

UTVÄRDERING AV PARISDEKLARATIONEN

FAS 2

SLUTRAPPORT

Bernard Wood, teamledare
Julia Betts
Florence Etta
Julian Gayfer
Dorte Kabell
Naomi Ngwira
Francisco Sagasti
Mallika Samaranayake

SAMMANFATTNING

Länder och biståndsorgan utvärderade i fas 1 och/eller fas 2

Afghanistan • Afrikanska utvecklingsbanken • Asiatiska utvecklingsbanken
Australien • Bangladesh • Benin • Bolivia • Colombia • Cooköarna
Danmark • Filippinerna • Finland • Frankrike • Ghana • Indonesien
Irland • Japan • Kambodja • Kamerun • Luxemburg • Malawi • Mali
Moçambique • Nederländerna • Nepal • Nya Zeeland • Samoa • Senegal
Spanien • Sri Lanka • Storbritannien • Sverige • Sydafrika • Tyskland
Uganda • UNDP/UNDG • USA • Vietnam • Zambia • Österrike

Ägarskap, Anpassning, Harmonisering, Resultat och Ansvarighet



Översatt från engelska till svenska med tillstånd av copyright ägaren

ISBN Engelska: 978-87-7605-436-6

e-ISBN: 978-87-7605-437-3

ISBN Franska: 978-87-7605-438-0

e-ISBN: 978-87-7605-439-7

ISBN Spanska: 978-87-7605-440-3

e-ISBN: 978-87-7605-441-0

© Danish Institute for International Studies.

Källhänvisning: Wood, B; Betts, J; Etta, F; Gayfer, J; Kabell, D;

Ngwira, N; Sagasti, F; Samaranayake, M.

The Evaluation of the Paris Declaration,

Final Report, Copenhagen, May 2011

Fotokopiering av hela eller en del av publikationen är tillåten om källan anges.

Produktion: TURBINE forlaget, Filmbyen 21, DK 8000 Aarhus C, Danmark.

Grafisk design: ph7 kommunikation, www.ph7.dk

Tryck: Scanprint a/s, Jens Juuls Vej 2, DK 8260 Viby, Danmark.

Rapporten kan laddas ner från www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde och beställas avgiftsfritt på webbplatsen www.evaluation.dk.

Åsikterna som framförs i denna rapport är utvärderingsgruppens egna. De motsvarar inte nödvändigtvis de deltagande ländernas och biståndsorganens åsikter.

Maj 2011



Förord

Parisdeklarationen om biståndseffektivitet utgör en betydande utmaning för utvecklingssamarbetet i allmänhet och för utvärderingen av det. Jämfört med tidigare gemensamma uttalanden om harmonisering och anpassning av bistånd innehåller Parisdeklarationen en praktisk, handlingsinriktad färdplan med specifika mål som ska nås senast 2010. Antalet länder och internationella organisationer som deltar i högnivåforumet och stöder de gemensamma åtagandena i deklarationen saknar motstycke och speglar den ökande mångfalden av röster i debatten om biståndseffektivitet.

Jämsides med den starka inriktningen på uppföljning framhäver Parisdeklarationen betydelsen av gemensamma oberoende utvärderingar över landsgränserna för en mångsidigare bild av hur ökad biståndseffektivitet bidrar till uppfyllelsen av utvecklingsmålen.

Det övergripande syftet med denna utvärdering är att bedöma Parisdeklarationens relevans och effektivitet och hur den bidrar till biståndseffektivitet och i slutändan effektivitet i utvecklingssamarbetet. För att få ett ändamålsenligt underlag för bedömningarna genomfördes utvärderingen i två faser.

Den första utvärderingsfasen syftade till att förbättra biståndseffektiviteten genom bedömning av förändringar i tillvägagångssätten och identifiering av bättre praxis som partnerländer och givare kan tillämpa vid genomförandet av Parisåtagandena. Fasen avslutades 2008 och bidrog konstruktivt till den pågående politiska debatten om biståndseffektivitet och i synnerhet till det tredje högnivåforumet om biståndseffektivitet i Accra, Ghana i september 2008.

Den andra fasen, med syftet att bedöma Parisdeklarationens bidrag till biståndseffektiviteten och utvecklingsresultaten, omfattade 22 landsutvärderingar¹, som planerades inom en gemensam utvärderingsram för att man skulle kunna jämföra utvärderingsresultaten mellan länderna och samtidigt beakta ländernas specifika intressen på ett flexibelt sätt. Alla utvärderingar genomfördes av oberoende utvärderingsgrupper, som administrerades av respektive partnerland. Utvärderingarna på landsnivå kompletterades med sju studier av givare och multilaterala biståndsorgan² för att bedöma hur Parisdeklarationen beaktades i givarnas och biståndsorganens politik, strategi och förfaranden. Studierna bestod i huvudsak av dokumentgranskning, som kompletterades av intervjuer med viktiga aktörer på huvudkontor och lokalkontor. Alla studier genomfördes av oberoende grupper, som administrerades av biståndsorganens utvärderingsavdelningar.

Hela texten i land- och givarrapporterna finns på den bifogade dvd:n, som också innehåller ett antal videoklipp som skildrar genomförandet av Parisdeklarationen.

¹ Sju av länderna deltog även i den första fasen.

² Utöver de 11 studier som genomfördes i den första fasen.

Därtill beställdes flera temastudier för behandling av olika ämnen, bl.a. utvecklingseffekter från avbindning av bistånd, stöd till uppbyggnad av statistisk kapacitet, Parisdeklarationens tillämplighet i instabila situationer, utvecklingsresurser utöver Parisdeklarationens nuvarande omfattning och relationen mellan Parisdeklarationen, biståndseffektivitet och utvecklingssamarbetets effektivitet. Den sistnämnda teoretiska studien gav underlag för utformning av den andra fasen i utvärderingen av Parisdeklarationen.

I denna rapport presenteras en syntes av alla delutvärderingar och temastudier. Rapporten har utarbetats av en oberoende utvärderingsgrupp bestående av Bernard Wood, Kanada (teamledare); Julia Betts, Storbritannien; Florence Etta, Nigeria; Julian Gayfer, Storbritannien; Dorte Kabell, Danmark; Naomi Ngwira, Malawi; Francisco Sagasti, Peru; och Mallika Samaranayake, Sri Lanka.

Vägledning i utvärderingen har getts av en internationell referensgrupp bestående av företrädare för de deltagande partnerländerna – främst medlemmar i OECD/DAC:s arbetsgrupp för biståndseffektivitet och OECD/DAC:s nätverk för utvärdering av utvecklingssamarbete samt företrädare för spetsorganisationer inom det civila samhället. Ordförandeskapet i referensgruppen delades mellan företrädarna från Malawi och Sverige. Gruppen sammanträdde fyra gånger i samband med viktiga skeden under utvärderingsprocessen. Medlemmarna i referensgruppen fick möjlighet att granska och kommentera de olika utkasten till slutrapport.

Referensgruppen tillsatte en liten styrgrupp³ med uppgift att övervaka utvärderingsprocessen. Ordförandeskapet i styrgruppen delades mellan företrädarna från Nederländerna och Vietnam.

För den dagliga samordningen och administrationen av utvärderingen ansvarade ett litet sekretariat som var förlagt till Danmarks institut för internationella studier i Köpenhamn.

