätt som en högre ranking på Human Development Index (HDI), har ofta bättre inhemska finansieringsmöjligheter och starkare institutionella ramverk för att fånga upp eller själva driva olika verksamheter. Bedöms insatser i dessa länder generellt vara mer bärkraftiga? I Tabell 6 görs en uppdelning efter ländernas HDI-rank (hög, medel, låg) som visar att bedömningen av insatsers bärkraft i viss mån samvarierar positivt med HDI-rank. Dessa skillnader är dock inte statistiskt signifikanta.

Tabell 6: Insatsers bärkraft efter HDI-rank

HDI-rank	Hållbara (%)	Delvis hållbara (%)	Icke hållbara (%)
Hög (0,7-)	7 (22%)	15 (47%)	10 (31%)
Medel (0,55-0,699)	4 (20%)	7 (35%)	9 (45%)
Låg (0-0,549)	4 (15%)	8 (31%)	14 (54%)
<i>Totalt</i>	<i>15 (19%)</i>	<i>30 (38%)</i>	<i>33 (42%)</i>

Källa: Urval 1, samtliga 78 utvärderingar 2012, 2013, 2014 med HDI-rank år 2015. Skillnaderna i fördelning är inte statistiskt signifikanta (i Fishers exakta test). HDI spänner mellan 0 och 1 (HDI 2015). Indelningen som använts är Hög (0,7 och över), Medel (0,55-0,699) och Lågt (under 0,55).

En liknande bild ges i dimensionen konflikt där insatser i konfliktområden i något lägre utsträckning bedöms vara bärkraftiga (Tabell 7). Dessa skillnader är inte heller de statistiskt signifikanta.

Tabell 7: (Icke) hållbara insatser, uppdelat på konfliktområde

Konfliktområde?	Hållbara (%)	Delvis hållbara (%)	Icke hållbara (%)
Ja	3 (10%)	16 (52%)	12 (39%)
Nej	12 (21%)	19 (34%)	25 (45%)
Oklart	5 (19%)	11 (41%)	11 (41%)
<i>Totalt</i>	<i>20 (18%)</i>	<i>46 (40%)</i>	<i>48 (42%)</i>

Källa: Urval 1, samtliga 114 utvärderingar 2012, 2013, 2014. Konfliktdata för kategorisering av enskilda biståndsländer från Uppsala Conflict Data Program (www.ucdp.uu.se). Många insatser har inte kunnat kategoriseras då de genomförs i både konflikttrabbade och ej konflikttrabbade länder. Skillnaderna i fördelning är inte statistiskt signifikanta ($p=0,520$ i Fishers exakta test).

De två största genomförandekanaler i materialet är civilsamhälle (56 utvärderingar) och offentlig sektor (inkl. multilaterala organisationer, 34 utvärderingar). Tabell 8 visar dock inte på några stora skillnader i hållbarhet mellan insatserna genom offentlig sektor och insatser genom civilsamhället. Bland den offentliga sektorns insatser har en något högre andel insatser bedömts sakna hållbarhet samtidigt som civilsamhällesinsatserna haft en lägre andel insatser som klassificerats som faktiskt hållbara. En stor andel insatser genom civilsamhället har bedömts vara ”i delar hållbara” vilket kan indikera att det är svårare att dra tydliga slutsatser om hållbarheten i civilsamhällesinsatser än i insatser genom den offentliga sektorn.¹⁸

¹⁸ En nedbrytning av kartläggningens material per målsektor (15 sektorer, bl.a. jämställdhet; klimat; hälsa; demokrati) ger få observationer per sektor men inga påtagliga skillnader i fördelning. En tolkning är att hållbarheten i relativt låg utsträckning beror av vilken sektor insatsen stöder.

Tabell 8: Bärkraft av insatser, uppdelat på genomförandekanal

Kategori	Antal	Hållbara (%)	Delvis (%)	Icke hållbara (%)
Civilsamhälle	56	9 (16%)	25 (45%)	22 (39%)
Offentlig sektor	34	10 (29%)	8 (24%)	16 (47%)
<i>Totalt</i>	<i>90</i>	<i>19 (21%)</i>	<i>33 (37%)</i>	<i>38 (42%)</i>

Källa: Urval 1, samtliga 90 utvärderingar 2012, 2013, 2014 där genomförandekanal varit antingen civilsamhälle eller offentlig sektor (inklusive multilaterala organisationer). Skillnaden i fördelning är statistiskt signifikant på 10%-nivån ($p=0,099$) i Fishers exakta test.

Är tidslängden på insatserna kopplade till bedömd bärkraft? Tabell 9 visar utvärderade insatser från 2014 nedbrutet på hur länge insatsen finansierats samt relationen till hållbarhet.

Tabell 9: Insatslängd och hållbarhet

Tidsperiod	Antal	Hållbara (%)	Delvis (%)	Icke hållbara (%)
1-4 år	31	8 (26%)	11 (35%)	12 (39%)
5 år eller mer	20	2 (10%)	8 (40%)	16 (50%)
<i>Totalt</i>	<i>51</i>	<i>10 (20%)</i>	<i>19 (37%)</i>	<i>22 (43%)</i>

Källa: Urval 2, samtliga 52 utvärderingar 2014. En har inte kunnat bedömmas. Skillnaderna i fördelning är inte statistiskt signifikanta ($p=0,454$ i Fishers exakta test). Insignifikansen gäller oavsett uppdelning av tidsperioder (längre än 2, 3, 5, 6, 7 år).

Hållbarheten ökar inte med det antal år som insatsen finansierats, om något tycks hållbarheten vara lägre i insatser som haft Sida-finansiering under en längre tid.¹⁹ Framtida studier bör undersöka hur tidsplanering och strategier för utfasning hänger samman med hållbarhet i biståndsinsatser.

Slob och Jerve (2008) har lyft en annan grupp mottagarländer där hållbarheten är viktig att följa, nämligen länder som ska fasas ut ur biståndet. Sammanställningen i Tabell 10 visar att 7 av 9 insatser som utvärderats i/under eller direkt efter planerade utfasningsprocesser tycks ha en svag hållbarhet.

Samtidigt är det möjligt att utvärderare och intressenter förhåller sig till hållbarhetsfrågan på ett annat sätt om biståndet till landet är på väg att fasas ut. Utvärderare kan tänkas lägga större vikt vid hållbarhet

¹⁹ Vissa insatser kan dock vara delar i processer med flera faser. I den mån avslutande faser är korta insatser skulle detta samband vara lättförklarligt. Sådana skillnader har dock inte kontrollerats för i denna kartläggning.

i utvärderingen och intervjupersoners incitament ökar att beskriva insatsen som ej hållbar.

Tabell 10: Hållbarhet och utfasning av svenska mottagarländer

Land	Status	Antal utvärderade insatser	Antal hållbara insatser	Antal ej hållbara insatser
Indien	Utfasat	2	1	1
Sydafrika	-//-	2	1	1
Östtimor	-//-	1	0	1
Kina	-//-	1	0	1
Irak	Utfasning påbörjad och återtagen	2	0	2
Burkina Faso	Utfasning påbörjad och återtagen	1	0	1
<i>Totalt</i>		<u>9</u>	<u>2</u>	<u>7</u>

Källa: Urval 1, samtliga 9 utvärderingar genomförda i samband med utfasning på landnivå.

I nu faktiskt utfasade länderna (Indien, Sydafrika, Östtimor och Kina) bedömdes två av sex utvärderade insatser vara hållbara. Box 4 exemplifierar med utmaningarna i ett enskilt fall, Östtimor.

Box 4: Ufasningen av Sveriges utvecklingssamarbete med Östtimor

Det svenska utvecklingssamarbetet med Östtimor fasades ut 2013. Programmet baserades främst på finansiering via multilateraler. I den summativa slututvärdering som genomfördes om stödet för perioden 1998 till 2013 drogs följande slutsats om hållbarheten: "The financial future of the Sida funded work is uncertain. It has become increasingly difficult for UN agencies to raise funds for their programmes since Timor Leste achieved lower middle income status. Several donors are closing their development assistance programmes or are moving to bilateral cooperation. In terms of institutional sustainability, the baseline of capacity that has been reached needs to be consolidated." Utvärderingen konstaterade dock också att "[t]he phase out complied with Sida's phase out plan and met several of the criteria for a well handled exit from an aid dependent country: partners were alerted promptly and in sufficient time to mobilise alternative resources; the formal decision was communicated at the appropriate political level; it was made clear that Swedish support would continue through other mechanisms and that the GoTL could in the future request support in specific thematic areas; good communication with partners was maintained" (Silkin and Magno, 2013).

Utvärderingarnas tillförlitlighet

En utgångspunkt för kartläggningen har varit att undersöka förutsättningarna för att dra slutsatser om hållbarheten i det svenska biståndet utifrån Sidas decentraliserade utvärderingar. En sådan förutsättning är att de bedömningar som görs i enskilda utvärderingar är tillförlitliga.

Det har inte gjorts någon fullständig analys av utvärderingarnas operationalisering av hållbarhetskriteriet. En läsning av utvärderingarnas metodkapitel, inception reports, stycken som beskriver metodbegränsningar samt övriga framställningar i rapporterna, leder dock till slutsatsen att utvärderingarnas tillförlitlighet vad gäller bedömning av hållbarhetsfrågan är *ganska låg*. De slutsatser om hållbarhet som presenteras i utvärderingarna, och därmed den samlade bilden av dessa slutsatser som presenterades ovan, bör därför tolkas med försiktighet. Detta gäller i synnerhet delurval.

Följande fem huvudsakliga skäl kan anges för bristande tillförlitlighet:²⁰

1. Bedömningarna av hållbarhet i Sidas utvärderingar görs innan eller i samband med att insatser avslutas och kan ses som enkla förutsägelser eller prognoser. Förutsägelser är mer osäkra än bedömningar ex-post. Utvärderingarnas slutsatser speglar förväntad snarare än faktiskt hållbarhet.
2. Analyserna av hållbarhet tilldelas mindre utrymme i utvärderingstexterna än analyserna med utgångspunkt i övriga utvärderingskriterier. Utvärderarna ska återkommande besvara en stor mängd frågor samtidigt och i det sammanhanget tycks frågan om hållbarhet prioriteras ned av utvärderarna. Både den faktiska och den relativa andel av utvärderingsbudgeten som använts för att besvara hållbarhetsfrågan förefaller vara liten.
3. Analyserna är sällan baserade på genomarbetade beskrivningar av insatsernas finansiella situation. Det är sällan möjligt att läsa ut vilka som finansierar insatsen och i vilken utsträckning, det är ofta oklart vilken roll den svenska finansieringen specifikt spelar i relation till insatsens samlade hållbarhet.
4. Få utvärderingar drar tydliga slutsatser av sin analys av hållbarhet.

²⁰ Se vidare diskussionen i kapitel 4.

5. Utvärderarna kopplar sällan analysen av hållbarhet till utfasningsstrategier. Detta gör att det ofta saknas något att sätta hållbarheten i relation till. När var det tänkt att insatsen skulle vara hållbar?

Utvärderingarnas bedömning av hållbarhet tycks delvis även sakna metodmässig grund. Det är ofta oklart om någon egentlig metod används och i dessa fall beskrivs använd metod knapphändigt.

En möjlig slutsats är att Sidas och OECD/DAC:s definitioner av hållbarhet inte är tillräckligt tydliga som stöd i utvärderingsarbetet vilket skapar osäkerhet om vad som ska utvärderas och hur detta bäst görs. En annan möjlig slutsats är att det kan läggas mer vikt i utvärderingarna på att tydligt precisera begreppet i samband med utvärderingen.

Enligt OECD/DAC och Sidas utvärderingsmanualer ska hållbarhetsanalyserna vara framåtblickande bedömningar (i praktiken prognoser) som genomförs innan eller precis efter att en biståndsinsats avslutats. Detta förvånar då hållbarhet bedöms mest tillförlitligt efter att finansieringen avslutats. Givarnas fokus på framåtblickande bedömningar är i det avseendet en kompromiss av utvärderingsprocessen till biståndets insatshanteringsprocess där givare efterfrågat bedömningar av insatser i anslutning till att finansieringen avslutas.

