



LUND
UNIVERSITY

Resultatet av resultaten

– konsekvenserna av krav på kvantifierbara resultat inom
arbete för mänskliga rättigheter

Marie Felix

Mänskliga rättighetsstudier
Vårterminen 2012

Handledare: Professor Lena Halldenius

Abstract

This essay seeks to investigate the role of demands for quantifiable and measurable results in Human Rights capacity building projects in development countries. The nature of the work is slow processes, yet the financiers need to see results for their investments, to make sure that it goes through the right channels. The Swedish minister of Aid has made statements that show a wish to focus Sweden's contribution to aid towards a strict and narrow definition of the term result and this may change the conditions for the development cooperation. To show how a strictly tangible understanding of the concept of results will be likely to affect progress towards the long-term goals, project managers of various development cooperation organizations, who are responsible for evaluations and planning of development programs have been interviewed about how they are affected by Sweden's aid policy. The research shows that it is necessary that knowledge of what is necessary for cooperation to be efficient need to be considered. There must be room for building lasting structures and relations. Finally, the term efficiency of aid must be balanced to both be seen from the right bearer's perspective and not only the financier's perspective.

Nyckelord: Mänskliga rättigheter, utvecklingsarbete, biståndseffektivitet, resultat, Sida, Gunilla Carlsson, komplexitetsteori, relationist och substantialist, biståndsteori

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	4
1.1	Redovisning av utvecklingsarbete.....	4
1.2	Syfte och frågeställningar.....	5
1.3	Metod och material.....	5
2	Teoretiska och analytiska utgångspunkter.....	8
3	Undersökning.....	14
3.1	Relationer till finansiärer.....	14
3.2	Reaktioner på Sveriges biståndspolitik.....	16
3.3	Långsiktiga visioner, kortsiktiga mål och kortsiktiga krav på resultat.....	17
3.4	Mäta framgång i utveckling.....	18
3.5	Reaktioner på förändringen.....	20
3.6	Risker med resultatfokus.....	21
4	Diskussion.....	24
	Referenser.....	28
	Litteratur.....	28
	Övrigt referensmaterial.....	29
	Bilaga 1.....	30

Förkortningar

CSO	Civil Society Organization
DAC	Development Assistance Committee
EU	Europeiska Unionen
LFA	Logical Framework Approach
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	The Organization for Economic Co-operation and Development
OCD	World Bank Operations Evaluation Department
UNDP	United Nations Development Project
SIDA	Swedish International Development Agency
RBM	Results Based Management
USAID	United States Assistance International Development
UNDP	United Nations Development Program

1 Inledning

Sverige arbetar med att öka implementeringen av mänskliga rättigheter och stärka demokrati i flera av världens fattiga länder. Det är ett arbete där målen är mycket långsiktiga eftersom det gäller att förändra de samhällsstrukturer som krävs för att människors rättigheter skall kunna tillgodoses på ett tillförlitligt sätt. Samtidigt finns ett behov av att kunna uppvisa tydliga resultat på att de pengar som spenderas på bistånd ska ha gett valuta för pengarna, och regeringen vill att resultaten ska kunna uppvisas på kort sikt. Önskan att producera resultat har ökat efter OECD-ländernas Pariskonvention som ägde rum 2005 och följande möten i Accra och Busan. I Sverige pågår ett förändringsarbete för att skärpa redovisningskraven och öka trycket på producerade resultat. Detta påverkar arbetet för de organisationer som finansieras helt eller delvis av bidrag från den svenska biståndsbudgeten.

1.1 Redovisning av utvecklingsarbete

Arbete för att stödja mänskliga rättigheter i utvecklingsländer görs ofta i projektform av biståndsorganisationer. Dessa organisationer kan bekosta sitt arbete på olika sätt. Enskilda filantroper kan donera pengar som bekostar hela projekt, andra projekt drivs av medel från insamlingar och medlemsavgifter. De organisationer som ingår i denna studie får en del av sitt kapital från Sveriges regering genom SIDA, som är det organ som verkställer direktiven från regeringens biståndspolitik. En förutsättning för att organisationernas arbete ska kunna fortgå är självfallet att leva upp till de krav som finansörerna ställer. Förändrat fokus hos givarna innebär förändrat fokus för organisationerna. Regeringens syn på vad som räknas som framgång och resultat och hur detta visas blir därför ett verktyg för att styra arbetet i en viss riktning. Denna riktning håller på att förändras. Biståndsminister Gunilla Carlsson har i en serie intervjuer uttalat sig om att Sveriges bistånd tidigare har varit en ”pratbluff” där pengarna försvinner på konferenser, resor och annat. Pengarna som lagts inte har uppnått tillräcklig förändring.¹ För att avhjälpa detta förespråkar ministern ökad resultatstyrning för att få värde för de pengar som spenderas på utvecklingsarbete. Hon skriver följande om sin agenda.

If we cannot transparently and systematically report on how our aid budget is spent, and what is achieved in the form of results, the credibility of development cooperation itself will be undermined”[...]” we constantly need to follow up on what we are doing and to work actively with defining risk and making risk analysis. This is my agenda and I will continue to pursue it vigorously²

Detta är en tanke som hon inte är ensam om. Debatten om huruvida biståndet har varit verksamt har varit hård. Växande finansiella begränsningar har skapat externt tryck på givarländer att uppvisa resultat, både för deras egna skattebetalare och för befolkningarna i de länder där de är verksamma. Tanken att utvecklingsarbetet ska samordnas och vara inriktat på att uppnå resultat, är allmänt accepterad. OECD:s samarbetsländer antog Parisdeklarationen 2005 på ett

¹ Ekots lördagsintervju 11/2-2012

² Carlsson, Gunilla, 2011

möte på ministernivå. Deklarationen innehåller åtaganden som ska genomföras av både givare och samarbetsländer. Syftet är att stärka samarbetsländernas ägarskap och ansvar för biståndet anpassa biståndet till samarbetsländernas prioriteringar och administrativa system, samordna och förenkla givarprocedurer bättre redovisa resultaten av fattigdomsminskningen och ömsesidigt ansvara för återrapportering och uppföljning. Resultatagendan utgör ett svar på en av dessa fem ändamål, men påverkar alla punkterna på olika sätt.

Den förekomna anledningen är att de resurser som har lagts på bistånd inte alltid har hamnat på rätt ställe. Det har ibland lett till felaktiga investeringar och på vissa håll skapat och underbyggt korruption. För att kunna följa upp och mäta de framsteg som görs tog de fram mål för 12 indikatorer. Bland dem finner man att *10. givarna ska samordna sig med varandra och förenkla sina procedurer för att ge bistånd, 11. Gemensamma ramverk och sätt för givarna att redovisa resultaten av biståndet [...] 12. Gemensamt ansvar för återrapportering och uppföljning av både givare och samarbetsländer.*³

1.2 Syfte och frågeställningar

Genom denna studie kommer jag att försöka kartlägga hur förändringen mot ett mer resultatnriktat bistånd upplevs av de personer som arbetar med projekt, strategier, planering och utvärderingar på de organisationer som ska utföra det arbete kring mänskliga rättigheter som regeringen stöder via sitt stöd till Sida. Inom denna grupp finns attityder som är intressanta för att veta vilket genomslag policyändringar kan ha för implementering i verkligheten av den svenska biståndspolitik. Studien utgör en kartläggning av deras erfarenheter om hur pass väl det tidigare genomförda resultat arbetet fungerar och vilka farhågor de har för hur kraven på tydliga resultat kan komma att påverka deras arbete i framtiden. Därigenom kan vi få en indikation på om den ökade medvetna styrningen av utvecklingssamarbete kommer att påverka genomslaget av de långsiktiga och övergripande mål som Sverige arbetar mot.

För att kunna utreda dessa relationer utgår studien från fyra huvudsakliga frågeställningar:

- Finns det en motsättning mellan kortsiktiga resultatkrav och de långsiktiga målen om demokrati, fattigdomsbekämpning och ökad respekt för mänskliga rättigheter?
- Hur kan man som organisation skapa mätbarhet i fråga om dessa värden för att kunna visa vilken förändring arbetet medför?
- Vilka risker innebär prioritering av projekt med tydliga och mätbara resultat som mål?
- Vad innebär prioriteringen av finansierarnas behov att uppvisa resultat för rättighetsbärarnas ägandeskap av sina egna utvecklingsfrågor?

1.3 Metod och material

Den studiedesign som valdes är en explorativ studie med kvalitativ ansats då det som studien ämnar undersöka är de professionella tankar och funderingar angående resultatstyrning som ett urval av personer har. Kvalitativ studie användes för att få en uppfattning om mänskliga fenomen som upplevelser, tankar, uppfattningar, förväntningar, erfarenheter, motiv samt attityder⁴.

³ Utrikesdepartementet, 2011

⁴ Paulsson, 2008, s 75

Studien bygger delvis på ett eget primärmaterial i form av semistrukturerade intervjuer och dialog med sex personer som arbetar med samordning av kapacitetshöjande projekt inriktade mot mänskliga rättigheter och demokrati.

Personerna som valts ut för intervjuerna är utvalda på grund av deras yrkesroller. De är intressanta dels på grund av vilka organisationer de arbetar för och den position de har inom organisationen. De arbetar på separata organisationer som har gemensamt att de är stödda (delvis) av svenska regeringen genom Sida, Swedish International Development Agency. Sida är den statliga myndighet som administrerar ungefär hälften av Sveriges budget för utvecklingsarbete. De kommer från olika organisationer som har en särskild ställning i relationen med Sida genom att de har långtgående ramavtal för att garantera långsiktighet i utvecklingsarbetet. Valet av dessa organisationer grundar sig på att dessa projekt påverkas av attitydutvecklingen hos regeringen och OECD/DACs. Deras förmåga att uppnå finansiering påverkas av deras anpassning till de villkor som sätts upp av de som ger pengar till biståndet. De olika organisationerna har olika ideologisk, politisk och till viss del teologisk synsätt. Detta är till fördel för intervjumaterialets bredd, då deras olika perspektiv på den politiska utvecklingen gör att de ser utvecklingen från något olika vinklar. För att personernas identitet inte skall kunna utläsas har jag dolt kommentarer som gör det uppenbart möjligt att lista ut vem det är som har gjort uttalandena. Detta har gjorts genom att svaren syntetiseras för att ge en bild av de svar som gruppen gemensamt uttrycker.

