

MEKANISMEN FÖR OBEROENDE RAPPORTERING (IRM):

SVERIGE LÄGESRAPPORT 2014 - 2015

Alina Östling, oberoende forskare
Lägesrapport
Second Progress Report

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

*This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License.
To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a
letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.*

MEKANISMEN FÖR OBEROENDE RAPPORTERING (IRM): SVERIGE LÄGESRAPPORT 2014-2015



EXECUTIVE SUMMARY.....	2
SAMMANFATTNING.....	6
I NATIONELLT DELTAGANDE I OGP.....	10
II PROCESS: UTVECKLING AV HANDLINGSPLANEN.....	12
III PROCESS: SAMRÅD UNDER GENOMFÖRANDE.....	15
IV ANALYS AV INNEHÅLLET I HANDLINGSPLANEN.....	16
1 MED MEDBORGAREN I CENTRUM I REGERINGENS FÖRVALTNINGSREFORMER (E-FÖRVALTNING).....	20
2 ETT YTTERLIGARE STEG FÖR ATT ÖKA VIDAREUTNYTTJANDE AV OFFENTLIGA HANDLINGAR	25
3 ÖKAD TILLGÅNG TILL SVENSK BISTÅNDSINFORMATION	29
4 FÖRBÄTTRADE MÖJLIGHETER FÖR DIALOG OCH INSYN I BISTÅNDSGENOMFÖRANDE OCH BISTÅNDSSTYRNING	33
5 FÖRBÄTTRAD GLOBAL BISTÅNDSTRANSPARENS.....	38
V PROCESSEN FÖR SJÄLVUTVÄRDERING	41
VI LANDKONTEXT	43
VII ALLMÄNNA REKOMMENDATIONER	47
VIII METOD OCH KÄLLOR	50
IX BEHÖRIGHETSKRAV	52



EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): SWEDEN PROGRESS REPORT 2014-2015

Sweden has made progress in improving access to information and public accountability related primarily to the development assistance sector. More could be done to increase the scope of future commitments by adopting a more holistic approach to open government. This could be achieved by including more government departments as well as improving the degree of stakeholder participation in the implementation of the commitments.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. Sweden began its formal participation in September 2011.

The Department for Aid Management (UDSTYR) at the Ministry of Foreign Affairs (MFA) is the leading office responsible for Sweden's OGP commitments. The mandate of UDSTYR is limited to foreign aid and it does not have the power to enforce policy changes on other departments within the government. As a result, the national action plan focuses on transparency and open data in the field of development aid.

OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

The MFA has organized one OGP-specific consultation meeting concerning the development of Sweden's second OGP national action plan. Sixteen civil society organizations (CSOs) and two academic institutions were invited. Four organizations took part: the International Council of Swedish Industry, MyRight, We Effect and Action Aid. Several consultations on specific commitments have taken place in other, non-OGP-specific forums.

No consultations were held during the implementation of the action plan.

AT A GLANCE

MEMBER SINCE: 2011
NUMBER OF COMMITMENTS: 5

LEVEL OF COMPLETION

SUBSTANTIAL: 3 of 5
LIMITED: 2 of 5

TIMING

ON SCHEDULE: 3 of 5

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION: 4 of 5
CIVIC PARTICIPATION: 1 of 5
PUBLIC ACCOUNTABILITY: 4 of 5
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY: 3 of 5

NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE:

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE: 4 of 5
OF TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT: 0 of 5
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED: 3 of 5

ALL THREE (★): 0 of 5

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP participation, countries make commitments in a two-year action plan. The Swedish action plan contains five commitments. For each commitment, the table below summarizes the level of completion, the potential impact, whether it falls within Sweden's planned schedule and the key next steps for the commitment in future OGP action plans.

The IRM methodology includes starred commitments. These commitments are measurable, clearly relevant to OGP values as written, of transformative potential impact, and substantially or completely implemented. Sweden's action plan contains no starred commitments. Note that the IRM updated the star criteria in early 2015 in order to raise the bar for model OGP commitments. In addition to the criteria listed above, the old criteria included commitments that have moderate potential impact. Under the old criteria, Sweden would have received one starred commitment (Commitment 3). See (<http://www.opengovpartnership.org/node/5919>) for more information.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
1. Putting citizens at the centre (eGovernment) of government administration reforms: This commitment aims to continue the implementation of the Swedish e-Government strategy.									On schedule
2. A step further on the re-use of public administration documents: This commitment aimed at improving the re-use of public administration documents in Sweden.									On schedule
3. Increased access to Swedish aid information: This commitment aims to increase transparency in the field of development aid.									On schedule
4. Improved opportunities for dialogue and transparency in aid management and implementation: This commitment focuses on communication and dialogue in the field of development aid.									Behind schedule
5. Increased aid transparency at the global level: This commitment aims to promote transparency in development aid among other development actors.									Behind schedule

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>1. Putting citizens at the centre (eGovernment) of government administration reforms</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>This commitment aims to continue the implementation of the Swedish eGovernment strategy with initiatives ranging from eGovernment, open data, and electronic identification. Substantial progress has been made on the commitment. The commitment could be improved upon in future plans by more clearly distinguishing how the varied online initiatives will make government more transparent, participatory, and accountable to citizens.</p>
<p>2. A step further on the re-use of public administration documents</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment encourages the re-use of public administration documents in Sweden by facilitating various government agencies' efforts in this area. Notably, the commitment included adoption of the European Union's Public Sector Information Directive into Swedish law and its implementation into policy. Without further information from various agencies, it is unclear how much of the work will make government more open to the public.</p>
<p>3. Increased access to Swedish aid information</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>This commitment seeks to advance Sweden's efforts to increase aid transparency in financial reporting in the International Aid Transparency Initiative (IATI) format, among peer countries, and among donor organizations. Sweden is already a top performer in these areas and progress was substantial, with IATI compliance faring the best. One-third of the aid expenditure (mainly refugee and unspecified costs) remains traceable only on a generic level, and the milestone to publish anti-corruption reports remains of minor potential impact due to the limited potential for usage.</p>
<p>4. Improved opportunities for dialogue and transparency in aid management and implementation</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment focuses on communication and dialogue in the field of development aid and includes six milestones. The milestones seek to advance civic participation and improve the level of public accountability of aid policy development and oversight by improving coordination between Swedish non-profits and the relevant aid agencies. The completion level has been evaluated as limited. One highlight was the series of "compact dialogues" which saw high participation by civil society actors implementing aid projects. Beyond this, elements of the commitment suffered from lack of clarity in the text, limiting the overall impact of the commitment.</p>
<p>5. Increased aid transparency at the global level</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment aims to promote transparency in development aid by promoting International Aid Transparency Initiative reporting standards among development actors. The completion level has been evaluated as limited.</p>

RECOMMENDATIONS

Sweden has made progress in furthering the OGP values of improving access to information and public accountability, primarily related to development aid funding transparency. However, there remains a need to include a greater scope of commitments beyond the current focus area, as well as a need to include civic participation commitments. Further improvements to the quality and scope of dialogue during action plan development and implementation are also recommended. Based on the challenges and findings identified in this report, this section presents the principal recommendations.

TOP FIVE 'SMART' RECOMMENDATIONS

- 1. Broaden the transparency guarantee beyond aid-specific data** to government transactions in general. As a first step in this direction, Sweden could apply IATI standards to data in at least one government area closely related to development cooperation, such as trade.
- 2. Apply the principles of the Policy for Global Development (PGU) to government decisions about arms exports** by adopting concrete steps proposed in Section VII: "General Recommendations."
- 3. Enhance public participation** by allowing early and deeper involvement of citizens and civil society in decision-making processes, by implementing a citizen-centred approach to eGovernment and by including CSOs in recipient countries in decision making on aid strategies and budgets.
- 4. Adopt a systematic approach to open data** by developing a road-map setting out what data should be open and when, and by designing a funding model for joint solutions across government entities.
- 5. Improve the OGP consultation process** by developing a formal mechanism for dialogue, by involving a broader range of stakeholders and by improving the transparency of the consultation process.

ELIGIBILITY REQUIREMENTS

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions. For more information, see section IX: Eligibility Requirements at the end of this report or visit <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.



Alina Ostling is an independent researcher in Sweden.



The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

SAMMANFATTNING

MEKANISMEN FÖR OBEROENDE RAPPORTERING (IRM): SVERIGE LÄGESRAPPORT 2014-2015

Sverige har under handlingsplanens gång förbättrat tillgång till information och ansvarsskyldighet, främst inom området bistånd. Öppen förvaltning kräver dock en mer övergripande strategi, och framtida åtaganden bör därför omfatta även andra områden förutom bistånd som är viktiga för Sverige. För att uppnå detta bör fler departement och andra intressenter involveras i utformningen och genomförandet av åtagandena.

Open Government Partnership (OGP) är ett frivilligt, internationellt initiativ som syftar till att få regeringar att göra konkreta åtaganden för att främja öppenhet, ge medborgarna möjlighet till inflytande, bekämpa korruption samt utnyttja ny teknologi för att stärka samhällsstyrningen. Sverige inledde officiellt sitt deltagande i OGP i september 2011.

Utrikesdepartementets enhet för styrning av utvecklingsarbetet (UDSTYR) har det övergripande ansvaret för utvecklingen och genomförandet av Sveriges OGP-åtaganden. På grund av sitt begränsade mandat (utvecklingsarbete) kan UDSTYR inte driva bredare åtaganden inom öppen förvaltning inom andra departement. Sveriges OGP-handlingsplan är därför främst fokuserad på transparens och öppna data inom bistånd.

OGP-PROCESS

De länder som deltar i OGP bör följa en fastställd process för samråd under utvecklingen och implementeringen av sina handlingsplaner.

UD organiserade ett OGP-specifikt samrådsmöte angående utvecklingen av Sveriges andra OGP-handlingsplan. Sexton civilsamhällesorganisationer (CSO) och två akademiska institutioner bjöds in. Fyra organisationer deltog: Näringslivets Internationella Råd, MyRight, We Effect och Action Aid. Konsultationer angående specifika åtaganden har även genomförts i andra forum som inte är relaterade till OGP.

Inga samråd genomfördes under handlingsplanens gång.

I KORTA DRAG

MEDLEM SEDAN: 2011
ANTAL ÅTAGANDEN: 5

GRAD AV FÄRDIGSTÄLLANDE:

BETYDANDE: 3 av 5
BEGRÄNSAT: 2 av 5

TIMING:

I TID: 3 av 5

ÅTAGANDETS TONVIKT:

TILLGÅNG TILL INFORMATION: 4 av 5
MEDBORGARDELTAGANDE: 1 av 5

ANSVARSSKYLDIGHET: 4 av 5

TEKNOLOGI OCH INNOVATION FÖR TRANSPARENS OCH ANSVARSTAGANDE: 3 av 5

ANTAL ÅTAGANDEN MED:

KLAR RELEVANS TILL ETT OGP-VÄRDE: 4 av 5

POTENTIELLT OMVÄLVANDE INVERKAN: 0 av 5

BETYDANDE ELLER FULLSTÄNDIGT FÄRDIGSTÄLLANDE: 3 av 5

ALLA TRE (★): 0 av 5

GENOMFÖRANDE AV ÅTAGANDEN

Alla regeringar som deltar i OGP måste via handlingsplaner utveckla åtaganden som sträcker sig över två år. Den svenska handlingsplanen innehåller fem åtaganden. Tabell 1 sammanfattar varje enskilt åtagande, dess grad av genomförande, potentiell inverkan, om det faller inom Sveriges planerade tidsplan samt förslag på framtida OGP-åtaganden.

IRM-metodologin omfattar stjärnmärkta åtaganden. Dessa åtaganden är mätbara, uttryckligen relevanta till OGP-värden, har potentiellt omvälvande inverkan och är till hög grad eller helt genomförda. Sverige har inga stjärnmärkta åtaganden. Märk väl att IRM uppdaterade stjärnkriterierna i början av 2015 för att höja ribban för mönsteråtaganden. Utöver kriterierna som anges ovan omfattade de gamla kriterierna åtaganden med moderat potentiell inverkan. Det betyder att enligt de gamla kriterierna skulle Sverige ha haft ett stjärnmärkt åtagande (åtagande 3). Se (<http://www.opengovpartnership.org/node/5919>) för mer information.

Tabell 1: Bedömning av framsteg som gjorts för varje åtagande

ÅTAGANDEN KORTFATTAT	POTENTIELL INVERKAN				GRAD AV				TIMING
	INGEN	MINDRE	MODERAT	OMVÄLVANDE	EJ STARTAD	BEGRÄNSAD	BETYDANDE	GENOMFÖRD	
1. Med medborgaren i centrum i regeringens förvaltningsreformer (e-förvaltning): Detta åtagande ämnar fortsätta genomförandet av Sveriges e-förvaltningsstrategi.									I tid
2. Ett ytterligare steg för att öka vidareutnyttjande av offentliga dokument: Detta åtagande ämnar förbättra vidareutnyttjande av offentliga dokument i Sverige.									I tid
3. Ökad tillgång till svensk biståndsinformation: Detta åtagande ämnar öka insyn i biståndet.									I tid
4. Förbättrade möjligheter för dialog and insyn i biståndsgenomförande och biståndsstyrning: Detta åtagande fokuserar på kommunikation och dialog om biståndet.									Försenat
5. Förbättrad global biståndstransparens: Detta åtagande ämnar stimulera transparens inom biståndet bland intressenter utanför Sverige.									Försenat

Tabell 2: Sammanfattning av framsteg för varje åtagande

ÅTAGANDENTS BETECKNING	SAMMANFATTNING
<p>1. Med medborgaren i centrum i regeringens förvaltningsreformer (e-förvaltning)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevans för OGP-värden: Oklar • Potentiell inverkan: Moderat • Grad av genomförande: Betydande 	<p>Detta åtagande ämnar fortsätta genomförandet av Sveriges e-förvaltningsstrategi genom e-förvaltnings-, öppna data och e-ID initiativ. Betydliga framsteg har gjorts inom detta åtagande. I framtiden skulle åtagandet kunna förbättras genom att precisera hur olika digitala initiativ kommer att göra förvaltningen mer transparent och öppen för deltagande, samt hur initiativen kommer att öka ansvarsskyldigheten gentemot medborgare.</p>
<p>2. Ett ytterligare steg för att öka vidareutnyttjande av offentliga handlingar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevans för OGP-värden: Klar • Potentiell inverkan: Mindre • Grad av genomförande: Begränsad 	<p>Detta åtagande ämnar förbättra vidareutnyttjande av offentliga handlingar i Sverige genom att främja olika myndigheters insatser på detta område. I synnerhet gäller detta genomförandet av EU:s direktiv om vidareutnyttjande av offentlig information inom svensk rätt. Det är dock oklart huruvida åtagandet kommer att göra förvaltningen mer öppen för allmänheten.</p>
<p>3. Ökad tillgång till svensk biståndsinformation:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevans för OGP-värden: Klar • Potentiell inverkan: Moderat • Grad av genomförande: Betydande 	<p>Detta åtagande ämnar öka insyn i biståndet, i synnerhet genom att främja den finansiella rapporteringen i formatet International Aid Transparency Initiative (IATI) bland andra länder och givarorganisationer. Sverige har redan gjort stora framsteg på detta område, särskilt vad gäller fullgörande av IATI. Emellertid kan fortfarande en tredjedel av biståndsutgifterna (främst utgifter för flyktingar och ospecificerade kostnader) endast följas på ett ytligt plan. Dessutom visar milstolpen som syftar till att publicera rapporter mot korruption endast på mindre potentiella effekter på grund av de begränsade möjligheterna som finns att använda dess resultat.</p>
<p>4. Förbättrade möjligheter till dialog and transparens i genomförande och styrning av bistånd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevans för OGP-värden: Klar • Potentiell inverkan: Mindre • Grad av genomförande: Begränsad 	<p>Detta åtagande fokuserar på kommunikation och dialog om biståndet. Milstolparna ämnar främja samhällsengagemang och förbättra ansvarsskyldigheten i biståndspolitisk utveckling och i tillsyn av bistånd genom att förbättra samordningen mellan svenska ideella organisationer och berörda biståndsorgan. En höjdpunkt var en serie dialoger som hade högt deltagande av civilsamhällesorganisationer (CSO) och som utmynnade i gemensamma åtaganden för regeringen och de svenska organisationerna vad gäller stärkt dialog och samverkan inom utvecklingssamarbetet. Vissa av de andra milstolparna var ottydligt formulerade, vilket begränsar åtagandets totala potentiella effekt. Genomförandet av åtagandet har bedömts som begränsat.</p>
<p>5. Förbättrad global biståndstransparens:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevans för OGP-värden: Klar • Potentiell inverkan: Mindre • Grad av genomförande: Begränsad 	<p>Detta åtagande ämnar förbättra insyn inom biståndsområdet genom att främja rapporteringsstandarden International Aid Transparency Initiative (IATI) bland andra biståndsaktörer.</p> <p>Genomförandet av åtagandet anses vara begränsat.</p>

REKOMMENDATIONER

Sverige har gjort framsteg när det gäller att främja de OGP-värden som ämnar förbättra den offentliga ansvarsskyldigheten samt tillgången till information, främst inom biståndsområdet. Det skulle dock behövas fler åtaganden utanför de aktuella fokusområdena, och det finns även ett behov av att inkludera åtaganden som främjar medborgardeltagande. En ytterligare rekommendation är att förbättra kvaliteten och omfattningen av den dialog som äger rum under handlingsplanens utveckling och genomförande. I detta avsnitt presenteras de viktigaste rekommendationerna som baseras på de utmaningar och brister som konstateras i denna rapport.


FEM "SMARTA" TOPPREKOMMENDATIONER

- Breda transparensgarantin utöver biståndsspecifika data till statliga transaktioner i allmänhet.** Som ett första steg i denna riktning skulle Sverige kunna tillämpa IATI-standarder för data i åtminstone ett område som har nära anknytning till utvecklingsamarbete, såsom handel.
- Tillämpa principerna för politiken för global utveckling (PGU) på regeringsbeslut gällande vapenexport** genom att anta konkreta åtgärder som föreslås i avsnitt VII: "Allmänna rekommendationer".
- Förbättra allmänhetens deltagande genom tidigare och djupare engagemang av medborgare och det civila samhället i beslutsfattandeprocesser.** Konkreta åtgärder kan vara att genomföra en medborgarcentrerad e-förvaltningsstrategi samt att inkludera civilsamhälleorganisationer i mottagarländerna i beslutsfattande gällande biståndsstrategier och budgetar.
- Tillämpa en systematisk metod för att offentliggöra data** genom att utveckla en färdplan som fastställer vilka data som bör offentliggöras och när, samt genom att utforma en finansieringsmodell för gemensamma lösningar för statliga myndigheter.
- Förbättra OGP-samrådsprocessen** genom att utveckla formella mekanismer för dialog, involvera en bredare krets av intressenter samt förbättra insyn i samrådsprocessen.

BEHÖRIGHETSKRAV

För att delta i OGP måste regeringarna visa engagemang för öppen förvaltning genom att uppfylla ett antal minimikriterier. För att fastställa deltagande länders framsteg enligt dessa kriterier använder sig OGP av indikatorer som har framtagits av andra organisationer. För mer information, se avsnitt IX angående behörighetskrav i slutet av denna rapport eller besök: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

Alina Östling är en oberoende forskare. Syftet med Open Government Partnership (OGP) är att få regeringar att göra konkreta åtaganden för att främja öppenhet, ge medborgarna möjlighet till inflytande, bekämpa korruption samt dra nytta av ny teknologi för att stärka samhällstyrningen.


 OGP:s mekanism för oberoende rapportering (Independent Reporting Mechanism (IRM)) bedömer utvecklingen och genomförandet av nationella handlingsplaner för att främja en dialog mellan intressenterna samt förbättra ansvarsskyldigheten.

I | NATIONELLT DELTAGANDE I OGP

BAKGRUND TILL OGP-DELTAGANDE

Open Government Partnership (OGP) är ett frivilligt, internationellt flerpartsinitiativ som syftar till att få regeringar att göra konkreta åtaganden för att främja öppenhet, ge medborgarna möjlighet till inflytande, bekämpa korruption samt dra nytta av ny teknologi för att stärka samhällsstyrningen. För att uppnå dessa mål använder sig OGP av ett internationellt forum för dialog och samverkan mellan intressenter kring öppen förvaltning. Utöver alla deltagande regeringar inkluderar OGP:s intressenter i det civila samhället och den privata sektorn som stödjer OGP-principerna och dess uppdrag.

