

Integrerade bostadsprogram i Centralamerika



Innehållsförteckning

Förkortningar	3
Inledning	5
1.1 Syfte och avgränsningar	5
1.2 Arbetsprocessen	6
1.3 Disposition	6
2 Översikt av verksamheten	7
2.1 Aktuella program	7
2.2 Modellen	8
3 Verksamhetsområden och arbetssätt	13
3.1 Bostadsbyggande	13
3.2 Bostadsförbättringar	16
3.3 Företagarkrediter	19
3.4 Infrastruktur	20
4 Kapacitetsförstärkning	23
4.1 Fonder	23
4.2 Organisationsutveckling	25
5 Samarbete och roller	28
5.1 Val av samarbetsorganisation	28
5.2 Sidas roll och ägarskapsfrågor	31
5.3 Programhantering	32
6 Övergripande frågor	34
6.1 Fattighedsfokus och bärkraft	34
6.2 Att nå ut till flera	37
6.3 Påverkan på nationell politik	39
6.4 Bredd och fokusering	40

Utgiven av Sida 2003

Avdelningen för infrastruktur och ekonomiskt samarbete

Författare: Kristina Boman, Lennart Peck

Tryckt av Edita Sverige AB, 2003

Artikelnummer: SIDA3162sv

Förkortningar

CBO	Community Based Organisations
DESO	Avdelningen för Demokrati och Social utveckling, Sida
FDLG	Fondo Guatemalteco para el Desarrollo Local)
FN	Förenta Nationerna
FUNDEVI	Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural
FUPROVI	La Fundación Promotora de Vivienda).
FUSAI	Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral)
IDB	Interamerikanska utvecklingsbanken
INEC	Avdelningen för Infrastruktur och Ekonomiskt samarbete
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
PRIMHUR	El Programa Integral de Mejoramiento Habitacional Urbano
PRODEL	El Programa de Desarrollo Local
PROMESHA	Programa de Capacitación para el Mejoramiento Socio-Habitacional
RELA	Regionavdelningen för Latinamerika, Sida
SEK	Svenska kronor
Sida	Swedish International Development Co-operation Agency

Inledning

Sedan mer än tio år tillbaka stöder Sida program i Centralamerika som kombinerar bostadsbyggande och bostadsförbättringar med bland annat småföretagarstöd och infrastrukturprojekt. Ett viktigt inslag i programmen är mikrokrediter som efter återbetalning går in i s.k. "roterande fonder". Verksamheten karaktäriseras vidare av ett omfattande deltagande samt organisationsutveckling.

Programmen har på många sätt varit nydanande, t.ex. avseende bostadsförbättringar, deltagandeprocesser och skapande av stiftelser. Lärdomar från programmen har gjorts undan för undan och dokumenterats i olika utvärderingar och studier. Däremot har det saknas en övergripande systematisering av erfarenheterna.

Programmen är komplexa och faller inte inom någon självklar mall. En större tydlighet beträffande deras inriktning har efterlysts både inom Sida Stockholm och på de svenska ambassaderna. Även Sidas samarbetsorganisationer har understrukt vikten av tydlighet och klara spelregler från svensk sida.

1.1 Syfte och avgränsningar

Detta dokument har flera syften. Det *beskriver* programmen och utgör på så sätt en introduktion till personer som inte tidigare arbetat med dem, t.ex. nya handläggare. Dokumentet redogör för de viktigaste *erfarenheterna* och pekar på vad som är *viktigt att tänka på* i handläggning och genomförande av programmen. Dokumentet drar också *slutsatser* som har bäring på programmens framtida inriktning och beredning av liknande samarbeten.¹

Avsikten är *inte* att stöpa alla program i en och samma form. Dessa måste utformas utifrån sin egen nationella kontext, fattigdomssituationen, lagstiftning, politik m m. Däremot kan dokumentet förhoppningsvis bidra till en samsyn kring principerna för arbetet och tydliggöra frågeställningarna som måste besvaras i var kontext.

Framtagandet av dokumentet har gett flera tillfällen till diskussion och lärande. Förhoppningen är att detta ska fortsätta. Dokumentet bör därför inte betraktas som en slutpunkt utan som ett steg i en lärandeprocess – ett arbetsdokument.

¹ Dokumentet är däremot inte en policy och heller inte en handbok.

Dokumentet är i första hand ämnat för anställda inom Sida och de svenska ambassaderna. Samtidigt bör det kunna läsas av Sidas samarbetsorganisationer och bidra till att underlätta dialogen.

Dokumentet avser i första hand de fem program i Centralamerika som Sida har ett aktivt samarbete med. Lärdomarna från dessa kan emellertid ha bäring på andra liknande pågående eller framtida program.

Dokumentet behandlar inte legala aspekter av stiftelser eller detaljer gällande mikrofinansfrågor. För båda dessa områden har Sida tillsatt särskilda utredningar. Mikrofinansfrågor tas upp i en policy för mikrofinans, som utarbetas av INEC Finans.

För att hålla dokumentet kort, redovisas inte empiriska data och resultat. Information om detta finns i andra studier och i utvärderingar.

1.2 Arbetsprocessen

Dokumentet har framtagits av Kristina Boman och Lennart Peck från Boman & Peck Konsult AB. Eberto de León har deltagit i genomförandet av seminarium i Centralamerika och i analys av kommentarer från detta. Arbetet har genomförts i dialog med Sida Stockholm, de svenska ambassaderna i Centralamerika och representanter för de program som Sida har finansierat.

Arbetet påbörjades i augusti 2002 med dokumentstudier av aktuella program och andra relevanta studier. Därefter intervjuades personal på INEC Finans, INEC Urban och RELA på Sida Stockholm. I november 2002 besöktes Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras och Guatemala varvid företrädare för Sida, de svenska ambassaderna, programmen, m.fl. intervjuades.

Utifrån dokumentstudier och intervjuer utarbetades ett första arbetsutkast som översattes till spanska. Utkastet diskuterades på ett regionalt möte i Nicaragua i februari 2003, med deltagare från de olika programmen, de svenska ambassaderna, konsulter och Sida Stockholm. Ytterligare ett seminarium hölls i Stockholm i april 2003 med representanter från land annat RELA och INEC/Urban.

Kommentarer och synpunkter från seminarium i Centralamerika och Stockholm har beaktats i denna slutversion.

1.3 Disposition

Dokumentet inleds med en översikt av *vad* för verksamhet som avses. De aktuella programmen presenteras och sammanfattas i en övergripande modell som också fungerar som dokumentets disposition (kapitel 2). Kapitel tre redogör för *hur* man arbetar med, och vad som bör beaktas inom de olika verksamhetsområdena. I kapitel fyra behandlas förstärkning av lokal kapacitet och bärkraft. Roll och ansvarsfrågor, det vill säga *vem* som gör vad, diskuteras i kapitel fem. Kapitel sex behandlar övergripande frågor och den strategiska inriktningen framöver – *varthän* – t.ex. hur fattigdomsinriktningen kan stärkas och fler människor nås.

2 Översikt av verksamheten

2.1 Aktuella program

Vilka program talar vi om?

Sida finansierar program som kombinerar bostadsbyggande, bostadsförbättringar, mikro- och småföretagstöd och infrastrukturprojekt i fyra Centralamerikanska länder: El Salvador, Guatemala, Honduras och Nicaragua. Sida har också kontinuerlig kontakt med det program som tidigare finansierades i Costa Rica. Programmen kompletteras av ett regionalt stöd för kapacitetsutveckling samt ett utbildnings- och policy-program "PROMESHA" implementerat av Lunds Universitet. Tidigare har Sida även finansierat liknande verksamheter i Chile och Bolivia². Fram till år 2000 hade programmen nått cirka 331 000 personer och man planerar att nå ytterligare 100 000 människor till och med 2003. Fem roterande fonder som uppgår till ca. 350 MSEK miljoner har etablerats. Nedan ges en kort översikt av de olika programmen.

Guatemala, FDLG: (Fondo Guatemalteco para el Desarrollo Local) etablerades 1999 som en trustfund. Dess syfte är att förbättra levnadsförhållandena i låginkomstfamiljer genom rådgivning och lån för bostadsförbättringar, småföretagarkrediter samt infrastrukturprojekt. Verksamheten är koncentrerad till flera departement (län). FDLG fungerar ger lån och teknisk stöd till enskilda organisationer som i sin tur förmedlar mikro krediter till enskilda personer eller grupper. Infrastrukturprojekten har finansierats genom krediter till kommuner.

Honduras, FUNDEVI (Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural) bildades 2002 genom en sammanslagning av ett urbant och ett ruralt statligt bostadsprogram i Honduras. (PRIMHUR, El Programa Integral de Mejoramiento Habitacional Urbano och PVMR). FUNDEVI är en stiftelse med representation av honduranska staten och privata sektorn. FUNDEVI erbjuder rådgivning och urbana och rurala lån för nybyggnation och bostadsförbättringar. Finansieringen kommer från tyska KfW, Sida, och honduranska staten.

Costa Rica, FUPROVI (La Fundación Promotora de Vivienda) har varit verksamt i Costa Rica sedan 1988 och erhöll Sidastöd fram till 1996. FUPROVI är en stiftelse som arbetar nationellt med bostadsbyggande, bostadsförbättringar och företagskrediter. Organisationen har framförallt arbetat med etablering av nya bostadsområden och bostadsförbättringskrediter. FUPROVI ger ofta sk. "bridgefinancing" för att möjliggöra att fattiga människor får tillgång till statliga bostadssubventioner. Det svenska bidraget förvaltas i form av en stiftelse.

² Sida har även finansierat annan verksamhet med koppling till boende och lokal utveckling. Dessa behandlas dock inte i detta dokument.

El Salvador, FUSAI (Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral) är en enskild organisation med lång erfarenhet inom bostadsbyggande och bostadsförbättringar. FUSAI har tre huvudsakliga program: bostäder, lokal utveckling och utbildning. Sedan 2002 har organisationen startat ett särskilt företag för kreditverksamhet: Integral. Sida stöttar organisationens arbete inom lokal utveckling, krediter, juridisk och teknisk rådgivning till organiserade grupper av familjer och låginkomsttagare, avseende bostadsbyggande och bostadsförbättringar.

Nicaragua, PRODEL (El Programa de Desarrollo Local) är ett statligt Nicaraguanskt program verksamt sedan 1994. 2003 ombildades programmet till en fristående stiftelse. Den syftar till att förbättra levnadsvillkoren för låginkomstfamiljer och institutionalisera en hållbar modell för lokal utveckling. Verksamheten är nationell och består av mikrokrediter till bostadsförbättringar, småföretagarkrediter samt infrastruktur projekt. Infrastrukturprojekten genomförs med brett deltagande av lokala myndigheter och målgruppen. Krediterna kanaliseras via mikrofinansorganisationer.

Programmets rubricering

Programmen har beskrivits på olika sätt. Vissa har kallats program för "*lokal utveckling*", ett koncept som bygger på ett holistiskt angreppssätt inom ett geografiskt begränsat område. PRODEL och FDLG har delvis haft denna inriktning och arbetar med lokal utveckling inom några län i Nicaragua och Guatemala.

Eftersom samtliga program har haft komponenter för bostadsbygge och/eller bostadsförbättringar har de också benämnts *bostadsprogram*. FUPROVI och FUNDEVI har haft den tydligaste inriktningen på bostäder. Likväl har inte något program varit begränsat till enbart bostadsfrågor.

Programmen har också rubricerats som "*mikrofinans*". Det syftar på att merparten av verksamheten är baserad på mikrokrediter till målgruppen. Krediterna har varit ett medel för att ge många fattiga människor tillgång till bostäder och främja småföretagande etc. Att skapa bärkraftiga mikrokreditinstitutioner har dock inte varit ett mål i sig.

Ytterligare en rubricering har varit program för "*urban utveckling*" eftersom de ofta haft ett urbant fokus. Programmen har dock verkat inom såväl rurala som urbana och peri-urbana områden. Gränsen mellan urbant och ruralt i de Centralamerikanska länderna är för övrigt svårdragen, vilket diskuteras i ett senare kapitel.