I sin yrkesroll har personerna gemensamt att de på olika sätt är ansvariga för genomförandet av projekt och arbetar med strategier och utvärderingar. De blir därmed konkret berörda av policyändringar och det påverkar deras arbetssituation, både i arbetsuppgifter och i förutsättningar för vad de kan uppnå genom sin insats. Valet att använda samtalsintervjuer är relevant och användbart för syftet eftersom jag letar efter specifika erfarenheter och attityder som finns hos några få personer som har sett projekten från en särskild sida, inifrån och uppifrån. Från deras position har de en överblick och ett djup som är intressant för att vi ska kunna få en indikation om vad policyändringarna konkret kan innebära för insatser för mänskliga rättigheter.

Intervjuerna genomfördes via videokonferens genom Skype och via telefon. Före intervjuerna hade personerna blivit informerade om syftet med intervjun och vad den skulle användas till. Några av dem bad om att få frågor tillsända för att kunna strukturera sina tankar, och fick då en sammanfattad beskrivning om vilken typ av frågor som skulle ställas. Intervjuerna är semi- strukturerade vilket innebär att samma frågor har ställts till samtliga informanter men att utrymme har getts i dialogen för att göra förtydliganden och ställa följdfrågor.

Frågorna är öppna och har medvetet valts ut för att kunna ge en nyanserad bild av personernas åsikter. De är tänkta att fungera som en utgångspunkt för resonemang. För att inte leda informanterna till ett visst resonemang är frågorna inriktade på ett samtal om målsättningar och olika aspekter av resultat och hur personerna upplever olika aspekter på resultatstyrning i sitt arbete.

De intervjuade personerna har en synvinkel som kan fungera som komplement till teoretiska vinklar på problematiken som jag har använt som sekundärmaterial. För de teoretiska vinklarna har jag utgått från styrdokument angående policys om evalueringar och resultat, publicerade av OECD och SIDA. Efter att ha gjort ett urval av aspekter därifrån har jag fördjupat mig i artiklar och forskning. För att få en bild av diskursen har jag lyssnat på radiointervjuer med

biståndsminister Gunilla Carlsson, läst debattartiklar och blogginlägg skrivna av henne. Den intervju som Sveriges radio gjorde med henne i lördagsintervjun lördagen den 11 februari 2012 har varit särskilt framträdande. Därefter har jag studerat de reaktioner på hennes uttalanden som gjorts av representanter för biståndsorganisationer och politiska kommentatorer. De fenomen och ämnen som tagits upp i debatterna har jag sedan grävt djupare i vetenskapliga artiklar och i den internationella biståndsdebatten på bloggar och i debattartiklar som handlar om biståndseffektivitet i allmänhet, inte specifikt Sveriges bistånd. Sammantaget utgör detta en bakgrundsförståelse om omfattning, bakomliggande logik och reaktioner på förändringar inom det utvecklingsarbete som Sverige stöder.

2 Teoretiska och analytiska utgångspunkter

Målet för det svenska biståndet är att

skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor [...]Tre områden har särskilt prioriterats för en rättvis och hållbar utveckling: demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen samt klimat och miljö⁵

Begreppet mänskliga rättigheter kan förstås på lite olika sätt. Av den svenska regeringen tolkas det såhär: De mänskliga rättigheterna är universella och gäller för alla och envar. De slår fast att alla människor, oavsett land, kultur och sammanhang, är födda fria och lika i värde och rättigheter. De mänskliga rättigheterna reglerar förhållandet mellan staten och enskilda människor. De utgör en begränsning av statens makt över individen och slår samtidigt fast vissa skyldigheter för staten gentemot individen.⁶ Genom traktat och konventioner har Sverige och andra stater kommit överens om vilka dessa rättigheter ska vara, och många har även förbundit sig att hjälpa andra stater att tillförsäkra deras medborgare sina rättigheter när de inte har tillräckligt med resurser och kapacitet för att klara det på egen hand. Därför är mänskliga rättigheter djupt sammanlänkade med biståndsarbete och insatser för utveckling. För Sveriges del läggs 28 % av biståndsbudgeten på insatser som har som övergripande mål att stödja ”demokratisk utveckling och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna i utvecklingsländer.”⁷

I Sidas policydokument ”Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter” slås fast att utveckling ska präglas av ett rättighetsbaserat arbetssätt. Detta ska uppnås dels genom att enskilda individers rättigheter tillgodoses och dels genom en fattigdomsminskning där fattiga människors behov, situation, förutsättningar och prioriteringar är utgångspunkt.

Ordet utveckling har olika betydelser i olika sammanhang, beroende på vilka värden som ses som de mål man arbetar för att uppnå. För några kan det betyda materiellt välstånd, för andra kan det handla om frihet från förtryck eller en process mot socialt och andligt välbefinnande. Länder som försöker förbättra sina medborgares livssituationer gör detta med hjälp av social politik som försöker skapa och bevara förbättringar. Skiftande idéer om vad som ska förbättras leder till olika policys.⁸ Det spelar t.ex. roll för strategier om fattighetsminskning om hur fattigdom definieras för att beslut ska kunna tas angående vilka åtgärder som ska göras. I internationellt samarbete för utveckling finns det ett stort antal avväganden som måste göras för att veta vilka processer för förbättring som ska stödjas, och hur detta ska göras.

De olika givarländerna samordnar sitt bistånd på olika sätt, bland annat genom FN:s olika organ. Sveriges biståndspolitik sker i samarbete med medlemsländer i OECD, The Organisation for Economic Co-operation and Development, genom dess Development Assistance Committee. De förväntas rapportera resultaten av det egna biståndet till kommittén. OECD/DAC

⁵ Utrikesdepartementet, 2012

⁶ Regeringskansliet, 2012

⁷ Sida, 2010

⁸ Deneulin, 2009

bestämmer inte hur biståndspolicyn ska se ut men utvärderar och rekommenderar vilken typ av bistånd som har störst betydelse för att minska fattigdom och skapa en utvecklande miljö.⁹

Min syn på utvecklingsarbete för mänskliga rättigheter delar jag med flera av de organisationer som undersöks i studien och den är att det handlar om att skapa förändring för att se till att alla människor ska ses och se sig själva som rättighetsbärare av de så kallade mänskliga rättigheterna. Tanken är att alla människor, i hela världen ska kunna kräva att de i relationen till en stat och ett samhälle ska bli lika behandlade och få tillgång till de rättighetsobjekt som staterna har förbundit sig att ge dem. Möjligheten för en rättighetsbärare att få tillgång till det rättighetsobjekt som hen har rätt till är beroende av om det finns verkliga möjligheter för henom att kräva den. Därför handlar inte samarbete för mänskliga rättigheter om att leverera tjänster och varor, utan om att motverka de strukturer som skapar fattigdom eller förtryck, och för att bygga upp andra struktursystem så att varje individ ska kunna ha möjlighet att kräva sin rätt till sina friheter och möjligheter. De förändringar som utvecklingsarbetet vill åstadkomma handlar om att skapa processer där individen ser sig som en del av ett sammanhang och kan organisera sig för att kunna kräva sina rättigheter.

Det finns en skillnad mellan en vara och ett värde som en människa kan ha nytta av och den beror mycket på vilka strukturer som påverkar möjligheterna att använda och tillgången till den aktuella saken. Ett exempel på detta är att pengar inte fungerar som kapital i många utvecklingsländer. Genom brister i institutioner och administration kan inte kontanterna alltid omvandlas till något som verkligen kan fungera som ett kapital med värde för dess ägare att bygga upp något med dem och åstadkomma en förändring. Ett exempel på detta är Ashraf Ghanis beskrivning av att kunskap om matematiska ekonomiska modeller inte fungerar i kontexten av hans hemland Afghanistan, eftersom maffia och förtjänster från droghandel hindrar att teorier som används i fungerade samhällen kan användas även i deras söndertrasade system. För att ekonomin ska fungera krävs kapital i form av kunskap, säkerhet och fungerande system. Utan dessa kan inte förändring och utveckling ske för att landet ska kunna återbyggas.¹⁰

På ett liknande sätt kan det förkomma svält i ett land samtidigt som det kan finnas överflöd på mat, om inte det finns tillräckliga kanaler vilja och förmåga till fördelning av maten eller fördelning av de resurser som krävs för att varje person ska kunna skaffa maten. I rikare länder skyddas invånarna från svält av bland annat trygghetssystem som t.ex. arbetslöshetsersättning eller sociala bidrag, men dessa saknas i fattigare länder. Amartya Sen hävdar i *Development as Freedom* att svält är starkt kopplat till demokrati och jämlikhet. Han skriver att bristen på demokrati är i sig själv en ojämlikhet när det gäller politiska rättigheter, men att svält och andra kriser följer när ojämlikheten är stor eller när den kommer plötsligt t.ex. efter en massarbetslöshet. Om strukturer för demokrati och jämlikhet stärks innebär det att människornas tillgång till verkliga varor, mat och hälsa också stärks.¹¹ Ett bistånd som ger engångstillgång till t.ex. injektioner, skolor och spisar är inte tillräckligt. För att de mänskliga rättigheterna ska kunna tillgodoses kontinuerligt är strukturerna viktiga. De utgör ramverk och kanaler som är en förutsättning för hävdbarheten. Hävdbarheten är en väsentlig aspekt av rättighetsbegreppet. Om det inte finns en identifierbar institution som är skyldig att tillgodose rättighetsbäraren med

⁹ Hagberg 2008

¹⁰ Ashraf Ghani, 2005

¹¹ AK Sen, 1999, s 204-218

rättigheten eller någonting hindrar personen från att kräva sin rätt, kan man inte säga att rättigheten egentligen kan användas som rättighet.¹²

Inom OECD:s arbete finns en underliggande tanke om att utvecklig är en process där vissa faktorer kan öka eller minska den sammanlagda utvecklingen för ett land. Att identifiera vilka faktorer som anses vara viktiga för utveckling är betydande för att framgångar eller motgångar i utvecklingsarbetet ska kunna mätas. Även detta är beroende av värderingar. De faktorer som räknas som viktiga för utvecklingen har förändrats över tid. Till en början låg fokus på tillväxt och länders sammanlagda ekonomiska framsteg som ett mått på att utvecklingen gick framåt eller bakåt, men idén om att huvudmålet med utveckling skulle vara människornas välbefinnande blev mer och mer accepterad.¹³ När fokus flyttades från landets materiella välstånd till en individnivå blev det tydligt att ekonomisk tillväxt inte kom de fattiga i befolkningarna till godo och att andra faktorer krävdes för att mäta utveckling.