Ovanstående betyder dock inte att slutsatserna om hållbarhet i utvärderingarna är felaktiga. I stort tycks dessa ligga i linje med vad internationella givare och vad tidigare svenska studier rapporterat (se kapitel 2). Många av de utvärderare som gör bedömningarna har sannolikt lång tidigare erfarenhet av att bedöma hållbarhet.

4 Möjliga förklaringar till slutsatser om bristande hållbarhet

Föregående kapitel visar att svenska biståndsinsatser ofta bedöms brista i hållbarhet i betydelsen att insatserna eller deras resultat är osäkra i avsaknad av fortsatt biståndsfinansiering. Under förutsättning att slutsatserna stämmer är detta problematiskt, även om det också är naturligt att vissa resultat i pågående insatser har svag hållbarhet. En prioriterad fråga blir då hur bristande hållbarhet kan förstås och förklaras för att dra lärdomar i avsikt att förbättra såväl strategi- som utvärderingsarbetet. Nedan presenteras tre sådana tänkbara förklaringar: bristande styrning, otydliga tidsperspektiv samt bristande utvärderingsarbete.

Bristande styrning

Genomgången av svensk övergripande biståndspolicy i Tabell 10 visar att hållbarhetsfrågan, på det sätt begreppet används i denna rapport, inte tas upp på ett tydligt sätt i policydokument, styrande dokument, strategier eller årsredovisningar för biståndet.

Tabell 10: Hållbarhet i styr-/inriktningsdokument och årsredovisningar

Tas hållbarhetsfrågan upp på ett tydligt sätt i dokumentet?	
Policy och styrande dokument	Slutsats
Politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, kap. 6)	Nej
Policyramverk (Skr 2016/17:60)	Nej
Biståndspolitisk plattform (Skr 2013/14:131)	Ja
Sidas instruktion (2010-02-22; ändrad 2015-07-06)	Nej
Sidas regleringsbrev för 2016	Nej
Exempelstrategier	
Resultatstrategi, Afghanistan 2014-2019	Nej
Resultatstrategi, Tanzania, 2013 – 2019	Nej
Strategi, svenska organisationer i det civila samhället 2016- 2022	Nej
Sidas årsredovisningar	
Sidas årsredovisning (2014)	Ja
Sidas årsredovisning (2015)	Nej

Not: Genomgången baseras på en kombination av sökningar med sökord som kompletterats med genomläsningar av texten. Analysen som helhet återfinns i bilaga 4.

Frågan antyds relativt ofta i dokumenten men inte tydligt eller så att det framgår att bärkraft kan vara ett hinder eller en utmaning att ta på allvar i biståndet. Själva termen hållbarhet används i mycket hög grad i svensk biståndspolicy men inte i den betydelse som begreppet har i denna rapport. I policyramverket nämns ”hållbar” 175 gånger medan ”hållbara resultat” förekommer vid ett tillfälle (i en bisats).

Otydliga tidsperspektiv

En möjlig delförklaring till bristande hållbarhet är otydliga tidsperspektiv och tidsgränser i biståndsprjekt. Svårigheten ur ett givarperspektiv består i att besvara och hantera frågorna: När ska biståndet vara hållbart? När ska resultat ha bärkraft? När ska utträde/utfasning ske?

En analys av 52 utvärderingar från 2014 visar att det sällan är tydligt när insatsernas mål ska vara uppnådda.²¹ I 15 utvärderingar (29%) anges ingen tidsättning och i 24 fall (46%) är tidsättningen otydlig eller gäller enbart vissa delmål. Enbart i 7 fall (13%) kan tidsättningen relativt målen sägas vara tydligt beskriven i utvärderingen. Biståndsinsatser har dock en start och sluttid och kopplingen till målen i en insats kan beskrivas i andra dokument även om det inte framgår i utvärderingar. Valdelin och Schill (1997, citerade i Cattersson och Lindahl, 1999) menade att avsaknaden av tidsatta mål i det svenska biståndet tenderar att försvaga fokus på tidsgränser.

Krohinkel-Karlsson (2009) visade att Sidas insatser ofta försenas och att rutiner för förlängning av projekt inte alltid efterlevts. Bland annat slutfördes hälften av alla Sidafinansierade projekt som implementerats mellan 1998 och 2005 senare än vad som initialt förutsetts. När projekten väl förlängts tenderade de att fortgå, i genomsnitt, dubbelt så långt tid som initialt varit tänkt.²²

²¹ 6 av de 52 utvärderingarna i urvalet för 2014 har inte kunnat analyseras, bland annat på grund av att inga mål angetts.

²² Orealistiska tidsplaner kan också bero på hinder att sluta tillräckligt långa avtal för att kunna nå resultat av insatsen. Sida är bunden till relativt korta avtalsperioder, vilket både kan leda till (kanske medvetet) orealistiska tidsgränser för långsiktiga satsningar och till kortsiktiga resultat och kortare insatser. En diskussion om detta förs i EBA (2016).

En nyligen genomförd enkät rikad till Sidas personal med fokus på insatshantering (Tabell 11) ger en bild av arbetet med bedömningar av tidsramar och hållbarhet på myndigheten.

Tabell 11: Sidas personal om tidsramar och hållbarhet i Sidas insatshantering

Enkätfråga: Ur ditt perspektiv, inom vilka områden är Sidas nuvarande process stark och inom vilka områden är processen svag?					
Område	Väldigt stark/stark	Varken eller	Svag/väldigt svag	Vet ej/har ingen åsikt	Summa
Tidsram för Sidas engagemang	50 (21%)	85 (36%)	49 (21%)	52 (22%)	236
Tidsram för att uppnå resultat	50 (21%)	96 (41%)	66 (28%)	23 (10%)	235
Insatsens hållbarhet	68 (29%)	113 (47%)	48 (20%)	9 (4%)	238

Källa: Enkät rikad till samtliga 570 handläggare, chefer och controllers på Sidas operative avdelningar och ambassader i Danielsson, Dahlgren och Lindström (2016). Enkäten genomfördes i april 2016. Svarsfrekvensen var 43% (248 personer). Enhetschefer och controllers hade en högre svarsfrekvens än handläggare och rådgivare. Rapportens bortfallsanalys visar inga påvisbara skillnader i svarsfrekvens mellan undergrupper i den dominerande kategorin, handläggare. I originalrapporten rapporteras enkätsvaren med fem istället för tre huvudsakliga svarsalternativ.

Sammanställningen visar att en genomsnittlig handläggare, chef eller controller på Sida menar att processen för bedömning av tidsramar och hållbarhet ”varken är stark eller svag”. En fjärdedel av de som svarat menar att bedömningen av tidsramar i engagemang eller resultatuppfyllelse är ett starkt eller väldigt starkt område i insatshantering. En tredjedel angav att Sidas process för att bedöma insatsers hållbarhet är stark eller väldigt stark.

Bristande utvärderingsarbete

Det är också ett problem om insatser förlängs trots att de saknar förutsättningar att bli hållbara. Risker är att man söker rädda ickefungerande projekt med ny finansiering (gör så kallade Sunk Cost Fallacies, se kapitel 2). En funktionell utvärderingsfunktion och ett

starkt fokus på lärande kan förtydliga tidsperspektiven och minska risken att ineffektiva eller misslyckade insatser förlängs.²³

En viktig bakgrundsfaktor för kvalitet och fokus på hållbarhet i utvärderingarna i relation till andra frågeområden är de uppdragsbeskrivningar som styr utvärderingsarbetet. En genomgång av 52 utvärderingar från 2014 visar att hållbarhetskriteriet specificeras, preciseras och kommuniceras i stort lika mycket som övriga utvärderingskriterier. I den meningen är hållbarhet lika prioriterat som övriga frågor/kriterier. Samtidigt efterfrågas nästan alltid svar på ett stort antal frågor samtidigt (jmf. EBA, 2015). Om man studerar vilken mängd text som i utvärderingarna ägnas de fem återkommande utvärderingskriterierna (relevance, efficiency, effectiveness, impact, sustainability) visar det sig att hållbarhet ges mindre textutrymme än övriga kriterier. Detta tyder på att frågan prioriteras ned när utvärderingen väl arbetas fram.

Ingen fullständig bedömning har gjorts i kartläggningen av hur utvärderarna operationaliserat hållbarhetsfrågan. En genomgång av tre slumpmässigt valda utvärderingar från 2014 (Holmberg och Ghorbani, 2014; Magnusson-Ljungman et al., 2014; Bryld et al., 2014) ger begränsad information om hur operationaliseringen gått till. Endast en av de tre utvärderingarna har bifogat de intervjufrågor som används och rapporternas metodkapitel nämner nästan inte hållbarhetsfrågan.²⁴ Samtliga tre rapporter har textstycken som tar upp "Limitations" men ingen berör begränsningar i utvärderingens analys av hållbarhet.²⁵

Utvärderingar behöver inte endast en bra beställning och en träffsäker operationalisering, de bör också presentera tydliga slutsatser för att de ska kunna ligga till grund för omprövning eller lärande. Slutsatserna om insatsernas bärkraft i denna rapports urval är inte alltid tydliga. I mer än en tredjedel av utvärderingarna är slutsatsen att hållbarheten är "i delar hållbar i andra delar inte hållbar" (Tabell 3). I praktiken innebär det ofta att utvärderingen ställer faktorer som talar

²³ En studie som diskuterar lärande samt ansvarsutkrävande vid utvärdering av bistånd är Reinertsen et al. (2017).

²⁴ En av de tre rapporterna nämner metodfrågorna i de kapitel som tar upp hållbarhet, dock på en ytterligt generell nivå där man beskriver svårigheten att bedöma hållbarhet i allmänhet utan att diskutera vad svårigheten beror på eller vilka metodmöjligheter som skulle kunna finnas tillhanda i utvärderingen.

²⁵ En av de tre rapporterna har bilagt en Inception Report som antyder hur frågan operationaliserats. Samma rapport innehåller en tabell där indikatorer och källa för besvarande av hållbarhetskriteriet redovisas.

för hållbarhet mot faktorer som talar mot hållbarhet men att man sedan inte konkluderar tydligt.

Av urvalet för 2014 framgår att utvärderingar i regel genomförs när insatserna fortfarande pågår eller precis ska avslutas.²⁶ Samtidigt är det (som redan nämnts) mycket svårt att på förhand avgöra om ett resultat kommer att bestå utan finansieringen och i så fall hur länge.

Hållbarhet, utvärdering och finansiering

I 17 av 52 utvärderingar (33%) från 2014 tar man explicit upp att insatsen är beroende av utländska givares finansiering. Frågan är hur den finansiella avhängigheten på insatsnivån specifikt ser ut och som gör att insatsen riskerar viktiga resultat eller över tid uppbyggda strukturer om stödet dras tillbaka.

Ett frågetecken i utvärderingarna är att de (samtidigt som de uttalar sig om hållbarhet och behov av fortsatt stöd) sällan på något tydligt eller ingående sätt beskriver insatsernas finansiella situation. Djupare analyser av finansieringssituationen (internt med avseende på insatsens nuvarande finansiella status eller externt relativt den omgivande givarmiljön) gjordes sällan i de utvärderingar som ingår i urval 2. Det har exempelvis inte varit möjligt att räkna det antal givare som finansierar varje insats baserat på utvärderingarna eftersom denna information ofta inte framgår. I sju av de utvärderade insatserna framgår det dock att Sida är ensam finansiär (Tabell 12, fråga 1).

Förutsättningarna för att hitta finansiering om en givare drar sig ur skiljer sig också mellan insatser. Utvärderingarna beaktar sällan den externa finansieringssituationen i landet med avseende på om andra givare kan tänkas träda in om Sida drar sig ur, något som får antas göra hållbarhetsbedömningarna osäkrare. Av fråga 2 i Tabell 12 framgår att av de 42 utvärderingar från 2014 som bedömde att insatserna var bristande ur hållbarhetssynpunkt (ej eller delvis hållbara) diskuteras specifikt den svenska finansieringens roll för bristande hållbarhet i enbart 15 fall.²⁷ Utvärderarna hänvisar istället ofta till att insatserna är

²⁶ Av de 52 utvärderingarna var 19% halvtidsutvärderingar, 67% genomfördes precis vid slutet eller direkt efter finansierad period medan 12% genomfördes en viss tid efter det att finansieringen upphört.