Syntesgruppen fick vägledning av styrgruppen i bl.a. frågor om tolkning av uppdragsvillkoren och i operativa frågor och budgetfrågor. I enlighet med sitt uppdrag beaktade och besvarade gruppen de väsentliga kommentarerna från referensgruppen och styrgruppen i full utsträckning. Gruppen ansvarar dock i sin helhet för innehållet i denna oberoende slutrapport.

En kollegial granskning av slutrapportens kvalitet, strategiska och politiska relevans och kommunikativa styrka utfördes av Mary Chinery-Hesse, medlem i Afrikanska unionens "Panel of the Wise" och f.d. chefsrådgivare till Ghanas president, och av Lord Mark Malloch-Brown, f.d. chef för UNDP och minister, Storbritannien.

En oberoende granskning av utvärderingens kvalitet utfördes av Dr. Michael Quinn Patton, fakultetsmedlem i The Evaluator's Institute, The George Washington University, f.d. ordförande för American Evaluation Association. Utlåtandet har inkluderats i denna rapport.

Trots det komplicerade i att utvärdera resultaten av en politisk deklaration var utgångspunkten när utvärderingen initierades att den skulle kunna finna värdefulla lärdomar och genomförbara rekommendationer för regeringar,

³ Styrgruppens sammansättning: Twaib Ali, Assistant Director, Ministry of Finance, Malawi; Sandra Alzate Cifuentes, Director of International Cooperation, Presidential Agency for Social Action and International Cooperation, Colombia; Cao Manh Cuong, Deputy Director General, Ministry of Planning and Investment, Vietnam; Niels Dabelstein, Secretariat for the Evaluation of the Paris Declaration, Danmark; Peter Davis, Coordinator Planning and Performance Management in the, Office of Director of US Foreign Assistance, Department of State/USAID; Ted Kliet, Senior Evaluation Officer, Policy and Operations Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs, Nederländerna; Joakim Molander, Director, Department for Evaluation, Sida, Sverige.

biståndsorgan och individer som är måna om effektiviteten i utvecklingssamarbetet. Vi tror att utvärderingen har identifierat sådana lärdomar och rekommendationer. Dessutom är den gemensamma utvärderingsprocessen i sig ett exempel på Parisdeklarationens grundläggande principer om partnerskap och ägarskap, och processen har bidragit till bättre insikter och dialog i de deltagande länderna och biståndsorganen.

I slutet av 2011 samlas det fjärde högnivåforumet för biståndseffektivitet i Korea för att begrunda resultaten av genomförandet av Parisdeklarationen och göra vägval inför det fortsatta arbetet. Denna slutrapport tillsammans med rapporter från landsutvärderingarna och givarstudierna förväntas komma till bred och fortlöpande användning i de individuella länderna och internationellt både före och efter forumet.

Med avsikt har jargongen utelämnats i denna rapport och de centrala budskapen presenteras klart, koncist och direkt på ett sätt som framhåller att positiv förändring och reformering av biståndsförvaltningen kräver politiskt engagemang snarare än teknokratiska lösningar för att kunna drivas effektivt.

Det är nu upp till de regeringar, biståndsorgan och grupper i det civila samhället för vilka utvärderingen har tagits fram att tillämpa lärdomarna och rekommendationerna.

Sandra Alzate Cifuentes, Colombia
Twaib Ali, Malawi
Ted Kliest (co-ordförande), Nederländerna
Joakim Molander, Sverige
Peter Davis, USA

Cao Manh Cuong (co-ordförande), Vietnam
Niels Dabelstein
(Sekretariat)

Oberoende granskning av utvärderingen

Läsare och användare av denna utvärderingsrapport om Parisdeklarationen och biståndseffektivitet kan naturligtvis undra om resultaten är tillförlitliga, om utvärderingen har genomförts på ett oberoende sätt och om utvärderingsprocessen har varit rigorös. På samma vis som granskningar utförda av oberoende revisorer är nödvändiga för att fastslå om företagets finansiella information till investerare, aktieägare och allmänheten är trovärdig, har denna granskning av syntesutvärderingen syftet att upplysa om utvärderingsrapportens trovärdighet för avsedda användare, beslutsfattare, aktörer inom internationellt bistånd och en global publik. Styrgruppen har beställt denna oberoende granskning med tanke på den betydelse utvärderingen av genomförandet av Parisdeklarationen har. Det har blivit praxis att man vid denna typ av omfattande och betydelsefulla utvärderingar beställer en oberoende granskning för att fastställa om utvärderingen uppfyller allmänt accepterade internationella kvalitetsstandarder.

Jag har ingen tidigare relation till någon medlem i styrgruppen eller den centrala utvärderingsgruppen. Min kollega och jag hade fullständig och obehindrad tillgång till alla utvärderingsdokument och uppgifter och alla medlemmar i den internationella referensgruppen, styrgruppen och den centrala utvärderingsgruppen. Det åligger oss att nu lämna ett utlåtande om syntesutvärderingens kvalitet.

I vårt uppdrag ingick att granska instrument för datainsamling, modeller och processer, granskning av partnerländernas och givarnas utvärderingsrapporter på vilka syntesen grundas, direkt observation av två möten i den internationella referensgruppen där man undersökte faktaunderlaget och reviderade slutsatserna i enlighet med detta, utfrågning av deltagare i utvärderingsprocessen och intervjuer med nyckelpersoner som var involverade i utvärderingen och hade kunskap om hur den genomfördes. Granskningen av utvärderingen inkluderar bedömningar av utvärderingsresultaten som redovisas i rapporten och av de tekniska bilagorna med uppgifter om hur resultaten togs fram.

Enligt vår uppfattning följer resultaten och slutsatserna det insamlade faktaunderlaget noggrant och rigoröst. Ett konstant tema i utvärderingen var insamling av faktaunderlag av hög kvalitet och ingående analyser av dessa. Både styrkorna och svagheter i utvärderingen redovisas sakligt. Den omfattande tekniska bilagan ger en korrekt beskrivning av datainsamlingen och tillvägagångssätten vid analysen. De utvärderingsrapporter om partnerländer och givare som utgör grunden för syntesutvärderingen var öppna och transparenta tillgängliga för den internationella referensgruppen i syfte att ge möjlighet till kollegial granskning och synliggöra såväl styrkor som begränsningar i rapporterna. En genomgång av rapporterna om partnerländerna gjordes för att se hur kvalitetsstandarderna hade iakttagits med särskild fokus på trovärdigheten för rapporternas slutsatser.

De länder och givare som deltog i de frivilliga utvärderingarna av genomförandet av Parisdeklarationen har ägnat sig åt systematisk och ingående analys och faktabaserade processer, vilket gör att deras slutsatser och insikter förtjänar att beaktas på allvar. Slutrapporten fångar upp dessa faktabaserade slutsatser och insikter på ett riktigt sätt.

Enligt vår uppfattning är syntesrapporten tillförlitlig som en oberoende faktabaserad kvalitetsutvärdering utförd enligt internationella standarder. Trots de ofrånkomliga begränsningarna i ett så komplicerat och omfattande utvärderingsprojekt kan utvärderingsresultaten studeras och användas i egenskap av tillförlitliga och trovärdiga resultat.

Sammanfattning

1. Syfte, bakgrund och ansats

Parisdeklarationen om biståndseffektivitet⁴ som antogs 2005 är ett riktmärke bland internationella avtal och reformprogram – kulmen på flera decenniers ansträngningar för att förbättra biståndets kvalitet och dess effekt på utveckling. Denna rapport är en oberoende global utvärdering av dessa insatser för att förbättra effektiviteten i internationellt bistånd, i synnerhet sedan 2005.

