

Förslag till ställningstaganden och åtgärder avseende landstrategiutvärderingarna för *Tanzania – Fighting Poverty Strategically (00/22)* och *Mocambique – Assumptions and Partnerships in the Making of a Country Strategy (01/07)*

1. Inledning

Utvärderingarna av landstrategierna för Tanzania (1997-2000) och Mocambique (1996-2001) reser många viktiga generella frågor, däribland om landstrategin som styrinstrument (management tool) i utformningen av relevanta landprogram som bidrar till målet att minska fattigdomen. Andra viktiga frågeställningar som behandlas rör landstrategiernas koherens, dvs hur dess olika delar: landanalys; resultatanalys och förslag till samarbetets inriktning, hänger samman.

Förutom att utvärderingarna utgjorde ett viktigt underlag då nya landstrategier nyligen togs fram för Tanzania och Mocambique är dessa intressanta för Sidas fortsatta ansträngningar att metodmässigt förbättra landstrategiprocessen.

Det bör dock noteras att utvärderingarna granskar ”den första generationens strategier”. Landstrategin för Mocambique var för övrigt den första i sitt slag som togs fram efter bildandet av det nya Sida 1995. Sida har under de senaste åren löpande vidtagit åtgärder för att förbättra landstrategiprocessen. Detta gäller framtagande av dokument såväl som genomförande av landprogram.

Sida anser att utvärderingarna tillför Sida kunskap för att utveckla och förbättra landstrategiprocessen. Vissa av de brister som utvärderingarna pekar på har redan åtgärdats. Mot bakgrund i vunna erfarenheter i ett antal landstrategiprocesser har Sida och UD tillsammans utarbetat nya riktlinjer för framtagandet av landstrategier.¹ Icke desto mindre kan ytterligare förbättringar göras genom att vissa av utvärderingarnas rekommendationer tas tillvara i det fortsatta metodutvecklingsarbetet, och i den fortsatta tillämpningen av riktlinjerna i enskilda landstrategiprocesser.

¹ I dessa riktlinjer betonas bl.a. vikten av att arbetet med landstrategier utgår från landets egna utvecklingsplaner. Finns det en Poverty Reduction Strategy (PRS) skall denna bilda utgångspunkten för arbetet.

Utvärderingarnas rekommendationer kan sammanfattas under fyra rubriker: processen att utforma en landstrategi, från landstrategi till landprogram, partnerskap och samarbetsprinciper och Sidas organisation.

Endast då skäl föreligger kommer särskilda referenser till endera utvärdering att göras. Rekommendationer och förslag som rör utvecklingssamarbetets inriktning avseende samarbetsområde i endera landet behandlas inte i denna management reponse.

2. Generella synpunkter

Sida *anser* att ansatsen i utvärderingarna präglas av ett forskningsperspektiv. Ambitionsnivån är således hög. De brister och tillkortakommanden som identifieras i utvärderingarna måste dock ses i relation till de omständigheter som rådde liksom till de resurser som Sida faktiskt ställde till förfogande då de aktuella landstrategierna togs fram. Gjorda observationer bör således ses i det ljuset. En lärdom för Sida är att *terms of reference* för liknande utvärderingar framöver görs mer specifika, liksom att det i sådana utvärderingar görs en samlad bedömning utifrån de faktiska förutsättningar som förelåg då en landstrategi utformades. Sida anser att det är värdefullt med utvärderingar av en landstrategi. Samtidigt är det viktigt att väga nyttan mot kostnaderna och tidsåtgången. Det bör således inte bli en rutinföreteelse, utan bör genomföras i första hand för vissa väl valda fall, där samarbetet är omfattande och det finns ett uttalat behov av fördjupad prövning. Likaså är timingen av en utvärdering väsentlig, så att resultaten kan användas vid utformandet av en ny strategi. En noggrann prioritering och lång framförhållning är således nödvändigt.

Det är viktigt att betona att landstrategier tas fram under specifika förhållanden för att ge strategisk vägledning vid utformning av samarbetsprogram som genomförs i en komplex och föränderlig verklighet. En systematisk tillbakablick i form av en utvärdering görs dock mot bakgrund av information som inte var tillgänglig i utgångsläget.

3. Att utforma en landstrategi

Utvärderingarna konstaterar att koherensen mellan landstrategiernas olika delar är tillfredställande, d v s att de hänger samman på ett logiskt sätt. Däremot framgår det inte explicit, enligt utvärderarna, vilka antagande som ligger till grund för bedömning av hur projektmål kan förväntas bidra till att övergripande mål uppnås eller hur valda interventioner bidrar till att projektmål nås. Vidare konstateras att denna brist försämrar möjligheten till att föra resonemang om alternativa insatser. Det föreslås också att Sida tillämpar en anpassad form av *"log frame analysis"* (LFA) då landstrategier utarbetas.