²⁷ Sannolikt anser inte utvärderaren att det ligger i uppdraget att analysera detta. Sidas utvärderingar tenderar att ha ett externt fokus, dvs de fokuserar på de projekt, program eller insatser som man finansierar och inte på Sidas roll i relation till insatserna. Detta kan samtidigt begränsa värdet av utvärderingarna ur ett lärandeperspektiv.

generellt beroende av biståndsfinansiering. Det är därmed osäkert vilken roll den svenska biståndsfinansieringen spelar för hållbarheten.

Tabell 12: Bedömningar om finansiering och utfasning

Slutsatser om biståndsfinansieringen			
	<i>Ja</i>	<i>Nej</i>	<i>Oklart/framgår inte/ej relevant</i>
1. Är Sida ensam finansiär för insatsen?	7	40	5
2. Beskriver, diskuterar el analyserar utvärderingen vilken roll den svenska finansieringen spelar för insatsens bristande hållbarhet (n=42)?	15	27	0
Slutsatser om utfasning			
	<i>Ja</i>	<i>Nej</i>	<i>Oklart/framgår inte/ej relevant</i>
3. Nämner, analyserar el diskuterar utvärderarna utfasningsstrategier eller utfasningsplaner för insatsen i utvärderingen?	17	35	0
4. Tar utvärderaren ställning till om insatsen bör fasas ut?	30	19	3
	<i>Fortsatt stöd</i>	<i>Utfasning</i>	
5. Föreslår utvärderaren utfasning eller fortsatt stöd (n=30)?	28	2	0

Källa: Urval 2 (52 utvärderingar 2014). Fråga 2 avser 22 icke-hållbara insatser (9 Ja, 13 Nej) och 20 delvis icke hållbara insatser (6 Ja, 14 Nej); fråga 5 avser de 30 utvärderingar som tar ställning i utfasningsfrågan (Ja i fråga 4).

Hållbarhet och utfasning

Ett ”redskap” för att åstadkomma tydliga tidsperspektiv och genomtänkta utfasningar av insatser är så kallade utfasningsstrategier eller utfasningsplaner. Utvärderingarna relaterar dock i relativt låg utsträckning (i 17 av 52 utvärderingar 2014, se fråga 3, Tabell 12) till sådana.²⁸ I kartläggningen undersöks inte om insatserna har sådana planer eller strategier.

²⁸ För att ett ja-svar ska registreras i kartläggningen räcker att utfasnings- eller exitstrategi nämns i utvärderingen vilket överskattar deras roll i utvärderingarna. Mycket få utvärderingar har analyserat eller på djupet diskuterat exit/utfasningsstrategier eller -planer.

Utvärderingarnas roll för att avbryta eller fortsätta finansieringen till ineffektiva eller bärkraftiga projekt ställs på sin spets när de ska besvara om insatsen bör fasas ut eller inte. Klart är att sådana analyser ofta efterfrågas i uppdragsbeskrivningar och i cirka 60% (30 fall, se fråga 4, Tabell 12) av utvärderingarna från 2014 tar utvärderaren också ställning till frågan om utfasning. I de fall utvärderaren tar ställning så föreslår hen dock nästan alltid (i 28 av 30 fall, se fråga 5, Tabell 12) fortsatt stöd till insatsen.

Den kartläggning av utvärderingsarbetet som EBA genomförde 2015 (EBA, 2015) visade att de decentraliserade utvärderingarna ofta motiverades utifrån ett operativt syfte (dvs som ett slags beslutsstöd i hanteringen av insatser) snarare än ett lärsyfte eller för ansvarsutkrävande. Utvärderingarna planeras och organiseras också utifrån en i huvudsak administrativ logik, snarare än utifrån insatsernas egen inre logik eller liknande. Detta bör innebära att utvärderingarnas bedömningar om fortsatt stöd har betydelse för den fortsatta insatshanteringen.

I urvalet för 2014 finns inget uppenbart samband mellan bedömningar av bärkraft och bedömningar om fortsatt stöd. I de 6 utvärderingar där insatsen bedömdes bärkraftig och där en bedömning gjordes om fortsatt stöd så föreslogs fortsatt stöd i samtliga 6 fall. I de 11 utvärderingar där insatsen bedömdes vara icke hållbar och där en bedömning gjordes om fortsatt stöd föreslog utvärderingarna fortsatt stöd i 10 fall.

Hur menar utvärderarna att hållbarheten kan stärkas?

Utvärderingarna lämnar som regel någon form av rekommendationer om hur hållbarheten i insatsen kan stärkas. Rekommendationer på hållbarhetsområdet görs i 49 av de 52 rapporterna från 2014. Det rör sig om totalt 81 rekommendationer som kan sorterats under 5 teman (Tabell 13):

- 1) Legitimitet, deltagande och ägarskap
- 2) Finansiering
- 3) Kunskap, kompetens och förmåga
- 4) Effektivitet och innovativitet
- 5) Planering och utfasning.

Rekommendationerna fokuserar oftare på olika externa faktorer (såsom legitimitet, insatsen relation till den politiska agendan i landet, kommunikation med omvärlden och relationen med finansiärer) än organisationsinterna faktorer och de förekommer i en mängd olika kombinationer i rapporterna. En slutsats är också att rekommendationerna om insatsens bärkraft nästan alltid riktas till insatsen och inte till Sida.

Tabell 13: Rekommendationer för hållbarhet

Tema för rekommendationer	Förekomst
1. Legitimitet, ägarskap och deltagande	22
Ökat internt eller externt stöd, ägarskap, deltagande eller samarbete, att åstadkomma stärkt koppling till politiska processer eller offentlig policy samt att kommunicera insatsen bättre	
2. Finansiering	19
Breddad el utvecklad finansiering inkl nya finansieringsformer	
3. Kunskap, kompetens och förmåga	18
Stärkt rekrytering eller personalpolitik inklusive stärkt kunskap, kompetens, kapacitet eller teknisk förmåga	
4. Effektivitet och utveckling	15
Ökad effektivitet, resultatfokus, organisatorisk anpassning eller utveckling inkl utveckling eller marknadsföring av nya idéer, arbetssätt eller tjänster	
5. Planering och utfasning	7
Att ta fram, utveckla eller ta vara på exitstrategin eller hållbarhetsplanen	
Totalt	81

Källa: Urval 2, 52 utvärderingar från 2014 (de 44 som innehåller rekommendationer)

Rekommendationerna avser förutom tillförsel av humankapital och finansiellt kapital (jmf typologin i Tabell 2) i hög grad aspekter som har med organisation och styrning att göra.

5 Reflektioner och frågor för framtiden

Avsikten med att kartlägga vad utvärderingar har att säga om det svenska biståndets bärkraft har inte primärt varit att ge policyrekommendationer utan snarare att beskriva faktiska och potentiella brister avseende styrning, tidsplanering och utvärdering.

Förhoppningsvis kan undersökningens resultat tjäna som ingångsvärden vid en diskussion om, och i så fall hur, det går att stärka såväl bärkraften som utvärdering av bärkraften i svenska biståndsinsatser. Nedan följer några reflektioner som arbetet med kartläggningen resulterat i. Avslutningsvis föreslås fem frågeställningar avseende hållbarhet i svenskt bistånd som bör studeras vidare.

Brister i bedömningar av bärkraft

Slutsats: Ett stort antal studier har, under lång tid, rapporterat om bristande hållbarhet i svenska biståndsinsatser. Samtidigt kan få säkra slutsatser dras om hållbarheten baserat på de utvärderingar som granskats i denna kartläggning. En slutsats är att svenska biståndsutvärderingars tillförlitlighet vid bedömningar av hållbarhet är tämligen låg.

Slutsatsen talar för att utvärderingar bör göras efter att biståndsfinansieringen av insatserna fasats ut. Valet att göra bedömningar av hållbarhet före eller efter en insats avslutas innebär en "trade off" mellan validitet och aktualitet (det vill säga mellan att leverera tillförlitliga slutsatser och att lämna slutsatser när beslutsfattare anser sig behöva dem). Utvärderingssystemet har hittills prioriterat aktualiteten på validitetens bekostnad. Det kan naturligtvis vara viktigt med en förutsägelse om en insats bärkraft inför ett beslut om avbruten eller fortsatt finansiering, men det är sannolikt mer viktigt med kunskap om de faktiska långsiktiga konsekvenserna av (bristande) hållbarhet. När man inte känner dessa konsekvenser riskerar frågan att bli abstrakt för berörda parter vilket kan påverka viljan och förmågan att hantera frågan. Att utvärderingarna inte alltid konkluderar på ett tydligt sätt gör att Sida, ambassader och partners

får svårtolkade slutsatser att förhålla sig till, vilket påverkar användbarheten.

Förklaringar till mångtydiga och osäkra slutsatser kan vara att Sida inte ger utvärderare tillräckliga förutsättningar att besvara de frågor man efterfrågat svar på, och att utvärderarna tar på sig att besvara de frågor de inte förmår eller prioriterar att besvara. EBA (2015) visar hur Sida i utvärderingar efterfrågar svar på ett stort antal komplicerade frågor i förhållande till utvärderingsbudgetar.

En viktig fråga för framtiden är hur hållbarhet bör utvärderas. Går det att definiera ett ramverk för hållbara biståndresultat utifrån egenskaper och som kan ge utvärderare ingångar till hur resultat bör värderas ur ett hållbarhetsperspektiv? Utifrån litteraturgenomgången i kapitel 2 och utvärderingarnas rekommendationer (från 2014) föreslås i Box 5 några kännetecken på hållbara biståndresultat. Listan har begränsningar men visar att det i hög grad är relationen mellan resultaten och resultatens sammanhang lokalt som styr hållbarheten (jmf. Samoff et al., 2016).

Att det är relativt enkelt att göra en grov förteckning med rimligt rättvisande kännetecken på hållbara resultat talar för att man kan ta fram ett generiskt ramverk för bedömning av hållbarhet i utvärdering av biståndsinsatser. Woolcock (2009) har poängterat att: "...efforts to enhance development effectiveness through evidence derived from project evaluation need to move beyond debates pertaining to the 'rigor' of isolated methods to more concerted attempts to understanding *mechanisms driving impact trajectories over time*, in different places, at different scales, and in accordance with how well they are implemented (vår kursivering)."

Samtidigt som ett sådant ramverk behöver anpassas till insatser och deras sammanhang med insatsspecifik kontextuell fördjupning visade litteraturgenomgången att hållbarhetsbegreppet behöver en värdenneutral precisering för att kunna ligga till grund för saklig diskussion och analys (jmf. Lensink och White, 1999). Det är inte ett problem i sig att resultat behöver finansiering från bistånd för att bli långsiktigt bärkraftiga.

En begränsning i kartläggningen är att den inte kunnat sätta utvärderingarnas rapportering om insatsernas hållbarhet i relation till finansiärens (eventuella) förväntan eller prognos om hållbarhet över tid. Det gör det svårare att värdera hållbarhet i den analyserade portföljen. Det kan uppfattas vara ett svagt resultat att en låg andel av

resultaten och insatserna bedömts vara hållbara. Samtidigt är det naturligt att ett antal resultat har svag hållbarhet vid nedslag i en större portfölj om insatserna pågår vid utvärderingstillfället. Frågan är hur många och vilka insatser som bör ha en viss hållbarhet när.

