

Programme Support – Sida Working Paper No. 1

Erfarenhetsredovisning av sektorprogramstöd

Svensk version

**Martin Schmidt
SPM Consultants**

November 2001



Sida

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Methods Development Unit

Förord

Den här studien har gjorts av Martin Schmidt, SPM Consultants, på uppdrag av Sidas metodenhet. Den beskriver och analyserar dokumenterade erfarenheter av sektorprogramstöd och lyfter fram gemensamma drag. Den är den första i sitt slag som Sida har låtit göra.

Olika begrepp används internationellt och fastän "Sector Wide Approaches, SWAPs" är allmänt förekommande så föredrar Sida att använda ordet sektorprogramstöd eller "Sector Programme Support, SPS."

Rapporten är den första i en serie rapporter som ska ta upp olika former för programstöd. Den är ett bidrag till arbetet i Sidas projektgrupp för programstöd, som bildades under 2001. Gruppens uppgift är att vara ett stöd till alla dem inom Sida som deltar i olika former för programstöd. I fortsättningen kommer vi att använda programstöd som ett samlingsbegrepp för att markera att principerna för sektorprogramstöd är desamma som för andra former av programstöd såsom användning av medel som frigörs vid skuldavskrivning och allmänt budgetstöd till länder och organisationer.

Dessa olika former av programstöd bygger på att mottagande land eller organisation leder processen, att finansiärerna strävar efter att lägga alla medel i samma "korg", att samordning och samverkan sker i alla steg av processen och att det finns en gemensam strategi för vad som ska uppnås.

Vi hoppas att föreliggande studie ska vara av intresse för andra som arbetar med de frågor som tas upp i den.

Stockholm, januari 2002



Ingemar Gustafsson
Chef för Metodenheten

Innehåll

Sammanfattning.....	1
Bakgrund	3
Övergripande slutsatser.....	3
Inledning	4
1 ERFARENHETER KRING EFFEKTER FÖR MOTTAGARNA	6
1.1 Sektoröversikt, policydialog och resursallokering	7
1.2 Ägarskap	8
1.3 Transaktionskostnader	9
1.4 Fattigdom	10
1.5 Indikatorer på utveckling.....	11
1.6 Sammanfattning	11
2 ERFARENHETER RÖRANDE CENTRALA ASPEKTER PÅ SAMARBETS-PROCESSEN OCH DESS MEKANISMER	13
2.1 Ledarskap	13
2.2 Utveckling av sektorstrategier.....	15
2.3 Samordning och processutveckling	15
3 KONSEKVENSER FÖR GIVARORGANISATIONERNAS ORGANISATION OCH KAPACITETSBEHOV	17

Förteckning över primära källor

Förteckning över bakgrundslitteratur

Sammanfattning

Under 1990 talets början utvecklades stödformen ”sektorstöd” inom utvecklingssamarbetet. Denna utveckling syftade specifikt till en bättre koordinering mellan givarna å ena sidan, samt å den andra en förbättrad dialog med mottagaren om innehållet i sektorsstrategin. I finansieringen av sektorstöden strävade givarna efter att kunna erbjuda gemensam obunden korgfinansiering för sektorstrategien. Denna nya ansats till sektorstöd har blivit känd under namnet ”Sector Wide Approach” (SWAp).

Föreliggande rapport sammanfattar erfarenheter från sektorprogram under 1990 talet och deras resultat som de framgår av internationell rapportering. Tyngdpunkten ligger i stor utsträckning på nyare rapporter och erfarenheter, inte bara därför att de representerar en mer homogen bild av Sektorprogramstöd (SPS) och de begrepp som behandlas, utan också därför att det är först under senare tid som resultaten av sektorprogramstöden har kunnat identifieras. Rapporten undersöker tre huvudaspekter på sektorprogramstöd: effekter i mottagarmiljön, erfarenheter av samarbetsprocessen samt effekter för givarorganisationerna och deras kapacitet.

Mottagarmiljön: De flesta analyser menar att samarbetsländerna kan vinna på, och har vunnit på, att delta i sektorprogram. Flera rapporter konstaterar att utfallet ligger i linje med förväntningarna på en övergripande nivå.

Mer specifikt tyder erfarenheterna från pågående sektorprogramstöd på a) att biståndsmedlens effektivitet ökar, b) starkt ökat ägarskap hos mottagaren, c) förbättrad sektoröverblick, policydialog och resursallokering, samt d) initialt ökande men därefter minskande transaktionskostnader för biståndshanteringen hos mottagaren.

Man antar vidare att den samordnade ansats som en SWAp introducerar i stor utsträckning har bidragit till dessa resultat. Förskjutningen från projektstöd till sektorprogramstöd anses ha minskat biståndets fragmentering och stärkt mottagarens förmåga att skapa och fullfölja sammanhängande policy. På ett mer teoretiskt plan har man också kunnat konstatera att en SWAp kraftigt underlättar *utbytet av information* i samarbetet, vilket i sin tur vidgar utrymmet för att finna gemensamma policypositioner och att fatta välgrundade beslut om sektorstrategi och resursallokeringar.

Notera att dessa resultat bör ses i ett jämförande perspektiv. De jämför situationen före SPS med vad som har hänt sedan dess inledning. Därmed innebär de inte nödvändigtvis en tillfredställande situation, och de säger heller inget om resultaten motsvarar förväntningarna på mikronivå, där också avvikelser från vad som var förväntat rapporteras desto flitigare.

Vidare antyder resultaten att när det gäller fattigdomsbekämpning, har fattigdomsorienteringen i sektorprogramstöden förbättrats i takt med att de under senare tid kopplats till PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) processerna. Man vet dock än så länge mycket lite om vilka effekter stödformen har för fattigdomsbekämpning. De resultat som ändå kan konstateras varierar.

Samarbetsprocessen: En övergripande slutsats angående SWAp är att när en sektorprogramstödsprocess inleds förändras även utvecklingssamarbetets former i grunden. Från att ha varit en tvåvägskommunikation mellan givarlandet och en regering eller enskilda organisationer, har utvecklingssamarbetet blivit föremål för en dialog mellan flera givare och mottagaren (så kallad "inter-agency level"). Denna omständighet har således vittgående konsekvenser för utvecklingssamarbetet.

Rapporten diskuterar erfarenheter av samarbetsprocessen på tre övergripande nivåer: i ledarskap, strategiutveckling, samt i samordning och processutveckling.

När det gäller ledarskap tenderar rapporteringen att peka på fördelarna med en *lead donor*, åtminstone till en början. Man framhäver också betydelsen av ett positivt icke exkluderande ledarskap för hela processen hos mottagaren.

Beträffande strategiutveckling identifierar rapporteringen två viktiga tendenser. För det första att utvecklingen av en sektorstrategi ofta visat sig dynamisk och framgångsrik i att skapa sektoröverblick och att definiera samarbetsparternas respektive roller och ansvar. För det andra finns det en tydlig tendens att skapa alltför ambitiösa sektorplaner i termer av omfattning och resursbehov, samtidigt som behovet av institutionell analys och analysen av kapacitetsbehoven eftersätts.

Slutligen har man noterat att en oförmåga att samarbeta effektivt ofta förklarar varför processer försenats, fördröjts eller på annat sätt omintetgjorts. Rapporter pekar på ett inneboende motstånd hos givarorganisationer att harmonisera sina rutiner, medan de samtidigt ofta har lyckats med att utveckla och driva processen vidare. I det här sammanhanget föreligger misstanken att en relativ oförmåga att koordinera samarbetet är ett skäl till att transaktionskostnaderna för givarna ännu inte visar tecken på att minska.