Sverige inledde officiellt sitt deltagande i OGP i september 2011 när Gunilla Carlsson, Sveriges biståndsminister, tillkännagav regeringens avsikt att ansluta sig¹. För att delta i OGP måste regeringarna visa engagemang för öppen förvaltning. Detta görs genom att uppfylla ett antal minimikriterier som är av särskild vikt för att öka förvaltningens tillgänglighet, stärka medborgardeltagande och bekämpa korruption. För att fastställa deltagande länders framsteg inom dessa kriterier använder sig OGP av objektiva indikatorer som har framtagits av andra organisationer, med ranking enligt nedan. Vid anslutningen till OGP överskred Sverige minimikraven för behörighet med högt betyg i vartenda kriterium. Sverige hade högsta möjliga ranking i öppen budget (2 av 2 möjliga),² en tryckfrihetsförordning,³ högsta möjliga ranking i "Asset Disclosure for Senior Officials",⁴ och 10 av 10 på Economist Intelligence Units demokratiindex, delresultat för medborgerliga fri- och rättigheter.⁵

Alla deltagande regeringar måste utveckla tvååriga handlingsplaner som innehåller konkreta åtaganden. Regeringarna bör inleda sina handlingsplaner med att kungöra befintliga insatser som är relevanta för de "stora utmaningarna" de har valt ut att fokusera på (för en beskrivning av de "stora utmaningarna", se avsnitt IV), inklusive strategier och pågående program inom öppen förvaltning. Handlingsplanerna ska även fastlägga regeringens OGP-åtaganden. Åtagandenas ambition

bör sträcka sig utöver det nuvarande utgångsläget inom det relevanta policyområdet. Åtaganden kan bygga på befintliga insatser, fastslå nya steg för att slutföra pågående reformer eller initiera åtgärder inom ett helt nytt område.

Sverige utvecklade sin andra nationella handlingsplan under april-juni 2014. Perioden för genomförande av handlingsplanen som inlämnades i juli 2014 var officiellt 1 juli 2014 till och med 30 juni 2016. I skrivande stund (september 2015) har regeringen ännu inte publicerat sin självutvärdering.

Denna rapport genomfördes inom ramen för OGP:s mekanism för oberoende rapportering (Independent Reporting Mechanism (IRM)) och utvärderar Sveriges andra handlingsplan, vilken omfattar genomförandeperioden 1 juli 2014 till 30 juni 2015. För att uppfylla OGP:s krav samarbetar IRM med Alina Östling; en självständig forskare som har genomfört en granskning av processen för utvecklingen och implementeringen av Sveriges andra handlingsplan. Syftet med rapporten är att understödja en kontinuerlig dialog kring utvecklingen och genomförandet av åtaganden. Metoder och källor beskrivs i bilagan till denna rapport.

DET INSTITUTIONELLA SAMMANHANGET

Utrikesdepartementets enhet för styrning av utvecklingssamarbetet (UDSTYR) har det övergripande ansvaret för Sveriges OGP-åtaganden. UDSTYR:s mandat är begränsat till biståndsområdet och enheten har inte fullmakt att genomföra policyförändringar inom andra delar av statsapparaten. Det innebär att handlingsplanen är inriktad på insyn och öppna data inom biståndsområdet. Således är de institutionella förutsättningarna inte idealiska för att främja samordning mellan departement eller genomförande av initiativ inom öppen förvaltning. Redan den första IRM-rapporten rekommenderade att överlåta OGP-samordningsrollen till en institution med bredare

befogenheter. Denna förändring har emellertid inte genomförts.

Ett organ med bredare befogenheter, exempelvis Statsrådsberedningen eller Näringsdepartementet (som har hand om e-förvaltning och ett övergripande mandat inom informations- och kommunikationsteknologi), skulle passa bättre som samordnare av OGP-handlingsplanen. Eftersom den nuvarande OGP-samordnaren (UDSTYR) har ett begränsat mandat och eftersom öppen förvaltning rör statsstyrelsen i sin helhet, bör Sverige tillämpa ett holistiskt tillvägagångssätt och involvera fler departement och myndigheter i utvecklingen och genomförandet av OGP-åtaganden.

REDOGÖRELSE FÖR METOD

IRM samarbetar med erfarna, oberoende nationella forskare för att utarbeta och sprida rapporter om varje land som deltar i OGP. Som nämndes ovan samarbetar IRM med Alina Östling i Sverige. Alina är en oberoende forskare med expertis inom ny media, demokratisk styrning och utvärdering. Alina har gått igenom relevant litteratur och medierapportering gällande Sveriges OGP-åtaganden, samlat in åsikter från det civila samhället samt intervjuat relevanta tjänstemän och intressenter. OGP-personal och en expertpanel har sedan granskat den svenska IRM rapporten.

Denna rapport följer en tidigare rapport om vad OGP har åstadkommit: "Mekanismen för oberoende rapportering, Lägesrapport 2012-2013: Sverige",⁶ som täckte utvecklingen och genomförandet av den första handlingsplanen (referensperiod: 1 juli 2012 till 30 juni 2013).

För att samla in åsikter från intressenter organiserade Alina Östling ett möte i Stockholm med nio representanter från det civila samhället och fyra myndighetsrepresentanter. Listan över deltagare finns i avsnitt VIII: "Metod och källor". Alina gjorde även en litteraturoversikt av olika offentliga dokument, rapporter från det civila samhället samt mediepublikationer, inklusive relevanta dokument som exempelvis regeringens självutvärdering av Sveriges första handlingsplan.⁷

Sammanfattning och en mer detaljerad beskrivning av mötet med intressenterna finns i en bilaga.

¹ <http://www.opengovpartnership.org/country/sweden>

² International Budget Partnership, "Open Budgets Transform Lives", 2010 Open Budget Index, <http://bit.ly/1hTd9TQ>

³ <http://www.right2info.org/laws/constitutional-provisions-laws-and-regulations#sweden>.

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes och Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians" (working paper, Tuck School of Business, 2009-60, 2009), <http://bit.ly/19nDEFK>; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency", i Government at a Glance 2009 (OECD, 2009), <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009), <http://bit.ly/1clokyf>

⁵ "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat", The Economist Intelligence Unit (London, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>

⁶ http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Sweden_final_2012.pdf

⁷ <http://www.opengovpartnership.org/country/sweden/action-plan>

II | PROCESS: UTVECKLING AV HANDLINGSPLANEN

I samband med utvecklingsarbetet av den andra handlingsplanen organiserade Utrikesdepartementet (UD) 11 april 2014 ett samråd som fokuserade på åtaganden gällande insyn i bistånd.¹ UD höll inget samråd angående hela handlingsplanen, varken under dess utveckling eller genomförande. Endast fyra civilsamhällesorganisationer (CSO) deltog i samrådsmötet i april 2014. Deltagarna tyckte att mötet var meningsfullt och att UD var öppet för förslag.²

De länder som deltar i OGP bör följa en fastställd process för samråd under utvecklingen av sina handlingsplaner.

Enligt OGP:s styrningsparagrafer måste länder:

- Se till att information om deras offentliga samråd och dess tidslinje är tillgängliga (åtminstone online) före samrådet;
- Hålla ett omfattande samråd med de nationella intressenterna, inklusive det civila samhället och den privata sektorn, för att få tillgång till en mängd olika åsikter. Dessutom måste länder göra en sammanfattning av samrådet och av alla de skriftliga kommentarer som har inkommit tillgängliga online;
- Genomföra informationsverksamhet kring OGP för att öka allmänhetens deltagande i samrådet;
- Med tillräcklig framförhållning rådfråga befolkning-

gen genom olika tillvägagångssätt – inklusive online och genom personliga möten – för att säkerställa möjligheten för medborgarna att engagera sig.

OGP:s styrningsparagrafer anger även ett femte krav vad gäller samråd. Detta krav behandlas i avsnittet "III: Samråd under genomförandet" och lyder:

- Länderna bör hitta ett forum för att möjliggöra regelbundna flerpartssamråd gällande genomförandet av OGP-handlingsplanen. Detta kan vara ett redan befintligt eller ett nytt forum.

Detta behandlas mer detaljerat i nästa avsnitt, men belägg för samråd både före och under genomförandet av handlingsplanen sammanfattas för enkelhetens skull här nedan i tabell 1.

Table 1: Samrådsprocessen kring handlingsplanen

HANDLINGSPLANENS FAS	OGP-PROCESSKRAV (RELEVANTA OGP-STYRNINGSPARAGRAFER)	HAR REGERINGEN UPPFYLLT DETTA KRAV?
Under utveckling	Var tidsplan och process tillgängliga före samråd?	Ja
	Var tidsplan tillgänglig online?	Nej
	Var tidsplanen tillgänglig genom andra kanaler?	Ja
	Gavs det förhandsbesked gällande samrådet?	Ja
	Hur många dagar i förväg gavs förhandsbeskedet om samrådet?	4
	Var detta tillräckligt?	Nej

HANDLINGSPLANENS FAS	OGP-PROCESSKRAV (RELEVANTA OGP-STYRNINGSPARAGRAFER)	HAR REGERINGEN UPPFYLLT DETTA KRAV?
Under utveckling	Genomförde regeringen upplysningsverksamhet?	Ja
	Har samråd hållits online?	Nej
	Har personliga samråd hållits?	Ja
	Gjordes en sammanfattning av kommentarer?	Nej
	Var samråd öppna eller baserade på inbjudan?	På inbjudan
	Placera samrådet inom IAP2-spektrumet. ³	Konsultera
Under genomförande	Organiserades regelbundna samrådsforum under genomförandet?	Nej
	Var samråd öppna eller endast baserade på inbjudan?	N/A
	Placera samrådet inom IAP2-spektrumet	N/A

FÖRHANDSBESKED OCH UPPLYSNINGSVERKSAMHET

I mars 2014, under CONCORD Sveriges möte "Styrgrupp för bistånd och utvecklingseffektivitet", informerade UD tio deltagande civilsamhällesorganisationer (CSO) om utarbetandet av Sveriges andra OGP-handlingsplan och om ett kommande samråd. Denna information fanns inte tillgänglig online eller genom några andra kanaler. I allmänhet genomförde UD endast upplysningsverksamhet angående kommande samråd genom individuella möten och telefonsamtal med några få intressenter från det civila samhället.

Inför samrådet som hölls den 11 april 2014 sände UD ut inbjudningar endast fyra dagar i förväg (den 7 april 2014). Inbjudningsbrevet efterfrågade även skriftliga kommentarer och uppmanade att ta direkt kontakt vad gällde eventuella frågor. Några skriftliga kommentarer eller frågor inkom emellertid inte.⁴

SAMRÅDETS DJUP OCH BREDD

Till OGP-samrådsmötet bjöd UD in sexton CSO:er och två akademiska institutioner.⁵ Fyra organisationer deltog: Näringslivets Internationella Råd (NIR), MyRight, We Effect och Action Aid. Det var en bra balans mellan könen bland deltagarna (tre kvinnor och tre män). UD

träffade även representanter från Stockholms universitet, CONCORD Sverige och Akvo Sverige individuellt för att diskutera OGP. Alla organisationer som konsulterades har sitt huvudkontor i Stockholm. Med tanke på att endast en handfull organisationer deltog i samrådet och att de flesta av dessa är arbetar med internationellt bistånd och utveckling, var mångfalden vad gällde åsikter något begränsad.

Deltagare i samrådsmötet⁶ som intervjuades av IRM-forskaren ansåg generellt att samrådet var meningsfullt och att UD delade på beslutsmakten med intressenterna; UD:s företrädare var öppna för förslag och kommentarer. En av deltagarna ansåg dock att samrådet var mer inriktat på att informera snarare än att engagera intressenter. Enligt denna deltagare borde UD ha gjort det tydligare att syftet med mötet var samråd, samt gett mer information om OGP och om processen för utarbetandet och genomförandet av den nationella handlingsplanen. En annan intervjuperson nämnde att mötet inte var särskilt dynamiskt; deltagarna var med andra ord ganska passiva.

UD:s samråd kan placeras på nivån "Konsultera" i IAP2-spektrumet, eftersom UD höll ett möte för att få feedback om alternativ som redan ingick i utkastet till den nationella handlingsplanen. Samrådet når inte riktigt

upp till nästa IAP2-nivå – "Involvera" – eftersom en av deltagarna påpekade att UD inte gav tillräckligt med tid och tillräcklig bakgrundsinformation till CSO:er för att dessa skulle ha möjlighet att utveckla meningsfulla kommentarer till handlingsplanen. Deltagarna i samrådet betonade även att UD borde ha klargjort hur deras input påverkade den nationella handlingsplanen, om de överhuvudtaget gjorde detta.

III | PROCESS: SAMRÅD UNDER GENOMFÖRANDE

De länder som deltar i OGP bör hitta ett forum för att möjliggöra regelbundna flerpartssamråd gällande genomförandet av OGP-handlingsplanen. Detta kan vara ett redan befintligt eller ett nytt forum. Det här avsnittet sammanfattar informationen angående denna process.

REGELBUNDNA FLERPARTSSAMRÅD

Sverige har inte hållit något samråd under genomförandet av den andra handlingsplanen. Emellertid betonar UD att flera samråd om åtaganden som är del av OGP-handlingsplanen har hållits inom forum som inte är OGP-specifika.⁷ Exempelvis har det hållits regelbundna och breda samråd inom ramen för "Överenskommelse mellan regeringen och svenska civilsamhällesorganisationer inom svenskt bistånd" (se åtagande 4.3.), och båda parterna stödde som följd överenskommelsen. Likaledes har intressentmöten hållits inför framtagandet av ny strategi för stöd till informationsverksamheten inom biståndet (se åtagande 4.1).⁸ Å andra sidan hade andra OGP-åtaganden inte samma typ av samråd med berörda parter.

Även om samråd under genomförande av handlingsplaner är ett OGP-krav, kan det ta många former. Icke desto mindre bör de möjliggöra uppföljning av OGP-åtaganden. Utan ett bredare spektrum av deltagande från olika organisationer och av allmänheten kan OGP antagligen inte främja alla frågor som är av vikt för öppen förvaltning i Sverige.

¹ Anna Centerstig (UD), intervjuad av Alina Östling, Skype, 14 augusti 2014.

² Peter Sörbom (CONCORD Sweden), intervjuad av Alina Östling, 7 september 2015; Maria Lagus (My Right), intervjuad av Alina Östling, 9 september 2015.

³ "IAP2 Spectrum of Political Participation", *International Association for Public Participation*, <http://bit.ly/1kMmLYC>.

⁴ Anna Centerstig (UD), email till Alina Östling, 29 augusti 2014.

⁵ De 16 organisationerna var: (i) CSOs: ActionAid, Plan International, Diakonia, Concord, Näringslivets Internationella Råd (NIR), Transparency International, My Right, Hand in Hand, Röda Korset, LO/TCO Aid Committee, We Effect, Swedish Mission Council, Svenska kyrkan, Rädda Barnen, Without Borders, Forum Syd; (ii) akademiska institutioner: Utrikespolitiska institutet och Stockholms universitet.

⁶ Samråd den 11 april 2014.

⁷ Anna Centerstig (UD), intervjuad av Alina Östling, Skype, 14 augusti 2014.

⁸ Anna Centerstig (UD), email till Alina Östling, 29 augusti 2014.

IV | ANALYS AV INNEHÅLLET I HANDLINGSPLANEN

Alla deltagande regeringar måste utveckla tvååriga handlingsplaner som innehåller konkreta åtaganden. Regeringarna bör inleda sina handlingsplaner med att kungöra befintliga insatser inom öppen förvaltning, inklusive strategier och pågående program. I handlingsplanerna bör regeringen göra åtaganden som sträcker sig utöver dess nuvarande utgångsläge i de relevanta områdena. Dessa åtaganden kan bygga på befintliga insatser, fastslå nya steg för att slutföra pågående reformer eller initiera helt nya åtgärder.

Åtaganden ska passa varje lands unika situation och policyintressen. OGP-åtaganden ska även vara relevanta för OGP-värden som anges i OGP:s styrningsparagrafer och i "Deklarationen om öppen förvaltning" som undertecknats av samtliga länder som deltar i OGP. IRM använder följande riktlinjer för att bedöma relevans vad gäller OGP-värdena:

TILLGÅNG TILL INFORMATION

Dessa åtaganden:

- avser information som innehas av regeringen. Den information ska inte vara begränsad till information om statlig verksamhet. Exempelvis är offentliggöra information som staten innehar angående föreningar relevant, även om informationen inte i sig behandlar "offentlig verksamhet";
- omfattar inte enbart data utan avser all information, exempelvis offentliggöra enskilda byggkontrakt och offentliggöra uppgifter om ett stort antal byggkontrakt;
- kan omfatta informationsutlämning i öppna data-format samt de system som ligger till grund för offentliggörande av data;
- kan täcka proaktivt eller reaktivt offentliggörande av information;
- kan omfatta att både göra data mer tillgängliga och/eller förbättra den tekniska läsbarheten av information;

- kan vara inriktade på att stärka rätten till information (t.ex. ombudsmansinstitutioner eller informationsdomstolar);
- måste ge öppen tillgång till information (tillgången bör inte vara privilegierad eller enbart gälla internt inom den statliga förvaltningen);
- bör främja insyn i regeringens beslutsfattande och genomförande av dess grundläggande funktioner;
- kan försöka minska kostnaden för att få tillgång till information, och
- bör sträva efter att uppfylla 5-stjärnskraven för öppna data-design (<http://5stardata.info/>).

MEDBORGARINFLYTANDE

Åtaganden kring medborgardeltagande kan handla om formella deltagandeprocesser för allmänheten eller om bredare typer av samhällsengagemang. Sådana åtaganden bör i allmänhet försöka "konsultera" eller "involvera" deltagare, "samarbeta" med dem eller "öka deras egenmakt" i enlighet med deltagandespektrumet skapat av International Association for Public Participation (<http://bit.ly/1kMmLYC>).

Åtaganden kring medborgardeltagande:

- måste öppna upp beslutsprocessen för alla intresserade parter; sådana forum är vanligen "top-down" i och med att de är initierade av regeringen (eller av aktörer som bemyndigats av regeringen) och tillhandahåller information rörande beslutsfattande;
- kan innehålla inslag av tillgång till information för att säkerställa meningsfulla bidrag till beslut från allmänheten;
- omfattar ofta åtaganden för att förbättra medborgarnas rätt att yttra sig, men omfattar inte nödvändigtvis rätten att bli en formell del i beslutsfattandeprocessen.

Alternativt kan åtaganden fokusera på bredare sammanhang som möjliggör deltagande i samhällsfären.

Exempel på detta innefattar, men är inte begränsade till:

- Reformers som förbättrar mötesfrihet, yttrandefrihet, petitionsfrihet, pressfrihet eller föreningsfrihet;
- Reformers gällande föreningar, inklusive lagar om fackförbundsverksamhet eller icke-statliga organisationer;
- Reformers som förbättrar insyn i och genomförandet av formella demokratiska processer, såsom medborgarförslag, val eller petitioner.

Följande åtaganden är exempel på åtaganden som inte skulle betraktas som uppenbart relevanta för OGP-värdet medborgardeltagande:

- Åtaganden som antar att deltagande kommer att öka på grund av offentliggörande av information utan att ange mekanismen för sådant deltagande (ett sådant åtagande skulle beaktas som relevant vad gäller "tillgång till information");
- Åtaganden om decentralisering som inte anger mekanismer för att öka allmänhetens deltagande;
- Åtaganden som definierar deltagande såsom samarbete mellan olika organ utan att ha en mekanism för allmänhetens deltagande.

Åtaganden kan även anses ha "oklar betydelse" om de handlar om mekanismer där deltagandet är begränsat till organisationer utvalda av statliga aktörer.

STATENS ÖKADE ANSVARSSKYLDIGHET

Åtaganden kring:

- Regler och mekanismer som stimulerar statliga aktörer att rättfärdiga sina handlingar, reagera på kritik eller krav som ställs på dem samt ta ansvar för de lagar eller åtaganden de inte har kunnat genomföra.

I överensstämmelse med det centrala målet att ha en öppen förvaltning, måste sådana åtaganden ha ett inslag av "öppenhet" för att vara relevanta, vilket innebär att de inte är åtaganden gällande helt interna system för ansvarsutkrävande utan även har ett offentligt "ansikte utåt". Även om åtaganden som syftar till att förändra interna system kan vara berömvärda, uppfyller de inte testet vad gäller "uppenbar relevans" på grund av deras brist på offentlighet. Om sådana åtaganden är en viktig del av regeringens strategi, rekommenderar OGP att

regeringarna kompletterar dem med element som är inriktade på offentlighet, såsom:

- offentliggörande av information angående icke-känsliga metadata om institutionella aktiviteter (följer principer om maximalt offentliggörande av information);
- medborgargranskningar vad gäller utförande;
- medborgarinitierade överklagandeprocesser i fall av bristande utförande eller missbruk.

Betydande åtaganden gällande ansvarsskyldighet anger rättigheter, skyldigheter och konsekvenser för agerande vad gäller tjänstemän eller institutioner. Formella åtaganden om ansvarsskyldighet inkluderar möjligheten att formellt uttrycka klagomål eller rapportera oegentligheter samt att genomdriva en överklagan.