Sida delar utvärderarnas uppfattning att grundläggande antaganden om hur samarbetsprogrammet bidrar till fattigdomsbekämpning behöver tydliggöras. Därför har en "granskningsgrupp" inrättats under regionavdelningarnas metodgrupp för landstrategier. Gruppens uppgift är att som stödfunktion konstruktivt bidra till att höja kvaliteten på landanalys, resultatanalys och landstrategi, samt att i lärande- och metodutvecklings-syfte dokumentera dessa erfarenheter. En aspekt som betraktas är just koherensen mellan de olika dokumenten.

Samtidigt är det viktigt att konstatera att en landstrategi är en svensk strategi för det svenska utvecklingssamarbetet. Slutsatser i en landanalys om viktiga utvecklingsproblem på ett specifikt område, innebär inte nödvändigtvis att svenskt samarbete ska inledas på detta område. Andra faktorer såsom landets egna ansträngningar, andra givares program, svensk kunskap och komparativa fördelar, kapacitetsöverbäganden mm kan leda till en annan slutsats. Det är dock önskvärt att sådana överbäganden återspeglas tydligt i en landstrategi.

Det är f ö Sidas avsikt att i största möjliga utsträckning utgå från det analyser som samarbetslandet genomför inom ramen för PRS och att utnyttja andra givares landanalyser och liknande.

Sida anser att större vikt bör läggas vid att tydliggöra motiveringar och antaganden i relation till målet att minska fattigdomen då landstrategier utformas och då program- och projektberedningar genomförs. Samtidigt bör det framhållas att fokus i landstrategier rör grundläggande antaganden med utgångspunkt i de biståndspolitiska målen medan resonemang om hur länkar hänger samman på lägre målnivåer förs i projektberedningsfasen. Utöver en systematisk kvalitetssäkring föreslås att regionavdelningarnas metodgrupp ges i uppdrag att se över möjligheten till framtagande av en ändamålsenlig "*log frame analysis*" för landstrategier.

Mot bakgrund i hittillsvunna erfarenheter avser Sida vidare att överbäga formerna för granskningsfunktionen i syfte att stärka kvalitet och bredda lärandet.

4. Från landstrategi till landprogram

Utvärderingarna anser inte att landstrategiernas potential har tagits tillvara fullt ut avseende dess funktion som styrinstrument för beslut om nya interventioner. Detta hör, enligt utvärderarna, samman med att underliggande antaganden om hur interventioner förväntas bidra till fattigdomsbekämpning ofta saknas, vilket i sin tur begränsar möjligheten till överbäganden om insatsers relevans. *Utvärderingarna menar* vidare att det vore önskvärt om avtalsperioder för insatser i större utsträckning sammanfaller med landstrategiperioden. Beslut om samarbetets inriktning skulle därmed kunna fattas med utgångspunkt i ett gediget och aktuellt analysmaterial.

Sida anser att förbättringar kan göras -för att öka landstrategins styrfunktion- genom att målformuleringar anges i landstrategin för varje samarbetsområde,. Det är väsentligt att dessa mål formuleras på en övergripande strategisk nivå, och inte på en operationell projektnivå, i syfte att möjliggöra att en landstrategi kan anpassas flexibelt till de förändrade förutsättningar som inträffar i ett land, dock utan att förändra den strategiska inriktningen.

Det bör också noteras att utrymmet för omorientering av inriktningen inom ett samarbetsområde står i relation till pågående insatsers avtalsperiod. Förändringsmöjligheter (the margin) ges ofta först i senare delen av en landstrategiperiod. Sida vill poängtera värdet av att avtalsperioder har olika slutpunkter under en landstrategiperiod. Eftersom beredningsarbetet är omfattande riskerar samarbetet bli ryckigt om huvuddelen av avtalen skulle löpa ut samtidigt. Sida anser vidare att en landstrategi i normalfallet ska tillämpas för hela den period som den har beslutats (fem år i många fall), om inte avgörande förändringar i förutsättningarna sker. Härigenom ökas utrymmet för att genomföra en omorientering under landstrategiperioden.

Utvärderingarna anser vidare att resultatanalyserna inte har kopplats till strategiska överväganden avseende utvecklingssamarbetets fortsatta inriktning. Det hävdas att andra faktorer därvidlag har större inverkan än gjorda erfarenheter.