Givarorganisation och kapacitet: En övergripande erfarenhet är att arbetsbelastningen och transaktionskostnaderna ökar när sektorprogramstöd inleds, och att de som regel har legat kvar på en högre nivå. Detta verkar bero på i huvudsak två orsaker. Dels på grund av det ökade behovet av sektoranalys och förhandlingar och dialog mellan givare och mottagare, och dels därför att stödformen ställt krav på förändrade arbetssätt parallellt med att respektive givares arbete i övrigt i stor utsträckning fortsätter som vanligt. När samarbetet efterhand fördjupas finns dock goda skäl anta minskad administrativ börda genom arbetsdelning och utfasning av projektstöd.

Beträffande organisatorisk förberedelse och nödvändig kompetens att delta i sektorprogram, framhåller flera rapporter att de multilaterala bankerna har ett försteg framför bilaterala givare och enskilda organisationer. En rad rapporter pekar också på att det i första hand är fältorganisationerna som påverkas i form av ökad arbetsbörda i den nya arbetsmiljön. Någon tendens hos de bilaterala givarna att motverka denna effekt genom att öka närvaron på fältet har inte kunnat konstateras i nämnvärd omfattning.

En generell slutsats är att litet har gjorts för att omorganisera givarorganisationer som en konsekvens den nya samarbetsformen. Behovet av en sådan omorganisation diskuteras ibland men verkar inte ha utforskats i större grad.

Bakgrund

Sidas projektgrupp för programstöd har som uppgift att förankra och utveckla Sidas arbetssätt och metoder när det gäller alla former av programstöd. I samband med detta arbete har gruppen beställt en rapport för att sammanfatta de erfarenheter som gjorts i litteraturen kring ett antal centrala aspekter på sektorprogramstöd. Rapporten baseras på ett 50 tal studier, men avgränsar sig till ett mindre urval för de erfarenheter som direkt redovisas.

Rapporten tar en icke sektorspecifik utgångspunkt som fokuseras kring begreppet sektorprogramstöd. Avsikten är att redovisningen skall behandla aspekter som är gemensamma för stödformen, och inte aspekter som är specifika för exempelvis vissa samhällssektor, kulturmönster eller finansieringsmodeller.

Rapporten koncentrerar sig på följande tre aspekter; a) erfarenheter kring effekter för mottagarna, b) erfarenheter rörande aspekter på samarbetsprocessen och dess mekanismer, samt c) konsekvenser för givarorganisationernas organisation och kapacitetsbehov. Redovisningen reflekterar också det utrymme respektive aspekt får i litteraturen. Följaktligen har aspekter på mottagarmiljön mest utrymme, medan konsekvenser för givarna har minst.

Övergripande slutsatser

En sammanfattning av de erfarenheter rapporten redovisar kan bara göras på ett övergripande plan. Det är värt poängtera att detta görs mot bakgrund av en insikt om att sektorprogramstöd är synnerligen kontextbundna, och karaktäriserade av en dialog mellan alla givare och mottagare som skiljer sig från andra former av utvecklingsbistånd (ex. projekt stöd), vilka utgör ett jämförelseobjekt i denna redovisning.

1. Sektorprogramstöd har mycket lite med ämnesspecifitet att göra, utan handlar om en samarbetsform på en viss nivå vars kännetecken är oberoende av vilken samhällssektor som berörs.

Den första slutsatsen är möjligen öppen för debatt. Litteraturen kring sektorprogramstöd är tydligt sprungen ur olika ämnesspecifika diskurser; främst inom hälsa och undervisning där man hunnit längst. Det finns en klar tendens i denna litteratur att betrakta sektorprogramansatsen som beroende av sektorspecifika omständigheter. Oavsett om detta är riktigt på en detaljerad nivå, finns det litet eller intet som tyder på att detta har betydelse för samarbetsformen i stort.

2. Brister i samarbetsprocesserna i form av otillräcklig information om *avsikter* och *kapa-citet* är den enskilda faktor som framträder tydligast i de fall processerna på olika sätt fallerat, gått i stå, eller givit negativa resultat.
3. På motsatt sätt är samarbetsansatsen och strävan att placera mottagaren i "förarsätet" i sektorprogramstöden de faktorer som verkar ha mest avgörande inflytande på de positiva erfarenheter rapporten kan konstatera.

Det två senare slutsatserna berör graden av förtroende och transparens i samarbetet. De är därmed inte särskilt kontroversiella. Det är fullt logiskt att tänka sig att ju högre den graden är desto större möjligheter har samarbetet att lyckas, och vice versa. Det kan dock inte nog poängteras att erfarenheterna visar att man ofta försökt rätta till felande samarbetsprocesser genom att införa villkor eller reglera samarbetet i olika "codes of conduct" snarare än att bidra till just ökad information (detta sker främst genom analysarbete och dess spridning).¹

Det är värt poängtera att litteraturen som helhet inte ger otvetydigt stöd för dessa slutsatser. Vidare att de tidiga rapporterna om sektorprogramstöd (ca 1992–1997) huvudsakligen diskuterade stödformen i teorin, och att det är först på senare tid som de rapporterar om verkliga resultat. I takt med att dessa resultat redovisats, har rapporteringen också givit uttryck för en ökad optimism om möjligheterna med sektorprogramstöd.

Inledning

Ett rimligt utgångsläge för en inventering av erfarenheter från pågående sektorprogram, är de teoretiska argumenten för sektorprogramstöd. Om dessa är klarlagda, kan de fungera som jämförelseobjekt mellan de erfarenheter som gjorts och vilka effekter som var att förvänta.

Det är intressant att notera att litteraturen kring sektorprogramstöd huvudsakligen tar problemen med alternativen till stödformen – projektstöd eller strukturanpassningsprogram – som utgångspunkt för sina argument. Vad som gör detta intressant är att biståndsformen i det perspektivet tillblivit som en konsekvens av att existerande biståndsformer inte givit de resultat man hoppats på.

Denna framställning kan inte helt frigöra sig från sådana utgångspunkter, men skall ändå börja med ett försök att sammanfatta argumenten för sektorprogramstöd utan hänvisning till vilka problem man undviker utan till vilka förutsättningar man skapar.

Argumenten för sektorprogramstöd är att man därigenom:

¹ Ett flertal rapporter konstaterar detta behov. Det bör noteras att ingen utesluter vare sig villkor eller "codes of conduct" om de diskuteras i en situation där förtroende och transparens råder. Se främst The World Bank/Africa Region Human Development Series; *Education and Health in Sub-Saharan Africa; A Review of Sector-Wide Approaches*, p. 39, Washington 2001.

1. Skapar förutsättningar för sektoröverblick, policyutveckling och adekvat prioritering med knappa resurser genom att *stödja en koherent sektorstrategi*.
2. Skapar förutsättningar för en uthållig utveckling som i förlängningen kan bäras helt av mottagaren genom att *främja mottagarens initiativ, ägarskap och förmåga till övergripande ledarskap*.
3. Koordinerar givarna och koncentrerar biståndsflödena till en sammanhållen plan för sektorns utveckling och därmed bidrar till att *öka biståndsmedlens effektivitet*.