Exempel på betydande åtaganden:

- Förbättrar eller upprättar överklagandeprocesser för nekande av tillgång till information;
- Förbättrar tillgång till rättvisa genom att göra rättsliga mekanismer billigare, snabbare eller enklare att använda;
- Förbättrar offentlig insyn i rättsliga mekanismer;
- Skapar spårningssystem för offentliga klagomålsprocesser som är tillgängliga för allmänheten (exempelvis spårningsprogramvara för polis eller direktlinjer för att rapportera korruption).

Ett åtagande som hävdar att den förbättrar ansvarsskyldighet, men som förutsätter att enbart tillhandahålla information eller data utan att förklara vilken mekanism eller åtgärd som kommer att omvandla denna information till konsekvenser eller förändring kan inte betraktas som relevant vad gäller ansvarsskyldighet. Se <http://bit.ly/1oWPXdl> för ytterligare information.

TEKNOLOGI OCH INNOVATION SOM FRÄMJAR ÖPPENHET OCH ANSVARSSKYLDIGHET

OGP syftar till att öka användningen inom teknologi och innovation för att göra det möjligt för allmänheten att delta i statliga angelägenheter. Specifikt bör åtaganden som använder teknologi och innovationer öka öppenhet och ansvarsskyldighet genom att:

- främja ny teknologi som ger möjlighet att dela in-

formation samt underlätta allmänhetens deltagande och samarbete;

- underlätta offentliggörande av mer information på ett sätt som gör det möjligt för människor att både förstå vad deras regeringar gör samt påverka beslut;
- möjliggöra för regeringar och medborgare att använda teknologi för öppenhet och ansvarsskyldighet;
- sträva efter att minska kostnaderna för användning av dessa teknologier.

Andra åtaganden som kommer att betraktas som relevanta för OGP-värdet "Teknologi och innovation som främjar öppenhet och ansvarsskyldighet":

- kan åta sig en process för att engagera det civila samhället och näringslivet för att identifiera effektiva metoder och innovativa tillvägagångssätt för att utnyttja ny teknologi för att ge människor egenmakt och för att främja insyn i förvaltningen;
- kan åta sig att stödja regeringars och medborgares förmåga att använda teknologi för öppenhet och ansvarstagande;
- kan stödja medborgarnas och de statligt anställdas användning av teknologi.

Alla e-förvaltningsreformer förbättrar inte öppenhet. När ett e-förvaltningsåtagande görs, måste det klargöra hur det kommer att förbättra åtminstone ett av dessa värden: tillgång till information, medborgardeltagande eller statens ansvarsskyldighet.

NYCKELVARIABLER

Att uppnå åtaganden gällande öppen förvaltning är ofta en process som tar flera år. Därför bör regeringar ange tidsramar och riktmärken för sina åtaganden, i synnerhet och om möjligt vad som ska åstadkommas varje år. Denna rapport beskriver varje åtagande som landet inkluderade i sin handlingsplan och analyserar vad som hände under det första genomförandeåret.

Alla indikatorer och metoder som används i IRM-forskningen finns i manualen IRM-procedurer på (<http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>). En IRM-åtgärd som bör förklaras ytterligare på grund av dess särskilda relevans för läsarna samt dess användbarhet för att främja en kapplöpning mot toppen mellan

OGP-deltagande länder är "stjärnmärkta åtaganden". Stjärnmärkta åtaganden anses vara särskilt föredömliga OGP-åtaganden. För att få en stjärna måste ett åtagande uppfylla flera kriterier:

1. Det måste vara tillräckligt specifikt för att en bedömning kan göras vad gäller dess potentiella inverkan. Stjärnmärkta åtaganden har "medium" eller "hög" specificitet.
2. Formuleringen av åtagandet bör klargöra dess relevans för att öppna upp förvaltningen. Närmare bestämt måste det avse minst ett av följande OGP-värden: tillgång till information, medborgardeltagande eller ansvarsskyldighet.
3. Åtagandet bör ha "omvälvande" potentiell inverkan om det genomförs fullständigt.
4. Betydliga framsteg bör göras vad gäller åtagandet under handlingsplanens genomförandeperiod; det vill säga att dess genomförande bedöms vara "betydande" eller "genomfört".

Om man utgår från dessa kriterier innehöll Sveriges handlingsplan inga stjärnmärkta åtaganden. Observera att IRM uppdaterade stjärnkriterierna i början av 2015 för att höja ribban för de OGP-åtaganden som kan tjäna som förebilder. Enligt de gamla kriterierna fick ett åtagande en stjärna om det var mätbart, hade tydlig relevans för OGP-värden, hade "moderat" eller "omvälvande" inverkan och om dess genomförande bedömdes vara "betydande" eller "genomfört". Enligt de gamla kriterierna skulle Sveriges handlingsplan ha fått ett stjärnmärkt åtagande:

- Åtagande 3: ökad tillgång till svensk biståndsinformation

Avslutningsvis – de grafiska framställningarna i detta avsnitt presenterar ett utdrag ur den stora mängd data som IRM samlar in under rapporteringsprocessen. För fullständig data om Sverige, se OGP Explorer på www.opengovpartnership.org/explorer.

ÖVERSIKT AV ÅTAGANDENA

Den andra nationella handlingsplanen innehåller fem åtaganden. Tre av dem är inriktade på öppenhet inom biståndsområdet medan de andra två handlar om e-förvaltning och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Åtagandena om öppenhet av

bistånd handlar om ökad tillgång till information om svenskt bistånd, förbättrade möjligheter till dialog mellan regeringen och det civila samhället samt ökad öppenhet av bistånd på global nivå. De övriga åtagandena syftar till att förbättra e-förvaltningens effektivitet, till att stödja digitaliseringsinsatser samt offentliggörande och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

Den svenska OGP-handlingsplanen har begränsad omfattning. Sammantaget är den potentiella effekten av OGP-handlingsplanen liten, eftersom den inte omfattar åtaganden som rör de centrala frågorna i Sverige som skulle gynnas av mer öppenhet och insyn. Så vitt IRM-forskaren vet är alla åtaganden befintliga (dvs. de gjordes innan den andra OGP handlingsplanen). Avsnitt VI: "Landkontext" reflekterar över de stora frågorna inom öppen förvaltning i Sverige samt handlingsplanens omfattning i förhållande till dessa frågor.

Bedömningen av flera milstolpar försvårades på grund av vaga formuleringar. Dessutom särskilde handlingsplanen mål, aktiviteter och milstolpar mellan huvudtexten i planen och bilagan. Försök gjordes för att matcha dessa delar i planen, men i vissa fall kvarstod en viss tvetydighet.

KLUSTERBILDNING

I åtagande 4 kombinerade IRM-forskaren milstolparna 4.3 och 4.4 (nu milstolpe 4.3), eftersom milstolpe 4.4 fokuserade på att organisera en dialog inom området bistånd och var nära kopplad till milstolpe 4.3 gällande överenskommelsen mellan regeringen och civilsamhällsorganisationer.

1 | MED MEDBORGAREN I CENTRUM I REGERINGENS FÖRVALTNINGSREFORMER (E-FÖRVALTNING)

Åtagandets text:

Detta åtagande syftar till att göra vardagen enklare, öppna upp förvaltningen för att stödja innovation och delaktighet samt öka verksamhetens kvalitet och effektivitet i enlighet med e-förvaltningsstrategin "Med medborgaren i centrum". Strategin har tre mål:

1. Enkelhet, i syfte att utveckla enkla och användarvänliga lösningar;
2. Öppenhet och innovation, i syfte att dra nytta av digitala möjligheter att öka öppenhet, stärka demokratin och bidra till ökad ekonomisk tillväxt genom öppna data;
3. Effektivitet genom digitalisering.

Insyn och öppenhet är avgörande för demokratisk ansvarsskyldighet. Därför är insyn och tillgång till information om statsförvaltningen viktiga. Att leverera information om den offentliga sektorn och digitala tjänster i standardiserade format gör att företag och organisationer kan återanvända den för att utveckla sina egna tjänster. Dessa tjänster kan komplettera utbudet av tjänster som tillhandahålls av myndigheter samt tillgodose olika medborgarbehov. Åtagandet kommer huvudsakligen att uppnås genom fortsatt genomförande av e-förvaltningsstrategin, däribland genom att stärka styrningen av digitaliseringsansträngningar inom statsförvaltningen.

Huvudsakliga aktiviteter:

- Utveckla ett flerårigt reformprogram med namnet "Det digitala steget", som ska läggas fram i budgetpropositionen för 2015 för att uppnå målen inom ramen av e-förvaltningsstrategin samt stödja andra offentliga digitaliseringsinsatser.
- Tillsätta en utredning för att undersöka hur en förbättrad styrning av offentlig digital information kan förbättra effektivitet, insyn och innovation inom den offentliga sektorn som en del av reformprogrammet inom e-förvaltning.
- Främja användningen av öppna data och stimulera myndigheter att offentliggöra mer data.
- Främja och samordna elektronisk identifiering och underskrift för offentliga e-tjänster.

Milstolpar:

- 1.1. En flerårig plan för genomförandet av e-förvaltningsstrategin presenteras i budgetpropositionen för 2015.
- 1.2. En nationell utvecklingsportfölj inom e-förvaltning lanseras 2014.
- 1.3. En utredning lanseras av regeringen för att undersöka hur förbättrad styrning kan öka effektivitet, insyn och innovation inom den offentliga sektorn.
- 1.4. En webbplattform för att samla in och främja öppna offentliga uppgifter är framtagen av Vinnova på regeringens uppdrag.
- 1.5. En flexibel lösning för elektronisk identifiering (eID) baserad på internationella standarder som har utvecklats och upphandlats på ett sätt som uppfyller gällande krav i lagstiftningen.

Ledande institution: Näringsdepartementet

Stödjande institutioner: Vinnova, E-legitimationsnämnden, e-Delegationen, Sveriges kommuner och landsting (SKL)

Startdatum: 2011

Slutdatum: 2016

ÖVERSIKT AV ÅTAGANDET	SPECIFICITET				RELEVANS TILL OGP-VÄRDEN			POTENTIELL INVERKAN				GRAD AV GENOMFÖRANDE				
	Ingen	Låg	Medium	Hög	Tillgång till information	Medborgardeltagande	Ansvarsskyldighet	Tekn. och innov. för insyn och ansvarsskyldighet	Ingen	Mindre	Moderat	Omvälvande	Ej startat	Begränsat	Betydande	Genomfört
GENERELLT			X		Oklart					X					X	
1.1. e-förvaltningsprogram i budgetpropositionen 2015				X	Oklart					X						X
1.2. Utvecklingsportfölj inom e-förvaltning			X		Oklart				X							X
1.3. Utredning om e-förvaltningsstyrning			X		Oklart				X			X				
1.4. Utveckla öppna dataplattformen			X		X		X			X						X
1.5. Utveckla e-legitimationslösning			X		Oklart					X			X			

VAD HÄNDE?

Åtagande 1 syftar till att fortsätta genomförandet av den svenska e-förvaltningsstrategin.

E-förvaltningsstrategin, vilken lanserades i december 2012, är främst inriktad på regeringens interna digitaliseringsinsatser. Strategin har tre viktiga mål: (1) en enklare vardag för medborgarna, (2) en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt (3) en högre kvalitet och effektivitet i den statliga verksamheten.¹

Milstolpe 1.1 – presentation av ett flerårigt program för reformer inom e-förvaltning i budgetpropositionen för 2015 – var den mest innovativa av milstolparna och den genomfördes även. Programmet, som antogs av riksdagen i december 2014, föreslår åtgärder som riktar sig mot de svagheter inom e-förvaltningsstrategin som noterades redan i den första IRM-rapporten. IRM-rapporten påpekade att e-förvaltningsstrategin saknade en budget för genomförande och hade en ganska svag ställning som policydokument. Reformprogrammet inom e-förvaltning kallas "Det digitala steget" och sträcker sig över fyra år (2015-

2018). Programmet har en budget på 45 miljoner kronor per år (180 miljoner kronor totalt (21 miljoner USD)).

Inom ramen för programmet planeras under 2015 ett initiativ för digital utveckling: "Mitt Sverige", vilket syftar till att utveckla en applikation för att ge medborgare och företag tillgång till ett samlat utbud av mobila e-tjänster, såsom personlig identifieringsinformation, kontakt med regeringsrepresentanter samt kriskommunikation. Syftet är att förenkla den dagliga användningen av digitala lösningar för offentliga tjänster. Utvecklingen av Mitt Sverige kommer att ledas av ett institut som ännu inte är inrättat. Institutet kommer att utveckla innovativa lösningar inom mobila e-tjänster. Det är oklart vilken information som kommer att göras mer tillgänglig för allmänheten som en följd av denna reform. Även om ambitionen är lovvärd verkar inte denna milstolpe syfta till att öppna upp förvaltningen för allmänheten.

Milstolpe 1.2 har färdigställts. Webbplatsen för den nationella utvecklingsportföljen inom e-förvaltning

lanserades i juni 2014 av e-Delegationen; med andra ord innan OGP-handlingsplanen initierades. Utvecklingsportföljen syftar till att förbättra effektiviteten inom den offentliga dataanvändningen samt undvika dubbelarbete. Den huvudsakliga målgruppen för webbplatsen är statliga myndigheter. På webbplatsen finns information om sektorer där offentliga insatser genomförs (exempelvis utbildning eller hälsa), vilka mål de bidrar till (regeringens effektivitet eller enklare användning av öppna data) samt vilka ekonomiska eller kvalitativa fördelar dessa insatser medför.

Regeringens utredning för att undersöka hur förbättrad styrning kan öka effektivitet, insyn och innovation inom den offentliga sektorn (planerad i milstolpe 1.3) är ännu inte påbörjad.

Milstolpe 1.4 – en webbplattform för insamling och främjande av öppna förvaltningsdata är genomförd. Under de senaste tre åren har Sveriges innovationsmyndighet, Vinnova, utvecklat Öppnadata.se, vilken lanserades i december 2012 och nylanserades igen i juni 2015. Det övergripande målet är att standardisera hur statliga myndigheter publicerar information om öppna datakällor. Portalen är en av de första i sitt slag att automatiskt hämta öppna data som tillhandahålls av myndigheter. Portalen visar länkar till offentliga datakällor (exempelvis en sårbarhetsanalys av oljeutsläpp i svenska havsområden som tillhandahålls av Naturvårdsverket). Länkarna visas i enlighet med DCAT-AP-rekommendationer för metadata (se milstolpe 2.3 för ytterligare information).

Milstolpe 1.5, som planerar en flexibel lösning för elektronisk legitimation (e-legitimation) för offentliga e-tjänster, är under utveckling. E-legitimationer används för online-identifiering och elektronisk signering av dokument, exempelvis för att deklarerar inkomst eller för att anmäla en adressändring. Den svenska e-legitimationsnämnden är en myndighet under Näringsdepartementet som ansvarar för att främja och samordna arbetet med e-legitimation. Det nuvarande svenska e-legitimationssystemet är redan tämligen framgångsrikt; över 50 % av medborgarna har en e-legitimation och under 2014 genomfördes över en miljard transaktioner genom e-tjänster.²

Den nya e-legitimationslösningen syftar till att

öka effektiviteten och lägga grunden för Sveriges anpassning till e-legitimationsreglering på EU-nivå. Nuvarande e-legitimationslösningar utfärdas av den privata sektorn (banker och teleoperatörer), och den offentliga sektorn köper in valideringskontroll av e-legitimationsutfärdare på kommersiell basis. Det tekniska ramverket för svensk e-legitimation, som förväntas komma under 2016, kommer att vara mer flexibelt och baseras på en gradvis utveckling av infrastrukturen. I synnerhet är det anpassat för särskilda s.k. identitetsfederationer som baseras på standardprotokollet SAML 2.0 och svensk e-legitimation (identitetsfederationer för svensk e-legitimation). Samtidigt kommer den nya e-legitimationslösningen att ta hänsyn till EU:s förordning eIDAS, vilken handlar om att införa e-legitimeringar och s.k. betrodda tjänster över landsgränserna.³

SPELADE DET NÅGON ROLL?

Sammantaget är relevansen vad gäller flera av milstolparna inom detta åtagande oklart i relation till OGP-värden. Generellt sett uppskattas den potentiella effekten av åtagandena som måttlig. Emellertid förväntas reformprogrammet för e-förvaltning (milstolpe 1.1) vara innovativt och ha en betydande inverkan.

Reformprogrammet för e-förvaltning har förberetts noga under de senaste två åren. Programmets detaljerade innehåll var under utveckling med hjälp av ett team externa konsulter i augusti 2015. Enligt en intervju med Näringsdepartementet förväntas institutet som kommer att skapas inom ramen för programmet att bli ett innovationscentrum för e-förvaltning i Sverige.⁴ Om förväntningarna om reformprogrammet förverkligas kommer det att leda till en välbehövlig förbättring av e-förvaltning i Sverige. Enligt Network Readiness Index för 2015 ligger Sverige efter många länder vad gäller IKT-policy samt antalet offentliga digitala tjänster ("Government usage", plats 20 av 143), liksom i kvaliteten på tjänsterna ("Government Online Service Index", plats 28 av 143).⁵

Det är svårt att bedöma huruvida milstolpe 1.2 har haft eller kommer att ha någon effekt. IRM-forskaren har inte funnit några belegg för att myndigheter

använder den nationella utvecklingsportföljen. Vid skrivande stund finns det inga rapporter som fastställer om utvecklingsportföljen har lett till förändringar vad gäller myndigheters prestanda inom e-förvaltning. Regeringens halvtidssjälvvärdering nämner inte heller några framsteg på detta område. Om milstolpe 1.3 (utredning om e-förvaltningsstyrning) genomförs, kommer den förmodligen att ha en mindre effekt och endast representera ett inkrementellt steg inom ramen för befintliga insatser rörande digitalisering.

Milstolpe 1.4 var vagt formulerad, vilket gör det svårare att fastställa dess eventuella inverkan. Emellertid har antalet dataset i olika format ökat på portalen: från 100 i oktober 2013⁶ till 280 dataset i olika format i september 2015 (t.ex. i XLS, HTML och Shape). Emellertid är antalet datakällor fortfarande begränsat och mycket utvecklingsarbete återstår.⁷ Open Data Barometer 2015 anser Sverige vara en av de världsledande nationerna på öppna data (tredje plats bland alla länder).⁸ Men även om Sverige behåller samma rang som i den senaste barometern, är landets totala poäng något lägre.⁹ Den främsta orsaken tycks vara att öppna datalicenser fortfarande inte tillämpas konsekvent i Sverige.

Införandet av ett nytt e-legitimationssystem under milstolpe 1.5 är ett viktigt reforminitiativ, eftersom det kan öppna upp mer för privat konkurrens i sektorn samt leda till lägre priser vad gäller användning av e-legitimationer.¹⁰ Eftersom det nya e-legitimationssystemet kommer att vara anpassat till EU:s eIDAS-förordning kommer andra EU-medborgare kunna få tillgång till offentliga e-tjänster i Sverige med sina nationella e-legitimationer (exempelvis för att efterfråga officiell dokumentation). Emellertid verkar inte milstolpen vara relevant för något OGP-värde, då den handlar om ett internt reforminitiativ. Det är även oklart hur denna milstolpe skulle kunna bidra till att göra förvaltningen mer öppen.

DET FORTSATTAR ARBETET

Enligt IRM-forskaren bör framtida åtaganden inom området e-förvaltning inkludera fler element för att främja förbättrad tillgång till offentlig information och medborgarinflytande.

Det är lovligt att metoden för "öppen innovation"

kommer att tillämpas inom e-förvaltningsreformen. Emellertid skulle regeringen dock behöva bredda sitt engagemang för att inkludera olika civilsamhällesorganisationer (CSO) och medborgare för att vara i linje med medborgarcentrerad styrning, men även med tanke på den svenska e-förvaltningsstrategins titel "Med medborgaren i centrum".

Enligt metoden medborgarcentrerad styrning måste innovation ske gradvis och stödja inlärningsprocesser, samt även främja ökad medvetenhet och bygga ömsesidigt förtroende.¹¹ Näringsdepartementet bör därför förbättra tjänstemännens innovations- och kommunikationsförmåga samt skapa mekanismer för dialog med det civila samhället för att underlätta medborgardeltagande.¹² Det finns många metoder för detta; bland annat samråd, samhällsbyggande och samproduktion av offentliga tjänster (se till exempel relevant litteratur som rekommenderas av Arnkil et al., 2010).¹³ En plan för att engagera det civila samhället skulle kunna utarbetas och initieras före utgången av den nuvarande OGP-handlingsplanen eller inkluderas i framtida åtaganden om e-förvaltning.