Förenta Nationernas organ för Utveckling, UNDP, har sedan 1990 verkat för en version de kallar Human Development Approach, där relationen mellan ekonomisk tillväxt och befolkningarnas välbefinnande ses som avhängande av varandra på ett mycket komplext sätt. Den underliggande idén är att fokus ligger på att berika människornas liv istället för att berika ekonomin som människorna lever i, och som bara är en del av deras liv. Denna syn utgår från individernas faktiska kapabilitet och bygger på forskning av bland andra Amartya Sen och Martha Nussbaum.¹⁴ En av aspekterna i kapabilitetssynsättet är att de fattiga människorna inte längre ska ses som passiva mottagare av service och varor utan istället ska ses som aktörer som kan göra val och delta i sina länders utveckling.

Human Development Approach fokuserar på social och ekonomisk utveckling som ett resultat av utvecklingsarbete medan ett rättighetsbaserat förhållningssätt fokuserar mer på processen där resultaten uppnås. Processen är ett invecklat system av skyldigheter, förpliktelser och hävdbarhet. För en rättighetsbaserad approach krävs att utvecklingen sker i en etiskt acceptabel process. Nussbaum tolkar det så att den underliggande idén bakom Mänskliga rättigheter är att följande moraliska princip efterlevs: Människornas individuella kapaciteter får inte tillåtas falla under en viss tröskel, så länge stater och det internationella samfundet kan åstadkomma denna miniminivå för alla. De rättigheter som verkligen kan gälla som hävdningsbara är en fråga om vad personen verkligen kan och förmår att göra. Kunskap om kapabilitetsperspektivet kan tillföra flera dimensioner till rättighetsperspektivet och det arbete som görs genom Human Development och kan därför ses som en nödvändig förutsättning för arbetet med Mänskliga Rättigheter.

I samarbetet för utvecklingsarbete finns ett ökat krav på att kunna bevisa att arbetet ger resultat. För att kunna leva upp till dessa finns en idé om resultatorienterad administration, RBM som i princip går ut på att det krävs information om *prestation* för att förstå och anpassa utvecklingsarbetet. Utvärderingarna behövs även för att öka kunskapen om projekten, visa att redovisningsansvaret följs och som en hjälp vid beslutsfattande och för att kunna utforma strategier. Det huvudsakliga analytiska verktyget som används i utvärderingsrapporter och som kallas resultatkedjan. Denna kedja består av fem länkar; input (resurser som används), activity

¹² James, 2003

¹³ Deneulin, 2009, kap 2

¹⁴ Deneulin, 2009, s 43-59

(handlingar där resurserna omsätts till outputs), output (de egentliga produkterna eller tjänsterna), outcomes (de troliga kortsiktiga följderna) och impact (de troliga långsiktiga följderna). Kedjeillustrationen visar att dessa punkter finns i en ordningsföljd som både är tidsmässig och där punkterna följer av varandra kausalt. För att kunna komma fram till att en strategi har lett till vissa förändringar måste det alltså finnas en länk mellan en aktivitet och att det är rimligt att kunna förvänta sig att något kommer att hända.¹⁵

OECD/DAC definierar resultatorienterad administration, RBM, som "An administrative strategy focusing on performance and achievement of outputs, outcomes and impact."¹⁶ Detta har Sidas strategi för utvecklingssamarbete också tagit fasta på. Principen där är att "Sida should focus on development results (impact and outcomes) systematically and at all stages of the development process."¹⁷

För att illustrera vad detta innebär kan utvecklingsagendans fokus på resultat fungera som exempel. Genom att lägga resurser (input) på att införa (activity) en större resultatfokus i alla led (output) hoppas Sida att deras förmåga att använda resurser till att bygga konstruktiv dialog med sina partners och få bättre kvalitet på sina rapporter till sina huvudmän (outcomes). Därigenom kan kvalitén på Sveriges bidrag till fattigdomsminskning genom utvecklingssamarbete förbättras och bli mer relevant, mer effektivt och mer ändamålsenligt för de fattiga i partnerländerna (impact).¹⁸

Genom RBM- utvärderingar vill man kunna se hur hjälpinsatser och strategier verkligen påverkar utvecklingen och arbetet mot de övergripande målen. Sättet insatserna utvärderas har gått från att utvärderingarna skulle vara ett översiktligt underlag som skulle kunna framvisas om man blev ombedd, till att man går mer och mer mot ett utvärderingssystem där arbetet mäts efter utvalda indikatorer. I valet av indikatorer kan subjektiva och objektiva indikatorer mätas samt kvalitativa och kvantitativa. Vi går mot en utveckling där finansörerna av projekten förväntar sig tydligare resultat, vilket innebär ökat fokus på objektiva och kvantitativa indikatorer.¹⁹

Ett av problemen med att arbeta efter indikatorer är att de bara kan visa en liten del av verkligheten och de kan vara distraherande och missledande i förhållande till de övergripande målen som arbetet med mänskliga rättigheter vill uppnå. För de personer som i praktiken ska försöka omvandla visionerna om mänskliga rättigheter och demokrati till handfasta projekt innebär önskan om att ha mätbara resultat att prioriteringar måste göras om vilka åtgärder som ska väljas och som ska väljas bort. Det finns då en risk att delar av insatserna som är viktiga för att samarbetet ska fungera får stå tillbaka, och hjälpinsatsen gör mindre nytta än vad den hade kunnat.

En av de centrala dogmerna i utvecklingsteori sägs vara att de utvecklingsprogram som är mest precisa och lätta att mäta har mins förändringskraft och de som har mest förändringskraft är minst mätbara.²⁰ Jag håller inte med helt med om detta, eftersom mätbarhet och värde inte är motsatser. Däremot finns en poäng i att inte se mätbarhet som ett tecken på värde, vilket verkar vara en del av biståndsministerns resonemang. Frågan om något går att mäta på ett enkelt och

¹⁵ Vähämäki, 2011, s 6

¹⁶ Sida och OECD/DAC, 2007.

¹⁷ Sida, 2007 s 11.

¹⁸ Fritt baserat på Strengthening Sida Management for results

¹⁹ Forrs, 2002 s 23

²⁰ Natsios, 2010, s 3

tydligt sätt ska varken höja eller sänka dess värde. Det finns flera aspekter som hör ihop med motsatsförhållandet, och nedan följer korta beskrivningar av några av dem:

Kim Forrs skriver i sin Sida rapport *Finding out about results from projects and programmes concerning democratic governance and human rights* att indikatorerna alltid är nödvändiga när man ska utvärdera utvecklingsarbetet, men att de kvantitativa indikatorerna alltid behöver ställas mot en bakgrund av kvalitativ förståelse av kontexten. Han skriver att en förenklad och okvalificerad bedömning när man ska redovisa resultat kan leda till ett av två misstag: Det första är att eftersom det är uppenbart att siffrorna inte säger något om verklig utveckling, förbiser man resultatet, vilket innebär att de pengar som lagds på projektet anses vara bortslösade. Det andra är att inga bra beslut kan grundas på otillförlitlig information, vilket innebär att utvärderingssystemet inte bara är oanvändbart utan till och med skadligt.²¹

Forskaren Rosalind Eyben har ett kritiskt perspektiv mot resultatfokuseringen. Hon ser den resultatdrivna utvecklingen som uttryck för ett historiskt dominerande tänkesätt i internationellt bistånd, som hon kallar substantialism vilket ser världen i första hand i termer av enheter såsom fattigdom, grundläggande behov, rättigheter, kvinnor eller resultat. I hennes bok *Hiding Relations, the irony of Effective aid*, diskuterar Eyben att substantialism förmodligen fortsätter att överleva på grund av de upplevda krav som ska motivera varför stöd ges till problem som har identifierats som lösliga. Verkligheten är dock att social utveckling inte är något som går att kontrollera av politiker eller tjänstemän. Det går endast att arbeta i en riktning och få goda konsekvenser, men inte utöva kontroll över utvecklingen. Det som då krävs för att få ett fungerande bistånd är att lägga större värde i relationer och dialog, och ser till olika perspektiv, från alla håll i samarbetet. Genom detta perspektiv, som Eyben kallar relationistiskt hävdar hon att utövare av utvecklingssamarbete kan anta en bättre arbetsmetod. Nyckeln till detta är att förmågan att påverka vilka idéer som ska räknas som viktiga finns i relationerna. När biståndet består i en dialog mellan olika perspektiv och röster så kan det skapa förändring genom att stödja utvalda mottagande organisationer som väljs ut på grundval att de delar gemensamma värderingar och målsättningar. De mottagande organisationerna ses då inte som ett verktyg, istället är det just den organisationens egna ansträngningar som är viktiga.²²

Genom dialogen kan de också påverka vad som ska räknas som resultat, och vems resultat som ska räknas. Ska resultat redovisningen syfta till att visa de skattebetalarna i de givande länderna att deras pengar har använts utan fusk, eller ska resultaten vara i förhållande till hur mycket rättighetsbärarna har fått ut av samarbetet. Det kan tyckas självklart att detta bör balanseras så att båda parterns behov mötts, men enligt Eyben hamnar fokus allt som oftast på givarnas önskan att kunna redovisa hur de har spenderat pengarna.

En av de viktigaste komponenterna i relationer är förtroende. För att ett samarbete ska kunna fungera mellan de olika instanserna i utvecklingssamarbetet krävs att de olika aktörerna känner förtroende för varandra. Forskning bland annat av A. Diallo visar att etablera förtroende är en avgörande faktor med direkt kausalitet för huruvida ett utvecklingsprojekt kommer att lyckas. Det krävs ett förtroende bland medarbetarna i projektteamet, men också förtroende för att den uppgift de utför är nyttig och att de tror att den kommer ha goda konsekvenser.²³

²² Eyben, 2010

²³ Diallo, 2005

Givarna måste kunna lita på att de personer och organisationer som ska hantera biståndspengarna gör det utan korruption, genom de rätta kanalerna. Mottagarna måste kunna lita på att givarna inte har en dold agenda, att de har mottagarnas bästa i åtanke. De ökade redovisningskraven har till viss del i uppgift att skapa ett förtroende för mottagarna från givarnas sida genom ökad insyn. Eyben hävdar att misstron

eats like a cancer into aid agencies' capacity to make a difference [...] forcing grantees and development partners into straitjackets that constrain them from helping transform the lives of people in poverty. ²⁴

Istället för att skapa pålitlighet och tillit i utvecklingssamarbetet skapar resultatfokus misstänksamhet och problem med förtroende. I biståndsdebatten pratas det om accountability, vilket översätts som Ansvarsskyldighet eller Redovisningsskyldighet. Det är ett verktyg för att kunna hitta alla fall av korruption och andra oärliga sätt att hantera pengar. Problemet är bara att detta utgår från en misstro och att mottagarna är korrupta, vilket inte är särskilt bra för relationen. Misstro och misstänksamhet uppifrån i hierarkin gör att personerna som arbetar för mottagarorganisationerna ständigt behöver förhålla sig till resultatkrav som en del av misstro.

