



04
2024

DET SVENSKA BISTÅNDETS TRANSPARENS

Pontus Hedlin, Cristoffer Lokatt

Det svenska biståndets transparens

Pontus Hedlin
Cristoffer Lokatt

Rapport 2024:04

till

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

Pontus Hedlin är universitetslektor vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Hans forskningsintresse ligger inom områden som redovisningsteori, företagsstyrning och internationell redovisning. Pontus har publicerat artiklar i internationella tidskrifter och deltagit i forskningsprojekt som rör redovisningens roll i samhället och hållbarhetsredovisning.

Cristoffer Lokatt är universitetslektor i redovisning vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet och Redovisningsspecialist på företaget BDO. Han är civilekonom med inriktning mot redovisning och revision och disputerade 2018 med avhandlingen *Auditors' Constitution of Performance – A Study on the Duality of Performance in the Auditing Profession*. Cristoffers forskningsintresse ligger främst inom områden som redovisningsteori och finansiell rapportering.

Tack

Vi vill rikta ett stort tack till våra informanter, som bidragit med sin tid och kunskap i arbetet med denna rapport. Ett stort tack också till studiens referensgrupp, Björn Hammarfelt, Carl Fredrik Bergström, Jeanette Kruse och Kim Forss, för konstruktiv kritik under arbetet med rapporten. Avslutningsvis tack till Númi Östlund på EBA för det redaktionella bidraget i skrivarbetet.

Vänligen referera till denna rapport som: Hedlin P., C. Lokatt, *Det svenska biståndets transparens*, EBA Rapport 2024:04, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sverige

Denna rapport kan nedladdas gratis på: www.eba.se

Rättigheterna för detta arbete följer Creative Commons Attribution 4.0 International License. Licensen kan läsas här: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ISBN 978-91-988280-0-9 (tryckt upplaga), 978-91-988280-1-6 (webbupplaga)

Tryckt av Elanders Sverige AB

Stockholm 2024

Omslagets design av Julia Demchenko

Innehållsförteckning

EBA:s förord	1
Sammanfattning	2
Inledning	7
Rapportens syfte och frågeställningar.....	8
Metod och urval.....	8
Rapportens disposition	10
Det internationella arbetet för ett transparent bistånd	12
Den internationella transparensagendan.....	12
Utvecklingen mot en standardiserad biståndsrapportering.....	14
Fortsatt utveckling av IATI som standard	16
Ett åtagande att bli jämförbar.....	17
ATI-rankingen	18
Påtryckning via indikatorer och rankad transparens.....	22
Kritik mot ATI-rankingen	24
Det svenska transparensarbetet	26
Transparensgarantins framväxt i Sverige.....	26
Transparensarbetets organisation och flöde.....	29
Openaid.....	31
Information som publiceras på Sida.se.....	34
Sverige i ATI-rankingen.....	35
Hur kan Sida lösa de problem som lett till låg ranking?.....	38
DFI Index 2023 – Swedfund.....	41

Transparens – vad görs synligt, och för vem?	43
Dialogens betydelse för att skapa transparens	44
Reaktiv och proaktiv transparens	45
Transparensens innehåll och form.....	47
En (kritisk) reflektion kring transparensbegreppet.....	49
Ett ramverk för att förstå transparens	55
Inspiration från finansiell rapportering.....	55
Ett ramverk för att analysera transparens inom biståndet	59
Ramverket som ett sätt för att förstå transparensens egenskaper.....	71
Transparens, användare och syften	73
Ansvarsutkrävande – tre nivåer.....	76
Biståndsbildning	87
Lärande.....	93
Opinionsbildning.....	97
Resursallokering.....	102
Samordning.....	106
Avslutande tankar om transparensens syften.....	109
Avslutande diskussion.....	113
Hur transparent är då svenskt bistånd?	114
Transparensen når sitt syfte först när informationen används	115
Slutord – Mot ett transparentare bistånd.....	116
Referenser	118
Bilaga 1 – Genomförda intervjuer.....	124
Bilaga 2 – ATI ranking 2022	125
Tidigare EBA-rapporter	126

EBA:s förord

Transparens är en grundläggande princip för all offentlig verksamhet, och ett transparent bistånd har länge varit en svensk målsättning. Den politiska ambitionen är att transparens ska bidra till att biståndet används effektivt och når de människor och samhällen som mest behöver det. Dessutom är transparens och insyn tänkta att stärka förtroendet för biståndet, både bland skattebetalarna i givarländerna och bland de människor och organisationer som är mottagare av biståndet.

Denna rapport bidrar med en analys av vad transparens egentligen innebär inom biståndet, vilken information som bör vara tillgänglig och för vem. Den granskar också Sveriges arbete med att uppfylla sina åtaganden enligt den internationella transparensstandarden inom biståndet, IATI-standarden, och undersöker varför Sverige inte har nått högre i den internationella rankingen av biståndstransparens, Aid Transparency Index.

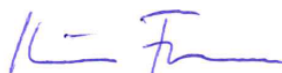
Rapporten ger en detaljerad bild av det svenska biståndets transparensarbete och pekar på områden där förbättringar kan göras. Den visar också att transparens är mer än bara tillgång till data – det handlar också om att förstå vad olika användare behöver och hur de använder informationen.

EBA hoppas att denna rapport kommer att bidra till en konstruktiv diskussion om transparensen i det svenska biståndet. Vad det är, hur det kan skapa värde och förbättras. Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp under ledning av Kim Forss. Analys och slutsatser är författarnas egna.

Stockholm i juni 2024



Torbjörn Becker



Kim Forss

Sammanfattning

Sveriges internationella bistånd ska vara transparent. Utöver offentlighetsprincipen så omfattas biståndet av en särskild "transparensgaranti" som infördes för närmare 15 år sedan. Syftet med transparensgarantin är att underlätta planering, styrning, beslutsfattande och prioritering inom biståndet. Dessutom ska den bidra till att synliggöra biståndets resultat, förbättra möjligheterna till ansvarsutkrävande och minska risken för korruption, dubbelarbete och felaktig resursanvändning.

Men vad innebär egentligen ett transparent bistånd? Vilken information är det som ska vara tillgänglig, och för vem?

Ett svar på dessa frågor återfinns i den internationella transparensstandarden inom biståndet, känd som IATI-standarden (International Aid Transparency Initiative). Denna standard ställer tydliga krav på vilken information som internationella givare och biståndsorganisationer ska göra tillgänglig för allmänheten. Sverige har, tillsammans med många andra länder, åtagit sig att följa denna standard och göra sitt bistånd så transparent som möjligt.

Vartannat år genomförs en internationell mätning för att bedöma hur väl olika biståndsaktörer och givare uppfyller sina åtaganden enligt IATI-standarden. Resultaten presenteras i form av en ranking, känd som Aid Transparency Index (ATI). Sverige hamnade vid senaste mätningen, 2022, på plats 21 av 50 länder. Trots Sveriges höga ambitioner inom området har vi alltså inte lyckats nå en framträdande position i ATI-rankingen. Detta reser frågan varför Sverige inte nått längre, men också om själva rankingen är en rättvis bedömning av hur transparent det svenska biståndet är.

En rapport om transparens i det svenska biståndet

Den här rapporten presenterar resultatet av en studie som haft två huvudsakliga delar, och delsyften. För det första utforskas transparensarbetet i det svenska biståndet, och hur det utvecklats

över tid. Vi går här på djupet och försöker förstå varför Sverige har etablerat sig som en mittenaktör i den internationella ATI-rankingen, och vad det betyder för det svenska transparensarbetet.

I studiens andra del har vi utforskat vad transparens egentligen är, utifrån olika användare och deras behov och syften. Här för vi en diskussion kring hur transparens bör definieras, på vilket sätt transparens bidrar till ett bättre bistånd och vad som behövs för att uppnå transparens för olika typer av användare.

Studien bygger främst på dokumentstudier och intervjuer med användare som på olika sätt är beroende av biståndsdata och dess transparens. I detta har en viktig del av arbetet varit utvecklingen av ett analysramverk, för att förstå transparensens olika egenskaper och innehåll, och därmed vad en god transparens innebär.

I studien dras tre övergripande slutsatser.

Det svenska arbetet med öppna data går att förbättra

En stor del av samtalet om transparens inom det svenska biståndet fokuserar på Sidas tjänst Openaid. Där presenteras data från det svenska biståndet utifrån IATI-standarden. Det är den information som publiceras på Openaid som också bedöms i ATI-rankingen.

Utifrån studiens analys av Sveriges arbete med IATI-rapporteringen konstateras att Sverige skulle kunna placera sig högre i kommande mätningar genom att förbättra rapporteringen av data enligt IATI-standarden. Tre huvudsakliga brister identifieras:

- Att data tillgängliggörs men publiceras i fel format så att den inte kan läsas in av IATI.
- Att data publiceras men inte delas med IATI. Informationen kan till exempel finnas på Sidas hemsida.
- Att data eller dokument helt enkelt inte publicerats.

Studien belyser att flertalet av de brister som funnits bör gå att åtgärda med relativt enkla medel. Det är sällan så att efterfrågad data

inte finns utan ofta handlar det om praktiska flaskhalsar i Sidas interna hantering.

Ett transparent bistånd är mer än Openaid

I studiens andra del breddas diskussionen av vad ett transparent bistånd är. Utgångspunkten är att transparens måste förstås utifrån vad en användare faktiskt behöver för typ av information för att uppnå sitt syfte. I studien har ett antal olika tänkta användare av biståndsinformation, och deras syften, utforskats för att bättre förstå vad en god transparens innebär. De syften som studeras i rapporten är:

- *Ansvarsutkrävande.* Granskning, utvärdering och uppföljning av det svenska biståndet sker på en mängd olika nivåer – från medborgarnas ansvarsutkrävande av hela biståndspolitikerna till utvärderares granskning av enskilda insatser.
- *Biståndsbildning,* är en förutsättning för att kunna delta i det demokratiska samtalet om offentligt finansierat bistånd. Det handlar om spridningen av grundläggande kunskap om vad bistånd är, och hur det svenska biståndet är inriktat och utformat.
- *Lärande.* Biståndet är en omfattande verksamhet, som bedrivs av många aktörer, i många olika länder och kontexter. Att sprida och tillgängliggöra information om biståndet är en förutsättning för lärande om vad som fungerar.
- *Opinionsbildning.* Opinionsbildningen har, till skillnad från biståndsbildningen, ett aktivistiskt syfte. Det kan röra övergripande beslut om biståndets storlek och inriktning, men även syfta till att påverka specifika satsningar.
- *Resursallokering.* Den transparens som syftar till resursallokering föregås av mer grundläggande transparensprocesser. En fungerande resursfördelning tar hänsyn till den opinionsbildning som sker i både givar- och

mottagarland, men baseras även på tidigare lärande och ansvarsutkrävande.

- *Samordning* Med samordning menas förutsättningar för planering, lokalisering och andra uppgifter som kan både underlätta koordinering, ge bättre resursutnyttjande och ligga till grund för en planeringsdialog mellan olika parter.

Med hjälp av det analysramverk som utvecklats, inspirerat av finansiell rapportering, utforskas vad en god transparens inom biståndet är inom dessa områden. Med utgångspunkt i de syften som har identifierats har ramverket använts för att belysa de egenskaper och innehåll som, på olika sätt, efterfrågas i biståndsinformation. En slutsats är att den information som återfinns på Openaid sällan är den mest värdeskapande för de tänkta användarna.

För flera av de syften som analyserats så är den information som är mest efterfrågad av externa användare den som beskriver det svenska biståndet på en mer samlad nivå. Det handlar främst om hur det svenska biståndet är organiserat, fördelat och genomfört. Hur mycket pengar ges till ett visst land eller en speciell fråga, till exempel demokrati eller klimat, och varför? Därefter följer en efterfrågan om resultat, dock sällan på insatsnivå.

I de fall Openaid används för information om enskilda insatser är det främst personer som arbetar inom biståndet och är i behov av detaljerad information som är aktiva. Den vanligaste användaren är anställd på Sida. Andra användare är utvärderare och journalister aktiva inom just biståndet. Här saknas dock tillit till att den information som publiceras är fullständig.

Det svenska biståndet kan bli mer transparent

Att användandet av Openaid är begränsat är inte ett skäl att inte förbättra rapporteringen till IATI. Bättre data kan framöver användas på nya sätt och ATI-rankingens signalvärde ska inte underskattas. Att ha en bra IATI-rapportering är en i sammanhangen relativt begränsad insats givet att den resurssätts ordentligt. Och Sida

skulle också kunna värdesätta rapporteringen mer genom att hitta en större egen användning för den data som rapporteras.

Samtidigt är det tydligt att det svenska biståndets transparens är betydligt bredare än den information som läggs ut på Openaid. Offentlighetsprincipen ger en stabil grund, men stora krav ställs på hur biståndet, dess genomförande och resultat, beskrivs.

Inledning

Sveriges bistånd ska vara transparent. Offentlighetsprincipen är så klart en central del men biståndet har också sedan närmare 15 år en särskild transparensgaranti. Det svenska biståndet ska vara transparent – från riksdagens beslut ner till enskilda insatser och deras resultat. Men vad innebär det egentligen att vara transparent? Vilken information är det som ska finnas tillgänglig, och för vem?

Ett svar på detta är den internationella transparensstandard som finns inom biståndet, IATI-standarden (International Aid Transparency Initiative). Den ställer krav på information som ska göras tillgänglig av internationella givare och biståndsorganisationer. Sverige har, tillsammans med många andra länder, under de senaste 20 åren åtagit sig att göra sitt bistånd transparent i enlighet med denna standard.

Vartannat år görs en internationell mätning av hur väl olika biståndsaktörer och givare uppfyller sina IATI-åtaganden. Resultatet presenteras i en ranking, Aid Transparency Index (ATI). I den senaste rankingen (2022) placerade sig Sverige på plats 21 (av 50). Även tidigare års placering har varit i denna härad. Ambitionerna i transparensgarantin ser alltså inte ut att ha omsatts i en framstående position i ATI-rankingen. Varför kommer Sverige på en så blygsam position? Eller är det fel på ATI-rankingen? I vilken mån innebär en rapportering enligt IATI-standarden att biståndet är transparent? Transparens är ett brett begrepp, och vi kommer i denna rapport återvända till dess många uttryck.

När den svenska transparensgarantin beslutades angav regeringen att transparensen skulle uppfylla en rad olika syften, för olika användare och intressenter. Transparens i biståndet skulle ge bättre underlag för planering, styrning, beslut och prioriteringar. Det skulle också underlätta synliggörandet av biståndets resultat och stärka förutsättningarna för ansvarsutkrävande på olika nivåer. Genom

transparens skulle man också begränsa utrymmet för korruption, duplicering och felaktig resursanvändning.

Detta leder oss till frågan om vad som utgör god transparens, och hur det svenska arbetet att skapa transparens i biståndet kan förstås.

Rapportens syfte och frågeställningar

Syftet med rapporten är att bidra till en förståelse för transparensarbetets roll i det svenska biståndet, dess utveckling och hur den ser ut idag. Genom rapporten hoppas vi också bidra till hur transparensen i det svenska biståndet konkret kan förbättras utifrån olika användares specifika behov. Dessutom utvecklas en analytisk ramverksmodell, som förhoppningsvis kan bidra till en djupare både teoretisk och praktisk förståelse av transparens.

Vi börjar denna rapport med att beskriva hur transparensarbetet i det svenska biståndet har utvecklats över tid och försöker förstå hur Sverige har hamnat på plats 21 i den internationella ATI-rankingen. Vi utgår här från två huvudsakliga frågor: *Hur ser det svenska transparensarbetet ut idag? På vilka punkter, och varför skiljer sig svensk biståndstransparens från ATI:s kriterier?*

I rapportens andra del undersöker vi vad transparens egentligen är, i relation till olika användares behov (som ansvarsutkrävande, biståndsbildning, lärande, opinionsbildning, resursallokering och samordning) och hur den kan bidra till ett bättre bistånd. Den huvudsakliga frågan är här: *Vilka syften fyller transparensen i det svenska biståndet?*

Metod och urval

I rapportens inledande del har arbetet fokuserat på att beskriva det internationella och svenska transparensarbetets utveckling och sedan i mer detalj analysera Sveriges arbete med att rapportera till IATI.

Här har ett antal intervjuer genomförts, med olika informanter med god insikt i transparensarbetet, både i Sverige och ur ett internationellt perspektiv. Utöver intervjuerna har även en workshop genomförts med Sida för att bättre förstå hur IATI-data hanteras och vilka processer och regelverk som är kritiska för rapportering av vissa data. Workshopen gav möjlighet att ingående diskutera ATI-rankingen, den interna processen och förhållningssätt till IATI-standarderna i förhållande till andra prioriteringar inom Sida.

Ett viktigt komplement till de intervjuer som har förts med olika användare har varit dokument i form av förvaltnings-, och projektplaner för IATI och OpenAid, beslutsprotokoll, dataspåringsrapporter över användandet av transparensystemen, utvärderingsrapporter och olika ramverk över styrning och utvärdering.¹

I rapportens andra del beskriver vi hur transparens analyseras utifrån olika typer av användare, hur deras behov och syften påverkar vad en god transparens innebär. Analysen har genomförts med hjälp av en ramverksmodell. Modellen har utvecklats inom ramen för studien, för att beskriva hur biståndstransparens kan förstås baserat på olika användarens specifika behov och syfte. Modellen hjälper oss inte bara att förstå transparens inom biståndet, utan ger också perspektiv på den standard- och rapporteringsmodell (IATI och ATI) som har kommit att få ett allt större inflytande på att definiera transparens i biståndet.

Genom en bred ansats till vad transparens är (och bör vara) så har olika behov framkommit, vilket har grupperats och analyserats. Här har vi primärt utgått från intervjuer med användare som på olika sätt har ett intresse i det svenska biståndet. Genom intervjuerna identifierades olika behov, vilket ledde oss till att kategorisera transparensen utifrån sex olika syften. Detta innebär inte att

¹ En lista över dokumenten som ingår i studien finns i bilaga 2.

rapporten täcker samtliga användare och syften men visar att transparensbegreppet är mångfacetterat.

Totalt har 24 intervjuer genomförts, enskilt och i grupp, med 26 informanter.² Intervjupersonerna kontaktades baserat på tidigare kontakter, rekommendationer från bland annat Sida samt den för rapporten utvalda referensgruppen. Intervjuerna har använts för att identifiera olika användare och deras informationsbehov. Intervjuerna har spelats in, transkriberats och bearbetats av båda författarna för att sedan ligga till grund för den empiri som presenteras i kapitlet ”Transparens, användare och syften”.

Författarna gör därmed inga anspråk på vare sig fullständighet eller representativitet. Avsikten är att belysa transparens utifrån olika perspektiv och bidra till en förståelse för hur transparens i praktiken framträder. Empirin lyfter fram de olika användarnas informationsbehov vilket antyder att begreppet transparens har olika innebörd beroende på sammanhang, ändamål och användare. För var och en av de, i studien identifierade användarna, beskriver vi vilka krav på egenskaper, innehåll och form som ställs.

Rapportens disposition

Rapporten inleds med en beskrivning av det internationella arbetet för ett transparent bistånd. Här beskrivs de internationella åtaganden som Sverige varit med och beslutat om, och hur de ligger till grund för de organisationer, standarder och rankingar som vi ser idag. Avsnittet innehåller en närmare beskrivning av IATI-standarderna och ATI-rankingens framväxt.

I ”Det svenska transparensarbetet” beskrivs transparensgarantins framväxt i Sverige, och hur transparensarbetet inom det svenska biståndet organiserats. Sedan går vi vidare och utforskar den svenska

² En förteckning över de i studien identifierade användarna och dess olika roller finns som bilaga till rapporten, se bilaga 1.

ATI-rankingen, och vad som kan göras för att förbättra den framöver.

I avsnittet ”Transparens – vad görs synligt, och för vem?” lyfter vi blicken och diskuterar vad transparens egentligen innebär. En slutsats är att transparens inte är något enhetligt, utan måste förstås utifrån olika användare och deras behov av information.

”Ett ramverk för att förstå transparens” tar avstamp i den teoretiska diskussionen i föregående avsnitt och presenterar en analytisk ramverksmodell. Ramverket tar avstamp i erfarenheter från finansiell redovisning, där transparensfrågor sedan länge varit i fokus.

Med hjälp av vår ramverksmodell analyserar vi i följande avsnitt transparensen i det svenska biståndet. Vi argumenterar här, med stöd i det empiriska materialet, för vikten av att se respektive användares syfte för att kunna bedöma till vilken grad transparens uppnås.

Rapporten avslutas med en summerande diskussion.

Det internationella arbetet för ett transparent bistånd

I detta kapitel beskriver vi hur det internationella samarbetet för ett transparent bistånd utvecklats. Under de senaste tjugo åren har en internationell agenda för transparent rapportering vuxit fram. En grundsten är en gemensam rapporteringsstandard, IATI, som Sverige och många andra biståndsgivare åtagit sig att följa. Sedan 2012 publiceras en ranking, ATI, som bedömer hur väl de biståndsgivare som skrivit på IATI-överenskommelsen lever upp till sina åtaganden utifrån vissa givna kriterier. Kapitlet avslutas med en beskrivning av hur ATI-rankingen är konstruerad och en sammanfattning av den kritik som riktats mot rankingen.

Den internationella transparensagendan

Rötterna till många initiativ för transparens och ansvarsskyldighet kan spåras tillbaka till Parisdeklarationen 2005 om biståndseffektivitet. Vid biståndstoppmötet förklarades ömsesidig ansvarsskyldighet vara en av fem gemensamma principer och det slogs fast att:

En hög prioritet för partnerländer och biståndsgivare är att förbättra den ömsesidiga ansvarsskyldigheten och transparensen i användningen av utvecklings- och biståndsresurser. (Parisdeklarationen, §47)

Vid efterföljande möte, som ägde rum i Accra, Ghana 2008, hade det blivit uppenbart att många ansträngningar gällande ansvarsutkrävande var svåra att genomföra. En förklaring var frånvaron av aktuella och transparenta data och därför skiftade fokus i biståndstoppmötets slutdeklaration, Accra Agenda for Action, från ansvarsskyldighet till transparens:

Vi kommer att göra biståndet mer transparent. (...) Givarna kommer att offentliggöra regelbunden, detaljerad och aktuell information om volym, allokering och, när tillgängliga, resultat av utvecklingsutgifter. (Accra Agenda for Action, §24a)

Varje år rapporterar OECD-länderna biståndsstatistik till OECD DAC (Development Assistance Committee). Dessa uppgifter är dock, även om de är detaljerade, efterhandsleveranser och ger därför vid tiden för offentliggörande tillförlitlig statistik över vad som hänt under tidigare år, men inte om vad som faktiskt händer just nu (Pamment & Wilkins, 2016). Av den anledningen lanserades under biståndstoppmötet i Accra också IATI-organisationen (International Aid Transparency Initiative).

IATI är en organisation speciellt utformad för att stödja givare att uppfylla sina åtaganden om transparens inom ramen för Accra Agenda for Action, genom att tillhandahålla internationella standarder för rapportering.

De data som rapporteras till OECD DAC utgår från ett givarlandsperspektiv, då det är OECD-länder som rapporterar. IATI, däremot, har sedan starten haft olika typer av medlemmar, såsom biståndsgivarländer, biståndsmottagande länder, civilsamhällesorganisationer, etcetera. Detta medförde att IATI tog flera olika intressen i beaktande vid utformningen av rapporteringsstandarderna.

Accra blev en vändpunkt i den meningen att man lade tonvikt på att tillhandahålla aktuell transparensrapportering och bildade IATI för att specificera vilka data som behövde finnas och i vilka format de skulle rapporteras. Många biståndsgivare lämnade redan redovisningar om sin verksamhet, men inte på det detaljerade, och systematiska sätt som efterfrågades i Accra. Här skapades IATI som den organisation som skulle lägga en gemensam grund för

transparent biståndsrapportering i ett enhetligt format. Sverige och andra medlemmar åtog sig att rapportera i enlighet med IATI.

Utvecklingen mot en standardiserad biståndsrapportering

I februari 2011 kom den första IATI-standarden (www.iatistandard.org). Den grundläggande tanken var att allsidighet och jämförbarhet skulle förbättras genom att alla typer av organisationer delar samma standard. Standarden har två delar för publicering: en organisationsstandard och en aktivitetsstandard.

IATI organisationsstandard innehåller en beskrivning av den organisation som publicerar data och har även ytterligare information av ett mer övergripande slag:

1. Framtidsinriktade budgetar
2. Strategiska dokument såsom landsplaner och årsrapporter
3. Budgetar per land eller region

IATI aktivitetsstandard är den del där rapporterade organisationer kan publicera detaljerad information om enskilda aktiviteter:

1. Fullständig transaktionshistorik – utbetalningar, utgifter, inkommande medel
2. Subnationell geografisk kodning
3. Sektorer och klassificering
4. Framtidsinriktade budgetar per aktivitet
5. Resultat
6. Villkor för aktiviteten

IATI-standarden innebar att aktuella och jämförbara data från olika organisationer för första gången blev möjligt, inte bara på grund av själva standarden, utan också för att IATI började tillhandahålla ett datalager, IATI-datastore. Där kan alla organisationer löpande

rapportera sina data så att intresserade parter kan hämta och bearbeta biståndsdata med gemensamma definitioner och format från en enda källa. Här kan vem som helst ladda ner data från alla deltagande biståndsgivare och även ta del av ett antal standardrapporter. De biståndsgivare som undertecknat IATI-överenskommelsen har förbundit sig att löpande uppdatera IATI-datastore.

Samtidigt som IATI grundas bildas även den icke vinstdrivande organisationen Publish What You Fund (PWYF). Syftet med PWYF är att verka för relevant, tillgänglig och jämförbar information avseende biståndet, i enlighet med de IATI standarder som biståndsgivare åtagit sig att följa. En av de centrala uppgifterna för PWYF har sedan dess varit att bevaka biståndsgivares IATI-efterlevnad.

2011 publicerade PWYF sin första bedömning av biståndstransparens i form av en pilotstudie över hur medlemsländerna efterlevde det protokoll som man kommit överens om (PWYF, 2011). Pilotstudien innehöll en analys av biståndsgivares transparens avseende fullständighet, relevans, tillgänglighet och jämförbarhet. Resultaten var nedslående och sammanfattades i tre punkter.

- Det saknades jämförbara grunddata.
- Det fanns stor variation i nivåer av transparens mellan givare.
- Givarna uppvisade betydande brister för alla indikatorer.

Med några undantag hade biståndsgivare etablerat en rapportering av hög kvalitet. Denna bedömning gjordes dock ganska kort efter Accra, där fokus hade flyttats från ansvarsskyldighet till transparens. Utvärderingen hade också gjorts vid en tidpunkt då IATI-standarderna fortfarande var på ett utkaststadium.

Fortsatt utveckling av IATI som standard

Året för den första uppsättningen IATI-standarder, 2011, var det åter dags för ett biståndstoppmöte. Den här gången hölls det i Busan, Korea. Alla sessioner var uppdelade i specifika teman, och transparens var ett av dem. Den ökade betydelsen av transparens återspeglades i slutdeklarationen som innebar ett fullständigt stöd för IATI-standarden. Den innehöll också ett åtagande att implementera nationella transparensystem baserade på IATI-standarden. Signaturländerna åtog sig även att publicera ett genomförandeschema innan slutet av 2012 och att fullt ut ha implementerat sitt IATI-baserade nationella transparensystem senast 2015.³

Nödvändigheten av en gemensam standard lyftes särskilt fram av biståndsmottagarna, som var i behov att få en översikt över de biståndsprogram, transaktionsflöden och finansieringar som de mottog från olika biståndsgivare (Pamment & Wilkins, 2016).

Som påpekades i 2011 års pilotstudie från PWYF (PWYF, 2011 samt senare i PWYFs första officiella rapport, *2012 Aid Transparency Index Report*) hade några transparensystem redan implementerats och många fler biståndsgivare var på gång. Åtta olika givarorganisationer hade börjat publicera biståndsdata i enlighet med den nyligen etablerade IATI-standarden. Rapporten noterade att saker var i rörelse, men den övergripande slutsatsen var fortfarande att ”Nyckelresultatet i denna rapport är att biståndet helt enkelt inte är tillräckligt transparent”. Vidare slogs fast att

Tvärtom är några av de största och mest etablerade givarnas projektinformation ofullständig, av ojämn kvalitet och, avgörande, svår att jämföra från en biståndsmyndighet till en annan (2012 Aid Transparency Index Report).

³ Busandeklarationen §23.

Under den närmaste tiden efter rapporten skulle många aktiviteter inom biståndstransparens komma att växa fram. Många givarorganisationer lanserade egna databaser och transparensystem samt började publicera data till IATI-databasen.

År 2014 publicerade PWYF sin andra rapport, *2014 Aid Transparency Index Report*. Där drogs bland annat slutsatsen att:

Det finns en kapplöpning mot toppen, men majoriteten av organisationer ligger efter när det gäller att uppfylla sina internationella åtaganden. (...) Många givare släpar fortfarande efter och har gjort begränsade framsteg sedan Busan. Dessa organisationer löper en reell risk att inte uppfylla sina åtaganden om biståndstransparens inom tidsfristen 2015.

Vidare var en viktig slutsats från rapporten att mycket hade hänt, men också att många biståndsgivare hade utfört väldigt lite sedan de gjorde sina högtidliga åtaganden. Därför var en annan slutsats i PWYFs *2014 Aid Transparency Index Report* att:

Avsaknaden av jämförbar, heltäckande och snabb publicering av information innebär att information om utvecklingsamarbete fortfarande är svår att komma åt och att använda.