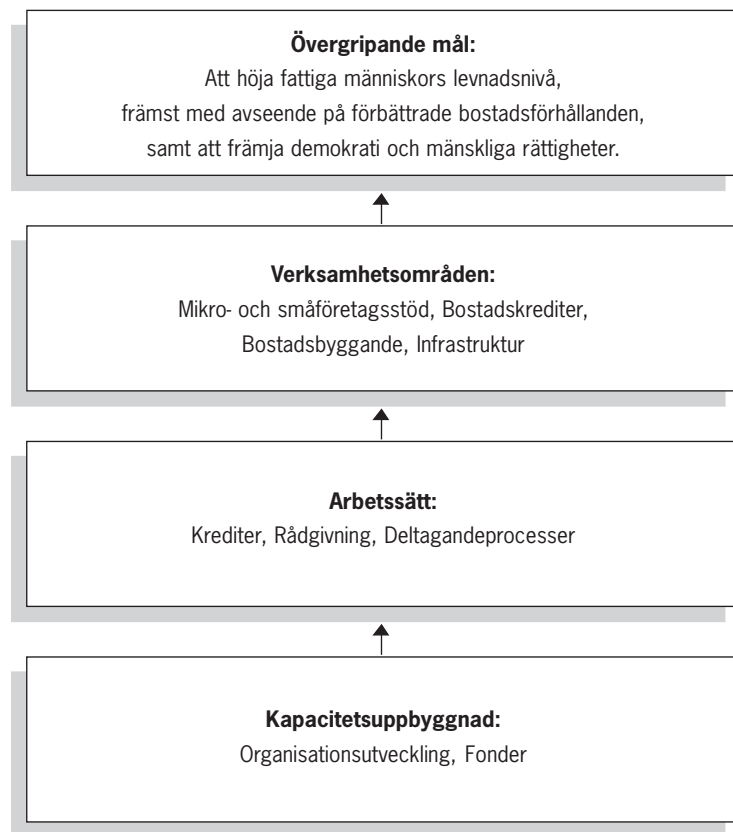
Det har också funnits en stark koppling mellan vissa av programmen och "*återuppbyggnad*" efter naturkatastrofer. Detta gäller exempelvis Honduras och delar av stödet till FUSAI.

Det finns således ingen självklar rubricering på dessa program. Var och en av benämningarna ovan beskriver olika sidor av programmen men ger ingen fullständig bild av dem. Gemensamt för projekten är fokus på *fattiga människors boendesituation*, i vid mening, och ett *integrerat angreppssätt*. Vi kommer därför fortsättningsvis att tala om Sidas integrerade bostadsprogram. Läsaren bör dock ha i åtanke att programmen även innehåller komponenter som inte rör boende, t.ex. mikro- och småföretagarkrediter.

2.2 Modellen

Hur är programmen uppbyggda?

Samtidigt som programmen har olika inriktning och angreppssätt finns flera likheter som gör att man kan tala om en gemensam "modell":



Övergripande mål

Övergripande *mål* för verksamheten har varit att höja fattiga människors levnadsnivå och att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Det senare har haft särskild tyngd i Sveriges samarbete med Centralamerika.

En viktig sida av fattigdom³ är inadekvata boendeförhållanden. Problem omfattar bland annat:

- Tillgång och juridisk rätt till mark,
- Brist på bostäder samt bostäder av undermålig standard,⁴
- Tillgång till grundläggande infrastruktur och service,
- Lokal samhällsorganisation.

Dessa problem kan å ena sidan ses som en *effekt* av människors fattigdom. Fattiga människor har inte bara låga inkomster samt begränsade möjligheter att spara och få lån för bostadsköp eller förbättringsarbeten. Den neo-liberala politik som förts i de Centralamerikanska länderna under senare år har inneburit en nedmontering av det sociala systemet som påverkat de fattigas bostadssituation negativt. Fattiga människor saknar ofta tillgång till mark eller juridisk rätt till marken där de bor. De tvingas ofta bo på platser som är särskilt sårbara för verkningar av naturkatastrofer. I vissa länder har interna konflikter tvingat människor att flytta vilket gjort dem hemlösa och skapat konflikter kring jordäggande.

³ Med fattigdom avses människors brist på möjligheter, kapacitet och säkerhet. Fattigdom är mångdimensionell och i Sidas styrdokument *Perspectives on Poverty* framhålls följande dimensioner: ekonomiska och sociala (inklusive genus), demokrati och mänskliga rättigheter, miljö, fred och konfliktlösning.

⁴ Ibland benämnt "kvantitativ" och "kvalitativ" bostadsbrist.

En dålig boendestandard ger samtidigt *effekter på* människors fattigdom. Dåliga bostäder och trångboddhet försämrar människors hälsa och skapar grogrund för våld. Barns förutsättningar för utveckling och lärande påverkas negativt. Problemen drabbar kvinnor och barn i högre grad eftersom de i snitt tillbringar mer tid i hemmet. Bostaden kan också vara basen för inkomstgenererande verksamhet. En dålig bostad innebär därmed sämre möjligheter till försörjning. Vatten är ofta dyrare i slumområden än i rikare bostadsområden. Människor med dåliga bostadsförhållanden har sämre förutsättningar att delta i politiska processer eftersom man har andra omedelbara problem att lösa. Dålig infrastruktur leder till miljöproblem (sopor, dåligt vatten m m.) som drabbar både de boendes och andras hälsa. Bristen på mark och osäkerheten kring markägandet bäddar för vidare konflikter.

En annan sida av fattigdomen är fattiga människors begränsade möjlighet att få tillgång till krediter och formellt sparande. Små tillgångar och begränsade möjligheter att lämna säkerheter gör ofta fattiga människor ointressanta för de vanliga bankerna.

Rätten till en bostad nämns i FNs konvention om mänskliga rättigheter⁵ liksom i FNs fördrag om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter⁶. Där behandlas också alla människors lika rätt att främja sina ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Förbättring av människors bostadssituation, förutsättningar för försörjning och möjlighet att påverka sin egen situation blir därmed en fråga om mänskliga rättigheter.

Efter år av diktatur och väpnade konflikter i flera av de Centralamerikanska länderna försöker man sen några år tillbaks konsolidera fred och demokrati. Inte minst förstärkning av lokal demokrati är viktig. Många problem avseende land, bostäder, infrastruktur och försörjning hänger samman med en bristfällig demokrati och förvaltning, samt med den förda politiken. Flera länder saknar en långsiktig bostadspolitik.

Gemensamt för ländernas politik har varit strävan mot decentralisering, bland annat inom infrastruktur och bostadsfrågor. Delegeringen av ansvar till kommuner har ofta inte åtföljts av finansiella resurser för att fullfölja ansvaret. Den lokala administrationen saknar ibland kapacitet att axla de nya uppgifterna.

Programmets övergripande mål är att förbättra fattiga människors villkor genom att bidra till en lösning på dessa problem. I fokus står bostäder och människors boende men det utesluter inte insatser på andra områden.

Generellt sett utgörs programmets målgrupp av Centralamerikas fattiga befolkning. Förutsättningarna att nå människor i olika grad av fattigdom varierar dock mellan olika verksamhetsområden. I allmänhet har programmen riktats till hushåll med en samlad familjeinkomst på 2 till 4 minimilöner, vilket är under eller precis över nationella fattigdomsmått. Vissa komponenter i programmen, såsom infrastrukturprojekten i PRODEL, har nått befolkning som definieras som extremt fattiga. Andra områden, såsom krediter till mikro- och småföretag når fattiga med återbetalningskapacitet. Strävan dock varit att nå så fattiga grupper som möjligt, givet arbetsområdet.

⁵ Artikel 25.

⁶ Artikel 11.

Verksamhetsområden

I fokus för programmen står bostäder och fattiga människors boende. Till detta kan kopplas annat stöd som är relevant utifrån människors behov och samarbetsorganisationens kapacitet, t.ex. mikro- och småföretagarkrediter. De olika verksamhetsområdena bör ses som delar i ett bredare angreppssätt för att möta fattiga människors varierande problem. Programmen har omfattat en eller flera av följande fyra verksamhetsområden:

- *Bostadsbyggande*, ofta i kombination med inköp/legalisering av mark. En relaterad tjänst har varit tillhandahållande av mark med grundläggande service (vatten, el, sanitet etc.).
- *Bostadsförbättringar*, såsom reparationer, utbyggnader eller andra standardhöjande åtgärder av existerande bostäder.
- *Infrastruktur* av olika slag, t.ex. dricksvatten, sanitet, förbättrade gator och vattenavrinning.
- *Mikroföretagarkrediter* till personer som ej har tillgång till det formella banksystemet.

Programmen har i olika grad arbetet *integrerat* på dessa fyra områden. Detta för att kunna svara på fattiga människors olika behov och för att det finns praktiska fördelar att tillhandahålla olika typer av stöd i ett och samma program.

Arbetsätt

Inom varje verksamhetsområde har man använt en kombination av följande arbetsätt:

- *Krediter*: Eftersom bostadsbygge och bostadsförbättringar är kostnadskrävande har Sida-stödet begränsats till att möjliggöra lån för fattiga människor. Lånen har ibland varit kopplade till statliga subventioner. Lånen är små och med kort eller medellång löptid, max 7–8 år, vanligen betydligt kortare. För det mesta är det så kallade mikrokrediter.
- *Rådgivning*: För att säkerställa att lösningarna blir tekniskt och ekonomiskt hållbara har krediterna i allmänhet följts av rådgivning. Programmen har också bidragit med rådgivning till kommuner i samband med infrastrukturprojekt.
- *Lokalt deltagande*: Detta omfattar deltagande av fattiga människor, lokala myndigheter och institutioner. Deltagandet ska säkerställa att verksamheten svarar mot fattigas prioriteringar. Det är både en förutsättning för att programmen ska kunna genomföras och ett mål i sig eftersom det förstärker lokal demokrati. Formerna för deltagande har varierat mellan olika verksamhetsområden.

Verksamhetsområden och arbetsätt behandlas vidare i *kapitel 3*.

Kapacitetsuppbyggnad

Kapacitetsuppbyggnad är ett viktigt inslag i programmen, både för att uppnå ett bra projektgenomförande och för att förstärka långsiktig bärkraft. Kapacitetsuppbyggnaden kan indelas i två områden:

- *Organisationsutveckling*: Genom att stötta/bygga upp organisationer, i första hand de som genomför programmen men även andra aktörer såsom kommuner och enskilda organisationer, skapas de personella och organisatoriska förutsättningarna för framtida verksamhet. Organisationsutveckling har bland annat skett genom konsultstöd, utbildning, uppföljning, dialog med Sida och regionalt erfarenhetsutbyte.
- *Uppbyggnad av fonder*: Kreditgivning är kapitalkrävande och Sida har bidragit med uppbyggnad av fonder för detta. Återbetalning av lån och ränta resulterar i tillväxt av fonderna och skapar finansiella förutsättningar för fortsatt framtida verksamhet.

Organisationsutveckling och tillskapande av fonder och är inget självändamål utan syftar till att uppnå finansiell och organisatorisk bärkraft för uthållig fattigdomsbekämpning. Kapacitetsuppbyggnad behandlas vidare i *kapitel 4*.

Övriga karaktäristika

I allmänna termer kan modellen beskrivas som ett *direkt stöd till fattiga människor* avseende deras rätt till bostäder, inkomster mm., i kombination med *institutionsutveckling* och *främjande av lokal demokrati*.

Programmen har ofta utvecklat nya arbetsmetoder och varit nydanande och *innovativa*.

Eftersom de är förhållandevis stora program och spänner över flera sektorer är de *komplexa*.

Detta i kombination med att man byggt delvis nya organisationer i miljöer som inte alltid är stabila gör att de är *administrationskrävande*.

Att uppnå bärkraft i program av detta slag kan ta tid och Sidas åtagande måste därför ses som *långsiktigt* (kanske 5–10 år, beroende på förutsättningarna).

Grundläggande *principer* för arbetet är de som återfinns i Sidas styrdokument: *Perspectives on Poverty*, Sida vid Sida och Så arbetar Sida. Programmen ska också ligga i linje med Sidas övriga riktlinjer för t.ex. miljö, jämställdhet och mikrofinans.

3 Verksamhetsområden och arbetssätt

I detta kapitel presenteras de fyra verksamhetsområdena: bostadsbyggande, bostadsförbättringar, företagskrediter och infrastruktur. Vi förklarar vad verksamhetsområdet inbegriper, dess relevans, vilken målgrupp som kan nås samt pekar på vad som är viktigt att beakta i förberedelse och handläggning av programmen.

3.1 Bostadsbyggande

Hur arbetar man inom området bostadsbyggande?

Med bostadsbyggande avses uppförande av *nya* bostäder. Det finns två modeller för detta. Den första är uppförande av flera bostäder i ett *nytt* bostadsområde (urbanisering/urbanización). Ofta innebär detta att även bostadsområdet måste utvecklas med urbaniseringsplan, anläggande av gator och introduktion av basservice. Den andra modellen innebär att enskilda bostäder byggs på individuella tomter. Sida har mest erfarenhet av flerbostadsmodellen och därför behandlas endast denna modell här.