Forskarna Jones och Ramalingam talar om problemet med att i omsätta visioner om resultat inriktning i praktiken och kopplar det till en teori som de kallar komplexitetsteori. De menar att för personer som har ansvar för att spendera pengar, och som behöver kunna redovisa hur detta har gjorts, blir det naturligt att försöka förenkla verkligheten så mycket att de kan koncentrera sig på mätbara relationer mellan inputs och outcomes. De dras till tillvägagångssätt för utvärderingar som antingen kan framvisa resultat eller avslöjar vilka projekt som ska överges. Informationen från förenklade resultatkedjor blir då grunden för både pålitlighet inför finansierarna och grunden till lärdomar och kunskaper från erfarenheterna. Men förenklingen leder till en brist på verklighetsanknytning eftersom relationerna mellan inputs och outcomes i verkligheten är komplexa. Det är i princip omöjligt att säga exakt vilken konsekvens en intervention har haft. De sker inte i kliniska försöksmiljöer utan istället i mötet mellan intelligenta individuella människor och många aktörers försök att påverka deras liv och sociala strukturer.²⁵

När utvärderingarna begränsas till att visa tydliga resultat hindras kunskapsinhämtning som skulle kunna användas till att utveckla projektet. Men då resultatkraven är bestämda uppifrån en hierarkisk struktur på förhand måste personen kunna visa att hen har kunnat producera de resultat som avtalats och kan därför inte anpassa sina erfarenheter till den verkliga situationen hen har framför sig. Komplexitetsteorin förespråkar därför att arbete för social förändring hellre ska ske i självorganiserande nätverk. Det viktiga är då att de processer som orsakar förändring framhävs och belönas.²⁶

²⁴ Eyben, 2011

²⁵ Jones & Ramalingam, 2008

²⁶ Jones & Ramalingam, 2008

3 Undersökning

Efter genomförandet av de sex intervjuerna med personer från olika Sida- stödda organisationer följer här en sammanställning av återkommande teman.

3.1 Relationer till finansiärer

Gemensamt för organisationerna i denna studie är att de finansierar sin verksamhet till stor del med bidrag från Sida. Proportionen varierar mellan hur stor del av deras medel som kommer från Sida, andra finansiärer och pengar från organisationens egna insamlingar. Alla organisationerna uttrycker att de har goda relationer med Sida och beskriver sitt samarbete med myndigheten som bra och präglad av en dialog där det finns utrymme att förklara vad de menar i frågor som man är oense om. De ser sig själva som aktörer i egen rätt och har resurser i kompetens, kunskap och nätverk. En av de intervjuade personerna säger att det är viktigt att komma ihåg att relationen till Sida inte handlar om att organisationerna utför order eller uppdrag från dem.

”Det finns ledlinjer att gå efter men vi är varken en konsultfirma eller ett utförande organ. Det finns ju givetvis förutsättningar och krav för de medel som betalas ut, men tanken är att vi själva driver våra frågor och våra linjer och att detta stöds av de finansierande myndigheterna.”²⁷

De är dock beroende av att upprätthålla goda relationer med Sida för att få finansiering av projekten. De måste se till att deras arbete är i linje med det uppdrag som Sida har att utföra i linje med regeringens biståndspolitik och hur den sedan har tolkas av myndigheten och blivit till policys och riktlinjer som organisationerna måste följa. När Sida tar ställning till om de vill finansiera ett projekt följer de dessa riktlinjer. Eftersom relationen bygger på samarbete och dialog förklarar personerna att de kan följa gradvisa förändringar i Sidas arbetsätt och därför blir det inte så stor skillnad i de krav som ställs på dem för att få finansiering, och de får tid att anpassa sig. Dialogarbetssättet gör att det finns ett innehåll i dialogen som gör att de förstår hur Sida menar och vad de kan vänta sig om vad de kommer att göra. En av personerna beskriver att;

”Det går moden och trender inom biståndet, och att det ibland kan hända att man måste rikta om sitt arbete eller ändra vilka uttryck och koncept man beskriver sitt arbete med för att det ska passa in och helt enkelt bli lättare att uppnå finansiering. I det här fallet är det väldigt viktigt att veta vad man vill med sitt arbete och inte gå vilse i detta. Det går inte att ändra inriktning helt från en dag till en annan.”²⁸

En annan aspekt på finansiering som flera av personerna talar om är att det finns en subjektivitet i maktrelationen inom statliga myndigheter där det finns ett utrymme för personers värderingar att ha påverkan. Enskilda handledares värderingar och erfarenheter gör då att de förstår kontexten och behoven i olika länder på olika sätt och gör därmed inte samma bedömning av behov och utformning av insatser som ska föredras och finansieras. En av de intervjuade personerna säger:

²⁷ informant 6

²⁸ Informant 3

”Även om en Myndighetsorganisation har institutionella riktlinjer så händer det någonting när man byter personal försöka få kläm på vad det här är för person och vad driver den. [...] Överhuvudtaget om du ska försöka få pengar från någon instans gäller det att etablera en dialog med dem som fattar besluten om pengarna. Det behöver inte vara en cynisk aspekt utan också att vi vill bedriva påverkansarbete gentemot de här instanserna. Folk tycker mer eller mindre bra om olika ämnen, organisationer eller till och med länder”²⁹

Däremot kan arbetet påverkas om regeringen fattar särskilda beslut, som kan leda till ”chockbesked” när de skickar regeringsbrev till SIDA. Det har stort inflytande på organisationernas arbete och det är en aspekt som organisationerna menar att varken de eller Sida kan påverka. Därför följer de debatter och uttalanden som regeringen och biståndsministern gör. Den av de intervjuade organisationerna som har minst andel pengar från Sida är också den som är minst oroad över ändringar mot fokus på mätbara resultat, eftersom de kan balansera ut med finansiering från sin egen organisation till sådana projekt de inte är intresserade av från regeringens sida. De som är finansierade till störst del av Sida oroar sig för vad stora förändringar kan innebära och anger att;

”förändringarna inom biståndet de senaste åren gör att vi aktivt nu strävar mot att sänka vårt Sida beroende” [...] Det är aldrig positivt att vara så beroende av en givare. Vi har aldrig haft fria händer att göra precis vad vi vill, utan vi har alltid haft krav på oss att prestera resultat och uppställning av det vi gör, men nu så ser vi till att aktivt söka nya givare”³⁰

Flera av de intervjuade personerna anger att finansiering från andra håll innebär villkor och förutsättningar som de måste förhålla sig till. De måste även se kritiskt mot aktörens andra politik och bakomliggande incentiv till att de vill lägga sina pengar på projekten. Varje projekt har ett pris i fråga om bakomliggande vilja och krav på administration. Om de söker pengar från USAID, EU eller Världsbanken måste de först undersöka så att deras policy eller historia är förenlig med den egna organisationens värderingar och inte strider mot mänskliga rättigheter i något avseende. Det handlar också om hur mycket de vill lägga sig i och vilka krav de ställer på redovisning.

Bland de organisationer som har flera finansörer anger personerna att de stora finansörerna för bistånd har samma syn på vad som ska eftersträvas i utvecklingsarbetet och att det därför inte är intressekonflikter inom vad de vill uppnå med projekten. Det sker ett arbete för samordning av bistånd för att göra det mer effektivt. En del av detta arbete är att den övergripande idén om vad som är kvalitet, vad som är ett gott arbete, har blivit enhetlig efter Parisdeklarationen och de möten som följde på den. Det ska vara måldrivet och kostnadseffektivt. Men tolkningen av de generella överenskommelserna är olika på handläggningsnivå och skiljer sig både mellan givarorganisationerna och mellan olika delar av myndigheterna. Inom Sida finns exempelvis flera olika avdelningar med olika idéer och modeller för hur arbetet ska gå till, för när och hur rapportering ska ske, och hur samarbetet ska tolkas, så det är ”en snårskog av mål och riktlinjer att förhålla sig till.”³¹

²⁹ Informant 3

³⁰ Informant 3

³¹ Informant 1

3.2 Reaktioner på Sveriges biståndspolitik

Samtidigt som alla de intervjuade personerna anser sig ha god relation till Sida som myndighet uttrycker flera av dem att relationen kompliceras av att Sidas arbete styrs av regeringens biståndspolitik och att detta påverkar vilket utvecklingssamarbete som organisationerna kan bedriva. Flera av dem uttrycker att de är oroliga för att biståndsminister Gunilla Carlsson har gjort flera uttalanden som de menar visar på en brist på förståelse för att utvecklingssamarbete handlar om samhällsförändring och att det finns komplexa samband mellan hur pengarna spenderas. Under flera av intervjuerna refererar personerna till en intervju med Gunilla Carlsson där hon förklarar att det måste bli mindre snack och att de istället ska kunna visa upp exempelvis hur många spisar som har levererats. Reaktionerna på detta uttalande är att det pekar på att hon har en snäv förståelse av resultatbegreppet som användes långt tillbaka i tiden och som inte handlar om samhällseffekter utan mer om leverans av produkter eller så kallad output. En redovisning av detta handlar då om vad organisationen har levererat istället för vad detta egentligen leder till. Organisationerna menar att de inte ska nöja sig med resultat på vad som har levererats utan vill se resultat i form av samhällsförändring och utveckling.

”Jag uppfattar inte att regeringen sätter sig in i den kunskap som finns om detta och det tycker jag är problematiskt.”³²

”Biståndsministern verkar inte ta till sig utvärderingar eller faktaunderlag som presenteras.”³³

”Jag tror att de bygger sina beslut istället på en politisk linje som inte är definierad, men som utgör en kritik mot biståndet och att vilja i opinionen visa sig kritisk mot bistånd. Det är väldigt märkligt och populistiskt att kalla biståndet för pratbluff... för vad menar hon med det? Är det all kapacitetsutveckling hon menar då? Att säga att man ska leverera spisar är ju som att köpa fisk till människor istället för att lära dem att fiska. Att utveckla kapaciteter för människor så att de själva kan verka för sin egen utveckling, det är ju det som vi håller på med i utvecklingssamarbetet. Vi arbetar med utveckling och inte bara leverans av nödhjälp. Det är oklart vad hon menar, men det är ett märkligt sätt att uttrycka sig på.”³⁴

Det finns alltså en oro för att om resultatbegreppet förstås på detta sätt kommer fokus att försvinna från den process som är nödvändig för att de människor som berörs och påverkas av förändringen ska vara de som skapar förändringen, vilket är nödvändigt för att det ska vara en bestående förändring där de nya strukturerna gör att det inte bara blir engångsleveranser.