Dessutom finns det fortfarande ett antal myndigheter som inte publicerar öppna data i Sverige.¹⁴ Enligt Vinnovas slutrapport om portalen Öppnadata.se finns det ett starkt behov av att introducera en systematisk metod för att öppna data bland myndigheter samt en modell för finansiering av gemensamma lösningar för att uppnå öppenhet och innovation. Detta skulle öka medvetenheten om betydelsen av öppna data samt förbättra kostnadseffektiviteten och kvaliteten på öppna datakällor. Dessutom behöver statliga myndigheter stöd och resurser (d.v.s. personal, kunskap och teknik) för att göra data tillgängliga.¹⁵

¹ Ibid.

² The Swedish E-identification Board, <http://www.elegnamnden.se/omoss/theswedischeidentificationboard.4.3aa8c78a1466c584587cfe.html>.

³ Lagstiftningen (EU) N°910/2014 gällande elektronisk identifikation och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner inom den inre marknaden (eIDAS-regelverket) antogs av medlagstiftarna 23 juli 2014. Det är ett initiativ för att tillhandahålla ett förutsägbart regelverk som möjliggör säkra och friktionsfria interaktioner mellan företag, medborgare och offentliga myndigheter. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/trust-services-and-eid>

⁴ Magnus Enzell (Ministry of Enterprise and Innovation), intervjuad av Alina Östling, 29 Augusti 2015.

⁵ World Economic Forum, The Global Information Technology Report (2015). Network Readiness Index, <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2015/economies/#economy=SWE>.

⁶ För en jämförelse med informationen om portalen 2013, se Alina Östling, Independent Reporting Mechanism Sweden: Progress Report 2012–13 (2013). <http://www.opengovpartnership.org/files/sweden-ogp-irm-public-comments-engpdf/download>

⁷ <http://opnadata.se/about>.

⁸ Open Data Barometer (2015), <http://barometer.opendataresearch.org/report/analysis/rankings.html>.

⁹ Ibid. Sverige har 2015 83,7 poäng jämfört med 85,75 (av 100) 2013.

¹⁰ Jonas Ryberg, "Ny örfil mot kritiserad e-legitimation", (IDG, 17 December 2014), <http://www.idg.se/2.1085/1.602452/ny-orfil-mot-kritiserad-e-legitimation>.

¹¹ Arnkil et al., "Exploring Quadruple Helix: Outlining user-oriented innovation models", Institute for Social Research Working Papers 85 (University of Tampere, 2010).

¹² En färsk rapport som medförfattades av IRM-forskaren fann att en av de nuvarande utmaningarna i flera OGP-länder är att bygga upp kapaciteten hos tjänstemän att genomföra effektiva och lyhörda samråd med olika typer av intressenter. För mer detaljer, se Mary Francoli, Alina Östling och Fabro Steibel, "From Informing to Empowering: Improving Government-Civil Society Interactions within OGP", Open Government Partnership (OGP)/Hivos (2015), www.opengovpartnership.org/blog/mary-francoli-alina-ostling-and-fabro-steibel/2015/09/01/improving-government-civil-society#sthash.fAOAozsR.dpuf

¹³ Se Arnkil, "Exploring Quadruple Helix", s. 104.

¹⁴ Tryggvi Björgvinsson, "Beauty behind the scenes", CKAN (5 augusti 2015), <http://ckan.org/2015/08/05/beauty-behind-the-scenes/#sthash.6SowsMWp.dpuf>.

¹⁵ Vinnova, "Slutrapport av regeringsuppdrag."

2 | ETT YTTERLIGARE STEG FÖR ATT ÖKA VIDAREUTNYTTJANDE AV OFFENTLIGA HANDLINGAR

Åtagandets text:

Detta åtagande är ett steg vidare vad gäller vidareutnyttjande av offentliga dokument och syftar till att öka den ekonomiska tillväxten samt förbättra öppenhet och medborgarservice. Diverse studier pekar på betydande värde för samhället när vidareutnyttjande av offentliga handlingar ökar. När information från den offentliga sektorn vidareutnyttjas, sammanställs, bearbetas och görs tillgänglig, ökar medborgarnas kunskap och förmåga att ställa krav på statlig verksamhet. En öppnare förvaltning kan öka sin legitimitet bland medborgarna och deras vilja att delta i utvecklingen av servicenivå, effektivitet och kvalitet vad gäller de offentliga tjänsterna. Åtagandet kommer huvudsakligen att manifesteras genom förändringar i den svenska lagstiftningen, åtgärder för att främja och övervaka vidareutnyttjande av offentliga handlingar samt genom en utvärdering av vidareutnyttjande av offentliga data.

Huvudsakliga aktiviteter:

- Förbereda för ändringar i lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (2010:566) i syfte att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU om ändring i direktiv 2003/98/EG från 17 november 2003 angående vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn i svensk lagstiftning.
- Stödja initiativ i samband med projektet "Application profile for data portals in Europe" (DCAT-AP), där Sverige deltar.
- Fortsätta att underlätta åtgärder för att främja myndigheternas vidareutnyttjande av offentliga handlingar på olika nivåer.
- Förbättra heltäckande uppföljning och övervakning, inklusive fortsätta att systematiskt ge uppdrag till myndigheter att rapportera om sitt arbete med vidareutnyttjande av offentliga handlingar.

Ledande institution: Socialdepartementet

Stödjande institutioner: Riksarkivet, Ekonomistyrningsverket, Konkurrensverket, Vinnova, Statskontoret

Startdatum: 2011

Milstolpar:

- 2.1. Ett fullständigt genomförande av PSI-direktivet (Public Sector Information Directive (PSI)).
- 2.2. Systematisk rapportering om myndigheters arbete med vidareutnyttjande av offentliga handlingar.
- 2.3. Deltagande i Europakommissionens arbete vad gäller DCAT-AP.
- 2.4. Fortsätta åtgärder för att underlätta myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av offentliga handlingar.
- 2.5. En utvärdering av Statskontorets vidareutnyttjande av offentliga handlingar.

Slutdatum: 2018

ÖVERSIKT AV ÅTAGANDET	SPECIFICITET				RELEVANS TILL OGP-VÄRDEN				POTENTIELL INVERKAN				GRAD AV GENOMFÖRANDE			
	Ingen	Låg	Medium	Hög	Tillgång till information	Medborgardeltagande	Ansvarsskyldighet	Tekn. och innov. för insyn och ansvarsskyldighet	Ingen	Mindre	Moderat	Omvälvande	Ej startat	Begränsat	Betydande	Genomfört
GENERELLT			X		X		X	X		X				X		
2.1. Genomförande av PSI-direktivet				X	X					X			X			
2.2. Rapportering om myndigheters arbete med vidareutnyttjande av data		X			Oklart					X			X			
2.3. Deltagande i DCAT-AP		X			X			X		X					X	
2.4. Underlätta myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av data		X			Oklart					X			X			
2.5. Utvärdering av vidareutnyttjande av offentliga data				X	Oklart					X				X		

VAD HÄNDE?

Åtagandet syftar till att förbättra vidareutnyttjande av den offentliga förvaltningen i Sverige. Enligt regeringens halvtidssjälvbedömning:

Det har ännu inte skett någon utvärdering av resultaten. Statskontoret har regeringens uppdrag (S2014/3536/SFO) att övervaka effekterna av hur nationella och lokala myndigheter arbetar för att göra information tillgänglig. Resultatet kommer att presenteras i januari 2018.

Majoriteten av åtgärderna planerade under detta åtagande kommer inte att slutföras under tidsramen för denna handlingsplan. Det viktigaste resultatet hittills var införlivandet av EU:s PSI-direktiv i svensk lagstiftning¹ (milstolpe 2.1). Mellan oktober 2014 och juni 2015 förberedde Finansdepartementet ett förslag till ny lagstiftning och ett lagförslag om vidareutnyttjande av offentliga handlingar. Propositionen godkändes av riksdagen i maj 2015, och förändringar i lagen trädde i kraft den 1 juli 2015. De viktigaste lagändringarna inbegriper följande:

(i) universitetsbibliotek och kulturinstitutioner (t.ex. arkiv, bibliotek och museer) omfattas nu av lagen, (ii) myndigheter är skyldiga att på sin hemsida ange vilken information som kan vidareutnyttjas, och de avgifter som tas ut för att reproducera, ta fram och sprida allmänna handlingar får hädanefter inte överstiga marginalkostnaderna; och (iii) kriterierna för beräkningen av dessa avgifter måste nu publiceras i förväg, i stället för att endast delges på begäran. Dessutom kan individer nu begära en skriftlig motivering från myndigheterna om deras begäran gällande vidareutnyttjande av data inte godkänns eller godkänns på särskilda villkor.²

Milstolpe 2.3 gällande deltagande i Europakommissionens arbetsgrupp för DCAT-AP är en pågående aktivitet som sker på frivillig basis från EU:s medlemsländer. DCAT-AP³ möjliggör en omfattande sökning av datamängder och gör data från den offentliga sektorn mer sökbar över landsgränser och över sektorer.⁴ I arbetsgruppen för DCAT-AP representeras Sverige av Vinnova, Sveriges

innovationsmyndighet. För att främja användningen av DCAT-AP utlyste Vinnova 2014 anslag gällande öppna datakällor där organisationer kunde söka bidrag för att genomföra projekt gällande DCAT-AP. Som ett resultat av detta finansierade Vinnova 18 projekt med bidrag på mellan SEK 50 000-400 000 (USD 5,800-46,000).⁵ För att öka svenskt kunnande om specifikationen DCAT-AP höll Vinnova dessutom en gratis utbildning för utvecklare.⁶

Milstolpe 2.5, vilken innefattar en utvärdering av Statskontoret gällande vidareutnyttjande av offentliga handlingar, pågår fortfarande.⁷ Den består av en omfattande utvärdering av de statliga och kommunala myndigheternas ansträngningar att göra data tillgängliga för vidareutnyttjande. Den första utvärderingsrapporten publicerades 3 oktober 2015, medan slutrapporten inte kommer att vara klar förrän 19 januari 2018.

IRM-forskaren lyckades inte få klarhet i vad som uppnåts under milstolpe 2.2 (som handlar om rapportering om myndigheternas vidareutnyttjande av offentlig information) eller milstolpe 2.4 (som handlar om att underlätta myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av handlingar från relevanta myndighetskontakter). Dessa milstolpar är vagt formulerade och därför var det inte möjligt att bedöma deras resultat. Mot bakgrund av detta, och med hänsyn till vad som står i regeringens självutvärderingsrapport, kodades dessa milstolpar som "ej startade".

SPELADE DET NÅGON ROLL?

Ambitionsnivån och den sannolika inverkan av milstolparna i detta åtagande bedöms vara begränsade. Den viktigaste milstolpen är genomförandet av EU:s PSI-direktiv,⁸ vilket Sverige i vilket fall som helst var skyldig att införliva i den svenska lagstiftningen senast 18 juli 2015. EU-direktivet bidrar till att främja öppna data, men öppnar inte upp förvaltningen i någon större utsträckning. Enligt Open Knowledge Foundation-bloggen är direktivet inte ett verktyg för mer öppenhet "by default", då det inte är tillräckligt detaljerat och medborgarcentrerat. Även om direktivet har infört rättslig upprättelse "kommer det att vara en lika lång och mödosam process som förut att få ens rättigheter uppmärksammade och

åtgärdade".⁹

Enligt en intervju med en myndighetsföreträdare är förändringarna i svensk lagstiftning i enlighet med PSI-direktivet inte särskilt ambitiösa. Den nya lagen kommer inte automatiskt att bidra till att öppna upp mer data. Ett av de största problemen med den svenska lagen om vidareutnyttjande av offentliga handlingar (2010:566) är de orimliga avgifterna för data.¹⁰ Även om kostnader för insamling av information nu har ersatts av en allmän regel om marginalkostnader, tillåts fortfarande undantag.¹¹

Generellt sett har svenska myndigheter data av hög kvalitet, och potentialen för vidareutnyttjande är därför stor.¹² Samtidigt är vidareutnyttjandet begränsat och fördelarna för företag, medborgare och den offentliga sektorn är långt ifrån förverkligade. Vad gäller den faktiska tillämpningen av lagen uppfyller enligt Vinnova endast cirka 24 % av myndigheters hemsidor de grundläggande PSI-rekommendationerna.¹³ Även om situationen har förbättrats avsevärt under en kort tidsperiod (upp från 3 % av myndigheter 2014 till 24 % 2015) är prestationsnivån fortfarande tämligen låg.¹⁴ I synnerhet tycks kommunerna släpa efter. I en nyligen publicerad debattartikel betonade en kommentator från den privata sektorn att många kommuner inte har någon plan eller strategiskt tänkande vad gäller öppna data. Kommentatorn efterlyste en övergripande strategi för öppna data för den offentliga sektorn som helhet.¹⁵

Beträffande milstolpe 2.2 tros DCAT-AP spela en viktig roll för att uppnå målet för en gränsöverskridande europeisk dataportal.¹⁶ Det är även lovligt att Vinnova deltar i arbetsgruppen och stödjer DCAT-AP-initiativet i Sverige.

Utvärderingen av vidareutnyttjande av offentliga uppgifter (milstolpe 2.3) skulle kunna vara ett viktigt steg i regeringens ansträngningar att uppmuntra myndigheterna att skapa mer gynnsamma villkor för vidareutnyttjande av sina uppgifter.

DET FORTSATTAR ARBETET

Den viktigaste utmaningen för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn i Sverige är de nationella och lokala myndigheters faktiska tillämpning av PSI-direktivet.¹⁷ Erfarenheter från ledande stater vad

gäller öppna data, såsom Storbritannien och Danmark, visar att lagar måste kompletteras med insatser för att främja vidareutnyttjande av data samt att frågan måste ges politisk prioritet.¹⁸

En expert inom öppna data som intervjuades av IRM-forskaren föreslog flera alternativ som regeringen skulle kunna överväga för att påskynda vidareutnyttjande av offentliga handlingar:

- komplettera PSI-lagen med en färdplan som anger vilka data som skall öppnas och när;
- utveckla ett rankingsystem för att bedöma hur myndigheter fortskrider och för att främja de ledande myndigheterna inom öppna data. Dessa skulle kunna presenteras som "best practice"-fall;
- ta ett politiskt beslut på ministernivå för att öppna upp data för vidareutnyttjande inom ett visst område;
- utveckla en modell för att finansiera gemensamma lösningar över myndighetsgränser för att minska kostnaderna för data.

Dessutom rekommenderar IRM-forskaren att regeringen konsulterar ett brett spektrum av aktörer, inklusive civilsamhällesorganisationer och den privata sektorn, när man planerar framtida verksamhet inom vidareutnyttjande av offentliga handlingar.

¹ European Parliament and of the Council, Directive 2013/37/EU, 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information, Official Journal of the European Union.

² "Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen", Betänkande 2014/15:FiU14., <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Arenden/201415/FIU14/>

³ Baserad på Data Catalogue vocabulary (DCAT).

⁴ EC, "DCAT application profile for data portals in Europe" (2014), https://joinup.ec.europa.eu/asset/dcat_application_profile/asset_release/dcat-application-profile-data-portals-europe-final.

⁵ Se Vinnovas annons om ansökan: <http://www.vinnova.se/sv/Ansoka-och-rapportera/Utlysningar/Effekta/Opna-datakallor-2014/>.

⁶ Kursen hölls 26 september 2014. Information finns på: <http://lankadedata.se/dcat-utbildning/#index.md>.

⁷ "Uppdrag att genomföra en samlad uppföljning av statliga och kommunala myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar för", Diarienummer: S2014/3536/SFÖ, www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2014/04/s20143536sfo/.

⁸ Enligt Karina Alden på Finansdepartementet var meningen att implementera Europaparlamentets och Rådets direktiv 2013/37/EU, 26 juni 2013, om ändring av direktiv 2003/98/EC angående vidareutnyttjande av offentliga handlingar (PSI-direktivet).

⁹ K. Jansen och T. Zijlstra, "The new PSI Directive: As good as it seems?", OKFN blog, 19 april 2013, <http://blog.okfn.org/2013/04/19/the-new-psi-directive-as-good-as-it-seems/#sthash.Z1AXTj4D.dpuf>.

¹⁰ E. Eklund och O. Jansson, "A new PSI Directive for more and cheaper re-use of information", (Delphi, September 2013), <http://www.delphi.se/>.

¹¹ Undantag är fortfarande tillåtna i de fall då de offentliga myndigheterna är skyldiga att generera inkomster för att täcka en betydande del av sina kostnader i samband med utförandet av deras uppgifter och när det gäller kulturinstitutioner.

¹² <http://www.edelegationen.se/Pa-gang-inom-e-forvaltning/Regeringen-overlamnar-proposition-om-vidareutnyttjande-av-offentlig-information/>.

¹³ 158 av 655 offentliga hemsidor har implementerat PSI-rekommendationerna som getts av e-Delegation. Vinnovas tjänst Psidatakollen.se kontrollerar automatiskt om en hemsida följer rekommendationerna. <http://www.psidatakollen.se/>.

¹⁴ I februari 2014 hade 19 av 600 offentliga hemsidor fullföljt PSI-rekommendationerna. <http://computersweden.idg.se/2.2683/1.548152/myndigheter-usla-pa-oppna-data>.

¹⁵ Johan Salenstedt, "Dagens Samhälle", 28 september 2015, <http://www.dagensamhalle.se/debatt/kommuners-information-maste-vara-tillgaenglig-18648>.

¹⁶ Legal Aspects of Public Sector Information (LAPSI), "Participate in the public review of the DCAT Application Profile for Data Portals in Europe!", 31 maj 2013, <http://www.lapsi-project.eu/participate-public-review-dcat-application-profile-data-portals-europe>.

¹⁷ "Re-use of information from the public administration", Report 2014/15: FiU14.

¹⁸ "Datadriven innovation genom offentligägd information", 26 June 2015, <http://www.vinnova.se/sv/Aktuellt-publicerat/Kalendarium/2015/150630-Datadriven-innovation-genom-offentligagad-information/>.

3 | ÖKAD TILLGÅNG TILL SVENSK BISTÅNDSINFORMATION

Åtagandets text:

Åtagandet om ökad tillgång till svensk biståndsinformation syftar till att öka insyn vad gäller utgifter för bistånd samt dess resultat. Tydlig information är en förutsättning för en öppen debatt och för medborgardeltagande. Det underlättar även ansvarsskyldighet gentemot medborgare, organisationer i partnerländerna och svenska skattebetalare. Mer tillgänglig information ger också ett bättre underlag för beslut och gör biståndresultaten mer synliga, samt begränsar utrymmet för korruption och missbruk av resurser. Åtagandet kommer främst att uppnås genom vidareutveckling av plattformen Openaid.se samt förbättrad IATI-rapportering.

Huvudsakliga aktiviteter:

- Följa upp genomförandet av transparensgarantin i det svenska biståndet i syfte att säkerställa att relevanta rutiner finns på plats.
- Uppdatera Sveriges genomförandeplan för den gemensamma standarden (Common Standard) för att ytterligare utöka och bredda Sveriges IATI-rapportering.
- Vidareutveckla plattformen Openaid.se för att utvidga och förbättra kvalitet, tillgänglighet och användbarhet av data.

Milstolpar:

- 3.1. Ett fullständigt genomförande av transparensgarantin.
- 3.2. Ett fullständigt genomförande av den gemensamma standarden för det svenska biståndet.
- 3.3. Betydande förbättringar av plattformen Openaid.se.
- 3.4. Antikorruptionsrapporter publiceras i IATI-format på Openaid.se.

Ansvarig institution: Utrikesdepartementet (UD)

Stödande institutioner: Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (Sida)

Startdatum: 2010

Slutdatum: 2016

ÖVERSIKT AV ÅTAGANDET	SPECIFICITET				RELEVANS TILL OGP-VÄRDEN			POTENTIELL INVERKAN				GRAD AV GENOMFÖRANDE				
	Ingen	Låg	Medium	Hög	Tillgång till information	Medborgardeltagande	Ansvarsskyldighet	Tekn. och innov. för insyn och ansvarsskyldighet	Ingen	Mindre	Moderat	Omvälvande	Ej startat	Begränsat	Betydande	Genomfört
GENERELLT				X	X		X	X			X				X	
3.1 Genomföra transparensgarantin				X	X		X				X				X	
3.2. Genomföra den gemensamma standarden i bistånd				X	X		X			X					X	
3.3. Förbättra plattformen Openaid.se			X		X		X	X			X				X	
3.4. Antikorruptionsrapporter publiceras i IATI-format				X	X		X	X		X						X

VAD HÄNDE?

Detta åtagande syftar till att öka insyn vad gäller bistånd genom att genomföra den svenska transparensgarantin i biståndet (milstolpe 3.1).

Genomförandet av transparensgarantin sker genom en förbättring av plattformen Openaid.se (milstolpe 3.2) samt genom att bredda den svenska rapporteringen i enlighet med International Aid Transparency Initiative (IATI).