Box 5: Hållbara resultat (kännetecken)

<p>1. Legitimitet, ägarskap och deltagande</p> <p><i>Hållbara resultat:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Är efterfrågade av sina målgrupper och bärs av ett starkt lokalt ägarskap – Har helt eller delvis drivits fram inifrån det samhälle eller den miljö där resultaten finns – Har en politisk eller institutionell uppbackning i sin miljö och internt i den egna organisationen
<p>2. Finansiering</p> <p><i>Hållbara resultat:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Finansieras på ett sätt som passar kontextens, målgruppens eller lokala förutsättningar över tid – Har åstadkommit på ett kostnadseffektivt sätt och innebär inte sällan en långsiktig besparing eller effektivisering som i sig försvårar återgång
<p>3. Kunskap, kompetens och förmåga</p> <p><i>Hållbara resultat:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Understöds av kunskap, kompetens och materiell som passar sammanhanget och kontextens förutsättningar (över tid, kompetensförsörjning, tekniskt kunnande, materiell etc.)
<p>4. Organisation, effektivitet och utveckling</p> <p><i>Hållbara resultat:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Åstadkoms och upprätthålls av organisationer som behärskar grundläggande färdigheter avseende organisation, styrning, ledning och finansiering
<p>5. Planering och utfasning</p> <p><i>Hållbara resultat:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Har nåtts utifrån en tydlig idé om, när och hur biståndsfinansieringen (från Sverige och andra givare) upphör

Alla former av resultat måste inte eller bör inte vara hållbara. Resultat av en biståndsinsats kan i teorin vara både positiva och negativa; väntade och oväntade.²⁹ De väntade och oväntade positiva resultaten

²⁹ Ibland talar man om perversa effekter, bieffekter samt förutsedda och ej förutsedda effekter av offentliga interventioner eller program (Vedung, 2009).

bör vara hållbara men inte de väntade och oväntade negativa resultaten. I värsta fall kan resultaten av en insats vara oväntade, negativa och hållbara.

Tydliga tidsperspektiv efterfrågas

Slutsats: Analyser av hållbarhet är sällan baserade på noggranna beskrivningar av insatsernas finansiella situation och det är ofta otydligt vilken roll den svenska finansieringen specifikt spelar för hållbarheten.

Om utvärderingar inte analyserar vilken skillnad den svenska finansieringen gör för en insats hållbarhet så kan utvärderingen lätt misstolkas som att insatsen är mer beroende av svensk finansiering än den i praktiken är. Slutsatsen reser frågor om additionalitet och i vilken utsträckning och på vilket sätt den finansiella additionaliteten bedöms i projektbeslut och utvärderingar.³⁰ Hur hänger detta då samman med tidsperspektivet?

Frågan om hållbarhet och additionalitet i insatser relaterar tillbaka till ett antal viktiga bakomliggande frågor: Hur kom givaren initialt fram till att en specifik insats behövde finansiering? Gjorde givaren en prognos av hur länge insatsen behövde finansieras? Planerades den framtida utfasningen utifrån insatsens specifika finansiella behov över tid? Vilken kvalitet höll prognos och planering? Det kan vara önskvärt eller nödvändigt att stödja insatser med en förväntat svag eller ingen hållbarhet under den tid de kan upprätthållas med biståndsfinansiering. Men det bör i så fall klargöras initialt när givaren går in. Hållbarheten bör värderas i relation till givarens initiala intention som i sin tur baseras på kunskap om den enskilda insatsens förutsättningar.

Slutsats: Hållbarheten tycks inte öka med den tid som insatsen finansieras och utvärderingarna väver i låg utsträckning in insatsers utfasningsstrategier i analysen.

Förklaringen till att hållbarheten inte är högre i insatser som finansierats under längre tid kan vara att insatser som inte anses finansiellt hållbara förlängs, att insatserna är tänkta att pågå under en längre tid men också att de blir mindre hållbara av förlängd

³⁰ Det är inte möjligt att analysera additionalitetsfrågan om finansieringens sammansättning och olika finansiärs roll inte klarläggs.

finansiering. Frågan är när en insats eller ett resultat bör förväntas vara hållbar? Ett förenklat svar är att hållbarhet ska åstadkommas under den finansierade perioden, om insatsen eller resultaten klarar sig utan biståndet initialt när givaren går in så är finansieringen sannolikt ineffektiv, den saknar additionalitet. Ett mer specifikt svar bör ges insats för insats och frågan får återföras till finansören och dennes motiv för finansiering och behoven över tid i insatsen.

Biståndets styrning utifrån geografiska och tematiska strategier är ett sätt att, på ett övergripande plan, åstadkomma tidsramar och fastställa en tidpunkt för omprövning av engagemang. Erfarenheten från senare år är att regeringen inte alltid kunnat åstadkomma dessa ramar då strategier ofta förlängs och försenas samtidigt som utfasningar återkallas. Det finns troligen ett behov av att förtydliga tidpunkter för omprövning samt exit/utträde i biståndet, inte minst för att undvika att man försöker rädda ineffektiva insatser med ny finansiering, för att underlätta planering och för att stärka incitamenten för aktivt hållbarhetsarbete.

Utvärderingar som stöd för lärande och utfasning

Slutsats: Utvärderingarna lämnar rekommendationer med fokus på legitimitet, deltagande och ägarskap, finansiering, kunskap, kompetens och förmåga, effektivitet och innovativitet samt planering och utfasning för stärkt hållbarhet. Rekommendationer om hållbarhet i utvärderingar riktar nästan alltid till insatsen och inte till Sida.³¹

Sammantaget hittade kartläggningen ett stort antal kombinationer och typer av rekommendationer i utvärderingarna. Det verkar rimligt då svenskt bistånd är diversifierat och har olika behov och förutsättningar. Det finns inte en strategi för att åstadkomma hållbarhet. Rekommendationerna är ofta av relationell eller utåtriktad karaktär, något som ska ses i relation till kunskap om hållbarhet som ett kontextberoende, relationellt problem (Brinkerhoff och Goldsmith, 1992).

Genom att utvärderingarna sällan undersöker vilken roll det svenska stödet specifikt spelar för hållbarhet och genom att

³¹ Undantaget rekommendationerna angående fortsatt stöd, som lämnas till Sida.

rekommendationerna om hållbarhet riktas till insatsen och inte till Sida så blir det svenska ansvaret mer otydligt, och förutsättningarna för svenskt lärande försämrats. Det outtalade budskapet riskerar bli att hållbarheten är ett externt fenomen som berör partners och mottagare snarare än exempelvis Sida och UD. En viktig fråga är om Sida, UD och svenska biståndsorganisationer arbetar på ett effektivt sätt för att stärka hållbarheten i biståndet? Det finns ett behov av att både analysera biståndsinsatsers hållbarhet, partners strategier för att själva driva verksamheten vidare utan svenskt stöd och den svenska sidans bidrag för att möjliggöra hållbarhet (Riddell et al., 1995).

Slutsats: Utvärderingarna tar ofta ställning till om insatser bör fasas ut men föreslår nästan alltid fortsatt stöd.

Slutsatsen väcker frågor om utvärdering som mekanism för omprövning och utfasning i biståndet. Det kan finnas goda skäl att fortsätta finansieringen av såväl bärkraftiga som icke hållbara insatser. Det faktum att fortsatt stöd närmast alltid förespråkas ger dock stöd för en tolkning att utvärderingar, i ett system med utbetalningstryck, snarast spelar rollen att legitimera fortsatt utbetalning.³² En alternativ tolkning är att utvärderare väljer att ”hellre fria än fälla” i ljuset av bristande underlag, osäkerhet och oklara slutsatser om insatsens effektivitet, hållbarhet och effekter. Slutsatserna kan också ses i ljuset av utvärderingskonsulternas ibland betydande beroende av Sida som upphandlare.

Bedömningarna av hållbarhet bör också förstås i sitt sammanhang som en del av insatshanteringsprocessen och som underlag inför kommande beslut om stöd. Det faktum att utvärderingarna genomförs innan insatsperioden tar slut och inför ett nytt beslut stärker incitamenten hos ansvariga att beskriva verksamheten som beroende av biståndet vid intervjuer som utvärderaren genomför.

Sida bör för framtiden ta bort uppgiften att besvara om insatser ska få fortsatt finansiering från utvärderingar. Det finns åtminstone tre skäl för att detta:

³² Jämför med Vedungs (2009) begrepp Legitimerande användning av utvärderingar. ”I det legitimerande perspektivet används insikter från utvärderingar för att rättfärdiga, försvara och bekräfta övertygelser som redan finns. Övertygelsernas inriktning ändras inte; det som sker är att nya argument kommer till. Det kan gälla åsikter om interventioner som existerar, verksamheter som pågår, beslut som fattats tidigare, organisationer och institutioner som finns.” För en diskussion om utbetalningstryck i biståndet se: Svensson (2001).

1. Den samlade incitamentsbilden hos givare, mottagare och utvärderare i samband med att en insatsperiod avslutas kan förväntas premiera en beskrivning eller analys av insatser som ej hållbara eller i behov av fortsatt finansiering. Incitamentens påverkan på slutsatsernas kvalitet riskerar påverka kunskapen om biståndets hållbarhet samt kvaliteten i beslut om biståndsfinansiering.
2. Utvärderingarnas övriga analyser kan stärkas genom underbygda, tydliga summativa slutsatser som inte måste jämkas med eller relateras till bedömning av insatsens fortsatta finansieringsbehov.
3. Med den tidsättning och budget som en utvärdering i normalfallet har är det inte rimligt att förvänta sig att en utvärderare kan skaffa sig en tillräckligt bra helhetsbild över projektet för att på fast grund kunna föreslå fortsatt finansiering eller ej.

Sida bör också själva ta ansvaret för bedömningen om fortsatt stöd. När myndigheten bejakar detta tvingas den värdera insatsen och finansiella behov i relation till initiala intentioner och syften med finansieringen baserat på tillgängliga utvärderingar. Myndigheten får själv fundera igenom varför insatsen initialt finansierats och vad man ville uppnå, samtidigt som incitament skapas för läsning av utvärderingsrapporten.

Det faktum att incitamenten på givar- och mottagarsida talar för en viss slutsats (att fortsatt finansiering behövs och att insatsen inte är hållbar) gör att mycket krävs av biståndsutvärderare i termer av integritet. Detta talar i sin tur för att ett mycket tydligt formulerat uppdrag och mandat bör ges till utvärderaren från den upphandlande parten. Under förutsättning att en utvärderad insats har en tänkt sluttid kan ett mer fruktbart uppdrag vara att analysera hur insatsen kan fasas ut på bästa sätt.

Frågor för framtida studier

Genomgången visar att det svenska biståndet behöver säkrare kunskap om hållbarheten i biståndets resultat. Ett intryck är att frågan är för lite studerad, begreppsanvändningen behöver förtydligas och att det behövs kunskap om svenska biståndsinsatsers faktiska snarare än förväntade hållbarhet. Ett annat intryck är att frågan om hur hållbarhet bör utvärderas i låg utsträckning diskuterats i utvärderings- och

metodlitteraturen (detta i kontrast till den omfattande litteraturen om effektutvärdering). Detta försvårar arbetet för utvärderare. Sida skulle här kunna intiera ett arbete för att (gärna tillsammans med utvärderare och andra givare) förtydliga hur man bör gå tillväga när man bedömer hållbarhet vid utvärdering av biståndsinsatser.

Det tydligaste utvecklingsområdet på kort sikt verkar ligga i svensk biståndspolicys begränsade fokus på hållbarheten i biståndets resultat. Svensk biståndspolicy behöver ett tydligare fokus på biståndets bärkraft.

Det är också viktigt att diskutera hur utvärdering av hållbarhet kan kopplas samman med insikten att bistånd bör vara långsiktigt och att förändringar sällan fullbordas inom en insatsperiod. En underliggande svårighet är att utvärderingar ofta saknar historiska perspektiv och återkoppling till tidigare litteratur och att kunskaps- och lärandeprocessen därför begränsas av projektens start- och slutdatum (Samoff et al., 2016). Kartläggningen vill sätta ljuset på behovet av att se biståndets insatser i ett längre perspektiv. Utvärderingar av hållbarhet behöver tydliggöra längre insatsövergripande processer, se enskilda insatser som delar i dessa processer och besvara de frågor som biståndets aktörer och intressenter verkligen behöver få svar på.