Några menar att det har blivit en stor skillnad när det gäller att föra en dialog och diskutera om biståndet och att det har blivit mindre insyn och möjlighet att påverka från det civila samhället. Detta har lett till att det finns oklarhet om vad som kommer att hända framöver. Några nämner den så kallade biståndsplattformen, men att de inte har fått en klar uppfattning om vad den kommer att innebära för deras del, och att de inte kan gissa sig till vad det kommer att bli. Samtidigt som de signalerna som ges genom biståndsministerns förståelse om vad resultat innebär gör att de undrar om det kommer ha stora konsekvenser för deras arbete. De identifierar vissa risker som kan komma av den definitionen av resultat och menar att om de inte tar hänsyn till de aspekterna kan de nya bestämmelserna från regeringen få dåliga konsekvenser. Dessa risker

³² Informant 5

³³ Informant 5

³⁴ Informant 5

kommer att utredas i en senare del av denna studie. Här följer ett exempel på en situation som påverkas av en sådan oro.

”Ifrån ett land i Latinamerika när de skulle skriva en ny strategi för att den gamla som ska ta slut vet de inte nu vad de ska göra. Vad de hade hört nu var att det ska bli en ”resultat-offert” från Sidas sida och sedan är det oklart om det civila samhället får vara med. När vi brukar göra strategier för de olika länderna brukar vi ha möten, diskutera och komma med input och ge vår tolkning. Det är oklart nu hur det blir. Ingen vet hur förändringen kommer att bli, om den blir radikal eller mesig.”³⁵

3.3 Långsiktiga visioner, kortsiktiga mål och kortsiktiga krav på resultat

De intervjuade representanterna för de olika organisationerna beskrev alla att deras olika organisationer hade långsiktiga mål för sina verksamheter. De olika organisationerna fyller olika funktioner och täcker upp olika aspekter av utvecklingsarbetet vilket märks på deras svar som är fokuserade på organisationernas grundläggande idéer om vad som enligt dem är den viktigaste aspekten att arbeta med, och det som utgör respektive organisations niche. Flera av de intervjuade personerna påpekade vikten av att definiera vad man specifikt menar när man talar om de mer visionära begreppen fattigdomsbekämpning, demokrati, en värld utan förtryck, säkerställa ett värdigt liv för alla människor, verka för en rättvis värld utan fattigdom osv. De värderingar man lägger i ett sådant begrepp avgör hur vägen framåt ser ut och vilka delar man kommer att vilja välja ut som strategiskt viktiga för att nå visionen.

”Om jag vill uppnå en demokratisk förändring i samhället med en långsiktig vision på 15 år måste jag ju ha definierat vad jag ska titta efter under tiden för att veta om jag närmar mig det.”³⁶

De visionära övergripande målen fungerar som ledord men alla organisationerna är tydliga med att påpeka att varje område som de jobbar med har egna långtgående mål som är specifika för omständigheterna där, de är dynamiska och anpassade till den aktuella kontexten. Dessa mål är specificerade och uppdelade i kortsiktiga mål som fungerar som delmål för att de ska kunna följa arbetet och följa upp så att de vet att de är på rätt spår.

Alla personerna är ense om att det är klokt att organisera sitt arbete genom resultat och mål. De menar att nästan alla som arbetar med utvecklingsarbete ser det som accepterat och nödvändigt arbetsätt som hjälper dem att behålla riktningen och att försöka justera organisationen och utveckla så tydliga verksamheter som möjligt. De är också ett sätt att arbeta som gör att de kan definiera resultat och skapa ett begränsat fokus på vad de vill uppnå med projekten.

De ser de kortsiktiga målen som en förutsättning för att de ska kunna veta om de är på rätt väg mot de långsiktiga målen och menar att det inte finns någon motsättning mellan ett kortsiktigt och ett långsiktigt mål - tvärtom. Det går inte att enbart ha långsiktiga eller enbart ha kortsiktiga mål. Hela tanken är att de kortsiktiga målen ska leda fram till att de långsiktiga målen uppnås.

³⁵ Informant 3

³⁶ Informant 1

Däremot är personerna oense om det finns en motsättning mellan de långsiktiga målen och kortsiktiga krav på resultat. De intervjuade personerna svarar olika och detta kan bero på att det saknas en tydlig gemensam innebörd för vad begreppet resultat egentligen innebär. Beroende på vilka värden som tillskrivs begreppet, blir det olika kontroversiellt. De som tänker att resultat helt enkelt betyder att något uppnås, är positiva till resultat. De som definierar resultat i termer av tydlig och mätbarhet som går att uppvisa ser däremot se risker med att göra begränsningar där kortsiktiga resultat dominerar om de i sådana fall gör att andra aspekter på utvecklingsarbete inte längre räknas.

”Vissa resultat kan man nå väldigt snabbt och på kort sikt men långsiktiga och mer hållbara resultat de kan ta längre tid att nå. T.ex. om vi väljer att stödja några få starka organisationer så kan vi få större kortsiktiga resultat när det gäller ändringar i lagstiftning som påverkar samhällsutvecklingen. Men om vi istället stödjer 20 mindre organisationer så kommer arbetet ta längre tid, och vara ett större arbete för oss med att hjälpa dem med t.ex. strukturera deras ekonomi och redovisningar och hjälpa dem att få en intern demokrati inom organisationen. Om vi jobbar med dessa organisationer och stärker dem så får vi efter lite längre tid ett mer pluralistiskt civilsamhälle och det är det som är regeringens civilsamhällspolicy också då blir det alltså mer långsiktigt hållbart om vi har 20 starka organisationer som kan driva arbetet framåt än om vi har kvar de fyra stora. Där finns en motsättning mellan långsiktiga mål och kortsiktiga resultat.”³⁷

”Om det finns i ett land en risk i dagsläget som man ser från sidan att man vill se resultat för de långsiktiga målen på kort sikt och vill att man på ett tydligt sätt visa på väldigt, väldigt konkreta förändringar då blir det ibland kortare och kortare perioder och det kan vara ett problem. Det kan vara svårt att påvisa. Det behöver heller inte vara så att projekt som har arbetat väldigt intensivt med demokratisering och inte lyckats under en 3 års- period så behöver ju inte det betyda att de har misslyckats som organisation. Man har kanske gjort allt man har avsett och sagt att man ska göra och man har uppnått en massa med små vinster bara det att de inte har lett fram till det långsiktiga som man hade hoppats på. Det har att göra med att man verkar i en omgivning som är extremt komplex. Våra resultat sitter ihop med andra faktorer som påverkar utvecklingen. Att då dra en linjär koppling kan ju vara svårt.”³⁸

3.4 Mäta framgång i utveckling

Alla personerna som intervjuades beskrev sitt arbete som att det handlade om saker som är svåra att mäta. Men de tillägger att det är möjligt att mäta framgångar inom mänskliga rättigheter även om det är mer komplicerat. För att det ska vara möjligt måste tillräckliga resurser läggas, tid och kompetens på det och inse vikten av kvalitativa resultat.

De aspekter av arbetet som de anser vara svåra att mäta är mjuka frågor som förändringar av processer, beteendeförändringar, attitydförändringar, stärka organisationer, öka demokrati, öka kapacitet till att organisera och mobilisera människor. Att bara räkna procentuella inkomstökningar, distributionsnivå av vissa produkter eller tjänster ger ingen indikation på utveckling då det inte säger något om framtiden.

”Allt är det vi gör inom kapacitetsbyggande arbete för mänskliga rättigheter är svårt att mäta. Det är t.ex. viktigt med attitydförändringar, det är en sak att lära sig om mänskliga rättigheter,

³⁷ Informant 5

³⁸ Informant 1

en annan att man accepterar mänskliga rättigheter i olika sammanhang och man respekterar mänskliga rättigheter. Det sker det kan vara svårt att mäta i sig, det är lättare att mäta om någon har ökat sina kunskaper. Sedan jobbar vi mycket med institutioner och vill att dessa institutioner ska förändra sättet de arbetar. Det är sedan i nästa led som personer blir behandlade av institutionerna som man vet hur de blir behandlade i fråga om mänskliga rättigheter. Det steget i nästa led kan visa om vårt arbete har lett till en större kapacitet för mänskliga rättigheter. Institutionellt kan vi se förändring på olika sätt men det är i effekterna av det som man kan känna vad mäta vad som har hänt på samhällsnivå. Det kan lättare och svårare att mäta det steget. Man måste inse också att det man står för bara är en liten del. Man kan titta på olika rapporter för MR situationer i olika land och härleda vilken förändring som är trolig att den kommer från oss. Men det är svårt eftersom det finns många samverkande faktorer. Jag tycker att en viktig del för oss är att påverka andra och det ledet är svårt att mäta. ”³⁹

Som svar på ökade krav på att kunna uppvisa tydliga resultat i utvecklingsarbetet har organisationerna utarbetat strategier för att kunna mäta de aspekter på deras arbete som annars inte är kvantifierbara. De har därigenom skapat mätbarhet för att kunna visa vilken förändring arbetet medför och ser det som ett arbete som har varit omfattande och resurskrävande men att det har tydliggjort deras arbete både för dem och för deras finansierare. En fördel med detta är att det innebär att organisationerna innan arbetet börjar tydligt måste ta ställning till exakt vilka hur de ser vägen framåt för att öka respekt för mänskliga rättigheter. Därefter kan de ta beslut om vilka prioriteringar som ska göras för att fokusering av det egna arbetet, och till sist definiera olika begrepp innan bestämmer sig för vilka resultat ska räknas som framgång. De förhoppningar om resultat som organisationerna har handlar ofta om väldigt långsiktiga aspekter som behövs delas upp innan man tar fram tydliga och kvantifierbara resultat indikatorer.

Indikatorerna är varsamt utvalda. Personerna i studier ser också det som viktigt att varje organisation får prova sig fram och hitta indikatorer för att visa vilken förändring som har skett och vad som uppnåtts. Det ska vara på ett sätt som passar deras typ av förändringsarbete och det tillvägagångssätt som de tror kommer att medföra förändring, vilket skiljer sig mellan de olika organisationerna. En av personerna beskriver deras förändringsstrategi som en kedja av resultat som listas i en viss ordning, fast de inte behöver vara i den ordningen.