Transparensgarantin är ett policydokument som introducerades i januari 2010. Det föreskriver följande:¹

- Biståndsinformation bör göras tillgänglig på nätet i ett öppet format;
- Skatteintäkter som används för utvecklingssamarbete ska kunna spåras;
- Det ska vara möjligt att följa hela kedjan av biståndsinformation (dvs. beslut, genomförande och uppföljning);
- På lång sikt ska biståndsinformation göras tillgänglig i varje partnerland och bör, när så är möjligt, publiceras på både svenska och engelska;
- Andra utvecklingspartners, inklusive multilaterala organisationer och civilsamhällesorganisationer (CSO), bör uppmuntras att förbättra graden av insyn.

Sverige har gjort betydande framsteg när det gäller insyn i bistånd. I 2012 års upplaga av "Aid Transparency Index" visade Sverige på "rimliga" framsteg. I 2013 års upplaga "bra" framsteg och nu visar det på "mycket bra" framsteg, vilket är den högsta nivån i indexet.² Sverige är också en av de högpresterande aktörerna i 2014 års Aid Transparency Index,³ då det upptar sjätte plats totalt (bland alla länder och organisationer) och ligger på tredje plats av 50 bilaterala organisationer. Sverige var också en av de få inom 2014 års index som publicerade alla aktivitets- och organisationsnivåindikatorer i enlighet med IATI-standard.⁴

Trots goda framsteg är milstolpe 3.1 om transparensgarantin i bistånd ännu inte genomförd. Ungefär en tredjedel av biståndsutgifterna (främst flyktingrelaterade och ospecificerade kostnader) är endast spårbara på en allmän nivå. Det är inte möjligt att följa dessa utgifter genom hela informationskedjan

(d.v.s. beslut, genomförande och uppföljning).

Genom milstolpe 3.2 förbinder sig Sverige att fullt ut genomföra den gemensamma standarden i svenskt bistånd. Enligt Publish What You Funds (PWYF) granskning av insyn i EU-bistånd (2015) är Sverige på väg att uppfylla målet att publicera information enligt IATI-standard till december 2015.⁵ Sverige publicerar redan över 95 % av biståndsinformationen enligt IATI-standard.⁶ PWYF:s granskning nämner att Sverige kommer att arbeta för att förbättra både mängd och kvalitet av data under andra hälften av 2015 för att uppfylla sina Busan-åtaganden.⁷ Fokus kommer att ligga på att öka mängden av data från svenska enskilda organisationer och från Sveriges utlandsbeskickningar för att förbättra spårbarheten. Sverige planerar även att förbättra rutiner och medvetenhet gällande datakvalitet hos personal som är involverade i projektledning.⁸

Milstolpe 3.3 gällande förbättring av plattformen Openaid.se är i huvudsak avslutad. Sverige har redan gjort betydande förbättringar för att göra biståndsinformation öppen och tillgänglig, samt göra skatteintäkter spårbara genom plattformen Openaid.se. Informationen finns på både svenska och engelska. I september 2014 lanserades en ny version av portalen baserat på IATI.⁹ Portalen är byggd med öppen källkod i Wordpress, och dataset från IATI Datastore kan läggas till. Sida har utvecklat webbgränssnitt och deras underliggande mjukvara med öppen källkod för att främja utbyte och användning samt för att stimulera fler användare att anta IATI-standard. Den nya versionen av Openaid.se är mer fokuserad på den professionella användaren, i motsats till medborgare i allmänhet (d.v.s. personer som arbetar inom området bistånd eller med biståndsdata, samt forskare och journalister med ett särskilt intresse för ämnet).¹⁰ Den nuvarande versionen av Openaid.se är fortfarande en prototyp och kommer att utvecklas vidare.

Milstolpe 3.4, som handlar om att offentliggöra antikorrupsionsrapporter på Openaid.se, uppnåddes. Över 200 antikorrupsionsrapporter har publicerats i IATI-format på portalen sedan oktober 2014.¹¹ Rapporterna publiceras på nätet när en utredning är klar och inga skäl för sekretess föreligger. De innehåller namn på organisationen som har granskats, namn på utredaren, datum för rapportering och avslutande

av fallet, grunderna för misstanke om korruption samt vidtagna åtgärder. Rapporterna gäller främst fall av misstanke om brott och fall där en av Sidas samarbetspartners är misstänkt för att ha använt medel utöver de överenskomna ändamålen.¹²

SPELADE DET NÅGON ROLL?

Ett fullständigt genomförande av transparensgarantin (milstolpe 3.1) är både ett relevant och ambitiöst åtagande. Transparensgarantin har hjälpt Sverige göra betydande framsteg när det gäller insyn i bistånd. Sverige är idag, tillsammans med Storbritannien, bland de två ledande länderna att genomföra IATI, vilket innebär att Sverige publicerar aktuell och omfattande information i IATI-formatet för de flesta av sina biståndsaktiviteter. I synnerhet presterar Sverige väl vad gäller frekvens och aktualitet i rapporteringen, vilket innebär att data uppdateras minst en gång i månaden och har högst en månads eftersläpning vad gäller tillgänglighet. Aktuell information är viktig, eftersom det påverkar möjligheten för biståndsmottagarna att effektivt planera och följa upp utvecklingsprojekt.¹³

Sverige presterar väl även vad gäller mervärdesinformation ("added value information"), inklusive indikatorerna "Projektdokument" och "Resultat" i enlighet med IATI-standarden. Uppgifter angående resultat är särskilt viktiga, då de gör det möjligt att mäta effekterna av utveckling och utvärdera resultat, samt ökar ansvarsskyldigheten vad gäller olika intressenter.¹⁴ Sverige publicerar även framåtblickande "aktivitetsbudgetar", vilket återigen är viktigt för planeringen i mottagarländerna.¹⁵ Emellertid förblir täckningen av data gällande aktiviteter, som är del av budgetar, låg.¹⁶

Sammantaget bedöms den potentiella effekten av milstolpe 3.1 som måttlig. Transparensgarantin är ett viktigt framsteg vad gäller insyn i bistånd, men omfattningen bör förbättras för att intressenter ska kunna följa hela kedjan i samtliga biståndsströmmar (d.v.s. beslut, genomförande och uppföljning).

Milstolpe 3.2 angående genomförandet av den gemensamma standarden inom svenskt bistånd är viktig för insyn och spårbarhet av biståndsflöden. Men eftersom Sverige redan har gjort stora framsteg på

detta område innan lanseringen av den nuvarande OGP-handlingsplanen kommer detta åtagande att ha liten inverkan.

Milstolpe 3.3 bedöms ha en måttlig potentiell inverkan. Den avser viktiga förbättringar i datatillgänglighet genom att öka användbarheten av den nya plattformen Openaid.se. Det nya gränssnittet är enkelt och användarvänligt, samt gör det möjligt för användarna att exportera data till andra format (CSV, XLS, PDF och som inbäddad kod). Data kan filtreras, grupperas och sorteras, och användare kan göra jämförelser med andra uppgifter på webbplatsen. Openaid.se byggdes speciellt så att det skulle kunna adapteras av enskilda personer/organisationer som publicerar IATI-uppgifter och som vill visualisera data på egen "tracker". Enligt Sida innebär det att biståndsgivare eller mottagare kan göra en snabb installation av Wordpress, lägga till temat och egna data, och därmed vara igång med en "biståndstracker" inom några timmar. Vissa organisationer, såsom FN:s befolkningsfond (UNFPA), har redan börjat återanvända delar av Openaid.se.¹⁷

Emellertid innehåller inte Openaid.se fullständig dokumentation om svenskt bistånd. Dokument är inte tillgängliga på grund av en rad olika skäl, bland annat tekniska orsaker, sekretessbelagda dokument samt svenska ambassaders/utlandsmyndigheters separata arkiveringssystem. Dessutom är en tredjedel av stödet (cirka 13 miljarder kronor eller 1,5 miljarder USD i 2014) inte specificerat, inklusive flyktingkostnader i Sverige och "ospecificerat" stöd, som i huvudsak är icke-öronmärkta pengar som går till multilaterala organisationer.¹⁸

Offentliggörande av antikorrupsionsrapporter på Openaid.se i IATI-format (milstolpe 3.4) är en positiv utveckling. Det finns bevis för att åtminstone en stor tidning i Sverige som har använt sig av detta.¹⁹ Mervärdet i att göra rapporterna tillgängliga som öppna data är att journalister eller CSO:er kan upptäcka intressanta mönster. Emellertid var rapporterna redan tillgängliga för allmänheten, och det finns inget belegg för någon utbredd användning av dem. Följaktligen, även om rapporterna är värdefulla, anses denna milstolpe endast ha en mindre potentiell inverkan.

DET FORTSATTAR ARBETET

IRM-forskaren rekommenderar att förbättra detaljnivån i den svenska biståndsinformationen för att garantera bättre insyn. Personalen på Sida är medveten om bristerna i dokumentationen och har planer på att ta itu med några av dem under 2015; till exempel genom att förbättra tillgängligheten vad gäller data som innehas av svenska civilsamhällesorganisationer och utlandsbeskickningar, samt genom att förbättra rutiner och medvetenhet gällande datakvalitet bland personalen.²⁰ Sverige skulle dock kunna främja insyn i biståndsrelaterad information ytterligare genom att:

- Specificera biståndsinformationen, i synnerhet flyktingkostnaderna i Sverige och "ospecificerat" stöd, som utgör en stor del av biståndsbudgeten;²¹
- Ge tillgång till fler och bättre detaljerade data om planerade utgifter. Detta är något som framhålls av företrädare från både staten och det civila samhället som intervjuats. Sådana data skulle möjliggöra att jämföra vad andra givare planerar i ett visst land;
- Förbättra förfarandena för rapportering och fortsätta förbättra publicering av data i IATI-format. Detta gäller inte enbart regeringen, utan även CSO:er. Regeringen och det civila samhället skulle kunna formulera ett gemensamt åtagande gällande detta.

¹ MFA, "A transparency guarantee in Swedish development assistance," 11 juni 2010, <http://www.regeringen.se/sb/d/12656/a/147849>.

² I 2013 Aid Transparency Index fick Sverige 60 av 100 poäng; i 2014 83 poäng.

³ 2014 Aid Transparency Index, <http://ati.publishwhatyoufund.org/>.

⁴ <http://ati.publishwhatyoufund.org/donor/sweden/>.

⁵ Om IATI Standard: www.aidtransparency.net.

⁶ Carl Elmstam (Sida), email till Alina Östling, 28 september 2015.

⁷ Busan-åtaganden avtalades 2011 vid det fjärde högnivåmötet om biståndseffektivitet i Busan i Sydkorea. De innebär en ram för fortsatt dialog och insatser för att öka effektiviteten i utvecklingsarbetet. Dessa är de viktigaste principerna av åtagandena: (i) egenansvar för utvecklingsprioriteringar i utvecklingsländerna, (ii) fokus på resultat (d.v.s. att ha en hållbar effekt bör vara den drivande kraften bakom investeringar och insatser i beslutsfattande rörande utveckling), (iii) partnerskap för utveckling: utveckling beror på deltagandet av alla aktörer, och partnerskap bör erkänna mångfald och komplettera parternas funktioner, samt (iv) öppenhet och gemensamt ansvar.

⁸ PWYF, 2015 EU Aid Transparency Review, <http://roadto2015.org/progress>.

⁹ Den visualiserade informationen kommer från Sveriges IATI xml-fil i IATI Datastore.

¹⁰ Sida, "Sneak preview of the new Openaid.se", 23 maj 2014, <http://www.sida.se/English/press/current-topics-archive/2014/Sneak-preview-of-the-new-Openaidse/>. Se även Karl Peterson (Sida) inlagt på PWYF, "The making of Openaid.se", september 23, 2014, <http://www.publishwhatyoufund.org/updates/by-country/sweden/making-openaid-se/>.

¹¹ 98 rapporter var publicerade i augusti 2015, 54 i februari 2015 och 56 i 2014. <http://www.openaid.se/sv/corruption-reports/>.

¹² http://www.sida.se/globalassets/global/sa-arbeta-va/anti-corruption/sida_arsrapport_2014_korruption_se_webb.pdf.

¹³ PWYF, 2015 EU Aid Transparency Review.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Se undersökningen genomförd av Aid Information Management Systems, (AIMS): "Country Survey - IATI Data and Aid Information Management Systems" (2013), <http://www.aidtransparency.net/wp-content/uploads/2013/01/Paper-4a-Country-Survey-of-AIMS.pdf>.

¹⁶ PWYF, 2015 EU Aid Transparency Review.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Enligt Openaid.se gick under 2014 7,5 miljarder SEK (19 % av det totala) till flyktingkostnader och 5,5 miljarder SEK (14 % av det totala) till ospecificerat bistånd. De totala kostnaderna under 2015 var 38,2 miljarder SEK.

¹⁹ Elias Andersson, "Sida kräver tillbaka miljonbelopp", Expressen, 6 januari 2015, <http://www.expressen.se/nyheter/sida-kraver-tillbaka-miljonbelopp/>.

²⁰ Elias Rådelius, "White paper, Part 4: Keys to success and the road ahead", 28 May 2015, <http://www.openaid.se/blog/part-4-keys-to-success-and-the-road-ahead/>.

²¹ Elias Andersson, "Sida kräver tillbaka miljonbelopp", Expressen, 6 January 2015, <http://www.expressen.se/nyheter/sida-kraver-tillbaka-miljonbelopp/>.

4 | FÖRBÄTTRADE MÖJLIGHETER FÖR DIALOG OCH INSYN I BISTÅNDSGENOMFÖRANDE OCH BISTÅNDSSTYRNING

Åtagandets text:

Åtagandet om förbättrade möjligheter för dialog och insyn i biståndsgenomförande och biståndsstyrning syftar till att öka ömsesidig förståelse och delaktighet. Ökad kunskap och engagemang av fler aktörer skapar bättre möjligheter för ansvarsskyldighet och främjar nytänkande. Ökad insyn underlättar även allmänhetens deltagande och kan begränsa möjligheterna för korruption och missbruk av resurser. Åtagandet kommer huvudsakligen att uppnås genom att stärka kanaler för dialog och feedback angående biståndsgenomförande och biståndsstyrning från olika delar av samhället.

Huvudsakliga aktiviteter:

- Utveckla och genomföra en uppdaterad regeringsstrategi för informations- och kommunikationsstöd.
- Förhandla fram och genomföra en överenskommelse mellan regeringen och svenska civilsamhällesorganisationer (CSO) för att förbättra dialog samt fastställa dessas roll i det svenska biståndet.
- Stödja IKT-initiativ som skapar möjligheter för ökad delaktighet från ett bredare spektrum av befolkningen.
- Vidareutveckla rutiner för hantering av rapporter från allmänheten, organisationer och anställda gällande missbruk, misstänkt korruption och andra klagomål som kan ha en inverkan på svenska biståndsmedel.

Milstolpar:

- 4.1. En strategi för biståndsinformation och kommunikation, inklusive regelbunden uppföljning av resultat.
- 4.2. En skrivelse om den svenska politiken för global utveckling (PGU), som även belyser potentiella intressekonflikter vad gäller PGU:s globala utmaningar.
- 4.3. Överenskommelse mellan regeringen och svenska CSO:er inom svenskt bistånd, inklusive regelbunden uppföljning av dess genomförande.
- 4.4. Anordnande av ett dialogmöte om bistånd.
- 4.5. Ökad delaktighet som ett resultat av stöd för initiativ.
- 4.6. Fastställda rutiner för hantering av misstänkta fall av korruption och klagomål inom svenskt bistånd, inklusive en aktiv dialog med multilaterala utvecklingsorganisationer.

Redaktionell anmärkning: För att underlätta läsningen har författaren kombinerat milstolparna 4.3 och 4.4 under analysen (nu 4.3 och 4.4. "Överenskommelse mellan regeringen och CSO, samt dialog om bistånd").

Ansvarig institution: Utrikesdepartementet (UD)

Stödjande institutioner: Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

Startdatum: 2014

Slutdatum: 2017

ÖVERSIKT AV ÅTAGANDET	SPECIFICITET				RELEVANS TILL OGP-VÄRDEN				POTENTIELL INVERKAN				GRAD AV GENOMFÖRANDE			
	Ingen	Låg	Medium	Hög	Tillgång till information	Medborgardeltagande	Ansvarsskyldighet	Tekn. och innov. för insyn och ansvarsskyldighet	Ingen	Mindre	Moderat	Omvälvande	Ej startat	Begränsat	Betydande	Genomfört
GENERELLT			X		X	X	X			X				X		
4.1 Strategi för biståndsinformation och kommunikation			X		X					X				X		
4.2 PGU-skrivelse			X		X					X				X		
4.3 & 4.4 Överenskommelse mellan regeringen och CSO, samt dialog om bistånd				X		X					X				X	
4.5. Ökad delaktighet genom stöd för IKT-initiativ	X				Oklart				X				X			
4.6 Rutiner för hantering av korruptionsfall och klagomål	X				Oklart						X		X			

VAD HÄNDE?

Detta åtagande fokuserar på kommunikation och dialog inom biståndsområdet och har sex milstolpar.

Milstolpe 4.1 som handlar om utvecklingen av en kommunikationsstrategi för bistånd är ännu inte genomförd. I maj 2015 gav regeringen Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) i uppdrag att ta fram underlag för en ny strategi om informations- och kommunikationsverksamhet i internationellt utvecklingssamarbete (nedan kallad "strategin") senast den 1 oktober 2015.¹ Utrikesdepartementet (UD) höll ett samrådsmöte om utvecklingen av strategin i december 2014 med cirka 40 civilsamhällesorganisationer (CSO). De flesta av dessa CSO:er är redan involverade i genomförandet av den pågående kommunikationsstrategin.²

Strategins främsta syfte är att stärka medborgarnas stöd för en rättvis och hållbar global utveckling, samt att öka medvetenheten om vikten av utvecklingssamarbete. Sida ska på uppdrag av regeringen lägga fram förslag om vad som kan uppnås

med strategin inom följande områden:³

- Kunskap om det svenska utvecklingssamarbetets genomförande och resultat;
- Kunskapsspridning och opinionsbildning i syfte att bidra till fattigdomsbekämpning och en rättvis och hållbar global utveckling;
- Oberoende granskning av

utvecklingssamarbetets roll och andra politikområdets bidrag till en rättvis och hållbar global utveckling.

Den kommande strategin är en uppföljning av den nuvarande kommunikationsstrategin (som löper ut i december 2015). Strategin har en budget på cirka 100 miljoner kronor (12 miljoner USD) per år. Endast en mindre del av strategiverksamheten genomförs av Sida i kommunikationssyfte, medan resten kommer att vara upp till anbudsfordraren och ansökningar från andra organisationer, i enlighet med kriterier som har utarbetats av Sida.

Milstolpe 4.2 handlar om att regeringen ska ta fram en skrivelse om den svenska politiken för global utveckling

(PGU).⁴ Graden av genomförande är begränsad. PGU innebär att alla politikområden ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Offentlig tillsyn sker genom att regeringen rapporterar till riksdagen om PGU vartannat år. Nästa skrivelse överlämnas under våren 2016 och kommer att fokusera på hur PGU kan bidra till Hållbarhetsmålen (Sustainable Development Goals) som antogs av FN i september 2015. Alla departement har fått i uppdrag att upprätta planer om hur PGU ska genomföras på departementen.⁵

Milstolpe 4.3 avser en överenskommelse mellan regeringen och CSO:er, inklusive regelbunden uppföljning av dess genomförande samt anordnade av ett dialogmöte om bistånd (milstolpe 4.4). Överenskommelsen syftar till att förbättra dialogen mellan regeringen och det civila samhället samt fastställa rollen för CSO:er inom biståndsområdet. Regeringen inledde förhandlingarna om överenskommelsen i syfte att förbättra relationerna med CSO:er samt framhäva deras viktiga roll inom utvecklingsområdet. Överenskommelsen anses som ett viktigt steg framåt, i synnerhet eftersom CSO:er under de senaste åren har framhållit att de inte är tillräckligt delaktiga i utvecklingen av biståndspolitik. I synnerhet har flera CSO:er⁶ betonat att endast begränsade samråd har ägt rum under utvecklingen av den biståndspolitiska plattformen,⁷ nyckeldokumentet som styr den svenska biståndspolitik.⁸

En serie dialoger för att ta fram överenskommelsen organiserades av UD 2014. Att döma av antalet deltagare var intresset från CSO:er ganska starkt. Det stora flertalet av de inbjudna CSO:erna (53 av 60) deltog i det första mötet i mars 2014. Deltagande minskade med tiden, men var fortfarande tämligen högt under det senaste mötet i september 2014 (31 CSO:er deltog).⁹ Dessutom inbjöds 65 CSO:er att medverka genom skriftliga bidrag om överenskommelsen (21 CSO:er bidrog).¹⁰ Regeringen antog den slutliga versionen av överenskommelsen i juli 2015.¹¹ Överenskommelsen fastställer grundprinciper för samarbetet mellan det civila samhället och regeringen. Dessa principer inbegriper det civila samhällets självständighet och oberoende, ökad dialog, ökad kvalitet och hållbarhet i utvecklingssamarbetet, öppenhet samt vikten av mångfald. Dialogen om bistånd (milstolpe 4.4), som

planeras äga rum under hösten 2015, kommer vara ett möte som riktar sig till en bredare krets av CSO:er och där kommer det att diskuteras hur överenskommelsen ska genomföras.

