

2003-04-15

Diarienummer:

**Förslag till ställningstagande och åtgärdsplan avseende Sida
Evaluation 02/14: Area Development Projects, Poverty Reduction and
the New Architecture of Aid**

Underlag för detta ställningstagande har utarbetas av Natur.
Ambassaderna i Etiopien och Zambia har vidare kommenterat
fallstudierna.

1. Bakgrund

Syftet med denna studie var att utifrån tre fallstudier av "area development programmes" (ADPs) utarbeta en formativ analys med avseende på fattigdomsinriktning och –påverkan, hållbarhet och lärande, och stödjande lärandet och öka kvaliteten hos Sida-stödda insatser i framtiden. Studien var mot denna bakgrund inte avsedd att utgöra en traditionell utvärdering av effekterna av enskilda projekt. I första hand tar därför detta ställningstagande upp generella aspekter på ADP inför framtiden. Vissa kommentarer ges också till studiens slutsatser av de enskilda fallstudierna.

2. Generella synpunkter

I en studie av detta slag är det viktigt att lyfta upp slutsatser och rekommendationer till en generell nivå och tydligt klargöra väsentliga lärdomar och prioritera vilka förbättringar som bör genomföras. Samtidigt bör viss försiktighet råda då de studerade programmen är så pass olika att generaliseringar inte självklart kan göras. Studien har enligt Sidas uppfattning lyckats väl med detta. Sida anser att många av rekommendationerna är relevanta och berättigade. Det gäller främst aspekter som skärpt fattigdomsanalys och –fokus, behov av ökat lärande och behov av att framtida ADPs tydligare lyfta fram deras syften och anpassa dialog, uppföljningsmekanismer, mm därtill.

Syntesrapporten för också en diskussion på en detaljnivå vilket kontrasterar mot att framtida ADPs kan förväntas bli genomförda i samverkan mellan samarbetslandet och flera olika givare-och i kombination med nationella/sectorprogram. Komplexiteten ökar och i motsvarande takt minskar Sidas möjligheter att som enskild givare påverka verksamheten i enskilda detaljer. Det väsentliga för Sida är att driva frågor om den principiella inriktningen såsom fattigdomsfokus, uppföljning och lärande etc. Sida vill därför mot denna bakgrund något

ifrågasätta realismen i det detaljerade och i viss mån forskningsinriktade synsätt som studien förespråkar. Flera av rekommendationerna är därigenom, enligt Sidas uppfattning, alltför långtgående för framtiden.

2.1 Area Development Programmes (ADPs)

Area Development Programmes (ADPs) är inte en homogen grupp program vad gäller t ex inriktning och syften. Tvärtom är de ytterst olika – vilket också gäller de tre program som omfattas av studien. De har dock bl a det gemensamt att de oftast har karaktären av metodutveckling och därför inte är anpassade efter övergripande planerings- och budgetstrukturer i mottagarländerna. De kräver också insatser från många olika kompetensområden inom Sida.

Det finns i utvecklingsdebatten olika "skolor" beträffande ADPs vad gäller deras roll och grad av integrering i sektorpolitik/ -program. Vissa anser att om deras roll främst ska vara nyskapande är det inte självklart att de ska integreras fullt ut, medan integrering är mera motiverad då syftet är att mer direkt bidra till konkreta resultat. Detta illustrerar vikten av att vara mera explicit rörande syftet med ADPs. Sida anser att integrering är motiverad i båda fallen och att innovativa och katalytiska ansatser, om tydligt uttryckta och omfattade som mål, väl låter sig vara en del av en integrerad ansats. Motsatsen, att innovativa och katalytiska ansatser drivs helt på sidan om befintliga strukturer, har enligt Sidas uppfattning inte visat sig leda till att erfarenheterna och lärdomarna blir replikerbara och hållbara .