Utvärderingen – resultat, slutsatser och rekommendationer – riktar sig till ministrar, lagstiftare, administratörer av bistånd och andra specialister liksom en bredare allmänhet med intresse för utvecklings- och biståndsfrågor. Denna utvärdering är viktig både för utkrävande av ansvar och som vägvisare för framtida förbättringar. Det står mycket på spel: ett bättre liv för miljoner människor (återspeglas i millennieutvecklingsmålen för 2015), utgifter på hundratals miljoner dollar, vitala internationella relationer och växande krav på synliga resultat från utvecklingsbistånd. Som en fullt ut gemensam utvärdering har den i sig varit en stor internationell insats bestående av mer än 50 studier i 22 partnerländer och över 18 givarorgan liksom flera studier av specialteman. Utvärderingen har pågått i över fyra år och genomförts i två faser mellan 2007 och 2011. De övergripande resultaten sammanfattas i denna syntesrapport, men också de underliggande studierna är väsentliga referenser för en nationell och internationell läsekrets.

Utvärderingen svarar på tre huvudfrågor:

1. Vilka faktorer har påverkat och begränsat genomförandet av Deklarationens reformer och deras effekter? (Parisdeklarationen i sitt sammanhang)
2. Vilka förbättringar av biståndseffektiviteten i enlighet med Deklarationens målsättningar har skett? (Bidrag till biståndseffektivitet)
3. Hur har förbättringarna av biståndseffektiviteten bidragit till hållbara utvecklingsresultat? (Bidrag till utvecklingsresultat)

*Metodik.*⁵ I utvärderingen analyseras om och hur de åtaganden, aktörer och incitament som sammanfördes genom Deklarationens och Accrahandlingsplanen⁶ åstadkommit det som sägs i avsiktsförklaringen. Logiken i hur Deklarationens är tänkt att fungera analyseras och den komplexa vägen från målsättning till resultat belyses. Detta har framhävt betydelsen av andra kraftfulla influenser i utvecklingsprocessen och realistiska gränser för biståndets roll. Genom att ta hänsyn till att utveckling är en resa fokuserar metodiken på att bedöma *färdriktningen* vid alla viktiga punkter samt *takten* i utvecklingen och *hur långt* man kommit på vägen. Flera faktakällor och metoder användes, främst kvalitativa, men även tillförlitliga kvantitativa data utnyttjades i mån av tillgång för att få fram och bekräfta svar och göra bedömningar.

Begränsningar. Det finns särskilda utmaningar när effekterna av långtgående initiativ som Deklarationens utvärderas och därför har utvärderingen flera begränsningar. Dessa innefattar

- ovanliga utvärderingsobjekt,

⁴ Hädanefter "Deklarationens"

⁵ Se bilaga 5 (the Technical Annex to the Synthesis Report) för en fullständig diskussion om tillämpad metodik.

⁶ Högnivåforumet i Accra 2008 antog en handlingsplan i syfte att påskynda arbetet för att nå Deklarationens mål och förstärkte eller skärpte ett antal av dess åtaganden och insatsområden

- Deklarationens omfattande och komplexa mål och stor variation beträffande sammanhang och aktörer,
- tidsperspektiv endast till 2005 då Deklarationen antogs, särskilt när det gäller utvecklingsresultat,
- att deltagande i utvärderingar och studier sker på frivillig basis,
- att givarnas/biståndsorganens prestationer inte behandlas lika ingående som i landsutvärderingarna,
- varierande användning av standardiserade grupper för datakällor och betygsskalor.

Inom nästan alla områden varierade resultaten mellan olika länder och givare/biståndsorgan. Med hänsyn till det krävande och mångfasetterade ämnet kan ingen syntes fånga hela den rikedom av information, insikter och bedömningar som finns i de individuella rapporterna på vilka syntesen grundas. Den individuella utvärderingsprocessen bidrar redan nu till reformeringen av biståndet i de länder och biståndsorgan där utvärderingarna har genomförts. De detaljerade resultaten, slutsatserna och rekommendationerna i dessa individuella rapporter förtjänar stort intresse nationellt och internationellt. Sammanfattningarna av rapporterna har bifogats denna rapport och den fullständiga texten är tillgänglig på den bifogade dvd:n.

II. Huvudresultat

1. Deklarationen i sitt sammanhang

Deklarationen har visat sig relevant för många olika länder och biståndsgivare/-organ. De var alla engagerade i reformering av biståndet redan före 2005, men i varierande grad. Utvärderingen lyfter fram de centrala politiska, ekonomiska och administrativa influenser som påverkat genomförandet och utgjort begränsningar. En utmaning när det gäller Deklarationskampanjens⁷ relevans var att den initialt uppfattades och hanterades som en teknisk, administrativ process och riskerade förlora det politiska och sociala engagemang som krävs för att åstadkomma förändringar. Kampanjen har också tvingats hantera frågan om hur biståndet ska definieras och mätas i en värld med snabba förändringar.

Som de globala händelserna nyligen påvisat kan en recession, finans-, livsmedels- eller bränslekris och andra kriser och större katastrofer ha en dramatisk inverkan på internationellt samarbete och reformprocesser. Men även i "normala" tider utsätts biståndsprogrammen i alla länder som tar emot och ger bistånd för influenser, aktörer, krafter och händelser som är kraftfullare än biståndsprogrammets omedelbara mål, intressen och resurser. Till gruppen av skillnader kan läggas att det inte finns något entydigt sätt att bedöma ett lands relativa bundenhet eller "beroende" av bistånd. Effekterna av denna mångfasetterade omvärld framträder återkommande i de individuella rapporterna inom utvärderingen tillsammans med större frågor, såsom den förändrade synen på naturen och biståndets betydelse i sig.

Förhållandena i partnerländerna. I landsutvärderingarna har det konstaterats att de reformer som partnerländerna ansvarar för framskridit långsamt sedan initieringen 2000–2005 med undantag av vissa tidiga starter, men att reformerna nu har fått fäste i de flesta fall. I utvärderingen har det framkommit att länderna inte genomfört Deklarationsenliga förbättringar enbart för att förbättra förvaltningen av biståndet utan också för att de främjar landets nationella behov, t.ex. bättre ekonomisk förvaltning, offentlig upphandling och ansvarighet. Förändringen har varit tillräckligt stark för att överleva politiska förändringar och kriser av olika slag.

⁷ Ordet "kampanj" används avsiktligt för att ge en antydning om varaktiga och samlade insatser i syfte att nå stora och svåra mål.

Förhållandena i givarländerna. Jämfört med partnerländerna är de biståndsreformer som Deklarationen förutsätter av givarländerna mindre krävande och de har också större kapacitet att genomföra förändringar. I givarländerna måste dock utvecklingsbiståndet och utvecklingsreformerna tävla om politikernas och allmänhetens uppmärksamhet med ett stort antal inhemska och internationella frågor, vilket gör det svårare att i tillräcklig grad uppbära politiskt, administrativt och allmänt intresse och stöd. De institutionella studierna om biståndsgivare och -organ rapporterade om flera betydande begränsningar i länderna: brist på sammanhängande politik och strukturer, fokusering på efterlevnad, en riskovillig kultur, många biståndsgivares och -organs system och beslut är mycket centraliserade i motsats till en anpassning av dem till landsystemen, bristande koppling mellan organisationernas strategier och handlingsplanen för biståndseffektivitet samt svaga incitament för organisationen, förändringar i organisationens status eller huvudkontorets placering, kapacitetsbegränsningar och personalminskningar samt uppskjutna omorganisationer och budgettryck som skapats av finanskrisen.