Programmets gemensamma filosofi har varit att bygga relativt små enheter (21 kvm till 28 kvm) av god byggkvalitet till låga kostnader,⁷ enligt konceptet "progressiv konstruktion", dvs. en enkel bostad som gradvis kan förbättras av familjen. En viktig princip har varit kostnadsdelning genom att målgruppen tar krediter eller deltar i byggnadsarbete (autoconstruction). Syftet med detta är dels att minska kostnaderna och dels att skapa en känsla av "ägarskap". Det har visat sig att bostäder som skänks bort utan kostnad ibland senare säljs. Bostäder bör därför inte skänkas bort.

Byggande av nya bostäder förutsätter tillgång till mark samt fungerande lagar och system för mark- och fastighetsäggande. Kostnadsdelningsprincipen och de höga kostnaderna för nybyggnation betyder att målgruppen behöver tillgång till finansiering. Eftersom målgruppen inte har möjlighet att få reguljära bostadslån (lån på 10 år eller längre till låg ränta) och oftast har begränsad återbetalningskapacitet, har programmen utnyttjat nationella bostadssubventionssystem. Dessa innebär att staten ger en subvention till målgruppen för att finansiera en egen bostad. Programmen har använt subventionen för att finansiera delar av, eller

⁷ Genomsnittlig total kostnad per hus inklusive material och arbete är USD 2,500 i programmen FUSAI, El Salvador och i PRIMUHR, Honduras och USD 5,000 i FUPROVI, Costa Rica. Den högre kostnaden i Costa Rica beror på andra nationella byggnadsnormer. Källa Castillo, L, Primera Aproximación Comparativa a la Experiencia de Asdi en Centro América y Desafíos para el Futuro, 2001.

hela nybyggnationen. Förutom detta har programmen tillhandahållit individuella krediter till familjerna samt i vissa fall bidrag från andra, t.ex. kommuner, enskilda organisationer eller givare för finansiering av basservice såsom vatten, el och avlopp. Detta gör att programmen brukar ha ett stort antal aktörer. Strategiska allianser med andra organisationer/institutioner är viktiga för att delfinansiera service för bostadsområdena.

Bostadsbyggande är komplicerat och omfattar många olika steg. Målgruppen ska identifieras och organiseras. Beslutsprocesser med målgruppens deltagande ska genomföras. Mark för urbanisering måste införskaffas och planer utarbetas. Tillstånd för urbanisering och byggande från kommun eller ministerier måste sökas och målgruppen måste kvalificera för bostadssubventioner. Anläggningsarbeten och bostadskonstruktion ska utföras. Kreditgivande organisation ska göra kreditanalys, betala ut krediter till familjerna samt tillse återbetalning av lånen. Familjerna ska registreras som ägare till fastigheterna.

Då programmen normalt omfattar byggande av ett stort antal hus och de statliga subventionerna erhålls i efterskott, krävs ett betydande rörelsekapital. Kapital behövs även för krediter som ges till familjerna.

De Sida-stödda programmen har bidragit med finansiering av rörelsekapital, fonder för krediter till målgruppen, metodutveckling och institutionellt stöd till samarbetsorganisationen.

Relevans:

Bostadsbyggande för fattiga är relevant utifrån flera aspekter. Tillgång till en bostad är ett grundläggande behov. Att fattiga människor ofta är beredda till stora uppoffringar för sin bostad visar att bostadssituationen är något som prioriteras. Som tidigare nämndes, påverkar bostaden människors hälsosituation, förekomsten av våld, villkoren för barns uppväxt, inkomstmöjligheter och andra aspekter av fattigdom. Programmen bidrar även till att fattiga människor registrerar sitt fastighetsägarande vilket kan underlätta deras framtida deltagande i ekonomin och till exempel få tillgång till lån.

I vissa fall har bostadsbyggande varit avgörande för att fattiga människor ska kunna tillgodogöra sig statliga subsidier (som annars bara skulle kunna utnyttjas av personer med högre inkomst). Lånen har använts för att finansiera kontantinsatsen som krävs inom vissa nationella bostadssubventionssystem.

Med tanke på att programmen ofta omfattar organisering och utbildning av människor för att ansöka/begära och genomföra projekt är programmen också ett sätt att stärka dessa människors ställning i samhället. Därmed främjas även lokal demokrati och mänskliga rättigheter.

Bostadsbyggande främjar även ekonomisk utveckling eftersom det stimulerar byggnadssektorn som använder lokal arbetskraft och inhemskt material.

Potentiella målgrupper

Målgruppen för bostadsbyggnadsprojekt har varit grupper av fattiga människor. Genom att programmen är kopplade till statliga subventionsprogram är det möjligt att nå mycket fattiga människor. Ett ofta förekommande mått har varit att familjeinkomsterna ska vara mindre än två minimilöner enligt landets definition (se Castillo). Om subventioner sak-

nas eller om en stor del av bostaden finansieras med krediter måste man dock gå högre upp i inkomstnivåerna.

Att tänka på:

Tekniska aspekter

- Nya bostadsområden kräver förutom hus även basservice såsom, vatten, sanitet och elektricitet. Hur mycket basservice som behövs definieras av i landet acceptabel standard.
- Nya bostadsområden bör också omfatta platser för rekreation, t.ex. ett "folkets hus" (*casa comunal*), grönområden och lekplatser.
- Tomtens beskaffenhet och läge är avgörande för bostadsprojektets resultat. Samarbetsorganisationen bör därför ha kriterier för utvärdering av tomter innan dessa köps in⁸.
- Liksom annan verksamhet kräver bostadsbyggande miljökonsekvensanalyser. De främsta miljöriskerna innefattar förorening via avlopp (dvs. exkrement), gråvatten, sophantering samt byggnadskonstruktionsmaterial.
- En sårbarhets- och riskanalys (*vulnerabilidad y riesgo*) av bostadsmodellen och bostadsområdet måste göras under planeringsfasen. Bostadskonstruktionen och material måste klara naturkatastrofer. Infrastrukturarbete som skyddar mot effekter av naturkatastrofer, såsom skyddsmurar, dränering etc. bör inkluderas.

Deltagande

- För att bostäderna ska svara mot de boendes behov och för att säkerställa korrekt projektgenomförande bör de boende delta såväl i beslut som i genomförande (någon grad av självbyggeri) och kontroll av projekten.
- Sociala och praktiska restriktioner påverkar mäns och kvinnors inflytande och deltagande. Programmen bör ha tydliga strategier för att säkerhetsställa ett jämlikt deltagande mellan könen.
- För att säkerställa att bostaden blir familjens gemensamma egendom bör man eftersträva att både kvinnan och mannen registreras som ägare av fastigheten. Med tanke på att kvinnan oftast har ett huvudansvar för barnen är kvinnans inflytande över bostaden särskilt betydelsefullt.
- Programmen bör genomföras genom en kombination av "självbyggeri" och entreprenad för att målgruppen ska känna ägarskap och kostnaderna ska kunna hållas nere. Omfattningen av de boendes egen arbetsinsats kan minska och öka beroende på dess vilja och möjlighet att delta, kostnadskrav och tid för genomförande av varje projekt. Generellt sett gäller att ju fattigare målgrupp, ju mer självbyggeri krävs. Hänsyn måste tas till människors möjligheter, tid och resurser att delta.

⁸ Tomten köps oftast långt innan byggnationen startar och husen säljs till målgruppen.

Rådgivning

- Programmen kräver mycket rådgivning, och vägledning av målgruppen. Programmen behöver både tekniker och socialarbetare.
- Programmen bör omfatta åtgärder för att stärka det lokala samhället ("*desarrollo comunal*") och dess kapacitet att genomföra bostadsprojektet, samt att ansöka om, kräva och genomföra andra projekt för förbättring/uppgradering av bostadsområdet.
- Det är viktigt med uppföljning efter det att bostadsområdet färdigställts. Programmen bör inkludera såväl personella som finansiella resurser för detta.

Krediter

- Bostadsprogrammen kräver professionell kredithantering. Programmen måste vara effektiva på utformning av kreditprodukter, kreditanalys, utbetalning och indrivning av lån.
- Själva lånet bör inte subventioneras och räntan bör vara marknadsmässig.
- Lånemetodologin liknar de som används i företagslån till fattiga människor eller mikrokrediter för bostadsförbättringar. Skillnaden är dock att låneperioden ofta är längre och att fastigheterna används som säkerheter.
- Även om samtliga familjer i en grupp är fattiga finns inkomstvariationer som man måste ta hänsyn till vid kreditgivning. Vissa familjer kan ta större lån och vissa inga lån alls.

Sidas stöd

- Sida bör ej finansiera själva bostadssubventionen, eftersom bostadssubventionssystem finansierade av externa givare inte är en finansiellt bärkraftig modell.
- Statliga bostadssubventionsprogram kan upphöra, minska eller öka i omfattning och regler för utförande kan ändras. På grund av denna osäkerhet bör Sida stötta samarbetsorganisationen att utveckla alternativa produkter som organisationen kan fortsätta med oavsett statliga subventioner.
- Alternativa "produkter" inom området bostadsbyggande kan finnas. Hittills finns erfarenheter av så kallade "sites and services" (*lotes con servicio*) och krediter för bostadsförbättringar (se nedan). Ett annat alternativ som har diskuterats är att arbetsgivare underlättar nybyggnation av bostäder för anställda.

3.2 Bostadsförbättringar

Hur arbetar man inom området bostadsförbättringar?

Med bostadsförbättringar avses reparation, utbyggnad och standardhöjning av redan existerande bostäder. Detta möjliggörs genom krediter till de boende. Krediterna är av typen mikrokrediter. De boende genomför själva förbättringsarbetena på bostaden.

Bostadsförbättring bygger på idén om progressiv förbättring av bostaden. Förbättringar kan ske i etapper. Familjen kan efter återbetalning av det första lånet ta ett nytt lån för att utföra ytterligare förbättringar.

Inom området bostadsförbättringar arbetar Sida vanligen med organisationer som är specialiserade på kreditgivning till fattiga människor. Detta kan vara så kallade mikrofinansorganisationer, banker eller finansinstitut. Hittills har framförallt mikrofinansorganisationer varit samarbetsparter. Dessa organisationer ger ut lån och utför ibland även byggnadsrådgivning. Rådgivningen kan ha olika ambitionsnivåer och genomföras på olika sätt. En modell som Sida hjälpt till att utveckla innebär att en sakkunnig person inom husbygge analyserar låntagarens byggnadsförslag och budget samt gör en eller två uppföljningsbesök under genomförandet. Erfarenheterna från de Sida-stödda programmen är att någon typ av rådgivning är viktig för att uppnå bostadsförbättringar av god kvalitet. Rådgivningen kan vara finansiellt bärkraftig genom att kostnaden för den betalas av kunden genom låneräntan eller en särskild avgift. Samtidigt pågår en diskussion inom mikrofinansskretsar om huruvida byggnadsrådgivning bör ingå i bostadsförbättringslån samt om denna bör genomföras av den långivande organisationen.

Till skillnad från byggande av nya bostäder kräver bostadsförbättringsprogrammen inga statliga subventioner för att nå förhållandevis fattiga människor. Genom att utforma lånen i linje med fattigas familjers betalningskapacitet klarar familjerna av att återbetala lånen. I vissa program har man också kombinerat krediter med subventioner för att på sätt möjliggöra mer omfattande förbättringsarbeten.

Sida stöder programmen genom fonder för kreditgivning, metodutveckling och stöd för institutionell utveckling av samarbetsparten.

Relevans

Krediter, som möjliggör för fattiga människor att förbättra sin bostad, är relevant i perspektivet att fattiga människor inte har tillgång till banklån och ofta har begränsade möjligheter att spara. Som nämndes tidigare har en bättre bostad positiva effekter på hälsa, ekonomi och andra aspekter av fattigdom. Successiva bostadsförbättringar är för övrigt det sätt som fattiga människor själva förbättrar sitt boende, med eller utan bistånd.

Potentiell målgrupp

En låntagare måste ha en stabil inkomst för att kunna betala ett lån. Sidas erfarenhet har visat att det är möjligt att ge bostadskrediter till familjer vars månadsinkomst överstiger två minimilöner, eller personer som tjänar en dollar per dag. Målgruppen i de Sida-stödda programmen har därför varit fattiga familjer, dock med något högre och/eller stabilare inkomster än målgruppen för nybyggnation med subventioner och mikro- och småföretagskrediter.

Att tänka på:

Generella och tekniska aspekter

- För att uppnå bärkraft i verksamheten bör inte själva låneprodukten till slutkund (målgruppen) subventioneras. Även kostnader för byggnadsrådgivning bör betalas av kunden.
- Om nationella subventioner kan ges för att komplettera lånen, bör dessa ges vid sidan av krediterna och som en ren subvention.