De studerade programmen har i flera viktiga avseenden relaterats till en begreppsapparat och "måttstock" som de inte var utformade efter. Då programmen ursprungligen planerades var varken "sustainable livelihoods" eller PRS eller (sektor) programstöd några allmänt etablerade begrepp, och det är därför inte riktigt rättvisande att i efterhand tillämpa dessa begrepp i fallstudierna. I själva verket angavs i uppdragsbeskrivningen för utvärderingen att fallstudierna skulle relateras till äldre modeller för integrerad landsbygdsutveckling.

Tillkomsten av dessa nu centrala begrepp medför å andra sidan att ADPs kan ha en tydligare och ytterst intressant roll i framtiden. I takt med att mottagarländerna utarbetar fattigdomsstrategier (PRS) och givarna alltmer samordnar/ integrerar sitt stöd till dessa och till ländernas utvecklingspolitik på makroplanet, så tydliggörs behovet av praktiska "experimenttytor" för att avläsa resultat och/ eller testa olika angreppssätt i "praktisk politik".

Med hänvisning till de oftast förekommande påtagliga bristerna i uppföljningsmekanismer på makronivå är det rimligt att anta att ADPs kommer att fortleva. Det avgörande för om Sida ska stödja ADP's i framtiden är att Sida bedömer att de fyller en strategisk roll i samarbetslandets genomförande av PRS.

Sannolikt är det också så att utvecklingssamarbete i (sektor) programform har att vinna på att kombineras med insatser som har detta uttalat kompletterande syfte. Risken är annars påtaglig att risktagande och nyskapande får stå tillbaka för traditionell "delivery".

Om ADPs ska spela dessa roller måste deras utformning och uppföljning ges en realistisk utformning. Rollerna är mycket eftersträvaransvärda, anser Sida. De medför dock stora utmaningar för såväl samarbetspartner som Sida. Då denna typ av insatser, som ovan angetts, inte normalt passar in i befintliga strukturer inom samarbetslandet krävs särskilda ansträngningar för att organisera och samordna de resurser som behövs för att planera, genomföra och följa upp programmen. Även inom Sida krävs kapacitet för att samordna analys, planering och uppföljning. Utifrån Sidas fältvision kommer det att ligga ett stort ansvar på ambassader att svara för denna samordning och i ett nära samspel med såväl Natur, som Inec/Näring och Deso/Desa mobilisera de resurser till det organisatoriskt och metodologiskt krävande arbetet. Utmaningen ligger i att förena den innovativa och katalytiska ansatsen med realistiska mål med tydlig verklighetsförankring. Sidas roll i ADP är inte att ge stöd till ensidigt forskningsinriktade insatser. Sidas roll är att ge stöd till ADP som, om de är framgångsrika, ska kunna replikeras och ge konkreta resultat i fattigdomsbekämpning.

Ett ytterligare faktor, som det är viktigt för Sida att noga beakta i beredning av och ställningstagande till ADP är att det från samarbetspartens sida alltid kommer att kunna finnas andra motiv-utöver lärandet-för utvecklingsinsatser av ADP-karaktär.

Det kan t ex gälla hanteringen av politiskt känsliga frågor (etniska minoriteter, markrättsliga frågor, mm) där en bred och fullt transparent dialog kan vara svår att uppnå.

3 _____ Specifika kommentarer.

För att ge mera överblick har studiens slutsatser och rekommendationer grupperats och kommenterats i följande block:

- Fattigdomsmålet och dess operationalisering
- Lärandet
- Roll och ansatser för framtida ADPs

3.1 Fattigdomsmålet och dess operationalisering

Sida instämmer i att högre krav bör ställas på fattigdomsfokus (stratifiering, sårbarhetsanalys, mm) i dialog, insatsberedningar. I den utsträckning framtida ADPs relateras till nationella strategier för fattigdomsbekämpning bör Sida utgå ifrån gällande fattigdomsanalyser

från t ex PRS-processerna. I ökande grad bygger Sidas landstrategier på dessa analyser och underlag och det bör vara utgångspunkten för alla Sida-stödda insatser i landet, inkl ADPs. Kvaliteten på nu gällande fattigdomsstrategier i mottagarländerna är dock, generellt, inte särskilt hög i jämförelse med de krav som beskrivs i utvärderingen. Det är därför en viktig policy-fråga för Sida att tydliggöra ambitionsnivån – ska Sida ”nöja sig” med existerande nationella strategier eller sätta ribban högre?