Syftet med en resultatanalys är *enligt Sida* att dess slutsatser ska bilda en grund för beslut inför nästa strategiperiod, så att landstrategin blir resultatstyrd. Det är således väsentligt att relatera projekt/programcykeln så att den på ett allmänt plan blir en naturlig del av landstrategicykeln. Sida håller på att se över resultatanalyserna för att dessa i större utsträckning ska kunna användas för strategisk vägledning i bemärkelsen ovan. Samtidigt bör det påpekas att en sådan strävan innefattar många komplicerade metodfrågor. Av kostnadsskäl bör s.k. *impact evaluations*, vilka fokuserar på utvecklingseffekter, användas strategiskt och då kunskap om långsiktiga samband om effekter eftersöks. Information på prestationsnivå är det betydligt lättare att ta fram. Även om information på den nivån i aggregerad form, endast i begränsad omfattning kan användas för beslut på policynivån, vilket är det mest intressanta i sammanhanget, ger sådan information god vägledning för överväganden om utvecklingssamarbetets fortsatta inriktning. Även här är det väsentligt att konstatera att det inte är givet att ett gott resultat i en verksamhet ska leda till fortsatt verksamhet. Ej heller att en verksamhet som uppvisat svaga resultat ska avvecklas. Andra överväganden, såsom relevans, förändrade förutsättningar etc kan göras. Det som är viktigt är att dessa överväganden görs på en god kunskapsgrund vad gäller uppnådda resultat och att dessa överväganden tydliggörs. I syfte att utveckla tillgängligheten och sökandet av information pågår inom Sida nu ett verksövergripande ärende och dokumenthanteringsprojekt.

Sida anser att målformuleringar som anges för olika samarbetsområden i landstrategin används som utgångspunkt i projekt-och programberedningar. Detta bör säkras i mandatgivningen.

Sida anser också att arbetet med resultatanalyser närmare måste kopplas till projektcykeln. Möjligheten till utformning av ett enkelt och ändamålsenligt system för resultatinformation, som bygger på tillgängliga databaser, bör ses öve . Översynen bör ta sin utgångspunkt i ställningstagandet till införandet av ett resultatbedömningssystem(rejting projektet)

5 Partnerskap och samarbetsprinciper

Tanzaniautvärderingen noterar att Sverige varit en aktiv part i arbetet med Tanzania Assistance Strategy (TAS) liksom i PRS-processen. Delegering till den svenska ambassaden i Dar Es Salaam ses som en viktigt steg för befrämjande av ett utökat tanzanskt ägarskap.

Mocambiqueutvärderingen efterlyser tydlighet och noterar att partnerskapet omfattar olika aktörer vilka är bärare av olika uppfattningar och visioner. Man understryker vikten av att man inom ramen för landstrategiprocessen skapar dialogtillfällen.

Partnerskap och dess innebörd i landstrategiprocessen är en central utgångspunkt för gällande landstrategiriktlinjer. De frågeställningar som utvärderingarna identifierar har därvidlag, *enligt Sida*, redan uppmärksamrats.

6 Sidas organisation

Utvärderingarna föreslår att effektivitetsvinster skulle göras om landstrategiprocessen förkortas från nuvarande 18 månader (för fullskalemodellen) till 12 månader. Man föreslår vidare att ansvarsfördelningen tydliggörs ytterligare och att ambassadernas roll och ansvar i processen stärks.

Sida anser att tidsramen bör situationsanpassas i större utsträckning, och bedrivs i så tidseffektiva former som möjligt, såväl vad gäller processernas längd, som de resurser som läggs ned. Detta innebär större tidsåtgång för landstrategiprocesser som fokuserar på betydande förändringar av utvecklingssamarbetets inriktning, samt mindre tidsåtgång och kortare process för andra. Arbetsfördelning och rollfrågor mellan ambassad, regionavdelningar och ämnesavdelningar anpassas likaledes utifrån de förhållanden som råder. Ambassaderna spelar vanligen en nyckelroll i landstrategiarbetet. Frågan om arbetsfördelning behandlas ingående i gällande landstrategiriktlinjer.

Sida har redan vidtagit *åtgärder* för situationsanpassning genom att ambitionsnivån numera diskuteras som ett första steg i landstrategiprocessen. Inga ytterligare åtgärder anses behövas.

7. Sammanfattning av åtgärdsförslag

- a) Regionavdelningarnas metodgrupp för landstrategier ges i uppdrag att se över möjligheten till framtagande av en ändamålsenlig *"log frame analysis"* för landstrategier. Klart i december 2002.
- b) Mot bakgrund av Sidas bedömning av "rejting-projektets" användbarhet för arbetet med resultatinformation i landstrategiprocessen bör behovet av andra eventuella åtgärder övervägas. Regionavdelningarnas metodgrupp ansvarar för att en sådan analys utarbetas under 2002 i samarbete med rejtingprojektet
- c) Under våren 2002 anordnar regionavdelningarnas metodgrupp ett internt seminarium för berörda avdelningar och enheter för diskussion kring metodfrågor som reses i utvärderingarna, och för att föra ut de slutsatser som dragits i detta ställningstagande.
- d) Regionforum ges i uppdrag att se över de olika formerna för att stärka kvalitet och öka lärandet avseende landstrategiprocessen och dess olika produkter, och återkomma med ett samlat förslag till Gd senast 31 mars 2002