Deltagande

- Målgruppen deltar genom att besluta om de förbättringar som ska genomföras, genom att ta krediten och genom att själv eller med hantverkare genomföra förbättringsarbetena.
- Programmen bör säkerhetsställa att såväl kvinnor som män har möjlighet att delta och påverka vilka förbättringar som görs.
- Kvinnoledda hushåll bör ha samma tillgång till krediter som hushåll ledda av män eller män och kvinnor tillsammans.

Rådgivning

- För att uppnå god kvalitet i förbättringarna bör krediter åtföljas av byggnadsrådgivning.
- Rådgivningen kan utformas på olika sätt och bör baseras på målgruppens och verksamhetens behov.

Krediter

- Sidas mikrofinanspolicy anger hur kreditverksamhet bör bedrivas. Nedan ges några kompletterande råd.
- Låneprodukten och lånemetodologin, det vill säga hur och till vem lånen marknadsförs, lånens storlek, tidsperiod och typ av garanti bör vara anpassad till fattiga människors behov och förutsättningar. Fattigare familjer kan nås genom att minska lånestorleken, öka återbetalningsperioden samt anpassa garantier till de fattigas möjligheter.
- Lånemetodologin måste innehålla en analys av kundens återbetalningsförmåga och skuldsättningsgrad. Detta för att motverka att lånet förvärrar målgruppens ekonomiska situation, och för att säkerhetsställa en god återbetalning till den långivande organisationen.
- Eftersom mikrofinanslån kräver lika mycket administration och bedömning som ett större lån blir kostnaderna per mikrofinanslån högre. För att programmen ska kunna leverera tjänster till målgruppen även i framtiden måste de högre kostnaderna för mikrolån resultera i högre räntor än vad banksektorn normalt erbjuder. Det vill säga mikrofinanslån måste ha högre ränta än vanliga banklån (lån på större summor).

Sidas stöd

- Eftersom krediter för bostadsförbättringar är en förhållandevis ny produkt kan mikrofinansinstitutionen/banken behöva stöd för analys av marknaden, utformning och test av produkten, utveckling av byggnadsrådgivning samt utbildning av programmens lånehandläggare.
- Inledningsvis kan samarbetsorganisationens kostnader (för t.ex. löner till nya lånehandläggare) öka och kräva extra finansiering. Stöd för detta bör endast ges under en kort period och enbart om samarbetsorganisationen bedöms ha framtida kapacitet att betala kostnaderna.

3.3 Företagarkrediter

Hur arbetar man inom området företagarkrediter?

Med företagarkrediter avses lån till fattiga människor som driver mikro- och småföretag. Krediterna används till rörelsekapital och investeringar. Företagaren kan därigenom utöka sin verksamhet, höja sin inkomst och eventuellt skapa arbetstillfällen. Företagarkrediter ingår ofta som en delkomponent i program för lokal utveckling.

Sida samarbetar vanligen med så kallade mikrofinansorganisationer. I vissa fall kan även vanliga banker eller finansinstitut vara samarbetsparter.

Det finns ibland direkta kopplingar mellan företagarkrediter och bostadskrediter. Företagarkrediter (som ger en ökad inkomst och visar om en person är kreditvärdig) kan vara det första steget till att få en bostadsförbättringskredit. Det har också visat sig att företagarkrediter ibland används till förbättringar av bostaden. Detta gäller i synnerhet när bostaden är basen för företagsverksamheten.

Relevans

Företagarkrediter har potential att höja inkomstnivåerna för fattiga människor inom såväl den informella som den formella sektorn, och leder i förlängningen till ekonomisk utveckling.

Liksom för bostadskrediter gäller att fattiga mikro- och småföretagare saknar tillgång till det formella banksystemet, det vill säga, de kan inte ta banklån vilket hämmar deras verksamhet.

I ett fattigt bostadsområde tillhandahåller mikro- och småföretagen varor och tjänster för invånarna. Företagskrediter blir därmed relevanta för den lokala utvecklingen av området.

Potentiella målgrupper

Krediterna riktar sig till fattiga småföretagare. De når, beroende på kreditprodukt och kreditgivande institution, olika nivåer av fattiga människor. Mikro- och småföretagskrediter bygger på att den verksamhet som finansieras, eller delfinansieras, genom lånet genererar ett överskott för återbetalning av lånet. Det finns därmed förutsättningar att nå lägre inkomstnivåer än jämfört med lån till bostadsförbättringar.

Att tänka på

- Sidas mikrofinanspolicy ger anger hur kreditverksamhet bör bedrivas. Även de kompletterande råd som gavs under föregående avsnitt om bostadsförbättringar under rubriken "Att tänka på – Krediter" är tillämpliga för företagarkrediter.
- Hur pass fattiga människor som kan nå avgörs av låneproduktens karakteristika, hur den marknadsförs och vilken organisation som bedriver verksamheten. Vissa organisationer och vissa produkter, som exempelvis solidaritetsbaserade krediter och så kallade *village banks* (*bancos comunales*) har en större fattigdomsinriktning.
- Man måste säkerhetsställa att såväl kvinnor som män har möjlighet att delta i programmen. Detta kräver att metodologin och produkten är anpassad efter mäns och kvinnors behov och förutsättningar.

- Lån är inte det enda som behövs för företagsutveckling. Andra viktiga komponenter är, t.ex. utbildning, informationsservice, marknadsförings- och produktutvecklingsstöd.
- Miljökonsekvensbedömningar görs sällan i kreditprogram och är i många fall inte nödvändiga pga verksamhetens art. I vissa fall är det dock viktigt och det krävs system för att avgöra vilka dessa är. Eftersom krediter i de flesta fall kräver specialiserade institutioner bör miljöarbetet *inte* lastas på mikrofinansinstitutionen eller banken.

3.4 Infrastruktur

Hur arbetar man inom området infrastruktur?

Med infrastruktur avses dels så kallad grundläggande service såsom vatten, sanitet, avlopp, sophantering, gator och dels förebyggande infrastruktur som skyddar mot effekter av naturkatastrofer (*mitigación de desastres*) t.ex. skyddsmurar och avrinning av regnvatten. Som tidigare nämnts ingår ofta uppförande av infrastruktur i bostadsbyggnadsprogrammen. Sida stöttar även program där infrastruktur bedrivs som en självständig komponent, som en del av lokal utveckling. Det är dessa projekt som behandlas nedan.

Projekten innebär att en infrastrukturförbättring görs för en hel, eller delar av ett samhälle. Det kan handla om ny eller förbättring/utökande av befintlig infrastruktur. Verksamheten omfattar bl.a. prioritering av projekt, utformning och bygge av infrastruktur samt administration och underhåll av det byggda systemet. Infrastrukturprojekten genomförs med deltagande av många aktörer, såsom stadens/byns/kvarterets befolkning, kommunförvaltningen, enskilda organisationer och den privata sektorn.

Projekten bygger på folkligt deltagande, från prioritering till slutinspektion och godkännande av infrastrukturprojektet.

Infrastrukturprojekten är också ett medel att förstärka lokal demokrati, främja deltagande av lokala aktörer samt förstärka kommuners kapacitet. Projekten blir därmed ett verktyg för att främja decentraliseringsprocessen från den centrala regeringen till kommuner.

En viktig princip i de Sida-stödda infrastrukturprojekten är kostnadsdelning. Projekten finansieras av befolkningen själv, kommunen, Sida och andra aktörer. PRODELs modell i Nicaragua är att erhålla motfinansiering (*contrapartida*) från kommunen i relationen 1:1 mot givet Sida-stöd. Genom FDLG i Guatemala har Sida erfarenhet av att kommunerna bekostar 100% av projekten via lån från programmet.

Relevans

Undermålig infrastruktur i fattiga områden påverkar levnadsstandarden negativt. Ett infrastrukturprojekt inom t.ex. sophantering eller vattenförsörjning kan leda till bättre miljö och förbättra människors hälsa.

Projekten stimulerar även ekonomisk utveckling genom att skapa arbetstillfällen (byggnadsverksamhet, administration och underhåll) och förbättra förutsättningar för ekonomisk aktivitet (bättre gator, vattenförsörjning m m).

Projekten är också relevanta utifrån ländernas pågående decentraliseringsprocesser. Rätt utförda kan projekten stimulera lokal demokrati och stärka kapaciteten i kommuner och hos andra aktörer. Och därmed stärka decentraliseringsprocesser.

Potentiell målgrupp

Infrastrukturprojekten riktas till samhällen i stort, ofta hela kvarter eller delar av en stad. Därigenom gynnas både mycket fattiga och mindre fattiga människor. Infrastrukturprojekten har potential att nå de allra fattigaste och inkludera marginaliserade grupper i lokal utveckling. Detta förutsätter dock att projekten riktas till fattiga områden och innebär förbättringar som är relevanta för de fattigaste.

Att tänka på:

Generella och tekniska aspekter

- Projekten bör utformas så att de stärker den nationella decentraliserings- och demokratiseringsprocessen.
- För att nå fattiga områden krävs att dessa områden (kommun och område inom en kommun) identifieras och prioriteras. Detta kräver fördefinierade kriterier.
- Varje infrastrukturinvestering ska analyseras utifrån teknisk, ekonomisk och miljömässig genomförbarhet (*feasibility/viabilidad*).
- Behovet av och tillgänglig kapacitet för administration, drift och underhåll av infrastrukturinvesteringarna bör analyseras i planeringen av projekten. Om det behövs bör kapacitetsförstärkning inkluderas.

Deltagandeprocesser

- Programmen bör genomföras så att de leder till ett ökat lokalt deltagande och stimulerar lokal demokrati genom att kontakter mellan kommunledning, invånarna och andra relevanta lokala aktörer ökas.
- Invånarna, både kvinnor och män, bör delta i prioriteringen, implementering och uppföljning av infrastrukturinvesteringen. Detta kräver ofta särskilda arbetsmetoder och förändringar av kommuners tillvägagångssätt för att prioritera och genomföra infrastrukturprojekt.
- Det är viktigt *vem* som deltar och särskilt viktigt att säkerställa att marginaliserade grupper (t.ex. etniska minoriteter, funktionshindrade, och människor i djup fattigdom) som riskerar att hamna utanför processen, involveras. Hänsyn bör också tas till barns behov.
- Hänsyn måste tas till människors möjligheter, tid och resurser att delta.
- Delfinansiering och/eller egen arbetsinsats från kommuner samt invånare är viktigt för ägandeskapkänslan och därmed ansvaret för drift och underhåll av genomförda projekt.
- Att uppnå deltagande kan vara svårt. Det kan kräva utveckling av särskilda arbetsmetoder liksom utbildning.
- Program som baseras på deltagande är mer tidskrävande. Hänsyn till detta måste tas i programplaneringen.

Rådgivning

- Förutom själva byggnadsprocessen omfattar infrastrukturprojekt ofta förstärkande av deltagandeprocesser och lokala aktörers⁹ kapacitet att genomföra och underhålla infrastrukturprojekt. Dessa processer kräver omfattande rådgivning vilket bör ingå som en uttalad del i projektet

- Rådgivningen kräver olika arbetsmetoder som utbildning, *on-the-job training* information och allmänt stöd. Projekten bör analysera varje aktörs behov av rådgivning och definiera aktiviteter för detta.
- För att uppnå avsedd effekt bör rådgivningen vara konkret och väl anpassad till målgruppens tidigare kunskaper och erfarenheter.

Krediter

- Om projekten ska finansieras genom lån till kommuner måste kommunernas återbetalningskapacitet och skuldsättningsgrad analyseras.
- Projektet måste utforma och fastställa kreditprodukten, metoder för kreditanalys, process för återbetalning av lån, inklusive för utebliven betalning.

Sidas stöd

- Sidas bör endast delfinansiera den totala kostnaden av infrastrukturprojekt. Såväl kommunerna som målgruppen bör bidra med delar av kostnaderna.
- Även om infrastrukturprojekten i sig är bärkraftiga kan infrastrukturprogram ha svårt att uppnå finansiell bärkraft på grund av de stora investeringar som krävs. Den utvecklade arbetsmodellen för programmet kan dock vara bärkraftig genom att den kan replikeras av andra.

⁹ Lokala aktörer omfattar kommuner, centralregeringens decentraliserade kontor (ex. hälsoministeriets kommunala eller regionala organisation) invånarkommittéer, community based organisations (CBOs), enskilda organisationer och privata sektorn.

4 Kapacitetsförstärkning

De av Sida stödda integrerade bostadsprogrammen syftar till förstärkning av den nationella och lokala kapaciteten genom stöd för organisationsutveckling och tillskapandet av fonder.

4.1 Fonder

Hur kan programmen bli finansiellt bärkraftiga?