Sida stödjer tanken på att ADPs framtida roll bör förtydligas och med fördel kan relateras direkt till PRS-processer, nationella utvecklingsplaner sektorstöd, o dyl. Ett breddat fattigdomsbegrepp och tydligare kopplingar mellan åtgärder och effekter (monitoring) är därför viktiga dialogfrågor. Detta kan också medföra att Sida mer systematiskt lämnar stöd till t ex förbättringar av PRS och centrala funktioner för dess genomförande.

Med en breddning av fattigdomsbegreppet följer ett ökat behov av att kunna arbeta med insatser och kompetenser från olika avdelningar inom Sida. En sådan utveckling pågår redan i praktiken men huvudsakligen informellt.

3.2. Lärandet

Studien redovisar många faktorer som illustrerar svårigheterna att åstadkomma en bra lärandeprocess i biståndssamarbetet – inom insatserna, mellan olika insatser, mellan partners, inom Sida, osv.

I jämförelse med t ex Världsbanken genomför Sida förhållandevis få breda studier för att t ex ta fram ”best practices” och har ett mera situationsspecifikt synsätt. Avvägningen mellan generaliseringar-byggda på ”best practices” – och situationsspecifika angreppssätt är en viktig fråga. Med pågående trender (”new architecture of aid”) är det rimligt att satsa på fler jämförande studier av den typ som ODI-studien representerar samt tydligare återkoppling av erfarenheter från ADPs till policyskapande fora, särskilt i samarbetsländerna. Det är då viktigt att hitta en rimlig nivå där man inte förlorar sig i detaljer.

För att lärandet ska få sin rätta plats i utvecklingssamarbetet måste det uttryckas mycket tydligt som ett syfte och det måste byggas in incitament till lärande i insatserna. Detta är en fråga som bör ges stor vikt i den övergripande dialogen med Sidas partners och som måste klargöras på ett tidigt stadium i insatsberedningar. Frågan är av en sådan karaktär att den bör hanteras i landstrategierna.

Ett antal större ADP-insatser har följts upp med hjälp av s k ”permanent advisory groups” (PAGs), dvs konsultteam som dels gjort löpande uppföljningar, dels specifika studier i anslutning till insatserna. Det finns anledning till att analysera om detta system bör tillämpas även i framtiden. För att lärandet ska fungera måste mottagarsidan ha ett genuint intresse

och äga uppföljningsmekanismerna, något som oftast inte varit fallet då PAG-systemet tillämpats. PAG-modellen har fungerat som stöd till Sida i dialogen vid t.ex. årsgenomgångar, och bör i framtiden motiveras utifrån ett sådant behov snarare än som en mekanism för lärande. Sida avser noga pröva behovet av PAG i det enskilda fallet.

Trycket att hålla ett högt tempo i utvecklingsinsatserna (utbetalningar, "service delivery", osv) är liksom hög personalrörlighet realiteter som inte kan bortses från men som alltför mycket leder till att lärandespekterna blir eftersatta. Sida instämmer i att åtgärder bör övervägas för att mera systematiskt skapa förutsättningar för lärande. Hit hör att dessa aspekter bör införas i projektdesignen från början (logframe), att starkt betona systematisk monitoring, att säkerställa resurser och mekanismer för detta liksom att bygga in lärotillfällen. Detta bör ses som metodfrågor, vilka inte självklart är unika för ADPs och därför också bör tas upp på ett mera övergripande plan. Åtgärder bör utformas på ett realistiskt sätt, vilket t.ex. kan ske med monitoring-system som är balanserade med avseende på tydlighet, hanteringsbarhet och uppföljningsbarhet.