Ett åtagande att bli jämförbar

I likhet med andra styrnings- och ledningstrender som snabbt kan få spridning inom den offentliga och privata sektorn, så utvecklas internationellt bistånd utifrån de trender som får fäste inom området. New Public Management (NPM) har i detta varit en viktig del i att lägga grunden för transparensens uppkomst och fäste inom offentliga organisationer genom att införa idéer och styrningsmodeller som hade sin grund i privata organisationer

(Dietrich et al., 2022; Reinsberg & Swedlund, 2023). Betydelsen av att etablera legitima arbetssätt, att rapportera på ett enhetligt format och inte minst att nå ett effektivt bistånd blev vägledande.

Men IATI handlar inte bara om enhetlighet och effektivitet. Det kan även ses som en introduktion av ett gemensamt språk inom en sfär där samtal förs om en mängd saker som rör bistånd. IATI ger gemensamma begrepp, definitioner och format. Det gemensamma språket möjliggör samtal över gränser, jämförelser och lärande.

Deklarationen som medlemsländerna signerade under biståndstoppmötet i Busan 2011 innebar ett åtagande att implementera IATI-standarden. Det gav IATI, och senare även PWYF, legitimitet och kunde därmed etablera en gemensam praxis inom det internationella biståndet. Grundtanken är att en transparent organisation och styrning i kombination med utvecklingen inom informationsteknologi har lett till utveckling inom området för transparensystem och internationellt bistånd (Linders, 2013). Mer specifikt så tar sig detta uttryck genom den ATI-ranking som publiceras av PWYF, vilket antas utgöra en riktlinje för vad som utgör ett kvalitativt transparensystem (Erkikilä, 2012; Reinsberg och Swedlund 2023).

ATI-rankingen

I ATI-rankingen jämförs olika biståndsgivares transparens utifrån hur väl de uppfyller rapporteringskraven enligt IATI-standarden. ATI-rankingen har blivit väl etablerad och betydelsefull i biståndsbranschen. När olika biståndsgivares grad av transparens diskuteras i offentligheten är de omdömen som fälls ofta baserade på ATI-rankingen och dess resultat. Därför är det viktigt att förstå dess tänkta funktioner och hur den genomförs. De funktioner PWYF avsett att rankingen ska fylla kan sammanfattas som;

1. Kvalitetsbedömning
2. Incitament för förbättring

3. Kartläggning av befintlig praxis
4. Normgivning

Kvalitetsbedömning görs enligt specifika och öppna kriterier, där varje deltagare tilldelas poäng enligt ett gemensamt protokoll. Incitament till förbättring ligger inbyggd i själva rankingförfarandet, eftersom få biståndsgivare vill bli uthängda som lågpresterare, och många gärna står med en framstående plats. Eftersom poäng tilldelas enligt ett tydligt protokoll, som även publiceras då resultat offentliggörs, blir rankingförfarandet även en väldokumenterad kartläggning av branschpraxis. Slutligen tillhandahåller rankingen en mall för vad som poängsätts och skapar därmed även en norm för vad som betraktas som god transparens⁴.

Den metod som används för att utvärdera respektive biståndsgivare är därmed transparent. Grunden är den överenskommelse som slöts vid biståndstoppmötet 2011 i Busan där alla undertecknande givarländer åtog sig att leverera biståndsdata för samtliga sina aktiviteter till IATI-datastore i ett maskinläsbart format, specificerat av IATI. ATI-rankingen är huvudsakligen en kontroll huruvida leverans av data och dokument har utförts. Ett annat sätt att uttrycka det är att rankingen är ett mått på i hur hög grad deltagande länder lever upp till sina IATI-åtaganden. Eftersom större delen handlar om dokument och data i maskinläsbar form kan även huvuddelen av poängsättningen vid rankingen göras helt automatiskt.

Rankingen genomförs vartannat år och baseras på 35 olika datakategorier grupperade inom fem områden, där de flesta områdena är baserade på vilka data som levererats till IATI-datastore.⁵ För att ingå i rankingen ska en biståndsgivare uppfylla vissa kriterier och i 2022 års ranking ingick 50 biståndsgivare, där Sida representerar Sverige i egenskap av att vara den organisation som levererar biståndsdata för alla parter som omfattas av det

⁴ Elma Jenkins, PWYF Blog 200721.

⁵ PWYF, 2022 Aid Transparency Index.

statsfinansierade svenska biståndet (se bilaga 2 för en sammanställning av resultatet av 2022 års ATI ranking).

Både den process som ligger till grund för rankingen och de specifika data och dokument som kontrolleras finns utförligt beskrivna i en teknisk beskrivning som är tillgänglig för alla deltagare. Därtill genomförs rankingen i två iterationer med en mellanliggande dialog där varje deltagare både ges möjlighet till att reda ut eventuella missförstånd, men även att komplettera saknade uppgifter. Den slutgiltiga poängsättningen sker ett par månader efter dialogrundan och är baserad på resultatet efter både kompletteringar och undanröjande av missförstånd.⁶ Det är därför svårt för deltagare att hävda att de blivit orättvist bedömda.

Den poängsättning som görs inom varje kategori görs initialt helt maskinellt, genom en programvara, Aid Transparency Tracker, som går igenom förekomsten av respektive organisations data och dokument i IATI-databas. För de uppgifter som saknas efter maskinell sökning görs en manuell sökning av respektive organisations webbsidor för att se om saknade uppgifter finns där. Full poäng ges för data som levererats i IATI-format till IATI-databas och reducerade poäng för data som måste sökas upp lokalt eller som levererats i hemsnickrade format. Den möjliga maxpoängen är 100. De fem områden som bedöms är;

1. *Organisatorisk planering och åtaganden* (15 poäng), handlar om övergripande mål och strategier och ser därför inte till data för enskilda insatser, utan till biståndsgivaren som helhet. Det gäller lagstiftning och åtaganden för transparens, tillgänglighet till data och dokument, årsredovisningar, strategier på olika nivåer, policydokument och revisionsrapporter. Kategorin avser huvudsakligen skriftliga dokument och åtaganden samt att information lätt kan komma åt.

⁶ PWYF, 2022 Aid Transparency Index – Technical Paper.

2. *Finansiella data och budget* (25 poäng), handlar huvudsakligen om budgetdata på olika nivåer från högsta nivå till enskilda insatser och att utbetalda medel kontinuerligt offentliggörs.
3. *Projektattribut* (20 poäng). I tio underkategorier specificeras här olika projektattribut som titel, beskrivning, datumuppgifter, sektorbestämning, kontaktdetaljer, geo-data, villkor, med mera. Alla data i denna kategori är deskriptiva, snarare än finansiella.
4. *Integrationsdata* (20 poäng). Kategorin avser data som gör att lämnade uppgifter kan länkas till information från andra biståndsgivare och även integreras med budgeter och system hos mottagarländer. Här finns uppgifter för klassifikation av flöden, insatser och finansiering tillsammans med nätverksdata som identifierar utförare, deltagande organisationer, anbudsfrågningar, etc.
5. *Resultatdata* (20 poäng) I denna sista kategori hamnar data och dokument som beskriver hur väl en insats utvecklats. Här återfinns projektmål, effektmål, uppnådda resultat och utvärderingar.

Med undantag för Organisatorisk planering och åtaganden, bygger alla mätpunkter på faktisk leverans av biståndsdata till IATI-datastore. Med tiden har rankingen utvecklats bort från kvalitativa bedömningar. Idag berörs endast 8 av 35 poängsatta indikatorer av kvalitativa bedömningar. ATI-rankingen är således ett konkret mått på hur väl deltagarna lever upp till sina egna löften.

Bortsett från en pilot 2011 har rankingen genomförts regelbundet sedan 2012, årligen fram till 2016 och därefter vartannat år. En erfarenhet är att de rankade biståndsgivarna kontinuerligt förbättrat sina resultat sedan dess – och ändå inte. I takt med utvecklingen på området höjs ribban i poängsättningen kontinuerligt av PWYF och för varje tillfälle krävs lite mer för att hävda sig i konkurrensen. Baserat på undersökningar med olika användargrupper sker

inkrementella förändringar vid varje rankingtillfälle.⁷ Den som inte utvecklas får därmed lägre och lägre resultat för varje gång.

Påtryckning via indikatorer och rankad transparens

Olika former av indikatorer för att rangordna och jämföra har blivit ett alltmer vanligt förekommande sätt att påverka, genom att skapa ett socialt tryck. Vi finner dem inom flera olika områden, till exempel finns rangordningar (index) för demokrati och korruption. Genom att utforma indikatorer och jämföra hur väl olika aktörer, i förhållande till varandra, lever upp till dem, skapas ett socialt påtryckningsmedel. Till skillnad från traditionell resultatredovisning, där jämförelse sker med ett förplanerat resultatmål, utgår ranking från relativ position. Det viktigaste är inte nödvändigtvis att nå specifika mål, utan att prestera väl i förhållande till det övriga fältet. Om många aktörer har samma incitament skapas här ett tryck hos alla att förbättra sin relativa position – det bildas ett ”race to the top” (Honig & Weaver, 2019).

Genom att samla olika indikatorer får man ett sammansatt index. Ett sådant index fungerar utmärkt för jämförelser, det skapas en ranking. Den ger en samlad bild av det indikatorerna ska beskriva, och kan möjliggöra att man fångar allmänhetens intresse. Rankingens blir en form av ”soft power” (Nye, 2004), vars makt ligger i att de som rankas antas värna om sitt anseende genom att sträva efter att förbättra sin ranking. Rankingens skapar en praxis bland dess aktörer, en institutionalisering av vad som anses vara god transparens.

ATI-rankingen kan ses som ett exempel på en sådan ranking. Genom att, huvudsakligen, jämföra och ranka hur väl olika organisationer lever upp till internationella åtaganden om IATI-efterlevnad ska de rankade organisationernas beteende påverkas. Ambitionen är att

⁷ Intervju 230626, Senior Researcher, PWYF.

verka genom spridande av normer, organisatoriskt lärande och ett socialt tryck mellan de styrande eliterna. ATI-rankingen har potentiellt en normativ makt, genom att mäta och rangordna hur väl respektive deltagare i rankingen överensstämmer med mallen. Genom att operationalisera vad som betraktas som god och mätbar transparens påverkas innehållet i och omfattningen av transparensarbetet runt om i världen (Honig & Weaver, 2019).

För att påverkan via en transparensranking ska vara möjlig krävs legitimitet för den norm som utgör benchmark för rankingen. ATI-rankingen är i detta avseende väl utformad. Styrkan ligger för det första i att den baseras på att mäta huruvida de rankade organisationerna lever upp till den norm de själva etablerat i formella åtaganden. För det andra är den i huvudsak objektivt baserad, vilket gör det svårt för deltagare att skylla låg ranking på orättvisor vid bedömningen. ATI-rankingen räknar, snarare än bedömer. Den utgår från objektiva och jämförbara datapunkter.

ATI-rankingen bedömer förekomsten av data och dokument som skickas vidare till IATI-datastore. Varje lucka i leverans av data ger poängavdrag. Den viktigaste egenskapen för hög ranking är därför fullständighet.

ATI-rankingens andra egenskap, vid sidan av fullständighet, är jämförbarhet. Men det är en jämförbarhet som inte avser biståndets resultat eller själva datainnehållet som rapporterats. Det är inte heller, på det stora hela, de olika poäng som länder eller organisationer får inom olika kategorier eller ens samlad. Den avgörande jämförelsen är den relativa, hur länder och organisationer rankas i förhållande till varandra.

ATI-rankingen har bidragit till att sätta press på biståndsgivarorganisationer, vilket lett till en snabb utveckling bland de mer ambitiösa organisationerna att öka transparensen när det gäller att presentera heltäckande, jämförbara, tillgängliga och aktuella data (Honig & Weaver 2019). En kontinuerlig ranking sätter inte bara press på utvecklingen, den ger också en färdplan för vad som

behöver göras – både för att förbättra transparensen och för att förbättra rankingen. Vidare visar tidigare forskning på betydelsen för biståndsorganisationer att följa standarderna. Signalvärdet av att vara en legitim och jämförbar aktör på marknaden utifrån ett biståndsrapporteringsperspektiv gör att organisationen uppfattas som transparent även ur andra aspekter (Ghosh och Karas, 2011).

Genom sina kontinuerliga utvärderingar har PWYF fått det som Fox (2007) benämnt "soft power". Det innebär att givare hålls ansvariga för att uppfylla sina åtaganden, men det finns inget straff förutom skam för dem som inte följer normen. Det finns heller ingen "hård" ansvarighet, eller vad Goetz & Jenkins (2002) skulle kalla "*enforceability*", för den som inte lever upp till sina åtaganden. Ändå är det ganska troligt att den årliga rankingen och bedömningarna bidrar till att främja IATI-efterlevnad. Honig & Weaver (2019) menar att utvecklingen drivs av det sociala tryck som sätts på biståndsgivare. De flesta vill visa sig framstående. Få är oberörda av att hamna i bottenkiktet i jämförelse med sina jämlingar.

Kritik mot ATI-rankingen

Det finns olika typer av kritik mot att utvärdera och styra det internationella biståndet genom att organisationer jämförs med varandra baserat på ett standardiserat format.

Erkkilä (2012) argumenterar till exempel för att resultatjämförelser visserligen ofta är bra verktyg för att driva och motivera förändring. Men samtidigt riktas fokus mot vad andra aktörer gör och inte mot hur man själv kan skapa faktiska förbättringar i till exempel effektivitet och transparens. Erkkilä (2012) tar argumentationen vidare och skriver:

Genom att framställa världen som en konkurrensarena, kan rankingar av länder och organisationer uppmuntra allmänheten att vända blicken utåt, i stället för inåt, och därmed förändra

hur ansvar [och ansvarutkrävande] riktas. Det finns vissa indikationer på att detta kan förekomma när det gäller transparens i biståndet.

I stället för att rikta fokus mot vad som internt kan göras bättre så leder en jämförande utvärdering till en normgivande process. Gruppträck från andra aktörer utgör den främsta drivkraften för att anpassa sig och följa ATI-rankingens kriterier. Reinsberg & Swedlund (2023) menar därför att risken för ensidighet i fokus leder till att andra viktiga perspektiv åsidosätts, både på den internationella och den nationella nivån.

Ett exempel på detta är att placeringen i rankingen kan förbättras genom att ytligt följa rankningsstandarderna, men utan att innehållet (biståndet och processerna) har förbättrats i form av kvalitet och effektivitet. De som vill förbättra sina rankingar kan också medvetet försumma uppenbara förbättringsområden, som inte ingår i det formella bedömningsprotokollet för den semi-årliga utvärderingen.

Det svenska transparensarbetet

I detta kapitel beskriver vi hur det svenska arbetet för ett transparent bistånd utvecklats. Det är baserat på gamla svenska traditioner och nationell lagstiftning, men har under senare år förändrats i samspel med den internationella utveckling som beskrevs i föregående kapitel. Vi inleder med att beskriva framväxten av det svenska biståndets transparensgaranti.

Därefter följer ett avsnitt om hur transparensarbetet är organiserat. Vilka komponenter innehåller det och hur samverkar de med varandra? Hur skapas de biståndsdata som offentliggörs och hur tillgängliggörs de? En viktig roll spelas här av Openaid, den applikation som samlar och visualiserar biståndsdata, men även av Sida.se, där information om svenskt bistånd presenteras i annan form än i Openaid.

Avslutningsvis tar vi upp hur Sida, och därmed Sverige, placerat sig i ATI-rankingen. Här gör vi inledningsvis en detaljerad analys av de brister och förtjänster som påtalas i rankingprotokollet och avslutar med en diskussion om hur Sida med olika åtgärder kan förbättra sina IATI-leveranser och därmed även framtida ATI-ranking.

Transparensgarantins framväxt i Sverige

Sverige är ett land med en lång tradition av öppenhet inom offentlig förvaltning. Offentlighetsprincipen finns inskriven i grundlagen och går tillbaka till 1766. Den omfattar all offentlig förvaltning, men till skillnad från vissa andra länder omfattar den inte den privata sektorn.

Offentlighetsprincipen som sådan har sällan ifrågasatts, men de senaste åren har det förekommit diskussioner om hur den skulle kunna utvidgas och tillämpas i en värld där information nästan uteslutande finns digitalt. En större grad av öppenhet medför nya möjligheter men också utmaningar i form av till exempel säkerhet

och ett överflöd av information (Matheus & Janssen, 2022; Agostino et al., 2022).

Riksdagen tillsatte 2008 en kommitté för att utreda ”e-öppenhet” (SOU 2010:4), vilket resulterade i en rad förslag på hur lagar skulle kunna justeras eller ges en modernare tolkning. Debattörer argumenterade också för att det var dags för en politik av proaktiv öppenhet där dokument aktivt offentliggörs och kan sökas och begäras med hjälp av enkla sökkriterier. Det skulle vara annorlunda än den traditionella tillämpningen av offentlighetsprincipen, som är reaktiv till sin natur och inte insisterar på att aktivt göra offentliga handlingar tillgängliga (Lundblad, 2009).

Det var i samband med denna utveckling som också den internationella transparensagendan började ta fart. På en mer generell nivå drevs mycket av Obama-administrationen och dess ”Open Government Revolution”, vars grundidé var att skapa en transparent offentlig förvaltning. Dessa idéer började sippra in i det politiska ledarskapet för svenskt internationellt bistånd via ”Open Data”-entusiaster.

Som beskrivits i föregående kapitel kom Sverige och andra länder 2008 överens om att öka transparensen i det internationella biståndet. Året efter, 2009, började arbetet med ett nytt reformpaket för det svenska biståndet där begreppet transparens var centralt. Ett resultat av detta blev transparensgarantin, som trädde i kraft den 1 januari 2010 och var förvånansvärt långtgående om den ska tolkas bokstavligt (Hedlin, 2016).

I en tvåsidig informationsbroschyr från Regeringskansliet kan man läsa:

Den 1 januari 2010 införs en transparensgaranti i det svenska biståndet. Garantin innebär att alla allmänna handlingar och offentlig information kommer att göras tillgängliga på webben. Informationen ska göra klart när, till vem och

varför biståndsmedel har betalats ut, och vad resultatet blev.

Detta var inte bara en mycket generös gest när det gäller vilken information den skulle omfatta, i praktiken gick det också långt bortom hur information tillgängliggjorts på andra politikområden. Det finns enorma mängder dokument som i teorin är allmänna handlingar och offentlig information, men att göra alla tillgängliga online kräver mycket arbete innan det praktiskt kan uppnås (Hedlin, 2016). Sida gavs i uppdrag att koordinera arbetet, och ett antal andra myndigheter fick i uppdrag att bidra med information.⁸

Motiveringen för reformen formulerades i termer av internationella åtaganden som Sverige och andra givarländer gjort. Detta framhövdes i informationsbroschyren:

Arbetet för en transparensgaranti i det svenska biståndet kan härledas till Parisdeklarationen och Accra Agenda for Action (AAA) där betydelsen av transparens och ansvarsutkrävande har lyfts fram. Sverige har i de sammanhangen tillsammans med andra givare åtagit sig att öka insynen i biståndet.

Detta var alltså inget infall från det politiska systemet som snart skulle försvinna, utan internationella åtaganden, som Sverige hade förbundit sig att uppfylla och genom reformagendan och transparensgarantin sattes ett antal tydliga mål för vad som skulle uppnås genom att införa en större öppenhet (Hedlin, 2016). Vilka var då de tydliga målen? De som räknades upp när transparensgarantin offentliggjordes var att mer tillgänglig information om utvecklingsbistånd förväntades:

⁸ I regeringsbeslut den 31 mars 2011 (UF2011/19402/UD/UDSTYR) ger regeringen i uppdrag till Sida, Regeringskansliet (UD) m.fl. myndigheter att genomföra transparensgarantin med Sida som samordnande myndighet.

- ge bättre underlag för planering, styrning, beslut och prioriteringar.
- underlätta synliggörandet av biståndets resultat
- stärka förutsättningarna för ansvarsutkrävande på olika nivåer.
- begränsa utrymmet för korruption, duplicering och felaktig resursanvändning.

Här kan vi se att transparens inte ses som ett självändamål utan är tänkt att underlätta ansvarsutkrävande, resursallokering samt för att synliggöra biståndets resultat. Genom att arbeta på ett transparent sätt, där informationen ständigt finns tillgänglig så ska förutsättningar skapas för ett mer effektivt biståndsarbete där flödet av information ständigt ska vara synligt, från beslut till genomförande och uppföljning.

Transparensgarantin hade nu formulerats både i termer av allmänna drag och mål. Dess införande är en viktig pusselbit för att förstå det svenska biståndets transparens idag. För att bättre förstå hur Sverige strävar efter att uppfylla transparensgarantin, behöver vi titta närmare på hur man organiserat arbetet och vilka verktyg som utvecklats för ändamålet.

Transparensarbetets organisation och flöde

Alla myndigheter inblandade i svenskt bistånd åläggs det transparensansvar som följer av offentlighetsprincipen. Därutöver har de ett ansvar för uppfyllandet av transparensgarantin, som utöver offentlighetsprincipen alltså även ställer krav på proaktivt offentliggörande av information om biståndet. Enligt regeringsbeslut från 2011 har Sida tre uppdrag som gör myndigheten till huvudman för transparensgarantins uppfyllande (Regeringen, 2011).

1. Att samordna och stödja övriga myndigheters genomförande av transparensgarantin.
2. Att ansvara för och utveckla informationstjänsten Openaid.

3. Att anpassa informationen på Openaid till IATI.

Varje myndighet ansvarar för att rapportera in information om sina egna aktiviteter, men därutöver har Sida en samordnande och systemövervakande roll. Sida ansvarar således inte bara för att på Openaid tillhandahålla biståndsinformation i enlighet med IATI-format och att skicka dessa data vidare till IATI-datastore. Sida ska även stödja andra myndigheters biståndsrapportering och tillse att deras aktiviteter rapporteras in, är fullständiga och korrekt formaterade samt att de skickas vidare till både Openaid och IATI. Dataflödet illustreras i figuren nedan.

Figur 1. Dataflödet för Openaid



Källa: Openaid (<https://openaid.se/about-openaid/data-management>).

I ett första steg sker insamling av data. De data som avser andra myndigheter och departement samlas in via ett gränssnitt, där rapporterande enheter kan ladda upp information i form av hela dokument eller data från excel-filer. Sida samlar in data om samtliga aktiviteter från myndigheter och departement som har utbetalningar som faller inom statsbudgetens utgiftsområde 7: Internationellt bistånd (UO7) eller som kan klassificeras som bistånd enligt OECD DACs kriterier. Aktiviteter kan avse kärnstöd till multilaterala organisationer, specifika insatser, biståndsadministrativa kostnader, etc. Med aktivitet menas i Openaid den lägsta nivån som biståndet specificeras på, ofta ett specifikt biståndsprojekt.

Sidas egen information genereras löpande i myndighetens verksamhetssystem för insatshantering och resultatuppföljning. Den information som samlas in består bland annat av deskriptiva data såsom transaktioner, budgetar, statistik, projektbeskrivningar, resultat och mål, men även olika former av dokument. Data avser huvudsakligen individuella insatser, men kan i vissa fall redovisas på en aggregerad nivå.

I ett andra steg kvalitetssäkras data genom kontroller som innehåller både automatiska och manuella inslag.

I ett tredje steg sker omvandling av alla insamlade data till IATI-format, varefter de distribueras vidare till IATIs databaser, IATI Registry och IATI Datastore, och Openaid. De data som publiceras på Openaid är därmed desamma som återfinns hos IATI. Hos IATI kan den svenska datan användas i kombination med inrapporterade data från alla andra biståndsgivare. IATI tillhandahåller även verktyg till användare för att ladda ner och bearbeta data.

Openaid och IATI är dock långt ifrån de enda instrument som finns för att sprida information om det svenska biståndet. Parallellt med det välstrukturerade dataflöde som beskrivs ovan sker även annan informationsspridning i en mängd olika former. På Sida.se läggs det till exempel kontinuerligt upp information av ett mycket mer varierande slag än de data och dokument som finns på Openaid. Vi kommer återkomma till detta senare i rapporten, då detta är information med uppenbar betydelse för transparensen i det svenska biståndet.

Openaid

Webbapplikationen Openaid (www.openaid.se) utgör själva inkarnationen av transparensgarantin. Openaid är ett direkt resultat av de överenskommelser som slutits vid biståndets toppmöten och vad som utlovas i transparensgarantin. Den är en webbplats som proaktivt visar öppna data om det svenska biståndet. Här publiceras

löpande statistik, utbetalningar och andra data i enlighet med IATI-standarderna. På Openaid visas insatser och förvaltningskostnader som aktiviteter. Innan publicering sker utförs en gallring av Sida där alla dokument som inte betraktas som offentlig handling tas bort.

Det som möter en användare av Openaid är en startsida med en översikt. Här presenteras det totalt utbetalda biståndet, dvs. summan av alla inrapporterade aktiviteter, presenterat utifrån olika dimensioner – belopp per mottagarland, sektor eller ansvarig myndighet och departement, alternativt aktiviteter per globalt mål.⁹

Från startsidan kan en användare söka en enskild aktivitet eller stegvis öka detaljeringsgraden genom att klicka på det som presenteras – land, sektor, ansvarig myndighet eller globalt mål – vilket ger en summering av det valda urvalet som presenteras utifrån ett antal delsummer per kategori, men även visar de enskilda aktiviteter som ryms inom ramen för det som summeras.

Den grundläggande nivån för det mesta av Openaids information är aktiviteter, dvs. enskilda insatser, eller delar av insatser, som Sida och andra myndigheter finansierar eller medfinansierar. Som aktiviteter räknas också biståndets förvaltningskostnader och kärnstöd departement eller myndigheter finansierar. De utbetalningar som görs på aktivitetsnivå kan därefter summeras i olika dimensioner – land, sektorkategori, etc. Däremot kan många av de andra data som redovisas på aktivitetsnivå inte summeras, ex. mål och resultat, eftersom de oftast inte är uttryckta i finansiella termer.

På den lägsta nivån presenteras varje aktivitet med en kort beskrivning och diverse andra uppgifter. Här finner vi bland annat uppgifter om ansvarig aktör (myndighet eller departement), genomförande organisation, sektorstillhörighet, avtalsperiod och grundläggande finansiell information.

⁹ Aktiviteter per globalt mål låter sig inte summeras beloppsmässigt på samma sätt som land och andra dimensioner, eftersom en aktivitet kan adressera många av FN:s globala mål.

Utöver grunduppgifter om den specifika aktiviteten finner vi även fördjupad information i form av fullständig beskrivning, transaktioner (utbetalningar till aktiviteten), policymarkörer (vilka övergripande syften som aktiviteten tjäna), dokument (som beskriver eller utvärderar), resultat och globala målen (vilket av dem som adresseras av aktiviteten). Allt detta bygger självklart på att informationen faktiskt finns rapporterad och tillgänglig, vilket alltså är det som huvudsakligen mäts genom ATI-rankingen.

Aktiviteter är således de byggstenar som ligger till grund för statistiken i Openaid. Information som presenteras och visualiseras på en högre nivå är som regel ett aggregat av aktiviteter. Det gäller framför allt biståndets utbetalningar. När vi i Openaid ser totalbelopp för utbetalt bistånd, summor per sektor eller land, osv. är det en summering av underliggande aktiviteter.

I Openaid återfinns också information som inte är kopplad till specifika aktiviteter. Det handlar till exempel om mer övergripande material såsom styr- och budgetdokument, strategibeskrivningar, diverse publikationer, etcetera.

Openaids användare kan således hitta såväl detaljer som totaler och delsummor för olika kategorier. Förutom att surfa runt bland tillgänglig information, kan data och dokument även laddas ner. Applikationen är en rik källa till information av olika slag. På Openaid finns visserligen även övergripande dokument, men de finns inte bara där utan även på Sida.se för den som söker översiktlig information. En användare av Openaid måste vara utrustad med både förkunskaper och ett intresse för detaljer. Openaids hjärta är siffror och information på lägsta aktivitetsnivå.

Vilka är det då som använder Openaid? Undersökningar som Sida låtit göra visar att Openaid framför allt används i tjänsten, inte minst av egna anställda. Redan tidigt blev Sidaanställda en prioriterad målgrupp för användning och vidareutveckling av funktionalitet. För anställda i fält ger applikationen tillgång till data och dokument. Ett lättåtkomligt arkiv. Trafikrapporter visar även att den genomsnittlige

användaren är inne under en väldigt kort tid, vilket vore det normala mönstret för den som endast går in för att hämta en uppgift eller ett dokument.¹⁰

Openaid's innehåll är huvudsakligen baserad på de kriterier och specifikationer som beslutats av IATI, vilka Sverige har åtagit sig att följa. Därmed inte sagt att full IATI-efterlevnad skulle göra svenskt bistånd transparent i alla avseenden, men det skulle ge Sida en topposition i ATI-rankingen. Hur det har gått med den saken återkommer vi till i ett senare avsnitt.

Information som publiceras på Sida.se

Det svenska biståndet görs transparent på en mängd olika sätt – genom olika former av informationsinsatser, utbildningar, med mera. Vissa av dessa kommer vi att ta upp i senare kapitel. Vid sidan av Openaid finns det dock ytterligare en kanal som är viktig att ta upp i samband med transparensgarantin, eftersom transparensgarantin uttryckligen talar om att ”alla allmänna handlingar och offentlig information [om biståndet] kommer att göras tillgängliga på webben”. Den formuleringen inkluderar naturligtvis även Sida.se. Som de två webbplatserna idag är organiserade, fyller de olika syften och kompletterar varandra. Där Openaid's uppgift är att tillhandahålla och visualisera IATI-data om det svenska biståndet, är Sida.se myndighetens hemsida som beskriver det svenska biståndet, myndighetens uppdrag och verksamhet.