Följande fem frågor bör analyseras särskilt i framtida studier:

1. Vilken hållbarhet har resultaten av svenska biståndsinsatser vid bedömningar ex-post och ur ett längre tidsperspektiv? Skiljer sig hållbarheten mellan olika typer av insatser?
2. Varför saknar biståndets resultat i vissa fall bärkraft? Varför är resultaten i andra fall hållbara?
3. Hur kan hållbarheten stärkas? Hur arbetar Sida, UD, multilaterala organisationer och genomförandeorganisationer för stärkt hållbarhet?
4. Hur hänger tidsgränser, tidsplanering och utfasning samman med hållbarhetsfrågan i biståndsinsatser? Hur bedömer, planerar och följer Sida behov av finansiering över tid i insatser? Hur fungerar arbetet med att fasa ut insatser?
5. Hur bör hållbarhet utvärderas och följas upp?

Referenser

- Andersson-Brolin, L et al. (1991), "*The art of survival. A study on sustainability in health projects*", Sida Evaluation Report, 1991:03.
- Bergström, Lage (1999), *Kompetensutveckling och bärkraft. En rapport för Sida-projektet "Kompetensutveckling i projekt och program"*, Januari 1999.
- Brinkerhoff, D och A Goldsmith (1992), "Promoting the Sustainability of Development Institutions: A Framework for Strategy", *World Development*, Vol. 20, 369-383.
- Bryld, E et al. (2014), "*Evaluation of HERproject*", Sida Decentralised Evaluation, 2014:41.
- Cassen, R and Associates (1986), *Does Aid Work?* Oxford University Press.
- Chianca, T (2008), "*The OECD/DAC Criteria for International Development Evaluations: An Assessment and Ideas for Improvement*", *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 5(9).
- Christoplos, I, Liljelund-Hedqvist, A och Rothman, J (2014), "*Lessons and Reflections from 84 Sida Decentralised Evaluations 2013 – a Synthesis Review*", Sida Studies in Evaluation.
- Danielsson, L, Dahlgren, S och Lindström, J (2016), "*Utvärdering av ändamålsenligheten i Sidas arbete med insatshantering*", Sida Evaluation, 2016:02.
- EBA (2016), "*Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt*", Rapport 2016:06 från Expertgruppen för biståndsanalys.
- EBA (2015), "*Utvärdering av svenskt bistånd- en kartläggning*", Rapport 2015:02 från Expertgruppen för biståndsanalys.
- Forss, K. et al. (2008), "*Are Sida Evaluations good enough? An Assessment of 34 evaluation reports*", Sida Studies in Evaluation, 2008:1.

- Forss, K. et al. (1988), "*Evaluation of the Effectiveness of Technical Assistance Personnel financed by the Nordic countries*". Study commissioned by Danida, Finnida, Norad and Sida".
- Forss, K (1991), *BITS. Evaluation of International Training Programmes*.
- Holmberg, A och Ghorbani, P (2014), "*Evaluation of Women for Afghan Women- Family Guidance Center and Shelter in Mazar-e-Sharif Final Report*", Sida Decentralised Evaluation, 2014:24.
- Hutaserani, S och Bayley, J.S. (2010), "*Special Evaluation Study on Post-Project Sustainability of ADB Projects*", Asian Development Bank.
- Krohwinkel-Karlsson, A. (2009), "*The Soft Time Constraint- Studies of project extension within an aid agency*", Akademisk avhandling, Handelshögskolan.
- Lensink, R och White, H (1999), "*Aid dependence. Issues and indicators*", Expert Group on Development Issues, 1999:2, Stockholm.
- Lindahl, C och Cattersson, J (1999), "*The Sustainability Enigma. Aid dependency and the phasing out of projects. The case of Swedish aid to Tanzania*", Expert Group on Development Issues, 1999:2, Stockholm.
- Magnusson-Ljungman, C et al. (2014), "*Evaluation of Save the Children's Child Rights Governance and Protection Projects in Tanzania – Mainland project. Final Report*", Sida Decentralised Evaluation, 2014:63.
- Molund, S och Schill, G. (2007), *Looking Back, Moving Forward, Sida Evaluation Manual*, 2nd revised edition, Sida.
- Ostrom, E. et al. (2001), "*Aid, Incentives, and Sustainability. An Institutional Analysis of Development Cooperation*", Sida Studies in Evaluation, 2002:01.

- Peck, L och Knippel, V (2008), "*Sida Evaluations and Audits, 2007. A Synthesis of Findings and Conclusions*". UTV Working Paper, Sida.
- Reinertsen, H, Bjørkdahl, J and McNeill, D (2017), "*Confronting the contradiction- An Exploration into the dual purpose of accountability and learning in aid evaluation*", EBA Report 2017:06.
- Riddell, R., Bebbington, A och Peck, L (1995), "*Promoting Development by Proxy. An Evaluation of the Development Impact of Government Support to Swedish NGOs*", Sida Evaluation Report, 1995:02.
- Riddell, R (2007), "*Does Foreign Aid Really Work?*", Oxford University Press.
- Samoff, J, Leer, J och Reddy, M (2016), "*Capturing Complexity and Context: Evaluating Aid to Education*", EBA Report 2016:06.
- Sida (2014), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Department for Evaluation and Internal Audit, Sida.
- Silkin, T och Magno, B (2013), "*Summative Evaluation: Analysis of the results and experiences from Sweden's development co-operation with Timor-Leste. Final Report*", Sida Decentralised Evaluation, 2013:33.
- Slob, A och Jerve, A.M. (2008), "*Managing Aid Exit and Transformation. Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa. Synthesis Reports*", Sida Joint Evaluations, Sida.
- Svensson, J (2001), "*Bistånd: Fungerar det? Kan det fungera? Rapport till Kommittén om Sveriges Politik för Global Utveckling*", Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.
- Sørensen, S.E. och Carneiro, G (2016), "*Joint Scandinavian Evaluation of Support to Capacity Development - Synthesis Report*", Sida Joint Evaluations, Sida.
- Tingsgård, T, Frühling, M och Rundquist, V (2017), *Sverige i Afghanistan 2002-2014. Betänkande av Afghanistanutredningen*. SOU 2017:16.

Valdelin, J och Schill, G (1997), "*Aid management. Strategies for effectiveness, concentration and graduation*", Sida.

Vedung, E. (2012), "*Utvärdering i politik och förvaltning*", Studentlitteratur.

Woolcook, M. (2009), "*Towards a plurality of methods in project evaluation: a contextualised approach to understanding impact trajectories and efficacy*", Journal of Development Effectiveness

World Bank (2012), "*Afghanistan in Transition: Looking Beyond 2014. Volume 1: Overview.*" World Bank, Working Paper.

Offentliga tryck

Biståndspolitisk plattform. Regeringens skrivelse 2013/14:131.

Instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida (utfärdad av regeringen 2010-02-22 samt ändrad 2015-07-06).

Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet.

Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Afghanistan 2014-2019.

Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Tanzania, 2013 – 2019.

Regeringens proposition 2002/03:122. Gemensamt ansvar Sveriges politik för global utveckling.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2016- 2022.

Sidas årsredovisning 2014.

Sidas årsredovisning 2015.

Bilaga 1- genomförande och metod

Kartläggningen har genomförts i fem steg:

1. Genomgång av biståndspolicy och ett urval av tidigare studier med fokus på hållbarhet i svenskt bistånd
2. Urval och nerladdning av utvärderingar (publicerade 2012, 2013 och 2014) från Sidas hemsida
3. Framtagande och utprovning av analysramverk
4. Genomgång av utvärderingarna utifrån ramverket
5. Sammanställning och analys av data samt författande av rapport

Nedan beskrivs och diskuteras genomförandeprocessen i detalj (steg för steg enligt ovan).

1.Genomgång av litteratur och styrdokument

Arbetet inleddes med en sonderande genomgång av tidigare forskningslitteratur, utredningar och utvärderingar men också styrdokument och rapportering.

Syftet var att:

- a) Skapa en teoretisk grund för kartläggningen och analysramverket
- b) Sätta kartläggningens slutsatser i perspektiv av slutsatser från tidigare utvärderingar och studier
- c) Göra en övergripande analys av genomslag för hållbarhetsfrågan i svensk biståndspolicy och rapportering

Litteraturgenomgången (syfte a och b ovan) gör inte anspråk på att fånga den samlade forskningslitteraturen om hållbarhet i biståndet. Genomgången täcker dock huvudparten av utvärderingar och studier där flera eller grupper av svenskfinansierade biståndsinsatser analyserats ur ett hållbarhetsperspektiv. Litteraturen har som regel inte varit publicerad i vetenskapliga publikationer. Den största delen är olika myndighetsrapporter. Litteratursökningar har genomförts med hjälp av google, google scholar, i Sidas publikationsdatabas och på biståndsdebatten.se tills ytterligare studier inte kunnat lokaliseras. Genomgången fokuserade primärt på frågan om biståndsinsatser

bedömts hållbara. Syfte a och b avrapporteras i kapitel 2. Litteraturen återfinns i referensförteckningen.

Analysen av policydokument (delsyfte c) undersökte om hållbarhetsfrågan fått genomslag i ett urval centrala policydokument och i Sidas årsredovisning. Genomgången genomfördes med hjälp av på förhand definierade sökord (hållbar/sustain/långsikt/kortsikt/varaktig/bärkraft/livskraft/finansiering/framtid/bortom/efter/effektivitet/tid/ägarskap/resiliens/utfas/beroende) och genomläsningar. En begränsning är att analysen fokuserar på central övergripande nationell policy och inte fångar styrdokument, riktlinjer eller policy på verksamhets- eller insatsnära nivå. Endast 2 landstrategier ingick och analysen avrapporteras i bilaga 4.

2. Urval av utvärderingar

Kartläggningens huvudsakliga empiriska material bestod av decentraliserade utvärderingar beställda av Sida/ambassad år 2012, 2013, 2014 och publicerade i Sidas publikationsserie Sida Decentralised Evaluations. Större strategiska utvärderingar och givargemensamma utvärderingar ingick inte i kartläggningens urval.

Huvuddelen av Sidas utvärderingsverksamhet är decentraliserad, vilket innebär att Sidas operativa enheter och biståndssektioner vid utlandsmyndigheter beställer utvärderingarna utifrån behov de möter i verksamheten.³³ Dessa utvärderingar har fokus på enskilda projekt och program, organisationer eller strategier. Utgångspunkten är oftast OECD/DAC:s kriterier för utvärdering med fokus på Relevance, Efficiency, Effectiveness, Impact och Sustainability utifrån de varianter som finns i Sidas utvärderingsmanual.

Bruttourvalet i kartläggningen (155 utvärderingar) bestod av samtliga decentraliserade utvärderingar som fanns i Sidas publikationsdatabas för de aktuella åren under vecka 46, 2015.³⁴ Tabell A1 beskriver urvalsprocessen från bruttourvalet på 155 utvärderingar till de 114 och 52 utvärderingarna i de två slutliga urvalen.

³³ Även Sidas samarbetspartners beställer utvärderingar. Dessa ingår dock inte i publikationsdatabasen.

³⁴ En stor andel av de decentraliserade utvärderingarna publiceras i databasen (EBA, 2015).

Tabell A1. Urvalsprocessen

Steg	Urvalsprocessen	Utvärderingar
1	Nedladdning av samtliga decentraliserade utvärderingar på Sidas hemsida för 2012, 2013 och 2014.	155
Avlägsnande av rapporter:		
2	Som inte är författade på engelska eller svenska	10
3	Som inte analyserar hållbarhet	29
4	Som konstaterats inte vara utvärderingar utan andra former av studier	2
<i>Utvärderingar breddstudie (2012, 2013, 2014) = Urval 1</i>		114
<i>Utvärderingar fördjupningsstudie (2014) = Urval 2</i>		52

Källa: Sida samt egna beräkningar. Totalt 72 decentraliserade utvärderingar hade publiceringsdatum 2014 i publikationsdatabasen; fyra var inte författade på engelska eller svenska och 14 analyserade inte hållbarhet; två rapporter visade sig inte vara utvärderingar. Totalt analyseras därför 52 utvärderingar för 2014.