3.3. Roll och ansatser för ADPs

En avgörande fråga är om ADPs enda berättigande ska ses som just experiment- och kontrolytor för breda program eller PRSP-processer. Sida anser att detta är ett ensidigt synsätt som med all säkerhet inte skulle anammas av samarbetsländerna. Däremot är det viktigt att ADPs relation till den nationella politiken tydliggörs och att deras syften uttalas tydligare i framtida insatser.

4. Ställningstagande till de specifika rekommendationerna

1. Studien rekommenderar att utbildning och fortbildning återkommande ges till Sidas personal i fattigdomsbekämpning och andra övergripande biståndspolitiska och biståndsmetodologiska frågor. Sida instämmer i detta, och ett särskilt projekt för att föra ut Sidas synsätt om fattigdom, Perspectives on Poverty genomförs under 2003 och 2004, i direkt anslutning till väsentliga processer såsom landstrategier mm.
2. Studien rekommenderar att fattigdomsinriktningen i pågående och nya ADP:s bör utvecklas. Sida instämmer i att fattigdomsinriktningen, lärandet och integreringen av ADPs generellt kan förbättras väsentligt. Fokus måste enligt Sidas synsätt ligga på att säkerställa att dessa frågor integreras i planering och beredning av nya ADP. I beredningen av ny fas av ADP i Zambia(EEOA) kommer utvärderingens

rekommendationer att utgöra en utgångspunkt. Dock förtjänar det att nämnas att i ADP i Etiopien(SARDP) genomförs nu en revidering av gällande programdokument i syfte att ge större betoning till den lokala nivån, skärpa fattigdomsanalysen och tydliggöra vilka interventioner på lokal nivå som riktar sig mot de fattigaste målgrupperna.

3. Studien drar slutsatsen att systemen för såväl baseline studier, som monitoring och utvärdering i ADP generellt sett är för svaga. Sida instämmer i att uppföljningsmekanismerna i ADP bör stärkas – t o m förtydligas som grundkrav för Sidas stöd till insatser – men är tveksamma till den detaljnivå som studien antyder. Om man driver denna inriktning alltför långt riskerar ADPs att bli alltför sofistikerade "öar" i verksamheten. Tillgång på relevanta grunddata och indikatorer bör alltid säkerställas för att möjliggöra uppföljning- och här finns klara brister idag. En viktig fråga att driva för Sida är att samarbetspartens system och förmåga för utvärdering bör stärkas. Sida avser att utveckla kvalitetssäkringen i dessa delar, på sätt som framgår nedan.
4. Studien rekommenderar att en tydligare analys av fattigdomens segmentering genomförs i nya insatser och att det tydliggörs hur förväntade resultat påverkar olika målgruppskategorier. Sida instämmer i att alla biståndsinsatser utifrån det övergripande fattigdomsmålet bör underbyggas med väsentligt förbättrad fattigdomsanalys, inte minst i ADP, och att resultatindikatorer är viktigt för uppföljning.
5. Studien rekommenderar att alla ADP's ska inkludera modeller för utprovning av ansatser och lärande. Sida instämmer i att resurser bör säkerställas för lärandefunktioner inom insatserna. Viktigare är dock att i dialog med en samarbetspart och ev andra givare-klargöra syftet och skapa en incitamentsstruktur som gynnar lärande. Dessa frågor bör ges stor tyngd särskilt i den inledande beredningen men också framgå tydligt i programdokumentationen och vara en stående punkt i uppföljningen.
6. Studien rekommenderar att Sida ser över sitt synsätt avseende ägarskap och partnerskap. Sidas grundsyn är klar. Samarbetsparten ansvarar för sina utvecklingsansträngningar. Sidas roll är att genom en nära dialog , utifrån de grundläggande värderingarna för svenskt utvecklingssamarbete avseende fattigdomsperspektiv, rättighetsperspektiv och jämställdhetsperspektiv, stödja samarbetsparter i att skapa förutsättningar för utveckling. I Sidas ställningstagande till utvärdering om ägarskap avser Sida utveckla sin syn avseende ägarskap i utvecklingssamarbetet.
7. Studien rekommenderar att alla ADP ska tydliggöra på vilket sätt som samarbetsparter(förvaltningar, privata sektorn) avses replikera resultaten och hur policyskapandet ska påverkas. Sida instämmer inte