Bakom dessa argument finns en rad resonemang. Ett grundläggande sådant, som också tillhör de tidiga erfarenheterna från pågående sektorprogramstöd, är att när givare och mottagare samarbetar inom ramen för ett sektorprogram underlättas *utbytet av information*. Detta bidrar till att vidga utrymmet för att hitta gemensamma policypositioner och att fatta välgrundade beslut om sektorstrategins innehåll och inriktning. Rest teoretiskt bidrar informationsutbytet också till minskande transaktionskostnader eftersom många individuella givaransträngningar blir överflödiga till förmån för en gemensam insats.²

² Gould, Takala and Nokkala; *How Sectoral Programs Work*, p. 11-12. Policy paper 1/1998, Institute of Development Studies, University of Helsinki 1998.

1 Erfarenheter kring effekter för mottagarna

Vilka effekter för mottagarna – och mottagarländerna – är att förvänta av att delta i ett sektorprogram? Genom att ställa den frågan kan man återvända till frågeställningen om vilka problem man undviker, och vad det är för situation man jämför med.

Det huvudsakliga jämförelseobjektet i termer av biståndsform är projektstöd (project assistance). Projektstöd – hur effektivt det än ter sig i enskilda projekt – har på sektornivå de egenskaperna att det fragmenterar biståndet samt ökar mottagarens, och förmodligen även givarnas, hanteringskostnader.³ Det blir svårt att bibehålla sektoröverblick; bristen på information gör att risken för förbiseenden eller överlappande verksamheter ökar samtidigt som mottagande förvaltning splittras och försvagas. Forrester och McLoughlin har sammanfattat de problem som projektstöd tenderar att generera för mottagaren:⁴

- a) There is no clear framework or focus within a particular sector to prioritise activities and to allocate resources;
- b) The availability of short term foreign support can distort domestic policies and spending priorities;
- c) A range of fragmented, independent and possibly competing projects tend to dissipate government capacity while diluting the impact of scarce resources;
- d) Without a clear analysis of sectoral priorities and available resources duplications and omissions, in the form of funding and coverage gaps, are likely;
- e) Separate and often parallel systems to account for and manage different agency projects require additional staff time and make comparative analysis and coordination difficult;
- f) Inconsistent arrangements for accounting, reporting and auditing demand further staff time and a level of foreign technical support.

En central frågeställning är i vilken mån erfarenheterna av pågående programstödsprocesser pekar på att dessa problem avhjälps. Erfarenheterna är emellertid inte begränsade till denna uppsättning ”problem” utan har vidare syftningar, framförallt beträffande den miljö i vilken processen pågår samt samhällsrelaterade, politiska och makroekonomiska faktorer. Intentionen i det följande är att lyfta fram ett par huvuddrag i de erfarenheter som gjorts angående mottagarmiljön i samband med sektorprogramstöd.

Först kan konstateras att det på aggregerad nivå finns en relativt stark koppling mellan förväntan och utfall, medan kopplingen är svagare på en mer detaljerad nivå. I överensstämmelse med teoretisk förväntan pekar erfarenheterna på a) att biståndsmedlens effektivitet ökar, b) starkt ökat ägarskap hos mottagaren, c) förbättrad sektoröverblick, policydialog och resursallokering, samt d) initialt ökande men därefter minskande transaktionskostnader för biståndshantering.

³ Gould, Takala and Nokkala; *How Sectoral Programs Work*, p. 11. Policy paper 1/1998, Institute of Development Studies, University of Helsinki 1998. Huruvida givarnas transaktionskostnader ökar eller inte är omdebatterat på flera nivåer. Se vidare avsnitt 3.

⁴ Forrester and McLoughlin; *Sector Wide Approaches and Financial Accountability*, p. 2, Dublin 1998.

Resultaten är komparativa. De jämför situationen före sektorprogramstöd med vad som har hänt efter dess genomförande, och innebär därmed inte nödvändigtvis en tillfredsställande situation. Slutligen inbjuder variationen mellan processerna och den relativt korta tidsrymd sektorprogrammen varit igång till försiktighet.

1.1 Sektoröversikt, policydialog och resursallokering

På en nivå är den samlade rapporteringen från olika pågående sektorprogramstödsprocesser enig; sektoröverblick, policyutveckling och resursallokering i respektive sektor har förbättrats markant sedan programmen eller en sektoromfattande dialog inletts.⁵ Flera indikatorer som revisionsförmåga, öppenhet i dialogen och budgetbalans är lätta att identifiera och visar att man kan hänvisa förbättringar till sektorprogrammen.

Mer specifikt har processerna nästan undantagslöst stimulerat till bättre kopplingar mellan policy, medelsallokering och effektivitetsrevision. Denna situation är i princip unik i mottagarmiljön.⁶ Man kan vidare konstatera:

- En ökad redovisningsförmåga som bidragit till en högre kvalitet i policydialogen inom regeringarna och mellan regeringen och givarna.⁷
- Att sektorprogrammen har bidragit till att mildra strukturella obalanser mellan löpande- (reviderad) och kapital budget, och därigenom tidvis skapat en för mottagaren unik nivå av budgetbalans.⁸

Bakom dessa positiva erfarenheter döljer sig emellertid en komplicerad processutveckling. Vägen dit har varit kantad av besvärliga förhandlingar och situationer som kanske inte gynnat mottagaren på kort sikt. Ett område inom processerna som är föremål för speciell uppmärksamhet i detta sammanhang är budgetplaneringen. Som exempel kan nämnas att en grupp ekonomer i september 1998 konstaterade att de tre planerade sektorprogram i Etiopien (hälsa, utbildning och vägar) vida översteg det planerade medlen för *alla* sektorer i landet.⁹ I vilken utsträckning detta påverkade utvecklingen i Etiopien är oklart. Klart är dock att i inledningsskedena av en samarbetsprocess "sektoröverblick" är ett mångtydigt begrepp. Det centrala och återkommande problemet är asymmetrier i samarbetsprocessen vars helhet det ligger utanför denna redovisnings syfte att belysa (se dock vidare avsnitt 3). Utvecklingen mot bättre sektoröverblick, högre kvalitet i policyut-

⁵ Se bl a The World Bank/Africa Region Human Development Series; *Education and Health in Sub-Saharan Africa; A Review of Sector-Wide Approaches*, p. 38, Washington 2001, och Peters and Chao; *The Sector Wide Approach in Health*, International Journal of Health Planning and Management 13, p. 188, 1998, samt Department for International Development: *Emerging Lessons from Sector Wide Approaches in Africa*. Report from a meeting of Africa directorate economists, 30 September 1998.

⁶ Peters and Chao; *The Sector Wide Approach in Health*, International Journal of Health Planning and Management 13, p. 184, 1998.

⁷ The World Bank/Africa Region Human Development Series; *Education and Health in Sub-Saharan Africa; A Review of Sector-Wide Approaches*, p. 66–67 (*Ghana Health Case*), Washington 2001.

⁸ The World Bank/Africa Region Human Development Series; *Education and Health in Sub-Saharan Africa; A Review of Sector-Wide Approaches*, p. 38, Washington 2001.

⁹ Department for International Development: *Emerging Lessons from Sector Wide Approaches in Africa*. Report from a meeting of Africa directorate economists, del 2, 30 September 1998.

veckling och resursallokering i samband med sektorprogramprocesser får dock anses belagd.

1.2 Ägarskap

Även om ägarskap är en mångfacetterad fråga finns det förmodligen ingen enskild variabel som så tydligt stimulerats av sektorprogramstödsprocesserna som mottagarens ägarskap. Graden av ägarskap kan diskuteras på flera olika nivåer, i ledarskap, i formulering, i policyprocess och implementering.¹⁰ Erfarenheterna växlar och är från en praktisk synpunkt långt ifrån alltid positiva. Den balansgång som ibland krävs för att stimulera ett positivt ägarskap som kan accepteras av alla samarbetsparter kommenteras träffsäkert av en operativ rekommendation från Världsbanken i en nyligen utkommen rapport; "Follow Government's lead, but ensure that ownership and participation is increased progressively from a narrow group of reformers and includes participation of central ministries and legislatures"¹¹.