I ett lyckat kreditgivningsprogram betalar målgruppen tillbaka lånen vilket resulterar i en fond, vanligen benämnd roterande fond (*fondo revolving*). Roterande fonder finns i samtliga fem länder och möjliggör fortsatt verksamhet under lång tid framöver. Det samlade värdet av fonderna är cirka 350 MSEK. Den största uppgår till cirka 190 MSEK och medan övriga legat kring 50 MSEK.

Programmen kan därmed sägas bestå av två delar: den målgruppsinriktade verksamheten, såsom bostadsbyggande eller företagskrediter, och hanteringen av den fond som finansierar verksamheten och skapar bärkraft. Den målgruppsinriktade (fattigdomsreducerande) verksamheten är viktigare än det finansiella resultatet. Programmen är med andra ord sociala program som eftersträvar en viss grad av finansiell bärkraft för att kunna fortsätta över tiden. De ska till gagn för målgruppen och som samtidigt leder till att fondens värde bibehålls eller helst ökas. I samtliga program har man lyckats att öka fondens nominella värde, och i vissa fall, även dess reala värde.

Fondernas tillväxt påverkas dels av programmens verksamhet och dels förvaltningen av fonden. Med förvaltningen avses både hur man placerar tillgångarna och själva administrationen, dvs. system, rutiner, kriterier etc. För en effektiv administration av fonderna bör man tillämpa principer och instrument liknande de som används i privata företag. Finansiella projektioner och resultat- och balansräkning ska upprättas och analyseras. Fondens likvida överskott bör investeras för att generera överskott.

Att tänka på:

- Programmen bör ha både sociala mål som definierar verksamhet och resultat för målgruppen, och finansiella mål för den roterande fonden. De sociala målen svarar mot målen för svenskt bistånd (fattigdomsminskning m m.) och varierar beroende på verksamhetens art.

De finansiella målen kan uttryckas som tillväxt/bibehållande av fondens egna kapital. De sociala målen är överordnande de finansiella.

- Man bör sträva efter att programmen kan uppnå sina sociala mål samtidigt som fondens reala värde bibehålls eller, helst, ökar.
- När grundläggande förutsättningar för programmen förändras, såsom att bostadssubventioner ändras eller upphör, kan de finansiella målen behöva anpassas. Man kan i dessa fall tänka sig mål som innebär att fondens värde minskar över tiden.
- Fonden kräver olika typer av riktlinjer (*politicas*) och reglementen som styr användningen av dess medel och administrationen av själva fonden.
- Fondens redovisning bör vara separerad från "ägarorganisationens" övriga verksamhet.
- Finansiella projektioner över fondens tillväxt/minskning på kort och medellångsikt bör göras varje år.
- Årliga balans- och resultaträkningar ska upprättas för fonden och den verksamhet den finansierar. I värdering av fondens tillgångar, och särskilt dess kreditportfölj, bör vedertagna bokföringsprinciper för mikrofinansverksamhet tillämpas.
- Varje fond bör ha riktlinjer för finansiella investeringar (*política de inversión financiera*). Denna måste definieras i varje land. Sida tillåter endast investeringar med lägsta möjliga risk och med garanterad avkastning. Investeringar i aktier och spekulativa instrument är därmed uteslutet. Man bör endast investera i finansinstitutioner som betraktas som säkra samt sprida riskerna mellan olika institutioner.
- Fonderna och den verksamhet de finansierar bör genomgå årliga revisioner av auktoriserade revisorer. Uppdragsbeskrivningar för revisioner liksom upphandling av revisor bör godkännas av Sida.

"Skyddsnät" för fonderna

Eftersom projekten kräver omfattande finansiering är fonderna ofta stora. Med detta följer att fonderna i framtiden kan komma under påtryckning från personer med t.ex. partipolitiska eller personliga intressen. Det kan också finnas önskningar att använda fondens medel för att finansiera annan verksamhet än den var avsedd för, eller att arbeta för mer välbeställda grupper eftersom detta är mera lönsamt. Därför är det viktigt att fondernas förvaltning görs så säker som möjligt. Den viktigaste garanten för en god förvaltning är den valda samarbetsorganisationen och dess personal. Eftersom personer kommer och går och fonderna dessutom kan utsättas för externa påtryckningar har Sida strävat efter att skapa ytterligare skyddsnät runt fonderna. Skyddsnäten syftar till att skydda fonden på medel och lång sikt.

I två fall har Sida medverkat till att en särskild juridisk person skapats för fonden. I båda fallen har en stiftelseliknande form använts¹⁰.

I FUPROVI i Costa Rica etablerades en så kallad *trustfund*, medan för FUSAI i El Salvador planeras bildandet av en *fondo patrimonial*. Båda organisationsformerna är fristående från den enskilda organisationen men styrs och administreras av denna. I båda fallen finns en extern insyn

¹⁰ I El Salvador diskuterar man fortfarande bildandet av stiftelsen.

och kontroll från styrelseledamöter som är oberoende av den enskilda organisationen.

I Nicaragua skapades en ny stiftelse, PRODEL, kontrollerad gemensamt av staten och representanter för det civila samhället. Fonden utgjorde PRODELs startkapital. En liknande strategi användes i Honduras.

I samtliga tre fall tillsattes en s.k. *Junta de Notables* eller *Junta de Vigilancia* vars syfte är att överse att fondens medel används för de specificerade syftena. Denna deltar *ej* i den operativa verksamheten utan endast vid särskilda tillfällen som exempelvis godkänna externa revisionsrapporter och strategiska beslut som berör verksamhetsinriktning.

I några av programmen har fondens slutanvändning inte definierats klart i projektdokument och i avtal mellan Sida, regeringar och samarbetsorganisationer. Detta har orsakat onödigt osäkerhet och missförstånd.

Att tänka på:

- Hantering av fonder kräver en generellt sett välutvecklad organisation med tillräckliga interna och externa kontrollsystem.
- Fondens juridiska ägarskap, regler för dess användning, vilka kostnader som fonden ersätter och dess slutgiltiga destination bör definieras i programmets "projektdokument" och i övergripande avtal som rör programmet.
- I varje program bör Sida analysera vilka särskilda åtgärder som behövs för att garantera att fondens framtida användning motsvarar verksamhetens ursprungliga syften.
- Dessa åtgärder kan vara extern kontroll och översyn via s.k. junta de notables, bildandet av en särskild juridisk person för fonden eller utvecklande av särskilda avtal och kontrollsystem inom en existerande organisation.
- Man bör tillse att fondens medel inte används för spekulativa investeringar eller som garanti för lån som inte gagnar fondens verksamhet. Dock kan man tänka sig att fonden används som garanti för lån som leder till att dess verksamhet eller närbesläktad verksamhet kan ökas.
- Om man bildar en särskild juridisk person för fonden som administreras av samarbetsorganisationen är det viktigt att fonden är förenlig med samarbetsorganisationens egen organisations- och kapitalstruktur.

4.2 Organisationsutveckling

Hur kan programmen bli organisatoriskt bärkraftiga?

Programmen är beroende av genomförandeorganisationer med kapacitet. De är också beroende av kapaciteten hos kommuner, ministerier, enskilda organisationer m m. För att kunna genomföra infrastruktur- och bostadsprogram har det t.ex. visat sig nödvändigt att stärka kommunerna. Stöd till kapacitetsutveckling är således betydelsefullt för genomförande av programmen och deras framtida bärkraft. Kapacitetsutveckling av lokala institutioner är dessutom ett viktigt bidrag i sig. Organisations- och institutionell utveckling är därför centralt i programmen. Sida ger stöd genom:

- aktiviteter och öronmärkta fonder för organisationsutveckling i programmens budget,
- uppföljning av, dialog med och råd från konsulter,
- dialog med Sida,
- uppföljning och utvärdering,
- regionalt erfarenhetsutbyte,
- utbildning på relevanta områden.

Samtliga program har särskilda medel avsatta för organisationsutveckling. Dessa omfattar i första hand samarbetsorganisationen men kan även inkludera andra nyckelaktörer i programmen såsom kommuner, lokal baserade organisationerna (CBOs) eller enskilda organisationer. Stödet har inkluderat såväl förstärkning av organisationens genomförandekapacitet som ett generellt stöd för att stärka organisationen. Det sistnämnda har framförallt gällt samarbetsorganisationer. Sida har finansierat såväl kompetensutveckling som hårdvara. I en del program, såsom stödet till FUSAI och FDLG, har en viss procentsats av Sida-stödet (programbudgeten) avsatts för organisationsutveckling. Specifika aktiviteter definieras och godkänns genom årliga arbetsplaner. Det kan röra sig om konsultstudier, utbildning, studiebesök eller rådgivning av utomstående experter eller inköp av utrustning.

I de flesta program har Sida även använt sig av externt konsultstöd. Konsulter har rekryterats och betalats utanför programbudgeten för att följa upp verksamheten, ge råd till samarbetsorganisationen och stötta den i olika aktiviteter. Konsulter har dock endast i sällsynta fall, som i uppstart av FDLG i Guatemala, varit ansvariga för genomförandet av själva verksamheten. Då kapacitetsutveckling utgör långsiktiga processer har många av konsulterna arbetat under längre perioder, mer än ett år.

Sidas dialog med samarbetsorganisationerna, liksom uppföljningar och utvärderingar av verksamheten har också syftet att stärka organisationernas kapacitet. I samtliga program har Sida strävat efter en djup dialog med samarbetsorganisationen.

Sedan 1998 ger Sida även ett särskilt stöd för regionalt utbyte. Programmet består av årliga regionala sammankomster där man tar upp relevanta teman för de olika programmen samt ett regionalt projekt för kapacitetssuppletering. Det sistnämnda finansierar studiebesök mellan programmen och till andra organisationer, särskilda kurser och expertutbyten. Stödet för regional kapacitetssuppletering bygger på en aktivitetsplan som definierats tillsammans med samarbetsorganisationerna. Från och med 2003 kommer projektet att implementeras av FUPROVI i Costa Rica.

Sida finansierar även särskild utbildning för samarbetsorganisationer och nyckelaktörer i programmen. Detta anordnas genom PROMESHAs aktiviteter. PROMESHA genomförs av Lunds Universitet i samarbete med San Simón universitetet i Cochabamba Bolivia och andra samarbetspartner i Latinamerika. PROMESHA anordnar årliga kurser i socialt bostadsbyggande och habitatfrågor i Bolivia och i Costa Rica samt finansierar aktiviteter på landnivå i Centralamerika för bostadssektorns utveckling. Det kan exempelvis vara konferenser för bostadsfrågor, kurser eller utbyten mellan länderna. Olika aktörer inom bostadssektorn deltar

i aktiviteterna. Med andra ord är de inte begränsade till programmens aktörer. Under de senaste åren har Sida även finansierat samarbetsorganisationers och mikrofinansinstitutioners deltagande i mikrofinanskurser anordnade i Guatemala.

Att tänka på:

- Samtliga program bör inkludera aktiviteter och finansiella resurser för institutionell utveckling av samarbetsorganisationer och andra nyckelaktörer.
- Institutionsutveckling kan vara inriktad på såväl kapacitet för genomförandet av det Sida-stödda programmet som generell utveckling av institutionen.
- Långsiktig generell institutionsutveckling kan exempelvis stöttas genom framtagande av strategisk plan för institutionen, förstärkning av administrativa system och rutiner, teknisk kapacitet och strategier för påverkan av nationell politik.
- Sida kan även finansiera inköp av utrustning om den är nödvändig för programmets genomförande och om dess underhåll kan garanteras av samarbetsorganisationen.
- Institutionell utveckling bör skräddarsys efter varje organisations särskilda behov och baseras på en behovsanalys.
- Mål och indikator för mätning av resultat av institutionsutveckling bör definieras i programmets LFA och i årliga arbetsplaner.
- Mål och indikatorer för mätning av resultat bör fastställas utifrån vilken typ av institution det rör sig om. Mikrofinansinstitutioner bör t.ex. bedömas med mikrofinansmått, kommuner med indikatorer som speglar effektivitet i kommuners verksamhet och bostadsinstitut med resultatmått för dessa.
- Sidas policy för mikrofinans ger råd om utveckling av mikrofinansorganisationer.
- Regionalt utbyte och rådgivning mellan de olika Sida-stödda programmen är en viktig resurs i institutionsutvecklingen.
- Sida bör koordinera sitt stöd för organisationsutveckling med andra institutioner som arbetar med samma organisation för att gemensamt ge ett effektivt stöd.
- Institutionell utveckling är en process som kräver långsiktighet och resurser.

5 Samarbete och roller

5.1 Val av samarbetsorganisation

Vilka kriterier bör Sida välja sina samarbetspartners utifrån?