Openaid riktar sig huvudsakligen till en professionell publik som efterfrågar detaljerad information eller dokument från enskilda insatser. När allmänheten efterfrågar information söker de sig i första hand till Sida.se. På Sida.se presenteras ett bredare multimedialt

¹⁰ Rapport till Sida 2020: Kartläggning av Openaid.se.

register och fokus ligger på att leverera berättelser och bilder som gör biståndsinformation begriplig.

Av Sidas rapporter framgår att Sida.se är mycket mer välbesökt, med uppemot 20 000 besök per dag. Detta kan jämföras med Openaid, som har runt 100. Det har självklart många anledningar, men när det gäller information om det svenska biståndet kan det konstateras att Sida.se har ett presentationsformat som sannolikt är mer tilltalande och relevant för en bredare allmänhet.

Där Openaid är ett informationslager som månatligen fylls på med nya aktivitetsdata och dokument, kan Sida.se dagligen vara uppdaterat och inte bara tillhandahålla övergripande information, utan även knyta an till det aktuella nyhetsflödet.

Den som går in på Sida.se hittar inte bara lättbegripliga introduktioner till hur det svenska biståndet fungerar, utan även en skildring av biståndet i ord och bild som vem som helst kan förstå. Det talar för att Sida tydligt riktar sig till olika målgrupper jämfört med Openaid. Båda har viktiga roller att fylla, men det är inte samma roll och dess användargrupper skiljer sig åt. Vi kommer att återkomma vad detta innebär för det svenska biståndets transparens i senare kapitel. Där kommer vi också diskutera ytterligare komponenter som är viktiga för svensk biståndstransparens.

Sverige i ATI-rankingen

Den första ATI-rankingen var, milt sagt, en besvikelse för Sverige.¹¹ Förväntningen var att stolta traditioner med Offentlighetsprincipen, ytterligare kryddad med Transparensgarantin, ihop med höga ambitioner och en minst lika hög svansföring som IT-nation, nästan med automatik skulle leda till en framstående placering i rankingen. Kanske rentav en plats på pallen? Så blev det inte. Sverige kom visserligen på sjunde plats, men huvudsakligen därför att

¹¹ Intervju f.d. biståndsminister, 140207.

konkurrensen vid tiden för den första rankingen var låg och totalpoängen blev inte mer än 71,8 av 100 trots att kraven vid denna första ranking var klart lägre ställda än idag. Det placerade Sverige i kategorin ”Fair” (PWYF, ATI-ranking 2011).

Efter den första rankingen har ATI-rankingen bjudit på en resa som för Sveriges del blandat framgångar och motgångar. Åren som följde resulterade i att Sida klättrade i rankingen, för att 2014 hamna i den topprankade gruppen ”Very good” (>80 poäng). Det var en position som hölls under både 2015 och 2016, varefter en resa utför började. Vid 2018 års ranking hade Sverige ramlat ner i kategorin ”Good” (60–80 poäng), för att 2020 endast vara ett fåtal poäng från att halka ner i division tre, ”Fair”, och intog då plats 23 av 47, i mitten av alla deltagande länder¹².

2022 års ranking innebar en förbättring till 68 poäng och plats 21 av 50. Detta trots att Sida avstod från dialog med PWYF om resultatet av den första rankingomgången, och därmed även avsåg sig möjligheten förbättra slutresultatet.¹³ Givare som engagerar sig i dialog, vilket Sverige inte gjorde, får nästan utan undantag högre poäng i slutbedömningen. Genomsnittet för höjda poäng var vid 2020 års ranking 9 poäng för de som tog tillfället i akt att gå i dialog och genomföra förbättringar.¹⁴ I nedanstående tabell visas Sveriges rankingpoäng inom respektive delområde.

¹² PWYF, Aid Transparency Index 2012–2022.

¹³ Samtliga mejlutskick från PWYF till både specifika personer på Sida och till openaid@sida.se lämnades obesvarade.

¹⁴ Elma Jenkins, PWYF blog 200721.

Tabell 1. Sveriges resultat i ATI 2022

Delområde	Poäng	Underkategorier
Organisatorisk planering och åtaganden	9,7/15	8
Finansiella data och budget	19,6/25	7
Projektattribut	14,5/20	10
Integrationsdata	17,7/20	7
Resultatdata	6,4/20	4
Totalt	67,9/100	36

Källa: PWYF, Aid Transparency Index 2012–2022.

De olika delområdena är en summeringsnivå för utdelade poäng, som utfärdas per detaljerad underkategori.¹⁵ Om man ska förstå var och varför poäng har tappats, måste man därför granska de olika underkategorierna för att hitta bakomliggande problem. Allt detta finns återgivet i ATI-resultatet för Sverige, eftersom rankingen redovisas så tydligt. Om vi gör en djupdykning i materialet och undersöker de specifika brister som framkommer där, kan vi se att de på ytan verkar vara ganska orelaterade. Men om vi tar ytterligare ett steg och försöker förstå hur de har uppstått kan vi till att börja med dela in dem i tre huvudgrupper.

1. Data och dokument skickas till IATI-datastore, men inte i IATI-format.
2. Data och dokument publiceras, men skickas inte vidare till IATI-datastore.
3. Data och dokument publiceras inte, helt eller delvis.

Problemet med den första kategorin är att data och dokument skickas till IATI i Sidas hemsnickrade dataformat. Trots att informationen lämnas, så är den obegriplig och oanvändbar för andra parter. Det är olyckligt eftersom hela poängen med en gemensam databas är att kunna dela data och dokument. I den här kategorin återfinns vi benämningar på insatser som har, för andra,

¹⁵ Se specifikation i Aid Transparency Index 2022 – Sweden, Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).

obegripliga förkortningar, nätverksdata som publiceras med egna koder, inte IATIs, och slutligen anbudsfrågningar.

Den andra kategorin är data och dokument som publiceras, men inte skickas vidare till IATI-datastore. Här hittar vi huvudsakligen organisationsdokument som publiceras på Sida.se, men inte kommer längre än så. Hit hör övergripande dokument som organisationsstrategi, årsredovisning, olika policydokument och revisionsrapport. Även utvärderingar hör till denna kategori. De finns på Sida.se, men skickas inte vidare till IATI-datastore. För den som vill samla in denna typ av dokument från ett flertal biståndsgivare är det ogörligt att försöka leta upp dem hos var och en.

I den tredje kategorin är data och dokument som över huvud taget inte publiceras, varken till IATI-datastore eller Sida.se. Här återfinner vi en blandad kompot av olika slags data och dokument som saknas. Det handlar om många typer av budgetdokument, geodata, insatsvillkor och resultatdata för insatser. Ett flertal av dessa typer av data och dokument finns för vissa insatser men inte för andra, vilket kan verka förbryllande, men även ger en ledtråd till varför data saknas. Vi återkommer till detta nedan.

Hur kan Sida lösa de problem som lett till låg ranking?

Att lösa bristerna i Sidas leveranser till IATI-datastore har tidvis varit en fråga som tidvis tvingats konkurrera om resurser med andra åtgärder. Annan resursanvändning har tidvis fått gå före. På Sida gäller det inte minst frågor om datasäkerhet och GDPR, vilka båda varit återkommande problem och tagit stora utvecklingsresurser i anspråk under senare år.¹⁶ Det är normalt att behöva göra

¹⁶ General Data Protection Regulation. EU-förordning som reglerar behandlingen av personuppgifter och det fria flödet av personuppgifter inom EU. Sida: Förvaltningsplaner Openaid.se och IATI-genereringen 2018–2022.

verksamhetsmässiga prioriteringar, men för många organisationer är till exempel GDPR en fråga som är hanterats sedan länge med en blandning av ändrade manuella rutiner och systemutveckling. GDPR beslutades 2016 och trädde i kraft 2018. Av bedömningsprotokoll från ATI-rankingen framgår även att högre rankade biståndsgivare uppenbarligen lade GDPR-problematiken bakom sig redan då regelverket trädde ikraft.

Flera av de brister som framkommer i rankingen är återkommande, år efter år. Många av dem borde rimligen gå att ordna en gång för alla med engångsinsatser. Det gäller samtliga brister som hamnade i kategori 1 och 2 ovan, dvs. där data och dokument redan skickas till IATI-datastore, men i felaktiga format och även där data och dokument redan publiceras på Sida.se, men inte skickas vidare till IATI-datastore. Att lösa formatering av dessa dokument och införliva dem i Sidas månatliga leverans är ett engångsarbete och skulle till liten insats innebära ett stort lyft – inte minst i rankingen.

Brister som inte kan lösas lika snabbt och enkelt är de som hänger samman med kategori 3 ovan. Det är data och dokument som helt eller delvis saknas i den svenska rapporteringen. Under denna kategori kan vi se att det finns ett flertal olika problem, både tekniska och i manuella rutiner och processer. De underliggande problemen får som konsekvens att data och dokument som skapas i olika verksamhetssystem inte rapporteras vidare till IATI och Openaid.

- *Dokument som helt saknas:* De brister som består i att vissa dokumenttyper över huvud taget inte skickas vidare, varken till Sida.se, Openaid eller IATI, är begränsade. De berör data och dokument som inte är centrala samt kan utan större problem läggas till listan med åtgärder att vidta i framtida förvaltningsplaner.
- *Dokument som saknas ibland:* Ett större problem är de brister som yttrar sig i att information ibland skickas vidare från bakomliggande system och ibland inte. Att så händer beror på endera av tre saker;

- a) ett dokument stoppats från att gå vidare av säkerhetsskäl
- b) Informationen har inte klarmarkerats av handläggare och ligger därför kvar i sitt verksamhetssystem i väntan på en klarmarkering som aldrig kommer.
- c) I vissa fall kan det även röra sig om att utförande avtalsparter aldrig har registrerat till exempel resultatuppgifter. I ett sådant fall saknas uppgifter att skicka vidare.

Frågan om *säkerhetshantering* har varit ett återkommande tema, år efter år i Sidas arbete med IATI och Openaid.¹⁷ För många andra biståndsgivare som deltar i ATI-rankingen är inte stor avsaknad av dokument på grund av gallring ett problem. Hos Sida har ändrade publiceringsrutiner utökats av säkerhetsskäl ”vilket har medfört att publiceringsfrekvensen gått ner och mängden dokument som publiceras minskat drastiskt”.¹⁸ Mängden borttagna dokument är dock idag lägre än för ett par år sedan.

Ett problem för att skapa underliggande data, vid sidan av de rent systemmässiga, är *bristande interna rutiner* bland handläggare, och administratörer. Vissa IATI-data gällande till exempel insatsresultat minskade i omfattning när de inte längre blev obligatoriska att registrera i bakomliggande system.¹⁹ Enligt Sida har handläggare och administratörer ofta låg kännedom om vilka handlingar som publiceras på Openaid, och därmed även skickas vidare till IATI, vilket leder till att färre handlingar publiceras.²⁰

Nödvärdigt för att samtliga viktiga data och dokument ska registreras och skickas vidare från Sidas verksamhetssystem till IATI är att bakomliggande handlägningsrutiner förbättras. Något som enligt Sidas egen analys påverkat inrapportering negativt är att IATI-data inom delar av organisationen inte upplevs bidra med någon

¹⁷ Sida: Förvaltningsplaner Openaid.se och IATI-genereringen 2018–2022.

¹⁸ Sida. IATI Förvaltningsplan 2020.

¹⁹ Trac. Uppföljning av insatser.

²⁰ “Det finns ett behov av att öka kunskapen inom Sida om IATI. Dels för att öka förståelsen om vilken information som publiceras och för att öka användningen.” Sida. IATI Förvaltningsplan 2022.

tydlig intern nytta. Sida har inte tagit fram egna rapporter baserade på IATI-data. IATI-data skapas fortfarande endast för att ladda Openaid och skicka vidare till IATI-datastore, trots att en av de uttalade poängerna med IATI-data är att de ska användas i så många sammanhang som möjligt – för eget bruk, delat med andra biståndsgivare, delat med mottagare, m.m.

Enligt Sidas egen bedömning skulle en tydligare nytta, och därmed en intern efterfrågan, kunna skapas om Sida och andra myndigheter började använda IATI-data för egna rapporter. Det skulle medföra en efterfrågan på bättre och fullständiga data i handläggningen. Sida ser på 3–5 års sikt möjligheten att ersätta många interna rapporter med rapporter baserade på IATI-data för att därigenom ”minska antalet och variationen av rapporter inom Sida.”²¹

Ovan kan vi se ett exempel på brister och problem i Sidas rapportering till IATI, vilka också påverkat Sveriges ATI-ranking. Samtidigt är det tydligt att många av dessa faktiskt inte är så svårlösta. Här finns flera lågt hängande frukter. En fokuserad prioritering för skulle kunna utträta underverk på kort tid.

DFI Index 2023 – Swedfund

ATI-rankingen av biståndsgivare har funnits i mer än tio år. 2023 kom den första ATI-rankingen för DFIER (Development Finance Institutions), där Swedfund representerade Sverige. Slutresultatet blev närmast förnedrande – plats 18 av 21 och 19,3 poäng av 100. Här finns uppenbarligen en lång väg att vandra. Den mer positivt lagde kan kanske säga att man har framtiden framför sig. Vi kommer i denna rapport inte vidare analysera orsaken till detta resultat då rankingen utgjorde den första i sitt slag för Swedfund.

I den första, och hittills enda, DFI-rankingen ingick endast 21 deltagare, eftersom ribban för att få ingå sattes högt i termer av

²¹ www.sida.se. IATI Förvaltningsplan 2022.

förvaltade tillgångar. Den saken kan förändras till nästa DFI-ranking. Flera mindre DFIER har kontaktat PWYF för att få vara med i indexet i framtiden. De ser inte bara transparensen som viktig, utan även rankingens granskning som en form av kvalitetsstämpel och ackreditering.²²

²² Elma Jenkins, PWYF. Intervju 230626.

Transparens – vad görs synligt, och för vem?

I detta kapitel diskuterar vi transparensens innebörd och hur dess olika egenskaper är betydelsefulla för att förstå vad transparens är. Detta leder till en diskussion om transparensens innehåll och vad som krävs för att transparens ska uppnås utifrån olika användares syften.

Transparens är ett centralt begrepp för rapportering och ansvarsutkrävande inom ett flertal områden, däribland finansiell rapportering, offentlig sektor och biståndspolitik. Forskning har bland annat pekat på transparensens betydelse för ett effektivare bistånd (Reinsberg och Swedlund, 2023). Genom en transparent process möjliggörs en förståelse för den underliggande verksamheten och en ökad begriplighet i de dokument som publiceras till allmänheten (Barth och Schipper, 2008).

Samtidigt har tidigare forskning visat att transparensbegreppet saknar en enhetlig och tydlig definition. Transparens handlar i vissa sammanhang om förbättrade möjligheter till samordning och planering, men kan också definieras i termer om ansvarsutkrävande och utvärdering av prestationer. Detta kräver att intressenter får insyn i och förståelse för den underliggande verksamheten. Transparens blir därmed ett begrepp som beror på perspektiv och behov av särskild information för att uppfylla det syfte som man agerar utifrån.

Genom utvecklingen av gemensamma standarder (IATI) och normeringsverktyg (PWYF och ATI-rankingen) har transparens, ur ett biståndsperspektiv, kommit att fokusera på att främja insynen i biståndsverksamheten, för biståndsgivare, biståndsmottagare och för allmänheten. Utvecklingen har främst drivits på en internationell nivå, där medlemsländer och nationella organisationer har varit viktiga användare i utformningen av ett gemensamt perspektiv. I processen att harmonisera transparens genom ett gemensamt

ramverk av standarder och definitioner har transparens inom biståndet kommit att ses som synonymt med att information görs tillgänglig i enlighet med IATI-standarden (Honig et al., 2019). ATI-rankingen har därmed blivit en viktig del i att bedöma till vilken grad ett land eller organisation är transparent. Men vad innebär det egentligen att vara transparent och varför är det något som vi eftersträvar? Denna grundläggande fråga kan verka trivial men diskuteras ingående både inom forskning och i praktiken, och är en central del för att förstå transparensens olika syften.

Dialogens betydelse för att skapa transparens

Transparens betraktas av många som ett ändamål i sig. Genom att arbeta för att nå en transparent organisation söker man tillit hos externa och interna intressenter (Honig et al., 2019; Beck et al., 2017). Transparens är dock inte ett statiskt begrepp utan något som utvecklas över tid, i takt med dess omgivning och i samråd med intressenter. Huruvida något är transparent är beroende av de behov och situationer som organisationer och dess intressenter ställs inför. Centralt för att uppnå transparens är en kontinuerlig dialog och förståelse för den information som efterfrågas och på vilket sätt denna presenteras i syfte att framställa de underliggande aktiviteterna i, till exempel, en organisation genom att se mönster, motiv etcetera (Reinsberg och Swedlund, 2023; Barth och Schipper, 2008).

Schedler (1999) gör i sin forskning om legitimitetsskapande och transparensens betydelse en liknelse med språk. För att mening ska kunna skapas och vara värdefullt måste vi ha gemensamma – det vill säga stabila och standardiserade – ordförråd och syntax för att den information som förmedlas ska ha samma innebörd för mottagarna. Något som tillgängliggörs i syfte att vara transparent behöver därför inte uppfattas som transparent om det för användaren inte tillför ett värde utifrån det syfte som hon utgår ifrån.

På samma sätt är det viktigt för biståndsgivare och mottagare att ha en gemensam förståelse och en gemensam standard för den information som tillgängliggörs. För att något ska vara transparent behöver det därför finnas en förståelse för det syfte som informationen kan komma att ha. Klemcke (2018) visar också på behovet att utveckla en plattform där diskussioner mellan olika parter, och inte minst, de tilltänkta användarna är en nödvändighet för att skapa en förståelse för vilka användare som påverkas direkt och indirekt och hur informationen kommer att användas. Vad som ska rapporteras och tillgängliggöras enligt vissa standarder är därför något som behöver formas över tid och i dialog mellan standardsättare och användare.

Transparens kan utifrån detta perspektiv ses som att något ska kommuniceras till en användare, till exempel genom en rapport. Den information som publiceras har ofta att förhålla sig till ett regelverk eller standarder i hur, vad och när något ska publiceras. Detta bygger på en ”push-modell”, där information löpande publiceras till användarna och är i linje med vad Héretier (2003) definierar som *proaktiv transparens*. Kommunikation sker löpande, ofta utifrån ett standardiserat format där användarna har att förhålla sig till återkommande, cyklisk, information i enlighet med en fastställd struktur för presentationsformen.

Reaktiv och proaktiv transparens

Det cykliska transparensystemet hanterar specifika, fördefinierade rapporter, men har traditionellt inte kopplats till den nya typen av verksamhets-, och rapporteringsmodeller där information ständigt finns tillgänglig och löpande delas (se till exempel modeller för e-governance). Den ursprungliga rapporteringsmodellen är cyklisk och *proaktiv* till sin natur, medan idéer om öppen data snarare är *reaktiv* till den mån att information i större grad produceras och anpassas utifrån användarnas behov och efterfrågan (Héretier, 2003).

Den reaktiva rapporteringsmodellen är mer anpassningsbar och friare i sin form. Som en konsekvens kan informationen som lämnas ut vara mycket olika till sin karaktär från tid till annan vilket kan medföra både en mer kvalitativ och värdeskapande information för användaren, men också en alltför detaljerad och svårnavigerad information som inte ger jämförbarhet över tid och rum. Även om de båda förhållningssätten (proaktiv och reaktiv) är viktiga för hur information förmedlas och kommer till användning för användaren, så medför de båda för- respektive nackdelar för hur transparent informationen uppfattas.

Den allt större betydelsen av IATI och ATI-rankingen inom biståndet som har beskrivits i tidigare kapitel tyder också på att transparens i en biståndskontext i allt större grad bedöms utifrån ett standardiserat och normerat format på en internationell nivå i syfte att skapa jämförbarhet och dialog mellan flera parter.

Den transparensgaranti som tillämpas i Sverige där vi förbinder oss att öppet rapportera viss information enligt fördefinierade kriterier och format, i enlighet med den proaktiva rapporteringsmodellen, räcker därför inte för att skapa transparens i enlighet med de standarder och praxis som har utvecklats över tid. Behovet att anpassa informationen med öppen, anpassningsbar och tillgänglig information är en viktig förutsättning för en fortsatt hög transparensnivå.

De två perspektiven för att uppnå transparens (proaktiv och reaktiv transparens) är nödvändigtvis inte alltid uteslutande men belyser en viktig utgångspunkt i vad transparens är, hur det presenteras och till vilken grad användarna ser att den informationen är relevant eller ej. Detta utgör också en viktig distinktion i vår rapport där transparens ses som situationsberoende och definieras utifrån de syften och användare som är beroende av informationen. Detta leder också in diskussionen på hur och vad som tillgängliggörs för de olika användarna.

Transparensens innehåll och form

Att jämföra organisationer kan vara utmanande när det handlar om rapportering av effektivitet, att påvisa om och hur organisationsinsatser bidragit till önskade effektmål. En bidragande svårighet är att organisatoriska mål på många områden är så abstrakta att de inte enkelt kan operationaliseras på ett begripligt och användbart sätt (Heald, 2003). Att rapportera effekter av en insats och andra kvalitativa företeelser blir därför, ur ett internationellt perspektiv, särskilt beroende av att ha en etablerad praxis och tydliga standarder som vägleder intressenterna i hur information tas fram, värderas och presenteras (Barker och Penman, 2020).

Utöver att information är tillgänglig krävs också att den är relevant och publiceras i närtid och/eller med viss periodicitet. En semi-årlig utvärdering i form av ATI-rankingen understryker till exempel vikten av att tillgängliggöra relevant information i nära anslutning till de faktiska händelserna.

Hess och Dunfee (2007) argumenterar vidare att standardisering av den rapporterade informationen kan lösa problemet med strategiskt offentliggörande. En standard tvingar den rapporterande organisationen att inkludera relevant information, vare sig den är gynnsam eller inte, för att på så sätt säkerställa fullständighet. Ett standardiserat rapporteringsformat ger också användarna de nödvändiga verktygen för att jämföra olika organisationer och deras prestationer, och särskilja de som presterar bra från de som presterar dåligt (Dubbink et al., 2008).

Rapporteringens kvalitet och följdandet av standard är viktigt inte minst ur ett legitimitetsperspektiv. Information som lämnas förväntas följa de kvalitativa egenskaper som utgör grunden i en rapporteringsmodell. För att informationen ska kunna verifieras och för att det ska kunna fastställas att externa intressenter får en rättvisande bild av det som rapporteras krävs det därför att en tredje part kan granska och verifiera informationen. Ofta sker denna granskning genom revisorer, interna kontroller och granskning av

standardsättare, men även andra (ofta externa) intressenter utgör en viktig funktion för att säkerställa att all väsentlig information och aktiviteter i en organisation framgår (Vishwanath & Kaufmann, 2001). Även ur detta perspektiv har transparens en central roll och syfte i att möjliggöra att extern granskning kan förekomma och därmed skapa en tillit och legitimitet till det som rapporteras.

Quattrone (2022) framhåller dock vikten av att se transparens som något föränderligt. Den tidigare kommunikationsmodellen med periodisk rapportering av bl.a. resultat bör förändras då användarna ofta redan har tillgång till information via andra datakällor och därmed kan inhämta ett bredare dataset och göra självständiga analyser (i enlighet med den reaktiva transparensmodellen ovan). Tillgången till information och möjligheten att ständigt hålla sig informerad medför, enligt Héretier (2003) en reaktiv rapporteringsmodell som därmed ställer högre krav på informationens begriplighet, kontextneutralitet och självständighet. Detta förutsätter dock en aktiv användare som har möjlighet att skapa en förståelse och användbarhet för den information som är tillgänglig. Detta följer också hur Ahn (2011), Pina et al. (2010) och Reinsberg och Swedlund (2023) beskriver teknologins betydelse för transparensens utveckling. Genom en större möjlighet att publicera information i realtid och därmed kommunicera med olika typer av användare så har också transparensens innebörd förändrats genom ett ökat engagemang där nya former för dialog och interaktion kan leda till välinformerade medborgare.

Betydelsen av att reflektera över vad transparens är framgår ovan. Att endast tillgängliggöra, eller rapportera utvald information i enlighet med en standard, ger oss begränsad förståelse för hur transparent något faktiskt är. Quattrone (2022) gör i sin studie en poäng av att vi tenderar att söka transparens, genom olika standardiserade rapporteringspraktiker, till den grad att vi riskerar att missa vad som faktiskt åstadkommit (se även Hines, 1998; Strathern 2000).

Att göra information tillgänglig är ett steg, och ett viktigt sådant, för att uppnå transparens men leder ofta till att vi fokuserar på att publicera information snarare än att fokusera på vad och hur något publiceras (betydelsen av innehåll och form) för att skapa ett värde för användaren. I takt med att information i allt större grad kan inhämtas genom flera kanaler och i närtid gör att användaren ständigt kan vara uppdaterad fatta relevanta beslut. Samtidigt finns ett flertal beroenden mellan de olika användarna där varje användare har olika behov av information. Detta för oss till en diskussion om vilka gemensamma grunder som finns inom transparensbegreppet och hur detta kan konceptualiseras för att skapa en plattform för att vidare diskutera på vilka sätt transparens uppnås inom biståndet.

En (kritisk) reflektion kring transparensbegreppet

För att något ska uppfattas som transparent förutsätts att det är känt vad som ska göras transparent (Strathern, 2000). Mer specifikt, beroende på vad en organisation, en rapport eller ett projekt förväntas presentera så formas transparens genom olika sätt att samla in och presentera information. Eller som Quattrone (2022) beskriver det; ”varje sätt att se något är ett sätt att inte se något annat.” (s. 548)

Ovan diskuteras vikten av hur information rapporteras för att något ska kunna vara transparent. I tidigare kapitel har diskuterats hur IATI standarderna är en del att forma vilken typ av information som synliggörs och under vilka former. Även transparensgarantin har i detta spelat en viktig roll för vilken information om det svenska biståndet som tillgängliggörs. Samtidigt är det viktigt att påminna oss själva att beakta innehållet i det som rapporteras, och utifrån vilka antaganden detta framställs. Transparens formas av ett perspektiv och syfte, samtidigt som det finns underliggande institutionella arrangemang (till exempel i form av politiska krafter, rapporteringsstandarder, utvärderingar, och rankingsystem) som styr

vad som ligger till grund för rapporteringen (Quattrone, 2022; Hines, 1998).

I en diskussion om utvärdering av skolsystemet och skolors effektivitet pekar Strathern (2000) på behovet av att kritiskt reflektera över följden av att öka insynen genom att publicera mer information. Det som framgår i utvärderingar om studenters kunskap och betyg behöver inte nödvändigtvis reflektera deras lärandeprocess. Det finns alltid faktorer och förutsättningar som inte fångas av de kriterier som fastställts utifrån perspektivet att mäta kunskap. Den diskussion som förs om transparens som ett neutralt och demokratiskt verktyg (Gorwa och Ash, 2020) är därför viktigt att reflektera över. Även om information finns tillgänglig så har den formats, producerats och presenterats utifrån ett visst perspektiv och ändamål. Strathern (2000) visar vidare på hur vikten av att definiera prestationsmål har kommit att utgöra en viktig del i att bedöma en aktörs ansvarsskyldighet. Genom att inledningsvis definiera vad som ska uppnås, kommer utvärderingen fokusera på vad som tidigt definierats och till vilken grad detta uppnåtts i slutet av projektet. Transparens utgör, ur detta perspektiv, ett synliggörande och bedömning av de ambitioner som sattes innan man började agera i projektet.

Tsoukas (1993) visar i en studie om styrning och nyckeltal inom myndigheter också på paradoxen i att göra en viss prestation synlig. Syftet med styrningen var att göra en avdelnings prestation transparent och skapa incitament för förbättring genom benchmarking och lärande. Men studien visade att det specifika nyckeltalet gav liten vägledning då förutsättningarna mellan de olika avdelningarna skilde sig drastiskt. För att en avdelning skulle få höga poäng krävdes i detta fall en anpassning av verksamheten efter de kriterier som de utvärderades på. Strathern (2000) visar genom ett liknande exempel på betydelsen av utvärderingskriterier, i form av definierade nyckeltal, och hur dessa ofta prioriteras framför det praktiska arbetet. Det som synliggörs, och det som förs till utvärdering, är den prestation som kommer att reflektera

verksamheten trots det faktum att kvaliteten på själva utförandet kan vara högre genom att man applicerar andra metoder än de som utvärderas.

Genom att visa på de planer, aktiviteter och resultat som uppnås inom en organisation skapas en transparens utifrån ett specifikt perspektiv. Det är alltså viktigt att beakta hur och vad som rapporteras och presenteras till intressenter. Samtidigt krävs av mottagaren en förståelse för vilka incitament och underliggande institutionella krafter som påverkar den information som produceras finns. Transparens är viktigt för att synliggöra prestationer, för att skapa en grund för ansvarsutkrävande, lärande och jämförbarhet, men i processen att skapa insyn i en verksamhet så görs också ett val av vad som ska synliggöras, och vad som ska förbli osynligt för de utomstående.

[...] i en social värld där människor är medvetna om olika intressen, visar sig en sådan vädjan till en välvillig eller moralisk synlighet alltför lätt ha en tyrannisk sida – det finns inget oskyldigt i att göra det osynliga synligt. (Strathern, 2000, s. 309)

En väl fungerande transparensmodell är viktig för att skapa förståelse för verksamheten och för att inkludera interna och externa användare. Transparens är i sig eftersträvansvärt. Det som blir viktigt att reflektera över är vad transparens innebär och, utifrån de strukturer och incitament som finns i bakgrunden, vad transparensen faktiskt synliggör. De underliggande strukturerna och möjligheterna att presentera information är därför viktiga att förstå utifrån en förståelse och reflektion över vilken information som är tillgänglig. Som ett exempel på detta visar Almasri (2021) i sin studie över hur de ERP-system för rapportering och informationsinsamling som används i en organisation i sig själva utgör en begränsning för vilken information som kan göras tillgänglig. Även om organisationer tillämpar samma regelverk och standarder för vilken information som ska presenteras, och hur denna ska mätas och värderas, så kan

rapporteringsystem påverka den slutliga informationen som presenteras till externa intressenter.