Kartläggningen innehåller en breddstudie och en fördjupningsstudie då ett så stort antal observationer som möjligt efterfrågades för besvarande av grundfrågan (om insatsens hållbarhet). Antalet utvärderingar i urvalet krävde att mängden frågor i analysramverket begränsades varför kartläggningen valt att även ha med en fördjupande del (52 utvärderingar från 2014).

Av de 114 utvärderingarna i nettourvalet hade 110 utvärderingar ett särskilt kapitel eller längre textstycke där hållbarheten analyserats. I resterande fyra utvärderingar var analysen integrerad i övrig text i rapporten.

Är urvalet utvärderingar då representativt för det svenska biståndet? Tabell A2 visar att urvalet av utvärderingar i kartläggningen någorlunda väl speglar det svenska bilaterala biståndets fokus med avseende på sektor.

Det finns undantag. Exempelvis verkar hälsa inklusive SRHR samt utbildning ha utvärderats i låg utsträckning. Urvalet innehåller också många utvärderingar med fokus på forskning och högre utbildning (givet sektorns storlek i det svenska biståndet).

Tabell A2: Slutligt urval insatser fördelat på sektor (antal och %)

Sektor	Antal 2012, 2013, 2014	Antal 2014	Openaid.se 2014 (Mkr)
Nationell, regional eller lokal förvaltning, männsliga rättigheter, jämslälldhet, demokrati	40 (35 %)	21 (40 %)	5500 mkr
Flera områden i samma	25 (22 %)	8(15 %)	4500 mkr
Marknad, företagande, handel	12 (11 %)	3 (5 %)	1830 mkr ³⁵
Forskning och högre utbildning	11 (9 %)	9(17 %)	951 mkr ³⁶
Klimat och miljö inkl. vatten	8 (7 %)	3 (5 %)	803 mkr
Hälsa inkl. SRHR	5 (4 %)	2 (4 %)	2600 mkr ³⁷
Konflikt, fred och säkerhet	6 (5 %)	2 (4 %)	953 mkr
Jordbruk, skogsbruk och fiske	3 (3 %)	2 (4 %)	802 mkr
Kultur	2 (2 %)	1 (2 %)	-
Utbildning	1 (1 %)	0 (0 %)	1001 mkr
Landfrågor	1 (1 %)	1 (2 %)	-
<i>Summa</i>	<i>114</i>	<i>52</i>	<i>-</i>

Källa: Sida samt egna beräkningar.

Som tabell A3 visar så dominerar projekt, program och till viss del organisationssutvärderingar urvalet. Ett litet antal utvärderingar fokuserar på specifika teman eller på strategier.

Resultatens representativitet bör ses i ljuset av att visst bilateralt bistånd sannolikt utvärderas mer än annat. Det finns skäl till att vissa insatser utvärderas och att andra inte utvärderas (alternativt att vissa

³⁵ Avser Näringsliv, Industri, Handel, Reglering, Turism, Mineral och gruvdrift samt Bank och finans sammanslaget.

³⁶ Budgetprop 2014/2015.

³⁷ Avser Hälsa samt Politik/Program för befolkningsfrågor och reproduktiv hälsa sammanslaget.

insatser utvärderas vid en viss tidpunkt), som inte har analyserats och som därmed kan skapa snedvridning i underlaget.

Tabell A3: Slutligt urval insatser fördelat på utvärderingsobjekt (antal och procent)

Utvärderingsobjekt	Antal utvärderingar 2012, 2013, 2014	Antal utvärderingar 2014
Projekt	40 (35 %)	21 (40 %)
Program	35 (31 %)	12 (23 %)
Organisation	24 (21 %)	14 (27 %)
Strategi	9 (8 %)	1 (2 %)
Tema	6 (5 %)	4 (8 %)
<i>Summa</i>	<i>114</i>	<i>52</i>

Källa: Sida samt egna beräkningar.

En tidigare kartläggning från EBA (2015:02) bedömde att verksamhet motsvarande hälften av svenskt bilateralt bistånd utvärderas någon gång och att utvärderingarna i stort speglar biståndets geografiska spridning och tematiska portfölj. Några större svenska biståndsområden (som hälsa) utvärderades, visade även den kartläggningen, i lägre grad under det studerade året (2013) medan bistånd till Öst- och Centraleuropa utvärderades i en högre utsträckning än bistånd till övriga regioner.

Det faktum att kartläggningen helt fokuserat på rapporter på engelska och svenska har medfört att totalt 10 rapporter (drygt 6 %) från de aktuella åren tagits bort ur bruttourvalet om 155 rapporter. 8 av dessa fokuserade på insatser i spansktalande länder och var författade på spanska. 5 utvärderingar fokuserade på Bolivia och övriga på Colombia (två) och Guatemala (en). Det har inneburit att endast en utvärdering från Latinamerika ingår i det slutliga urvalet vilket gör att kartläggningen inte speglar denna region särskilt väl. 2 rapporter fokuserade på insatser i Mali och Burkina faso och var författade på franska. Det fåtal svenska biståndsinsatser som genomförs i fransktalande västafrikanska länder finns representerade genom ett par engelskspråkiga utvärderingar i urvalet.

Slutsatsen mer samlat är därmed att kartläggningens urval av utvärderingar inte på något perfekt sätt speglar den svenska bilaterala biståndportföljen.

Utvärderingarnas tillförlitlighet vid bedömning av hållbarhetsfrågan är enligt kartläggningens samlade bedömning ganska låg och de slutsatser om biståndets hållbarhet som presenteras bör tolkas med försiktighet (se kapitel 3). Ingen bedömning av enskilda utvärderingars metod för besvarande av hållbarhetsfrågan har genomförts i samband med urvalet till kartläggningen. Kartläggningen har velat undersöka förutsättningarna för att dra slutsatser om svenskt bistånd utifrån Sidas decentraliserade utvärderingar och ett stort material som grund för en överblicksbild. Tillvägagångssättet har inneburit en ”trade off” mellan validiteten och ambitionen att säga något om det svenska biståndet.

Två alternativa upplägg hade kunnat vara att:

- 1) Endast inkludera utvärderingar som använder en vedertagen eller noggrann metod för att bedöma hållbarhet, eller att endast
- 2) Inkludera ett urval utvärderingar baserat på att de haft den relativt bästa metoden för att bedöma hållbarhet (över en längre tidsperiod).

Avseende alternativ 1 kan det konstateras att etablerade metoder (likt de som används vid effektutvärderingar) verkar saknas för bedömning av hållbarhet och kartläggningen har under arbetet funnit en begränsad litteratur om hur hållbarhet bör utvärderas. Alternativ 1 och 2 hade inneburit ett resurskrävande arbete med framtagande av en modell för bedömning av hållbarhetsanalyser (utifrån en tunn litteratur) och bedömning av ett stort antal utvärderingar utifrån den framtagna modellen.

Kartläggningen valde ett tredje alternativ där alla svenska decentraliserade biståndsutvärderingar som behandlade hållbarhetsfrågan (2012 till 2014) inkluderats. Fördelen är att genomgången baseras på de utvärderingar som funnits tillgängliga på Sida för aktuella år och som därför speglar aktuell utvärderingspraktik. En fördel är att ett stort antal utvärderingar - och ett stort antal svensktfinansierade biståndsinsatser - kunnat läggas som grund för kartläggningen. Ytterligare en fördel är att hållbarhet och utvärdering av hållbarhet genom tillvägagångssättet kan diskuteras i ett sammanhang.

3. Framtagande och utprovning av analysramverk

Baserat på den inledande inläsningen av litteratur togs ett analysramverk fram som styrt genomgången av utvärderingar (bilaga 2). Analysramverket testades och utvecklades på ett urval om 20 utvärderingar från 2014. Utgångspunkten var att åstadkomma enkla, tydliga frågor där det bedömts relevant och möjligt att söka svaren i utvärderingsrapporterna. Utgångspunkten har varit Sidas utvärderingsmanuals definition av sustainability för biståndsutvärderingar som är en lätt modifierad version av den som OECD/DAC tillämpar.

En svaghet i kartläggningen är att fokus på materialövergripande frågeställningar och högt strukturerad data kan leda till förenklingar och att kontextfaktorer eller särskilda förutsättningar osynligöras. Styrkan i analysramverket är en förhållandevis god replikerbarhet och att högt strukturerad data skapar förutsättningar för överskådlig kommunikation och analys av slutsatser i tabeller och diagram.

4. Genomgång av utvärderingar utifrån ramverket

Därefter har utvärderingarna gått igenom med utgångspunkt i analysramverket. Bedömningen avseende hållbarhet, för 2014 års utvärderingar, gjordes vid två tillfällen för kontroll av reliabilitet. Grunddata från genomgången har sammanställts och dokumenterats i en Exceldatabas och som finns tillgänglig från EBA.

5. Sammanställning av slutsatser samt rapportförfattande

Sista arbetssteget bestod i att med hjälp av Excel analysera och sammanställa data, samt att med genomgången av tidigare utvärderingar och styrdokument som bakgrund författa rapporten. Arbetet har följts av en referensgrupp som kommenterat på det intitala projektförslaget, på analysramverket samt på rapportutkast.

Bilaga 2- analysramverk

Fråga- fet

Svarsalternativ- ej fetad

Specifikationer kursiverade och inom parentes, urval som avses inom parentes

1. Utvärderingens titel (2012, 2013, 2014)

(Öppet svar)

2. Utvärderingens nummer (2012, 2013, 2014)

(1- 114)

3. Land (2012, 2013, 2014)

(Öppet svar, samtliga länder som studerats i utvärderingen anges)

4. Region (2012, 2013, 2014)

Afrika SOS

Asien inkl. Centralasien

Central och Östeuropa

Latinamerika

MENA

Global *(mer än en region)*

5. Utvärderingens geografiska fokus (2012, 2013, 2014)

Land/lokal

Region

Global *(flera världsdelar)*

6. Tidsperiod som utvärderas (2014)

(Öppet svar, ex vis 2009- 2013)



7. Antal år med finansiering (2014)

(Öppet svar)

8. Antal finansierade projekt eller insatsperioder efter varandra (2014)

(Öppet svar)

9. Är Sida ensam finansiär? (2014)

Ja

Nej



Utvärdering av strategi (analyseras ej)

Oklart/ Framgår inte

~~10. Har insatsen haft stöd från Sida innan nu aktuell period? (2014)~~

Ja

Nej

Framgår inte i utvärderingen

Utvärdering av strategi (analyseras ej)

11. Sakområde (2012, 2013, 2014)

Demokrati

Mänskliga rättigheter

Jämställdhet



Nationell, regional eller lokal förvaltning

Marknad, företagande, handel, innovation

Jordbruk, skogsbruk, fiske samt landfrågor

Utbildning

Forskning och högre utbildning

Humanitärt bistånd (analyseras i så fall ej i studien)

Klimat

Övrig miljö inkl. vatten

Hälsa (inkl. SRHR)

Konflikt, fred, säkerhet

Hållbar samhällsbyggnad och infrastruktur

Flera områden i samma

Oklart och övriga

12. Objekt för utvärderingen (2012, 2013, 2014)

Program

Projekt

Strategi

Organisation

Tema

13. Implementerande partner (2012, 2013, 2014)

Offentlig (inklusive andra givare exkl multi)
Civilsamhälle
Privat sektor
Gränsöverskridande samarbete
Multilateral organisation
Utvärdering av strategi (analyseras ej)

14. När utvärderas insatsen? (2014)

Mid-term
Precis i slutet på el direkt efter finansierad period
Ett tag efter finansierad period

15. Specificeras och preciseras hållbarhetskriteriet i samma omfattning som övriga utvärderingskriterier i utvärderingens uppdragsbeskrivning? (2014)