Rekommendationen antyder stora bakomliggande problem och erfarenheter från årtal av samarbete. Vad som kan konstateras är att när övergången från projektstöd till sektorprogramstöd inleds, inleds samtidigt en förändring av det politiska landskapet hos mottagaren, och nya incitamentstrukturer skapas. För att de gamla strukturerna inte skall påverka processen negativt (genom institutionellt motstånd) krävs både starkt ledarskap och en stark förankringsprocess¹². Det har visat sig mycket viktigt att dessa faktorer går hand i hand och att ledarskapet inte tränger ut förankringsprocessen. Flera exempel tyder på så starka ledarskap att det inte funnits utrymme för någon egentlig förankringsprocess, vilket dessutom undgått givarna under lång tid¹³.

På motsvarande sätt finns det en risk i att givarna kompenserar för svagt ledarskap med för stor styrning. Men visst fog har många mottagare reagerat med skepsis inför möjligheten till sektorprogramstöd med hänvisning till att givarna gaddar ihop sig (sk. "ganging up"). Denna tendens till skepsis är förmodligen kopplad till den förändring av strukturer som hänvisats till ovan. I fall med starkt ledarskap hos mottagaren har också dessa farhågor kommit på skam i takt med att SPS processen utvecklats. På motsatt sätt har många givare dragit slutsatsen att ett svagt ledarskap kan vara skäl att inte påbörja en sektordialog.

¹⁰ För en utförlig diskussion se Foster, Brown, Norton, Naschold; *The Status of Sector Wide Approaches*, p. 6–24, ODI, February 2000.

¹¹ The World Bank/Africa Region Human Development Series; *Education and Health in Sub-Saharan Africa; A Review of Sector-Wide Approaches*, p. 39, Washington 2001.

¹² För ett illustrativt exempel på en lyckad kombination se Martin, Oksanen, and Takala; *Preparation of the Education Sector Development Program in Ethiopia*, ADEA 2000.

¹³ Det finns exempel på att regeringar försökt utesluta delar av förvaltningen eller det civila samhället och prioriterat sin egen institutionella utveckling (ex Zambia ASIP, se bl a Gould, Takala and Nokkala; *How Sectoral Programs Work*, p. 14-17. Policy paper 1/1998, Institute of Development Studies, University of Helsinki 1998)

Slutligen kan man dock säga att intentionen att involvera mottagaren och placera denne i processens ”förarsäte” överlag har lyckats. Konsultation och deltagande av sektorns alla huvudaktörer har också ökat markant i mottagarmiljön.¹⁴

1.3 Transaktionskostnader

En central frågeställning i litteraturen är om mottagarens transaktionskostnader minskar med sektorprogramstöd. Världsbanken konstaterar (2001) att den administrativa bördan har börjat minska i samband med gradvisa övergångar till korgfinansiering. I synnerhet gäller detta när medlen kanaliseras via den nationella budgeten.¹⁵ Man kan anta att detta delvis beror på att det är först i den situationen som andelen parallella redovisningsrutiner i systemet börjar att minska.

På övergripande nivå beror frågan om transaktionskostnader bland annat av administrativa reformer. Teoretiskt kan exempelvis decentralisering minska transaktionskostnaderna genom att centralstyrningen inte överbyråkratiseras, och effektiv delegering och arbetsdelning kommer till stånd. Många sektorprogramstöd är kopplade till administrativa reformer och erfarenheten visar att stöden har bidragit till decentralisering och decentraliserad planering¹⁶ bland annat genom den stabilitet stöden har inneburit.¹⁷

Syftet att bidra till decentralisering i sektorprogrammen har givit varierande resultat i termer av minskande transaktionskostnader. Det ligger en paradox i att man genom att skapa sektoröverblick centralt möjliggör effektiv decentralisering. Många centrala administrationer har reagerat motsatt på SPS med att öka kontrollen över periferin – exempelvis utbildning Tanzania (se Penrose 1998, pkt 39) eller ASIP Zambia (se Gould, Takala och Nokkala 1998, s. 17) – och därmed ökat snarare än minskat den centrala byråkratin. Detta har (tillfälligt) bidragit till högre transaktionskostnader.

Att arbetsbördan för mottagaren initialt ökar tycks väl belagt. Samarbetsformen kräver ökade resurser för planering och policyutveckling, samtidigt som projektstöden inledningsvis ofta fortsätter i oförminskad omfattning. Lika väl förankrad är uppfattningen att redan under programmets formulering sker en vändning mot minskande givarkontakter, färre utvärderingsmissioner och en högre effektivitet i kontakten med givarna när denna i större utsträckning än tidigare gäller det gemensamma ramverket.¹⁸

Just det faktum att en ökande del av givarkontakten rör utvecklingen av mottagaradministrationens kapacitet, snarare än parallell projektutveckling, visar att även om transaktionskostnaderna skulle vara oförändrade så ökar kvaliteten i samarbetet till förmån för

¹⁴ Se bl a Gould, Takala and Nokkala 1998 och The World Bank/Africa Region Human Development Series 2001.

¹⁵ The World Bank/Africa Region Human Development Series; *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-Wide Approaches*, p. 38, Washington 2001.

¹⁶ Med *decentralisering* menas här maktindelning medan *decentraliserad planering* syftar på arbetsdelningen i mottagarens planeringsprocess.

¹⁷ The World Bank/Africa Region Human Development Series; *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-Wide Approaches*, p. 38, Washington 2001.

¹⁸ Foster, Brown, Norton, Naschold; *The Status of Sector Wide Approaches*, p. 32, ODI, February 2000.

mottagaren, och således även transaktionskostnaderna på sikt genom ett mer effektivt utnyttjande av mottagarens resurser.¹⁹

1.4 Fattigdom

Relativt litet är känt när det gäller sektorprogramstödets genomslag i termer av fattigdomsbekämpning. Det verkar viktigt att inte betrakta sektorprogramstöden som en lösning, utan snarare som en möjlighet eller förutsättning för fattigdomsbekämpning på lång sikt. Om sektorprogrammen kan bidra till utvecklingen av system för tjänsteleverans som, givet att resurserna finns, kan inriktas på fattigdomsbekämpning är mycket vunnet.

Fattigdomsbekämpning i sektorprogramstöd har att göra med biståndsmedlens effektivitet. Givet graden av fattigdomsorientering i en sektorstrategi vilken som helst, kommer ökad service och effektivitet att påverka de fattigaste i den utsträckningen. Man kan möjligen konstatera att eftersom sektorprogramstöden syftar till att öka mottagarens ledarskap och initiativ, så övergår en del av möjligheten att påverka graden av fattigdomsorientering till mottagaren.

Under senare år har sektorstrategierna i högre grad *fattigdomsorienterats* i takt med att de kopplats till PRSP processerna. De betraktas därmed allmänt som ”bättre” ur ett fattigdomsperspektiv därför att de i högre utsträckning inriktar sig på primär hälsa och utbildning, men det är alltså ännu inte klart belagt att eller hur detta får genomslag för de fattigaste grupperna i samhället.