Olika förutsättningar har gjort att Sida valt olika typer av samarbetsorganisationer i de olika länderna. I El Salvador och Costa Rica samarbetar Sida direkt med enskilda organisationer (FUSAI och FUPROVI). I Honduras, Nicaragua och Guatemala stöder Sida regeringsprogram (FUNDEVI, PRODEL och FDLG). I Honduras och i Nicaragua har dessa omvandlats till stiftelser som delvis ägs av staten och delvis av civila samhället. Detta innebär i praktiken att nya organisationer skapas. I Guatemala har man upprättat en så kallad "intermediär" som verkar genom enskilda organisationer som genomför aktiviteter mot målgruppen. Programmet, som är temporärt, har satts upp som en slags "trust fund" med representation av Guatemalas regering, civila samhället och Sida.

Valet av samarbetsorganisation kommer alltid att vara avhängigt de lokala förutsättningarna. De olika typerna av samarbetsorganisationer som förekommit reser dock frågor kring fördelar och nackdelar med att arbeta med staten vis-à-vis det civila samhället, intermediärer vis-à-vis direkt samarbete med genomförandeorganisationer och att arbeta med befintliga organisationer vis-à-vis bygga upp nya. Andra centrala frågor är Sidas egen roll och ägarskap av programmen.

Regering vis-à-vis civila samhället

Erfarenheterna visar att det finns fördelar och nackdelar med att arbeta med såväl stat som det civila samhället.

Enskilda organisationer tenderar att ha bättre kontinuitet eftersom personer inte byts ut i lika hög grad som inom förvaltningen. De tenderar också att vara mer effektiva i genomförande och löpa mindre risk att styras av partipolitiska intressen. Det kan vara lättare att få ett "ägarskap", intresse och engagemang för programmen i en enskild organisation än inom ett statligt program.

De statliga programmen har, å sin sida, lättare att påverka nationell politik och sprida innovativa arbetsmodeller. I brist på en lämplig samarbetspart inom det civila samhället kan det också vara det enda alternativet. Eftersom programmen är integrerade och spänner över flera sektorer som handhas av olika ministerier är det dock ibland svårt att hitta ett

lämpligt samarbetsministerium. I flera fall har bostadsministerierna visat sig svaga.

Enligt rådande paradigm anses statens roll allmänt vara styrande och stödjande (*director y facilitador*) medan byggande, företagande och kreditverksamhet åligger den privata sektorn. Staten och det civila samhället kompletterar varandra och har en ömsesidig kontrollfunktion. Detta talar för att genomförandet bör ske av det civila samhället och privata sektorn men inom ramarna för en statlig politik och med stöd av staten.

I praktiken har inget av de Sida-stödda programmen varit uteslutande statligt eller icke-statligt. Även regeringsprogram har haft representation av det civila samhället och enskilda organisationers program har haft representation/deltagande av regeringen. Erfarenheten visar att programmen vinner på ett deltagande från såväl staten som det civila samhället.

Intermediärer vis-à-vis genomförandeorganisationer

I Costa Rica, El Salvador och Honduras har Sida samarbetat med organisationer som direkt genomför verksamheten till målgruppen. I Nicaragua och Guatemala har man upprättat strukturer som förmedlar stödet till enskilda organisationer och kommuner som i sin tur står för genomförandet, så kallade intermediärer. Inom mikrofinans benämns dessa organisationer ibland även apex-institutioner (*institución de segundo piso*). Till skillnad från renodlade apex-institutioner arbetar dock PRODEL och FDLG med både krediter och annan verksamhet som infrastrukturprojekt.

Det finns fördelar och nackdelar med båda typerna av samarbetsorganisation. Generellt kan man hävda att intermediärer möjliggör samarbete med fler organisationer och därmed möjlighet att uppnå större resultat och effekter. Att arbeta genom en intermediär kräver dessutom, jämfört med om Sida samarbetar direkt med flera organisationer, mindre administration av Sida. Samtidigt visar erfarenheten att det kan vara svårt att starta och driva en intermediär och att kontakten mellan Sida och genomförande organisationer blir svagare.

Även i denna fråga måste Sida göra en analys av landets förutsättningar och befintliga organisationer, och programmets mål för att definiera lämplig typ av samarbetsorganisation. När Sida inledde sitt samarbete med Honduras och El Salvador fanns redan starka genomförarorganisationer med relativt stora bostadsprogram vilka framstod som naturliga samarbetsparter. Programmen i Nicaragua och Guatemala syftade delvis till att introducera nya verksamheter i länderna (bostadsförbättringskrediter och lån till, alt. nya former för infrastrukturprojekt) vilket medförde att Sida valt att arbeta via intermediärer.

Befintliga och nya organisationer

Samtliga program, utom FDLG, har inletts som ett samarbete med befintliga institutioner¹¹. I takt med programmens utveckling har förändringarna i tre fall av fyra dock varit så stora att man kan tala om uppbyggnad av nya lokala institutioner. I Costa Rica stödde man ett pågående initiativ som kom att bli FUPROVI. PRIMUHR i Honduras liksom PRODEL i Nicaragua var det statliga program som ombildats till

¹¹ Som nämnts tidigare är FDLG en temporär institution uppsatt för att genomföra det Sida-stödda programmet.

stiftelser. Genom stödet till dessa program har Sida kommit att bli aktiv i startandet och uppbyggandet av nya lokala institutioner.

Denna utveckling skiljer sig från Sidas vanliga policy, nämligen att i första hand stötta befintliga organisationers verksamhet och inte skapa nya organisationer.

Sida kan, om det saknas en befintlig fungerande institution stötta lokala initiativ som på sikt kan utvecklas till institutioner. Erfarenheterna visar dock på att det är svårt och tidskrävande att bygga upp en ny institution. Det kan mycket väl ta 5–10 år för institutionen att uppnå mognad. Av avgörande betydelse är att få bra personal och styrelseledamöter. Vidare krävs en aktiv medverkan av Sida. En extern konsult som stöttar uppstartningsprocessen har också visat sig nödvändig.

Att tänka på:

- Sida bör i varje land analysera alternativa samarbetsparter bland statliga institutioner på central och lokal nivå, samt inom det civila samhället och den privata sektorn.
- Om möjligt, bör Sida samarbeta med en organisation som har pågående verksamhet inom det aktuella samverksamhetsområden och erfarenhet av att arbeta med målgruppen.
- Viktiga kriterier vid val av samarbetsorganisation är ägandestruktur, transparens, teknisk och administrativ kapacitet och utvecklingsmöjligheter. Organisationens målsättningar bör överensstämma och den bör ha förutsättning att uppnå bärkraft i verksamheten.
- En organisation som Sida har tidigare goda erfarenheter av är att föredra. I annat fall bör ett omfattande samarbete föregås av en "test-period".

Stat och det civila samhället

- I val av samarbetspart bör Sida utgå från statens respektive det civila samhällets roller i bostadsbyggande, företagande, infrastruktur m m.
- Sidas samarbetsorganisationer bör, även om de tillhör det civila samhället, arbeta i linje med nationell politik och vara beredd att informera regeringen om programmets resultat.

Genomförare och intermediärer

- Programmets mål, befintlig kapacitet i landet och Sidas kapacitet är avgörande för om Sida bör samarbeta med en intermediär eller direkt med genomförande organisation.
- Om programmet ska implementeras av en intermediär bör fördelar och nackdelar av följande alternativ analyseras: a) en existerande lokal organisation, b) starta en temporär intermediär eller c) utkontraktering av intermediärfunktionen till en institution eller en konsultfirma.

Befintliga och nya organisationer

- Sida bör endast i undantagsfall bidra till uppbyggnaden av nya institutioner. Nya institutioner bör baseras på pågående lokala initiativ, och Sida måste vara beredd att anslå betydande resurser till, och vara aktiv i institutionsuppbyggnaden.

- Uppstartande av nya institutioner kräver en stor arbetsinsats från Sida och ett långsiktigt engagemang. En extern rådgivande konsult som stöttar processen kan också behövas.
- Startandet av nya institutioner medför att Sida måste engagera sig i frågor kring ägarstruktur, stadgar och styrelsesammansättning. Detta kräver juridisk och organisatorisk kompetens av Sida.
- Erfarenheterna visar att den en ny organisations ägarstruktur påverkas av dess ursprung. I statliga program som blir stiftelser tenderar staten att bli ägare eller delägare. Sida verka för att organisationen styrs av representanter från såväl staten som det civila samhället. Regeringen kan vara representerade i styrelsen men bör, om möjligt, ej kontrollera denna.
- Det har visat sig viktigt att Sida medverkar i någon av organisationens styrande organ under dess uppstartningsskede. Samtidigt finns det faktorer som talar för att Sida *inte* bör vara styrelseledamot. Möjliga alternativ är att Sida utser en oberoende representant i styrelsen och/eller att Sida sitter med i *Junta de Notables* eller *Junta de Vigilancia*.

5.2 Sidas roll och ägarskapsfrågor

Vilken roll vis-à-vis samarbetsorganisationen bör Sida ha i dessa projekt?

Sida understryker vikten av ett nationellt ägarskap (*apropiación*).

Med ägarskap menas en känsla av ansvar för ett projekt och möjlighet att styra de avgörande processerna.¹²

Erfarenheterna av de aktuella programmen är att ägarskapet på målgruppsnivå ofta är starkt. Fattiga människor deltar själva i beslutsprocesser, finansiering och ibland även byggnadsarbeten, kontraktering och kontroll m m. Även lokala myndigheter och organisationer är aktivt involverade.

Även inom respektive genomförarorganisation är ägarskapet vanligtvis starkt. Ibland har Sida dock saknat en aktiv samarbetspart. Här finns i vissa fall en koppling till att Sida medverkat till uppbyggnad av nya organisationer.

Ägarskapet på central regeringsnivå är ofta förhållandevis svagt. En förklaring till detta är att Sidas samarbetsparter oftast är enskilda organisationer.

Sida har haft en starkare närvaro i dessa program än i många andra. Det sammanhänger bland annat med upprättandet av de roterande fonderna som kräver särskild deltagande och uppföljning.

Representanter för de olika samarbetsorganisationerna anser dock inte att Sida har haft en alltför stark närvaro utan vill hellre framhäva den konstruktiva dialogen. Man understryker också vikten av att Sida anger klara spelregler från början och är tydlig vad gäller sin egen agenda.

Väl fungerande program och organisationer underlättar nationellt ägarskap. En viss svensk närvaro som stöd för institutions- och programutveckling står därför inte i motsats till nationellt ägarskap. Strävan bör dock vara att successivt minska den svenska närvaron.

¹² Så arbetar Sida. Denna form av ägarskap ska ej förväxlas med det juridiska ägarskapet avseende t ex fonder, även om det finns kopplingar.

Sidas övergripande strategi för utfasning är att stärka samarbetsorganisationerna och skapa bärkraftiga fonder. Vissa program har dock saknat konkreta planer för hur detta ska ske, till exempel kriterier för när utfasning bör göras och vilka steg som krävs. Den slutliga användningen av medel i roterande fonder har heller inte alltid klargjorts från början.

En nyckelfråga som behöver diskuteras vidare är hur länge Sida bör utöva inflytande på programmen.

En annan fråga är hur program som inte längre finansieras (t.ex. FUPROVI) kan fungera som en resurs i samarbetet i regionen. Sida bör tänka i termer av nya former för samarbetet efter utfasning av det svenska biståndet.

Att tänka på:

- Liksom i allt svenskt utvecklingssamarbete bör Sida främja ett starkt nationellt ägarskap på samtliga nivåer.
- När Sidas samarbetspart är statlig bör relevant statlig myndighet ha god insikt i programmet och känna delaktighet. Om programmen genomförs i samarbete med icke-statlig organisation bör ägarskapet främst ligga hos denna men man bör likväl sträva efter att regeringen har god kännedom om programmen.
- Programmens inledningsskede kan kräva en stark närvaro av Sida. Denna bör minska så snart som möjligt. Varje program ska från starten tydligt ange på vilket sätt Sida-stödet ska fasas ut. (så kallad exit strategy)
- Utfasning bör ske när programmen är finansiellt och institutionellt bärkraftiga.¹³ Hur lång tid det tar kan variera men man bör räkna med 5–10 år.

5.3 Programhantering

Vad krävs för att hantera denna typ av program?

Sidas projekt- och programhantering regleras av "Så arbetar Sida" och andra styrdokument. Det är därför inte en huvudfråga för detta dokument. Ändå kan det vara befogat att fråga sig om denna typ av program medför några *särskilda behov* i fråga om programhantering.