”Första steget är enligt dem att människor blir medvetandegjorda och får någon sorts verktyg för att tolka sin omgivning. T.ex. om kvinnor blir utsatta för våld, och blir medvetna om att det är ett strukturellt problem och att det dessutom inte är en enskild person som är Skyldig till det som har hänt, då händer någonting. De människorna ser sig då omkring och ser att det finns fler människor i samma situation och där är steget ganska nära till att man organiserar sig. Utifrån den här organiseringen som är den andra komponenten, så gör folk saker, de försöker påverka och planera vad de ska göra och åstadkomma förändring. Där hjälper vi till på lokal nivå för där är makten närmre till hands, men vi försöker att kombinera med nationell och länsnivå och det är den tredje komponenten, att man agerar kollektivt för att påverka. När dessa tre komponenter samverkar händer något. Då sker förändring. Det är det vi kallar förändringsstrategi och vi ser det som en väg framåt.”⁴⁰

Flera av personerna påpekar att en av de största utmaningarna med resultatredovisning av den egna specifika insatsen är att försöka isolera dem från andra komponenter som går ihop för

³⁹ Informant 6

⁴⁰ Informant 3

att ett visst resultat ska uppnås. Attitydförändringar och samhällsförändringar beror på influenser från många håll. Följande exempel användes för att förklara problematiken:

”Hur ska jag till exempel kunna mäta att efter den intervjun som vi har haft nu? Att du kanske blivit lite klokare, att du har lärt dig något utifrån mina svar som individ. Men att kunna se vad du har fått din kunskap från kan ju vara annat, tidningar, artiklar, radio osv. Att kunna mäta min insats i förhållande till dina kunskaper kan ju vara knepigt. Det finns flera komponenter som går in i konstruktionen. Det kan vara svårt att isolera de insatserna för att man ska kunna mäta fram ett resultat.”⁴¹

En annan utmaning är att förändringsprocesserna tar mycket lång tid, särskilt strukturella förändringar och attitydförändringar. Men det måste få ta den tid det tar, annars blir det ”bara ett spel för gallerierna.”⁴² Görs utvärderingen för kortsiktigt kanske effekterna inte ännu har blivit synliga. Avslutas då projektet får de aldrig veta om konsekvenserna som arbetet haft, eftersom de inte längre arbetar i det området eller med den partnern.

Även om det går att skapa kvantitativ mätbarhet genom indikationerna så menar flera av de intervjuade personerna att de måste ses mot en kvalitativ bakgrund. Till exempel räcker det inte att bygga skolor, det måste också gå att mäta hur kunskaperna har ökat. Syftet är ju att kunskapen ska öka, inte själva byggandet. Därför används också olika andra tekniker för att komplettera indikatorerna med kvalitativa utvärderingsmetoder för att mäta förändring som t ex. storytelling⁴³, självskattningar⁴⁴ och outcome mapping⁴⁵ och andra metoder för att göra en så sann bild av vad som hänt som möjligt. Risken är annars att uppdelningen i olika indikationer gör att berättelsen hackas sönder och att det inte längre ges en överblick av insatsen och förändringen.

3.5 Reaktioner på förändringen

”Det är egentligen bara en administrativ skillnad...”⁴⁶

”Jag tycker att det är en större skillnad i diskursen ute i samhället än det jag märker i praktiken.”⁴⁷

Några av de intervjuade personerna menar att den skillnad som talas om i den politiska diskursen om att ha större fokus på resultat, inte påverkar inriktningen på deras arbete. Det har endast haft till effekt att de får lägga större arbetsinsats och mer tid på byråkratiska aspekter.

Sedan alliansregeringen kom till makten har organisationerna arbetat för att bli tydligare i rapportering lagt ner fokus på att presentera vad deras bidrag till utvecklingen består i och blivit noggrannare i relation till de organisationer som man vidarebefordrar biståndet till. Mer arbetstid har lagts på att försöka spåra vad arbetet har lett till. Men det är i princip samma frågor som drivs av samma aktörer och skillnaden ligger inte till så stor del i en skillnad av

⁴¹ Informant 2

⁴² Informant 3

⁴³ Storytelling är en teknik där man skapar en utvärdering genom berättelser så att man väver ihop händelserna ur utvalda personers perspektiv, då får man en bild av insatsen som inte är fragmenterad.

⁴⁴ Självskattning är en teknik där man låter projektets deltagare själva utvärdera vilken utgångspunkt de har och beskriva vilka framsteg som har gjorts.

⁴⁵ Outcome mapping är en metod där man fokuserar på att mäta förändringar hos de personer som blir direkt berörda av projektet och mäter resultat som faller direkt inom projektets inflytandesfär och visar alltså bara projektets omedelbara konsekvenser..

⁴⁶ Informant 1

⁴⁷ Informant 4

arbetet och prioriteringar av projekt, utan mer en skillnad i prioritering av arbetsuppgifter inom samma projekt. Projektet kan se likadant ut, men vi kommer kräva en högre kvalitet i hela målmatrisen för att man verkligen ska kunna följa upp.⁴⁸

Man ställer högre krav på att det ska vara *välformulerade* mål, att det från början har bestämts *hur* de har tänkt att de ska kunna mäta och verifiera resultat. Omorganiseringen har tagit mycket tid och fått väldigt stor påverkan både på förutsättningar och hur organisationerna arbetar.

”När vi bestämmer vem som ska få bidrag och vem som inte ska få bidrag, då ger vi inte prioritet till dem som lättare kan nå målen, och ger prioritet till dem. Vi ser på vad som är relevant och strategiskt, och det är inte alltid det som är lättast att prioritera, utan vi ser alltid ett projekt utifrån den kontext som den tillskrivs. När organisationen sedan planerar det de vill göra så har de oftast en väldigt tydlig inriktning på professionalitet. Jag tror inte att de prioriterar efter hur lätt eller svårt det är att mäta, utan jag tror snarare att det finns en stor medvetenhet kring vad som är lätt och svårt att mäta. De fortsätter att vilja öka yttrandefrihet eller jobba med maträttigheter, som är stora komplexa kontextfrågor som är svåra att nå resultat kring, men det är så som projekten i fortsättningen kommer att se ut, bara att det blir tydligare att förklara. Man blir bättre på att bryta ner frågorna och förklara så att man ser vilken skillnad de har gjort för riktningen. Det är där skillnaden har gjorts.”⁴⁹

Några av de intervjuade personerna tror att resultatfokuseringen kommer att göra att det kommer bli en generell prioritering av projekt i utvecklingsarbetet med tydliga och konkreta resultat och att de som klarar av att beskriva sin verksamhet på ett tydligt sätt kommer att ha fördel av detta. Men det finns projekt och verksamheter som är svårsmätbara, men som ändå kommer att prioriteras eftersom de anses vara strategiskt viktiga eller för att de gör ett betydelsefullt arbete. Arbetet för mänskliga rättigheter har en sådan prioriterad ställning och kanske därför inte kommer att påverkas trots att det har stora delar som inte är tydligt mätbart. I de prioriterade frågorna upplever de att det finns en förståelse för att det är svårare att mäta kortsiktiga resultat trots att resultatuppföljningen är svagare.

3.6 Risker med resultatfokus

Som framgår ovan är de intervjuade personerna positivt inställda till resultat förutsatt att vissa aspekter på deras arbete tas hänsyn till och att resultatbegreppet inte är så snävt definierat att vissa aspekter på deras arbete som är strategiskt viktiga faller bort. De risker som de identifierat kommer att listas nedan. De är tidsåtgång, komplexitet, utslag av engagemang, undvikande av risker.

En ökad fokusering på enskilda resultat som begränsar sig till ett antal indikatorer för att gör att utvärderingarna missar den breda samhällsförändring ger ett exempel från hälsosektorn som illustration;

”Om man t.ex. vill motverka att kvinnor dör i samband med förlossningar så är inte det en fråga bara om antal barnmorskor som finns, utan det hänger ihop med många saker. Kvinnans ställning i samhället, prioritering av landsbygd eller stad, arbetstillfällen, hela hälsosektorn, diskriminering av olika regioner och så vidare. Det är så många saker som hänger ihop i en sådan fråga. Att bara mäta resultat ger bara en siffra på hur många som dör i förlossningar, men man behöver också se hela kontexten för att veta vad man ska göra åt

⁴⁸ Informant 6

⁴⁹ Informant 4

problemet. Det räcker inte med att tillsätta fler barnmorskor, utan väldigt många faktorer spelar roll och samverkar. Där ser jag en stor risk att det inte finns någon förståelse för de sambanden idag inom regeringen.”⁵⁰

En annan risk är att svagare organisationer inte får stöd, det gäller både organisationer som söker stöd från t.ex. EU och de samarbetsorganisationer i partnerländerna som bidragen ska vidarebefordras till. Ökningen av det administrativa arbetet med högre ställda krav på samarbetsorganisationerna på insyn, kontroll och redovisningar i alla led har gjort att mindre organisationer slutar att söka bidrag för att finansiera sitt arbete. Det handlar om organisationer som drivs mer av ideellt arbete och engagemang och som inte orkar med allt det administrativa. Har de inte en tillräckligt stor administrativ del klarar de inte de av att leva upp till alla de strikta krav som ställs på dem. De blir då bortsållade. De små organisationerna slås då ut och kvar blir de stora NGO:er som drivs av akademiker.

Det går inte att veta på förväg hur utvecklingen kommer att bli. Ett projekt som gjort allt som det planerat och som borde ha lett till förändring kanske inte gör det i slutändan i alla fall. Organisationen kanske har arbetat för en lagändring eller uppnått något politiskt beslut men den kanske faller i glömska eller så säger folk en sak och menar en annan. Projektet kan då ha varit mycket lyckat i sitt genomförande men ändå inte gett de resultat som de hoppades på. För att undvika att hamna i en sådan svår och komplicerad situation kan en att för stor försiktighet uppstå. Risken är då att organisationerna inte ger sig på vissa projekt för att inte vill hamna i en situation som är komplicerad.