Riskerna med att ha ett okritiskt perspektiv till att se transparens som en kvalitetsstämpel, där olika verksamheter kan göras direkt jämförbara är därmed viktiga att beakta. Hur information skapas, rapporteras och värderas är beroende av de personer som producerar informationen och deras tolkning av vad som är relevant och viktig information utifrån de rapporteringspraktiker och standarder som de har att förhålla sig till. Samtidigt måste möjligheterna att föra informationen vidare genom de system och kanaler som finns för att förmedla informationen till externa intressenter beaktas.

Quattrone (2022) menar vidare att för att transparens ska uppstå, och bibehållas över tid krävs en anpassning av dagens proaktiva rapporteringssystem (där transparens antas uppnås genom att följa specifika standarder) till en mer anpassningsbar syn på vad som utgör transparens. Transparens bör inte ses som något statiskt utan snarare som en praktik som kräver förändring över tid. Detta krävs för att bättre spegla de faktiska förhållandena, särskilt när olika användare är beroende av varandra. Värdet av information ökar när en dialog och förståelse för varandras behov kan uppstå.

[...] transparens måste ske genom [utarbetade] kommunikationspraktiker, som inte förutsätter vad som måste göras transparent en gång och för alltid, utan definierar procedurer för hur man gör fragmenterade, komplexa, multipla och flyktiga föreställningar om värde [av information] transparenta. (Quattrone, 2022)

Genom att ha fördefinierade standarder och förväntningar på vilken typ av information som ska göras tillgänglig uppstår en potentiell paradox i att den information som görs tillgänglig inte nödvändigtvis är den som efterfrågas av användarna. Behovet av dialog och att ha flexibilitet i vad, när och hur information görs tillgänglig är därför

central för att en god transparens som medför ett mervärde för de användare som påverkas och är beroende av informationen.

Vägen mot en enhetlig transparensgrund

Transparens utgör, i en ideal värld, ett verktyg för att minska informationsasymmetrin mellan olika användare i samhället, av olika syften. Transparens är till exempel väsentligt för att stärka den demokratiska agendan, utifrån offentlighetsprincipen i Sverige. All offentlig verksamhet ska i största möjliga mån, med ett fåtal undantag, vara öppen för granskning. Allmänheten har rätt att få tillgång till dokument och information från offentliga organisationer. Genom detta ses transparens som ett sätt att stärka demokratin genom att ge förutsättningar för ett engagemang till olika användare i samhället, där alla har tillgång till samma information.

Detta är i enlighet med det perspektiv som Reinsberg och Swedlund (2023) diskuterar för att förstå transparens inom offentlig förvaltning där allmänheten har en generell rätt att ta del av information. Genom att ha tillgång till information kan allmänheten vara del av debatten och samtidigt påföra ansvarsskyldighet om beslut och aktiviteter genomförs utanför det allmänna intresset. da Cruz et al. (2016) beskriver transparensens betydelse ur detta perspektiv enligt nedan:

Här är tanken att avslöjandet av information kan riva upp privata intressen som kan komma i konflikt med det allmänna intresset och göra användare ansvariga för alla beslut och åtgärder som vidtagits eller utelämnats, och de underliggande argumenten. (s. 832–833)

Transparens har också ansetts vara ett viktigt medel för att öka statlig effektivitet. Detta perspektiv fick framför allt fäste under framväxten av New Public Management (NPM) inom offentlig sektor (Etzioni, 2010; Reinsberg och Swedlund, 2023).

Intresset för transparens har spridit sig, från litteratur om ideella och statliga organisationer till att alltmer appliceras i forskning inom internationella relationer, juridik och administration (Ball, 2014). Här beskrivs transparens utifrån olika perspektiv; som ett medel att skapa offentligt värde där korruption motverkas, transparens som ett medel för att nå öppet beslutsfattande av regeringar och ideella organisationer, samt transparens som ett komplext verktyg för förvaltning av program, policyer, organisationer och nationer (Kosack och Fung, 2014; Ball, 2014). Betydelsen av en transparent verksamhet sträcker sig därmed från den vanliga uppfattningen om ansvarsutkrävande och inbegriper även, bland annat, att möjliggöra samarbete, effektiviseringar, lärdomar och strategi.

Genom möjligheten att ha en direkt dialog med myndigheterna så finns det också en möjlighet att skapa en förståelse hos allmänheten och därmed skapa förutsättningar för en direkt påverkan på de processer som drivs (Ahn, 2011; Kaye och Johnson, 2002; Pina et al, 2010; Profiroiu et al., 2019). En öppen kommunikation skapar därmed transparens och möjligheter för en effektivare organisation. Detta är i linje med Reinsberg och Swedlund (2023) samt Erkkilä (2012; 2020) som menar att transparens ur ett ekonomiskt perspektiv framför allt avser information om organisationers och länders prestationer. Dock betonar författarna även vikten av att se andra perspektiv avseende vad transparens är. På liknande sätt visar en nyligen publicerad rapport om resultatrapportering att regeringens resultatrapportering i större grad bör fokusera på effekterna snarare än prestationerna (se Östlund och Skagerlind, 2023).

Transparens kan uppnås på olika sätt och utifrån olika perspektiv. Utifrån ovan diskussion framstår också hur transparensbegreppet och dess innebörd har förändrats över tid, och fortsätter att förändras i takt med att användarnas behov förändras. Transparens bör därmed inte ses som något statistiskt, något som enkom kan utvärderas utifrån fördefinierade kriterier utan bör snarare betraktas utifrån de syften som informationen ska fylla.

Ett ramverk för att förstå transparens

Rapporten bidrar till en praktisk förståelse för transparensen genom att beskriva hur användare med olika syften använder biståndsinformation. I föregående kapitel har vi belyst hur transparens kan innebära olika saker, för olika användare, utifrån vilka syften de vill uppnå. Frågan är då hur vi kan analysera vad transparens faktiskt innebär för olika användare i svenskt bistånd.

I det här kapitlet presenterar vi ett ramverk där transparensens olika egenskaper, innehåll och form diskuteras. Det övergripande ramverket ger oss ett sätt att förstå transparens för olika användare inom biståndet.

Det ramverk vi utvecklat tar stöd i ett närliggande område för rapportering och kvantifiering av resultat i organisationer, nämligen finansiell rapportering. Detta område har en lång historik och utveckling av rapporteringsstandarder. Det har, som inom biståndet, förts utförliga diskussioner om vad transparens är och vilka behov användare av den finansiella informationen har. Gemensamt för både litteratur inom finansiell rapportering och biståndsanalys är ett behov för användarna (interna som externa) att förstå verksamheten, dess strategi, resursanvändning och riskhanteringsprocess. Även om detta tar sig uttryck på olika sätt så finns det en gemensam utgångspunkt i behovet av transparent information.

Inspiration från finansiell rapportering

Inom finansiell rapportering har harmonisering av både internationella regelverk och praxis i syfte att rapportera en organisations finansiella resultat och ställning en långtgående tradition. Det normerande arbetet leds sedan 1973 av International Accounting Standards Board²³ (IASB) (Akinola och Olusegun,

²³ Tidigare International Accounting Standards Committee (IASC).

2021). Under de 50 år som arbetet mot en normering och konsekvent hantering av finansiella rapporter har pågått, har IASB etablerat en stark professionell position och en erkänd legitimitet bland intressenter inom finansiell rapportering.

Med finansiell rapportering avses här de periodiska rapporter, års- och delårsrapporter, som företag och andra typer av organisationer regelbundet offentliggör med information om finansiell ställning och resultat. För börsnoterade företag i ett hundratal länder finns ett gemensamt regelverk, *International Financial Reporting Standard (IFRS)*, som beskriver bland annat innehåll, mätmetoder, form och presentation för den finansiella rapporteringen. De finansiella rapporterna kan därmed antas vara jämförbara i termer av innehåll och upplysningar om väsentliga händelser (Dimes & Molinari, 2023) vilket är en förutsättning för att intressenter ska kunna fatta relevanta beslut.

Transparens är här betydelsefullt inte minst från ett ekonomiskt perspektiv där syftet är att överbygga den informationsasymmetri som kan finnas på en marknad. En gemensam grund för information medför en större marknad med fler användare som kan bilda sig en förståelse för företaget och fatta beslut utifrån deras specifika syfte.

I sitt arbete har IASB ett övergripande ramverk, *IASB Conceptual Framework*, som utgör en hjälp både att ta fram nya standarder och att tolka befintliga. Syftet är uttryckligen att:

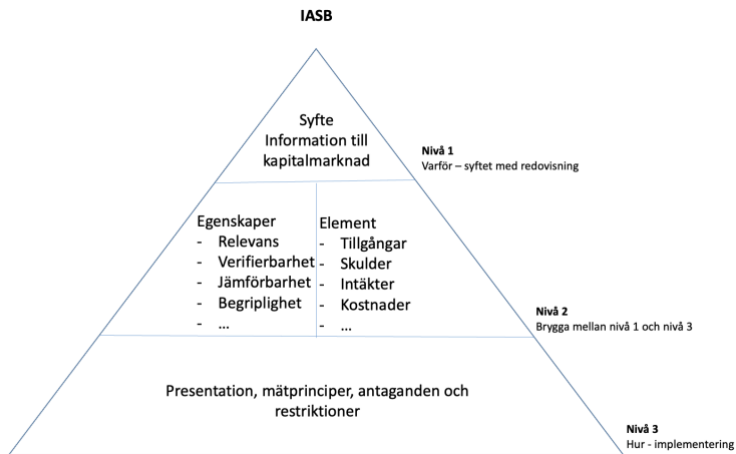
1. ta fram standarder baserat på konsekvent tillämpade principer,
2. utforma en rapporteringspolicy utifrån en konsekvent logik i de fall det saknas en direkt standard, samt
3. hjälpa alla parter att bättre förstå och tolka standarder.²⁴

IASB:s ramverk är utformat som en pyramid där överordnade principer bildar utgångspunkter och ramar för principer på en lägre nivå för att undvika konflikter och inkonsekvens (Figur 2 nedan).

²⁴ IASB, *Conceptual Framework for Financial Reporting*, SP1.1 (Status and purpose of the conceptual framework).

För att vägleda IASB och andra intressenter att utforma nya standarder, tolka och applicera utgivna standarder och förstå den information som publiceras så bygger ramverket på etablerade begrepp som vägleder standarderna och i förlängningen den finansiella rapporteringen (Akinola och Efuntade, 2021). Syftet med ramverket är att skapa en enhetlig rapporteringsmodell för de företag som rapporterar i enlighet med regelverket.

Figur 2. IASB:s konceptuella ramverk – pyramiden

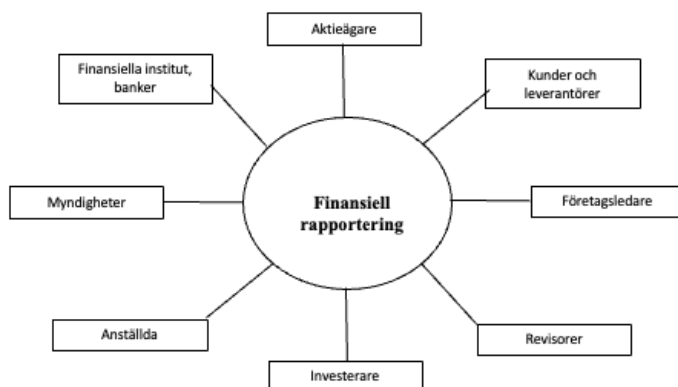


Källa: www.iasb.com²⁵. Egen illustration av författarna.

Viktigt att notera är att IASB redan i sina utgångspunkter slår fast att syftet med den finansiella rapporteringen är att tillhandahålla information till kapitalmarknadens. Syftet är att underlätta beslut om företagets kapitalallokering i form av investeringar och kreditgivning. Samtidigt finns det en bredare grupp av intressenter, som identifieras i ramverket.

²⁵ <https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/conceptual-framework/#about>

Figur 3. Identifierade intressenter i IASB:s ramverk



Källa: Quattrone (2022), egen illustration av författarna.

IASB:s ramverk pekar på nödvändigheten av att all rapportering måste identifiera och förstå *vem* man riktar sig till och vad användaren ska kunna använda informationen till. Genom att identifiera ett antal intressenter så kan informationen som tas fram och rapporteras göras relevant och förstås utifrån flera olika perspektiv.

Ramverket hjälper att identifiera och definiera ett antal komponenter som ska styra och vägleda utformningen av de finansiella rapporterna. Syftet är att skapa en transparent insyn i verksamheten. I figur 2 presenteras ett antal komponenter som är viktiga för att uppnå bland annat en transparent rapportering. Dessa är presenterade i olika nivåer som är tänkta att illustrera hur den praktiska tillämpningen (nivå 3) direkt och indirekt påverkar och styrs av syftet med rapporteringen.

Nivå 1

Syfte: användarnas informationsbehov, ramverket ska bidra till att informationen är användbar för investerings-, och kreditbeslut.

Nivå 2

Enhet: omfattning, detaljeringsgrad, periodicitet.

Grundläggande egenskaper: relevans, fullständighet, neutralt, fritt från väsentliga fel.

Element: rapporterade mått och mätmetodik: utgifter, intäkter, tillgångar etcetera.

Förstärkande egenskaper: jämförbarhet, verifierbarhet, aktualitet, begriplighet.

Nivå 3

Presentationsform och kanal.

Ett gemensamt ramverk där olika koncept definieras gör att flera olika typer av användare kan ta del av samma information, utifrån en gemensam förståelse för den information som presenteras. Samtidigt skapas en marknad där fler organisationer konkurrerar om de resurser och investeringar som finns tillgängligt.

Erkkilä (2012) lyfter detta som viktigt för hur transparens ska förstås. En större marknad, med mer konkurrens, bör i sig inte leda till att mer information görs tillgänglig. Transparens handlar inte om mängden information utan bör snarare förstås utifrån informationens användbarhet för den tilltänkta användaren. Tillgången av information ska därför bedömas utifrån informationens användbarhet, baserat på organisationens specifika förutsättningar.

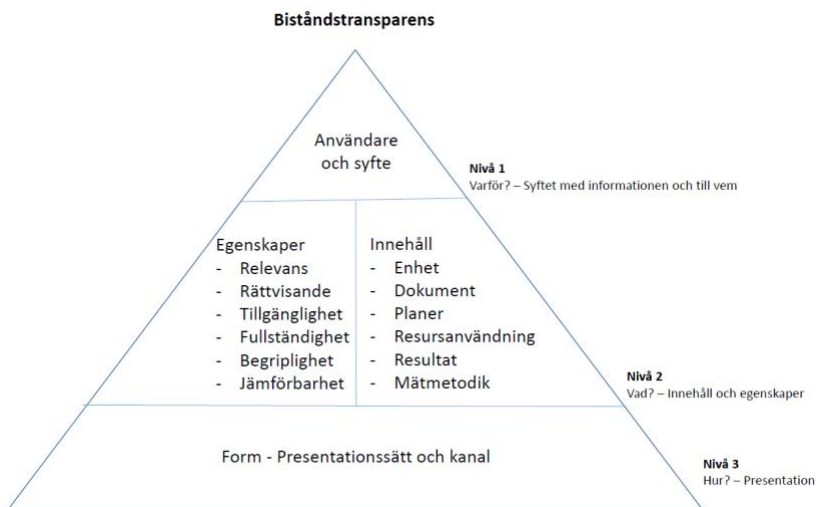
Ett ramverk för att analysera transparens inom biståndet

Ett problem med diskussionen av både det svenska och det internationella transparensarbetet fram till dags dato har varit att det i väldigt hög grad kretsat kring de formella transparensystem som vuxit fram. Främst IATI och ATI, och i Sverige Openaid och Sida.se. Samtidigt vet vi tämligen lite om behov olika användare har. Det har åtminstone inte varit en tydlig del i diskussionen om ett transparent bistånd. Som diskuterats i föregående kapitel kan transparens bara

uppnås i dialog mellan informationslämnare och användarna av informationen. Därför måste vi identifiera vilka de tänkta användarna är inom biståndet, för att kunna förstå om biståndet är transparent – för dem.

Ett ramverk för att förstå biståndstransparens skulle kunna utgå från nedanstående figur (figur 4), en modifierad form av IASB:s ramverk. Ramverket ger oss en gemensam begreppsapparat för att diskutera transparens utifrån olika användare och deras syften. Ramverket tjänar som utgångspunkt för olika transparensmodeller, som formuleras med utgångspunkt i en specifik kombination av användare och syfte. Då biståndstransparens har ett bredare syfte, eller snarare flera syften, är det också viktigt att förstå vad transparens är, och behöver vara, för de olika användarna.

Figur 4. Ett generiskt ramverk för biståndstransparens



Källa: Egen illustration av författarna, inspirerat av IASB:s konceptuella ramverk.

Genom ramverket kan det syfte och behov som olika användare har diskuteras utifrån de egenskaper och det innehåll som efterfrågas i en värdeskapande rapportering. Det ramverk som vi föreslår utgör därmed ett analytiskt verktyg för att förstå vad transparens är för de

olika användarna och vilka behov av information (i form av *egenskaper, innehåll och form*) som är viktig för respektive grupp.

Som vi kommer se i kommande delar av rapporten är innehåll och form i hög grad beroende av, och specifika för, de behov och syften som olika användare har. När det kommer till informationens egenskaper menar vi att de är mer generella. Vi ser också att det finns ett antal liknelser med de egenskaper som används IASB:s konceptuella ramverk.

Begreppen återfinns också i IATI standarderna och i de beslutsprotokoll som guidat framväxten av det svenska transparensystemet (bland annat *openaid.se* och *sida.se*). Mer specifikt så identifierade vi nedan begrepp, genom intervjuer med användare av biståndsinformation. Det är alltså centrala egenskaper för hur biståndet ska rapporteras och synliggörs.

- Relevans
- Rättvisande
- Tillgänglighet
- Fullständighet
- Begriplighet
- Jämförbarhet

Respektive begrepp diskuteras nedan mer ingående, dels utifrån hur begreppet bidrar till transparens, dels hur det införlivas som en del av den internationella och svenska transparensagendan för biståndsarbete.

Relevans

Relevans är ofta problematiskt att sätta fingret på eftersom något, till exempel en kommunicerad strategi eller ett projektresultat, kan betyda olika saker för olika användare. Något kan därmed vara relevant för en användare samtidigt som samma information inte har

något värde för en annan användare. Att producera – och rapportera – relevant information är en förutsättning för att användare ska kunna fatta beslut.

Reinsberg och Swedlund (2023) visar att kriterier för transparens framför allt ska fokusera på tillgängligheten av relevant information framför kriterier för hur mycket information som publiceras. För att skapa ett värde behövs det att informationen som publiceras är användbar för användarna och att informationen kan användas utan att några vidare kompletteringar eller efterforskningar behöver göras. Som påpekats av Vishwanath och Kaufmann (2001) är användarrelevans ofta svår att bedöma, eftersom den kan ha olika betydelse för olika användare. Huvudpoängen är dock att informationen känns igen och på något sätt kan nyttjas av användarna. För att informationen ska komma till användning av de olika samhällsaktörerna, till exempel för att skapa ansvarsutkrävande, lärande, uppföljning etcetera, så krävs det att informationen kan användas av externa användare (Hale, 2008) vilket kan till grund för en dialog mellan de olika parterna.

Opijnen och Santos (2017) betonar behovet av att reflektera över vad som är relevant i samband med att information ska klassificeras och publiceras i databaser. De visar att relevans kan ses ur olika perspektiv, till exempel bibliografisk relevans (sambandet mellan söktermen och utfallet), kognitiv relevans (sambandet mellan informationsbehovet hos användaren och erhållen information), situationsbaserad relevans (sambandet mellan användarens syfte/arbetsuppgift och informationen i systemet), samt affektiv relevans (informationsobjektets relevans inom det givna ämnesområdet). Information kan därmed bli relevant inte endast utifrån dess innehåll utan även utifrån hur informationen presenteras.

I rankingprocesser, så som till exempel ATI rankingen, bedöms organisationer ofta efter hur mycket information som de publicerar, och till viss del, hur pass relevant informationen är (baserat på ett på förhand urval av områden där information alltid ska finnas). I

normalfallet är bedömningen av informationen binär, den är antingen relevant (existerande) eller ej (icke existerande).

Reinsberg och Swedlund (2023) visar här även på betydelsen av att reflektera över vad som är relevant ur ett användarperspektiv. Beroende på vem mottagaren är blir informationen som publiceras relevant i större eller mindre grad. Transparens, i form av dess relevans, kan därför ses som en glidande skala där information är relevant till olika grad beroende på hur informationen kommer till nytta för dess användare. Rankingprocessen kan i detta ses som ett instrument för att säkerställa att det finns en viss grad av relevans. Processen att göra urval, bedöma och klassificera information är avgörande i skapandet av informationens relevans för användaren.

Huvudtestet för relevans är ofta om den information som är avsedd att skapa transparens för användarna överhuvudtaget används. Om den tillhandahållna informationen inte beaktas av användarna har den uppenbarligen liten eller ingen relevans för dem. Det betyder dock inte nödvändigtvis att den är helt meningslös, eftersom det är mycket möjligt att själva handlingen att förbinda sig till transparens påverkar den informationsgivande organisationen även i frånvaro av användardialog. En dialog är dock viktig för att säkerställa att relevanskriteriet är uppfyllt. Utan dialog med relevanta användare finns det ingen bekräftelse på att den information som publiceras är relevant. Att inkludera användare i processen är därför en viktig faktor för att relevans ska kunna fastställas (Scheffran, 2006).

Rättvisande

Ett centralt begrepp i IASB:s konceptuella ramverk ovan är *rättvisande bild*. Begreppet bygger på antaganden om att den information som lämnas är pålitlig, och lämnar en rättvisande bild av verksamheten och dess aktiviteter. Den information som lämnas ska antas ge en rättvisande bild av vad den har för avsikt att representera.

I detta fungerar standarder som en viktig vägledning för hur utgivarna av information ska förhålla sig till vad som är en rättvisande bild. En standard kan i sig inte tala om vilken information som alltid måste finnas men kan genom vägledning i processer ha en medlande väg där producenter (av information) och mottagare har samma förståelse och förväntansbild av informationens innehåll. Vad som utgör en rättvisande bild är en fråga om expertis och löpande bedömningar, vilka behöver göras på ett konsekvent sätt (Sutton och Cordery van Zijl, 2015).

Transparensbegreppet är centralt inom biståndslitteratur (Hathaway et al., 2020). Samtidigt återfinns det inte direkt i IASB:s konceptuella ramverk då man under ramverkets utveckling inte fann att det skulle tillföra något till de övriga begreppen. framför allt fördes det i diskussionen fram att transparens antogs vara inbegripet i hur en organisation förhöll sig till begreppet *rättvisande bild*. Kan man ge en rättvisande bild av organisationen utan att vara transparent? Diskussionen kan lätt leda till diskussioner och definitioner av vad transparens de facto är men Barlev et al. (2017) förespråkar att även om den information som idag lämnas av organisationer kan antas ge en rättvisande bild så saknas det en tillit och en förståelse för hur och varför vissa beslut fattas av ledningen. Ur detta bredare perspektiv, där information om biståndsarbete och dess resultat och effekter ska lämnas så kan det därför antas vara viktigt att beskrivningen om hur projekten bedrivs och hur dess resultat presenteras görs i enlighet med rättvisekriteriet.

Tillgänglighet

Centralt för att transparens ska uppnås är att information är tillgänglig. Att göra information tekniskt tillgänglig är dock inte tillräckligt för att förbättra transparensen (Mejía Acosta, 2013).

En viktig del av tillgänglighetsbegreppet är förstås att dokument och information finns tillgängligt för användaren men framför allt är det

viktigt att kunna presentera informationen för användaren på ett överskådligt sätt.

En svårighet med att göra information tillgänglig och begriplig är att den behöver uttryckas i standardiserad form så att vi kan göra jämförelser och identifiera liknande prestationer. Information kan finnas tillgängligt i ett första stadie men om inte detta kan aggregeras, och sättas ihop i andra former så är det inte heller möjligt att tala om tillgänglig information för användare som inte ser helheten och förstår vad de ska leta efter. Ur detta avseende handlar tillgänglighet till stor del om att göra information förståelig och anpassningsbar.

Tillgången till information är också ett syfte med IATI standarderna och PWYF som till stor del fokuserar på hur mycket information (av en viss form) som finns tillgänglig vid givna tidpunkter. En viktig aspekt kopplat till informationens tillgänglighet är också att informationen publiceras inom en rimlig tid för att informationen fortsatt ska vara användbar och betydande för användaren. Rättigheten att ha tillgång till biståndsinformation är därför en väsentlig aspekt som biståndsgivare bör ha som en primär fokuspunkt (Christiansen, 2010).

Publish What You Fund är den globala kampanjen för biståndstransparens. Vi arbetar för att göra information om utvecklingsbistånd tillgängligt och nåbart på ett omfattande, aktuellt och jämförbart sätt. [Verksamheten] syftar till att ge förespråkare för det civila samhället, parlamentariker och tjänstemän information, både i biståndsberoende länder och de givarländer som hjälper dem (Publish What You Fund, Aid Transparency Assessment, 2010)

För att en god transparens ska uppnås är det viktigt att information finns tillgänglig, och att användare kan erhålla relevant information inom en rimlig tid. Tillgänglighet handlar om att kunna inkludera intressenter genom att alla ska tillgång till samma information.

Tillgång till information handlar dels om att information finns publicerad (möjlighet att nå), dels att det är möjligt för intressenter att hitta till informationen och att den på så sätt kan komma till användning. Genom tillgänglighetskriteriet antas användare ha del av samma information, och därmed minimera informationsasymmetri vid en dialog, och är därmed en viktig aspekt för att nå en transparensnivå som stödjer utvecklingen av det demokratiska samhället (Reinsberg och Swedlund, 2023).

Fullständighet

För att information ska bidra till transparens måste den vara fullständig i den mening att den inte är selektiv, varken i dess innehåll eller presentation. Både det goda och det inte så smickrande måste finnas med. Men för att information ska vara begriplig måste vi presentera information i aggregerad form, vilket kan komma i konflikt med fullständighetskriteriet. Fox (2007) visar att på många områden, där fullständig rapportering är obligatorisk, är den mycket mindre så utan kvalitetskontroll från oberoende tredje part. Amasri (2021) visar på liknande sätt hur den underliggande informationen i många fall inte överensstämmer med standarder även om man formellt rapporterar enligt denna. För stora mängder komplex information kan det krävas kontroll och försäkran från någon form av direkt och indirekt granskande institutioner som revision, media, eller forskning (Goetz och Jenkins, 2002; Vishwanath och Kaufmann, 2001).

I linje med detta, vid biståndstoppmötet i Busan 2011 kom man överens om en gemensam standard för att rapportera biståndsarbete i syfte att:

... implementera en gemensam, öppen standard för elektronisk publicering för relevant, fullständig och framåtblickande information om tillhandahållna resurser via utvecklingssamarbeten. (Busan Partnership for

Effective Development Co-operation, 2011
§23c).

För att det ska finnas en tillit till informationen som presenteras, och att den därmed ska komma till nytta för användarna förutsätts det att informationen är fullständig. Om inte en överblick av vad som har gjorts, hur det har gjorts och vilka resultat det lett till så kan inte heller användaren (i de flesta fall) göra en korrekt bedömning. Betydelsen av att ha fullständig information är därför central, dels för att skapa relevanta beslut, dels utifrån ett tillitsperspektiv till biståndsgivarorganisationen och dess samarbetspartners.

Tillit till att relevant information finns tillgänglig och att inga dokument döljs (medvetet eller omedvetet) är en central del för att uppnå en transparent organisation. Betydelsen av fullständig information framgår också i PWYF Aid Transparency Assessment (2010) där man betonade vikten av att biståndsgivarorganisationen skulle publicera all tillgänglig information för att man skulle nå fullständig transparens där användaren ges möjlighet att skapa en förståelse för informationen som lämnas och därmed jämföra resultatet med andra organisationer.

Att presentera all tillgänglig information för att nå en fullständighet kan komma att stå i kontrast till att informationen är rättvisande och begriplig för användaren. Bristande fullständighet påverkar bara den faktiska transparensen om det saknas relevant information för användaren. Ett liknande argument går också att finna i hur styrgruppen för Openaid bedömer relevansen av att ha fullständig information publicerad på Openaid. I ett styrprotokoll ²⁶ framgår också hur en aktiv avvägning görs mellan behovet (förordningen) att publicera allt tillgängligt material och den kostnad det skulle medföra att gå genom och publicera materialet enligt den standard och kvalitet som förutsätts av Openaid och IATI. Fullständighet är därmed varken i praktiken eller i teorin ett absolut kriterium. Det är

²⁶ Promemoria 2021-01-18.

föremål för subjektiv bedömning där det är viktigt att beakta flera aspekter för att transparens ska uppnås.

Begriplighet

Gaventa och McGee (2013) visar att tillgänglighet inte bara handlar om att tillhandahålla information. För att informationen ska uppfattas som transparent måste mottagarna kunna använda den och ha en sådan insyn att de har möjlighet att analysera informationen i enlighet med de behov som finns. Vishwanath och Kaufmann (2001) och Weil et al. (2006) betonar vidare att för att informationen ska bli begriplig för användaren krävs verktyg för att kondensera och illustrera informationen. För att en användare ska få tillgång och nytta av information krävs det att datapunkterna ges mening och kan sättas i ett sammanhang.