2. Bidrag till biståndseffektivitet

För att fastställa om biståndseffektiviteten har förbättrats jämförde utvärderingen framstegen med de 11 eftersträvarde resultat som i Deklarationens inledande paragrafer anges som lösningar på huvudproblemen i biståndet. Dokumenterade framsteg gällande var och en av dessa, hur svåra målen är och vem som är huvudansvarig har redovisats i kapitel 3 och sammanställts i figur 5. Som helhet har Deklarationskampanjen i flera fall haft en signifikant⁸ inverkan på biståndseffektiviteten genom att den klargjort och stärkt normer för god praxis. Kampanjen har bidragit till att man kommit närmare de 11 resultatmål som definierades 2005, bättre kvalitet på biståndspartnerskap och stödet för ökade biståndsvolymer.

I Deklarationen har man sammanställt och satt global fokus på ambitiösa, erfarenhetsbaserade åtgärder för förbättring av utvecklingssamarbetet och biståndet. En rad problem som växt fram under 50 år och förslag om bättre villkor för bistånd och i slutändan utveckling utan bistånd tas fram. Samtidigt som det i Deklarationen tas hänsyn till att alla utmaningar inte kan lösas snabbt fokuseras det på mätbara eller synbara förbättringar inom den mycket korta tidsramen på fem år. Alla målen i Deklarationen var inte realistiska eller ens möjliga att mäta tillförlitligt, men i utvärderingen har man funnit att principerna och åtagandena har följts, om än gradvis och varierande, bland partnerländerna och ännu mer varierande bland biståndsgivare och -organ.

I den föränderliga omvärlden har den specifika betydelsen av "bistånd" och bättre bistånd klargjorts. Med tanke på andra influenser som påverkar utvecklingen, det komplicerade i att hantera och förbättra biståndsrelationerna och tillgången till andra former och källor för utvecklingsresurser kan det konstateras att antalet partnerländer och biståndsgivare/-organ som varit beredda att göra betydande satsningar på förbättringar saknar motstycke.

Deklarationskampanjen har haft specifik inverkan i flera fall, t.ex. genom att

- klargöra och befästa god praxis i biståndsrelationer och därmed berättiga till högre ömsesidiga förväntningar och stärka dem,
- bidra till att man närmat sig de 11 resultatmål som uppställdes 2005, även om utvecklingen framåt ibland gått långsamt och varit modest, och under processens gång bidra till bättre resultat i utvecklingssamarbetet,
- spela en roll i stödet för ökade biståndsvolymer, förmodligen i kombination med millennieutvecklingsmålen medvetandegörande effekt och
- förbättra kvaliteten på ett antal biståndspartnerskap, vilket bygger på ökad transparens, ökat förtroende och förstärkning av partnerlandets ägarskap.

⁸ Termen "signifikant" används här i betydelsen definitiv och verifierbar, men avser inte nödvändigtvis en stor effekt.

Biståndseffektivitet – tre stora måttstockar på förändring

Deklarationens syfte är att förbättra effektiviteten på tre områden: effektiviteten vid tillhandahållande av bistånd, förvaltning och användning av bistånd och bättre partnerskap.

Den övergripande bilden av effektivitetsvinsterna är blandad, men än så länge en besvikelse jämfört med de ursprungliga förhoppningarna om snabbt minskad börda i förvaltningen av bistånd. Till dags dato har bördan i allmänhet inte minskat särskilt mycket där Deklarationsenligt samarbete tillämpats – till och med ökad belastning har observerats i några fall. Samtidigt ger många Deklarationsenliga mekanismer och förfaranden partnerländerna och givarna mycket bättre överblick över biståndet. När detta matchats av tillräckligt robusta landsystem har ländernas förmåga att hantera strategiskt stöd ökat, särskilt på sektorsnivå.

Trots att framstegen gått långsamt och varit varierande har förvaltningen och användningen av bistånd förbättrats i de studerade länderna, särskilt jämfört med läget före Deklarationen, och Deklarationsenligt bistånd förefaller utgöra ett signifikant bidrag till denna förändring. När det gäller globala program konstaterades att de för det mesta fortfarande är otillräckligt integrerade med andra processer, men i vissa fall anses de producera bättre utvecklingsresultat.

När det gäller att skapa mer inkluderande och effektiva utvecklingspartnerskap är standarden som helhet på väg att höjas. Deklarationen har lagt ett uttryckligt fokus på biståndsrelationer och öppnat viktiga dialoger om partnerskapet i sig – mellan länder och givare, bland givare och med andra intressenter, utöver de rent tekniska eller finansiella aspekterna i förvaltningen av biståndet. Ett antal tydliga, praktiska fördelar kan redan nu erfaras.

För partnerländer. De förändringar som förväntas av partnerländerna är mer krävande än de som förväntas av biståndsgivarna/-organen. Trots detta har de flesta utvärderade partnerländerna inlett många av dessa förändringsprocesser, inte enbart för att administrera biståndet på ett bättre sätt utan också för att de främjar landets nationella behov. De komplexa och långsiktiga utmaningar som kapacitetsutveckling innebär utgör den viktigaste begränsningen för merparten av länderna och medger inte snabblösningar eller byråkratiskt utformade lösningar. Partnerländerna kan ändå göra mer för att hitta prioriteringar i syfte att stärka kapaciteten på fokusområden. Biståndsgivare och -organ kan å sin sida göra mer för att stödja dessa prioriteringar på ett samordnat sätt, stärka landsystemen genom att använda dem och avskaffa sådana givarförfaranden som underminerar utvecklandet av hållbar kapacitet.

För biståndsgivare och -organ. Bortsett från ett antal tydliga undantag har biståndsgivarna och -organen hittills visat mindre engagemang än partnerländerna när det gäller att göra nödvändiga förändringar i de egna systemen. Vissa har haft för lite samordning och riskvilja för att spela en sådan proaktiv roll som förväntas av dem. Merparten har krävt hög efterlevnad av deras reformer från partnerländernas sida i stället för att ömsesidigt hantera och dela riskerna på ett realistiskt sätt. Gruppträck och kollektiva givaråtgärder har inte ännu införlivats i många av givarländernas nationella system, vilket innebär att de är sårbara för dåligt underbyggda förändringar av politiken, t.ex. vid byte av regeringar eller ministrar.

inte göra en systematisk bedömning av de multilaterala organens relativa prestationer vid genomförandet av Deklarationen och förbättringarna av biståndspraxis.

Landrapporterna pekar ofta på att multilaterala organ har större frihet att tillämpa god praxis – t.ex. fleråriga biståndsåtaganden – och på att dessa organ är relativt isolerade från kortsiktigt politiskt tryck. Utvärderingen har dock som helhet endast haft begränsad multilateralt deltagande⁹. Följaktligen kan de

3. Bidrag till utvecklingsresultat

Utvärderingen fokuserade på att bedöma biståndsreformernas eventuella bidrag till en hållbar utveckling inom fyra områden: specifika sektorer (särskilt hälsa, det gemensamma objektet för landsutvärderingarna), prioritering av behoven hos de fattigaste, förstärkning av institutionell kapacitet och socialt kapital och en bättre blandning av biståndsformer.