Ja
Nej

16. Anges det i utvärderingen när insatsens mål ska vara uppnådda? (2014)

Ja
Endast för vissa mål eller på ett otydligt sätt
Nej

17. Bedöms insatsen (och/eller insatsens resultat) vara hållbara i utvärderingen? (2012, 2013, 2014)

Insatsen bedöms vara hållbar
Insatsen bedöms i utvärderingen vara i delar hållbar i andra delar inte hållbar
Insatsen bedöms inte vara hållbar
Det går inte läsa ut ur rapporten

18. Analyserar eller diskuterar utvärderingen insatsens utfasningsstrategi (inkl strategi för uppskalning/nerskalning)? (2014)

Ja

Nej

19. Tar utvärderingen ställning till om insatsen bör fasas ut? (2014)

Ja

Nej, frågan om utfasning diskuteras men utvärderaren tar inte slutgiltig ställning

Nej, frågan diskuteras inte

20. Om Ja ovan (fråga 18), vad föreslår utvärderingen? (2014)

Utfasning

Fortsatt stöd

Utvärderaren tar ej ställning (ovan)

21. Beskriver, diskuterar eller analyserar utvärderingen (explicit) vilken roll just Sidas/Ambassadens finansiering spelar för hållbarhet eller bristande hållbarhet i insatsen? (2014)

Ja

Nej

22. Nämner utvärderingen explicit/uttryckligt att insatsen är beroende av finansiering från utländska givare? (2014)

Ja

Nej

23. Tas frågan om insatsens hållbarhet upp i utvärderingens sammanfattning? (2014)

Ja

Nej

24. Tas frågan om hållbarhet upp i utvärderingens rekommendationer? (2014)

Ja

Nej

25. Ger utvärderingen förslag på hur hållbarheten kan stärkas i insatsen? (2014)

Ja

Nej

26. Om ja, vilken typ av förbättringar eller åtgärder föreslås? (2014)

(öppet svar)

Bilaga 3- 114 analyserade Sida-utvärderingar

2012 – 28 utvärderingar

1. Review of the Project “Advisory Support to the Ministry of Finance of Ukraine”
2. Evaluation of the BetterAid and Open Forum Programmes
3. Review of the project Capacity Building & Improved Client Services at the National Agency of Public Registry (NAPR) in Georgia
4. Review of the project Capacity Building of the Georgian Leadership Community for Improved Decision-making and Negotiation Skills (CBGL)
5. Midterm Review of the ‘Capacity Development of Municipal Associations’ Programme (CDMA)
6. Evaluation of the work on climate change adaptation and mitigation of Swedish Society for Nature Conservation in cooperation with partner organisations in the South
7. Evaluation of Co-operation with the Statistical Office of Kosovo
8. External Review of Core Support under Joint Financial Agreement to Zambia National Farmers Union
9. Midterm Review of CREDO Herzegovina
10. Review of the Eac and Mena Carbon Footprint of Products Pilot Projects 2010–2011
11. Review of the Sida-funded Project Education for Sustainable Development in Action (ESDA)

12. Evaluation of Forum Syd and Diakonia's Democracy and Human Rights programmes in Cambodia
13. Evaluation of the International Foundation for Science
14. Evaluation of Legal and Human Rights Centre (LHRC) in Tanzania
15. Evaluation of the Life and Peace Institute – LPI
16. Evaluation of the Maghreb Regional Training Programme "Development of Public Employment Services in Algeria, Morocco and Tunisia"
17. Evaluation of the Partnership Agreement for Sustainable Development of Lake Victoria Basin
18. Review of the partnership cooperation between the National Bureau of Enforcement of Georgia and the Swedish Enforcement Agency
19. Evaluation of the Tamasi Programme
20. Evaluation of Promoting the Integrity of Civil Data in Georgia
21. Evaluation of the Project "Protection of Children at Risk and Children in Contact with the Justice System in Bosnia and Herzegovina"
22. Evaluation of the Sida and DFID funded Public Policy Information, Monitoring and Advocacy (PPIMA) project in Rwanda
23. Evaluation of the Raoul Wallenberg Institute's regional programme "Building Human Rights Knowledge and Resources in the Middle East and North Africa"
24. Evaluation of Save the Children Sweden's Support to Partner Organisations

25. Evaluation of Sida's Support to the National University of Rwanda (NUR) 2007 – 2011
26. Evaluation of Support to the Church of Sweden's Community Based Psychosocial Support in Humanitarian Assistance 2006–2011
27. Outcome Assessment and Lessons Learnt from Swedish Development Cooperation with Macedonia (1999–2012)
28. Evaluation of World Children's Prize

2013- 34 utvärderingar

29. Evaluation of the Barbro Johansson Model Girls' Secondary School in Tanzania
30. Bio-Innovate Program Mid-Term Review
31. Review of CENTEC, Center for Environmental Technology
32. Review of the Swedish Development Cooperation within the Breakaway Region of Abkhazia, Georgia, 2011-2013
33. Evaluation of Results of Sweden's Development Cooperation Strategy Albania
34. Mid-term Review of the Diakonia Strategic Peace Building Programme in Zimbabwe
35. A Swedish Eastern Europe Regional Strategy – A Strategic Review
36. 2011 Evaluation of ACCORD, SAIIA and CCR – Regional Peace and Security in Africa
37. Evaluation of Femina Health Information Project (HIP) Strategic Plan 2006-2012

38. Mid-term Review of the Sida supported Femmes Africa Solidarité (FAS) programme “Enhancing Civil Society in Human Security, Conflict Prevention and Peacekeeping”
39. Human rights for persons with disabilities; an evaluation of the work plan
40. Evaluation of the Institutional Cooperation Between Ministry of Lands, Kenya and Lantmäteriet, Sweden on the Project for Improving Land Administration in Kenya 2009-2012 (PILAK)
41. Mid-term Review of the Institutional Strengthening Support to the Association of Local Authorities of Tanzania – ALAT
42. Evaluation of the Joint Climate Change Initiative (JCCI) in Cambodia
43. Review of Sida’s Meeting Point Programmes with the Swedish Trade Council and the Swedish Geological Survey
44. Review of the National Democratic Institute (NDI) project “Building Public Confidence in the Electoral Process in Georgia”, 2009-2013
45. Evaluation of Sida & NIR Core Support Programme (2009-2012)
46. Experiences and lessons learned from Partner Driven Cooperation in the seven selective cooperation countries
47. Evaluation of Support to Private and Decentralised Forestry in Kosovo, 2009-2013
48. Review of RFSU’s Regional Programme – Improving LGBT rights in South Asia through strengthening CSOs
49. Evaluation of cooperation results under the Swedish Strategy for Development Cooperation with Turkey

50. Evaluation of Sida's support to Kvinna till Kvinna (KtK) and its programme: "Palestinian women seek greater power and influence to organise for democratic state building" 2011-2013
51. Review of the Swedish support to the HIV/AIDS programmes in South Africa 2004-2013
52. Evaluation of "Sustainable Livelihood Programme through Community Mobilization and Establishing Knowledge Resource Centre in Mazar-e-Sharif"
53. Review of the Results of Sweden's Development Cooperation Strategy in Georgia
54. Summative Evaluation: Analysis of the results and experiences from Sweden's development co-operation with Timor-Leste
55. Outcome Assessment of Swedish Bilateral Cooperation in Bolivia 2009-2012
56. Evaluation of the Swedish Support to the Tax Administration in Albania, Phase 2, 2008-2012
57. Review of Swedish Support to the World Customs Organization (WCO) Capacity Building, 2008-2012
58. Implementation Evaluation of the Cooperation Strategy with Kenya 2009-2013
59. Review of the Core Support for The Eurasia Partnership Foundation (EPF), 2008-2013
60. Mid Term Review of the Malonda Program July 2010-June 2013
61. Study On Results Of Cooperation Under The Swedish Strategy For Development Cooperation With Kosovo, January 2009-December 2012

62. Mid-Term Review of the Trade Policy Training Centre in Africa, trapca

2014 - 52 utvärderingar (fördjupningsstudie)

63. Transboundary Integrated Water Resources Management and Development Projects in The Mara (Kenya/Tanzania); Sio-Malaba- Malakisi (Kenya/Uganda) and Kagera (Uganda, Rwanda, Burundi, Tanzania
64. An Evaluation of Sida-Funded Project on Regional Cooperation for Organic Standards and Certification Capacity in East Africa – “OSEA phase II” (2010-2013)
65. MidTerm Review of The LVEMP II Civil Society Watch project of the East African Sustainability Watch Network
66. Sexual Reproductive Rights for Youth in India - A Journey in Progress
67. Evaluation of Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU)
68. Evaluation of “Leaders Engaged in New Democracies Network (LEND)”
69. Evaluation of the Swedish Research Cooperation with Tanzania 2009-2013
70. Evaluation of the Afghanistan Sub-National Governance Programme (ASGP) phase II
71. The Cambodia Climate Change Alliance (CCCCA)
72. Review of IFC ‘Investment Climate Regulatory Advisory Project’ (ISCRA) in Bosnia and Herzegovina, 2011-2014
73. Evaluation of Afghanistan Analysts Network(AAN)

74. Enterprise Development for Rural Families Programme in Kenya
75. In depth review of support to Local Governments in Serbia in the EU integration process
76. Evaluation of the Project “Defending Defenders in Crisis”
77. Evaluation of the “Capacity Development of Municipal Associations” Programme in Bosnia and Herzegovina (CDMA)
78. Review of the Strategy for Swedish Aid Initiatives in Zimbabwe: January 2011 – December 2014
79. Review of Swedish Support to the Centre for Science and Environment and Toxics Link
80. Evaluation of the Market Transformation Initiative (MTI)
81. Evaluation of Save the Children’s Child Rights Governance and Protection Projects in Tanzania – Zanzibar project
82. Evaluation of the Embassy of Sweden (Sida)/Gender Links’ Gender Justice and Local Government Programme in Zimbabwe
83. Evaluation of HERproject
84. Evaluation of Save the Children’s Child Rights Governance and Protection Projects in Tanzania – Mainland project
85. Review of Gender Equality Support in Eastern Europe and the Western Balkans 2001 – 2012
86. Evaluation of Implementation of ICT in Teachers’ Colleges Project in Tanzania
87. Final Evaluation of the National Integrated Monitoring and Evaluation System (NIMES) Capacity Development Project (CDP)

88. Organisational Evaluation of the Swedish Committee for Afghanistan
89. Assessment of possibilities of Swedish support to promote accountability, transparency and civil society capacity in Tanzania
90. Evaluation of the Swedish government funded research cooperation support to Uganda
91. The Research Cooperation for Sustainable Farming Systems in the Lower Mekong Basin (2008-2012)
92. Mid-Term Review of Sweden's Support to Transparency International Cambodia
93. Mid-Term Review of Sweden's Support to the Cambodia Development Resource Institute
94. Evaluation of National Democratic Institute's (NDI) programme 2009-2014 in Burkina Faso: "Enhancing the ability of women leaders to engage effectively in pro-poor democratic governance"
95. Evaluation of the project to encourage the uptake and use by developing countries of the international standard (ISO 26000) on Social Responsibility in the MENA region (2010-2014)
96. Evaluation of the Sida Supported Programme of the International Association of Universities
97. Evaluation of the Project 'Phase Two of a Grassroots based Project of the Human Rights Development Initiative on Regional Human Rights Law Clinics'
98. The Non-State Actors Facility - Pact - Kenya (ACT!) Mid-Term Evaluation Report
99. Evaluation of the Open Fun Football Schools project in Iraq, implemented by Cross Cultures Project Association

100. Evaluation of Women for Afghan Women- Family Guidance Center and Shelter in Mazar-e-Sharif
101. Review of the Partnership Cooperation between the Swedish Board of Agriculture and the Georgian National Food Agency 2011-2014
102. Evaluation of Support to the Implementation of Priority Activities in the National Action Plan for Gender Equality, Republic of Serbia
103. Review of modalities for supporting the Georgian state authorities
104. Evaluation of the Tanzania Gender Networking Programme Strategic Plan
105. Mid-term Review of Support to Partnership in Statistics in BiH Phase 3
106. Evaluation of the Project “Support to Further Development and Implementation of an IT Employment Service System (ESS) at the Albanian National Employment Service (NES), 2011-2013”
107. Review of the Sida-funded Institutional Cooperation in the Field of Environment in Ukraine
108. Evaluation of Sweden funded Culture Fund of Zimbabwe Trust Project: Changing the Cultural Landscape in Zimbabwe Society
109. Evaluation of International School of Economics (ISET) in Georgia
110. Supporting Human Rights Defenders: Analyzing Short Term Results
111. The Mid-Term Review of The West Africa Network for Peacebuilding (WANEP)