Det konstateras generellt att makroindikatorer på hälsa och utbildning utvecklats positivt under den tid sektorprogramstöden har varit verksamma, speciellt de som pågått under längre tid.²⁰ Detta behöver dock inte betyda att man i större utsträckning når det fattigaste. Erfarenheterna är blandade. I Uganda utbildning har andelen barn i primärundervisningen ökat markant och snedrekrytering på grund av kön och välstånd i stort sett eliminerats. I Etiopien däremot har visserligen andelen i primärundervisning ökat, men stora problem med lika möjligheter kvarstår.²¹

På mikronivå är det ett allmänt konstaterande att sektorstrategiernas förväntan på serviceutbud sällan uppnås. En oroande erfarenhet är att problemet tycks vara störst i fall där decentraliseringen av resursflödena nått långt. Vissa så kallade Tracking Studies²² noterar att decentralisering ibland leder till ökade infrastrukturinvesteringar och fallande utgifter för primär service (Bolivia och Uganda, Hälsa).²³

Nu pågående sektorprogramstöd opererar i miljöer med extrem resursknapphet. Möjligheten att på sikt bidra till fattigdomsminskning är delvis avhängig andra faktorer än specifik sektorutveckling. Sektorprogrammen kan utan tvivel orienteras mot att omfatta

¹⁹ Foster, Brown, Norton, Naschold; *The Status of Sector Wide Approaches*, p. 33, ODI, February 2000.

²⁰ The World Bank/Africa Region Human Development Series; *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-Wide Approaches*, p. 49ff, Washington 2001, and Foster and Mackintosh-Walker; *Sector Wide Programmes and Poverty Reduction*, p. 15–16, ODI 2001.

²¹ Foster and Mackintosh-Walker; *Sector Wide Programmes and Poverty Reduction*, p. 15, ODI 2001.

²² Studier som söker följa medel från utbetalning från givarna till slutanvändning i systemen.

²³ Foster and Mackintosh-Walker; *Sector Wide Programmes and Poverty Reduction*, p. 14–15, ODI 2001.

de fattigaste grupperna, och på kort sikt bidra till ett högre tjänsteutbud, men möjligheterna till uthållig tjänsteleverans beror till slut på samhällets ekonomiska och sociala utveckling i stort.

1.5 Indikatorer på utveckling

Den intressanta men komplicerade frågeställningen vad som händer med utvecklingen av en sektor när projektfinansierat bistånd fasas ut, och sektorprogramstöd tar över, är central för den teoretiska basen för sektorprogramfinansiering. Ännu har inte något systematiskt försök gjorts att undersöka graden av projektutfasning och ställt det i relation till en gradvis övergång till sektorprogramstöd och tjänsteleverans i sektorn. Världsbanken gör i en rapport (WB 2001) flera försök att problematisera frågan, men konstaterar samtidigt att det troligen är för tidigt att dra slutsatser baserade på indikatorer för en viss sektor.

Det finns emellertid flera tecken på, särskilt i sektorprogram som opererat under en tid, att såväl mikro- (främst tjänsteleverans; kvalitet och kvantitet) som makroindikatorer på sektorutvecklingen är positiva. Denna iakttagelse är uppmuntrande i termer av biståndseffektivitet. Det ligger dock en svårighet i att på kort sikt koppla denna utveckling till sektorprogrammen.²⁴ På en övergripande nivå har ökad effektivitet dock inte bara med sektorutvecklingen att göra, utan även med den social och ekonomiska utvecklingen av hela samhället. I detta sammanhang har det konstaterats att mottagarens resurser tenderar att koncentreras till de sektorer där sektorprogram pågår, vilket således minskar tillgängliga resurser i andra sektorer.²⁵

Erfarenheten av positiv sektorutveckling, även om den är osäker, blir dock högtintressant i ljuset av den logiska kedja av händelser som sektorprogramformen ställer i utsikt. Kring dessa råder det förmodligen ingen oenighet i litteraturen kring sektorprogramstöd. Om allt fungerar som det är tänkt, kan vi förvänta oss hög genomslagskraft för medel kanaliserade på detta sätt. Oenighet gäller dock om möjligheterna att skapa framgångsrika samarbetsprocesser baserade på ömsesidig och öppen dialog.²⁶ Avsnitt 2 diskuterar erfarenheter som gjorts beträffande samarbetet i pågående sektorprogramstöd.

1.6 Sammanfattning

Litteraturen ger en relativt fragmentarisk bild över hur mottagarna har påverkats av sektorprogramstöden. Denna sammanfattning är motiverad av den anledningen, vilken framförallt beror på att det som beskrivs är erfarenheterna av *processer* som ständigt utvecklas. Huvudsakligen är erfarenheterna positiva. Intressant att notera är att ju längre processerna kommit i termer av samarbete och gemensamt ramverk, desto tydligare är de positiva erfarenheterna för mottagarna.

²⁴ The World Bank/Africa Region Human Development Series; *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-Wide Approaches*, p. 39–141, Washington 2001.

²⁵ Ibid. Se också Foster, Brown, Norton, Naschold; *The Status of Sector Wide Approaches*, p. 32, ODI, February 2000.

²⁶ Se bland annat Penrose, Perran; *Sector Development Programmes: Definitions and Issues*, January 1998, och Pavignani, Enrico; *Swamped in a SWAP?*, draft, April 18, 2001.

Man kan sammanfatta detta avsnitt på olika nivåer. På ett övergripande plan kan konstateras att:

- Erfarenheterna hittills antyder att sektorprogrammen bidragit till en förbättrad sektortutveckling,
- Mottagarens övergripande ägarskap har starkt stimulerats av sektorprogrammen,
- Mottagarens transaktionskostnader tycks öka inledningsvis men tenderar att successivt minska i takt med att sektorprogrammen utvecklas,
- Sektorprogrammets fattigdomsorientering har stärkts i samband med PRSP processerna,
- Sektoröverblick, policyutveckling och resursallokering i respektive sektor har förbättrats markant i förhållande till situationen innan sektorprogramstöd,
- Sektorprogramstöd har ofta kunnat bidra till decentralisering eller decentraliserad planering genom den stabilitet programmen har introducerat i sektorn.

På en mer specifik nivå kan bl a konstatera att:

- Processerna har stimulerat starka och logiska kopplingar mellan policy, medelsallokering och effektivitetsrevision.
- Processerna har bidragit till att rätta till strukturella obalanser mellan kapital- och löpande budgetar.
- Konsultation och deltagande av alla sektorns huvudaktörer har ökat markant i mottagarmiljön, även om det finns tydliga exempel på att regeringar försökt utesluta delar av det civila samhället till förmån för sin egen institutionella utveckling.
- Gradvisa övergångar till korgfinansiering, särskilt kanaliserade via nationella budgetsystem, har reducerat mottagarens administrativa kostnader.
- Sektorprogrammen har lett till högre budgetandelar av nationella medel i respektive sektor.
- Ökad redovisningsförmåga och öppenhet i dialogen har bidragit till en högre kvalitet i policydialogen inom regeringarna och mellan regeringen och givarna.