och anser inte att det är ett realistiskt krav att på förhand specificera vilka policyförändringar som ADPs förväntas ge upphov till. Erfarenheterna från ett ADP, och vilka beslut som fattas med anledning av dessa, måste ske utifrån de faktiska resultaten av det enskilda programmet och kan inte avgöras i förhand. Däremot bör ADP tydliggöra mekanismer för var och hur erfarenheter från ADPs ställs samman och förs in i andra sammanhang som är relevanta för policydialog och policyutveckling. Det innebär att mekanismer för uppföljning bör integreras i ADPs, att frågan alltid bör finnas med vid årsgenomgångar o dyl och att hanteringen av dessa frågor bör omfattas av insatsavtalen.

8. Studien rekommenderar att Sida breddar sitt hållbarhetsbegrepp till att omfatta frågor om fattiga människors förmåga att göra egna livsval. Sida konstaterar att Sidas synsätt på fattigdom, Perspectives on Poverty på utgår från detta breddade begrepp på ett centralt sätt.
9. Studien rekommenderar att den privata sektorns roll i ADP bör tydliggöras. Sida instämmer i att ADPs relation till den privata sektorn behöver förtydligas och utvecklas, inte minst som statens roll på senare år alltmer begränsats t ex inom lantbrukssektorn men även på andra områden. Frågan är dock inte bara relevant v g den privata sektorn, utan bör i lika hög grad gälla det civila samhällets roll, t ex för tillhandahållande av tjänster, för opinionspåverkande arbete, etc. Sida anser dock att rollfrågor, lärande, kapacitetsutveckling, osv med avseende på privata sektorn och civila samhället är frågor som inte är unika för ADPs. Däremot kan ADPs erbjuda möjligheter att t ex experimentera med dessa frågor.
10. Studien rekommenderar att Sida utvecklar sitt synsätt avseende exitstrategier i beredningar, och återkommande prövar detta i projektgenomgångar. Sida instämmer i att frågan om exit-strategier är mycket viktig. De övergripande valen görs i landstrategier, där inriktningen i samarbetet med ett land läggs fast, såväl i val av områden som i tidshorisonter. Det är vidare väsentligt att återkommande föra en dialog med samarbetsparten om samarbetets tidshorisont och långsiktig bärkraft i verksamheten. På program- och projektnivå ställer Sida krav på att bedömningspromemorior innefattar resonemang om förutsättningar för stöd bortom den aktuella avtalsperioden. I det system för rejting som införs 2003, inkluderas en årlig bedömning av riskerna för att ett program inte når uppsatta mål, som underlag för dialog och ställningstagande till åtgärder inklusive eventuell utfasning.
11. Studien rekommenderar att ADP's på planeringsstadiet ska tydliggöra hur ADP ska påverka nationella strategier för fattigdomsbekämpning(PRS). Sida instämmer inte i att detta är realistiskt på förhand. Sida instämmer däremot i att det finns en

potential i ADP för att påverka/förbättra PRS som är mycket intressant, och där Sida bör söka möjligheter, inte minst genom att de erfarenheter som vunnits i praktiken i ADP kan återföras och leda till revideringar av PRS. Att utgå från PRS i beredningen är naturligtvis en grundläggande utgångspunkt för alla biståndsinsatser i enlighet med Sidas synsätt på fattigdom.