112. Evaluation of Results of Support to Land Administration Systems in Belarus and Georgia, from 1998 to 2014
113. Review of Swedish support to the Serbian administration to prepare a national project pipeline for environmental investments, “Environmental Infrastructure Support Project”
114. Evaluation of the Kvinna till Kvinna Program ‘Building Women’s Movements

Bilaga 4 - Analys av biståndspolicy samt rapportering

Tabell A4: Hållbarhet i styrdokument, policy och årsredovisningar

<i>Tas bärkraft/hållbarhet upp på ett tydligt sätt i dokumentet?³⁸</i>		
<i>Policy och styrande dokument</i>	<i>Beskrivning</i>	<i>Slutsats</i>
<i>Regeringens proposition 2002/03:122. Gemensamt ansvar Sveriges politik för global utveckling. (propositionens kapitel som berör utvecklingssamarbete kap 6)</i>	Begreppet hållbarhet, "hållbar fattigdomsminskning" samt behovet av långsiktighet i olika avseenden nämns ett flertal gånger i texten. Man anger också vid flera tillfällen att utvecklingssamarbetet bör "komplettera utvecklingsländernas egna ansträngningar". "Beroende av stöd utifrån" diskuteras delvis, liksom behovet av ägarskap, deltagande och eget ansvar. Man tar upp att det "finns länder där förutsättningar saknas för ett långsiktigt och brett utvecklingssamarbete" och man menar att "Planeringsinstrumenten bör omfatta frågor om utfasning och åtgärder för övergångar från utvecklingssamarbete till andra kontakter". <i>Slutsatsen är att frågan nämns och antyds snarare än tas upp tydligt.</i>	<i>Nej</i>
<i>Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet.</i>	Ordet hållbar förekommer 175 gånger i dokumentet men trots detta nämns frågan som ligger i fokus för denna rapport nästan inte alls. Ett stort antal olika former av hållbarhet anges vara viktiga, men man nämner i princip inte alls de biståndsfinansierade verksamheternas eller resultatens hållbarhet ur perspektivet vad som händer när givare drar sig ur. Ordet långsiktigt och långsiktighet förekommer ett stort antal gånger. Ordet utfasning förekommer inte alls i texten. I ett enskilt sammanhang nämner man att ett brett lokalt ägarskap är avgörande för hållbara resultat. Man skriver även att "För att bistå krisdrabbade människor på ett hållbart vis ska Sverige bidra till att humanitära aktörer och utvecklingsinriktade aktörer i högre utsträckning arbetar parallellt, snarare än i sekvens, i länder drabbade avkomplexa, utdragna och återkommande kriser". På ett ställe nämner man att effektivt utvecklingsarbete kräver "kunskap om vad som bidrar till verksamhetsresultat och hållbara förändringar för människor som lever i fattigdom". Man nämner även att "stärkt kapacitet förbättrar möjligheterna att arbeta genom ländernas egna system och lägger grunden för	<i>Nej</i>

³⁸ Och på det sätt som hållbarhetsfrågan diskuteras i denna rapport. Se definition i kapitel 1. Genomgången har baserats på en kombination av sökningar med sökord (som hållbar/hållbarhet/sustainability/sustainable/långsiktig/varaktig/finansiering/framtid/bortom/ efter etc.).

	varaktiga resultat som går bortom biståndet” samt att ”lokala aktörer i samarbetsländer har en avgörande roll för att säkerställa ett långsiktigt lokalt ägarskap och en kontinuitet bortom biståndet”. Även kontakter mellan institutioner i Sverige och partnerländer sägs ha denna effekt. <i>Slutsatsen är att frågan nämns och antyds snarare än tas upp tydligt.</i>	
<i>Instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida, utfärdad av regeringen 2010-02-22 samt ändrad 2015-07-06).</i>	Regeringen menar bland annat att Sida i sin verksamhet ska komplettera och underlätta för andra finansiella resurser som bidrar till en ”långsiktig utveckling som är socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar”. Man nämner på ett ställe ”vikten av offentliga institutioner som bygger på demokratiska principer för långsiktigt hållbara resultat” och att Sida bör skapa ”utrymme för innovation kring bistånds- och samarbetsformer som bidrar till global hållbarhet”. Begreppet hållbarhet förekommer sedan ytterligare en gång men inte i den mening som ligger i fokus för denna rapport. <i>Slutsatsen är att frågan nämns och antyds kort snarare än tas upp tydligt.</i>	<i>Nej</i>
<i>Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.</i>	Begreppet hållbar förekommer flera gånger men inte i den mening vi använder begreppet. Sida ges bland annat i uppdrag att redogöra och beskriva myndighetens arbete för/ med ”miljömässiga, sociala och ekonomiska hållbarhetskriterier” i biståndsfinansierad upphandling. Ett par strategier förlängs. Regeringen nämner i några fall att Sida ska ”undvika att teckna större och/eller längre avtal mot slutet av en strategiperiod”. Ordet resiliens förekommer en gång. <i>Slutsatsen är att frågan nämns och antyds snarare än tas upp tydligt.</i>	<i>Nej</i>
<i>Biståndspolitisk plattform. Regeringens skrivelse 2013/14:131.</i>	Regeringen skriver att ”målsättningen med biståndet är att minska länders och samhällens biståndsberoende”... (...)... (detta bl.a.) ”genom att hela tiden ta sikte på långsiktigt hållbara resultat och ett perspektiv bortom biståndet”. Dokumentet tar ett flertal gånger upp att biståndet ska präglas av ”ett perspektiv bortom biståndet”, så även på rubriknivå. Man skriver att ”biståndet behöver hitta nya ”finansieringsmodeller som kan stimulera andra finansieringskällor för utveckling”. Ordet biståndsberoende förekommer ett par gånger. Ordet hållbar förekommer ett mycket stort antal gånger (dock nästan alltid med andra betydelser). <i>Slutsatsen är att frågan tas upp.</i>	<i>Ja</i>
<i>Exempelstrategi, Afghanistan (2014-2019)</i>	Det nämns på ett ställe att verksamheten ska bidra till ”varaktiga resultat”. Stöd ska vara ”långsiktigt”. Begreppen hållbar samt långsiktigt/lång sikt förekommer flera gånger men inte i den mening kartläggningen använder dessa begrepp här. Ägarskapet nämns två gånger och man lyfter vikten av att stödja landets egen förmåga. <i>Frågan nämns och antyds snarare än tas upp tydligt i strategin för Afghanistan.</i>	<i>Nej</i>
<i>Exempelstrategi, Tanzania (2013 –</i>	Begreppet hållbar förekommer 6 gånger i texten men inte i den mening vi använder begreppet i denna rapport.	<i>Nej</i>

2019)	Strategin nämner också att Sveriges biståndsverksamhet i Tanzania ska bidra till att successivt minska Tanzanias beroende av bistånd och att ett perspektiv bortom biståndet ska anläggas. Begrepp som långsiktig förändring, långsiktighet och varaktighet förekommer några gånger i texten. <i>Frågan nämns och antyds men tas inte upp på ett tydligt sätt i strategin för Tanzania.</i>	
<i>Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället (2016- 2022).</i>	Strategin nämner ett "livskraftigt" civilsamhälle och behovet av att "stärka kapaciteten" för att bidra till "hållbara förändringar" samt "hållbar och fredlig demokratisk utveckling". Kapacitetsfrågan ligger i fokus i strategin. Man tar på ett ställe upp att civilsamhället i utvecklingsländer inte sällan har svag finansiell och organisatorisk kapacitet och att kapaciteten därför bör stärkas. Sida bör "uppmuntra aktörerna" att "diversifiera sin finansiering". Regler för medfinansiering beskrivs. Ågarskapet nämns en gång. Under rubriken uppföljning menar regeringen att man "bör eftersträvas en balans mellan kortsiktiga och långsiktiga resultat". Begreppet hållbar förekommer flera gånger men inte i den mening kartläggningen använder begreppet. <i>Frågan nämns och antyds snarare än tas upp tydligt i strategitexten.</i>	<i>Nej</i>
Rapportering		
<i>Sidas årsredovisning (2014)</i>	Inom strategin Särskilda insatser för mänskliga rättigheter och demokratisering tar man upp att man efter en utvärdering av stöden dragit slutsatsen att finansierade aktörer "ofta varit små och organisatoriskt svaga, samt många gånger verksamma i repressiva miljöer i länder där Sida inte är representerad. Sammantaget har detta både inneburit en osäkerhet om hållbarheten i stödet och en resurskrävande handläggning med svårigheter att följa upp finansieringen". Begreppet hållbar förekommer 78 gånger i texten i olika former. Under posten Forsknings-samarbete nämner man att "Regionalt och globalt är stöden i huvudsak kärnstöd eller programstöd till organisationer för långsiktig uppbyggnad av en hållbar verksamhet". Den miljömässiga eller ekologiska hållbarheten nämns i relativt hög grad. <i>Slutsatsen är att Sida tas upp frågan vid rapportering av ett enskilt område.</i>	<i>Ja</i>
<i>Sidas årsredovisning (2015)</i>	Ordet hållbar förekommer 82 gånger, ordet långsiktighet ett tjugotal gånger och kombinationen "långsiktigt hållbara resultat" förekommer totalt 4 gånger i texten. Under rubriken Biståndseffektivitet skriver myndigheten att "Biståndseffektivitet handlar i grunden om hur utvecklingssamarbetet ska genomföras för att bidra till långsiktigt hållbara resultat." På ett enskilt område som rapporteras menar Sida att "För att program ska bli långsiktigt hållbara behövs ofta stöd och förankring hos politiker, tjänstemän och lokala aktörer. Detta kräver både tid och resurser hos de organisationer som är engagerade i arbetet." <i>Slutsatsen är att Sida tar upp frågan men inte på ett tydligt sätt.</i>	<i>Nej</i>

Tidigare EBA-rapporter

2017:11 *Sweden's Financing of UN Funds and Programmes: Analyzing the Past, Looking to the Future*, Stephen Browne, Nina Connelly, Thomas G. Weiss

2017:10 *Seven Steps to Evidence-Based Anticorruption: A Roadmap*, Alina Mungiu-Pippidi

2017:09 *Geospatial analysis of aid: A new approach to aid evaluation*, Ann-Sofie Isaksson

2017:08 *Research capacity in the new global development agenda*, Måns Fellelsson

2017:07 *Research Aid Revisited – a historically grounded analysis of future prospects and policy options*, David Nilsson, Sverker Sörlin

2017:06 *Confronting the Contradiction – An exploration into the dual purpose of accountability and learning in aid evaluation*, Hilde Reinertsen, Kristian Bjørkdahl, Desmond McNeill

2017:05 *Local peacebuilding – challenges and opportunities*, Joakim Öjendal, Hanna Leonardsson, Martin Lundqvist

2017:04 *Enprocentmålet – en kritisk essä*, Lars Anell

2017:03 *Animal health in development – its role for poverty reduction and human welfare*, Jonathan Rushton, Arvid Uggla, Ulf Magnusson

2017:02 *Do Anti-Discrimination Measures Reduce Poverty Among Marginalised Social Groups?* Rachel Marcus, Anna Mdee, Ella Page

2017:01 *Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on Official Development Assistance spending and practices in Europe*, Anna Knoll, Andrew Sherriff

2016:11 *Revitalising the policy for global development*, Per Molander

2016:10 *Swedish Development Cooperation with Tanzania – Has It Helped the Poor?*, Mark McGillivray, David Carpenter, Oliver Morrissey, Julie Thaarup

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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