Signifikanta positiva bidrag till mer fokuserade biståndsinsatser och bättre utvecklingsresultat hittades, särskilt i fallstudierna inom hälsosektorn. Utvecklingsvägarna för dessa bidrag är indirekta men uppenbara. På andra bedömda områden – såsom högre prioritet för behoven hos de fattigaste – har biståndet och biståndsreformerna inte haft någon stor inverkan på utvecklingsresultaten i och med de kraftiga hinder man mött. En del av de uppnådda resultaten är sannolikt hållbara medan andra är mer osäkra.

Ett stort tvärsnitt av landsutvärderingarna fann belägg för att Deklarationsenliga åtgärder som vidtagits före eller efter 2005 och förstärkts sedan dess bidragit till mer fokuserade, effektiva och samarbetsinriktade biståndsinsatser, särskilt på sektorsnivå. Utvärderingarna fann rimliga belägg för att dessa insatser redan bidragit till bättre utvecklingsresultat med goda utsikter att vara hållbara. Det starkaste belägget för denna effekt finns inom hälsosektorn, som landsutvärderingarna undersökte mest ingående. Utöver denna ”spårade sektor” har denna utvärdering inte tillräckliga belägg för att biståndsreformerna skulle ha bidragit till fortsatta utvecklingsresultat, såsom att påskynda uppfyllelsen av de andra millennieutvecklingsmålen.

Otillräcklig kapacitet är fortfarande ett stort hinder i många länder och biståndet skulle kunna vara till mer hjälp än det är, men det finns ändå belägg för att biståndet och biståndsreformerna åtminstone i någon mån bidragit till en långsiktig förstärkning av institutionell utvecklingskapacitet och socialt kapital.

Som helhet har framstegen i merparten av länderna varit små när det gäller att ge större prioritet för behoven hos de fattigaste, särskilt kvinnor och flickor. Det finns dock belägg för vissa positiva effekter av biståndet och visst mervärde genom reformerna och de Deklarationsenliga insatserna sedan 2000–2005. Detta pekar på en väsentlig förutsättning: ett kraftfullt och varaktigt nationellt engagemang för förändring. Om ett sådant engagemang saknas finns begränsade möjligheter att med bistånd och biståndsreformer förändra djupt rotad ojämlikhet.

Ett bredare urval av alternativa och innovativa biståndsformer, särskilt ett mer utbrett gemensamt givarstöd på sektorsnivå, har ökat aktuella eller potentiella bidrag till utvecklingsresultat i hälften av de utvärderade länderna sedan 2000–2005. Utvärderingen visar dock att ingen enskild form (t.ex. budget- eller sektorsstöd, program eller projekt) automatiskt producerar bättre utvecklingsresultat och att en blandning av biståndsformer fortfarande är ett förnuftigt arbetssätt för alla partnerländer och givare.

⁹ FN:s utvecklingsgrupp (UN Development Group) och Asiatiska utvecklingsbanken deltog med institutionella studier i fas 1 och Afrikanska utvecklingsbanken i fas 2. Asiatiska utvecklingsbanken producerade en betydande uppdateringsrapport för fas 2. Det faktum att världens största biståndsorgan, Världsbanken, och Europeiska kommissionen inte deltagit direkt i utvärderingen lämnar stora luckor med tanke på en oberoende jämförande bedömning.

4. Slutsatser

Av Deklarationens fem principer och 56 åtaganden, som grundar sig på partnerländernas och givarnas erfarenheter, har nästan alla visat sig relevanta för förbättring av kvaliteten på biståndet och de partnerskap som krävs för att få det att fungera. Det sätt på vilket Deklarationen har genomförts har ibland varit påfrestande för dess relevans, men den har hållit och visat sig kunna överleva betydande förändringar och turbulens. Ett antal tillkortakommanden och oavsedda effekter relaterade till ansatserna i Deklarationen har identifierats¹⁰ och beaktats i rekommendationerna om fortsatta åtgärder.

Jämfört med biståndsläget för 20–25 år är den globala bilden av nuvarande praxis att biståndet i dag är mycket transparentare och långt mindre givarstyrt. Inställningen ”fritt fram för alla” med konkurrerande, icke samordnade och givarstyrda aktiviteter som var vanlig på den tiden är nu så ovanlig att den snabbt blir noterad och kritiserad. Jämfört med läget omedelbart före 2005 har Deklarationskampanjen spridit åtaganden och instrument för reformer som tidigare utvecklades och testades på ett fragmentariskt sätt. Deklarationen har kanske på ett realistiskt sätt ökat förväntningarna på snabba förändringar, men också stärkt överenskomna normer och standarder för bättre praxis och partnerskap. Det finns gott om belägg för att dessa standarder har använts för att förstärka och legitimeras krav, särskilt från partnerländernas sida, att god praxis ska följas. Nu finns ingen återvändo – det är mer sannolikt att förväntningarna fortsätter att öka än att de minskar – och den förväntade standarden har höjts för alla som är engagerade i utvecklingsarbete.

När det gäller de fem principerna har utvärderingen funnit att de sammantaget största framstegen gjorts inom ägarskap medan framstegen inom anpassning och harmonisering är mer varierande. Minst framsteg har gjorts i förvaltning av utvecklingsresultat och ömsesidig ansvarighet. Implikationerna av detta mönster avspeglas i de centrala rekommendationerna.

Utvärderingen drar slutsatsen att förändringarna som Deklarationen bidragit till ännu inte minskat den allmänna bördan vid biståndsförvaltning i enlighet med förhoppningarna. Förändringarna har dock bidragit till bättre biståndskvalitet, mer transparenta och effektiva partnerskap och stöd för ökade biståndsvolymer. De konstaterade fall där den administrativa bördan ökat genom introduktion av Deklarationsenligt bistånd, såsom fonder för flera givare, överväger inte fördelarna.

I motsats till förbättringarna av biståndet som omfattas av Deklarationen har man i utvärderingen funnit brist på transparens och tillförlitliga data om många av de andra samarbetsformerna och -flödena utanför Deklarationens tillämpningsområde. Med tanke på att utbetalningarna från dessa aktörer för närvarande motsvarar så mycket som ungefär en fjärdedel¹¹ av OECD/DAC-givarnas bistånd behöver de större framstegen i Deklarationen och Accrahandlingsplanen som beaktar transparens, kriterier för biståndseffektivitet och ömsesidig ansvarighet tillämpas och främjas för att inkludera dem, annars blir den nytta som partnerländerna får av reformerna mycket mindre.

¹⁰ Dessa inkluderar att Deklarationen främst uppfattas och tillämpas som en teknisk och processororienterad överenskommelse mellan byråkrater, alltför stor fokusering på de 12 framstegsindikatorer som valts för uppföljning, kraven på en internationell övergripande struktur och tillhörande risk för reformtrötthet och den felaktiga föreställningen att Deklarationen anger en viss formel eller modell, vilket har begränsat anpassningen till de olika situationerna och prioriteringarna i länderna.

¹¹ Här används en allmän definition av utvecklingsbistånd för att skilja det från andra former av kommersiellt, politiskt och militärt stöd.

Föreställningarna om biståndets potentiella roll är fortfarande överdrivna, särskilt i givarländerna. Förväntningarna på snabba grundläggande reformer i partnerländerna har också varit orealistiska och orimliga, särskilt när detta ställs mot de flesta biståndsgivarnas och -organens historia. Ett bredare perspektiv och sinne för proportioner kommer att krävas för att få bäst resultat av reformerna för biståndseffektivitet. Både partnerländer och givare behöver på ett bättre sätt underhålla och tillgodogöra de många starka elementen i utvecklingskrafter och -politik utanför biståndsområdet.