Vi har sett att programmen karaktäriseras av en hög grad av komplexitet. De spänner över flera olika sektorer (bostad, småföretagande, infrastruktur, demokrati m m.). Det finns starka inslag av institutionsutveckling, och projekten har ofta inneburit uppbyggnad av nya verksamheter och ibland nya institutioner. Projekten är också förhållandevis stora och betydande fonder byggs upp i länderna. Samtidigt har projektmiljöerna ofta visat sig vara labila, såväl ekonomiskt som politiskt och institutionellt. En förutsättning för denna typ av program är därför att tillräcklig tid och handläggningskapacitet avsätts, såväl inom Sida Stockholm som på de svenska ambassaderna. I dagsläget hamnar programmen ibland hos ambassadhandläggare, som saknar tidigare erfarenhet av liknande verksamhet. Detta skapar en orättvis och onödigt svår situation för såväl den individuella handläggaren som för programmen.

¹³ Sida kan självklart också avbryta ett samarbete om det konstateras att det inte ger avsedda effekter och saknar förutsättningar att bli bättre.

Programmets utformning ställer också stora krav på en god rapportering utifrån tydliga sociala och finansiella mål, samt kapacitet att ta del av denna och ge återkoppling till samarbetsorganisationerna.

Med tanke på programmets komplexitet framstår ett nära samarbete mellan Sidas ämnesavdelningar och de svenska ambassaderna i respektive länder som särskilt viktigt. Eventuellt skulle det vara möjligt att fler ämnesavdelningar än INEC skulle kunna bidra till dessa program, t.ex. DESO/DESA.

Att tänka på:

- Uppföljningen av programmen kräver professionell kompetens på flera olika sektorområden (bostadsbyggande, småföretagsutveckling, infrastruktur etc.) liksom inom finans, redovisning, organisationsutveckling och juridik.
- Projektets storlek och komplexitet i kombination med de labila projektmiljöerna ställer krav på nära och regelbunden uppföljning av Sida. Personal och tid måste avsättas för detta.
- Sida har anlitat konsulter för uppföljning av, och rådgivning till programmen. Vissa arbetsuppgifter, inte minst rörande fonderna, kan emellertid inte utkontrakteras. En förutsättning för att fortsätta denna typ av verksamhet i framtiden, är att Sida kan frigöra tillräckliga administrativa och professionella resurser.

6 Övergripande frågor

6.1 Fattighedsfokus och bärkraft

Hur kan programmets fattighedsinriktning stärkas med bibehållen bärkraft?

Erfarenheterna har visat att bostadsbyggande, bostadsförbättringar, infrastruktur och företagarkrediter alla är fattighedsrelevanta områden. De är dock inte fattighedsbekämpande per definition. Krediter för småföretagare eller bostadsförbättringar kan t.ex. ges till såväl fattiga som rika och förbättrad infrastruktur kan gynna alla samhällsgrupper. Därför krävs att insatserna är tydligt *fokuserade* mot målgruppen fattiga människor.

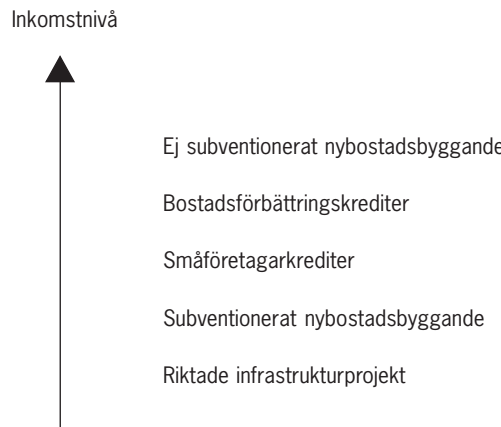
Det finns en pågående diskussion huruvida det är önskvärt att mikrokreditorganisationer begränsar sitt arbete till särskilda grupper, såsom fattiga, kvinnor, etniska grupper etc. Argument mot en fokusering är svårigheterna att kontrollera denna samt att den kan försämra organisationens bärkraft.

Erfarenheterna ifrån de Sida-stödda programmen visar samtidigt att det är möjligt att bibehålla ett tydligt fokus på fattiga och särskilt utsatta grupper genom att:

- i villkoren för organisationernas verksamhet fastställa att krediter ges till grupper under en viss inkomstnivå, ofta definierad utifrån minimilöner eller "*canasta básica*",
- att man väljer att arbeta med organisationer som traditionellt har en inriktning på fattiga grupper och särskilda arbetsmetoder anpassade för dem,
- genom *incitament* till organisationerna att rikta sig till så fattiga grupper som är möjligt.
- att man inriktar verksamheten på geografiskt begränsade områden där fattigdomen är särskilt hög,
- noggrann uppföljning av verksamheten.

Förutsättningarna att nå fattiga människor skiljer sig också mellan de olika verksamhetsområdena. Även om internationella erfarenheter har visat att krediter kan nå fattigare grupper än vad man tidigare trott, utgör människors intjäningsförmåga en absolut gräns för hur fattiga som kan nås. Generellt sett kan småföretagarkrediter ges till fattigare människor än bostadskrediter eftersom småföretagarkrediterna i sig är inkomst-

genererande. Lån till bostadsförbättringar kan utnyttjas av fattigare människor än lån till helt lånefinansierat nybostadsbyggande eftersom de senare är större. Om subventioner är kopplade till krediten kan man dock nå lägre ner med nyproduktion. De olika arbetssättens potential att nå fattiga kan, mycket förenklat, åskådliggöras som nedan.



Observera att illustrationen ovan endast omfattar nuvarande verksamhetsområden. Det kan mycket väl finnas andra obeprövade områden som också har potential att nå fattiga människor. Det aktualiserar frågan om "produktutveckling".

Ett problem i sammanhanget är bristen på grundliga studier (effektstudier) som visar hur fattiga människor påverkas av olika typer av kreditprogram.¹⁴

Fattigdomsinriktningen avgörs även av hur *processer* utformas och hur *deltagandet* i dessa ser ut. Erfarenheterna visade t.ex. att om fattiga människor kan påverka inriktningen av infrastrukturprojekt kommer de att bli mer relevanta för dessa grupper.

Slutsatser för Sida:

- Sida bör säkra fattigdomsfokusering i programmen genom tydlig fokusering på fattiga målgrupper, bl.a. genom val av verksamhetsområden och samarbetsorganisation, incitament till organisationerna samt genom att ge fattiga människor möjlighet att delta.
- Krediter för bostadsförbättringar är ett fattigdomsrelevant område där de Sida och de aktuella programmen ligger förhållandevis långt framme i utvecklingen. I programmen finns också intressanta erfarenheter av infrastrukturprojekt med ett starkt deltagande av fattiga. Detta skulle kunna vara "nischer" för Sida att vidareutveckla.
- Sida bör främja utveckling av nya verksamhetsområden och "produkter" med potential att nå fattiga människor.
- En viktig del i detta arbete är studier av hur fattiga människor faktiskt påverkas av de aktuella programmen. (effektstudier / "impact studies")

¹⁴ Birgegård, 2002.

Bärkraft och finansiella mål

Det finns många definitioner av bärkraft och en första distinktion bör göras mellan *resultatens* och *programmens* bärkraft. Med bärkraftiga resultat menas t.ex. om de hus, infrastrukturprojekt m m. som uppförts leder till bestående förbättringar för målgruppen. Det kan uppnås bl.a. genom att bostadskrediter åtföljs av teknisk rådgivning och infrastrukturprojekt av system för administration, drift och underhåll. Med bärkraftiga program avses i vilken mån själva programmen kan fortsätta att leverera tjänster efter Sidas tillbakadragande. Sådan bärkraft vilar på värdebeständiga och helst växande *fonder*, *institutionsutveckling* och *institutionalisering*, och att man har omgivningens erkännande, förtroende och mandat att bedriva verksamheten.

Där samarbetsorganisationen är en så kallad intermediär måste man beakta två nivåer av bärkraft, dels intermediärens bärkraft i sig, dels bärkraften i de organisationer den stöttar.

Programmen har visat sig ha potential att nå viss bärkraft i såväl resultat som program. Samtidigt upplever flera av programmen att Sida ställer höga krav på bärkraft.

Bärkraft är inte något absolut utan måste uttryckas i grader. För att bedöma bärkraft behövs indikatorer. Med undantag av mikrofinansområdet, finns få allmänt accepterade indikationer för bärkraft för de olika sektorerna som programmen arbetar inom. Ingen av programmen har idag väldefinierade mål och indikatorer för bärkraft. Därmed saknas också en samsyn kring vad bärkraft faktiskt innebär. Indikatorer för bärkraft inom vart och ett av programmen behöver etableras. Det är också viktigt att det görs en realistisk bedömning av programmens förutsättningar att uppnå bärkraft.

Samtidigt som fattigdomsbekämpning på sikt förutsätter bärkraftiga program finns en latent konflikt mellan fattigdomsmålet och finansiella mål för att säkra bärkraften: ju fattigare grupper man vänder sig till desto lägre är deras betalningsförmåga och desto sämre deras förutsättningar att ta en kredit. Ur ett finansiellt perspektiv är det attraktivare med kunder som har högre inkomster. Konflikten mellan sociala och finansiella mål har blivit tydlig i vissa fall där bortfall av statliga subventioner gjort att bostadsprogrammen inte längre kan nå låginkomstgrupper.¹⁵

Att säkra bärkraften genom att vända sig till en målgrupp med hög betalningsförmåga är inget alternativ eftersom det övergripande målet för verksamheten är fattigdomsbekämpning. Att tillåta att fonderna dekapitaliseras är olyckligt eftersom det minskar framtida bärkraft. I vissa fall är det motiverat för att bibehålla en fattigdomsinriktning. Helst bör programmen i stället anpassa sin verksamhet och pröva nya produkter¹⁶ och arbetssätt för att upprätthålla balansen mellan de sociala och finansiella målen.

Slutsatser för Sida:

- Varje programs projektdokument och LFA-matris bör innehålla kvantifierbara mål och indikatorer över resultatens och programmens bärkraft.

¹⁵ Om organisationen har andra finansiärer än Sida, kan det dock vara en styrka om man även arbetar mot andra målgrupper.

¹⁶ T.ex. försöka övergå från nybyggnation till successiva bostadsförbättringar.

- Sida bör göra en realistisk bedömning av förutsättningarna att uppnå bärkraft och vad som krävs för detta.
- Programmen bör i möjligaste mån upprätthålla en balans mellan fattigdomsmålet och finansiella mål. Programmen bör i möjligaste mån välja, och gärna utveckla nya, arbetssätt som både når fattiga människor och är finansiellt hållbara.
- I en situation där balansen inte kan upprätthållas ska fattigdomsmålet vara överordnat.

6.2 Att nå ut till flera

Vad kan Sida göra för att fler fattiga människor ska kunna omfattas av verksamheten? Resultaten av de aktuella programmen har många gånger varit betydande. Trots det måste man ur Sidas perspektiv, och med tanke på regionens enorma behov fundera över hur samarbetet kan nå fler fattiga människor? Ibland talas om "massivering" (*masificación*). Utgör de nuvarande projekten en möjlighet för detta?¹⁷ Nedan diskuteras fyra möjliga strategier.

"Scaling-up"

En strategi är att bidra till att projekten blir större, s.k. *scaling up*. För projekten att bli *större* krävs både ytterligare finansiering och ökad kapacitet. Eftersom Sidas finansieringsmöjligheter är begränsade måste andra källor användas.

En är kommersiella lån. Erfarenheterna visar dock att en organisation måste vara extremt effektiv för att få verksamheten att gå ihop med kommersiella lån. En organisation (FUPROVI) har dock kunnat fungera som förmedlare av banklån. En annan, FUSAI's Finansbolag (INTEGRAL) arbetar redan med banklån för mikrofinanslån. Ett annan finansieringskälla är nationella subventionssystem, men tillgång till sådana har varierat. En tredje är internationella givarmedel. De Sida-stödda programmen har hittills inte attraherat medel från andra internationella givare i någon större utsträckning. Förhållandevis få givare arbetar med bostäder, utom i samband med direkt katastrofstöd. En fjärde form är att attrahera pengar från inhemska kapitalmarknader, exempelvis använda fonden som garanti för banklån eller sälja fondens portfölj till andra institutioner. Det finns få erfarenheter av detta men bland exempel kan nämnas FUSAI som belånat fonden och PRODEL sålde delar av sin portfölj.

Ökad finansiering måste också följas av en ökad kapacitet inom den aktuella organisationen. Erfarenheterna visar att kapacitetsutveckling tar tid och att en ökning av verksamheten måste ske stegvis. Det är troligt att extra stöd för institutionsutveckling behövs. Det kan också finnas en gräns för hur stora program kan bli och fortsätta att fungera effektivt. Vissa kvalitéer kan gå förlorade om programmen blir för stora.