Att göra information tillgänglig i den meningen att den är begriplig för användarna måste ofta vägas mot hur detaljerad och hur mycket information som presenteras, särskilt om vi förväntar oss att allmänheten ska kunna göra en egen bedömning. Om information ska förstås av allmänheten får det långtgående konsekvenser för förenklingen, eftersom det ofta är mycket svårare för människor med olika utgångspunkter att förstå information på ett likartat sätt än vad som allmänt antas (Etzioni, 2010). Genom ett enhetligt ramverk kan användarna förväntas ha en grundläggande förståelse för den information som publiceras och utifrån vilka förutsättningar informationen upprättades. Användarna behöver därmed inte sätta sig in i respektive organisations individuella process för hantering och sammanställning av information utan kan genom en gemensam standard skaffa sig en grundläggande förståelse för den information som publiceras.

Att nå transparens genom att publicera stora mängder information, hävdar Florini (2000), Hood (2007) och Strathern (2002), medför att mottagaren endast ser ett vitt brus och döljer det som är viktigt. Detta utgör en paradox i transparensdebatten eftersom vi ofta måste

bryta ner information till en detaljerad nivå för att hålla informationen tillgänglig för flera användare, medan uppdelning och förenkling som går för långt leder till förvirring och information som inte är användbar (Barth och Schipper, 2008).²⁷ Information behöver ofta förklaras utifrån dess detaljnivå och en beskrivning av den kontext som den ska representera. När det inte finns en bestämd användare och ett allmänt syfte, vilket IASB:s konceptuella ramverk, så ställs högre krav på att informationen ska vara både detaljerad och begriplig.

Quattrone (2022) utvecklar kopplingen mellan informationens fullständighet och dess begriplighet för mottagarna. För att en användare ska förstå den information som presenteras måste grundförutsättningen för förståelse vara på plats, nämligen att användaren har en grundläggande förståelse för den information som ska presenteras. Transparens handlar ur detta perspektiv om att skapa en gemensam förväntansbild över den information som presenteras och hur den mottas av användaren.

Jämförbarhet

Även initiativ som lanseras med de bästa avsikterna misslyckas ibland och når inte upp till tänkta resultat. Resultatet behöver i det här fallet inte handla om att nå en optimal nivå eller en hög avkastning i form av nytta, utan kan också avse när resultatet sammanfaller med de intentioner och politiska mål som bidrar till den övergripande effektiviteten. En insats kan till exempel lägga grunden för en annan insats framgång genom att presentera transparent information som ger jämförbarhet. Ett resultat i en insats kan dock inte alltid jämföras med en tidigare insats då de utgår från olika förutsättningar och mål. I en resultatutvärdering bör det därför finnas en rimlig grad av överlappning mellan målen och intentionerna hos de som initierat eller administrerar insatsen och de externa användarnas behov av

²⁷ Se även Sidans protokoll 2020-02-19, 19/001188 där det framgår att nya Openaid.se ska lanseras med ambitionen att ha en ”wow-faktor” för användaren.

information för att uppfylla sina syften. Det betyder inte att målen för beslutsfattare, informationsgivare och användare måste sammanfalla. Faktum är att målen för alla tre ofta inte gör det.

Olika användare har olika utgångspunkter och söker därmed information utifrån sina egna behov. Detta gör jämförbarhetskriteriet komplext när man kollar på resultatet av olika insatser då de utgår från olika förutsättningar och från olika användares behov av insyn. Fung et al. (2004) menar att beslutsfattare och standardsättare har en särskild roll i att sätta regler och standarder som i största möjliga grad sammanfaller med flera intressentgrupper över tid.

Genom IATI tar sig jämförbarhet uttryck genom att information kodas i enlighet med en standard. Den information som kodas ska vara identifierbar i bemärkelsen att specifika objekt som till exempel en organisation ska identifieras med en särskild kod och datakoderna ska därefter agera som korsreferenser mellan olika organisationers rapportering. Jämförbarheten är därför i denna bemärkelse annorlunda mot hur en jämförbarhet skapas mellan till exempel en informationsgivare (utförare) och politiker (målsättare). I båda fallen är dock jämförbarhet ett viktigt kriterium för att information ska komma till nytta utifrån det syfte som respektive användare har. En svårighet i detta blir då att information ska ha möjlighet att användas av olika användare i olika syften och samtidigt vara jämförbar. IATI och PWYF utgör i detta ett typexempel på hur gemensamma definitioner och, bland annat, mätmetoder blir viktiga verktyg för att kunna skapa en jämförbarhet mellan organisationer och projekt. Detta ger också möjlighet att över tid kunna jämföra olika insatsers resultat.

Jämförbarhet kan därmed inte vara definierat som något statiskt. Ett resultat kan vara jämförbart mot ett mål, samtidigt som ett (samma) resultat är jämförbart mot ett annat resultat i ett annat projekt. Kriteriet för jämförbarhet är därför beroende av hur användaren är beroende av att använda information för att kunna jämföra och utifrån vilket syfte. Verktögen för att presentera jämförbara data är

också en viktig del för att jämförbarhet ska bli en realitet (Kotsantonis och Serafeim, 2019).

Information är jämförbar om den produceras utifrån samma syfte och förutsättningar. IASB:s ramverk definierar hur identifiering och värdering av information ska göras av samtliga användare. För biståndsinformation skiljer sig den typ av information som behöver presenteras och göras jämförbar. Jämförbarhetskriteriet är därför viktigt i vissa sammanhang men kan också förbises i de fall där jämförbar information inte är relevant för användaren och där det inte medför något värde för den upplevda transparensen. ATI rankingen utgör i detta en viktig del i att upprätthålla en viss standard för att möjliggöra jämförbarhet, samtidigt som den standardiserade formen för att presentera information ger ett mindre värde till jämförbarhetskriteriet i relation till behovet av relevant information.

Ramverket som ett sätt för att förstå transparensens egenskaper

Ett principbaserat ramverk, likt IASB, kräver att användarna förstår de standarder som finns för finansiell rapportering. På ett liknande sätt argumenterar vi för att det finns möjlighet att förstå transparens inom biståndet utifrån en modell som omfattar de sex egenskaper som beskrivits ovan. Det finns dock en viktig skillnad mot IASB:s ramverk, som utgår ifrån att användarna där har ett gemensamt intresse i att företaget skapar värde. De olika användarna har samma incitament och tillgång till samma information.

I biståndsarbetet skiljer sig användarnas behov, intresse och tillgång till information. Det finns därför ett behov att förstå transparens som något icke statiskt. Transparens uppstår hos de enskilda användarna, när de använder informationen i enlighet med deras syfte.

Egenskaperna som har diskuterats ovan utgör i detta viktiga förhållningsramar för vad som utgör transparens för användarna.

Samtliga egenskaper framgår inte nödvändiga samtidigt, och vissa är endast relevanta för vissa användare i vissa situationer. Beroende på informationens form och presentation och hur den ska användas av den specifika användaren så kan de olika egenskaperna vara fundamentala för att transparens ska uppnås, eller endast förstärkande i form av att de bidrar till en ökad förståelse. Detta illustreras vidare i nedan kapitel där behovet av transparent information diskuteras av användare som på olika sätt arbetar med biståndsinformation.

Transparens, användare och syften

I detta kapitel vidgar vi diskussionen om transparens och dess användning i biståndet. Med hjälp av både empiri och forskning om biståndstransparens visar vi hur transparens kan ta sig olika uttryck för olika syften.

Transparens är i sig inte ett självändamål, utan ett hjälpmedel för att nå något annat. Under lång tid har diskussionen om transparens ensidigt kopplats till ansvarsutkrävande. Den kopplingen är inte felaktig, men bortser från att transparens är mycket rikare än så och har betydligt fler möjliga användningsområden. Michener (2019), till exempel, visar hur transparens förbättrar kommunikation, kapacitetsbyggande och samordning. Vi utforskar nedan olika användningsområden där transparens spelar en roll: ansvarsutkrävande, biståndsbildning, lärande, opinionsbildning, resursallokering respektive samordning. För vart och ett av dessa syften kan vi urskilja olika kategorier av informationsanvändare.

En central utgångspunkt i vår diskussion är att olika typer av användare har olika informationsbehov. Dessutom kan en användare ha olika behov i olika situationer. Många studier förutsätter en viss användning av information, men för att förbättra både informationen och dess användning behöver vi bättre förstå vilka som använder information, hur de gör det och för vilket syfte (Safarov et al. 2017).

Vi diskuterade ovan hur IASB:s ramverk är utformat för att analysera redovisning för ett specifikt ändamål, att ge kapitalmarknadens aktörer beslutsunderlag för kapitalallokering. Biståndsinformation, däremot, används för en rad olika ändamål, av olika användare. Vi kan därför inte använda ett statiskt ramverk för att analysera transparens för alla syften. För varje enskilt syfte behöver i stället vi se vilka specifika krav som ställs för att uppnå god transparens. Vart och ett av dem ställer olika krav på informationens attribut, dvs dess innehåll, egenskaper och form. Men om vi förstår dessa olika

förutsättningar, dessa olika informationsbehov kan vi utveckla ett justerat ramverk som hjälper oss att förstå ett specifikt sammanhang, dess innehåll, egenskaper och form.

Ramverket blir här en slags ”reverse engineering”. Det hjälper oss att belysa användare och syften, och de behov som finns i ett visst sammanhang. Men med ett specifikt ramverk på plats kan vi också analysera hur väl dess krav uppfylls. Det är långt ifrån självklart att någon enskild informationskälla lämpar sig för alla användare och syften. Det viktiga för en god transparens är att någon källa uppfyller de krav på innehåll och egenskaper som finns.

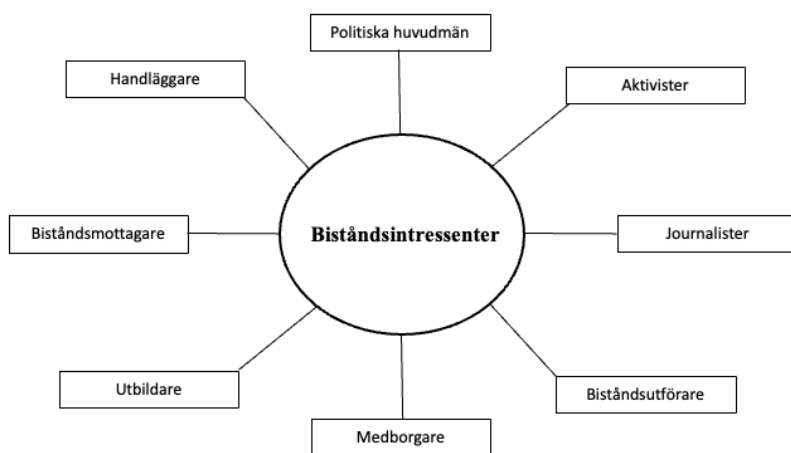
När vi nedan beskriver hur transparens skapas och framträder för olika slags användare, har vi inga anspråk på vare sig fullständighet eller representativitet. Avsikten är att belysa praktisk transparens utifrån olika perspektiv och därmed bidra till att ge en överblick av ett mångfacetterat begrepp. Empirin lyfter fram skillnader som visar att transparens alltid ges en specifik innebörd i ett givet sammanhang och att transparensen är ett försteg till ett vidare syfte. För var och en av dem beskriver vi vilka krav på egenskaper, innehåll och form som ställs.

I samband med respektive avsnitt om olika användare och syften diskuterar vi även de praktiska brister och svårigheter som vi kan identifiera i biståndets transparens idag. Vi försöker även peka på framkomliga vägar till förbättringar. Vår avsikt är att skapa en översikt som belyser transparens från olika perspektiv, men även att bidra med underlag till en konstruktiv dialog om hur transparensen, och därmed vägen till dess yttersta syften, kan förbättras.

I de efterföljande avsnitten tecknar vi konturerna av sex olika syften som transparens i förlängningen används till – ansvarsutkrävande, biståndsbildning, lärande, opinionsbildning, resursallokering och samordning. Att vi valt just dessa syften är ett resultat av intervjuer vi haft med olika aktörer inom biståndet som var och en har olika roller och perspektiv, men vi har även använt oss av litteratur och

annan sekundärdata²⁸. Vilka olika slags användare som har olika syften är något som vuxit fram under det empiriska arbetet och den klassificering vi landat i sammanfattas i nedanstående modell:

Figur 5. Biståndsintressenter



Källa: Egen illustration av författarna.

De syften vi tecknar är resultatet av vår tolkning och kan därför beskrivas annorlunda, men de kan ändå tjäna som utgångspunkt för en diskussion där vi använder vårt ramverk för biståndstransparens som analysmodell. Vart och ett av de syften (nivå 1 i modellen) vi tecknar försöker vi förstå i termer av vårt ramverks egenskaper och innehåll (nivå 2) samt presentationsformer (nivå 3). Vi beskriver inte bara vilken slags information olika användare har behov av och vilka möjliga källor som står till buds. I vart och ett av avsnitten för vi även en diskussion om problem och möjligheter.

²⁸ Se metodavsnitt för en mer detaljerad diskussion.

Ansvarsutkrävande – tre nivåer

Med ansvarsutkrävande avses här i första hand den del som handlar om uppföljning av planerade mål och vidtagande av åtgärder när de inte når upp till förväntningarna.²⁹ Det finns flera typer av användare som alla har ansvarsutkrävande som övergripande syfte, men vars roller och fokus ändå skiljer sig markant från varandra så pass att vi behöver särskilja dem. I en förenklad rolluppdelning kan vi tänka oss tre olika typer av användare med olika ingång till ansvarsutkrävandet (syftet). De kan förstås som olika nivåer, i relation till deras närhet till specifika enskilda projekt inom det svenska biståndet.³⁰

Med nivåer avser vi här allt från medborgares ansvarsutkrävande av ansvariga politiker (nivå 1), till när politiska huvudmän i form av riksdag och regering håller verksledningar ansvariga (nivå 2), för att sluta med anställda handläggares ansvarsutkrävande för enskilda projekt (nivå 3).

Nivå 1: Medborgarnas ansvarsutkrävande

Vår första nivå är medborgarnas ansvarsutkrävande, och den riktar sig mot våra politiker. Det är genom det politiska systemet som medborgarkollektivet kan utkräva ansvar för biståndets inriktning och resultat. Som vi diskuterat ovan, är det aktiva intresset för detaljerad projektinformation mycket begränsat från allmänheten. I stället är det mer allmän information om det svenska biståndet, vart

²⁹ En annan viktig form av ansvarsutkrävande, som vi inte går in på här, är naturligtvis även kontroll och beivrande av rena regelbrott, korruption och förskingring av biståndsmedel. Det är i första hand en hygienfaktor och kontrollfråga som har andra aktörer och mekanismer än det vi här menar med ansvarsutkrävande. Oftast handlar det om interna kontrollsystem, rutiner och granskning av en internrevision i dialog med ledningen.

³⁰ Det svenska biståndets styrning och uppföljning är betydligt mer detaljerad än så, se ex. EBA-rapport 2016:06 ”Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt”.

det går och vad det leder till, som efterfrågas.³¹ Det är också rimligt utifrån ansvarsutkrävandet, där politiken inte förväntas ta ansvar för enskilda insatser utan för det svenska biståndet som helhet.

För den enskilde medborgaren är även Openaid, med all sin detaljinformation, tillgängligt, men som framgår av de rapporter Sida själva har beställt, är dess användare i huvudsak professionella aktörer³². Openaid har aldrig blivit den källa till kunskap för allmänheten som dess initiativtagare ursprungligen hoppades (Hedlin, 2016).

Sidas hemsida är en viktig direkt informationskälla för allmän information om svenskt bistånd, men i huvudsak är det via media som informationen inhämtas. Där återges dels information från inblandade aktörer i den politiska debatten om biståndet och dels den journalistiska granskningen av själva biståndet. I båda fallen är det alltså intermediärer som ger medborgaren utvalda och paketerade bilder av biståndet, snarare än att enskilda medborgare själva tar del av detaljerad information. I den mån detaljerad information om enskilda insatser förekommer här är det ofta för att illustrera problem.

För ansvarsutkrävande på denna nivå är intermediärer nödvändiga för att samla, granska och sammanställa data på ett begripligt sätt (Fung, 2013). Vi kommer därför i vår analys på denna nivå fokusera på hur dessa intermediärer i form av journalister kan ta del av information om svenskt bistånd. De är användarna och det är deras syfte som vi använder för att forma vårt ramverk för analysen.

Den biståndsbevakning som utförs av intermediärer, i syfte att bistå i medborgares ansvarsutkrävande, har två distinkt skilda fokus. Det ena avser bevakningen av den politiska debatten, och den andra avser granskningen av biståndets praktiska genomförande, dvs. enskilda aktiviteter.

³¹ Rapport: Kartläggning av Openaid.se (2020).

³² Rapport: Kartläggning av Openaid.se (2020).

Den övergripande biståndspolitiska debatten förmedlas till medborgare via massmedia och är i huvudsak en del av den allmänpolitiska journalistiken. Att göra biståndet transparent handlar här om att på ett begripligt sätt beskriva de stora dragen i form av resursanvändning och inriktning samt att lyfta fram de politiska skiljelinjer som utmärker den politiska debatten. Ansvarsutkrävande på denna nivå handlar huvudsakligen om övergripande resurstilldelning och politiska prioriteringar, dvs. de beslut som riksdag och regering är ansvariga för och där medborgare i förlängningen utkräver ansvar vid valurnorna.

Vid sidan av den politiska bevakningen finner vi även en typ av journalistik. Den syftar till ett annat slags ansvarsutkrävande, där betoningen ligger på detaljerad information om genomförandet av enskilda insatser och avser den kritiska granskning av biståndet som utförs av grävande journalister. I stället för att fokusera på de stora dragen i hur biståndsmedel används, ligger betoningen snarare på att lyfta fram de insatser som fungerat dåligt. Det handlar inte nödvändigtvis om att misskreditera biståndet. Som en journalist vi intervjuat för studien uttrycket det:

Syftet med granskningen av biståndet har aldrig varit att underminera förtroendet för svenskt bistånd, utan snarare att granska makten och hur makten hanterar våra pengar.³³

Här används Openaid som källa för att ta fram bakgrundsmaterial för en granskning. Det är ett material som många gånger måste fördjupas med ytterligare dokumentinsamling och arbete på plats, och därför inte räcker som material för en granskning. Men i våra intervjuer framkommer det att Openaid underlättar som ingångsmaterial som lätt kan nås och användas för instudering inför insamling av annat material.

³³ Intervju 230421. Biståndsjournalist.

Den svenska biståndsjournalistiken är inte omfattande. Genom våra intervjuer får vi bilden att få journalister använder Openaid. De som har bistånd som journalistisk inriktning gör det dock i hög utsträckning, rent av dagligen. Viktiga komponenter här blir att hitta material om insatsers planer, resursanvändning och vad de faktiskt resulterat i. Det förutsätter att data och dokument är fullständiga, men så är ofta inte fallet:

Många journalister tror att Openaid ska vara som en bokhylla, där man kan plocka ut alla saker. Allt finns där ..., men det gör det ju inte. Den största utmaningen med Openaid är att där saknas information, och det står väldigt sällan varför den saknas.³⁴

De granskande journalister vi intervjuat vet att Openaid ofta saknar viktiga dokument för många insatser. Därför stannar aldrig uttaget av handlingar vid Openaid. För granskning av en insats är en begäran till registrator obligatorisk för att få mer material³⁵.

Jag skulle aldrig våga förlita mig på att jag via Openaid fått samtliga offentliga handlingar i ärendet. Jag blir frustrerad för att jag inte får tag på allt och skickar ett mejl till registratorn.³⁶

Med hjälp av dokumentbegäran fås normalt de dokument som saknas i Openaid, vilket resulterar i en fungerande genomlysning av insatser och i förlängningen till att ett medborgerligt ansvarsutkrävande blir möjligt även på insatsnivå med hjälp av granskande intermediärer i form av grävande journalister.

I nedanstående figurer sammanfattas grundegenskaperna i den biståndstransparens där medborgares ansvarsutkrävande står i fokus. Set är en markant skillnaden i behov mellan den allmänintresserade

³⁴ Intervju 230425. Biståndsjournalist.

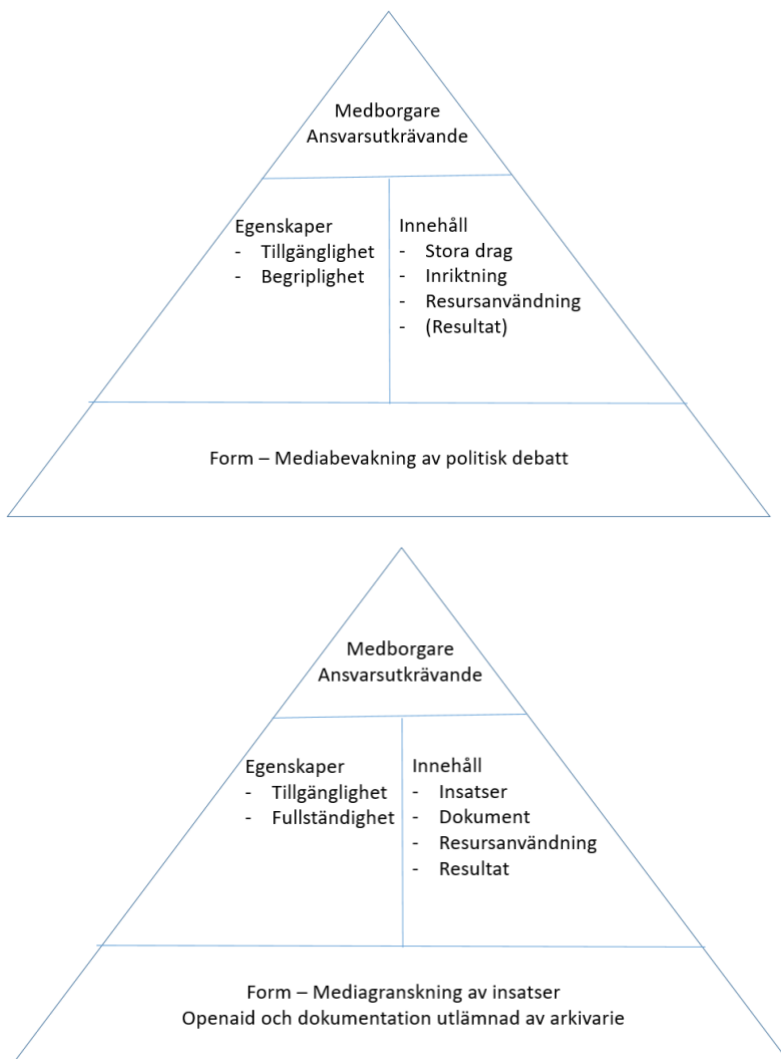
³⁵ Det är en erfarenhet som stämmer överens med de brister som påtalas i ATI-rankingen. Se kapitel ovan.

³⁶ Intervju 230424. Biståndsjournalist.

medborgaren och granskande journalister. I det första fallet kan allmänheten utan problem ta del av den politiska diskussion som i stora drag handlar om biståndets inriktning och resursanvändning – hur stora resurser används och för vilket ändamål? Det är tämligen lätt att göra innehåll på den nivå tillgängligt och begripligt i daglig mediabevakning.

I det ansvarsutkrävande som tar sikte på medborgerligt ansvarsutkrävande på lägsta nivå via journalistisk granskning, insatsers genomförande, kunde vi se hur tillgången till fullständig information blir det viktiga. Här står insatsen i fokus med dess detaljerade dokument och data om genomförande, resursanvändning och resultat. Här kommer Openaid och myndighetsarkiv till sin rätt för den som har den professionella kunskapen om hur informationen ska väljas ut, tolkas och förpackas för att komma medborgare till godo.

Figur 6. Medborgerligt ansvarsutkrävande



Källa: Egen illustration av författarna.

Nivå 2: Riksdag och regering

Inte heller den andra nivåns ansvarsutkrävande, där politiska huvudmän, regering och riksdag, utkräver ansvar av främst Sida för uppnådda resultat, är det detaljerad data på insatsnivå som efterfrågas. Det är snarare sammanställda uppgifter som förutsätter att underliggande data om resursanvändning och uppnådda resultat är korrekta och fullständiga. Här står biståndspolitiska teman och strategier i fokus. Detaljeringsgraden är således betydligt högre än på den första nivåns ansvarsutkrävande, men ändå inte en genomgång på insatsnivå.³⁷

Genom våra intervjuer med riksdagsledamöter får vi en bild av politiska huvudmän som har en privilegierad ställning. De kan precis som en styrelse i ett företag, kan diktera vilka rapporter de vill ha och hur de ska tas fram. Regeringen har uppföljningsresurser och en högre specialistkunskap, men även riksdagens ledamöter, inte minst utrikesutskottet, har möjligheter att beställa rapporter och dragningar. De har privilegierad tillgång till information:

Vi bjuder in Sida till utskottet och har en noggrann genomgång med dem. Vi kallar generaldirektören med medarbetare.³⁸

Politiska huvudmän som sitter i Riksdagens utrikesutskott kan vid Sidas regelbundna dragningar gå i direkt dialog om olika frågor och begära information som skraddarsys för ändamålet. Eftersom diskussionen om ansvarsutkrävande här handlar om inriktning och resultat avseende strategier, regioner och länder, snarare än uppnådda resultat på insatsnivå, är sällan de detaljerade data som finns i Openaid föremål för diskussion. Däremot kan vi se hur biståndspolitiska huvudmän kan använda Openaid som en källa för

³⁷ För ett mer utförligt resonemang, se Östlund och Hede Skagerlind (2024).

³⁸ Intervju 230508. Riksdagsledamot, utrikesutskottet.

fördjupad information om enskilda insatser som är av extra intresse eller för att hämta statistik:

Ja, jag använder den några gånger för att hämta statistik.³⁹

Även om ansvarsutkrävandet på denna nivå inte är detaljorienterat, finns ändå möjligheten att hämta detaljerad information för att ge konkretion, eller som en snabb källa till information som ständigt är tillgänglig. I nedanstående figur kan vi se en viss förskjutning i förhållande till ansvarsutkrävandet på högsta nivå. Här läggs fokus på implementeringen av de politiskt bestämda strategierna och att de ger avsedda resultat. Formen för presentation är inte media, utan en formaliserad återrapportering från verksledning till politiska huvudmän i form av riksdag och regering.

Figur 7. Politiska huvudmäns ansvarsutkrävande av verksledning



Källa: Egen illustration av författarna.

³⁹ Intervju 230508. Riksdagsledamot, utrikesutskottet.

Nivå 3: Utvärdering och granskning på insatsnivå

En helt annan typ av ansvarsutkrävande finner vi på lägsta nivå i samband med utvärderingar av slutförda insatser som görs av, eller på uppdrag av, Sida. Utvärderingarna har som regel dubbla syften, ansvarsutkrävande och lärande, men i många fall får lärandet stå tillbaka till förmån för ansvarsutkrävandet (Reinertsen et al., 2017), även om tillvaratagna erfarenheter utbyts på både nationell nivå och vid internationella seminarier.

Det ansvarsutkrävande som görs på lägsta nivå är baserat på dokument och detaljerade data om den granskade insatsen, som till viss del finns på Openaid, men det bygger även på icke-publik information och intervjuer med deltagare i en insats. Utvärdering och ansvarsutkrävande på lägsta nivå har således tillgång till all den detaljinformation som finns i Openaid, men även till ännu mer detaljerad information avseende enskilda transaktioner, metodologiskt tillvägagångssätt, samarbete inom insatsen och med andra aktörer, med mera⁴⁰.

Att en insatsutvärdering kommer till användning som ansvarsutkrävande, förutsätter att den får konsekvenser för framtida resurstilldelning, till exempel att utförare som underpresterar minskar sina chanser att tilldelas framtida uppdrag.⁴¹ Det kan hända direkt, eller i det längre samarbetet med en utvärderad partner, vilket vi fick en bild av i intervjuer med handläggare på Sida:

Men det som händer om de inte levererar resultat som vi är nöjda med, om vi inte får bang-for-the-bucks, då släpper vi dem⁴²

⁴⁰ Riktlinjer för utvärderingars genomförande på insatsnivå finns utgivna av OECD DAC. Dessa riktlinjer är utgångspunkt för Sidans utvärderingshandbok. <https://www.sida.se/en/publications/sidas-evaluation-handbook>.

⁴¹ Enligt Reinertsen (2017) bidrar Sidans utvärderingar tydligt till ansvarsutkrävande.

⁴² Intervju 230703. Handläggare, Sida.

En ytterligare form av ansvarsutkrävande på lägsta nivå är möjligheten för civilsamhället i mottagarländer att utkräva ansvar för att genomförda insatser. När givarländer uppnått tillräckligt hög kvalitet på IATI-data ges möjlighet till enkla appar eller dashboards. De kan till exempel visa information för mottagare om det egna närområdets planerade, pågående och avslutade insatser. Ett exempel på verktyg för detta ändamål är Integrity Action⁴³, som bygger appar baserade på IATI-data för att ge mottagarsamhället möjlighet till lokalt ansvarsutkrävande.