2 Erfarenheter rörande centrala aspekter på samarbetsprocessen och dess mekanismer

Sektorprogramstöd representerar ett kvalitativt brott mot gängse arbetsmetoder inom utvecklingssamarbetet. "Sektorinriktat" stöd har förvisso funnits sedan decennier, men med sektorprogramstödet inträder en rad nya karaktäristika som innebär att utvecklingssamarbetet omorganiseras i grunden. Gould, Takala and Nokkala (1998) har sammanfattat de kvalitativt *nya* inslagen; i) stödet är programorienterat (i motsats till bilateralt organiserade projekt), ii) stödet innebär harmonisering av policy och procedurer genom "partnerskap", iii) SPS är långsiktiga "evolutionära" processer av dialog mellan alla intressenter, samt iv) att mottagaren innehar ledarrollen. Därmed, konstaterar författarna, har också policydialogen förflyttat sig från den bilaterala nivån till en dialog mellan flera givare och mottagaren (inter-agency level).²⁷

Den övergripande implikationen av denna nya samarbetsmiljö praktiserad i fält har sammanfattats i ett stort antal rapporter: *Sektorprogramstöd är ideografiskt*²⁸, *processororienterat och därmed omöjligt att avtvinga ett standardformat, en "blueprint"*.²⁹

En diskussion om erfarenheter av centrala aspekter på samarbetsprocessen bör ha denna erfarenhet i minnet. Det är viktigt, därför att lika lite som det finns ett givet format för stödformen, finns det helt entydiga erfarenheter av samarbetsprocessen. Varje erfarenhet är tids- och situationsbetingad. Framställningen kommer att ta sin utgångspunkt i ett antal framträdande aspekter på samarbetsprocessen, och utifrån den utgångspunkten visa vilka generella erfarenheter som gjorts inom respektive område.

2.1 Ledarskap

Det finns i huvudsak två dimensioner på ledarskap i sektorprogramstödet; vem som leder/äger processen, samt ledarskap i givargruppen.

En generell erfarenhet beträffande vem som leder processen, är att om ledarskapet blir för dominerande så fungerar samarbetsformen dåligt. Bäst tycks samarbetet fungera när mottagarens ledarroll är fast förankrad och stöttad av en givargrupp, i en situation med klar rollfördelning och konsensus kring de centrala delarna i sektorstrategin. De inventeringar av sektorprogram som gjorts under senare år pekar på vikten av att mottagaren har och behåller initiativet.³⁰

Det rapporteras att vid åtminstone någon tidpunkt drabbas alla sektorprogramstöd av ledarskapsproblem. Rapporter som diskuterar frågan konstaterar samstämmigt att svårig-

²⁷ Gould, Takala and Nokkala; *How Sectoral Programs Work*, p. 8–9. Policy paper 1/1998, Institute of Development Studies, University of Helsinki 1998.

²⁸ Dvs. betingat av olika faktors inverkan vid en viss tidpunkt.

²⁹ Se bl a Cassels 1997, Forrester and MacLoughlin 1998, IBRD 2001, Peters and Chao 1998, Gould, Takala and Nokkala 1998, Rylander 1998, Therkildsen, Engberg-Pedersen and Boesen 1999.

³⁰ se bl a Foster och MacIntosh-Walker 2001, World Bank 2001.

heter att etablera ett positivt ledarskap hos mottagaren har resulterat i utdragna policy debatter och stagnerande processer.³¹ Två grundsituationer beskrivs i litteraturen. För det första finns det fall där mottagaren tillåtit driva processen under lång tid utan tillräcklig insyn, med obalanser i programmen som följd (jämför Ghana hälsa).³² För det andra finns det fall där givare försökt överta ledarskapet från mottagaren, främst motiverade av uppfattade svagheter i existerande sektorpolicy (ex Vietnam hälsa, Ghana och Tanzania utbildning, Zambia ASIP). I huvudsak förordas ökad dialog och en återgång till ett positivt ledarskap hos mottagaren som en lösning på problematiken.

Frågan om en givare som ansvarar för och koordinerar givarsamarbetet är, för att uttrycka sig rakt på sak, het. Flera erfarenheter tyder på att det är effektivt, eller till och med avgörande, med en lead donor eller motsvarande för att driva samordningen framåt, i synnerhet i dess inledningsskeden.³³ Uppgiften att vara den givare som koordinerar samarbetet, har i flera fall tolkats som att samma givare även skall leda policy- och strategiutvecklingen (vilket naturligtvis inte är intentionen). Här efterfrågar många studier försök att mellan givarna klargöra respektive roller ytterligare.

Erfarenheten visar också att för många mindre givare är det avgörande för deras medverkan i processen att det finns en lead donor och en uttalad rollfördelning mellan givarna, eftersom de saknar resurser att delta på annat sätt.³⁴

Bland de som haft svårast att dämpa sin iver att föra utvecklingen framåt återfinns de multilaterala bankerna, huvudsakligen Världsbanken. Men inte utan skäl. De multilaterala bankerna har ett antal försteg gentemot sina bilaterala samarbetsparter som visar sig tydligt redan när en process inleds.³⁵ I flera fall tenderar banken att utnyttja sina komparativa fördelar för att på ett eller annat sätt ”driva” processen i den riktning banken föredrar. Bankens dominerande ställning verkar också ha bidragit till en omvitnad ovilja att omvärdera och harmonisera sina rutiner med sina samarbetsparter.³⁶

Situationen har hanterats på en rad olika sätt i varierande exempel, men till sist måste man ändå konkludera att det är en fråga för öppen dialog där alla aktörer har att vinna på att samarbeta. Världsbanken har själv i en rapport i ett flertal fall specifikt men också generellt dragit slutsatsen att dess tendens att leda på bekostnad av andra deltagare i processen varit skadlig och bör undvikas; ”The Bank should strive to step away from the

³¹ Foster, Brown, Norton, Naschold; *The Status of Sector Wide Approaches*, p. 9–10, ODI, February 2000.

³² Se diskussion om ASIP (Zambia) i Gould, Takala and Nokkala; *How Sectoral Programs Work*, p. 17. Policy paper 1/1998, Institute of Development Studies, University of Helsinki 1998.

³³ Martin, Oksanen and Takala; *Preparation of the Education Sector Development Program in Ethiopia*, p. 54. ADEA 2000.

³⁴ Martin, Oksanen and Takala; *Preparation of the Education Sector Development Program in Ethiopia*, p. 55. ADEA 2000.

³⁵ a) Snabbare utbetalningsmekanismer, b) större analyskapacitet, c) mer kompetent lokal personal, d) möjlighet att (ev tillsammans med IMF) avgörande påverka den makroekonomiska situationen i mottagarlandet. Gould, Takala and Nokkala; *How Sectoral Programs Work*, p. 28. Policy paper 1/1998, Institute of Development Studies, University of Helsinki 1998.

³⁶ Se bl a Foster, Brown, Norton, Naschold; *The Status of Sector Wide Approaches*, p. 27, ODI, February 2000.

lead role in program design to encourage complementarity among donors and to promote ownership”³⁷.

2.2 Utveckling av sektorstrategier

Sektorstrategin är det centrala dokument och den grundval sektorprogramstöden utgår ifrån. Erfarenheterna är positiva och visar att formuleringen av strategin är en mycket dynamisk process där roller fördelas och där givarna har möjlighet att stimulera ett positivt ägarskap/ledarskap hos mottagaren.