5. Centrala rekommendationer

De övergripande och detaljerade resultaten och slutsatserna i denna syntesrapport öppnar för många möjliga idéer i syfte att ytterligare förbättra biståndseffektiviteten genom att bygga på erfarenheterna från genomförandet av Parisdeklarationen. Detta kapitel lyfter fram de viktigaste rekommendationerna för huvudintressenterna tillsammans med en kortfattad motivering och grund för dem. Ett antal huvudrekommendationer är absolut inte nya – vissa är välkända och förefaller uppenbara. Genomförandet av dessa centrala politiska åtgärder måste drivas på – klart och tydligt – både för att de är så viktiga och för att de utgör områden där givare och/eller partnerländer ännu inte lyckats infria sina fastslagna Paris- och Accraåtaganden.

Relevansen för andra aktörer beaktas inte specifikt nedan: Denna utvärdering har i huvudsak fokuserat på de åtgärder för reformering av biståndet som sedan 2000–2005 vidtagits av partnerländer och biståndsgivare och -organ som stött Parisdeklarationen. Samtidigt har landsutvärderingarna och annat arbete återigen bekräftat slutsatserna från högnivåforumet i Accra om vilken roll det ökande antalet andra aktörer och typer av samarbeten har inom utveckling och bistånd.

Dessutom har viktiga fakta kommit fram vid utvärderingen av det arbete som utförs av det civila samhällets organisationer på nationell och internationell nivå, aktörer som tillhandahåller finansiering på förmånliga villkor och ännu inte stött Deklarationen i denna egenskap (regeringar, globala program och aktörer inom den privata sektorn), liksom deltagare i regionalt, syd-syd- och trepartssamarbete eller andra former av utvecklingsamarbete, inklusive investeringar, som kan omfatta överföring av resurser enligt förmånliga villkor. Flera av dessa grupper av aktörer har engagerat sig i parallella effektivitetsinsatser och i fråga om det civila samhällets organisationer åtagit sig att rapportera vid Busanforumet. Värdet av detta globala forum skulle öka mycket om även andra deltog fullt ut.

Det ingår inte i utvärderingsuppdraget att rekommendera specifika åtgärder för dessa övriga, men det är ändå viktigt att understryka att faktaunderlaget ger en stark indikation om att rekommendationerna nedan är relevanta för alla övriga aktörer. De kommer att föra fram sina perspektiv och erfarenheter i vilka som helst fortsatta globala diskussioner, men det finns klara belägg för att den nytta utvecklingsländerna får av bistånd och biståndsreformer skulle minska utan dessa aktörers engagemang och samarbete. Det har även framkommit vissa viktiga områden där de helt klart skulle kunna dra nytta av rekommendationerna som tagits fram i denna utvärdering.

Till beslutsfattare i partnerländer, givarländer och givarorgan

Rekommendation 1. Fatta de svåra politiska besluten och genomför dem

Högnivåforumet i Korea behöver hitta innovativa sätt att återigen skapa och behålla det politiska engagemanget på hög nivå för att värdera erfarenheter, lösa svåra frågor och ange den framtida inriktningen.

Utvärderingen har återkommande funnit att politiskt engagemang och stöd på hög nivå har varit den främsta drivkraften vid framgångsrika reformer i olika länder och givarorgan. Avsaknaden av sådant engagemang kan vara en av de avgörande orsakerna till långsamma framsteg på annat håll. Busanforumet behöver en obyråkratisk handlingsplan som fokuserar på de politiska vägvalen för att den ska vara attraktiv och skapa engagemang hos

både erfarna ledare och nya ledare, inklusive dem från länder och biståndsorgan som ännu inte ingår i gruppen som anslutit sig till Deklarationen. Handlingsplanen behöver också lansera innovativa sätt att behålla ett starkare politiskt engagemang mellan forumen i det fortsatta reformarbetet på fältet.

Rekommendation 2. Fokusera på transparens, ömsesidig ansvarighet och delad riskhantering

Nästa fas i reformen för bättre biståndseffektivitet bör bygga på resultaten från Deklarationskampanjen och ta lärdom av den genom att inte fastna bakom den globala "stora deklARATIONEN" utan gå vidare och fokusera på de nödvändigaste förändringarna:

- fördjupa tillämpningen av principerna om landägarskap, anpassning och harmonisering av givarstöd, och transparens och ömsesidigt ansvar för att följa upp och nå resultat,
- lägga till "delad riskhantering" i det principiella ramverket och
- fokusera i huvudsak på landsstyrda, samordnade åtgärder på fältet.

I utvärderingen har det upprepade gånger framkommit att transparens är en nödvändig förutsättning för effektivitet och ömsesidig ansvarighet. Att lägga till delad riskhantering som en vägledande princip innebär ett öppet erkännande av att många osäkerhetsfaktorer och risker är förenade med utveckling och partnerskap. Dessutom visar det ett ömsesidigt engagemang för att möta och hantera risker och motsättningar gemensamt i en anda av moget partnerskap. Resultatorienterad förvaltning bör få ytterligare fokus och betraktas som en serie stödmetoder snarare än en princip i sig.

Rekommendation 3. Fokusera och stärka insatserna för biståndseffektivitet i länderna

Ledarskapet i kommande insatser för biståndseffektivitet behöver tydligt finnas och stödjas på partnerländernas nivå, varvid man i bred omfattning utnyttjar de möjligheter som ligger i starkare landsstyrda mekanismer och självständiga insatser för att underlätta genomförandet. På internationell nivå behöver den övergripande strukturen för fastställande av standarder samt analys, rapportering och uppföljning av biståndseffektivitet bli mindre betungade och i högre grad direkt användbar.

Den dominerande iakttagelsen bland resultaten i denna utvärdering är att huvudprinciperna för biståndsreformerna och åtagandena i Deklarationen är tillämpliga på alla former av internationellt bistånd, men att avvägningen och prioriteringen av olika reformer samt tidsramarna behöver anpassas till en mångfald av situationer i de olika länderna. Utvecklingssamarbetet och biståndsreformerna måste gå tillbaka till grunderna och åter fokusera på landsnivån samt ta nästa steg utan det ovanifrånperspektiv som präglat mycket av reformkampanjen sedan 2005. Genom att tyngdpunkten flyttas till partnerskap på landsnivå bör det omfattande och krävande arbetsprogrammet på internationell nivå reduceras till att fokusera på ett litet antal väsentliga uppgifter.

Detta landfokus innebär att man tydligt sätter in och genomför biståndsreformer i deras verkliga sammanhang och stärker ägarskap, transparens och ömsesidig ansvarighet där detta är mest relevant. De årliga landsnivåforumen med alla de viktigaste intressenterna som deltagare bör stärkas som mittpunkt i ett löpande system för delning av information, ömsesidig prestationsgranskning, bredare deltagande och konsultation, engagemang för prioriteringar och mål, anpassning och harmonisering.

Dessa funktioner bör backas upp av ländernas egna starka mekanismer för uppföljning och hantering av biståndspartnerskap. Kvantitativa nyckelmål och tidsramar för reformer och prestationer bör väljas, sättas och avtalas på landsnivå. Förhandlingarna om långsiktiga biståndsavtal mellan partnerlandet och givarna bör vara i linje med dessa insatser, vilket kan leda till mycket välbehövliga förbättringar av samordningen och biståndets förutsägbarhet.