Milstolpe 4.5 om "ökad delaktighet genom stöd för IKT-initiativ" är vagt formulerad, vilket gör det svårt att mäta dess potentiella inverkan och graden av genomförande. IRM-forskaren lyckades inte få någon information angående denna milstolpe genom kontakter med regeringen.¹² Regeringens självvärdering innehåller inte heller information om milstolpens framåtskridande.

Efter flera samtal med UD är IRM-forskaren fortfarande osäker om vad milstolpe 4.6 syftar till att uppnå. UD-kontakten uppgav att det inte hade skapats några nya rutiner för hantering av misstänkt korruption eller klagomål inom svensk biståndsfinansierad verksamhet under utvärderingsperioden. UD och Sida granskar fortlöpande användningen av svenska biståndsmedel genom organisatoriska bedömningar av multilaterala utvecklingsorganisationer som finansieras av Sverige. Om UD/Sida upptäcker brister i procedurer när det gäller hantering av korruption och klagomål inom en multilateral utvecklingsorganisation initierar Sverige en dialog med den berörda organisationen för att ta itu med problemet.¹³ Regeringens självvärdering nämner att den har utvecklat kurser för att bekämpa korruption, men det är oklart om dessa är offentliga eller interna.

SPELADE DET NÅGON ROLL?

Sammantaget har detta åtagande en mindre potentiell inverkan på dialog om och insyn i biståndsgenomförande och biståndsstyrning. Några av åtagandets milstolpar var vaga, medan milstolparna 4.3 och 4.4 ansågs mer lovande. Sverige är en respekterad röst på den internationella arenan och en viktig givare till multilaterala organisationer. Om Sverige åtog sig att genomföra innovativa initiativ inom insyn och ansvarsskyldighet i bistånd skulle det kunna ha betydande inverkan globalt. Detta åtagande skulle kunna vara mer banbrytande.

Strategin för biståndsinformation och kommunikation (milstolpe 4.1) och PGU-skrivelsen (milstolpe 4.2) har ännu inte offentliggjorts. Med tanke på den

begränsade kunskapen vad gäller deras innehåll bedöms den potentiella effekten av dessa milstolpar som tämligen liten. Dessa är två standarddokument som regeringen producerar regelbundet, och därför tros de inte förbättra öppenhet i någon större utsträckning.

Eftersom det var oklart vad milstolparna 4.5 och 4.6 syftar till att uppnå, var det inte möjligt att bedöma deras relevans och inverkan. Sveriges biståndsminister och utrikesminister framhöll nyligen att dialoger som äger rum mellan UD och FN – i synnerhet när det gäller Sveriges krav på resultat och uppföljning, samt vad gäller beslutstagande – borde dokumenteras bättre.¹⁴ → Samtidigt är en stor del av det svenska biståndet är icke-öronmärkta pengar som Sverige inte har direkt kontroll över. Därför skulle milstolpe 4.6 kunna ha en betydande inverkan, i synnerhet om den främjade bättre förfaranden för hantering av korruptions- och klagomålsfall bland multilaterala samt bilaterala organisationer. Såsom beskrivet ovan förblir dock omfattningen av milstolpen svår att fastställa.

Milstolpe 4.3 om överenskommelsen mellan regeringen och det civila samhället är däremot ett viktigt steg framåt och skulle kunna ha en betydande inverkan på samarbetet inom bistånd. Vikten av överenskommelsen ligger i den process genom vilken CSO:er och regeringen återfick ett ömsesidigt förtroende och lyckades framställa ett resultat som var tillfredsställande för båda parter. Under de senaste åren har det svenska civilsamhället betonat att CSO:er inte är tillräckligt delaktiga i utvecklingen av biståndspolitik.¹⁵ Överenskommelsen, och särskilt de dialoger som föregick den, togs i allmänhet mycket väl emot av det civila samhället. Dialogerna var öppna och interaktiva, och UD visade seriöst engagemang; bland annat genom att höga tjänstemän närvarade i några av mötena. Dessutom har UD träffat cirka 30 till 40 CSO:er i fält (utanför Sverige) för att lyssna på deras åsikter om överenskommelsen.

Utöver de större mötena inom ramen för överenskommelsen skapades en mindre arbetsgrupp bestående av UD, Sida och cirka 10 CSO-företrädare (de flesta generalsekreterare) för att under intensivt

arbete formulera texten för överenskommelsen. Arbetsgruppen samlades så ofta som varannan vecka under en halv dag. Detta var mycket resurskrävande för de deltagande CSO:erna, men även mycket viktigt för att främja ömsesidigt förtroende och samarbete med regeringen. UD agerade öppet, exempelvis genom att publicera de flesta relevanta dokumenten (d.v.s. mindmaps, presentationer och anteckningar) på nätet och genom att framställa en sammanfattning av alla de skriftliga synpunkter som inkommit från CSO:er.¹⁶

Det är fortfarande oklart vilken betydelse och status överenskommelsen kommer att ha i förhållande till andra strategiska och politiska dokument inom biståndsområdet. Detta får praktiken utvisa; till exempel hur UD och utlandsbeskickningarna kommer att anpassa sina arbetsrutiner i enlighet med överenskommelsen. Nästa stora dialog om överenskommelsen (milstolpe 4.4) är planerad att äga rum under hösten 2015.

DET FORTSATTAR ARBETET

Utvärdering av bistånd av det civila samhället

Den kommande strategin för informations- och kommunikationsverksamhet (milstolpe 4.1) ger CSO:er möjlighet att ansöka om resurser för att utvärdera bistånd. Med tanke på det begränsade antalet oberoende utvärderingar av det svenska biståndet, rekommenderar IRM-forskaren att CSO:er utnyttjar denna möjlighet. Framför allt bör bedömningarna fokusera på den privata sektorns användning av skattepengar för bistånd och på tillämpningen av PGU i andra förvaltningsgrenar (utöver biståndsområdet).

Genomförande av PGU

IRM-forskaren råder UD att förtydliga uppföljningsprocessen av PGU:s genomförande. Inom ramen för PGU-skrivelsen (milstolpe 4.2) bör alla departement utarbeta planer för hur deras arbete kommer att relatera till PGU. För att stärka den kommande PGU-skrivelsen rekommenderar de rådfrågade CSO:erna UD att förtydliga:¹⁷

- hur utarbetandet av departementsplanerna kommer att följas upp och stödjas;

- om företrädare för det civila samhället kan delta i utarbetandet av departementsplanerna;
- om UD kommer att ha mandat att följa upp dessa planer.

IRM-forskaren instämmer.

Om vi bortser från själva PGU-skrivelsen framhåller Statskontoret ett antal brister med genomförandet av PGU:¹⁸

- Ingen enhet/departement har ansvar för att förvalta eller följa upp genomförandet av PGU;
- Det finns inga särskilda medel som anslås för dess genomförande;
- PGU har nedprioriterats över tid och engagemanget från regeringsdepartementen är svagt.

Samtidigt är PGU viktigare än någonsin med tanke på globala utmaningar, såsom klimatförändringar och den finansiella stabiliteten. Regeringen bör därför tilldela personal och finansiella resurser till genomförandet av PGU, samt höja prioriteten för dess genomförande (exempelvis genom att tilldela ansvaret för PGU till högt uppsatta regeringstjänstemän). Med tanke på att PGU-dokumentet är tämligen abstrakt bör regeringen även ta fram operationella mål och ange vad regeringsdepartement och myndigheter förväntas uppnå.¹⁹

Överenskommelsen mellan regeringen och det civila samhället

Regeringen bör ge överenskommelsen en tydlig ställning och avsätta tillräckliga resurser för dess genomförande samt integrera den i sina rutiner och processer. Det är även mycket viktigt att tillräckliga resurser finns för en utvärdering av hur överenskommelsens genomförande fortskrider.

Klagomålshantering

Slutligen, och med tanke på att Sverige är en viktig aktör inom internationellt bistånd, är milstolpe 4.6, som handlar om rutiner för hantering av korruptions- och klagomålsfall inom biståndsfinansierad verksamhet, en värdefull ansats. IRM-forskaren rekommenderar att denna milstolpe förtydligas så att resultat kan mätas.

¹ "Uppdrag att ta fram underlag för informations- och kommunikationsverksamheten inom internationellt utvecklingsarbete", maj 2015, <http://www.regeringen.se/land--och-regionstrategier/2015/05/uf201532103judustyr>.

² Anna Centerstig (UD), email till Alina Östling, 11 september 2015.

³ The Government Offices, "Assignment to develop a basis for information."

⁴ Ministry for Foreign Affairs, "Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development", 2002/03:122, <http://www.government.se/legal-documents/2003/05/200203122/>.

⁵ Anna Centerstig från UD angav detta under samråd med intressenter från det civila samhället som IRM höll i Stockholm i augusti 2015.

⁶ Dessa CSO:er inkluderar Adult Learning and Empowerment Fund, Svenska Unescorådet, UNICEF Sverige, Svalorna och Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation.

⁷ <http://www.regeringen.se/rattsdokument/skrivelse/2014/03/skr-201314131/>.

⁸ UNICEF Sweden, "Brist på dialog om ny biståndspolitisk plattform", 26 juni 2013, <http://blog.unicef.se/2013/06/26/brist-pa-dialog-om-ny-bistandspolitisk-plattform/>.

⁹ 8 mars 2014 deltog 53 organisationer, 13 maj 2014 deltog 36 organisationer, 11 september 2014 deltog 31 organisationer. Hedvig Söderlund (UD), email till Alina Östling, 24 augusti 2015.

¹⁰ MFA, "Synpunkter på överenskommelsen mellan regeringen och svenska civilsamhällesorganisationer inom Sveriges bistånd", 23 oktober 2014, <http://www.regeringen.se/contentassets/0afc48c7aa964ea3816fcc4c46ce9f79/sammanstallning-synpunkter.pdf>

¹¹ <http://www.regeringen.se/contentassets/756e79c7e6d14aca966ab95c85d8bc50/150701-gemensamma-ataganden.pdf>.

¹² Anna Centerstig (UD), intervjuad av Alina Östling, 6 augusti 2015.

¹³ Per Trulsson (UD), intervjuad av Alina Östling, 25 september 2015.

¹⁴ Isabella Lövin och Margot Wallström, "Mer öppenhet i stödet till FN", SvD (27 november 2014), <http://www.svd.se/mer-oppnhet-i-stodet-till-fn>.

¹⁵ UNICEF Sverige, "Lack of dialogue" Se även Civil Rights Defenders, "Opinion on the government's foreign aid policy platform", letter 2013/14 (11 februari 2014).

¹⁶ <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/07/cso2014/>.

¹⁷ Dessa åsikter uttrycktes under samrådet med det civila samhället som hölls av IRM-forskaren i Stockholm i augusti 2015. För mer detaljer, se del VIII: Metod och källor.

¹⁸ Statskontoret (2014), "Sweden's Policy for Global Development: The Government's joint responsibility?" (2014:1), <http://www.statskontoret.se/In-English/publications/2014---summaries-of-publications/swedens-policy-for-global-development.-the-governments-joint-responsibility-20141/>.

¹⁹ Ibid.

5 | FÖRBÄTTRAD GLOBAL BISTÅNDSTRANSPARENS

Åtagandets text:

Åtagandet om större insyn i bistånd på global nivå syftar till att påskynda de internationella insatserna för publicering av biståndsinformation i enlighet med Busan-åtagandena om en gemensam standard. Ökad publicering av aktuella, framåtblickande och heltäckande uppgifter på ett standardiserat sätt skapar bättre förutsättningar för ansvarsskyldighet och styrning i partnerländerna, vilket leder till hållbara och lokalt ägda resultat. Det underlättar även arbetsfördelningen och användning av alla tillgängliga medel för att utrota fattigdomen. Åtagandet kommer huvudsakligen att äga rum genom aktiviteter (inklusive de som anges här) för att främja andra aktörers utvecklingsinsatser för att uppfylla internationella åtaganden om insyn.

Huvudsakliga aktiviteter:

- Främja IATI-rapportering bland andra biståndsaktörer samt öka användningen av IATI-data på landnivå genom dialog, samt metod- och kapacitetsutveckling.
- Främja transparens- och antikorrupsionsarbete inom EU och inom multilaterala biståndsorganisationer, inklusive IATI-rapportering .
- Stödja initiativ inom IKT som främjar insyn i bistånd.
- Främja insyn, inklusive budgetinsyn, i partnerländerna som en del av det svenska utvecklingssamarbetet .

Milstolpar:

- 5.1. Ökat antal länder och organisationer som publicerar biståndsdata i enlighet med IATI.
- 5.2. Bidra till IATI-relaterat arbete gällande metodik och kapacitetsutveckling.
- 5.3. Vidtagna åtgärder på EU-nivå för att öka insyn i bistånd och öka antalet multilaterala biståndsorganisationer (som får svenska biståndsmedel) som publicerar biståndsdata i enlighet med IATI.
- 5.4. Exempel på förbättringar vad gäller insyn i bistånd som resultat av stödda initiativ.
- 5.5. Exempel på förbättringar vad gäller insyn i partnerländerna.

Ansvarig institution: Utrikesdepartementet (UD)

Stödjande institutioner: Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

Startdatum: 2010

Slutdatum: 2016

ÖVERSIKT AV ÅTAGANDET	SPECIFICITET				RELEVANS TILL OGP-VÄRDEN			POTENTIELL INVERKAN				GRAD AV GENOMFÖRANDE				
	Ingen	Låg	Medium	Hög	Tillgång till information	Medborgardeltagande	Ansvarsskyldighet	Tekn. och innov. för insyn och ansvarsskyldighet	Ingen	Mindre	Moderat	Omvälvande	Ej startat	Begränsat	Betydande	Genomfört
GENERELLT		X			X		X	X		X				X		
5.1. Främja IATI-rapportering			X		X		X	X			X				X	
5.2 Främja transparens- och antikorrupsionsarbete inom EU och inom multilaterala biståndsorganisationer		X			X		X	X			X		X			
5.3 Stödja IKT-initiativ om insyn i bistånd		X									X		X			
5.4 och 5.5 Främja insyn i partnerländerna		X					X				X		X			

VAD HÄNDE?

Åtagandet syftar till att förbättra insyn i bistånd genom att främja International Aid Transparency Initiatives (IATI) rapporteringsstandarder bland biståndsaktörer.

Åtagandet anger vagt formulerade målområden.

På grund av brist vad gäller specificitet var det svårt att mäta resultaten. Efter ett antal intervjuer med Utrikesdepartementet (UD) och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) kunde IRM-forskaren fastställa graden av genomförande för några av milstolparna, även om detaljer fortfarande saknas.¹

Milstolpe 5.1 har en begränsad grad av genomförande. Syftet var att främja IATI-rapportering bland andra biståndsaktörer och öka användningen av IATI-data på landnivå genom dialog samt metod- och kapacitetsutveckling. Sverige har delat med sig av sina erfarenheter och bidragit till IATI,² som är ett frivilligt, flerpartsinitiativ som syftar till att förbättra insyn i bistånd. Därutöver gjordes Openaid.se tillgänglig som en plattform med öppen källkod för andra IATI-användare (att använda helt eller delvis). Sida har även gett stöd till flera organisationer för att testa programvaran. Vid IATI:s ledningskommittémöte i juni

2015 erbjöd sig Sverige att stödja partnerländer som är intresserade av att tillhandahålla information om alla sina IATI-givare på landnivå (i linje med www.d-portal.org, men anpassat till lokala behov).³ Sverige har även bidragit till förbättringen av metodologin för IATI:s transparensindikator genom att stödja pilotinitiativet "Creditor Reporting System (CRS)/IATI" tillsammans med Storbritannien och Nederländerna.⁵

Dessutom bidrar Sverige till IATI-sekretariatet i form av personalstöd (fem personer som arbetar deltid).⁶ Sida delade även med sig av sina erfarenheter av att arbeta med IATI-standarden från ett givarperspektiv genom att publicera en vitbok under våren 2015. Vitboken täckte följande ämnen:

1. Varför bryr vi oss om insyn i bistånd och om IATI?
2. Hur bilaterala givare kan komma igång med publicering med hjälp av IATI-standarden;
3. Utmaningar;
4. Nycklar till framgång och till framtiden.

Milstolpe 5.2, som syftar till att främja IATI i EU och multilaterala organisationer, har inte påbörjats.

Sverige har en pågående dialog med multilaterala biståndsorganisationer som får svenska biståndsmedel angående vikten av att publicera data i enlighet med IATI. Emellertid kunde UD inte påvisa några särskilda åtgärder som vidtagits inom ramen för milstolpen under utvärderingsperioden.⁷

Milstolpe 5.3 som handlar om att stödja IKT-initiativ inriktade på insyn i bistånd, liksom milstolparna 5.4 och 5.5 om att främja insyn i partnerländerna, var vagt formulerade. Därför var det svårt att fastställa deras inverkan och grad av genomförande. Vid intervju med UD framgick att de specifika målen för dessa milstolpar ännu inte hade definierats. Vid skrivande stund (september 2015) hade UD inte tillhandahållit någon specifik information.

SPELADE DET NÅGON ROLL?

Sverige är en ledare vad gäller biståndstransparens och i att främja biståndseffektivitet. Sverige spelar en viktig roll när det gäller att främja god praxis bland andra länder och multilaterala givare. Emellertid borde milstolparna i detta åtagande ha varit tydligare. Detta skulle ha förbättrat Sveriges bidrag till ökad ansvarsskyldighet i bistånd bland både givar- och mottagarländer.

Medan avsikten med åtagandet är att främja insyn i bistånd är inte milstolparna tillräckligt ingående vad gäller hur många länder/organisationer med svenskt bistånd som bör börja publicera uppgifter enligt IATI-standarden som ett resultat av detta. Även med tillgång till sådana uppgifter skulle det vara svårt att verifiera sambandet mellan ökningen av publicerade data och svenska insatser i detta avseende med tanke på olika faktorer som inverkar på beslutet att publicera data (exempelvis politisk vilja, teknisk kapacitet eller ekonomiska resurser).

DET FORTSATTAR ARBETET

UD bör ange tydliga milstolpar för att nå det uttalade syftet med åtagandet. Milstolparna bör formuleras så att de är mätbara. De första stegen för att uppnå betydande effekter när det gäller åtaganden för mer insyn i globalt bistånd bör innefatta att:

- Klargöra förhållandet mellan den svenska regeringens verksamhet och avsedda förändringar i biståndsmottagarens beteende (t.ex. i multilaterala biståndsorganisationer);
- Förbättra stöd för uppföljning och utvärdering av biståndseffekter (i linje med vad som planeras i åtagande 4);
- Beakta ansvarsskyldighet och konsekvenser för missbruk av bistånd (också i linje med vad som planeras i åtagande 4).

Det civila samhällets aktörer som intervjuats anser att det är angeläget att UD främjar insyn vad gäller bistånd inom EU och i multilaterala utvecklingsorganisationer. De rekommenderar att UD involverar CSO:er när beslut ska tas om prioriteringar i insyns- och antikorrupsionsarbete i multilaterala utvecklingsorganisationer.⁸

¹ Se del VIII för en lista på intervjupersoner.

² <http://www.aidtransparency.net>.

³ IATI Steering Committee documents: http://www.aidtransparency.net/governance/steering_committee/steering-committee-documents.

⁴ Creditor Reporting System (CRS).

⁵ IATI, "Annual Workplan: september 2014-augusti 2015," <http://www.aidtransparency.net/wp-content/uploads/2014/10/Paper-3B-IATI-Workplan-Y2-FY14-15.pdf>.

⁶ Sverige bidrar till IATI-sekretariatet med följande personal: Senior Management Oversight, Senior Policy Advisor, Communications Specialist, Policy Advisor och Programme Officer.

⁷ Per Trulsson (UD), intervjuad av Alina Östling, 25 september 2015.

⁸ Dessa åsikter uttrycktes under samrådet med det civila samhällets som hölls av IRM-forskaren i Stockholm i augusti 2015. För mer detaljer, se del VIII: Metod och källor.

V | PROCESSEN FÖR SJÄLVUTVÄRDERING

Regeringen hade inte publicerat någon lägesrapport vid tidpunkten för sammanställande av denna rapport.