Det finns dock en tendens i samarbetsformen att överbelasta sektorstrategin, samtidigt som den institutionella analysen och analysen av kapacitetsbehoven halkar efter.³⁸ En ännu ogrundad gissning är att man i entusiasm över de nya perspektiv för sektorns utveckling som skapas i SPS processen, tenderar att göra för mycket. Detta tar sig uttryck genom en tendens – driven omväxlande av givare och mottagare – att skapa för ambitiösa sektorplaner i termer av omfattning och resursbehov. En sektorstrategi som inte står i paritet med implementeringskapaciteten riskerar att urvattnas i samband med selektiv prioritering i efterhand, vilket innebär att samarbetet förlorar sin givna utgångspunkt, med missförstånd och utdragna förhandlingsprocesser som följd.³⁹

I konsekvens med detta efterfrågar flera studier mer *heltäckande* och *samordnad* sektorsanalys, innehållandes en makroekonomisk bedömning och systematisk analys av implementeringskapaciteten.⁴⁰

2.3 Samordning och processutveckling

Erfarenheterna från det tidiga sektorprogrammen visade att det fanns en skör balansgång att gå mellan att planera samarbetsprocessen för mycket och för lite. Å ena sidan är det viktigt att kommunicera till alla inblandade vart processen är på väg och vilka steg man ämnar ta härnäst. Å den andra sidan kan man inte ”låsa” dialogen i manualer eller en färdig process eftersom det minskar utrymmet för flexibilitet.⁴¹ Rapporteringen visar dock att även om detta resonemang är riktigt, så har den inledande fokuseringen på processplanering, förmodligen oavsiktligt, dragit uppmärksamhet från stödformens kontextbetingade karaktär. En jämförande studie av två sektorprogram i Zambia (hälsa och jordbruk) visade att det var just kontexten som gav respektive process sin drivkraft.⁴²

³⁷ The World Bank/Africa Region Human Development Series; *Education and Health in Sub-Saharan Africa; A Review of Sector-Wide Approaches*, p. 79 (*Senegal Health Case Study*), Washington 2001.

³⁸ Gould, Takala and Nokkala; *How Sectoral Programs Work*, p. ?. Policy paper 1/1998, Institute of Development Studies, University of Helsinki 1998.

³⁹ Foster, Brown, Norton, Naschold; *The Status of Sector Wide Approaches*, p. 12 (23) and 15 (33), ODI, February 2000.

⁴⁰ Se bl a The World Bank/Africa Region Human Development Series; *Education and Health in Sub-Saharan Africa; A Review of Sector-Wide Approaches*, p. 38, Washington 2001.

⁴¹ Martin, Oksanen and Takala; *Preparation of the Education Sector Development Program in Ethiopia*, p. 55. ADEA 2000.

⁴² Rylander, Lars; *Is there an Ideal SWAp?: Findings from two case studies in Zambia*, p. 21-23, Stockholm, 1998.

Desto mindre planerande och desto mer följsam samarbetet och dialogen blev, desto större framgång fick processen.

Ett flertal rapporter betonar vikten av att betrakta processutvecklingen som beroende av rådande omständigheter. Icke desto mindre finns det en kvardröjande tendens att planera dialogen mer än vad samlarbetsformen kräver. Denna syn på samlarbetet är delvis ett resultat av en erfarenhet som säger att givarsamlarbete inte alltid lyckats, vilket är värdefullt att notera, men den beror också på en kvardröjande syn på sektorprogramstöd som ännu en biståndsform som kan systematiseras på samma sätt som projektstöd. Samordningen (eller koordineringen – vem gör vad, hur och när?) är en faktor som, om den fungerar, driver processen genom de *roller och mål som finns uttalade*, och som ger utrymme för dialogen att kretsa kring sektorutvecklingen snarare än detaljerad planering.

I själva verket har givarsamordning visat sig vara ett grundläggande problemområde såväl för hanteringen som implementeringen av sektorprogramstöd. Bristande samordning har fördröjt, komplicerat, framkallat merarbete samt gjort att transaktionskostnaderna för givarna ännu inte börjat minska.⁴³ Särskilt framträdande har problemen varit när bilaterala givare och de multilaterala bankerna samlarbetat.⁴⁴

En oproportionerligt stor del av dialogen mellan givare har gällt harmonisering av procedurer, och det är tydligt att påfrestningarna av att arbeta i en ny samlarbetsform, samt en viss rivalitet, präglar denna debatt. Erfarenheten säger bland annat att det är svårt att harmonisera finansiella procedurer, medan det är relativt enkelt att harmonisera och utveckla gemensamma rapporterings- och övervakningsmekanismer.⁴⁵

Det skall betraktas som en stor utmaning och möjlighet för givarna att utveckla samlarbetet, och därigenom mer effektivt bidra till att öka samlarbetsformens möjligheter att ge resultat.

⁴³ Foster, Brown, Norton, Naschold; *The Status of Sector Wide Approaches*, pp. 26–30, 50–51, ODI, February 2000.

⁴⁴ Se bl a Foster et al 2000, Penrose 1998, Gould, Takala and Nokkala 1998, World Bank 2001.

⁴⁵ Martin, Oksanen and Takala; *Preparation of the Education Sector Development Program in Ethiopia*, p. 56. ADEA 2000.

3 Konsekvenser för givarorganisationernas organisation och kapacitetsbehov

Ämnet för denna del av erfarenhetsredovisningen är relativt sett lite belyst i den litteratur som behandlar sektorprogramstöd. Endast ett par generella kommentarer kan göras.

En övergripande erfarenhet som gjorts är att arbetsinsatsen och de administrativa påfrestningarna har blivit större i inledningsskedet av pågående processer. Dels på grund av analysbehovet och förhandlingsbördan, och dels därför att stödformen ställt krav på förändrade arbetssätt parallellt med att respektive givares arbete i övrigt i stor utsträckning fortsätter som vanligt.⁴⁶

Så länge processerna befunnit sig i sina inledande skeden, ibland under flera år, finns få om några tecken på att denna inledande ökning av belastningen avtagit över tid. Efter hand har emellertid olika former av arbetsdelning inträtt. Givarna har delat ansvarsområden vilket torde ha rationaliserat hanteringen. Om detta sker parallellt med att projektbistånd fasas ut till förmån för sektorfinansieringen, finns goda skäl anta att den administrativa bördan också minskar.

En erfarenhet i pågående processer när det gäller kapacitet och kompetens att hantera dialogen – och att analysera förutsättningarna för sektorprogramstöd – är att de multilaterala bankerna har ett försteg framför de bilaterala givarna. Detta gäller såväl erfarenhetsmässigt som i fråga om administrativa resurser och organisatorisk förberedelse.⁴⁷ De kompetenser och resurser som krävs för att effektivt kunna gå in i ett sektorprogramssamarbete är inte entydiga, men möjligen går de att sammanfatta i några få punkter;

- Kapacitet och erfarenhet av förhandlingar och förhandlingsteknik⁴⁸
- Förmåga och kapacitet att bedöma geo- och sektorpolitiska samt makro- och sektorekonomiska förutsättningar för sektorprogramstöd.⁴⁹
- Förmåga att vara flexibel i sin arbetsintensitet och snabbt kunna växla upp till en högre nivå när processen går in i avgörande skeden.
- Kunskaper om och förmåga att hantera och bedöma kraven på finansiell styrning.

Till detta kommer givetvis en organisatorisk förmåga att hantera övergången från projekt till programstöd. De konsekvenser övergången till sektorprogramstöd fått på organisatorisk nivå är dock mycket lite belysta. En välgrundad gissning är förmodligen att de flesta

⁴⁶ The World Bank/Africa Region Human Development Series; *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-Wide Approaches*, p. 37ff, Washington 2001.

⁴⁷ Gould, Takala and Nokkala; *How Sectoral Programs Work*, p. 28–29. Policy paper 1/1998, Institute of Development Studies, University of Helsinki 1998.

⁴⁸ Gould, Takala and Nokkala; *How Sectoral Programs Work*, p. 8–9. Policy paper 1/1998, Institute of Development Studies, University of Helsinki 1998.