”Jag kanske frestas att göra ett projekt som är väldigt lamt när det gäller att göra utfästelser om resultat, för att jag helt säkert ska garantera att de uppfylls, Jag kanske inte vågar säga att vi måste ändra förutsättningarna i det här landet för att förutsättningarna radikalt har ändrats.”⁵¹

Det är orimligt att man ska kunna bevisa att ens arbete har haft effekt på den högsta resultatnivån, impact, där man visar samhällsförändring. Men då har vi sagt i vår relation till Sida, att det inte är vår sak att kunna mäta detta. Så länge hela resultatkedjan hänger ihop på ett logiskt sätt och att man kan prova att det är sannolikt att man kommer att få effekter på den högsta nivån så är det ok. Man kan då säga att det i vår vision om vad vi strävar mot i våra projekt finns en logisk kedja av kortsiktigare resultat som då går att mäta.⁵²

”Det lokala ägandeskapet riskerar att försvagas om de som verkligen utför arbetet, rättighetsbärarna, de som borde äga det här, de måste ha enkla verktyg för att kunna själva bedöma om verksamheten är relevant och meningsfull. Risken är att det kommer att bli en så pass rigid utformning, att det är svårt att ta in de processer som vi tror behövs för att man ska kunna förändra”⁵³

Om projektledarna i förväg måste presentera ett program för vad de vill åstadkomma kan detta motverka den del av biståndseffektiviteten som är förmågan att vara flexibel.

”Om vi ser att en partner säger att förutsättningarna har förändrats radikalt, att man då kan föra en dialog och ändra sig i sin budget utan att vi har problem med det, trots att vi har fler avtal och fler givare. Så det är en paradox där, trots att diskursen pratar om biståndseffektivitet så är det mindre av det. När vi har pratat om biståndseffektivitet så har vi

⁵⁰ Informant 4

⁵¹ Informant 3

⁵² Informant 6

⁵³ Informant 3

landat i något som kallas utvecklingseffektivitet och vi vill gå samman för att ändra benämningen till det, för att kunna koppla ihop det till strukturella orsaker till problemen. Vad gör vi för skillnad för de människor, rättighetsbärare, som vi jobbar med. Vad fick de? Har något förbättrats i deras livskvalité, fick de mer makt över sitt eget liv och samhälle. Jag tror att om man landar i att man försöker planera sin verksamhet, förutsäga problem och göra en bra analys och försöka hitta aktörer som man delar värdegrund med så löser det sig utan att resultat ska hetsas fram.”⁵⁴

⁵⁴ Informant 3

4 Diskussion

Syftet för denna uppsats var en förhoppning om att få en indikation på hur den ökade medvetna styrningen av utvecklingssamarbete kommer att påverka genomslaget av de långsiktiga och övergripande mål som Sverige arbetar mot. Jag har utrett fördelar och nackdelar, risker och möjligheter med olika typer av förståelser av resultat och vilken påverkan detta kommer att ha på de insatser som genomförs. Undersökningen visar att personerna som arbetar med implementering och utvärdering av utvecklingssamarbete och projekt för mänskliga rättigheter överlag är positiva till hur ett ökat fokus på resultat hittills har påverkat deras arbete. Detta beror till stor del på att de använder begreppet resultat med innebörden att det handlar om att uppnå de strategiska kortsiktiga mål som de har ställt upp för sig. Inriktningen på resultatarbete har anmodat dem att tydliggöra sina mål, både för sina finansörer och för sig själva. De intervjuade personerna upplever det som positivt, även om det har tagit tid, kompetens och resurser. Organisationerna drivs i sitt arbete av att vilja uppnå så stor och bra förändring som möjligt och därmed ligger denna förståelse av resultat helt i linje med deras intressen.

Flera av personerna har dock reagerat på signaler från utrikesdepartementet och biståndsministern där det tydligt framgår att en annan innebörd läggs till begreppet resultat. I den förståelsen finns krav på tydlighet och mätbarhet och förmåga att kunna isolera den egna insatsen. För att få finansiering förväntas utvärderaren kunna säga sig ha förmåga att spåra vilken nytta pengarna har gjort för att kunna stå till svars och för att skattebetalarnas pengar har lagts på just detta arbete. Detta är kontroversiellt då reaktionerna på uttalandena pekar på att ministern har en snäv förståelse av resultatbegreppet som inte handlar om samhällseffekter utan mer om leverans av produkter. Intresset ligger på vad som ska hända på den nivå av resultat som kallas output samtidigt som man förväntar sig effekt på resultatkedjans senare delar, Outcome och Impact, trots att ett uteslutande av icke-kvantifierbara resultat skulle hindra att resultaten når effekt på kedjans sista delar. Organisationerna menar att de inte ska nöja sig med resultat på vad som har levererats utan vill se resultat i form av samhällsförändring och utveckling.

För att nå detta krävs att man är medveten om följande; Det finns en risk att utvärderingar som baseras på resultatindikatorer leder biståndsaktörerna att undvika satsningar på delar av projekt för att de inte är aggregerbara, spårbara och kvantifierbara. Aspekter som är viktiga för att biståndet ska ha verkan och långsiktighet, riskerar sållas bort om de inte längre räknas som värdefulla och därför inte uppnår finansiering. Alla de moment som enligt Eybens relationist approach är avgörande för att biståndet ska vara meningsfullt finns i relationerna. Men de moment som skulle ha byggt upp relationer, tillit, dialog och lokal anpassning kan då få stå tillbaka för de mer konkreta resultat som är enkla och tydliga att påvisa.⁵⁵ Att bygga relationer med gemensamma värderingar vari man kan lita på att den andra parten kommer att göra sitt jobb, gör att man inte måste styra arbetet utifrån utan kan istället ha ett genuint samarbete.

Eftersom det ligger i arbetets natur att arbeta med samhällsutveckling, attitydförändringar och strukturell påverkan behövs kvalitativa mätmetoder för att visa vad som åstadkommit. Det är naturligt att dessa fenomen är svåra att mäta, eftersom det handlar om mjukvara och processer.

⁵⁵ Eyben, 2010

Arbetet leder till att konkreta saker kommer att skapas, det byggs hus och skolor, men det är inte de saker som pengarna går till. De sakerna är snarare konsekvenser av konkreta strukturella förbättringar. Alla typer av samhällsinsatser är svåra att mäta, bland annat eftersom det är komplexa frågor som kräver djupgående kvalitativa resonemang för att de ska kunna spegla det verkliga skeendet. Att bara räkna procentuella inkomstökningar, eller distributionsnivå av vissa produkter eller tjänster ger ingen indikation om utveckling då det inte säger något om framtiden.

Man måste komma ihåg att *det kan vara sant att resultat har uppnåtts även om man inte kan bevisa det*. Det vi ser från komplexitetsteorin är att det inte går att bevisa specifika effekter för arbetet i den röriga och komplicerade värld som biståndet är verksamt i. Det beror på att det inte går att veta allt om orsak och verkan i en mycket komplex miljö. Behovet att granska och ifrågasätta biståndsarbetet grundar sig i en jämförelse mellan de pengar som spenderats och de resultat som går att peka ut i utvärderingar och säga: det här åstadkom vi. Men diskrepansen ligger inte så mycket i en brist på verkan, som en brist i hur en sådan verkan kan visas upp.

När tidsperspektivet är för kort för att det ska gå att se långtgående effekter, och det samtidigt inte går att isolera exakt vilken effekt det egna biståndet hade; då blir det också svårt att bemöta kritik om att biståndet sammantaget inte uppnår resultat. Detta trots att insatsen verkligen har uppnått förändring och varit nyttig som helhet tillsammans med övriga insatser. När biståndsministern då talar om att biståndet är en pratbluff som inte uppnår någonting kan detta ha att göra med att resultaten finns, men är dolda. Det är ingen tvekan om att förändringar sker i demokratisering och utveckling för mänskliga rättigheter, både attitydmässigt och strukturellt: Frågan är vem som ska tillskrivas den förändringen.

Utvecklingssamarbetet har pågått under en lång tid och erfarenheter från arbetet har gett kunskaper i vad som krävs för att arbetet ska ha ett verkligt genomslag. Denna kunskap finns integrerad ibland annat Human Development Approach som fäster stor vikt vid strukturella förändringar för att människor ska ha verkliga kapabiliteter och att utveckling måste vara lokalt förankrad. Spridningen av denna approach och forskning som framhäver vad som krävs för att utvecklingsarbetet ska fungera effektivt har gjort att det bland de som arbetar med biståndsfrågor finns medvetenhet och konsensus om vad som är gott utvecklingsarbete. Man talar om långsiktighet och hållbara resultat, lokalt ägandeskap, och samordning av de villkor som givarna ställer på mottagarna. Några av dessa aspekter motarbetas om det ställs för stora krav på att resultaten ska vara snabba och tydliga, och om givarna ställer speciella villkor på redovisningsmodeller eller att insatserna ska vara så samordnade att de bara påverkar från ett håll.

Enligt intervjuerna finns medvetenheten och kunskaperna om detta både hos de olika organisationerna och hos Sida. Det verkar finnas en ömsesidig respekt och antagande om att det finns kompetens och välvilja hos de båda parterna i relationen mellan organisationerna och Sida. I den relationen finns mer tilltro än misstro. Alla litar på att parterna drivs av en önskan att göra ett bra jobb. Tilliten däremellan gör att de intervjuade personerna litar på att de kommer att ha utrymme i sin dialog att påverka Sidas anpassning av policy så att de får sitt utrymme för att kunna fortsätta arbeta med de aspekter som de tror är strategiskt viktiga. Således tror de intervjuade personerna att även om det kommer riktlinjer från regeringen med instruktioner på krav som skulle kunna hota deras idé om deras långsiktiga målsättningar ska uppnås.

Min slutsats som jag delar med flera av de intervjuade personerna är att det i den rådande diskursen råder en större oenighet med mer kontrovers än det gör i praktiken. I praktiken finns

det lager av prioriteringar som gör att olika aspekter och krav balanserar ut varandra så att vi får en situation som ändå är samma som den vi har idag. Parallella prioriteringar talar om att fattigdomsbekämpning med en rättighetsbaserad approach och samarbete för mänskliga rättigheter ska prioriteras i det svenska biståndet. Om en sådan prioritering ska respekteras *måste* helt enkelt de projekt som har svagare resultatuppföljning genomföras. I den ovan nämnda Parisdeklarationen för biståndseffektivitet har givarländerna även åtagit sig att rikta biståndet mot prioritering av att

1. stärka samarbetsländernas ägarskap och ansvar för biståndet
2. anpassa biståndet till samarbetsländernas prioriteringar och administrativa system
3. samordna och förenkla givarprocedurer
4. ömsesidigt ansvara för återrapportering och uppföljning⁵⁶

Ändringar som skulle kunna hota de aspekter av arbetet för mänskliga rättigheter som inte går att mäta objektivt och kvantitativt slås ut av de olika lagren av prioriteringar som gör att vi ändå vidhåller strukturella och relationella aspekter. De professionella som arbetar med detta, både på Sida och på de berörda organisationerna, vet vad som måste prioriteras och arbetar mot sina långsiktiga mål ändå. För att kunna prioritera dessa aspekter är det nödvändigt att ha en nyanserad uppfattning om resultatbegreppet som tar in de aspekter som annars skulle motverka dessa punkter.