Som det ser ut idag är det dock svårt att inkludera Sida-ledda insatser, eftersom de än så länge skulle stupa på att två av de svagaste svenska grenarna i ATI-rankingen är insatsens geografiska lokalisering (sub-national location) och resultatdata (performance)⁴⁴. En förutsättning för utvecklingen av användbara appar för mottagarländer är att de kan göras IATI-generella, så att de kan användas i alla mottagarländer samt inkludera och kombinera data från alla biståndsgivare. Enligt en informant skulle det radikalt förbättra tillgängligheten för många grupper i mottagarländer:

Transparens är viktigt, inte bara från ett skattebetalarperspektiv, utan också från de fattiga människorna. Ansvarsutkrävande utifrån ett medborgarperspektiv gäller lika mycket i mottagarländer.⁴⁵

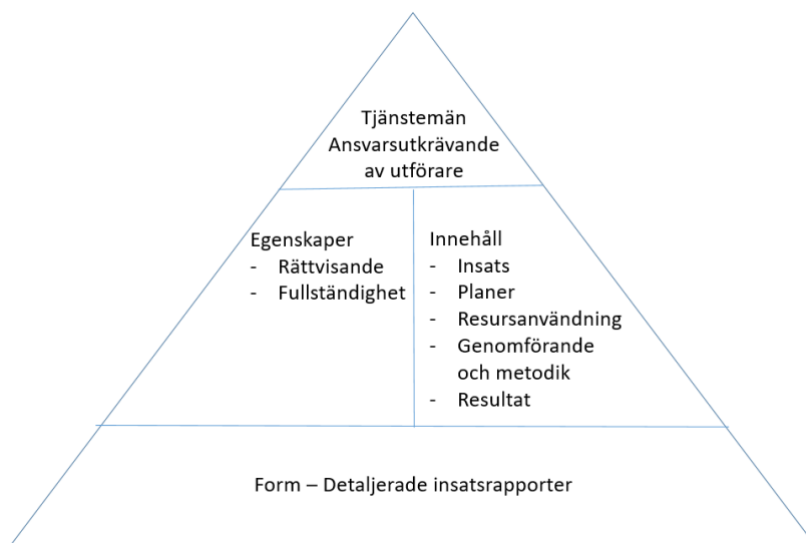
Nedanstående figur är en sammanfattning av egenskaper, innehåll och presentation av den information som behövs för ansvarsutkrävande på lägsta nivå, dvs. den enskilda insatsen.

⁴³ Integrityaction.org

⁴⁴ Se kapitel ovan, där Sidas brister i ATI-rankingen kommenteras.

⁴⁵ Intervju 230517. Multilateralt bistånd, Sida.

Figur 8. Ansvarsutkrävande av utförare



Källa: Egen illustration av författarna.

På samtliga nivåer ovan kan vi se att Openaid idag spelar en tämligen liten roll för ansvarsutkrävande av olika slag, men att den är en kompletterande informationskälla för flera grupper. De grupper som faktiskt kan utkräva ansvar på olika nivåer har alla i kraft av sin ställning tillgång till exklusiva kanaler om de behöver detaljerad information.

För att utsträcka och förbättra möjligheterna till ansvarsutkrävande även till grupper i mottagarländer skulle det krävas bättre fullständighet i Sidas rapportering av data till IATI-registret.⁴⁶ Denna rapportering är idag alltför ofullständig för de grupper som inte har proprietär tillgång till Sidas interna system och data och det är heller inte görligt att användare i mottagarländer hämtar data direkt från

⁴⁶ Som framgick i det kapitel som behandlade ATI-rankingen, är de svenska bristerna i leveranser till IATI inte i första hand en kostnadsfråga, utan en fråga om Sidas instruktioner och rutiner vid behandling av insatser i verksamhetssystem respektive formatfrågor vid dataleverans.

alla olika biståndsgivare, speciellt som den till skillnad mot IATI-data inte skulle vara formatstandardiserad.

Även grupper som har tillgång till dokument som inte publicerats på Openaid skulle gärna se dem publicerade där, eftersom det gör dem lättillgängliga, inte minst i fält. Problemet är ofta att specifika dokumenttyper finns för vissa insatser men inte för andra på ett oförutsägbart sätt beroende på om rutiner följts eller inte. Vi kunde se det redan i det kapitel som behandlade Sidas resultat i ATI-rankingen, men det påtalas även av användare som förvisso har intern tillgång till Sidadokument, men som av tillgänglighetsskäl gärna skulle ha dem åtkomliga via Openaid:

Openaid kan ibland användas under utvärdering.
Det är lättillgängligt, men ofta saknas rapporter
därför att handläggare inte lagt upp dem.⁴⁷

Biståndsbildning

Med biståndsbildning menar vi här den kunskap som bredare folklayer, som inte har ett uttalat specialintresse för biståndsfrågor, ges genom olika kanaler. Biståndsbildning är en slags folkbildning, men begränsad till kunskap om bistånd. Detta har sedan länge varit en uttalad politisk ambition, med avsatta medel i biståndsbudgeten. Målet är att ge medborgare grundläggande kunskaper om hur biståndet fungerar, för att förstå den politiska debatten och för att kunna delta i den politiska processen kring det svenska biståndet.⁴⁸ Man kan också se biståndsbildningen som en förutsättning för flera av de andra syften som vi diskuterar i den här rapporten, till exempel medborgerligt ansvarsutkrävande.

Biståndsbildning handlar inte om fördjupade kunskaper, men är en förutsättning för att delta i det demokratiska samtalet om offentligt

⁴⁷ Intervju 230511. Extern utvärderare.

⁴⁸ Se Grafström och Strand (2021) som har utvärderat den svenska Infokom-strategin, och ger en bredare diskussion av historik på området.

finansierat bistånd. För att inte gå vilse i en myriad av insatsdetaljer, rör sig biståndsbildningen huvudsakligen på en övergripande nivå och försöker besvara de stora frågorna; Varför läggs pengar på bistånd?; Hur stora resurser anslås?; Vilka inriktningar finns?; Vilka är målen?; Hur är det organiserat?; Vilka är resultaten?; etc.

Att nå ut till vanliga medborgare och ge dem övergripande information om biståndet är dock inte lätt. Den insikten finns även hos flera av våra folkvalda:

Det finns mer att göra gällande transparensen.
Som vanlig intresserad medborgare, för att få en
överblick.⁴⁹

De aktiva aktörerna är huvudsakligen utbildningsväsendet, som informerar om biståndets struktur, regering och riksdag, som informerar om anslag och inriktning, samt Sida och civilsamhälleorganisationer som sprider kunskap och mer utförligt informerar om sina egna verksamheter.

En del av det informationsarbete som bedrivs finansieras av anslag i biståndsbudgeten. Därtill har vi medier som granskar och korrigerar den bild som allmänheten ges av olika aktörer. Mediebilderna av bistånd syftar dock sällan till biståndsbildning, utan handlar oftast om enskilda och akuta händelser (Grafström & Strand, 2021). Ett undantag, som dock tar tämligen lite utrymme, är mediebilderna av den politiska debatt som handlar om biståndets storlek och allmänna inriktning.

Det finns många aktörer och kanaler som på ett eller annat sätt sysslar med bildning inom bistånd. I det nedanstående fokuserar vi på Sida.se och Openaid, som illustrerande exempel. Biståndsbildningen är en förutsättning för en förståelse av hur biståndet fungerar i stora drag, men även för att följa en diskussion

⁴⁹ Intervju 230612. Riksdagsledamot, utrikesutskottet.

om politiska prioriteringar. Den kräver breda penseldrag, kombinerade med illustrerande exempel.

Det är ingen tillfällighet att en kartläggning som Sida lät göra av Openaid visade att Openaid inte lämpar sig att riktas till allmänheten, utan snarare till yrkesverksamma av olika slag⁵⁰. Openaid kan för allmänheten ses som ett fördjupat komplement till den kontinuerliga kommunikationen på huvudwebben Sida.se och sociala medier. Besökare på Sida.se som är specialintresserade kan behöva information från Openaid för fördjupad kunskap, men för en lekman är fördjupningen endast möjlig efter att först ha fått gedigna grundkunskaper, kontextualisering och en bredare bild. Den som tagit till sig informationen på Sida.se, eller annan övergripande information, kan gå vidare och förstå detaljerna i Openaid. Att gå i andra riktningen är svårare. Biståndsbildningen blir här inte bara en form av transparens, utan själva förutsättningen för den detaljerade transparens som Openaid tillhandahåller, som en representant för Sida noterade:

Det är jättesvårt för en oinsatt att använda Openaid. Att göra dokument och data tillgängliga online, leder det till begriplighet för en stor massa? Nej, det tror jag inte.⁵¹

Transparensen kräver folkbildning. Det finns en risk om folkbildningsperspektivet börjar urholkas att man inte förstår informationen i Openaid.⁵²

Det är ingen tillfällighet, mot bakgrund av informationens innehåll och presentationsform, att trafikrapporter visar att andelen användare från allmänheten på Openaid är lågt. De flesta användare är professionella aktörer.

⁵⁰ Rapport: Kartläggning av Openaid.se (2020).

⁵¹ Intervju 230425. Biståndsanalytiker, Sida.

⁵² Intervju 230510. Biståndsforskare.

Sida.se är den kanal som når allmänheten i långt högre utsträckning än Openaid. Här presenteras grundläggande information om svenskt bistånd, som ur ett bildningsperspektiv är långt mer relevant, tillgängligt och begripligt. Det är ingen tillfällighet att en normaldag då Openaid kommer upp i 50 besökare, varav en klar majoritet är yrkesverksamma inom biståndet, kan Sida.se ha 20 000 besökare⁵³.

Men biståndsbildningen från Sida handlar inte bara om Sida.se. Här finner vi till exempel även *Den globala skolan*, Sidas utbildningsatsning för att föra ut kunskap om det svenska biståndet till allt från förskola till universitet. På samma sätt som skolan ger kunskaper om hur andra samhällsinstitutioner fungerar, ges här utbildningar riktade till både lärare och studenter om hur det statliga biståndet är organiserat och finansierat. Undervisningen är en del av svenska läroplaner.⁵⁴

Förutom studiematerial används både Sida.se och Openaid som underlag och för pedagogiska övningar. I våra intervjuer på Sida finns en tydlig medvetenhet om att biståndet är politiskt kontroversiellt och vikten av att hålla rågången klar mellan biståndsbildning och opinionsbildning:

Vi vill bidra med ökad kunskap, inte opinionsbilda. Vi hamnar inte i diskussioner för eller emot bistånd.⁵⁵

En generell kritik mot transparensagendan och transparensystem som Openaid är att alltför mycket kommit att handla om den information som delas med det internationella givarsamfundet, medan alltför lite har kommit att handla om att ge egna medborgare

⁵³ Det kan dock vara jobsökare, folk som söker kontaktuppgifter, m.m., så siffrorna lämpar sig egentligen inte för direkt jämförelse, men det visar ändå på stora skillnader.

⁵⁴ Se t.ex. läroplanen för gymnasieskolan:

<https://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/laroplan-program-och-amnen-i-gymnasieskolan/laroplan-gy11-for-gymnasieskolan>.

⁵⁵ Intervju 230525. Biståndsutbildare, Sida.

nödvändig information på ett tillgängligt sätt via den egna webben. Den kritiken är nog mer berättigad avseende den akademiska diskussionen om transparens. Den akademiska diskussionen och dess artiklar om transparens har handlat mycket om IATI-data och transparensystem. För medborgarbruk, däremot, har biståndsgivares webbsidor och andra informationskanaler alltid varit mer centrala, vilket inte riktigt uppmärksammats, kanske eftersom de inte varit föremål för ranking (Reinsberg & Swedlund, 2023).

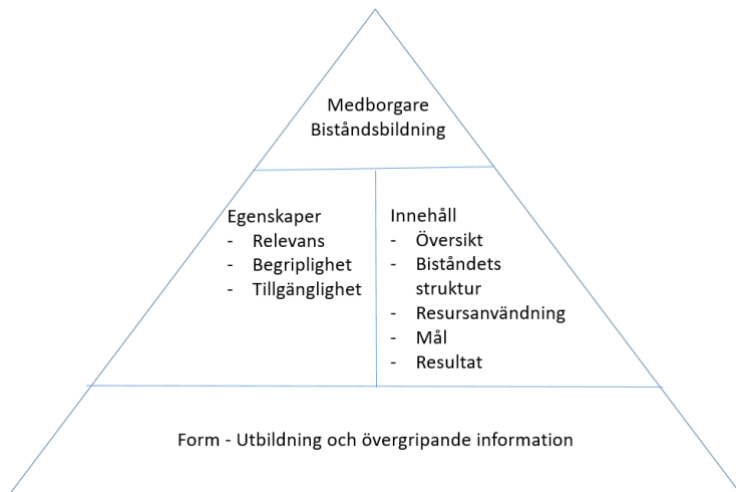
Den transparens som Sida.se ger har en viktigare roll ur ett bildningsperspektiv än Openaid. Det innebär inte ett misslyckande för Openaid, utan avspeglar bara det faktum att för detta syfte är Sida.se en mer lämplig kanal. Två av de viktigaste egenskaperna för biståndsbildning, vid sidan av rättvisande, är tillgänglighet och begriplighet, och där är Sida.se av naturliga skäl överlägset. Det ligger i kanalens själva natur.

Men att Sida.se är en bättre kanal för biståndsbildning handlar inte bara om räckvidd, tillgänglighet och begriplighet. I och med att Sida.se, till skillnad från Openaid, inte är datadrivet kan större tonvikt läggas på övergripande information om biståndets mål och struktur. Openaid är, sina visualiseringsfunktioner till trots, huvudsakligen ett arkiv för data och dokument, och som sådant kommer det aldrig att bli förstahandsval för den som törstar efter biståndsbildning. Den som vill ha biståndsbildning gör bättre i att gå till Sida.se än att uppsöka Openaid. Därefter kan den som lärt sig lite mer gå vidare till Openaid för en fördjupning.

Om vi betraktar de attribut som utifrån vårt ramverk är viktiga för biståndsbildning, kan vi se att Sida.se har en högre överensstämmelse än Openaid för syftet. Här finns övergripande information om såväl inriktning, strategier som resursanvändning. Det presenteras på ett sätt som är tillgängligt och begripligt. Även bland politiska företrädare finns en insikt om att Sida.se på många sätt är mer lämpligt än Openaid för biståndsbildning och att Openaid kan vara svårt till och med för en riksdagsledamot som sysslar med biståndsfrågor:

På Sidas hemsida kan man få en ganska snabb översikt. Det är inte jätteenkelt när jag söker på Openaid.⁵⁶

Figur 9. Transparens för biståndsbildning



Källa: Egen illustration av författarna.

I ovanstående figur sammanfattas det viktigaste i ett ramverk för biståndsbildning. Viktiga egenskaper är här begriplighet och tillgänglighet samt att det innehåll som förmedlas är en översiktlig beskrivning av biståndets struktur, resursanvändning, målsättningar och övergripande resultat. Biståndsbildningen fungerar i förlängningen som en förutsättning för det demokratiska samtalet om biståndet, dess tilldelning och inriktning. Den är därför av större betydelse för den inhemska demokratin än för biståndets genomförande.

⁵⁶ Intervju 230612. Riksdagsledamot, utrikesutskottet.

Lärande

Med lärande avses här att ta vara på forskning samt egna och andras erfarenheter för att utveckla och förfina metodik för genomförande av bistånd. Det handlar ofta om vilka metoder som fungerar bäst för att uppnå givna mål. En viktig användare vi ser här är biståndspraktiker, som med hjälp av avslutsrapporter, utvärderingar, uppföljning och annan information tar tillvara på erfarenheter från avslutade projekt. Men lärandet kan även vara ett försteg till resursallokering i det att det pekar på vilka insatser som fungerar bättre än andra.

Som redan nämnts så tenderar ansvarsutkrävandet ofta att ta överhanden vid utvärdering. När utvärdering dessutom sker med hjälp av externa konsulter hamnar en stor del av lärandet utanför de organisationer som beställer och utför insatser. I de organisationer som varit direkt inblandade i den utvärderade insatsen har ofta ett fåtal tid att läsa utvärderingar och ta till sig innehållet (Reinertsen et al., 2017).

Ett annat problem som lyftes i våra intervjuer är att de flesta utvärderingar, liksom uppföljning och annan analys, normalt fokuserar på enskilda insatser, snarare än ett flertal insatser baserade på olika metodik. Det gör det svårt att dra övergripande slutsatser och lärdomar om olika metoders effektivitet. För lärandet är det ofta centralt att hitta mönster:

Att hitta ett lärande som inte är unikt för det enskilda projektet, men som visar på mönster över tid. Att det här sättet att genomföra en insats på är något som vi kan se fungerar väldigt bra i ett flertal insatser.⁵⁷

För att dra slutsatser om olika metoders effektivitet krävs oftast jämförelser där olika insatsers resultat ställs mot varandra och

⁵⁷ Intervju 230620. Utvärdering, Sida.

utvärderas mot bakgrund av använd metodik, resursanvändning och andra variabler.

Jämförelser mellan olika insatser och utförare är en god metod för lärande, men kan även vara problematiskt, eftersom det pekar på skillnader i effektivitet. Det är själva poängen ur ett lärandeperspektiv, men blir samtidigt ett uthängande av lågpresterare. En utvärderare vi intervjuade underströk att det inte går att identifiera vad som fungerar bra utan att samtidigt peka ut vad som fungerar dåligt:

Mycket av biståndet går via ideella organisationer.
Där finns en del känslighet att jämföra.⁵⁸

Startskottet för att kartlägga ”best practice” för olika typer av biståndsinsatser kom redan vid Parisdeklarationen om bistånd 2005. Sedan dess har både forskare och praktiker utvecklat metodhjälpmedel för att kartlägga och förbättra ”best practice”. I vissa fall har biståndsgivare framhärdat i att driva projekt i full vetskap om att andra och bättre metoder är tillgängliga, men under det senaste årtiondet har fokus på lärande och förbättrade metoder stärkts (Palagashvili and Williamson 2021).

En möjlighet till lärande av varandra genom att jämföra insatsers och metoders resultat är att Sida och andra biståndsgivare blir bättre på att dela med sig av resultatdata i IATI-format – data som behöver vara både fullständiga och jämförbara. Även på Sida finns insikten om metod- och resultatdata som en källa till lärande:

Standardmått för jämförelse och lärande mellan olika organisationer och länder kan, klokt hanterat, vara ett jättebra sätt att jobba.⁵⁹

PWYF har visat hur IATI-data kan användas för lärande om upplägg och genomförande av insatser. Här finns fallstudier på användande

⁵⁸ Intervju 230424. Extern utvärderare.

⁵⁹ Intervju 230425. Biståndsanalytiker, Sida.

som visar hur data från olika biståndsgivare kan användas för lärande av både praktiker och forskare. En förutsättning för effektivt delande och lärande mellan olika biståndsgivare är dock att standardiserade och jämförbara data används för rapportering och IATI är den gemensamma standard som biståndsgivare förbundet sig att följa.

För resultatrapportering i IATI-standard har dock Sverige och Openaid en akilleshäla. I ATI-rankingen var resultatrapportering (Performance) Sveriges sämsta gren, som endast gav 6,4 av 20 poäng. I vissa fall beror det på att data inte rapporteras av handläggare. I andra fall är orsaken att data finns och läggs ut på Sida.se, men inte skickas vidare till IATI-datastore.

Resultatet av Sidas tillkortakommande på detta område är att man underminerar både eget lärande och att bidra till internationellt lärande om biståndseffektivitet genom att inte i tillräcklig grad bidra med resultatdata. Som vi tidigare har sett hänger detta åtminstone delvis ihop med att IATI-data i låg grad används internt på Sida för rapportering. Sida kan därför lära av egna data och rapporter, men inte kombinera egna data med andra biståndsgivares IATI-data för jämförelser.

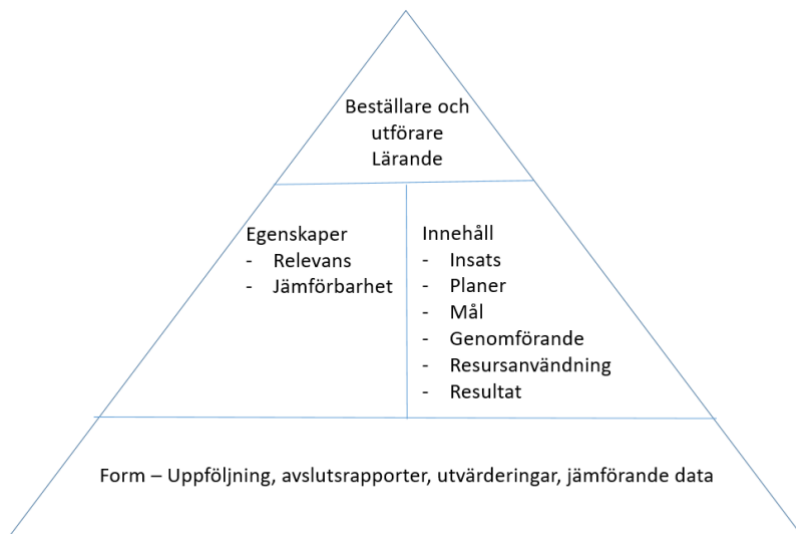
Lärande i form av delade data är viktigt, men där finns även mycket att hämta från Sidas egna rapporter, inte minst de avslutsrapporter som skrivs efter avslutade insatser. Här dokumenteras lärdomar från såväl utvärderingar, uppföljning som annan analys. Med tanke på mängden text och data som det sammantaget genererar är det dock svårt att systematiskt använda för lärande, både internt och i samarbete med forskare och andra biståndsgivare. Här pågår dock en utveckling som kan förändra mycket relativt snart.

Nya verktyg för lärande utvecklas ständigt. Så har till exempel UNDP börjat sammanställa egna biståndsdata och utvärderingar för att, med hjälp av AI, börja lära av stora datamängder.⁶⁰ Det gäller än så länge den egna verksamheten, och om det ska bli en framkomlig

⁶⁰ Intervju, 230704. Handläggare, UNDP.

väg för givarkollektivet som helhet behöver Sida och andra biståndsgivare bli bättre på att dela med sig av avslutsrapporter, uppföljning, resultatdata och utvärderingar.

Figur 10. Transparens för lärande



Källa: Egen illustration av författarna.

Figuren ovan sammanfattar de viktigaste komponenterna i ett ramverk för lärande. De viktigaste formerna är här interna utvärderingar av egna insatser och jämförande data för att förstå prestationsskillnader mellan egna och andra biståndsgivares insatser. I utvärderingen av ovanstående resonemang är att transparensen för internt lärande av enskilda insatser är god, eftersom den garanteras av insatsbeställaren, medan den transparens som behövs för jämförande analyser mellan biståndsgivare försvåras av att Sida har låg transparens för resultatdata. Det gäller i lika grad Openaid och IATI-datastore eftersom de resultatdata från interna verksamhetssystem som omformateras till IATI-format går vidare till både Openaid och IATI.

Opinionsbildning

Med opinionsbildning avses här att en transparent redovisning av biståndet ger underlag till det demokratiska samtalet om vilken inriktning biståndet bör ha och hur det ska utföras. I våra intervjuer med olika biståndsaktörer har i flera fall opinionsbildningen lyfts fram som en form av transparens som skiljer sig från information som syftar till biståndsbildning. Opinionsbildningen har, till skillnad från biståndsbildningen, ett aktivistiskt syfte. Den syftar inte i första hand till att utbilda och informera mottagaren, utan till att påverka beslut. Det kan röra övergripande beslut om biståndets storlek och inriktning, men även syfta till att påverka specifika satsningar. Opinionsbildningen syftar inte bara till att beskriva sakernas tillstånd, utan även till att förändra dem. Vi kommer nedan diskutera två distinkt olika typer av opinionsbildning – inhemsk och ur ett mottagarperspektiv.

I givarlandet handlar det inte bara om den politiska debatten som förs i olika medier och kretsar kring regering och riksdag, utan även om den opinionsbildning som bedrivs av intressegrupper och organisationer. Skiljelinjen mellan opinionsbildning och information är ofta en balansgång, men ändå en rågång som myndigheter förväntas upprätthålla:

Det är många gånger en svår skiljelinje att informera allmänheten om vad man gör, till skillnad mot att myndigheten bedriver opinionsbildning.⁶¹

Den opinionsbildning som sker i givarlandet liknar på många sätt den som sker inom andra politiska områden – ett ständigt samspel mellan politiker, medborgare, medier och intresseorganisationer. Civilsamhälleorganisationer fyller en viktig roll, vilket kan vara

⁶¹ Intervju 230517. Multilateralt bistånd, UD.

problematiskt eftersom de delvis är beroende av offentliga anslag både för sin biståndsverksamhet och för sitt informationsarbete:

... opinionsbildning och att jobba med påverkansarbete och lobba i olika fora och vara en blåslampa på makten står i kontrast till att vi behövt stöd och den politiska välviljan. Den integriteten måste vi våga hålla kvar, trots att vi sitter med rädsla för att få ännu mindre anslag.⁶²

Opinionsbildningen är många gånger obekvämt och påpekar brister. Det som lyfts fram är ofta exempel där biståndet är otillräckligt. Men opinionsbildningen kan även avse det omvända och lyfta fram exempel på resursslöseri för att argumentera för reducerat bistånd.

Det som slutligen är avgörande för övergripande resurstilldelning och prioritering i biståndet är den inhemska opinionsbildningen i givarländer. Den drivs på partipolitisk nivå, men också grad genom civilsamhälleorganisationer, där medvetenheten är stor om att biståndets resursfördelning till stora delar är resultatet av ett påverkansarbete:

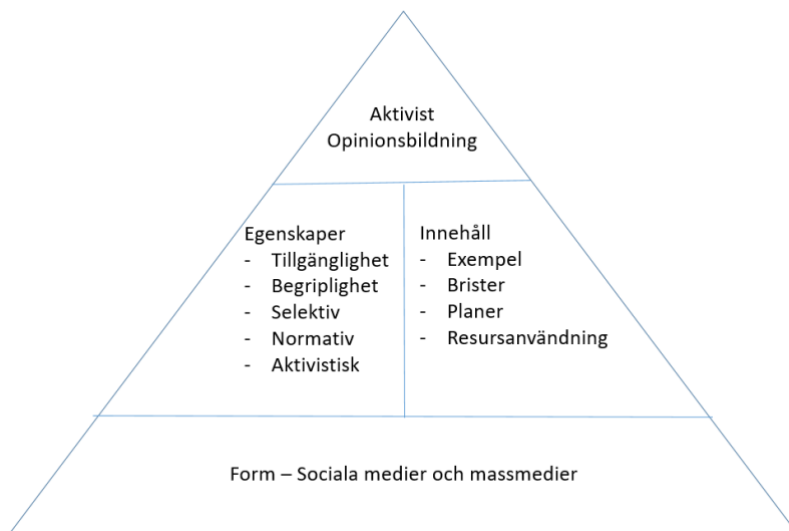
Opinionsbildningen är otroligt viktig. Biståndet gör skillnad och det finns stora behov där ute.⁶³

I nedanstående figur sammanfattas några av de ovan diskuterade attribut som är framträdande för den *inhemska* opinionsbildningen på biståndsområdet.

⁶² Intervju 230616. Generalsekreterare, civilsamhälleorganisation.

⁶³ Intervju 230605. Policyrådgivare, civilsamhälleorganisation.

Figur 11. Transparens för opinionsbildning i givarland



Källa: Egen illustration av författarna.

Den inhemska opinionsbildningen drivs av olika slags aktivister i både massmedier och sociala medier. Målet är att påverka biståndets omfattning och inriktning genom att peka på brister och behov.

Det som skiljer biståndet från andra politikområden är att de resurser som används inte i första hand kommer de egna medborgarna tillgodo, utan riktas till människor i andra länder. Utöver den inhemska opinionsbildningen finns därför ett intresse för befolkningen i mottagarländer att påverka inriktning, resurstilldelning och utförande. En första distinktion som måste göras är därför att skilja på vad som är utifrån kommande bistånd och vad som är egna myndigheters aktiviteter, för att därefter kunna påverka och bilda opinion (Kermeen, 2020).

Biståndsmottagare måste kunna förstå varifrån anslag kommer för att kunna påverka hur de används. Viktigt blir då inte bara att kunna utkräva ansvar i efterhand, utan att påverka pågående och planerade insatser. Det finns ett intresse från mottagare att veta inte bara vad de har lovats och hur de kan påverka det, utan även huruvida

biståndsgivare är öppna för dialog. Många utförarorganisationer har en pågående dialog med det direkt berörda mottagarsamhället, men bristen på dialog mellan mottagare och biståndsgivare kan minskas genom att säkra:

- att mottagare vet varifrån insatsmedel kommer och vad som utlovats
- att mottagare kan ge feedback till givare
- att givare är öppna för inflytande från biståndets målgrupper

För att åstadkomma detta räcker det inte med att enskilda utförare har god kontakt med det omedelbart berörda lokalsamhället där man är verksam, utan även att IATI-data för samtliga verksamma utförare kan sammanställas och kopplas till mekanismer för dialog. Att olika proprietära lösningar görs för enskilda givare är inte effektivt och skulle heller inte leda till användning, eftersom mottagare då skulle behöva använda en lösning för varje givare, medan en generell lösning baserad på IATI-data skulle kunna användas oberoende av både givare och mottagarland – en slags Openaid, men som utgår från ett mottagarperspektiv. Ett exempel på det är d-portal, som bygger på IATI-data, men vänder på perspektivet.⁶⁴ Till skillnad mot Openaid som visar information om svenskt bistånd, bygger d-portal på data från samtliga biståndsgivare, och presenterar utifrån ett mottagarperspektiv. För ett mottagarland kan man se samtliga insatser, oberoende av biståndsgivare, och även sortera dem utifrån olika kriterier. De insatser som är planerade för en specifik region kan lokaliseras, förutsatt att de är geo-kodade. d-portal är ett exempel på det som efterfrågades redan i Busan 2011, att från ett mottagarperspektiv kunna få en enhetlig sammanställning av olika biståndsgivares insatser (Pamment & Wilkins, 2016).