Tabell 2: Checklista för självutvärdering

Publicerades den årliga självutvärderingen?	<input checked="" type="checkbox"/> Nej
---	---

Uppföljning av tidigare IRM-rekommendationer (2015 +)

Tabellen nedan sammanfattar huvudrekommendationerna från den första IRM-rapporten 2014¹ och klargör om/hur de åtgärdades.

HUVUDREKOMMENDATION: 2014	ÅTGÄRDAD?	VAD HÄNDE?
Breda framtida OGP-åtaganden till att omfatta andra områden (utöver bistånd) som är relevanta för att öppna upp förvaltningen.	Delvis	Detta åtgärdades delvis genom att antalet åtaganden inom andra områden utökades från ett till två.
Sverige bör vidta åtgärder för att uppfylla principerna för den svenska politiken för global utveckling (PGU) inom ramen för OGP-åtaganden.	Delvis	Den nuvarande planen har inga åtaganden, men däremot en milstolpe om PGU (4.2 om PGU-skrivelsen). Det återstår att se hur betydande denna milstolpe är.
Svenska budget- och utgiftsdata om den offentliga sektorn, både på nationell och lokal nivå, bör släppas som öppna data.	Nej	
Sverige bör överväga mer ambitiösa åtaganden i fråga om medborgardeltagande, i synnerhet när det gäller enskilda medborgares engagemang och deltagande med hjälp av nya teknologier.	Nej	Den nuvarande planen har inga åtaganden som specifikt fokuserar på medborgardeltagande. Ingen milstolpe handlar heller om att involvera medborgare i beslutsfattandeprocesser.
Ta politiskt beslut om att prioritera öppna data	Nej	

HUVUDREKOMMENDATION: 2014	ÅTGÄRDAD?	VAD HÄNDE?
Regeringen bör förbättra de juridiska aspekterna gällande öppna data.	Ja	I den nuvarande planen ingår ett åtagande (2) om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.
Regeringen bör utveckla kanaler för samråd med det civila samhället i samband med nästa OGP-handlingsplan	Nej	Endast ett samrådsmöte med fyra deltagare arrangerades under handlingsplanens första år.
Regeringen bör vidga deltagarkretsen med fler civilsamhälleorganisationer, inte bara med organisationer som arbetar med insyn i bistånd utan även med (potentiella) intressenter inom öppen förvaltning, samt även genomföra informations- och upplysningsaktiviteter rörande OGP.	Delvis	Upplysningsverksamhet rörande OGP-handlingsplanen var begränsad. Utöver ett antal biståndsorganisationer, kontaktade Utrikesdepartementet (UD) endast Näringslivets Internationella Råd (NIR) och några akademiska institutioner.
OGP-samordningen bör övertas av en annan institution.	Nej	

¹ Sweden IRM Progress Report 2012-2013, [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Sweden%20OGP%20IRM%20Public%20Comments%20\(Eng\).pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Sweden%20OGP%20IRM%20Public%20Comments%20(Eng).pdf).

VI | LANDKONTEXT

Sverige går i spetsen vad gäller insyn, ansvarsskyldighet, teknologi och innovation. Internationella index placerar vanligen Sverige i toppkvintilen när det gäller medborgerliga friheter och politiska rättigheter,¹ e-förvaltning, IT och öppna data. Enligt den senaste upplaga av Networked Readiness Index har Sverige en av världens bästa politiska och regulatoriska miljöer,² utmärkt IKT-infrastruktur, tillgång till IKT till ett överkomligt pris, en högt kvalificerad befolkning och en majoritet av befolkningen (95 %) som använder Internet.³ Det är dock värt att notera att Sverige har gått tillbaka en aning i några index sedan den första IRM-rapporten: Networked Readiness Index (från 1:a till 3:e plats), Web Index (från 1:a till 5:e plats), e-Government Development Index (från 7:e till 14:e plats) och e-Participation Index (från 15:e till 45:e plats).⁴

När det gäller OGP-värdet "teknologi för insyn" rankar Open Data Barometer Sverige som ett av världens ledande länder vad gäller öppna data (3:e plats av 86 länder).⁵ Svenska myndigheter har data av god kvalitet, vilket medför att potentialen för dess återanvändning är hög.⁶ Men i praktiken är återanvändning av data begränsad och fördelar för företag, medborgare och den offentliga sektorn är långt ifrån att bli realiserade. De tillfrågade aktörerna betonar att en av de viktigaste utmaningarna för att öppna data i Sverige är deras återanvändning.

Sverige är också en av de mest generösa och plikttrogna biståndsgivarna i världen.⁷ Sedan 2006 budgeterar Sverige en procent av bruttonationalinkomsten (BNI) till bistånd. 2014 uppgick det svenska biståndet till cirka 38 miljarder kronor (4,38 miljarder USD).⁸ Sveriges utvecklingssamarbete omfattar 33 länder i Afrika, Asien, Europa och Latinamerika.⁹ Som väntat har Sverige även gjort betydande framsteg vad gäller insyn i utvecklingssamarbete. Sverige är en av de högpresterande länderna i 2014 års Aid Transparency Index¹⁰ och är, tillsammans med Storbritannien, bland de ledande länderna att genomföra International Aid Transparency Initiatives (IATI) standard.¹¹ Men det civila samhällets intressenter betonar att det finns en

brist på insyn kring skattefinansierade biståndsprojekt som genomförs av näringslivet, vilka på senare tid har ökat.¹²

Sverige är även ganska bra på att involvera det civila samhället i beslutsfattandeprocesser. Offentliga samråd är en rutinmässig del av utvecklingen av lagförslag, och undersökningskommittéer inrättas vid utvecklingen av viktiga policyer och lagstiftning.¹³ Emellertid gynnar inte den kollektivistiska och partocentrerade traditionen när det gäller politiskt engagemang i Sverige medborgarnas direkta deltagande i politiska processer.¹⁴ Följaktligen är huvudkanalen för deltagande remissförfarande, som främst är anpassat till etablerade civilsamhälleorganisationer och uppmuntrar därmed inte till deltagande från vanliga medborgare.¹⁵ Samtidigt har användningen av alternativa och innovativa former av offentligt engagemang hittills skett sporadiskt och experimentellt, mest i mindre skala.

Samtidigt som Sverige är en av världens främsta demokratier och biståndsgivare, är det även världens tolfte största vapenexportör. 2014 såldes vapen till ett värde av 8 miljarder kronor (914 miljoner USD) till 54 länder,¹⁶ däribland Saudiarabien, Förenade Arabemiraten och Pakistan.¹⁷ Vapenexport är ett politikområde där ansvarsskyldighet och öppenhet är mycket begränsade. En stor del av den svenska vapenexporten under de senaste åren har gått till länder med utbredd korruption.¹⁸ Denna fråga har diskuterats ingående i Sverige; i synnerhet efter en rapport från en partiöverskridande parlamentarisk utredning om vapenhandel som släpptes i juni 2015.¹⁹ Rapporten rekommenderar att Sverige ska använda ett "demokratikriterium" enligt vilket varje potentiellt köparland bör bedömas utifrån i vilken grad de demokratiska institutionerna är på plats i landet och hur dessa fungerar.²⁰ Emellertid förväntas lagstiftningen på området inte vara klar förrän nästa år (2016), och det återstår att se om rekommendationerna kommer att ha någon inverkan på den reella exportpraxisen.

Under 2015 har Sverige, som är ett land med

9,8 miljoner invånare, tagit emot över 160 000 asylsökande, vilket innebär att det nu är ett av de EU-länder med den högsta andelen flyktingar per capita.²¹ Myndigheter och kommuner har svårt att klara trycket, framför allt säkerheten vad gäller flyktingmottagandet och tillhandahållande av bostäder.²² Detta, enligt vad som meddelades av regeringen i november 2015, har lett till en radikal omsvängning i Sveriges flyktingpolitik. Sveriges generösa asylsystem kommer att återgå till ett "EU-minimum", vilket innebär att de flesta flyktingar enbart får tillfälliga uppehållstillstånd samt att flyktingars rätt att återförenas med sina familjer kommer att begränsas åtskilligt.²³

Med tanke på de ovannämnda frågorna som Sverige står inför är det värt att överväga en utvidgning av OGP-åtagandena i nästa nationella handlingsplan utöver insyn i bistånd och e-förvaltning. Sverige bör utvidga åtaganden gällande insyn och ansvarsskyldighet inom andra områden, såsom vapenexport, flyktinghantering, medborgardeltagande samt biståndsinstitut som hanteras av den privata sektorn.

INTRESSENTERNAS PRIORITERINGAR

Intressenter som rådfrågades under sammanställningen av denna rapport har föreslagit en rad prioriterade åtgärder som antingen skulle kunna genomföras inom ramen för denna handlingsplan eller genom åtaganden i nästa handlingsplan. Dessa prioriterade åtgärder innefattar (i) en högre ambitionsnivå gällande insyn, (ii) större insyn inom områdena vapenexport samt skattefinansierade biståndsinsatser genomförda av den privata sektorn; (iii) ökat medborgardeltagande; och (iv) förbättrat vidareutnyttjande av offentlig information. Dessutom, som en övergripande rekommendation, föreslog aktörer i det civila samhället att regeringen och myndigheter bör vara mer öppna och tydliga angående motiven bakom deras policy förslag och beslut.

Höj ambitionsnivån vad gäller insyn

Intressenter från det civila samhället, regeringen och även ett politiskt parti är överens om att Sverige skulle kunna höja sin ambitionsnivå beträffande insyn. Den svenska transparensgarantin bör utvidgas utöver biståndsdata

till statliga transaktioner i allmänhet. I synnerhet betonar Miljöpartiet att transparensgarantin kan användas för att utvärdera genomförandet av politiken för global utveckling (PGU).²⁴ PGU slår fast att alla politikområden, inte bara utvecklingssamarbete, bör bidra till målet att uppnå en rättvis och hållbar global utveckling. Ett förhållningssätt som är baserat på mänskliga rättigheter och på fattiga människors perspektiv gentemot utveckling måste prägla all svensk politik.²⁵

Ett fullständigt genomförande av den svenska transparensgarantin (milstolpe 3.1) bör belysa hur andra politikområden är i konflikt med de svenska målen för utvecklingssamarbete. För att genomföra detta i praktiken skulle samma standard som används för att spåra pengaflöden inom bistånd (IATI) kunna tillämpas inom alla politikområden. Detta skulle göra det möjligt att kombinera och analysera data från olika politikområden samt möjliggöra en bedömning av de samlade resultaten av den svenska regeringens totala agerande i ett visst land, till exempel den samlade inverkan av den svenska handeln, vapenexporten och biståndet till Indien. Genom att göra detta skulle man även bättre kunna utvärdera effektiviteten vad gäller PGU.²⁶ Att tillämpa IATI inom ytterligare politikområden skulle kräva ett politiskt beslut om offentliggörande av standardiserade data. Dessutom föreslog en intervjuperson från en svensk myndighet att flera globala öppna datainitiativ om relaterade ämnen, såsom Open Spending²⁷ eller Open Budget Survey,²⁸ skulle kunna kopplas ihop i enlighet med samma logik och standard. Detta skulle möjliggöra synkronisering av data om/från olika länder och en mer omfattande visualisering av globala transaktioner.

I praktiken kan Sverige åta sig att tillämpa IATI-standard i förhållande till flera olika delar av regeringen, inte bara till biståndsdata. Detta skulle vara ett mycket ambitiöst åtagande, som förmodligen inte kan uppnås inom ramen för en tvåårig nationell handlingsplan. Men som ett första steg i denna riktning skulle Sverige kunna tillämpa IATI inom åtminstone ett område med nära anknytning till utvecklingssamarbete, såsom exempelvis handel.

Öka insyn i bistånd som genomförs av näringslivet

Det civila samhället efterlyser mer öppenhet i skattefinansierade biståndsinsatser som genomförs av den privata sektorn. En aktuell rapport från det civila

samhället påpekar att anslagen från biståndsbudgeten till näringslivet har ökat under de senaste åren. Samtidigt är det oklart huruvida denna typ av insatser bidrar till en hållbar utveckling för människor som lever i fattigdom, vilket är det övergripande målet för svensk biståndspolitik. Därför framhäver CSO:er att regeringen bör utföra fler oberoende utvärderingar av denna typ av användning av biståndsmedel.²⁹

Förbättra delaktighet för partners i mottagarländerna

Det civila samhället konstaterar att Utrikesdepartementet (UD) och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) skulle kunna fokusera OGP-åtaganden inom området bistånd på rättighetshavarna³⁰ i partnerländerna. För närvarande saknas ofta mottagarnas perspektiv när det gäller planering och genomförande av bistånd. Sverige bör åta sig att skapa fler mekanismer för att involvera det civila samhällets organisationer i partnerländerna redan på ett tidigt stadium när strategier och biståndsbudgetar ska beslutas. Dessutom bör fler klagomålsmekanismer göras tillgängliga för partners i mottagarländerna.

Låt vidareutnyttjande av data bli en politisk prioritet

De konsulterade intressenterna påpekade att en av huvudutmaningarna för utveckling inom området öppna data i Sverige är dess vidareutnyttjande. Regeringen bör främja vidareutnyttjande av data och göra det till en politisk prioritet.³¹ För att förbättra insyn och sporra innovation – det övergripande målet vad gäller öppna data i Sverige – bör regeringen anta ett systematiskt tillvägagångssätt till öppna data, vilket skulle omfatta alla statliga och kommunala myndigheter, samt utveckla en modell för att finansiera gemensamma lösningar. Detta skulle främja öppna datainitiativ samt förbättra kostnadseffektivitet och kvalitet vad gäller öppna datakällor.³² Praktisk sett skulle en modell för finansiering av gemensamma lösningar samt en färdplan som beskriver vilken typ av data som bör öppnas upp och när kunna utvecklas inom ramen för den nuvarande OGP-handlingsplanen.

HANDLINGSPLANENS OMFATTNING I FÖRHÅLLANDE TILL LANDKONTEXTEN

Omfattningen på den svenska handlingsplanens är tämligen begränsad. Handlingsplanen fokuserar på insyn i bistånd, e-förvaltning och vidareutnyttjande av offentlig information. Generellt sett är den potentiella inverkan av OGP-handlingsplanen kraftigt nedsatt på grund av den begränsade omfattningen. Handlingsplanen innehåller inga åtaganden gällande en del angelägna områden som diskuteras i del VI: "Landkontext" och i del VII: "Allmänna rekommendationer", vilka skulle gynnas av mer öppenhet och insyn.

- ¹ Sverige har den högsta rankningen vad gäller frihet (medborgerliga friheter och politiska rättigheter) 2015. The Freedom House, Freedom in the World Index (2015), <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/sweden>.
- ² I Networked Readiness Index bedöms politiska och regelverkspelar (nio variabler) samt i vilken utsträckning den nationella lagstiftningen underlättar IT-penetration och en säker utveckling för affärsverksamhet, med hänsyn till allmänna funktioner i lagstiftningen (inklusive skydd av äganderätt, oberoende rättsväsende och effektiviteten i lagstiftningsprocessen) samt fler IKT-specifika dimensioner (lagar om IKT eller piratkopiering).
- ³ The World Economic Forum, Global Information Technology Report 2015, <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2015/economies/#indexId=NRI&economy=SWE>.
- ⁴ I World Economic Forums "The Networked Readiness Index" intog Sverige första plats 2012 och tredje plats 2015; i WWW Foundations "Web Index" intog Sverige första plats 2012 och femte plats 2014; i FN:s "e-Government Development Index" intog Sverige sjunde plats 2012 och fjortonde plats 2014 och i FN:s "e-Participation Index" intog Sverige fjortonde plats 2012 och 45:e plats 2014.
- ⁵ Open Data Barometer (2015), <http://barometer.opendataresearch.org/report/analysis/rankings.html>.
- ⁶ <http://www.edelegationen.se/Pa-gang-inom-e-forvaltning/Regeringen-overlamnar-proposition-om-vidareutnyttjande-av-offentlig-information/>.
- ⁷ Sverige är den största biståndskommittégivaren (DAC) när det gäller bistånd som andel av BNI och den sjätte största i volym. Sverige är en av endast fem DAC-medlemmar som har uppfyllt FN:s mål på 0,7 % och Sverige har åtagit sig att fortsätta ge 1 % av sin BNI till bistånd. OECD, "DAC member profile: Sweden", Statistics from the Development Co-operation Report (2015), <http://www.oecd.org/dac/sweden.htm>.
- ⁸ "Swedish development cooperation and its results in figures" (2014), <http://sidapublications.citat.se/interface/stream/mabstream.asp?filetype=1&orderlistmainid=4000&printfileid=4000&filex=5990125804000>.
- ⁹ Sida, "Our mission" (2014), <http://www.sida.se/English/About-us/Our-mission/>.
- ¹⁰ 2014 Aid Transparency Index, <http://ati.publishwhatyoufund.org/>.
- ¹¹ International Aid Transparency Initiative (IATI) standard: www.aidtransparency.net.
- ¹² Diakonia och Svenska kyrkan, "Näringslivet och biståndet – kartläggning om öppenhet, utvärderingar och bundet bistånd", 4 juni 2014, <http://www.diakonia.se/naringslivbistand14>.
- ¹³ OECD rankar Sverige som nummer 2 av 36 länder på indikatorn "civic engagement." OECD, "Better life index 2015: Sweden", <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/sweden/>.
- ¹⁴ Joachim Åström et al., "Crisis, Innovation and e-Participation: Towards a Framework for Comparative Research", Electronic Participation Lecture Notes in Computer Science 8075(2013), s. 26–36, http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-40346-0_3.
- ¹⁵ Se även "Independent Reporting Mechanism Sweden: Progress Report 2012–13", Open Government Partnership (OGP), (2014), s. 38, <http://www.opengovpartnership.org/country/sweden/progress-report/report>.
- ¹⁶ Utrikespolitiska institutet (UI), "Landguiden" (2015), https://www.landguiden.se/Lander/Europa/Sverige/~//link.aspx?_id=F169217E24DF48EA9B902FC5486FEC98&_z=z.
- ¹⁷ Ibid.
- ¹⁸ Anna Ek, Bo Forsberg, Anna Lindenfors, Malin Nilsson och Karin Wiborn, "Skarpare förslag om vapenexport behövs", SvD, 26 juni 2015, <http://www.svd.se/skarpare-forslag-om-vapenexport-behovs>.
- ¹⁹ Den parlamentariska utredningen inrättades av regeringen i syfte att utarbeta förslag till en ny vapenlagstiftning, framför allt för att undersöka hur Sverige kan strama upp sin exportkontroll till icke-demokratiska regimer. <http://www.svenskafreds.se/kex-krigsmaterielexportoversynskommitten>.
- ²⁰ "Swedish arms sales should depend on buyer's democratic credentials – report", The Guardian, 26 juni 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/26/swedish-arms-sales-buyers-democratic-credentials-report>.
- ²¹ "Swedes now want fewer refugees, poll says", The Local, 25 december 2015, <http://www.thelocal.se/20151225/swedes-now-want-fewer-refugees-poll-says>.
- ²² Government Offices, "Government proposes measures to create respite for Swedish refugee reception", 24 november 2015, <http://www.government.se/articles/2015/11/government-proposes-measures-to-create-respite-for-swedish-refugee-reception/>.
- ²³ "Sweden slams shut its open-door policy towards refugees", The Guardian, 24 november 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/nov/24/sweden-asylum-seekers-refugees-policy-reversal>.
- ²⁴ Miljöpartiet, "Motion 2013/14:U279. Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd", http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Utgiftsomrade-7-Internationell_H102U279/?text=true.
- ²⁵ Sweden's Policy for Global Development 2002/03:122, <http://www.government.se/legal-documents/2003/05/200203122/>.
- ²⁶ Detta grundar sig på rekommendationer från Statskontoret om hur man bättre kan utvärdera PGU. Källa: Statskontorets sammanfattning av texten "Sweden's Policy for Global Development: The Government's joint responsibility?" (2014:1), <http://www.statskontoret.se/In-English/publications/2014---summaries-of-publications/swedens-policy-for-global-development.-the-governments-joint-responsibility-20141/>.
- ²⁷ <https://openspending.org/>.
- ²⁸ <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>.
- ²⁹ Diakonia och Svenska kyrkan, "Näringslivet och biståndet – kartläggning om öppenhet, utvärderingar och bundet bistånd", 4 juni 2014, <http://www.diakonia.se/naringslivbistand14>.
- ³⁰ Enligt det rättighetsbaserade synsättet är varje människa vid födseln en rättighetshavare som ska åtnjuta garanterade universella mänskliga rättigheter. Genom att ratificera FN:s avtal gällande mänskliga rättigheter tar stater automatiskt på sig rollen att garantera dessa rättigheter. Källa: UNICEF Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States' (CEE/CIS) Advocate for Children toolkit, http://www.advocate-for-children.org/advocacy/rights_based_approach/rights_holders_duty_bearers.
- ³¹ "Datadriven innovation genom offentligägd information", 26 juni 2015, <http://www.vinnova.se/sv/Aktuellt--publiserat/Kalendarium/2015/150630-Datadriven-innovation-genom-offentligagd-information/>.
- ³² Vinnova, "Slutrapport av regeringsuppdrag om den tekniska plattformen öppnadata.se – en portal för innovation", Öppnadata.se, 25 juni 2015.