⁴⁹ The World Bank/Africa Region Human Development Series; *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-Wide Approaches*, p. 37, Washington 2001.

bilaterala såväl som multilaterala givare förändrats obetydligt under andra halvan av 1990-talet och början av 2000-talet.

På organisatorisk nivå verkar det dock stå klart att det är fältorganisationerna som påverkas mest i form av ökad arbetsbörda och krav på nya kompetenser. Det är där dialogen förs, och förmågan att bedöma sektorförutsättningar beror av närvaro och kunskaper om den lokala politiska och ekonomiska miljön. De multilaterala bankerna är oftast bättre förberedda på denna situation på grund av en överlägsen fältorganisation. Bankerna är inte endast bättre representerade i fält, utan har också möjlighet att dra till sig den mest kompetenta lokala personalen.⁵⁰ Det har inte noterats att de bilaterala givarna har svarat på den nya arbetsmiljön genom att öka sin fältrepresentation i nämnvärd utsträckning, annat än genom konsulter och TA program.

En generell slutsats är att mycket lite har gjorts över huvud taget för att omorganisera givarorganisationer som en konsekvens den nya samarbetsformen introducerad av sektorprogrammen. Behovet av en sådan omorganisation diskuteras ibland men är lite utforskad.

⁵⁰ Se främst Gould, Takala and Nokkala; *How Sectoral Programs Work*, p. 28–29. Policy paper 1/1998, Institute of Development Studies, University of Helsinki 1998.

Litteraturförteckning

Förteckning över källor som i första hand konsulterats för erfarenhetsredovisningen

Cassels, Andrew; *A Guide to Sector-Wide Approaches for Health Sector Development: Concepts, Issues and Working Arrangements*, WHO, DANIDA, DFID and the EU 1997.

Department for International Development: *Emerging Lessons from Sector Wide Approaches in Africa*. Report from a meeting of Africa directorate economists, 30 September 1998.

Forrester and McLoughlin; *Sector Wide Approaches and Financial Accountability*, Irish Aid, Department of Foreign Affairs, Dublin 1998.

Foster and Mackintosh-Walker; *Sector Wide Programmes and Poverty Reduction*, ODI 2001.

Foster, Brown, Norton and Naschold; *The Status of Sector Wide Approaches*, ODI, February 2000.

Gould, Takala and Nokkala; *How Sectoral Programs Work*. Policy paper 1/1998, Institute of Development Studies, University of Helsinki 1998.

Martin, Oksanen and Takala; *Preparation of the Education Sector Development Program in Ethiopia*, ADEA 2000.

Penrose, Perran; *Sector Development Programmes: Definitions and Issues*, January 1998.

Peters and Chao; *The Sector Wide Approach in Health*, International Journal of Health Planning and Management 13, 1998.

Therkildsen, Engberg-Pedersen and Boesen; *Sector Support: From Policy Making to Implementation Process*, CDR Copenhagen 1999.

World Bank/Africa Region Human Development Series; *Education and Health in Sub-Saharan Africa; A Review of Sector-Wide Approaches*, Washington 2001.

Förteckning över bakgrundslitteratur

Appadu and Schmidt; *Report from three seminars on sector wide approaches in the education sector in Cambodia*, SIDA, 2000.

Brown, Adrienne; *Current issues in sector-wide approaches for health development: Mozambique case study*, WHO, 2000.

Brown, Adrienne; *Current issues in sector-wide approaches for health development: Tanzania case study*, WHO, 2000.

Brown, Adrienne; *Current issues in sector-wide approaches for health development: Uganda case study*, WHO, 2000.

- Collins and Higgins; *Sector wide approaches with a focus on partnership*, Ireland Aid, 2000.
- Crown Agents; *Donor accountability study: a study regarding the harmonisation of donor accountability requirements for general and sector budget support (including SWAps)...*, United Kingdom, 2001.
- Dietvorst, D C E; *Food security and the sector programme approach: findings of a mission to Zambia, Mozambique and Malawi*, GTZ 1999.
- Elson, Diane; *Gender and economic development: summary and comments*, Rotterdam: Division of Macro and Sector Policies, 1998.
- European Union; *Establishing an Education Sector Development Programme*, Brussels 1997.
- Forss, Kim; *Sector wide approaches to development: from principles to practise*. Dublin 1999.
- Foster, Brown and Conway; *Sector-wide approaches for health development: a review of experience*, WHO, 2000.
- Foster, Mick; *Lessons of experience from sector-wide approaches in health*, WHO, 1999.
- Jespersen, Eva; *Overview paper on challenges to promoting Basic Education for all through sectoral approaches in education*, UNICEF 1999.
- Jones, Stephen; *Sector Investment Programs in Africa: Issues and Experience*, World Bank Technical Paper 374, 1997.
- Jones, Stephen; *The conditionality debate: implications for bilateral donor support for sector programmes: prepared for Dublin seminar on sector wide approaches*, 2000.
- Meyer, Kerstin; *Sector-wide assistance, sector reform and participation: what reform policy can learn from projects*, GTZ, 1998.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken; *Donor harmonisation and adjustment of financial management and control procedures under sector programmes: report on the Like-Minded Group workshop held in Hague, 25–26 May 2000*.
- Norton and Bird; *Social development issues in sector wide approaches*, London, DFID, 1998.
- OECD; *Review of the international aid system in Mali: synthesis and analysis: provisional report*, OECD, 1998.
- Oksanen and Lönnqvist; *Harmonising requirements and procedures among potential funding agencies supporting education and health sector development programmes in Ethiopia*, FTP International, Helsinki, 1998.
- Orbach, Eliezer; *How to Assess the Capacity of a Government to Implement an Education Development Project*, World Bank 1999.
- Pavignani, Enrico; *Aid, change and second thoughts: coordinating external resources to the health sector in Mozambique*, 1997.

- Pavignani, Enrico; *Swamped in a SWAp?: experience-inspired remarks about sector-wide approaches*, 2001.
- Ratcliffe Macrae Associates; *Sector-Wide Approaches to Education: A Strategic Analysis*, DFID 1999.
- Riddell, Gustafsson and Oksanen; *Implications for agencies of pursuing sector wide approaches in education*, 2000.
- Rylander and Schmidt; *SWAp management, experiences and emerging practices*, Harare, December 1–3, 1998.
- Rylander, Lars; *Is there an Ideal SWAp?: Findings from two case studies in Zambia*, Stockholm, 1998.
- Seel, Amanda; *Can sector wide approaches in education reach the poor? : early lessons from Uganda*, 1999.
- Sjölander and Brobäck; *Sector programme support and macro economic development: the need for an effective public administration and efficient financial management and control systems*, SIDA, 1999.
- Stridsman, Maria; *Report from the seminar on practical planning and implications of sector-wide approaches for education and health development*, 1998 at Lejondal, Stockholm 1998.
- Takala, Tuomas; *Justifications for, and priorities of, development assistance to education*; Scandinavian Journal of Educational Research ; vol. 42, No. 2, 1998.
- Takala, Tuomas; *Making educational policy under influence of external assistance and national politics*; International journal of educational development ; vol. 18, no. 4, 1998.
- Utz, Robert; *Sector Investment Programs in the African Region: A Review*, World Bank 1998.
- White, Howard; *Dollars, dialogue and development: an evaluation of Swedish programme aid*, Stockholm: SIDA, 1999.
- World Bank; *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Oxford University Press, 1998.
- Working Group for International Co-operation in Vocational and Technical Skills Development; *Sector programme support and human and institutional development in skills development*, Copenhagen 1999.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
Hemsida: <http://www.sida.se>

ISBN 91-586-2110-5