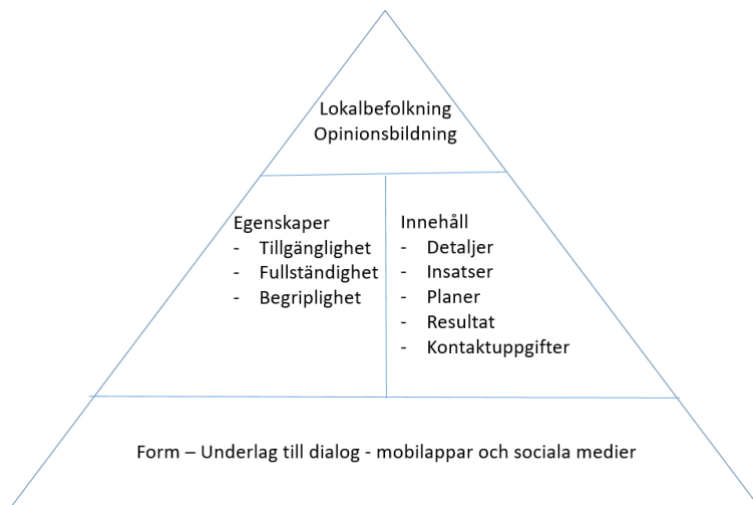
Vi menar att det finns mycket som skulle kunna göras med enkla medel, inte minst om ett flertal biståndsgivare slår sig samman, eller om ideella organisationer utvecklar applikationer baserade på IATI-

⁶⁴ <https://d-portal.org/ctrack.html#view=search>

data. Vad är då viktigt för att åstadkomma en relevant transparens för engagemang och lokal opinionsbildning? De egenskaper som är viktigast för mottagare är tillgänglighet, begriplighet, så att ingen specifik utbildning ska behövas för förståelse och dialog, samt fullständighet, så att de insatser som planeras eller pågår har den information som behövs för en dialog.

Det innehåll som krävs för ändamålet är information på insatsnivå om planer och beslut, budget och faktisk resursanvändning, mål och resultat samt geodata för lokalisering. Om allt det ovanstående kunde göras tillgängligt för lokalbefolkningen i mottagarländer skulle många biståndsgivares aktiviteter kunna bli transparenta för mottagarsamhällen och leda till dialog och opinionsbildning om insatser och deras inriktning. I Hedlin (2016) beskrivs hur lokalbefolkningen i mottagarländer kan stängas ute från opinionsbildning om de inte ges insyn i biståndsgivares aktiviteter.⁶⁵ Transparens blir en förutsättning för mottagares opinionsbildning.

Figur 12. Transparens för opinionsbildning i mottagarländer



Källa: Egen illustration av författarna.

⁶⁵ Hedlin (2016), Prologue – on the road to Bogola, s. 3–5.

Ett hinder för att Sverige ska kunna bidra till en generell lösning, baserad på IATI-data, för lokal opinionsbildning och dialog är att Sida har några av sina svagaste grenar inom de områden som är viktigast för att bli transparenta för biståndsmottagare. Sida får i ATI-rankingen låga poäng för såväl budgetar på insatsnivå, villkor, geodata, nätverksdata (koppling till deltagande organisationer) och planerade resultat. Det är dock inte alltid så att det som saknas är uppgifter som Sida inte har publicerat. I flera fall saknas IATI-koder, medan egna beteckningar finns, eller så finns uppgifter att leta reda på i Sida.se, men saknas i IATI-datastore. Uppgifterna är publicerade, men inte i en för andra användare tillgänglig form. Här finns goda förutsättningar att med enkla medel bli mer transparent.⁶⁶

Resursallokering

Med resursallokering menas här styrning av resurser och aktiviteter dit de bedöms som mest angelägna. På högsta nivå har vi en makrotilldelning som anger totala ramar och prioriterade områden, där politiska huvudmän tar beslut baserade på identifierade behov, nationell opinionsbildning, politiska kompromisser, internationella samarbeten, ideologiska drivkrafter, m.m., medan den praktiska resurstilldelning till insatser som sker på tjänstemannanivå i högre grad har att ta hänsyn till tidigare ansvarsutkrävande och lärande samt både opinionsbildning och andra biståndsutförare i biståndets mottagarland. I detta avsnitt fokuserar vi på insatsnivån där resursallokering i form av konkreta insatsbeslut kan stödja sig på tidigare utvärderingar:

Man vill kunna använda utvärderingsresultatet mycket. Det kan naturligtvis vara ett stöd för både det egna lärandet och för framtida resursallokering.⁶⁷

⁶⁶ Se diskussion i kapitel ovan om Sidas resultat i ATI-rankingen.

⁶⁷ Intervju 230620. Utvärdering, Sida.

På den nivå där resursallokeringen avser konkretisering och planering av strategier på insatsnivå sker en återkoppling där tidigare former av transparens får efterföljande konsekvenser för beslut om resurstilldelning. Det gäller framför allt lärande och ansvarsutkrävande. Lärandet påverkar här genom att ha visat vad som metodmässigt fungerar och kan avse både egna erfarenheter och lärande från forskning och erfarenhetsutbyte med andra biståndsgivare. För genomförandet av insatser kan därför lärandet ligga till grund för resursallokering när planering sker av hur insatser genomförs.

Även ansvarsutkrävandet kan föregå resursallokering, då utvärderingar visar vilka aktörer som tidigare presterat väl. Ett fungerande ansvarsutkrävande ger konsekvenser för efterföljande beslut om resursallokering. Medan lärandet pekar på hur insatser av ett visst slag bör utformas, pekar ansvarsutkrävandet på vem som bör anförtros genomförandet – och vem som inte bör få förnyat förtroende:

Och sedan så gör man en väldigt grundlig bedömning av den här organisationens kapacitet, och då tittar man på historiskt track record. Vi måste investera i organisationer som vi har förtroende för.⁶⁸

På den konkreta nivå där planering och resursallokering av insatser görs, kan vi även se hur det i bästa fall sker i dialog och samråd med mottagarlandets myndigheter och/eller civilsamhälle. Även här kan vi se att resursallokeringen föregås av en tidigare transparensprocess, där biståndets görs transparent hos mottagare för att kunna ligga till grund för en dialog som resulterar i resursallokering.

Den transparens som syftar till resursallokering föregås av mer grundläggande transparensprocesser. En fungerande resursfördelning tar hänsyn till den opinionsbildning som sker i både

⁶⁸ Intervju 230703. Handläggare, Sida.

givar- och mottagarland, men baseras även på tidigare lärande och ansvarsutkrävande. Den resursallokering som inte baseras på lärande fungerar inte väl, och den resursallokering som inte tar hänsyn till tidigare ansvarsutkrävande sätter resurser i fel händer:⁶⁹

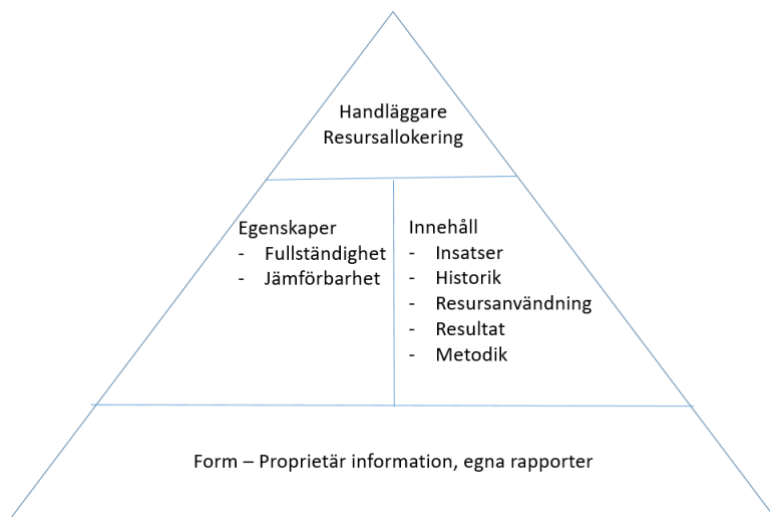
För oftast ska utvärderingen in i ett insatsbeslut,
alltså avsluta stödet eller fortsätta.⁷⁰

Det som i viss mån är annorlunda med resursallokeringen är att den föregås av transparensprocesser, där de som tar beslut om resurstilldelning har, eller kan beställa, proprietär information. Sida kan vid behov beställa utvärderingar eller andra former av rapporter, som kan ligga till grund för resursallokering. Likaså har civilsamhälleorganisationer som fördelar bistånd i form av kärnstöd till lokala organisationer i mottagarländer tillgång till löpande uppföljning och redovisningsrapporter som inte läggs ut på Openaid.

⁶⁹ Se ovanstående avsnitt, där vi kan se hur ansvarsutkrävandet och lärande ofta ligger till grund för resursallokering.

⁷⁰ Intervju 230620. Utvärdering Sida.

Figur 13. Transparens för resursallokering på insatsnivå



Källa: Egen illustration av författarna.

Resursallokeringen är en av de viktigaste processerna vid utformningen av biståndet, men är likväl en slags sekundär process som måste föregås av andra former av transparens – inte minst opinionsbildning, lärande och ansvarsutkrävande. Var och en av dessa måste göras transparenta som ett försteg. Förutom att specifika behov identifieras behöver resurstilldelningen baseras på ett underlag som gör troligt både att insatsens utförare håller måttet och att genomförandet görs med god metodik. I båda fallen är tidigare utvärderingar centrala.

En viktig aspekt av resurstilldelning är att beslut kan fattas utifrån god informationstillgång. Den som tilldelar resurser kan som regel ställa krav på information om historik, metodik, resursanvändning och resultat som går utöver det som är publikt tillgängligt.

Samordning

Med samordning menas här att transparens skapar en visibilitet mellan olika utförare och mottagarmyndigheter, så att var och en bidrar till tydliga planeringsförutsättningar för varandra. Transparens avseende planering, lokalisering och andra uppgifter kan både underlätta koordinering, ge bättre resursutnyttjande och ligga till grund för en planeringsdialog mellan olika parter.

Ett sätt att skapa samordning är att de biståndsorganisationer som finns på plats i ett givet område står i kontinuerlig kontakt med varandra och mottagarmyndigheter, men än mer kan uppnås om alla har varandras planer som utgångspunkt. För effektivt dataanvändande och planering krävs inte bara att olika parter delar planeringsdata, utan även att de biståndsgivare som genererar data även närmar sig sina motparter i dialog om framtidsplaner, insatslokalisering, m.m.

Data som förbättrar visibilitet och i förlängningen samordning med andra parter är ett område där Sida kommit en bit på vägen, men där fortfarande finns en hel del att förbättra. Det gäller till exempel geodata och planeringsdata, båda områden där Sida i ATI-rankingen fått kritiska kommentarer för brister i sin IATI-rapportering. Här liksom på andra området är huvudproblemet inte att Sida över huvud taget inte publicerar nödvändiga data, utan att det antingen görs med egna koder, som inte är begripliga för andra, eller att publicering görs på Sida.se, men inte skickas till IATI-datastore. Därmed blir de inte tillgängliga i användbar form för andra biståndsgivare och mottagarländer.

Ömsesidig visibilitet och planeringssamordning underlättas då biståndsgivare publicerar standardiserade data av olika slag i IATI-datastore. Först då blir de tillgängliga för alla berörda parter i ett enhetligt format som bygger på en gemensam standard. När olika biståndsgivare, var och en, publicerar data i sina egna format omöjliggörs gemensam användning, medan standardiserade data blir

tillgängliga för alla, och dessutom endast kräver en engångsinvestering för att lära sig hantera och förstå.

De användare som har störst nytta av förbättrad samordning genom ömsesidig visibilitet är handläggare på Sida, och deras motsvarigheter i andra biståndsgivare, vid planering av insatser, utförare på insatsnivå samt olika former av organisationer i mottagarländer. Det innehåll som huvudsakligen är relevant är planerings- och geodata på insatsnivå som sammanställs för en mångfald aktörer inom ett geografiskt område. Genom att vara transparenta med planerade insatser förbättrar alla parter ömsesidigt sina förutsättningar för planering och samordning.

Att Sida själva inte publicerar geodata i annat än eget format gör inte att de inte används av andra biståndsgivare, men det gör saken mer besvärlig. I stället för att få en samlad bild via IATI-datastore, måste andra biståndsgivare gå in på Openaid, och de biståndsgivares motsvarigheter som inte skickar geodata till IATI, för att få en bild. Delade insats- och geodata underlättar:

Varje vecka är jag inne på Openaid. Så fort något är signerat, tjong, laddas det upp där! Jag använder det jättemycket i mitt jobb för att få en överblick, vilka givare som är aktiva här.⁷¹

Viktiga egenskaper för behövlig information är framför allt tillgänglighet, fullständighet och jämförbarhet. För både tillgänglighet och jämförbarhet är IATI lösningen för alla inblandade parter. Data i IATI-datastore är tillgängligt för alla parter i ett standardiserat format vilket även skapar jämförbarhet. De data som publiceras av samtliga biståndsgivare bygger på en gemensam standard. Den egenskap IATI dock inte kan lösa, utan där alla biståndsgivare måste ta ett utökad ansvar är den delade informationens fullständighet. Som nämnts ovan, har Sida en bra bit

⁷¹ Intervju, 230704. Handläggare, UNDP.

att gå för att leverera fullständiga planerings- och geodata.⁷² Insatser som saknar geodata blir inte mer geografiskt preciserade än till det land där de utförs.

Den form som lämpar sig som underlag för samordning är rapporter som sammanställer data från IATI-datastore. Redan idag finns både möjligheter att söka och ladda ner data till spreadsheets eller egna databaser, men även att ta fram standardiserade rapporter. Den utmaning som återstår består huvudsakligen i att få biståndsgivare att publicera mer fullständiga data.

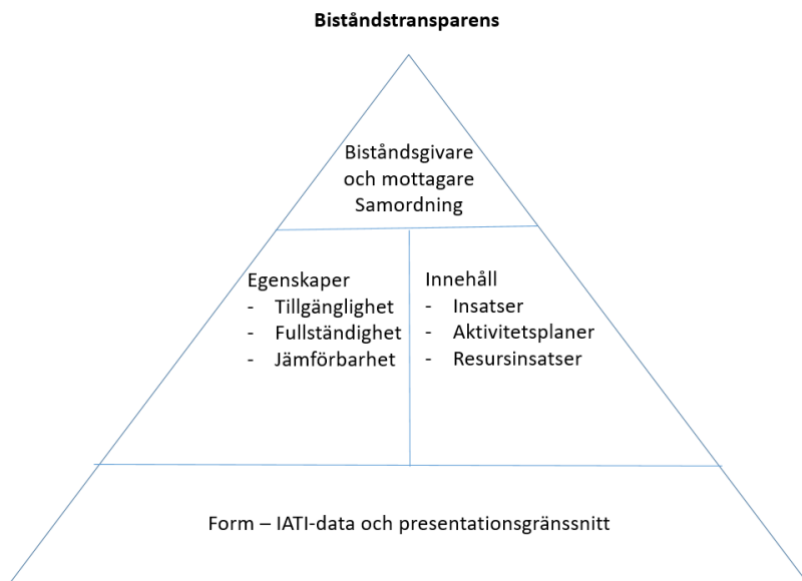
För samordning med det lokala civilsamhället har på senare år flera enkla webbapplikationer tagits fram. Ett exempel på det är Integrity Action (www.integrityaction.org), som visar för mottagarsamhället vilka biståndsprojekt som pågår i omgivningen och hur de framskrider. Här skapas själva förutsättningen för en samordnande dialog med mottagare, där själva grundförutsättningen är kompletta data från biståndsgivare.

Ett problem för t.ex. Sida att använda sig av egna och andra givares biståndsdata för samordning är inte bara bristen på fullständiga egna data i IATI-format. Den saken kan lösas. Ett betydligt större hinder, än så länge, är att förutom i Openaid så används IATI-data över huvud taget inte för att ta fram olika slags rapporter. Här används i stället de data och format som genereras i de egna verksamhetssystemen. Det är dessutom data som är betydligt mer kompletta, eftersom de innehåller data som inte alltid skickas vidare till IATI-datastore och Openaid. Så länge egna rapporter inte använder IATI-data, minskar även incitamentet att förbättra kvaliteten i de data som skickas till Openaid och IATI-datastore.

I nedanstående figur summeras de viktigaste attributen för samordning mellan biståndsgivare och mottagare.

⁷² Se kapitel ovan om Sidas resultat i ATI-rankingen.

Figur 14. Transparens för samordning



Källa: Egen illustration av författarna.

Avslutande tankar om transparensens syften

Ovan har vi visat att transparens i olika former utgör en förutsättning för många vidare syften. Transparensen är inte ett självändamål, utan ett hjälpmedel, ett steg på vägen. Vi kunde även se att var och en av dessa syften bygger på olika förutsättningar. Kraven på vad som är god transparens varierar med användningsområde. För olika användare och syften skiftar vad som är nödvändigt innehåll, viktiga egenskaper och lämplig presentationsform. För flera syften är svensk biståndstransparens god och uppnås bitvis med hjälp av Openaid. För andra former av transparens har Sida.se eller andra kanaler en viktigare roll. Vi kan även se viktiga former av transparens där dokumentutlämning baserad på offentlighetsprincipen är det mest grundläggande. Olika former av transparens hanteras genom olika

kanaler som i bästa fall samverkar och kompletterar varandra. Ingen kanal kan lösa allt. God transparens kommer alltid att vara ett lapptäcke av samverkande praktiker med en sak gemensamt – viljan att vara transparent.

Transparens handlar inte bara om den information som görs tillgänglig. För medborgarbruk är webbsidor och andra informationskanaler mer centrala, vilket inte riktigt uppmärksammas, kanske eftersom de inte varit föremål för ranking. Att göra en ranking på detta område vore dessutom ganska svårt, då det inte på samma sätt som ATI-rankingen av datainnehåll kan bedömas utifrån objektiva kriterier. En ranking av biståndsgivares webbsidor skulle mer likna bedömningen vid stavhopp, då ett flertal viktiga kriterier blir en fråga om egenskaper som inte är objektivt mätbara, vilket nästan alla kriterier i ATI-rankingen är.

Många av de användare och syften som diskuterats ovan har inte Openaid, än mindre IATI-datastore, som huvudkälla för att hämta information, men ofta bygger den information som sammanställs på högre nivå, och som presenteras i andra kanaler, på den detaljerade information som skapas i Sidas verksamhetssystem och skickas vidare till Openaid och därmed även till IATI-datastore.⁷³

Kvalitetsdata på högsta nivå förutsätter därför ofta fullständiga och rättvisande data på lägsta nivå. Openaid visar och aggregerar inte bara information baserad på insatsdata från Sidas verksamhetssystem, utan även dokument med mer övergripande information. Även den mer övergripande informationen bygger på att detaljerade insatsdata är korrekta och fullständiga. Tack vare att relevanta, rättvisande, fullständiga och jämförbara data finns på lägsta nivå kan begriplig information göras tillgänglig via olika kanaler och presentationssätt för skilda aktörer och ändamål.

⁷³ Se beskrivning i kapitel *Det svenska transparensarbetet*, om flödet av data från Sidas verksamhetssystem till Openaid och IATI.

Flera av de syften som diskuteras ovan skulle fungera bättre om Sverige i högre grad levde upp till sina IATI-åtaganden, vilket även med automatik skulle medföra att Sida skulle placera sig i ATI-rankingens tätgrupp, eftersom ATI-rankingen i grunden är ett mått på IATI-efterlevnad. Exempel på syften som skulle underlättas av en bättre IATI-efterlevnad är:

- Ansvarsutkrävande – Geokodade data ger civilsamhälle i mottagarländer stärkt insyn
- Lärande – Standardiserade data ger möjlighet till delning av resultat mellan givare
- Opinionsbildning – Möjligheter för biståndsmottagare att påverka inriktning och planering
- Resursallokering – Lärande och ansvarsutkrävande omsätts i bättre resursallokering
- Samordning – Delade data mellan biståndsgivare ger bättre visibilitet och samordning

Ovanstående diskussioner är baserade på intervjuer med aktörer av olika slag och genomgång av dokument. Vi gör inte anspråk på vare sig fullständighet eller representativitet. För det krävs fördjupad forskning, som ligger utanför ramen för detta projekt. Däremot gör vi anspråk på att ha demonstrerat att biståndstransparens behöver ta sig en mängd olika uttryck beroende på vilka syften transparensen i förlängningen ska tjäna och vilka användare som är inblandade. Om vi förstår det, kan vi även se vilka förbättringar som behövs för att komma ännu längre i olika avseenden. Ramverket ger en bild av vilka egenskaper som efterfrågas av de olika användargrupperna och utgör därmed ett viktigt komplement till att förstå biståndstransparens, och dess användbarhet.

En bättre IATI-efterlevnad är ett sätt att åstadkomma en förbättrad transparens i flera avseenden, men vi kan även se att god biståndstransparen inte bara handlar om poäng och placering i ATI-rankingen. Svenskt bistånd har många förtjänster som av naturliga

skäl inte avspeglas i rankingen. Det är dock ingen ursäkt för att inte leva upp till de åtaganden Sverige gjort avseende IATI. En förbättrad IATI-efterlevnad behöver på inget sätt komma i konflikt med andra mål för svensk biståndstransparens. Tvärtom. En bättre IATI-efterlevnad skulle på många punkter stärka svensk biståndstransparens, men är inget hinder för att flytta fram positionerna även på andra områden.

Ett annat sätt att förbättra svensk biståndstransparens på flera punkter är att närma sig frågan utifrån vilka användare och syften man vill stärka. Metodmässigt skulle det handla om att konkretisera och fördjupa de resonemang vi för ovan, för att därefter bedöma och prioritera vad som kan göras för att stärka olika former av transparens.

Avslutande diskussion

Det finns sedan närmare 15 år ett krav på att det svenska biståndet ska vara transparent. Samtidigt hamnar Sverige på en relativt medioker plats i det internationella ATI-rankingen, som ska ge en bild av biståndsaktörers transparensarbete. Vad betyder det egentligen för de syften som transparensen är tänkt att bidra till – god styrning, redovisning, resultat och ansvarsutkrävande (för att nämna några)?

Syftet med den här rapporten har varit att bidra med en förståelse för transparensens roll i det svenska biståndsarbetet, dess utveckling och hur den ser ut idag. Vi har utforskat arbetet med IATI-rapporteringen, och hur den kan utvecklas. Med hjälp av en ramverksmodell har vi också studerat olika användare, och vad de har för behov och syften – och vad det ställer för krav på transparens i svenskt bistånd.

Vari består då god transparens? Som vi har visat krävs mer än datadriven IATI-efterlevnad. Transparens är ett mycket rikare begrepp. Om vi ska förstå vad som utgör god transparens i biståndet, måste vi förstå både vilken användare som söker transparens och för vilket syfte.

Användarna har olika förutsättningar, kunskaper, etcetera, och till det kommer att transparensens syften är mångfacetterade, där var och en ställer sina speciella krav. När vi besvarar frågan om vad som är god transparens får vi helt olika svar beroende på var vi står när vi ställer frågan. Vad som utgör god transparens skiljer sig åt beroende på användare och syfte. Det är först när transparensen hjälper oss att nå ett specifikt syfte som användarvärde uppstår. Transparensen är ett verktyg. Likt ett verktyg måste den utformas med tanke på vad den ska användas till.

I det kapitel som behandlar transparensens ramverk ur ett teoretiskt perspektiv kunde vi se hur god transparens är uppbyggd av en mosaik av olika egenskaper, där var och en kan vara olika viktiga

beroende på vem som är användare. För vissa ligger betoningen på fullständighet, rättvisande och jämförbarhet, medan andra kan vara mer betjänta av tillgänglighet och begriplighet. Vad som är viktiga egenskaper måste ofta formas i en ständigt pågående dialog med användare. Fungerande transparens är något vi kan ge en ögonblicksbild av, men den är i grunden en dynamisk process som strävar efter ett undflyende mål. Dock krävs här även ett mått av stabilitet över tiden – utan stabilitet, ingen begriplighet.

Som vi även visat, har olika användare även skilda behov gällande transparensens innehåll och form. Innehållet dikterar vilken slags information som förmedlas, medan formen handlar om kanal och presentationssätt. I det kapitel som behandlar *Transparens för olika användare och syften* kunde vi visa hur transparensen tar sig en mängd olika uttryck för olika aktörer, beroende på vilka förutsättningar och syften de har. Den som vill skapa transparens måste därför förstå vilka användare vi vänder oss till och vilka syften de har.

Hur transparent är då svenskt bistånd?

Den har sina skavanker, men på det stora hela är transparensen god för många användare och deras olika syften. Sida.se och Sidas sociala medier är en källa till begriplig information för breda grupper och informationsstödet bidrar till den bildning som ger grundläggande kunskaper om hur biståndet fungerar. Offentlighetsprincipen är grundläggande för transparens, och även dess proaktiva versioner i form av transparensgarantin och Openaid bidrar. Det är samtidigt tydligt att transparens för vissa skulle stärkas om Sverige levde upp till sina IATI-åtaganden.

Den ATI-ranking som görs vartannat år är ett mått på vår efterlevnad av internationella åtaganden på detta område. Resultatet är ingen katastrof, men tyvärr heller inte smickrande. Sida landar på plats 21 av 50 med en poäng på 68 av 100. ATI-rankingen pekar ut den svenska biståndstransparensen som tämligen medelmåttig. Är det så, eller bottenar den svenska rankingen i att den går en egen väg

som inte är kompatibel med ATI-mätningen? För många syften är inte IATI-efterlevnad, vilket är vad rankingen mäter, det viktigaste, och Sverige är i vissa avseenden bättre än sin ranking. Vissa syften uppfylls väl med andra medel än med IATI-data.

Det är heller inte så att rankingen av svensk biståndstransparens är lägre därför att vi gått en egen väg. Sverige sticker inte ut som ett föredöme i avseenden som inte poängsätts i ATI-rankingen. De flesta demokratier av svenskt snitt har numera lagstiftning som motsvarar den svenska offentlighetsprincipen. Traditionerna är inte lika långa, men nuläget är i stort sett detsamma. Även många andra givarländer har ambitiösa hemsidor och närvaro på sociala medel för att informera om sitt bistånd.

En bättre IATI-efterlevnad är en insats som skulle ge snabb utdelning. Här kan ett flertal små resursinsatser ge resultat. Det skulle bidra till bättre transparens för flera typer av användare och syften. I förlängningen skulle en förbättrad IATI-efterlevnad även, som en bieffekt, leda till ett lyft i ATI-rankingen för Sida.

Transparensen når sitt syfte först när informationen används

IATI och PWYF är idag viktiga spelare för internationell biståndstransparens. Hur kan de driva utvecklingen framåt utöver dagens tillhandahållande av data och ATI-rankingen? Ett viktigt steg vore att bredda fokus till att främja användning av IATI-data. Att ta fram generiska rapportmodeller och att uppmuntra dataintegration utförare–utförare–mottagare vore en första åtgärd, varefter PWYF skulle kunna gå vidare till att i ATI-rankingen även ta hänsyn till olika former av användning av data, inte bara att de skapas och lagras. Tanken är inte ny, diskussionen finns redan hos PWYF. En högre grad av användning av användning av gemensamma data bland biståndsaktörer skulle också kunna leda till samverkan och kunskapsutbyte.

Transparensystemen har hittills fokuserat på att göra biståndsgivares utgifter transparenta (Linders, 2013). Det har dock noterats (McGee, 2013) att det hittills varit ur skattebetalares snarare än biståndsmottagares perspektiv. Tisé (2010) påpekar att transparensystem också måste nå biståndsmottagarna för att kunna bidra till genomgripande förändring. Detta verkar dock vara ett ganska avlägset mål, eftersom de flesta transparensystem fortfarande inte ens lyckats intressera allmänheten i sina hemländer (se till exempel Roth, 2015). Eller, som McGee (2013) uttryckte det:

Var är de ansvarsutkrävande medborgarna? De är iögonfallande frånvarande i utformningen och genomförandet av de flesta initiativ för öppenhet och ansvarsutkrävande.

Vi har i rapporten visat att Openaid framför allt används av personal på Sida. För att fler ska vilja och kunna använda den rika data som publiceras om det svenska biståndet krävs en bredare kunskap om biståndet. En grundläggande sak är att säkra transparensens bildningsuppgift genom ett informationsstöd som bidrar till kunskaper i breda folklager. Sådana kunskaper är en förutsättning för det demokratiska samtalet. Över huvud taget är kanske medborgarperspektivet det viktigaste att stärka, eftersom de flesta andra användargrupper oftast har både specialistkunskaper och privilegierad tillgång till biståndsinformation.

Slutord – Mot ett transparentare bistånd

Med denna rapport har vi velat bidra till en insyn i transparensens roll i det svenska biståndsarbetet, och därmed visa på transparensens bredd och komplexitet. Vi har använt ett teoretiskt ramverk för att analysera och belysa hur olika användare skapar transparens för olika syften och vilka krav det ställer på information. Med det som utgångspunkt har vi även identifierat brister i transparensen och diskuterat konkreta uppslag om hur transparensen kan förbättras.

Vi har beskrivit hur det svenska transparensarbetet ser ut idag och visat på vilka punkter det sammanfaller med, respektive skiljer sig från, ATI-rankingens kriterier. Vi har även visat vilka syften transparensen fyller och pekat på hur många av dem är kopplade till varandra. Här finns kvaliteter och aspekter som inte fångats in av ATI-rankingens kriterier, men många områden skulle förbättras i flera avseenden om Sida genererade mer heltäckande IATI-data. Det skulle förbättra svensk biståndstransparens och en markant högre ATI-ranking skulle bli en bieffekt.