För att hitta en lösning på bristen av ömsesidig ansvarighet och utmaningen att få en fungerande ansvarsfördelning bör alla länder ha möjlighet att kalla oberoende konsulter/rapportörer som kan hjälpa till vid

uppföljningen och styrningen av dessa processer. Individuella eller små paneler med opartiska deltagare kan ha stor inverkan i och med att de samarbetar med landets deltagare och givarkollektivet, bygger vidare på god praxis och ger oberoende information till årliga forum och internationella rapportssystem i syfte att stödja starkare ömsesidig ansvarighet.

Rekommendation 4. Arbeta för att utvidga resultaten från biståndsreformer till alla former av utvecklingssamarbete

Den unika sammanslutningen i den internationella kampanjen för effektivare bistånd och de viktigaste förbättringarna som åstadkommits behöver breddas för att engagera andra former av bistånd och andra aktörer med egna ansatser och innovationer. Detta inkluderar samarbete i instabila och humanitära situationer, nya former av stöd, såsom finansiering av klimatåtgärder, utvecklingssamarbete kring förmånliga villkor med finansiärer som nu arbetar utanför Deklarationens ramverk och med delar av det civila samhället, regionalt, syd- och syd- och trepartssamarbete.

Alla nya eller växande former av utvecklingssamarbete innehåller inte en biståndsdelen, men beprövade normer får inte överblåsas eller urvattnas när de överförs till andra områden. Efter ett litet antal justeringar och anpassningar där behov av detta påvisades har nästan alla av Deklarationens 56 åtaganden visat sig vara tillämpliga och användbara som grundläggande normer och regler¹² i alla former av internationellt utvecklingsstöd där förmånliga villkor eller bidrag ingår.

Rekommendation 5. Stärk de förbättrade internationella partnerskapen i nästa reformfas

För framtiden är det väsentligt att bygga vidare på de viktiga framsteg som har gjorts på internationell nivå genom de ändamålsenligt uppbyggda gemensamma mekanismerna för partnerskap mellan partnerländer och givare så att Parisdeklarationens reformkampanj kan fortsätta. Det måste också finnas tillräckliga internationella processer och krav på ansvarsutkrävande för kontinuerlig förbättring.

Det viktigaste fundamentet i alla nya internationella processer som siktar på biståndseffektivitet måste vara en solid grund för transparens i all finansiering och verksamhet på både internationell och nationell nivå. Med den föreslagna skarpare fokuseringen på åtgärder genom partnerskap på landsnivå blir det *internationellt* viktigaste behovet att ställa mer allmängiltiga och högre krav på biståndsaktörer vars verksamhet spänner över många olika länder.

Till beslutsfattare i partnerländer

Rekommendation 6. Ta den fulla ledningen och det fulla ansvaret för fortsatta biståndsreformer i de egna länderna

Partnerländerna måste ta den fulla ledningen och det fulla ansvaret för fortsatt förbättring av biståndseffektiviteten i de egna länderna. Detta bör bygga på ett konsekvent engagemang på hög politisk nivå, en starkare apparat inom landet som engagerar och samordnar givare och med en klar möjlighet att anlita oberoende konsulter/rapportörer som bistår i uppföljningen av framsteg och stöder ömsesidig ansvarighet.

¹² Denna rapport hänvisar till Parisdeklarationens regler för att spegla att kombinationen av de fem vägledande principerna och 56 åtagandena om specifika förändringar måste anses utgöra en serie regler som godkänts av dem som anslutit sig till deklARATIONEN.

Ett stabilt fokus på biståndsreformer på landsnivå, där de mest relevanta reformerna för landets egna behov och resurser kan betonas, leder förmodligen till ett mer effektivt bistånd och ökade möjligheter till bättre utvecklingsresultat. Alla intressenter, inklusive lagstiftare, det civila samhället och den privata sektorn kan involveras i högre grad. Det finns belägg för att merparten av de givare och biståndsorgan som stöder Deklarationen är beredda att ställa sig bakom ett system där ledarskapet finns i länderna trots att vissa landsystem ännu inte har beredskap för att säkerställa den beslutanderätt, expertis och kontinuitet som krävs på fältet. När systemet för biståndseffektivitet blir mer förankrat i länderna krävs det att man arbetar för mycket kraftfullare standarder och arrangemang för ömsesidig ansvarighet gällande prestationer och åtaganden.

I ett mottagarland som måste hantera svåra frågor med flera givare och biståndsorgan kan det på grund av de asymmetriska och komplexa relationerna ofta finnas ett behov av en objektiv tredje part som underlättar relationen och processerna i avgörande skeden. Sådana arrangemang har använts tidigare med gott resultat. Detta är motiveringen till rekommendationen att alla länder bör ha möjlighet att anlita oberoende konsulter/rapportörer som följer upp och underlättar dessa administrativa processer och reformprocesser.

Rekommendation 7. Fastställda strategier och prioriteringar för att stärka kapaciteten

Merparten av partnerländerna behöver utarbeta fungerande strategier för ytterligare förstärkning av kapaciteten i syfte att kunna genomföra de delar av den allmänna politiken och insatserna som är viktigast för landet. Detta skulle ge tydligare prioriteringar för styrningen av det givarestödet som begärs för detta ändamål.

Utvärderingen har funnit att begränsad kapacitet är den vanligaste orsaken till problem vid genomförandet av biståndsreformer, och kapaciteten är rent av ännu viktigare för att kunna utföra de väsentliga funktioner som biståndet är tänkt att stödja. Kapacitetsutveckling har betraktats som en angelägen prioritet i decennier, men det har mestadels gått långsamt och varit svårt att göra framsteg. Det handlar i slutändan om en komplex, organisk och långsiktig serie av processer, inte om snabblösningar eller byråkratiska lösningar. I utvärderingen har det framkommit lovande steg, men ingen modellösning finns i sikte. Förutom de många övriga insatserna som pågår i länderna har utvärderingen funnit att de har ett omfattande behov av att ange vissa centrala prioriteringar för stödet i syfte att stärka deras egen kapacitet. Detta är också en förutsättning för att säkra det ökade och bättre samordnade stödet som givarna har utlovat.

Rekommendation 8. Intensifiera de politiska prioriteringarna och konkreta åtgärderna för bekämpning av fattigdom, utslagning och korruption

I många av partnerländerna måste regeringen ge frågorna högre politisk prioritet och vidta mer fokuserade åtgärder för att minska de mest envetna utvecklingsutmaningarna fattigdom, utslagning och korruption. I utvärderingens bedömning av den senaste tidens bistånd till de fattigaste, särskilt kvinnor och flickor, har det bekräftats att inte ens de bästa exemplen på bistånd och biståndsreformer kan ersätta ett starkt och effektivt nationellt engagemang och agerande, utan endast uppmuntra och förstärka det.

I många länder finns det samtidigt en stadigt växande allmän kunskap om och irritation över korruptionen, en cancersvulst som förekommer överallt i världen. Trots en strid ström av initiala planer och åtgärder fortsätter detta att omintetgöra de bästa intentionerna och målen för mer effektivt bistånd och begränsar potentialen för bättre partnerskap. Dessa mål är först och främst viktiga för länderna själva, men också objekt för fasta internationella förpliktelser, åtaganden som upprepats i Accraplanen. De är också fundamentala för bistånds- och utvecklingsrelationer och för förtroendet och stödet bland befolkningen.

Tillsammans med de riktlinjer och konkreta åtgärder som behövs skulle hanteringen av dessa frågor gynnas av en fördubbling av insatserna för transparens, mer landfokuserad dialog och biståndsförvaltning och ett öppnare förhållningssätt till ömsesidig ansvarighet och riskhantering.