För organisationer som fungerar som intermediärer avgörs möjligheten till *scaling-up* i hög grad av tillgången på fungerande genomförandeorganisationer ("*ejecutoras*"). Erfarenheter från Nicaragua (PRODEL) och Guatemala (FDLG) indikerar att tillgången är begränsad.

¹⁷ Att nå flera är självklart ingen förutsättning för att motivera befintliga projekt; dessa bör bedömas utifrån sina egna mål.

Replikering

En annan strategi är att förmå andra att *replikera* de arbetssätt och metoder som utvecklats. Det förutsätter först och främst att det finns något värt att replikera. Grunden för replikering är att goda resultat uppnåtts genom nya metoder och arbetssätt. Krediter för bostadsförbättringar och metoder för deltagande är exempel på områden där Sida och programmen har relevanta erfarenheter för replikering.

Det som ska replikeras måste tydliggöras, dokumenteras och göras tillgängligt för den som ska replikera dem. Det kräver att Sida och organisationerna deltar aktivt i ett erfarenhetsutbyte.¹⁸

Ytterligare en förutsättning är att det finns någon som vill och kan replikera. I det avseendet verkar många givare och organisationer föredra att utveckla sin egen metod. Dessutom förekommer ibland konkurrens både mellan givare och mellan genomförandeorganisationer.

Det finns få konkreta exempel på direkt replikering. Däremot är det troligt att program med goda resultat som deltar aktivt i erfarenhetsutbyte på sikt kan påverka och inspirera andra. De Sida-finansierade programmen kan också ha skäl att undersöka vad man kan lära och eventuellt replikera av andra.¹⁹

Strategiska allianser

Ytterligare en strategi är strategiska allianser. I Honduras har Sida samordnat sitt stöd till FUNDEVI med KfW som är organisationens huvudfinansiär. Med tanke på KfWs resurser innebär samarbetet större möjlighet att nå fler. I Nicaragua finns diskussioner huruvida IDB skulle kunna stötta PRODEL. Även partnerskapsavtalet mellan Sida och IDB utgör en möjlighet för olika typer av uppskalning.

Jämfört med stora internationella givare såsom IDB, Världsbanken och USAID har Sida förhållandevis små resurser. Resurserna är tillräckliga för att starta nya program och pröva nya metoder men räcker inte till för "massiva" insatser. Det skulle tala för att Sida tar rollen som "metod- och produktutvecklare" medan verksamhet i större skala sedan finansieras av andra givare.

Att fungera som metod- och produktutvecklare ställer dock höga krav på programhantering, uppföljning och närvaro. Sidas administrativa resurser är dock begränsade och det finns ett ständigt tryck att minska administrationen. Om inte Sida kan avsätta de resurser som krävs för programhantering, uppföljning och närvaro kan man inte välja att ensam stötta metod- och produktutveckling. I dessa fall talar det för att Sida tar rollen som delfinansiär i större program där andra givare har den ledande rollen.

Transformering

Transformering betyder att ett projekt/organisation ändras i formen ex genom att en enskild organisation blir finansföretag eller att organisationer/program med liknande verksamhet slås ihop. Hittills finns endast en erfarenhet av detta inom Sidas samarbetsorganisationer. Det är FUSAI:s uppköp av en banks företagskreditverksamhet samt ombildandet av FUSAI:s kreditavdelning till ett finansbolag, INTEGRAL. Trots att trans-

¹⁸ Intermediärer har också en möjlighet att introducera arbetssätt till sina samarbetsorganisationer.

¹⁹ En möjlighet är förstås också att Sida replikerar sina egna projekt genom att starta nya.

formering inte varit särskilt vanligt är det en intressant strategi för framtiden.

Slutsatser för Sida:

- Strategier för Sida att nå fler fattiga människor omfattar *scaling-up*, replikering, strategiska allianser och transformering.
- Samtliga strategier kräver specifika mål, aktiviteter, tid och resurser. Ofta är tid och resurser begränsade inom såväl programmen som Sida.
- Det finns faktorer som ligger utanför Sidas och programmens kontroll, t.ex. intresse för replikering och tillgång till finansiering som begränsar möjligheterna att nå ut till fler.
- Det är viktigt att de förväntningar som ställs är realistiska. Om Sida menar allvar med att nå ut till fler måste man tillhandahålla personella, administrativa och finansiella resurser för detta.

6.3 Påverkan på nationell politik

Kan programmen utnyttjas för att påverka nationell politik?

Givetvis kan enskilda program inte ensamma lösa bostads- och infrastrukturproblemen i ett land. Sida betonar vikten av en adekvat nationell politik och vill främja policydialog. Det har diskuterats om de aktuella programmen kan fungera som utgångspunkt för detta. Förutom att leverera tjänster till fattiga människor, skulle programmen kunna vara drivande i bostadspolitiska frågor som t.ex. subventionssystem, äganderättsfrågor, beskattning och byggnormer. Erfarenheterna visar att det är möjligt men att det sällan skett i praktiken. Skälen till detta är flera.

Politisk påverkan kräver *trovärdighet*. Man måste kunna peka på resultat och erfarenhet för att få den tyngd som behövs. Det kräver också systematisering och dokumentation av resultat och arbetsmetoder.

Man behöver en tydlig *agenda*, d.v.s. vara klar över vad man vill påverka och i vilken riktning.

Ett välutvecklat *nätverk* är viktigt, både inom den politiska sfären och med andra aktörer inom sektorn. Påverkan sker ofta bäst i allianser med andra. En möjlighet är att ordna seminarier, såsom USAID och Sida gör i Nicaragua.

Sidas sektoravdelningar besitter värdefull kompetens som skulle kunna utnyttjas i påverkansarbetet och även ambassaderna skulle kunna ge *draghjälp*. I praktiken har det dock visat sig att både Sidas och ambassadernas resurser är begränsade.

Centralamerikansk politik är föränderlig och varje regering vill sätta sin egen prägel på politiken och de statligt stödda programmens inriktning. Detta innebär att politisk påverkan är en process som bör planeras, genomföras och bedömas *långsiktigt*.

Allt detta kräver *analys*, en medveten *strategi* och specifika *resurser*. Politisk påverkan måste byggas in som en särskild komponent i projektet, något som endast skett i Honduras.

Med bakgrund av ovanstående är det inte förvånande att det hittills finns få konkreta resultat. De Sida-stödda programmen är trovärdiga aktörer inom sektorn och har potential att delta i policydialogen. Däremot har de inte utformats för att bedriva politisk påverkan utan

främst för att leverera tjänster för målgruppen. För att uppnå politisk påverkan krävs en medveten satsning, med tydliga strategier, mål, resurser och stöd från Sida. Utan en sådan satsning och stöd från Sida kan man inte förvänta sig att programmen kan påverka nationell politik.

Det ska också betonas att programmen endast är *en* av flera möjligheter till politisk påverkan. Andra möjligheter är direkt stöd i form av rådgivning till bostadsministerier och främjande av dialog mellan olika aktörer inom sektorn²⁰.

Slutsatser för Sida:

- För att påverka nationell politik krävs trovärdighet, en klar agenda, nätverk, strategier och resurser.
- Flera av de Sida-stödda programmen är trovärdiga aktörer med potential att delta i den bostadspolitiska debatten. Mycket liten politisk påverkan har dock skett hittills. Den främsta förklaringen är att Sida och programmen inte gjort någon ordentlig satsning.
- För att kunna påverka politiken måste programmen ges förutsättningar i form av resurser, mandat och uppbackning. Om det inte är möjligt bör man heller inte förvänta sig att programmen ska kunna fungera som påverkare.
- Programmen är bara en av flera möjligheter för Sida att främja policydialog. Sida bör överväga att komplettera programmen med specifika insatser för att stödja ländernas bostadspolitik.

6.4 Bredd och fokusering

Bör man arbeta på flera verksamhetsområden eller specialisera på ett fåtal?

Fattiga människor många olika behov: bostad, infrastruktur, försörjningsmöjligheter, samhällsservice etc. och dessa är oftast tätt sammanflätade.

Erfarenheterna visar att ett parallellt arbete inom flera områden kan ha ett mervärde för målgruppen. Mikrokrediter kan exempelvis främja småföretagande som förser nya bostadsområden med service. Företagarkrediterna kan i sin tur bli mer värdefulla om det finns tillgång till infrastruktur.

Att tillhandahålla olika tjänster kan även resultera i "stordriftsfördelar" för den genomförande organisationen. Erfarenheterna visar samtidigt att de aktuella områdena kräver hög kompetens och en ändamålsenlig organisation med viss specialisering. Om kompetens och ändamålsenlig organisation saknas eller inte kan skapas, kan "bredden" av service, det vill säga att genomföra flera service eller produkter till målgruppen, resultera i ett ineffektivt genomförande. I dessa fall är specialisering på några produkter nödvändig.

Ett holistiskt synsätt och specialisering behöver inte stå i motsats till varandra. En organisation kan arbeta inom flera olika områden förutsatt att man har en ändamålsenlig organisation och personal med specialistkompetens på de olika områdena. Man måste utvärdera förutsättningarna för detta från fall till fall.

Samtidigt betyder inte ett holistiskt synsätt att det svenska samarbetet måste omfatta allt. Det viktiga är att programmen är integrerade i sin

²⁰ En person från Sveriges ambassad i Honduras har till exempel varit sammankallande för en dialoggrupp med intressenter på området.

kontext. I ett program för nya bostäder måste man t.ex. säkra nödvändig infrastruktur. Men det behöver inte göras av programmet. Andra aktörer och program kan stå för infrastrukturen. Strategiska allianser kan användas för att uppnå ett holistiskt resultat och behålla programmets specialisering.

Inom andra program arbetar Sida på flera områden som skulle kunna ingå som komponenter i integrerade bostadsprogram, t ex miljö, kommunal utveckling, lantmäteri m m. Sida kan överväga att inkorporera även sådana i de integrerade bostadsprogrammen.

Geografisk inriktning

Det finns en pågående diskussion om för- och nackdelar med att koncentrera samarbetet till geografiskt begränsade områden (vilket gör det möjligt att arbeta "integrerat") eller eftersträva nationell täckning (vilket samtidigt kräver viss specialisering).

Bland Sidas program finns exempel på båda strategierna. FDLG och PRODEL arbetar i några av ländernas län eller kommuner. FUPROVI har en tydlig inriktning på bostadskrediter och arbetar nationellt. Av praktiska och logistiska skäl har man gjort vissa geografiska prioriteringar.

Det finns inga erfarenheter som visar att den ena strategin generellt sett är bättre än den andra. Den lokala kontexten och samarbetsorganisationens kapacitet och inriktning bör vara avgörande.

En relaterad fråga är huruvida programmen ska ha ett urbant eller ett ruralt fokus. För närvarande är programmen verksamma i både urbana, semiurbana och rurala områden.²¹ En stor del av regionens befolkning lever i urbana områden. Fattigdomen har ofta varit högre i rurala områden men den ökar snabbare i urbana områden och i städerna finns fickor av särskilt djup fattigdom. Medveten om landsbygdens svårigheter att försörja fler människor, och storstädernas begränsning att ta emot fler människor från landsbygden har vissa regeringar en uttalad strategi att söka utveckla medelstora samhällen på landsbygden.

Typiskt för regionen är också att det sällan finns någon tydlig gräns mellan det urbana och det rurala. Det finns områden i städernas utkanter som på grund av bristande infrastruktur klassas som rurala enligt nationella definitioner liksom det finns samhällen på landsbygden som, i termer av befolkning, skulle kunna betraktas som städer.

Slutsatser för Sida:

- Sidas program bör utgå från en holistisk syn på människors bostadsproblem och lösningar på dessa.
- De Sida-stödda programmen behöver i sig inte omfatta insatser på flera områden men måste vara väl integrerade i den lokala kontexten.
- Programmen bör vidare vara specialiserade på sina respektive verksamhetsområden och ha en ändamålsenlig organisation för dessa.
- Valet av arbetsområden bör grundas på en analys av de aktuella förutsättningarna att arbeta med ett eller flera områden. Om man ska arbeta med flera områden bör det finnas ett mervärde i detta.

²¹ Dock ej stöd till typiska rurala aktiviteter som jordbruk.

- Programmen kan antingen arbeta tvärsektoriellt inom ett begränsat geografiskt område, eller nationellt men då med en högre grad av specialisering. Det som avgör är landets behov och samarbetsorganisationens kapacitet och inriktning.
- Det finns en relevans i att arbeta i såväl urbana, semiurbana och rurala områden. Inriktningen i de specifika programmen måste göras från fall till fall.

Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm
Besöksadress: Sveavägen 20
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-698 56 15
www.sida.se, info@sida.se