Grundsytet med åtagandet vid biståndstoppmötet i Busan 2011 var att tillgodose biståndsmottagarnas informationsbehov. Man ville fokusera på att tillhandahålla aktuell, fullständig och framåtblickande information. Den ambitionen tycks ha gått förlorad längs vägen då ett allt större fokus läggs på att prestera väl i de utvärderingar som görs (Honig och Weaver, 2019). I praktiken innebär det att få ett bra resultat i ATI-rankingen. Transparensens syften och användare riskerar därmed att bli förbisedda.

Trots kritiken som beskrivits ovan anser vi att det är en fördel med en transparensranking och att ett index gör givarorganisationerna ansvariga för sina framsteg. Utvecklingen av denna standard sker genom en kontinuerlig dialog med de inblandade aktörerna. Önskemål och svårigheter med att visa resultat kan tas i beaktande.

I denna rapport har vi skissat och exemplifierat flera användarperspektiv på biståndstransparens. Vi har påvisat mångfalden. Det vore fruktbart om fortsatt forskning kan fördjupa dessa skisser. En stor del av forskningen så här långt har utgått från perspektiv som betonar ansvarsutkrävande. Det är inte fel, men rigorös forskning utifrån kompletterande syften skulle onekligen berika vårt vetande och ge en mer mångfacetterad bild av biståndstransparens.

Referenser

- Agostino, D., Saliterer, I., & Steccolini, I. (2022). Digitalization, accounting and accountability: A literature review and reflections on future research in public services. *Financial Accountability & Management*, 38(2), 152–176.
- Agostino, D., Saliterer, I., & Steccolini, I. (2022). Digitalization, accounting and accountability: A literature review and reflections on future research in public services. *Financial Accountability & Management*, 38(2), 152–176.
- Akinola, A. O., Adegoke, K. O., Efuntade, A. O., & Efuntade, O. O. (2021). Investigating Corporate Performance of FMCG Companies before and after the adoption of IFRS in Nigeria.
- Barker, R., Penman, S., Linsmeier, T. J., & Cooper, S. (2020). Moving the conceptual framework forward: Accounting for uncertainty. *Contemporary Accounting Research*, 37(1), 322–357.
- Barker, R., Penman, S., Linsmeier, T. J., & Cooper, S. (2020). Moving the conceptual framework forward: Accounting for uncertainty. *Contemporary Accounting Research*, 37(1), 322–357.
- Strathern, M. (2000). The tyranny of transparency. *British educational research journal*, 26(3), 309–321.
- Barlev, B., Citron, D. B., & Haddad, J. R. (2017). Who is afraid of transparency? *Accounting and the Public Interest*, 17(1), 60–83.
- Christiansan, K. (2010). Aid Transparency: The Practitioners' Perspective. *Yale J. Int'l Aff.*, 5, 49.
- Coglianesi, C. (2009). The transparency president? The Obama administration and open government. *Governance*, 22(4), 529–544.
- Deegan, C. M. (2019). Legitimacy theory: Despite its enduring popularity and contribution, time is right for a necessary makeover. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(8), 2307–2329.
- Dimes, R., & Molinari, M. (2023). Non-financial reporting and corporate governance: a conceptual framework. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*.

- Dubbink, W., Graafland, J., & Van Liedekerke, L. (2008). CSR, transparency and the role of intermediate organisations. *Journal of business ethics*, 82, 391–406.
- Erkkilä, T. (2012). Government transparency: Impacts and unintended consequences. Springer.
- Erkkilä, T. (2020). Transparency in public administration. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Erkkilä, T., & Erkkilä, T. (2012). Transparency and Institutions of Public Accountability. *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*, 105–125.
- Etzioni, A. (2010). *Moral dimension: Toward a new economics*. Simon and Schuster.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 17(4–5), 663–671.
- Gaventa, J., & McGee, R. (2013). The impact of transparency and accountability initiatives. *Development Policy Review*, 31, s3–s28.
- Ghosh, A., & Kharas, H. (2011). The money trail: Ranking donor transparency in foreign aid. *World Development*, 39(11), 1918–1929.
- Goetz, A. M., & Jenkins, R. (2002). *Human Development Report Office – The Emergence of a New Agenda*
- Strand, C., & Grafström, M. (2022). *Utvärdering av insatser under Sveriges strategi för informations-och kommunikationsverksamhet, 2010–2020*.
- Grafström, M. och Strand, C (2021) *Informerad eller kunnig? Utvärdering av insatser för information och kommunikation om bistånd 2010–2020*. EBA-rapport 06, 2021.
- Halkos, G., & Nomikos, S. (2021). Corporate social responsibility: Trends in global reporting initiative standards. *Economic Analysis and Policy*, 69, 106–117.
- Hathaway, O. A., Bradley, C. A., & Goldsmith, J. L. (2020). The Failed Transparency Regime for Executive Agreements: An Empirical and Normative Analysis. *Harv. L. Rev.*, 134, 629.

- Hathaway, O. A., Bradley, C. A., & Goldsmith, J. L. (2020). The Failed Transparency Regime for Executive Agreements: An Empirical and Normative Analysis. *Harv. L. Rev.*, 134, 629.
- Hedlin, P. (2016) Transparency Guaranteed?, Stockholm University
- Hedlin, P. (2018). And yet they thrive!—Regaining the relevance of a transparency system. *Development policy review*, 36, O495–O513.
- Hertier, A. (2002). *Common Goods. Reinventing European and International.*
- Hess, D., & Dunfee, T. W. (2007). The Kasky-Nike threat to corporate social reporting: Implementing a standard of optimal truthful disclosure as a solution. *Business Ethics Quarterly*, 17(1), 5–32.
- Honig, D., & Weaver, C. (2019). A race to the top? The aid transparency index and the social power of global performance indicators. *International Organization*, 73(3), 579–610.
- Kermeen, I. (2020). Donor data transparency: accountability towards aid recipients. PWYF blog July 14, 2020.
- Klemcke, L. (2018). *The Quirky Character Camouflaged in the Conceptual Framework: A study of the financial statement user* (Doctoral dissertation, Stockholm Business School, Stockholm University).
- Kotsantonis, S., & Serafeim, G. (2019). Four things no one will tell you about ESG data. *Journal of Applied Corporate Finance*, 31(2), 50–58.
- Kotsantonis, S., Rehnberg, C., Serafeim, G., Ward, B., & Tomlinson, B. (2019). The economic significance of long-term plans. *Journal of Applied Corporate Finance*, 31(2), 22–33.
- Mabillard, V., & Keuffer, N. (2022). Does freedom of information contribute to more open administrations? An empirical analysis of the link between active and passive forms of transparency. *International Review of Public Administration*, 27(1), 55–72.
- Malodia, S., Dhir, A., Mishra, M., & Bhatti, Z. A. (2021). Future of e-Government: An integrated conceptual framework. *Technological Forecasting and Social Change*, 173, 121102.
- Maria, G., & Strand, C. (2021). Informerad eller kunnig? Utvärdering av insatser för information och kommunikation om bistånd 2010–2020.

- Matheus, R., & Janssen, M. (2020). A systematic literature study to unravel transparency enabled by open government data: The window theory. *Public Performance & Management Review*, 43(3), 503–534.
- McGee, R. (2013). Aid Transparency and Accountability: 'Build It and They'll Come'? 1. *Development Policy Review*, 31, s107–s124.
- Michener, G. (2019). Gauging the impact of transparency policies. *Public Administration Review*, 79(1), 136–139.
- Michener, G. (2019). Gauging the impact of transparency policies. *Public Administration Review*, 79(1), 136–139.
- Nye, J. S. (2004). *Governance amid bigger, better markets*. Rowman & Littlefield.
- Östlund & Skagerlind, 2023
- Palagashvili, L., & Williamson, C. R. (2021). Grading foreign aid agencies: Best practices across traditional and emerging donors. *Review of Development Economics*, 25(2), 654–676.
- Palagashvili, L., & Williamson, C. R. (2021). Grading foreign aid agencies: Best practices across traditional and emerging donors. *Review of Development Economics*, 25(2), 654–676. Quattrone, P. (2022). Seeking transparency makes one blind: how to rethink disclosure, account for nature and make corporations sustainable. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 35(2), 547–566. Dietrich et al., 2022
- Pamment, J., & Wilkins, K. (2016). Toward a common standard for aid transparency: Discourses of global citizenship surrounding the BRICS. *International Journal of Communication*, 10, 15.
- Pamment, J. (2017). WP1531 *The New Diplomacy*.
- Patton, T. K., & Hutchison, P. D. (2013). Historical development of the financial reporting model for state and local governments in the United States from late 1800s to 1999. *Accounting Historians Journal*, 40(2), 21–53.
- Profiroiu, M. C., Burlacu, S., Alpopi, C., & Ciobanu, G. (2019, May). E-governance can promote transparency in public administration. In *BASIQ Inter. Conf. on New Trends in Sustainable Business and Consumption* (pp. 275–282).

- Quattrone, P. (2022). Seeking transparency makes one blind: how to rethink disclosure, account for nature and make corporations sustainable. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 35(2), 547–566.
- Reinertsen, H., Bjørkdahl, K och McNeill, D (2017), Confronting the contradiction – an exploration into the dual purpose of accountability and learning in aid evaluation. EBA-rapport 06, 2017.
- Reinertsen, H., Bjørkdahl, K., & McNeill, D. (2017). Confronting the contradiction—an exploration into the dual purpose of accountability and learning in aid evaluation. EBA Report Series, 6, 2017.
- Reinsberg, B., & Swedlund, H. (2023). How transparent are aid agencies to their citizens? Introducing the Citizen Aid Transparency Dataset. *Journal of International Development*.
- Roth, S. (2015). *The paradoxes of aid work: passionate professionals* (p. 222). Taylor & Francis.
- Roth, S. (2015). *The paradoxes of aid work: passionate professionals* (p. 222). Taylor & Francis. Hines, R. D. (1988). Financial accounting: in communicating reality, we construct reality. *Accounting, organizations and society*, 13(3), 251–261. Matheus & Janssen, 2022
- Safarov, I., Meijer, A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). Utilization of open government data: A systematic literature review of types, conditions, effects and users. *Information Polity*, 22(1), 1–24.
- Scheffran, J. (2006). Tools for stakeholder assessment and interaction. In *Stakeholder dialogues in natural resources management: Theory and practice* (pp. 153–185). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Schnackenberg, A. K., Harris, M., Panamaroff, J., Reilly, C., Sankar, L., & Scally, S. (2023). Clearing Opacity: Change Management via Leader Transparency in Native American Neotraditional Organizations. *Business & Society*, 00076503231176973.
- Strathern, M. (2002). An anthropological comment. *Virtual society?: Technology, cyberbole, reality*, 302.
- Sutton, D. B., Cordery, C. J., & van Zijl, T. (2015). The purpose of financial reporting: The case for coherence in the conceptual framework and standards. *Abacus*, 51(1), 116–141.

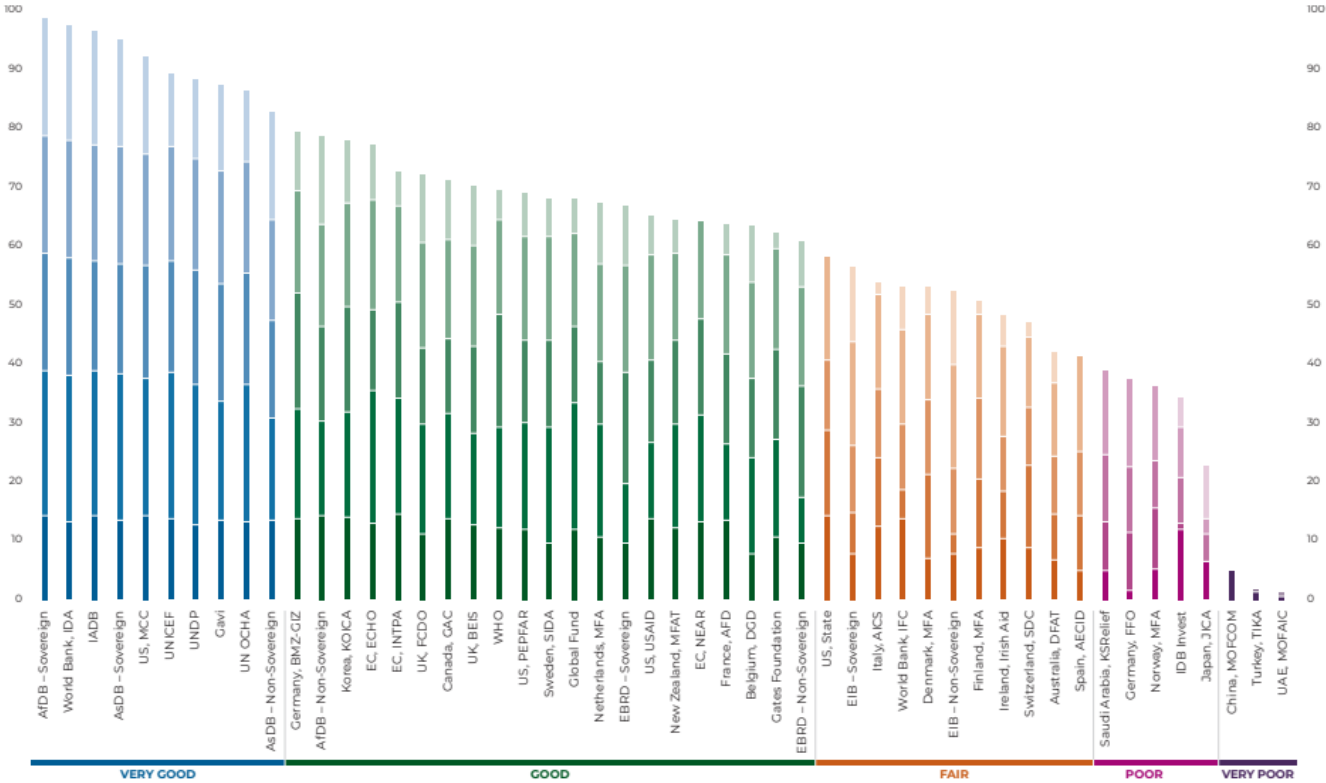
- Thøger Christensen, L. (2002). Corporate communication: The challenge of transparency. *Corporate communications: an international journal*, 7(3), 162–168.
- Tisé, M. (2010). Transparency, participation and accountability: definitions. unpublished Background Note for Transparency and Accountability Initiative, IDS.
- Van Opijnen, M., & Santos, C. (2017). On the concept of relevance in legal information retrieval. *Artificial Intelligence and Law*, 25, 65–87.
- Vishwanath, T., & Kaufmann, D. (2001). Toward transparency: New approaches and their application to financial markets. *The World Bank Research Observer*, 16(1), 41–57.
- Weil, D., Fung, A., Graham, M., & Fagotto, E. (2006). The effectiveness of regulatory disclosure policies. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 25(1), 155–181.

Bilaga 1 – Genomförda intervjuer

Roll	Datum	Längd (min)
Biståndsjournalist	2023-04-21	68
Biståndsjournalist	2023-04-24	48
Biståndsforskare	2023-04-24	50
Biståndsjournalist	2023-04-25	69
Biståndsanalytiker, Sida	2023-04-25	58
Riksdagsledamot, utbildningsutskottet	2023-05-08	38
Biståndsforskare	2023-05-10	82
Utvärdering, Sida	2023-05-11	102
Biståndspolitiker	2023-05-15	63
Biståndspolitiker	2023-05-17	50
Handläggare, UNDP	2023-05-17	33
Sida workshop	2023-05-25	163
Biståndsutbildare	2023-05-25	102
Extern utvärderare	2023-05-25	52
Handläggare, Sida	2023-06-02	55
Multilateralt bistånd, UD	2023-06-05	65
Biståndspolitiker	2023-06-12	66
Strategi & kommunikationschef	2023-06-13	90
Generalsekreterare Policy och organisation	2023-06-16	66
Utvärdering, Sida	2023-06-20	52
Biståndsanalytiker, Sida	2023-06-20	89
Handläggare, PWYF	2023-06-26	68
Utvärdering, Sida	2023-07-03	52
Handläggare, UNDP	2023-07-04	63
Biståndsutbildare, Sida	2023-07-12	45

Bilaga 2 – ATI ranking 2022

Overall Scores and ranking



Källa: Aid Transparency Index 2022, Publish What You Fund.

Tidigare EBA-rapporter

2024:03 *Public Opinion on Carbon Pricing and Revenue Uses in East Africa*, Niklas Harring, Anna Nordén, Daniel Slunge

2024:02 *The Long and Winding Road: Evaluation of Swedish Long-Term Development Cooperation with Liberia*, Christoph Emminghaus, Simon Wallisch, Kou Meapeh Gbaintor-Johnson, Julian Klauke, Anouchka Baldin, Tillman Hönig, John Pokoo, Johanna Schaefer-Kehnert

2024:01 *Supporting Local Actors: Evaluation of Sweden's Application of the Grand Bargain Localisation Agenda*, Sophia Swithern, Charlotte Lattimer, Teddy Atim, Gang Karume, Dmytro Kondratenko, Kateryna Korenkova, Cheery Zahau

2023:04 *Det är resultatet som räknas: För en bättre resultatredovisning av biståndet*, Númi Östlund, Helena Hede Skagerlind

2023:03 *The Swedish Aid Response to the HIV Epidemic: An Overview*, Pam Baatsen, Thyra de Jongh, Hannah Kabelka, Liana Petrosova, Josefine Olsson, Renée Robbers, Noor Tromp

2023:02 *More Than a Label, Less Than a Revolution: Sweden's Feminist Foreign Policy*, Ann Towns, Elin Bjarnegård, Katarzyna Jezierska

2023:01 *The Role of Aid in the Provision of Sexual and Reproductive Health Services*, Jesper Sundewall, Björn Ekman, Jessy Schmit

2022:08 *The Rise of Social Protection in the Global South: The Role of Foreign Aid*, Miguel Niño-Zarazúa, Ana Horigoshi, Alma Santillán Hernández, Ernesto Tiburcio

2022:07 *Member State Influence in the Negotiations on the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI)*, Magnus Lundgren, Jonas Tallberg, Camilla Pedersen

2022:06 *Swedish Development Cooperation with Ethiopia: Sixty Years of Lessons Learned*, Bereket Kebede, Leif Danielsson, Hailu Elias, Gunnar Köhlin

2022:05 *Mapping Swedish Aid to Agriculture*, Ivar Virgin, Alice Castensson, Filippa Ek, Ylva Ran

2022:04 *A Team Player and Free Agent: Sweden's Engagement with EU Country and Joint Programming*, Erik Lundsgaarde

2022:03 *Hur förändra världen? En antologi om förändringsteorier i biståndet*, Kim Forss och Númi Östlund (red.)

2022:02 *Swedish Aid in the Time of the Pandemic*, Carsten Schwensen, Jonas Lövkrona, Louise Scheibel Smed

2022:01 *Utvärdering av strategiska sekunderingar som del av svenskt påverkansarbete*, Lisa Dellmuth, Paul T. Levin, Nicklas Svensson

2022:July *Social protection for the forcibly displaced in low- and middle-income countries*, Jason Gagnon, Mona Ahmed, Lisa Hjelm, Jens Hesemann (joint with the OECD Development Centre, published as OECD Development Policy Papers No. 43)

2021:08 *Practicing Peacebuilding principles: A Study of Sweden's Engagement in Fragile and Conflict-Affected States*, Gary Milante, Jannie Lilja, Jups Kluyskens, Johanna Lindström

2021:07 *In Pursuit of Sustainable Peace: An Evaluation of the Folke Bernadotte Academy 2008–2019*, Nicklas Svensson, Julian Brett, Adam Moe Fejerskov, Charlotte Bonnet

2021:06 *Informerad eller kunnig: Utvärdering av insatser för information och kommunikation om bistånd 2010–2020*, Maria Grafström, Cecilia Strand

2021:05 *Supporting Elections Effectively: Principles and Practice of Electoral Assistance*, Therese Pearce Laanela, Sead Alihodžić, Antonio Spinelli, Peter Wolf

2021:04 *Sexual and Reproductive Health and Rights: Measuring Values and Norms to Guide Swedish Development Cooperation*, Anna Kågesten, Karin Båge, Jesper Sundewall, Helena Litorp, Bi Puranen, B., Olalekan Uthman, Anna Mia Ekström

2021:03 *Credible Explanations of Development Outcomes: Improving Quality and Rigour with Bayesian Theory-Based Evaluation*, Barbara Befani

2021:02 *Målbild och mekanism: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers måluppfyllelse?*, Markus Burman

2021:01 *Data Science Methods in Development Evaluation: Exploring the Potential*, Gustav Engström and Jonas Nören

2020:07 *Effects of Swedish and International Democracy Aid*, Miguel Niño-Zarazúa, Rachel M. Gisselquist, Ana Horigoshi, Melissa Samarin and Kunal Sen

2020:06 *Sextortion: Corruption and Gender-Based Violence*, Åsa Eldén, Dolores Calvo, Elin Bjarnegård, Silje Lundgren and Sofia Jonsson

2020:05 *In Proper Organization we Trust – Trust in Interorganizational Aid relations*, Susanna Alexius and Janet Vähämäki

2020:04 *Institution Building in Practice: An Evaluation of Swedish Central Authorities' Reform Cooperation in the Western Balkans*, Richard Allen, Giorgio Ferrari, Krenar Loshi, Númi Östlund and Dejana Razić Ilić

2020:03 *Biståndets förvaltningskostnader För stora? Eller kanske för små?*, Daniel Tarschys

2020:02 *Evaluation of the Swedish Climate Change Initiative, 2009–2012*, Jane Burt, John Colvin, Mehjabeen Abidi Habib, Miriam Kugele, Mutizwa Mukute, Jessica Wilson

2020:01 *Mobilising Private Development Finance: Implications for Overall Aid Allocations*, Polly Meeks, Matthew Gouett and Samantha Attridge

2019:09 *Democracy in African Governance: Seeing and Doing it Differently*, Göran Hydén with assistance from Maria Buch Kristensen

2019:08 *Fishing Aid - Mapping and Synthesising Evidence in Support of SDG 14 Fisheries Targets*, Gonçalo Carneiro, Raphaëlle Bisiaux, Mary Frances Davidson, Tumi Tómasson with Jonas Bjärnstedt

2019:07 *Applying a Masculinities Lens to the Gendered Impacts of Social Safety Nets*, Meagan Dooley, Abby Fried, Ruti Levtoy, Kate Doyle, Jeni Klugman and Gary Barker

2019:06 *Joint Nordic Organisational Assessment of the Nordic Development Fund (NDF)*, Stephen Spratt, Eilís Lawlor, Kris Prasada Rao and Mira Berger

2019:05 *Impact of Civil Society Anti-Discrimination Initiatives: A Rapid Review*, Rachel Marcus, Dhruva Mathur and Andrew Shepherd

2019:04 *Building on a Foundation Stone: the Long-Term Impacts of a Local Infrastructure and Governance Program in Cambodia*, Ariel BenYishay, Brad Parks, Rachel Trichler, Christian Baehr, Daniel Aboagye and Punwath Prum

2019:03 *Supporting State Building for Democratisation? A Study of 20 years of Swedish Democracy Aid to Cambodia*, Henny Andersen, Karl-Anders Larsson och Joakim Öjendal

2019:02 *Fit for Fragility? An Exploration of Risk Stakeholders and Systems Inside Sida*, Nilima Gulrajani and Linnea Mills

2019:01 *Skandaler, opinioner och anseende: Biståndet i ett medialiserat samhälle*, Maria Grafström och Karolina Windell

2019:August *Migration and Development: the Role for Development Aid*, Robert E.B. Lucas (joint with the Migration Studies Delegation, Delmi, published as Delmi Research overview 2019:5)

2018:10 *Nation Building in a Fractured Country: An Evaluation of Swedish Cooperation in Economic Development with Bosnia and Herzegovina 1995–2018*, Claes Lindahl, Julie Lindahl, Mikael Söderbäck and Tamara Ivankovic

- 2018:09 *Underfunded Appeals: Understanding the Consequences, Improving the System*, Sophia Swithern
- 2018:08 *Seeking Balanced Ownership in Changing Development Cooperation Relationships*, Nils Keizer, Stephan Klingebiel, Charlotte Örnemark, Fabian Scholtes
- 2018:07 *Putting Priority into Practice: Sida's Implementation of its Plan for Gender Integration*, Elin Bjarnegård, Fredrik Uggla
- 2018:06 *Swedish Aid in the Era of Shrinking Space – the Case of Turkey*, Åsa Eldén, Paul T. Levin
- 2018:05 *Who Makes the Decisions on Swedish Aid Funding? An Overview*, Expertgruppen för Biståndsanalys
- 2018:04 *Budget Support, Poverty and Corruption: A Review of the Evidence*, Geske Dijkstra
- 2018:03 *How predictable is Swedish aid? A study of exchange rate volatility*, Númi Östlund
- 2018:02 *Building Bridges Between International Humanitarian and Development Responses to Forced Migration*, Alexander Kocks, Ruben Wedel, Hanne Roggemann, Helge Roxin (joint with the German Institute for Development Evaluation, DEval)
- 2018:01 *DFIs and Development Impact: an evaluation of Swedfund*, Stephen Spratt, Peter O'Flynn, Justin Flynn
- 2017:12 *Livslängd och livskraft: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers hållbarhet?* Expertgruppen för biståndsanalys
- 2017:11 *Sweden's Financing of UN Funds and Programmes: Analyzing the Past, Looking to the Future*, Stephen Browne, Nina Connelly, Thomas G. Weiss
- 2017:10 *Seven Steps to Evidence-Based Anticorruption: A Roadmap*, Alina Mungiu-Pippidi

- 2017:09 *Geospatial analysis of aid: A new approach to aid evaluation*, Ann-Sofie Isaksson
- 2017:08 *Research capacity in the new global development agenda*, Måns Fellesson
- 2017:07 *Research Aid Revisited – a historically grounded analysis of future prospects and policy options*, David Nilsson, Sverker Sörlin
- 2017:06 *Confronting the Contradiction – An exploration into the dual purpose of accountability and learning in aid evaluation*, Hilde Reinertsen, Kristian Bjørkdahl, Desmond McNeill
- 2017:05 *Local peacebuilding – challenges and opportunities*, Joakim Öjendal, Hanna Leonardsson, Martin Lundqvist
- 2017:04 *Enprocentmålet – en kritisk essä*, Lars Anell
- 2017:03 *Animal health in development – its role for poverty reduction and human welfare*, Jonathan Rushton, Arvid Uggla, Ulf Magnusson
- 2017:02 *Do Anti-Discrimination Measures Reduce Poverty Among Marginalised Social Groups?* Rachel Marcus, Anna Mdee, Ella Page
- 2017:01 *Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on Official Development Assistance spending and practices in Europe*, Anna Knoll, Andrew Sherriff
- 2016:11 *Revitalising the policy for global development*, Per Molander
- 2016:10 *Swedish Development Cooperation with Tanzania – Has It Helped the Poor?*, Mark McGillivray, David Carpenter, Oliver Morrissey, Julie Thaarup
- 2016:09 *Exploring Donorship – Internal Factors in Swedish Aid to Uganda*, Stein-Erik Kruse
- 2016:08, *Sustaining a development policy: results and responsibility for the Swedish policy for global development* Måns Fellesson, Lisa Román

- 2016:07 *Towards an Alternative Development Management Paradigm?* Cathy Shutt
- 2016:06 *Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt*, Expertgruppen för biståndsanalys
- 2016:05 *Pathways to change: Evaluating development interventions with Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, Barbara Befani
- 2016:04 *Swedish responsibility and the United Nations Sustainable Development Goals*, Magdalena Bexell, Kristina Jönsson
- 2016:03 *Capturing complexity and context: evaluating aid to education*, Joel Samoff, Jane Leer, Michelle Reddy
- 2016:02 *Education in developing countries what policies and programmes affect learning and time in school?* Amy Damon, Paul Glewwe, Suzanne Wisniewski, Bixuan Sun
- 2016:01 *Support to regional cooperation and integration in Africa – what works and why?* Fredrik Söderbaum, Therese Brolin
- 2015:09 *In search of double dividends from climate change interventions evidence from forest conservation and household energy transitions*, G. Köhlin, S.K. Pattanayak, E. Sills, E. Mattsson, M. Ostwald, A. Salas, D. Ternald
- 2015:08 *Business and human rights in development cooperation – has Sweden incorporated the UN guiding principles?* Rasmus Klocker Larsen, Sandra Adler
- 2015:07 *Making development work: the quality of government approach*, Bo Rothstein and Marcus Tannenberg
- 2015:06 *Now open for business: joint development initiatives between the private and public sectors in development cooperation*, Sara Johansson de Silva, Ari Kokko and Hanna Norberg
- 2015:05 *Has Sweden injected realism into public financial management reforms in partner countries?* Matt Andrews
- 2015:04 *Youth, entrepreneurship and development*, Kjetil Bjorvatn

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

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

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

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

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

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

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

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

Transparensen i det svenska biståndet är avgörande för att säkerställa dess effektivitet och ansvarsskyldighet. Denna rapport presenterar en omfattande studie av transparensen i det svenska biståndet, med särskilt fokus på Sveriges arbete med den internationella transparensstandarden, IATI-standard. Författarna utforskar både de framsteg som gjorts och de utmaningar som kvarstår, och ger konkreta förslag på hur transparensen kan förbättras. EBA hoppas att denna rapport kommer att bidra till att förbättra transparensen i det svenska biståndet och inspirera till fortsatt arbete inom detta viktiga område.

Transparency in Swedish international aid is crucial for ensuring its effectiveness and accountability. This report presents a comprehensive study of transparency in Swedish aid, with a particular focus on Sweden's work with the International Aid Transparency Initiative (IATI) standard. The authors explore both the progress made and the challenges that remain, and provide concrete suggestions for improving transparency. EBA hopes that this report will contribute to enhancing transparency in Swedish aid and inspire continued work in this important area.