Till beslutsfattare i givarländer

Rekommendation 9. Matcha de stora globala satsningarna på bistånd och biståndsreformer genom att infria givna löften på ett bättre sätt

Merparten av givarländerna och biståndsorganen måste på hög politisk nivå erkänna och åtgärda gapet mellan å ena sidan ländernas stora satsningar på biståndsprogrammen och den historiska överenskommelsen om förbättringar, och å andra raden av långsamma och vacklande reformer.

Överenskommelsen i anslutning till Deklarationen har inneburit ett stort steg för att tackla långvariga biståndsproblem och ingjuta nytt mod i arbetet för att hjälpa världens fattiga till bättre liv. Genom löftet om en ny anda av partnerskap i strävan att nå millennieutvecklingsmålen har överenskommelsen tilldragit sig global uppmärksamhet och skapat förväntningar på viktiga förbättringar i nord-syd-relationerna. Utvärderingen har funnit att merparten av partnerländerna sakta men säkert börjat göra förändringar för att hålla sin sida, den svåraste, av överenskommelsen om biståndsreformer. Dessutom har ett antal givarländer visat att hinder kan övervinnas, trots de politiska, institutionella och administrativa begränsningarna, när åtgärderna har tillräcklig politisk prioritet och får allmänhetens förståelse och stöd.

Med tanke på de stora geopolitiska intressena och de gemensamma politiska åtagandena är det angeläget att alla regeringar på givarsidan hittar sätt att övervinna interna institutionella och administrativa hinder som bromsar deras biståndsreformer. Det har påvisats att även begränsningar som regeringarnas normala krav gällande budget, revision och personal kan anpassas för att uppfylla de olika kraven på effektivt arbete i utvecklingssamarbetet om politiken är målmedveten. Överenskommelsen i anslutning till Deklarationen utgick från förväntningarna att givarna vidtar samordnade och harmoniserade åtgärder för att följa och stödja partnerländernas ledarskap. Utan detta börjar samförståndet spricka, drivkraften försvinner och en historisk möjlighet går förlorad.

Rekommendation 10. Erkänn och hantera risker ärligt, medge misslyckanden

Givarländernas regeringar måste ärligt erkänna att utveckling och utvecklingsbistånd innefattar osäkerheter och risker och införa system för att hantera risker tillsammans med sina samarbetspartner i en anda av moget partnerskap. I många givarländer har perioden efter Parisdeklarationen sammanfallit med intensiv oro kring ansvaret för offentliga utgifter, vilket ibland resulterat i en mycket hög grad av riskovillighet. Dessa tendenser har hämmat god praxis och omintetgjort många av de förändringar som Deklarationen påkallar. Men att försöka undvika alla risker i utvecklingssamarbetet kan medföra irrelevans. Det finns sätt att främja en realistisk allmän förståelse av de osäkerheter och risker som är förenade med utveckling och biståndsarbete och hur man hanterar och lär av dessa. Detta kan inkludera både spetsprojekt och effektivt bruk av verktyg som t.ex. utvärderingar. Denna utvärdering har funnit belägg som stöder slutsatserna i andra större granskningar när det gäller de nya ansatserna för utvecklingssamarbete: i verkligheten är de inte mer riskabla än traditionella projekt som är strikt kontrollerade av givarna, och risker kan hanteras på ett rationellt sätt med de nya modellerna samtidigt som utvecklingssamarbetet har bättre effekt.

Rekommendation 11. Intensifiera grupptricket på "fripassagerare" för mer balanserade givarinsatser

Givarländerna och biståndsorganen behöver på hög politisk nivå sådana instrument för konstruktivt grupptrick som enligt Deklarationen förväntades vara drivkrafter för en bättre kollektiv prestation. En minoritet av reformsinnade biståndsgivare/-organ kan inte uppehålla givarsidan av överenskommelsen på egen hand.

Utvärderingsresultaten pekar på att fler partnerländer kan förväntas ta ledningen i arbetet med att slå fast sina prioriteringar, samordna och harmonisera olika givaraktiviteter, inhämta och publicera information om biståndet och stärka kraven på ömsesidig ansvarighet på landsnivå. Det är uppenbart att vissa givare och biståndsorgan redan agerar på detta sätt och stöder en sådan utveckling. Andra har hittills varit mindre villiga eller förmögna att

göra detta, vilket har resulterat i mycket ojämna prestationer och en kollektiv insats som inte når upp till Deklarationens vision. Samtidigt finns också imponerande exempel på partnerländer och givare som utvecklat en stor mängd samordnade och harmoniserade stödrangemang med tydlig potential att åstadkomma bättre resultat. När man blickar vidare mot högnivåforumet, plattformen för högre tjänstemän och möjligheterna till ömsesidig ansvarighet för biståndseffektivitet är det viktigt att givare och biståndsorgan utnyttjar alla möjligheter till konstruktivt gruppträck för att säkerställa en mer balanserad och kollektiv respons från givarsamfundet i nästa fas av biståndsreformen.

6. Slutord

Denna utvärdering är av nödvändighet selektiv, trots det breda och djupa deltagandet. Utvärderingen kan inte hävda att detta är den slutliga bedömningen av Parisdeklarationens effekter eller när det gäller att ange den framtida riktningen för biståndseffektivitet. Men utvärderingen har funnit att nästan alla av den ursprungliga Deklarationens 56 åtaganden, förstärkt med prioriteringarna som antogs vid Accraforumet, har varit och förblir högst relevanta för förbättring av utvecklingsarbetet. Den kortfattade listan på balanserade åtaganden från 2005, djupt rotad i erfarenheterna, har ibland förlorats ur sikte i och med fokuseringen på breda principer, detaljerade indikatorer och framväxande trender. Men dessa klara ursprungliga åtaganden, som har fått ett aldrig tidigare skådat stöd, är varken helt genomförda eller inaktuella. Deras målsättning är fortfarande standarden vid högnivåforumet i Busan och framöver.

”Denna utvärderingsrapport ger ett trovärdigt underlag för konstruktiv diskussion om den reformering av biståndsförvaltningen som partnerländer och deras samarbetspartner genomför utifrån principerna som uppställs i Parisdeklarationen och Accrahandlingsplanen. Omfattande landsutvärderingar, som grundar sig på flera faktakällor och tekniker, genomfördes i varierande och komplexa sammanhang i länderna. Utvärderingarna lyckades på ett föredömligt sätt testa det operativa engagemanget hos de relevanta aktörer som är ansvariga för säkerställandet av bättre biståndseffektivitet och identifierar tydliga och användbara normer för god praxis i syfte att ge underlag för kommande åtgärder och den framtida inriktningen genom att upplysa om vad som fungerar och inte fungerar. En viktig slutsats i rapporten är insikten om att framgångsrik reformering av biståndet endast kan ske genom en långsiktig kampanj som drivs av politiskt engagemang snarare än teknokratiska lösningar. Det bör samtidigt understrykas att detta inte är ett rättfärdigande av den långsamma förändringstakt som registrerats till dags dato. I detta hänseende måste handfasta kriterier för en konsekvent uppföljning av framstegen utarbetas.”

*Mary Chinery-Hesse, medlem i Afrikanska unionens "Panel of the Wise" och tidigare chefsrådgivare till Ghanas president, och
Lord Mark Malloch-Brown, f.d. chef för UNDP och f.d. minister i Storbritannien.*