Den första och andra punkten kräver att insatserna görs ur rättighetsbärarnas perspektiv. Därigenom borde pålitlighet och redovisningsansvar vara i förhållande till den reella mängden nytta som uppnås, inte mängden nytta som kan visas upp för finansierarna. Dessa punkter ställer också höga krav på arbete med relationer, attitydförändringar och dialoger för att insatserna ska ha klar och tydlig förankring hos samarbetsländerna. Om resultatbegreppet förstås på det begränsande sättet kommer fokus att försvinna från den process som är nödvändig för att de människor som berörs och påverkas av förändringen ska vara de som skapar förändringen.

Denna förankringsprocess är enligt relationisternas ramverk nödvändig för att förändringen ska vara beständig. Det finns ett behov att skapa strukturer där varan, tjänsten eller rättigheten i framtiden kan levereras utan givarlandets inblandning så att det inte bara blir engångsleveranser. Den tredje och fjärde punkten talar om samordning och förenkling av procedurer och uppföljning. För att följa detta verkar det ganska ironiskt om Sverige skapar en version av resultatförståelse som inte är förenlig med övriga prioriteringar och istället ökar den byråkratiska arbetsbörda som utkrävs av samarbetspartnerna.

Det finns både medvetenhet och förståelse för detta inom Sida och organisationerna, men de intervjuade personerna menar att denna förståelse och kunskap inte finns hos biståndsministern. Min mening är att det dock är fullt möjligt att biståndsministern är medveten om kunskapen men att hon har andra intressen som hon prioriterar högre. Utvecklingsarbetet är ett samarbete mellan många parter, och deras intressen i samarbetet måste balanseras. Uttalandena som misstänkliggör och förkastar stora delar av biståndsarbetet kanske drivs av en grundläggande prioritering av att effektivitet i biståndet ska utgå till större del från givarnas perspektiv. Skattebetalarna vars pengar används, vill att de ska gå till att sprida goda saker som jämlikhet och bekämpa fattigdom. Om pengarna istället går till fusk och korrupcion, eller bara ineffektivitet, så har inte bara de personerna som hjälpen skull gått till drabbats: skattebetalarna är

⁵⁶ Utrikesdepartementet, 2011

också bedragna när den förväntade nyttan uteblir, trots att nyttan skulle gå till andra personer. För att kunna stå upp för skattebetalarnas intresse vill man driva en linje där man är hård mot onödiga utgifter. Vad som är onödigt är dock inte självklart. Användbarheten och styrkan i projekt (eller en del av ett projekt) ligger inte i vad som är mätbart utan hur pass strategiskt relevant det är för att komma närmre målen.

Det finns ett glapp mellan de försök till styrning som görs och hur beslutet sedan landar efter anpassningar till policys. Beslutet passerar genom många kloka huvuden innan det till slut leder till en anpassning av de egentliga insatserna. Man fortsätter att arbeta på det sätt som man tycker är bäst lämpat men kallar det vid andra ord och anpassar formuleringar. Genom den goda relationen till Sida och de många lagren av prioriteringar för utvecklingssamarbetet hoppas de intervjuade personerna att de kommer att kunna fortsätta arbeta mot deras långsiktiga visioner om en bättre och rättvisare värld. De har funnit sätt att anpassa sig till de krav som ställs och skapat system för mätbarhet och arbetat med att tydliggöra sitt arbete och formulera det på sätt som gör att de kan uppnå finansiering. De talar om att de är stolta över den insats de har gjort i projektledningen för att anpassa sitt arbete till de ställda kraven på resultat och målstyrning. Men lyckad administration och lyckad projektledning är inte detsamma som ett lyckat utvecklingssamarbete. Projektledningen kan vara lyckad i förhållande till förmåga att uppnå finansiering om den uppfyller de krav som givarna ställt. Detta innebär inte att kraven som ställs är de rätta.

Referenser

Litteratur

- Carlsson, Gunilla, 2011, Taking international development into the 21st century - Results, transparency and accountability, Nordiska Afrika Institutets blogg, hämtat från <http://www.naiforum.org/2011/09/taking-international-development-into-the-21st-century/>
- Deneulin, Severine och Lila Shahani, 2009, An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency Earthscan Publications Ltd. <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/40248/1/128806.pdf>
- Diallo, Thuillier, 2005, The success of international development projects, trust and communication, International Journal of Project Cooperation. Hämtat från [http://journals2005.pasteur.ac.ir/IJPM/23\(3\).pdf#page=67](http://journals2005.pasteur.ac.ir/IJPM/23(3).pdf#page=67)
- Ekots lördagsintervju, 2012, [Radioprogram] Gunilla Carlsson Varför är det så tyst om biståndet? Sveriges radio p1, 11 Februari 2012, hämtat från <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3071&artikel=4917275>
- Eyben, Rosalind, 2010, Hiding relations. The irony of 'Effective Aid', European Journal of Development Research 22 (3).
- Eyben, Rosalind, 2011, [Blogg] 'Stuff happens': The risks of a results agenda, From Poverty to Power –Oxfam Blog redigerad av Duncan Green. Hämtat från <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=4743>
- Forss, Kim, 2002, Finding out about results from projects concerning democratic governance and human rights” Sida, Stockholm, hämtat från <http://www.sida.se/Documents/Import/pdf/Finding-out-about-results-from-projects-and-programmes-concerning-democratic-governance-and-human-rights2.pdf>
- Ghani, Ashraf, 2005, Ashraf Ghani on rebuilding broken states, föreläsning från TEDglobal2005 hämtat från http://www.ted.com/talks/ashraf_ghani_on_rebuilding_broken_states.html
- Hagberg, Jens, 2008, Bistånd och Relationer, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- James, Susan, 2003, Rights as Enforceable Claims, *Proceedings of the Aristotelian Society* New Series, Vol. 103, (2003), Published by: The Aristotelian Society
- Natsios, Andrew, 2010, The clash of counter bureaucracy and Development, Centre for Global Development, www.cgdev.org/content/publications/detail/1424271
- Nussbaum, Martha C, 2000. Women and Development- the capabilities approach, Cambridge University Press, UK
- Paulsson, G. (2008). Metodologiska perspektiv. I M. Graneskär & B. Höglund-Nilsson (Red), Tillämpad kvalitativ forskning inom hälso- och sjukvård Lund: Studentlitteratur.
- Ramalingam, Ben et al. 2008 Exploring the science of complexity, Ideas and implications for development and humanitarian efforts, Overseas Development Institute, London <http://www.odi.org.uk/resources/docs/833.pdf>

- Regeringskansliet, 2012, Regeringens webbplats för mänskliga rättigheter, Mänskliga rättigheter, hämtat från http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?module_instance=3
- Sen, AK, 1999, Development as freedom, Alfred A Knopf publishing US. Hämtat från <http://www.scribd.com/doc/60537990/Development-as-Freedom-Amartya-Sen>.
- Sida, 2007, Strengthening Sida Management for Development Results <http://sidapublications.citat.se/interface/frmoptimaker3.asp?doctype=3&order=createdate%20DESC&departmentid=298&topheight=55&headerheight=23&fotheight=0&leftframewidth=300&width=820&stylesheet=sida.css&frameout=0&language=11&login=True&username=sida&password=sida>
- Sida, 2010, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014 hämtat från <http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/51/01/39f49fde.pdf>
- Sida och OECD/DAC, 2007, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management English/Swedish – Swedish/English, Regeringskansliet, Stockholm, hämtat från <http://www.oecd.org/dataoecd/25/22/39249691.pdf>
- Vähämäki, J 2011, Review on Result based management in Development Cooperation , Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm, hämtat från <http://www.sida.se/Global/RBM%20review%202010105%20final.pdf>
- Utrikesdepartementet, 2011, Parisdeklarationen - så blir biståndet effektivare, hämtat från <http://regeringen.se/sb/d/13065/a/143752>
- Utrikesdepartementet, 2012 Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/51/01/39f49fde.pdf>

Övrigt referensmaterial

- Dahl-Østergaard, Tom, 2008, Experiences and Lessons Learnt from Sida's Work with Human Rights and Democratic Governance, Sida Evaluation hämtat från <http://www.sida.se/Documents/Import/pdf/200829-Experiences-and-Lessons-Learnt-from-Sidas-Work-with-Human-Rights-and-Democratic-Governance.pdf>
- Sida, 2010, Internationellt samarbete, Resultatbilaga 2010, hämtat från <http://www.sida.se/Global/About%20Sida/Budget/Sida%20Resultatbilaga%202010.pdf>
- Uggla, Fredrik, Monica Wulff, 2007 Assessment of Sida's Support for Human Rights and Democracy, UTV Working Paper, Hämtat från <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Publikationsdatabas/Publikationer/2008/februari/20073-Assessment-of-Sidas-Support-for-Human-Rights-and--Democracy/>
- UNDP, Handbook on Monitoring and Evaluating for Results, UNDP Evaluation Office hämtat från <http://web.undp.org/evaluation/documents/HandBook/ME-Handbook.pdf>

Bilaga 1

Intervjuguide till uppsats om genomförande av resultatriktat bistånd

- Intervjun är semi- strukturerad och frågorna fungerar som bakgrund till dialog med förtydliganden och följdfrågor.
- Personerna är anonyma i rapporten.
- Intervjun genomförs via Skype eller telefon.

Vilka är de långsiktiga mål som ni i er organisation vill uppnå med ert utvecklingssamarbete?

Hur upplever du relationen mellan din organisation och de som finansierar biståndsarbetet?

Är stödet från Sida kopplat till andra förutsättningar än det finansiella stöd som kommer från er egen organisation?

Hur upplever du de försök att påverka utvecklingssamarbetet mot större resultatriktning som kan ses från bland annat regeringen och OECD?

Hur ser du på relationen mellan långsiktiga och kortsiktiga mål? Främjar eller försvårar de kortsiktiga målen genomförandet av de långsiktiga målen?

Vilka aspekter av ert arbete anser du är viktiga, men som är svåra att mäta?

När ni planerar för kommande projekt, anser du att projekt som har tydliga och mätbara resultat som mål, kommer att prioriteras över projekt som är svårare att mäta?

Gör en önskan om att uppnå tydliga resultat att man arbetar mindre med samhällsprocesser än vad man annars skulle?

Hur tolkar du din egen roll i förhållande till de långsiktiga målen?

Vad ska ha uppnåtts för att du själv ska anse att du lyckats med din roll i biståndsarbetet?