5. Sammanfattande åtgärdsplan

Åtgärdsplanen tar upp de åtgärder som inte är beslutade i annat sammanhang. I ett verksövergripande projekt kommer operationaliseringen av Sidas fattigdomssyn, Perspectives on Poverty i arbetet med landstrategier och beredningar att vara en viktig fråga det kommande året. Genomförandet av detta projekt beslutas av verkschefen separat. Som stöd för Sidas arbete (såväl ADPs som andra biståndsinsatser) med t ex förbättrad stratifiering och sårbarhetsanalys i fattigdomsarbetet kommer dels Så arbetar Sida innehålla en övergripande vägledning för fattigdomsanalyser. Dels avser Policy utarbeta en mer detaljerad vägledning för fattigdomsanalyser.

1. Omarbetning av gällande positionspapper för landsbygdsutveckling

ADPs är en betydande del av den projektportfölj som NATUR ansvarar för eller medverkar i och denna situation väntas bestå under överskådlig tid. Med Sidas nya fattigdomsstrategi (Perspectives on Poverty) som grund pågår ett arbete inom NATUR med inriktning på att operationalisera strategin, främst v g landsbygdsutveckling, med starkt fokus på fattigdomsfrågor. För att bredda dialogen och bidra till ökat lärande deltar övriga berörda avdelningar på Sida liksom ett antal fält i detta arbete. Ytterligare ambassader kommer inbjudas att medverka under slutfasen av detta arbete. De viktigaste slutsatserna från den aktuella studien kommer att integreras i detta arbete, främst map metodfrågor. Arbetet beräknas avslutas under hösten 2003.

Ansvar: Natur

Tidplan: 2003

2. Förstärkt dialog med och stöd till fältet i strategiska frågor om ADP

Inom 1-2 år kommer de flesta av de ambassader i länder där Sida stödjer ADP att bli delegerade. Detta innebär att studiens slutsatser också bör förankras och diskuteras ute i fält så att rekommendationerna de facto kan omsättas i praktiken. Hit hör hur Sida kan engagera sig i PRS-processer och policydialog, hur insatser kan länkas till denna dialog, inriktning och ambitionsnivå för insatsberedningar och uppföljningsmekanismer.

Det pågående strategiarbetet (se ovan) är ett sätt att diskutera och förankra studiens slutsatser också med fältet. Resultatet av detta strategiarbete kommer att lanseras på olika sätt (skrift, intranätet, seminarier) i syfte att skapa ägarskap såväl på Sida (hemma och i fält) som hos externa samarbetspartners.

(Viktig del i Naturs kommunikationsplan 2003)

Ansvarig: Natur

Tidplan: hösten 2003 - våren 2004

3. Metoder för kvalitetsäkring av ADP

Sida har generellt ett starkt intresse av att ADP bidrar till en mera fattigdomsorienterad och effektiv politik i mottagarländerna. För att detta ska vara möjligt så krävs såväl ökad betoning av dialog i strategiska frågor som förbättrad kvalitetsäkring. Utvärderingen drog slutsatsen att effekterna av tidigare ADP inte varit möjliga att utvärdera, pga brister i bl a baslinedata, samt bristande tydlighet i mål och förväntade resultat. Några tänkbara förändringar i kvalitetssäkringen av ADP vore t ex

- att ge inledande skedet i beredningar väsentligt ökad tyngd för att klargöra kopplingar till fattigdomsproblematiken och politikutvecklingen i mottagarländerna;
- att inventera erfarenheter av olika system för monitoring;
- att definiera rimliga krav på "baselines" och monitoring-system;
- att se över utformningen av särskilda uppföljningsteam(PAG)
- att skärpa rutiner för uppföljning av insatser;
- att införa tydligare kopplingar till fattigdomsfrågor och uppföljningsmekanismer i insatsavtalen;

Ett slutligt förslag till förstärkta och förändrade former för kvalitetssäkring och lärande, med fokus på såväl samarbetspartens som Sidas behov, ska utarbetas.

Ansvar: Natur, i samverkan med berörda avdelningar och ambassader

Tidplan: Våren 2004