VII | ALLMÄNNA REKOMMENDATIONER

Den här delen av rapporten ger övergripande rekommendationer om hur Sveriges OGP-process bör framskrida istället för att diskutera specifika åtaganden. Dessa rekommendationer är baserade på analysen av åtagandena i Sveriges handlingsplan, samråd med intressenter samt IRM-forskarens analys av processen för utvecklingen och genomförandet av handlingsplanen.

Rekommendationerna har sammanställts i två delar: Del 1 innehåller rekommendationer om framtida OGP-åtaganden medan del 2 innehåller rekommendationer om själva OGP-processen.

1. REKOMMENDATIONER ANGÅENDE FRAMTIDA ÅTAGANDEN

Bredda transparensgarantin utöver biståndsspecifika data

Sverige bör bredda transparensgarantin utöver biståndsspecifika data till att gälla statliga transaktioner i allmänhet. Som ett första steg i denna riktning bör Sverige tillämpa International Aid Transparency Initiatives (IATI) standard gällande data i åtminstone ett område som är nära relaterat till utvecklingssamarbete, exempelvis handel.

Tillämpa principerna för den svenska politiken för global utveckling (PGU) i regeringens beslut om vapenexport

IRM-forskaren samstämmer med civilsamhälleorganisationer¹ om att Sverige bör åta sig att tillämpa PGU-principerna i regeringens beslut angående vapenexport. Detta skulle förbättra transparens inom vapenexportområdet, där ansvarsskyldigheten och insynen är mycket begränsade. I synnerhet bör Sverige åta sig följande: (i) offentliggöra information om hur ledamöter i Exportkontrollrådet (EKR är ett parlamentariskt rådgivande organ för exportkontrollfrågor) har röstat; (ii) offentliggöra information om hur Inspektionen för strategiska produkter (ISP) har gjort sin bedömning i enskilda vapenaffärer; och (iii) etablera tydliga regler som ställer krav på berörda myndigheter att göra riskanalyser i samband med tillståndsgivning

för export; detta för att undvika korruption i upphandlingsprocessen.²

Främja näringslivets ansvarsskyldighet inom bistånd

Det civila samhället påkallar mer insyn i skattefinansierade biståndsaktiviteter som genomförs av den privata sektorn, i synnerhet fler oberoende granskningar av den här typen av bistånd.³ Eftersom strategin för biståndsinformation och kommunikation (milstolpe 4.1) ämnar förbättra oberoende utvärderingar av bistånd, skulle speciellt utrymme och finansiering av utvärderingar av biståndsprojekt som genomförs av näringslivet kunna inkorporeras i strategin.

Öka insyn vad gäller flyktingkostnader

Sverige bör överväga att åta sig att förbättra insyn vad gäller flyktingkostnader, i synnerhet med tanke på den extraordinära tillströmningen av flyktingar under det gångna året. För närvarande utgör flyktingkostnader en del av biståndsbudgeten⁴ och är endast spårbara på en allmän nivå. Sverige bör göra det möjligt för allmänheten att följa flyktingkostnader genom hela informationskedjan (d.v.s. beslut, genomförande och uppföljning) på Openaid.se. Enligt aktörer i det civila samhället bör Sverige även åta sig att administrera flyktingkostnader separat från biståndsbudgeten med tanke på att sammanräkningen av dessa kostnader leder till att mindre medel går till faktiskt bistånd.⁵ I oktober 2015 övervägde Finansdepartementet att använda 60 % av biståndsbudgeten (som uppgår till 25 miljarder kronor eller 3 miljarder US dollar) för att täcka de ökande flyktingkostnaderna.⁶

Öka medborgardeltagande

Sverige bör göra mer ambitiösa åtaganden i fråga om medborgardeltagande, i synnerhet när det gäller innovativa metoder för delaktighet samt enskilda medborgares engagemang. Detta kan göras genom att utveckla ambitiösa åtaganden som syftar till de högre nivåerna av IAP2-spektrumet, såsom "samarbeta" och "bemyndiga" (empower).⁷ I synnerhet möjliggör insatser för enskilda medborgares engagemang, och som använder sig av ny teknologi, mycket bredare engagemang i offentliga samråd. Teknologin underlättar även aggregering av yttranden.

Ett specifikt framtida åtagande i detta syfte skulle kunna vara för Näringsdepartementet att expandera åtagande 1, som delvis handlar om ett medborgarcentrerat förhållningssätt till e-förvaltning. Näringsdepartementet skulle kunna utarbeta en plan för att öka kapaciteten hos tjänstemän att samarbeta med olika aktörer samt göra en insats för att involvera det civila samhället och akademiker i samproduktionen av tjänster och beslut.

Ett annat åtagande skulle kunna vara för UD och Sida att förbättra planering och genomförande av bistånd genom att involvera det civila samhället i partnerländerna redan på ett tidigt stadium då biståndsstrategier och budgetar beslutas. Dessutom bör fler klagomålsmekanismer för partners i mottagarländerna göras tillgängliga.

Gör vidareutnyttjande av data till en politisk prioritet

För att främja öppenhet och innovation bör regeringen ta fram en systematisk metod för att öppna data för myndigheter samt en modell för finansiering av gemensamma lösningar. Finansieringsmodellen skulle kunna kompletteras med utveckling av lösningar och skapandet av en färdplan för att fastställa vilka data som skall öppnas och när.

2. REKOMMENDATIONER ANGÅENDE OGP-PROCESSEN

Utveckla en formell och regelbunden samrådsmekanism

För att möjliggöra en meningsfull dialog angående OGP-åtaganden skulle processen dra stor nytta av att skapa en formell mekanism för flerpartssamråd.

En rapport som kom ut nyligen om samspel mellan regeringar och det civila samhället inom OGP, medförfattad av IRM-forskaren,⁸ visade på det stora värdet av sådana mekanismer.

Utvecklingen av en sådan mekanism bör bygga på standardprocedurer för val av medlemmar, för deras mandat och ställning samt för offentliggörande av mötesanteckningar. Regeringen skulle kunna använda överenskommelsen mellan regeringen och svenska civilsamhällesorganisationer inom svenskt bistånd (milstolpe 4.3) som modell; i synnerhet för att skapa mindre arbetsgrupper runt OGP-värderingar och för att hålla regelbundna möten för att tillsammans utveckla OGP-åtaganden samt granska genomförandet.

Vidga kretsen av samråd med berörda intressenter

För att förbättra kvaliteten vad gäller samrådsprocessen bör andra aktörer utöver den nuvarande snäva kretsen av CSO:er inom bistånd konsulteras. Om ett bredare spektrum av aktörer involveras i utvecklingen av handlingsplanen kommer även åtagandena att vara mer i linje med de öppna förvaltningsfrågor som bör prioriteras i Sverige. Dessutom bör ett bredare spektrum av myndigheter konsulteras angående framtida OGP-åtaganden.

Förbättra insyn i samråd

Regeringen bör förbättra insynen i sina samrådsförfaranden genom att publicera listor över organisationer som har rådfrågats, förteckningar över deltagare och kriterier för deras urval, sammanfattningar av de synpunkter som har inkommit under samrådet samt information om och hur varje kommentar kommer att tas med i diskussionen.

Öka medvetenheten angående OGP

För att höja medvetenheten angående OGP bör regeringen ha en tydlig kommunikationsstrategi om OGP. Som ett minimum bör UD skapa en nationell OGP-webbplats med en kalender för de olika stegen i OGP-processen, information om kommande och tidigare samråd, en lista över kontaktpersoner för varje åtagande samt ett arkiv med OGP-relaterade dokument för att förbättra institutionellt minne (se exempelvis OGP Rumäniens hemsida: <http://ogp.gov.ro/>)

Tilldela samordningen av handlingsplanen till ett

organ med övergripande ansvar

Det nuvarande institutionella arrangemanget där UD ansvarar för Sveriges OGP-åtaganden begränsar räckvidden för handlingsplanen att

främst gälla bistånd. Samordningen av OGP-handlingsplanen skulle lämpa sig bättre för en institution med ett övergripande uppdrag, exempelvis Statsrådsberedningen eller Näringsdepartementet.

FEM "SMARTA" TOPPREKOMMENDATIONER

1. Bredda transparensgarantin utöver biståndsspecifika data till statliga transaktioner i allmänhet. Som ett första steg i denna riktning skulle Sverige kunna tillämpa IATI-standarder för data i åtminstone ett område som har nära anknytning till utvecklingsamarbete, såsom handel.

2. Tillämpa principerna för politiken för global utveckling (PGU) i regeringsbeslut om vapenexport genom att anta de konkreta åtgärder som föreslås i avsnitt VII: "Allmänna rekommendationer".

3. Förbättra allmänhetens deltagande genom tidigare och djupare engagemang av medborgare och det civila samhället i beslutsfattandeprocesser. Konkreta åtgärder kan vara att genomföra en medborgarcentrerad e-förvaltningsstrategi och att inkludera civilsamhälleorganisationer i mottagarländerna i beslutsfattande gällande biståndsstrategier och budgetar.

4. Tillämpa en systematisk metod för att öppna upp data genom att utveckla en färdplan som fastställer vilka data som bör öppnas upp och när, samt genom att utforma en finansieringsmodell för gemensamma lösningar för statliga myndigheter.

5. Förbättra OGP-samrådsprocessen genom att utveckla formella mekanismer för dialog, involvera en bredare krets av intressenter samt förbättra insyn i samrådsprocessen.

¹ Dokument som överlämnades till Krigsmaterielexportöversynskommittén vid möte den 30 januari 2014 av Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet (IKFF), Amnesty International Sweden, Kristna Fredsrörelsen, Diakonia, and Transparency International Sweden. <https://fredfrihetfeminism.files.wordpress.com/2015/02/punkter-till-mc3b6te-med-kex-30-jan.pdf>.

² Se fotnot 1.

³ Diakonia och Svenska kyrkan, "Näringslivet och biståndet – kartläggning om öppenhet, utvärderingar och bundet bistånd," 4 juni 2014, <http://www.diakonia.se/naringslivbistand14>.

⁴ Enligt regeringen innefattar flyktingkostnader i biståndsbudgeten utgifter för flyktingar från fattiga länder under det första året av sin vistelse i Sverige. Regeringen understryker att kostnaderna har ökat, delvis på grund av att andelen ensamkommande barn har fördubblats sedan 2006 och delvis för att deras boende är betydligt dyrare än för andra asylsökande. <http://www.regeringen.se/debattartiklar/2014/10/vi-foljer-riktlinjer-for-flyktingkostnader/>.

⁵ "Urholkat bistånd svek mot utsatta", SvD, 14 oktober 2014, http://www.svd.se/urholkat-bistand-svek-mot-utsatta_4010323.

⁶ "KI: Ingen fara att låna till flyktingkostnader", SvD, 22 oktober 2015, <http://www.svd.se/flyktingkostnader-pressar-regeringen>.

⁷ "IAP2 Spectrum of Political Participation", International Association for Public Participation, <http://bit.ly/1kMm1YC>.

⁸ Mary Francoli, Alina Östling och Fabro Steibel, "From Informing to Empowering: Improving Government-Civil Society Interactions within OGP", Open Government Partnership (OGP)/Hivos (2015), www.opengovpartnership.org/blog/mary-francoli-alina-ostling-and-fabro-steibel/2015/09/01/improving-government-civil-society#sthash.fAOAozsR.dpuf.

VIII | METOD OCH KÄLLOR

Som ett komplement till regeringens självutvärdering skrivs en oberoende IRM-rapport av en respekterad forskare, företrädesvis från det OGP-deltagande landet i fråga. Dessa forskare använder ett gemensamt frågeformulär och gemensamma riktlinjer för att skriva rapporten. Rapporten är baserad på intervjuer med nationella OGP-intressenter samt analys. Denna rapport är granskad av en mindre internationell expertpanel (utsedd av OGP:s styrgrupp) för att säkerställa att de högsta normerna för forskning och skälig aktsamhet (due diligence) har tillämpats.

Analysen av OGP-handlingsplaner är en kombination av intervjuer, analys och feedback från möten med berörda parter. IRM-rapporten bygger på regeringens egen självutvärdering samt andra bedömningar som utförs av det civila samhället, den privata sektorn eller internationella organisationer.

Varje nationell forskare genomför möten med berörda parter för att säkerställa en korrekt bild av händelserna. Med tanke på budget- och tidsbegränsningar kan IRM inte rådgöra med alla berörda eller påverkade parter. Följaktligen eftersträvar IRM metodtransparens och offentliggör om möjligt processen för intressenternas involvering i IRM-forskningen (detta beskrivs senare i detta avsnitt). I de nationella sammanhang där anonymitet av källor (statliga eller icke-statliga) bör respekteras, förbehåller IRM sig rätten att skydda källornas anonymitet. Dessutom, på grund av metodbegränsningar, uppmuntrar IRM starkt kommentarer till offentliga utkast till varje nationell rapport.

INTERVJUER OCH FOKUSGRUPPER

Varje nationell IRM-forskare kommer att utföra åtminstone ett offentligt möte för att samla in information. Intressenter, förutom de som redan deltar i befintliga OGP-processer, uppmuntras att delta. Kompletterande metoder kan ibland vara nödvändiga för att samla in synpunkter från berörda parter på ett mer meningsfullt sätt (exempelvis online-undersökningar, skriftliga svar, uppföljande intervjuer). Dessutom kan forskare genomföra specifika intervjuer med ansvariga

myndigheter när de behöver mer information om åtaganden än vad som anges i självutvärderingen eller finns tillgängligt på nätet.

Samrådsmöte

Datum: 21 augusti 2015

Plats: CONCORD Sveriges kontor, Stockholm
IRM-forskaren bjöd in 30 personer till mötet och 13 av dessa deltog (fem män och åtta kvinnor). Representanter från både statliga institutioner (fyra) och det civila samhället (nio) deltog. IRM-forskaren bjöd in alla de som från regeringens håll ansvarar för genomförandet av åtaganden som handlar om insyn i bistånd. Civilsamhällesorganisationer valdes ut från de som var involverade i Sveriges första handlingsplan och från medlemmar i CONCORD Sveriges "Styrgrupp för bistånd och utvecklingseffektivitet". Mötet syftade till att främja dialog mellan regeringen och det civila samhället angående åtaganden som är relevanta för båda sidor. IRM-forskaren skulle vilja tacka CONCORD Sverige, och i synnerhet Peter Sörbom, för stödet under organiseringen av mötet och för möjligheten att använda CONCORD:s konferenslokal.¹

Lista på deltagare:

Peter Sörbom (CONCORD Sverige)
Magnus Walan (Diakonia)
Peter Brune (Individuell människohjälp)
Anna Centerstig (UD)
Hedvig Söderlund (UD)
Frank Svensson (UD)
Birgitta Rosén (Svenska missionsrådet)
Mia Haglund Heelas (Plan International)
Annika Malmberg (RFSU)
Sara Lindblom (Rädda Barnen)
Carl Elmstam (Sida)
Maud Johansson (Svenska Afghankommittén)
Nina Larrea (Union to Union)
Alina Östling (IRM-forskaren)

Sammanfattning:

Samrådsmötet fokuserade på åtaganden i handlingsplanen gällande insyn i bistånd. IRM-forskaren introducerade OGP och beskrev utvärderingsprocessen

för Sveriges handlingsplan. Representanter från Utrikesdepartementet (UD) och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) presenterade handlingsplanens åtaganden, i synnerhet de resultat som uppnåtts och svårigheter som hittills påträffats, samt även planer inför framtiden. Deltagare ställde frågor och kommenterade åtaganden samt gav förslag på framtida åtaganden gällande insyn i bistånd. De flesta av dessa förslag togs med i IRM-rapporten. Deltagarna var aktiva och engagerade. Både representanter från regeringen och från civilsamhällesorganisationer var måna om att lyssna på varandra.

Intervjuer

IRM-forskaren intervjuade 10 personer (fem kvinnor och fem män). Listan på intervjupersoner finns nedan. Intervjuer gjordes både personligen i Stockholm och per telefon.

Hedvig Söderlund
Utrikesdepartementet
5-aug-2015

Anna Centerstig
Utrikesdepartementet
6-aug-2015

Per Trulsson
Utrikesdepartementet
25-sep-2015

Magnus Enzell
Näringsdepartementet
29-aug-2015

Annica Sohlström
Forum Syd
30-aug-2015

Carl Elmstam
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
30-aug-2015

Peter Sörbom
CONCORD Sverige
7-sep-2015

Maria Lagus
My Right
9-sep-2015

Karina Aldén
Finansdepartementet
16-sep-2015

Erik Borälv
Vinnova
24-sep-2015

OM INDEPENDENT REPORTING MECHANISM

IRM fungerar som en mekanism varigenom regeringen, det civila samhället och den privata sektorn kan följa utvecklingen och genomförandet av OGP-handlingsplaner med jämna mellanrum (vartannat år). En internationell expertpanel (IEP) utformar riktlinjer och kvalitetskontroller för IRM-forskningen. IEP består av experter inom insyn, medborgardeltagande, ansvarsskyldighet och forskningsmetoder.

I skrivande stund är följande personer medlemmar i IEP:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Hazel Feigenblatt
- Jonathan Fox
- Hille Hinsberg
- Anuradha Joshi
- Liliane Klaus
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck
- Ernesto Velasco

En liten avdelning i Washington DC koordinerar IRM-processen i nära samarbete med IRM-forskarna. Frågor och kommentarer om denna rapport kan förmedlas till IRM-avdelningen: irm@opengovpartnership.org.

¹ CONCORD Sverige är en plattform för 48 civilsamhällesorganisationer. CONCORD Sverige är en filial till European NGO confederation for relief and development (CONCORD). Dess uppdrag är att bedriva informations- och påverkansarbete gällande EU:s utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik, med fokus på minskad fattigdom.

IX | BEHÖRIGHETSKRAV

I september 2012 beslöt OGP att uppmuntra regeringar att göra ambitiösa åtaganden i relation till deras prestationer vad gäller OGP:s behörighetskrav.

OGP:s stödenhet (Support Unit) gör varje år en sammanställning över medlemmars ranking enligt kriterierna för OGP:s behörighetskrav (se den senaste sammanställningen nedan).¹ Om det är relevant tar IRM-rapporten upp landets framsteg eller försämringar i relation till kriterierna nedan i den del av rapporten som är benämnd Landkontext.

Kriterium	2011	Nuvarande	Förändring	Förklaring
Budgetinsyn ²	4	4	Ingen	4 = Regeringens budgetförslag och revisionsberättelsen publiceras 2 = En av de två publiceras 0 = Ingenting publiceras
Tillgång till information ³	4	4	Ingen	4 = Lag om tillgång till information 3 = Relevanta konstitutionella bestämmelser 1 = Lagförslag om tillgång till information 0 = Ingen lag
Offentliggörande av tillgångar ⁴	4	4	Ingen	4 = Lag om offentliggörande av tillgångar, offentlig information 2 = Lag om offentliggörande av tillgångar, ingen offentlig information 0 = Ingen lag
Medborgardeltagande (originalranking)	4 (10,00) ⁵	4 (10,00) ⁶	Ingen	<i>EIU Citizen Engagement Index</i> originalranking: 1 > 0 2 > 2,5 3 > 5 4 > 7,5
Totalt/Möjliga (procent)	16/16 (100%)	16/16 (100%)	Ingen	75 % av möjliga poäng för att vara behörig

¹ För mer information, se <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

² För mer information, se Tabell 1 i <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. För aktuella utvärderingar, se <http://www.obstracker.org/>.

³ De två databaserna som använts är: Constitutional Provisions: <http://www.right2info.org/constitutional-protections> och Laws and draft laws: <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>.

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes och Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians", (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), <http://bit.ly/19nDEFK>; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency", i *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009), <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009), <http://bit.ly/1clokyf>. För mer aktuell information, se <http://publicaffairs.financialdisclosure.worldbank.org>. 2014 godkände OGP:s ledningskommitté en förändring i måttet för offentliggörande av tillgångar. Att det fanns en lag och i praktiken offentlig tillgång till den offentliggjorda informationen ersatte de gamla måtten för offentliggörande av politiker och höga tjänstemän. För ytterligare information, se instruktionerna för 2014 års behörighetskrav för OGP på <http://bit.ly/1EJLJ4Y>.

⁵ "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat", The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

⁶ "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents", The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2014), <http://bit.ly/18kEzCt>.



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave NW Suite 500
Washington, DC 20005

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM