

Dialogperspektiv i utvärderingar av programstöd



Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	5
2. Begreppsdefinitioner	7
3. Uppdragsgivare och utförare	9
4. Avgränsning	10
5. Urval	11
6. Genomförande av studien	13
7. Analys av dialogen inom programstöd	14
8. Slutsatser	30
9. Så kan Sida gå vidare med att utveckla dialogen inom programstöd	32
Källförteckning	34

Utgiven av Sida 2004

Informationsavdelningen

Författare: Olle Wiklund och Klas Palm

Tryckt av Edita Sverige AB, 2004

Artikelnummer: SIDA3636sv

Denna publikation kan laddas hem/beställas från www.sida.se/publikationer

Sammanfattning

Sidas programstödsgrupp menar att dialogen är central vid programstöd, det gäller såväl budget- som sektorprogramstöd. Gruppen menar att ”en pågående dialog om de problem och meningsmotsättningar som kan finnas”, är att föredra framför IMF:s metodik att ömsom godkänna och stoppa betalningar. I samma andetag konstaterar man att det ställer ”ökade krav på att dialogen är genomtänkt, systematisk och tydlig.”

För att söka utveckla programstödsgruppens antagande har Sida INFO beställt denna förstudie.

Amazonas relationship management AB har gjort studien som bygger på en genomgång av nio utvärderingar av programstöd. Studien är en så kallad desk study.

Resultatet av att analysera dialogperspektivet i utvärderingarna är att god dialog krävs i fyra olika dialogprocesser. Dessa processer är ofta parallella: För det första dialog mellan olika aktörer i samarbetslandet, för det andra dialog mellan samarbetslandet och de givare som finns med som finansörer, för det tredje mellan de olika givarna, samt för det fjärde dialog internt hos en givare, till exempel mellan huvudkontoret och ambassaden.

I: Dialog i samarbetslandet	II. Dialog mellan landets regering och givarsamfundet	III. Dialog mellan olika givare	IV. Dialog inom en bilateral eller multilateral givare
– Vertikalt inom myndigheter – Horisontellt mellan olika myndigheter – Civila samhället – Slutanvändarna – Allmänheten – Givare	– Landets regering – Multilaterala och bilaterala givare	– Multilaterala givare – Bilaterala givare	– HK och ambassad – UD och biståndsmyndighet – FD och biståndsmyndighet

Dialogprocesser inom ramen för programstöd

Inom vart och en av dessa processer ser vi att det finns vissa dialogperspektiv som har påverkat resultatuppfyllelsen av programstödens mål. I vissa fall lyfts dialogperspektivet som framgångsfaktorer och i andra fall – genom avsaknaden av desamma – som hinder på vägen mot hög måluppfyllelse av programstöd.

Denna studie fördjupar sig i vad som tycks vara framgångsfaktorer för att uppnå den goda dialog som i sin tur skapar goda förutsättningar för hög resultatuppfyllelse. Dessa framgångsfaktorer presenteras inom ramen för var och en av de fyra ovan beskrivna processerna i kapitel:

7.1.2

7.2.2

7.3.2

7.4.2

Vi ser dock i utvärderingarna att det finns vissa gränsöverskridande faktorer som tycks leda till god dialog.¹ Dessa är:

- hög dialogkapacitet och lyhördhet för andras perspektiv hos huvudintressenter såsom projektägare, finansiärer och projektutförare.
- En decentraliserad struktur
- Tydlig rollfördelning
- Hög grad av insyn i samarbetet
- Starkt lokalt ägarskap

Studien avslutas med tankar kring hur Sida kan arbeta för att gå vidare med att utveckla dialogen inom programstöd. Detta beskrivs utifrån möjligheten att arbeta internt (inom och mellan svensk förvaltning) samt externt med andra finansiärer och parter i samarbetsländer.

¹ I vissa fall ser vi dock mer av ett samband än en relation med tydlig orsak och verkan.

1. Inledning

Programstöd kan sägas ha växt fram på nittiotalet som en reaktion på brister inom två andra former av utvecklingssamarbete: Projektstöd och de så kallade strukturanpassningsprogrammen i IMF:s regi. Det finns många exempel på att givare gått in och stött väl avgränsade projekt i ett samarbetsland utan att koordinera arbetet med andra givare. Inte sällan har det lett till splittring när givare drivit parallella processer inom exempelvis hälsosektorn i ett land. De stora strukturanpassningsprogrammen i IMF:s regi har kritiserats för att försvåra dialogen mellan givare och samarbetsländer. Sättet att växelvis betala ut pengar till ett samarbetsland, stoppa utbetalningarna om landet inte följer avtalet och i ett senare skede ändå betala ut medel trots att problemen ofta inte rättats till, har skapat en ryckighet i relationer mellan givare och samarbetsländer.²

Sidas programstödsgrupp slår fast att dialogen är central vid utvecklingssamarbete i form av programstöd. Stödformen, menar man, har fördelen framför projektstöd att den möjliggör en dialog om grundläggande frågor i en sektors utveckling. Dialogen kan handla om behov av reformer, målgrupper eller budgetprioriteringar.³ Något som inte är möjligt inom projektstöd på gräsrotsnivå.

Programstödsgruppen lyfter även fram dialogen när de jämför programstödssamarbete med IMF:s metodik att ömsom stoppa och godkänna utbetalningar. För ett långsiktigt samarbete menar gruppen att det ”är bättre med en pågående dialog om de problem och meningsmotsättningar som kan finnas.” I samma andetag konstaterar man att det ställer ”ökade krav på att dialogen är genomtänkt, systematisk och tydlig.”⁴

Programstöd finns i två former: Budgetstöd och sektorprogramstöd. Budgetstöd är stöd till ett lands statsbudget, medan sektorprogramstöd är ett avgränsat stöd till en bestämd sektor. Programstöd är en relativt ny form av utvecklingssamarbete. Att utforma ett reformprogram som omfattar stora resurser och med många aktörer inblandade tar lång tid. Endast i ett fåtal länder finns i dag ett färdigt programstöd. I de flesta fall

² Sidas programstödsgrupp, slutrapport, september 2003, sid 9.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

befinner man sig mitt i en process på väg mot ett programstöd. Man talar då om programstödsprocesser. Gemensamt för dessa processer är att en grupp av bilaterala- och multilaterala givare tillsammans med ett samarbetslands regering utformar ett reformprogram, antingen för en sektor eller för ett helt land.

Sidas programstödsgrupp beskriver programstödsprocesser som en ”dialog om policyfrågor, om harmonisering av regler, rutiner och arbets-sätt.” När Sida deltar i en sådan process betonar gruppen vikten av ett tydligt agerande: ”Kraven på Sida att vara tydlig växer vid övergången från direkta bilaterala insatser till samordnade insatser med många givare som samarbetsparter”.⁵ Beskrivningen vittnar om att programstöds-processer involverar många olika aktörer på flera olika plan. Det ställer höga krav på koordinering och samarbete. För att olika intressenter skall få komma till tals är dialogen nödvändig och ett dialogperspektiv troligen en strategisk fråga.

För att söka utveckla programstödsgruppens antagande att program-stöd ställer ”ökade krav på att dialogen är genomtänkt, systematisk och tydlig”⁶ har Sida INFO beställt denna förstudie. Syftet med studien är att se hur förekomsten respektive avsaknaden av dialog bidrar till, respektive utgör ett hinder för utvecklingssamarbete i form av programstöd.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid .

2. Begreppsdefinitioner

Begreppet programstöd

Vi har i denna förstudie valt att använda den definition av programstöd som Sidas programstödsgrupp tillämpar. De påpekar att det enligt svensk terminologi finns två former av programstöd om man utgår från syftet med stödet:

- Budgetstöd, eller stöd till ekonomiska reformer / skuldlättnader
- Sektorprogramstöd

”Med programstöd menas här ett samordnat finansiellt och/eller professionellt stöd till ett lands fattigdomsstrategi eller till en organisation. Programstöd kan även begränsas till ett visst politikområde eller sektor och kallas då sektorprogramstöd.”⁷

Denna förstudie är en så kallad deskstudy. Analysen i kapitel sju bygger på utvärderingar av såväl budgetstöd som sektorprogramstöd. Det finns i dag få färdigutvecklade sektorprogramstöd i världen. De utvärderingar vi analyserat är därför utvärderingar av processer på väg mot färdiga sektorprogramstöd. Internationellt används begreppet SWAp, Sektor wide approach om dessa processer. För att underlätta för läsaren väljer vi att använda begreppet sektorprogramstöd (SPS) för såväl färdiga program som processer. SPS kan omfatta en hel sektor, delar av en sektor, eller spänna över flera sektorer i ett samhälle.

Begreppet dialog

Dialog och kommunikation är synonyma begrepp i denna förstudie. Vi skulle lika gärna kunnat använda begreppet kommunikationsperspektiv men har föredragit det kortare och därmed läsvänligare begreppet, dialogperspektiv. Med begreppet dialog menar vi framförallt muntligt och skriftligt fakta- och idéutbyte. Dialogen ses som ett verktyg i en pågående process. Vid strategiskt utvecklingssamarbete, som programstöd handlar om, ligger dialogperspektivet ofta mycket nära organisationsperspektivet.

⁷ Ibid, sid 3.

Dialog kan beskrivas som god när den består av ett informationsutbyte som leder till ökad grad av resultatuppfyllelse av programstödet övergripande mål. Dålig dialog är det när målen inte nås på grund av utebliven eller fel informationsutbyte.

Begreppet framgångsfaktor

I förstudien använder vi begreppet framgångsfaktor för att beskriva faktorer som bidrar till god dialog.

3. Uppdragsgivare och utförare

Studien är beställd av Sida INFO:s grupp för strategisk kommunikation.
Studien är utförd av Amazonas relationship management AB under
perioden maj till november år 2003.

4. Avgränsning

Detta är en mindre förstudie som bygger på ett begränsat antal utvärderingar av programstöd. Förstudien är med andra ord baserad på sekundära källor.

5. Urval

Urvalsarbetet gjordes i samarbete med en representant från Sidas metodenhet och en person från Sidas utvärderingssekretariat samt i samråd med Sida/INFO. Därtill har vi gjort en sökning på Internet i ett flertal databaser efter kompletterande utvärderingar.

Då programstöd är en tämligen ny form av utvecklingssamarbete har det inte funnits ett stort utbud utvärderingar att välja mellan. En viss urvalsprocess har dock genomförts. Fokus har legat på fallstudier, så kallade case studies. Vi har strävat efter att studera så konkreta utvärderingar som möjligt.

De utvärderingar vi valt ut har en viss spridning vad gäller beställare. Här finns både utvärderingar som beställts av bilaterala givare, närmare bestämt Sida och Norad. Här finns också utvärderingar beställda av multilaterala givare; Världsbanken och WHO. Vi har även studerat en utvärdering från det internationella utbildningsinstitutet, Adea.

Urvalet visar också en viss geografisk spridning, även om tonvikten ligger på afrikanska länder. Urvalet omfattar flera olika sektorer bland annat hälsa, utbildning, vatten & sanitet och vägar.

Som ett resultat av urvalsprocessen har vi funnit nio relevanta utvärderingar. Fyra av dessa berör budgetstöd och fem utvärderingar SPS.

Utvärderingar fördelade på beställare:

Sida

- 99/17 Dollars, Dialogue and Development (An Evaluation of Swedish Programme Aid), 1999.
- 99/17:1 Development by default (Programme Aid to Bangladesh), 1999.
- 99/17:4 Dept, Dependence and Fragile Development (Programme Aid to Nicaragua), 1999.
- 99/17:7 Fostering high growth in a low-income country (Programme Aid to Vietnam), 1999.
- Sector-wide approaches in education: Implications for donor agencies and issues arising from case studies of Zambia and Mozambique, 2001.

Norad

- International experience with sector programme development co-operation in transportation (roads), energy and fisheries, 2003.

Världsbanken

- Education and Health in Sub-Saharan Africa – A review of Sector-Wide approaches, 2001.

WHO

- Sector-wide Approaches for Health Development: A Review of Experience, 2000.

Adea

- Preparation of the Education Sector Development Program in Ethiopia, by the Association of the Development of Education in Africa, 2000.

6. Genomförande av studien

Förstudien grundar sig på läsning och analys av nio utvärderingar som gjorts av budgetstöd och SPS. Utvärderingarna är breda analyser av programstöd i olika länder. Författarna har inte haft som utgångspunkt att studera utvecklingssamarbetet ur ett dialogperspektiv, men de flesta författarna tar upp sådana perspektiv i sina utvärderingar. Dessa dialogperspektiv i utvärderingarna utgör underlag för analysen i kapitel sju av denna förstudie.

Förstudien bygger på sekundärkällor. Vi är medvetna om problemet med detta. Medan vårt syfte är att kartlägga och analysera dialogperspektivet inom programstöd, har de utvärderingar som vi bygger vår analys på haft en mycket bredare utgångspunkt. Att en utvärdering inte belyser dialogen mellan olika aktörer som deltagit i programstödet, behöver inte innebära att dialogperspektivet inte haft betydelse. Orsaken kan helt enkelt vara att utvärderingarna inte haft som syfte att studera detta område.

Även om det finns problem med att lita sig mot sekundärkällor, så väger fördelarna över. Detta är en mindre förstudie vars syfte är att få en första inblick i hur dialogen mellan olika aktörer som deltar i ett programstöd ser ut. För att kunna teckna en övergripande bild är det en fördel att kunna väga samman information från en rad programstöd från ett stort antal länder.

Den metod vi valt har ytterligare en poäng. Den möjliggör att ge en bild av vilken vikt som tillskrivs dialogen i utvärderingarna.

Den läsning vi gjort av utvärderingar har kompletterats med ett antal kompletterande samtal med Sidapersonal som arbetat med budgetstöd och SPS.

7. Analys av dialogen inom programstöd

Denna förstudie syftar till att beskriva och analysera dialogen inom programstöd. Vid en jämförelse med ett väl avgränsat projektstöd till ett land är budgetstöd och SPS komplexa former av utvecklingssamarbete. Ett stort antal aktörer deltar, stora delar av samhället omfattas och arbetet löper över långa tidsperioder. Dessa faktorer bidrar tillsammans till att budgetstöd och SPS är svåra fenomen att beskriva. Även dialog är ett komplext fenomen. Att beskriva och analysera dialogen inom programstöd är därför en utmaning.

Det som står i utvärderingarna om dialogen inom programstöd har vi valt att sortera och beskriva som fyra processer som mycket väl kan vara parallella i tid (se figur nedan).

I: Dialog i samarbetslandet	II. Dialog mellan landets regering och givarsamfundet	III. Dialog mellan olika givare	IV. Dialog inom en bilateral eller multilateral givare
– Vertikalt inom myndigheter	– Landets regering	– Multilaterala givare	– HK och ambassad
– Horisontellt mellan olika myndigheter	– Multilaterala och bilaterala givare	– Bilaterala givare	– UD och biståndsmyndighet
– Civila samhället			– FD och biståndsmyndighet
– Slutanvändarna			
– Allmänheten			
– Givare			

Dialogprocesser inom ramen för programstöd

Den första dialogprocessen är dialogen inom ett samarbetsland. Det vill säga dialogen kring planering och genomförande av det reformprogram som landets högsta ledning och givarsamfundet tillsammans formulerat. Ofta är en stor mängd aktörer inkopplade. Landets politiska ledning, myndigheter från högsta till lägsta nivå, det civila samhället i form av enskilda organisationer och slutanvändarna. Även givarna deltar. Den andra dialogprocessen är dialogen mellan ett samarbetslands högsta ledning och givarna kring hur ett stöd ska utformas, genomföras och följas upp. Den tredje dialogprocessen är dialogen mellan de olika givare som deltar i ett budgetstöd/SPS om hur stödet bör utformas. Den fjärde

dialogprocessen är den interna dialogen hos en givare, till exempel mellan huvudkontor och ambassadpersonal.

7.1 Dialogen i ett samarbetsland

I: Dialog i samarbetslandet	II. Dialog mellan landets regering och givarsamfundet	III. Dialog mellan olika givare	IV. Dialog inom en bilateral eller multilateral givare
– Vertikalt inom myndigheter	– Landets regering	– Multilaterala givare	– HK och ambassad
– Horisontellt mellan olika myndigheter	– Multilaterala och bilaterala givare	– Bilaterala givare	– UD och biståndsmyndighet
– Civila samhället			– FD och biståndsmyndighet
– Slutanvändarna			
– Allmänheten			
– Givare			

Dialogprocesser inom ramen för programstöd

7.1.1 Sammanfattning – dialogen i ett samarbetsland

De programstöd, som enligt utvärderarna i källmaterialet, varit mest framgångsrika präglas av en bred nationell förankring i såväl planerings- som genomförandefasen. Ska exempelvis ett lands hälsosektor reformeras måste ett stort antal aktörer involveras. Alltifrån politiska organ, myndigheter, näringslivet till enskilda organisationer och givarrepresentanter. Det ställer mycket höga krav på koordinering och dialog är en förutsättning för detta.

Programstöd är vanliga inom offentlig service som hälso- & sjukvård och utbildning, av detta följer att det praktiska genomförandet av reformer som beslutats centralt sker på lokal nivå. Att döma av de utvärderingar som denna förstudie bygger på fungerar reformarbetet bäst om det föregås av en långtgående decentralisering av beslutsmakten. Det i sin tur kräver god dialog på många olika plan. Genom att de lokala myndigheterna ges fria tyglar att utforma arbetet får lokala intressegrupper möjlighet att sätta sin prägel på reformarbetet.

I och med att programstöd ofta syftar till att bygga upp eller utveckla offentlig service är gruppen slutanvändare som påverkas av reformarbetet mycket stor. Ett lyckat reformprogram står därför och faller med att de som ska använda servicen också vet att efterfråga den. För att uppnå detta är dialogen med enskilda organisationer och slutanvändare avgörande. De mest lyckade programstöden ger slutanvändarna möjlighet att granska verksamheten genom insyn och information. Slutanvändarna har därmed möjlighet att driva på utvecklingen.

Samarbetslandets högsta politiska ledning bör vara projektägare för ett programstöd. Detta för att undvika att revirtänkande mellan olika departement skapar låsningar i reformprocessen. Ofta omfattas ett flertal departement och myndigheter från olika sektorer av ett programstöd. Att landets högsta ledning sanktionerar reformerna hjälper dialogen mellan parter med olika särintressen.

För att ett SPS ska få lokalt genomslag krävs att dialogen mellan central och lokal nivå fungerar inom den myndighet som ansvarar för

sektorn. Att en stor del av beslutsmakten ligger lokalt har tidigare nämnts som en styrka. I många fall försvåras dialogen mellan centrala och lokala myndigheter genom en traditionell hierarkisk beslutsordning. Därför toppstyrs inte sällan reformprocesser. Kapacitetsbyggande är ofta en förutsättning för att dialogen mellan lokal och central nivå ska fungera.

Det förändringsarbete som ett programstöd sätter igång omfattar ofta flera sektorer i ett samhälle. Det kräver att det finns länkar mellan olika myndigheter. Av tradition inom statsförvaltningar är horisontellt samarbete mellan olika politiska organ och myndigheter ovanligt. Samtidigt är ett sådant samarbete ofta en förutsättning för ett lyckat programstöd. Ett programstödssamarbete bör därför sträva efter att skapa en sådan dialog.

I de nationella processerna kring programstöd finns även givarrepresentanter med. Det är viktigt att givarna vägleder och inte går in och styr arbetet i dialogen med det civila samhället, myndigheter och politiker. Tekniska team som gör nedslag inom ett programstöd för att utbilda eller på annat sätt bistå i reformarbetet bör vara lyhörda för den nationella kontexten och agera utifrån ett dialogperspektiv.

7.1.2 Framgångsfaktorer – dialogen i ett samarbetsland

Följande har konstaterats vara viktigt för dialogen i ett samarbetsland i de utvärderingar som analyserats:

- (a) Bred nationell förankring i såväl planerings- som genomförandefas
- (b) Decentraliserat beslutsfattande
- (c) Dialog med enskilda organisationer och slutanvändare
- (d) Samarbetslandets högsta politiska ledning är projektägare
- (e) Dialog mellan central och lokal nivå inom en myndighet
- (f) Dialog mellan olika myndigheter
- (g) Givarrepresentanter vägleder istället för att styra
- (h) Insikt om Dialogbehov hos tekniska team

(a) Bred nationell förankring i såväl planerings- som genomförandefas

Analys: En förutsättning för ett framgångsrikt SPS tycks vara att den väg som valts för att reformera sektorn har ett brett nationellt stöd. Genom att ett stort antal parter är berörda och påverkas krävs en väl fungerande dialog för att nå denna uppslutning. Parterna behöver information, men även ha möjlighet att komma till tals för kunna bidra till och påverka programstödet. Det gäller såväl planeringen som det praktiska genomförandet av reformarbetet.

Exempel: Ett lyckat exempel där detta fungerat är det SPS som bidrog till reformeringen av Etiopiens utbildningssektor. Utkastet till utbildningsplanen diskuterades centralt, regionalt och lokalt. Skolorna i huvudstaden Addis Abeba var stängda en dag för att lärarna skulle kunna diskutera planen. Ett stort antal enskilda organisationer och experter inom utbildningsområdet deltog.⁸

Ett mindre lyckat exempel finns från de SPS i sex olika länder inom hälsoområdet som WHO studerat. Där saknades ofta en nationell dialog, vilket man konstaterar inverkade mycket negativt på reformprocessen:

⁸ Adea, Preparation of the Education Sector Development program in Ethiopia, 2000, sid 64.

”Behov av meningsfull koordinering och samarbete mellan hälsoministeriet, givare och enskilda organisationer för att ta itu med en spretig och osammanhängande hälsosektor.”⁹

(b) Decentraliserat beslutsfattande

Analys: SPS är vanliga inom hälso- och utbildningsområdet, av detta följer att det praktiska genomförandet av de reformer som regeringen och givarsamfundet beslutat sker på lokal nivå. Att döma av de utvärderingar som denna förstudie bygger på sker det bäst genom ett långtgående decentraliserat beslutsfattande. Det tycks även vara en förutsättning för god dialog. Genom att de lokala myndigheterna ges fria tyglar att utforma arbetet finns även möjlighet för lokala intressegrupper att komma till tals och sätta sin prägel på reformarbetet.

Exempel: När Etiopiens utbildningssystem skulle reformeras möjliggjorde den decentraliserade planeringen skräddarsydda regionala utbildningsplaner. De regionala organen var med på ett tidigt stadium. Istället för att formulera en gemensam utbildningsplan för hela landet, gav givare och utbildningsministeriet regionerna möjlighet att utveckla sina egna planer. Värt att notera är att arbetssättet underlättades av en sedan tidigare decentraliserad federal struktur.¹⁰

SPS inom Ghanas hälsosektor är ett exempel på en process där personal på distrikts- och lokalnivå inom hälsomyndigheten är direkt involverade i programutvecklingen. Personalen som har till uppgift att implementera besluten får därigenom tillräckliga kunskaper för att kunna genomföra sitt arbete inom det nya programmet. I SPS i andra länders hälsosektorer finns exempel på att dialogen inte alls fungerar, där har inte ens all personal vid huvudkontoret involverats.¹¹

(c) Dialog med enskilda organisationer och slutanvändare

Analys: För att driva på den önskade utvecklingen i en sektor, anses det viktigt att det civila samhället och slutanvändare har information och insyn i reformprocessen. De kan då ställa krav på att de också får den service som myndigheterna tillsammans med givarna beslutat om.

Exempel: Framgången med SPS till hälsosektorn i Uganda förklaras med att man förbättrat insynen och informationen till slutanvändare och enskilda organisationen. Slut användarna kan ställa regeringen till svars för utebliven eller bristfällig hälso- och sjukvård. Den dominerande modellen är annars att SPS utformas på ett tämligen toppstyrt sätt, med stöd av givarsamfundet.¹² Inom SPS i Uganda har man även samlat in information om hur de fattiga ser på den hälsovård som staten erbjuder och deras erfarenhet av att använda den. En sammanställning gjordes av finansministeriet, informationen plöjdes sedan ner i budgetformuleringsprocessen. Som ett resultat har mer fokus lagts på rent vatten, fokus på säkerhetsfrågor för fattiga, likvärdiga lån till samtliga distrikt för att inte skapa ojämlikhet.¹³

⁹ WHO, Sector-wide approaches for health development, 2000, sid 3.

¹⁰ Adea, sid 45.

¹¹ WHO, sid 4.

¹² Ibid, sid 4, 23.

¹³ Ibid, sid 12.

(d) Samarbetslandets högsta politiska ledning är projektägare

Analys: Ett SPS bör vara sanktionerat av ett lands högsta politiska ledning. Detta för att undvika att arbetet hindras av revirtänkande mellan de departement som berörs av programstödet.

Exempel: När programmet blir ett uttryck för regeringens politik istället för att vara ett uttryck för en enskild minister eller en liten grupp myndighetspersoner, underlättas koordinering mellan olika ministerier.¹⁴

(e) Dialog mellan central och lokal nivå inom en myndighet

Analys: För att ett SPS ska få lokalt genomslag krävs att dialogen mellan den centrala och lokala nivån inom en myndighet fungerar. Dialog motverkas ofta av traditionellt hierarkiskt tänkande och brist på kapacitet på framför allt lokal nivå inom myndigheten.

Exempel: Inom SPS till utbildningssektorn i Mozambique konstateras att dialogen måste förbättras mellan den centrala och lokala nivån av utbildningsmyndigheten. Den förklaring som ges för att det inte fungerar är dels bristande kapacitet på nivåer under den regionala utbildningsmyndigheten, men också ett gammalt hierarkiskt beslutsfattande som lever kvar.¹⁵

(f) Dialog mellan olika myndigheter

Analys: Ett SPS berör stora delar av ett samhälle. Även om arbetet är koncentrerat till en sektor så påverkas ofta även andra sektorer. Ska ett land till exempel reformera sin hälsosektor, så berörs förutom hälsomyndigheten även andra myndigheter inom exempelvis finans och infrastruktur. En förutsättning för att ett SPS ska lyckas är därför god tvärkommunikation mellan olika myndigheter.

Exempel: WHO konstaterar att för SPS inom hälsosektorn kan ”en avsaknad av länkar mellan ministerier undergräva programmets framgång.” Förutom hälsoministeriet måste bland andra även, ministeriet för lokal service och finansministeriet för utbetalning av medel delta i dialogen.¹⁶

(g) Givarrepresentation i samarbetslandet

Analys: En givares närvaro i samarbetslandet tycks i det närmaste vara en förutsättning för god policydialog.

Exempel: I en utvärdering av åtta landstudier av svenskt programstöd har svenskt inflytande i policydialogen varit starkast där man har varit initiativtagare till nationella diskussioner kring policyfrågor. Mest framgångsrik har man varit i länder där givarlandet haft stor representation. De tydligaste exemplen på detta är Vietnam och Nicaragua.¹⁷

(h) Insikt om dialogbehov hos tekniska team

Analys: Givargruppens tekniska team bör betona partnerskap och samarbete.

¹⁴ Ibid, sid 4.

¹⁵ Riddell, Sector wide approaches in education: Implication for donor agencies and issues arising from case studies of Zambia and Mozambique, 2001, sid 30.

¹⁶ WHO, sid 4.

¹⁷ Sida, Dollars, Dialogue and Development – an evaluation of Swedish programme aid, 1999, sid 118.

Exempel: Inom SPS till Etiopiens utbildningssektor bidrog tre tekniska team från givargruppen till förbättringar av reformprogrammet. Teamets ledare betonade partnerskap och samarbete. Det icke-konfrontativa arbetssättet som präglade teamet, med betoning på att vägleda istället för att styra, beskrivs som unikt. Att de även fanns tillgängliga för utbildningsministeriet beskrivs som ovanligt.¹⁸

7.2 Dialogen mellan ett lands regering och givarsamfundet

I: Dialog i samarbetslandet	II. Dialog mellan landets regering och givarsamfundet	III. Dialog mellan olika givare	IV. Dialog inom en bilateral eller multilateral givare
– Vertikalt inom myndigheter	– Landets regering	– Multilaterala givare	– HK och ambassad
– Horisontellt mellan olika myndigheter	– Multilaterala och bilaterala givare	– Bilaterala givare	– UD och biståndsmyndighet
– Civila samhället			– FD och biståndsmyndighet
– Slutanvändarna			
– Allmänheten			
– Givare			

Dialogprocesser inom ramen för programstöd

7.2.1 Sammanfattning – dialogen mellan ett lands regering och givarsamfundet

I dialogen mellan regeringen och givarsamfundet kring hur ett programstöd ska utformas är det viktigt att den lokala regeringen sätter dagordningen och har kapacitet att göra det. En grundläggande tanke med programstöd är att samarbetslandet själv sitter i förarsätet för processen och komma bort från givarstyrning. Samarbetslandet bör därför vara pådrivande i dialogen med givarna och uppmuntra givarkoordinering. Det är också viktigt att regeringen inte favoriserar någon givare utan behandlar alla lika.

Givarna ska å sin sida tala med en röst, och vara lyhörda för den politiska kontexten i samarbetslandet. De behöver få tillförlitlig information från regeringen om sektorns utveckling, för att känna sig säkra på att deras medel används på ett bra sätt.

Samarbetet underlättas om regering och givare på ett tidigt stadium formulerar en gemensam vision om vad samarbetet ska leda till. Det är också viktigt att samarbetet präglas av öppenhet och förtroende. Något som underlättas genom en gemensam bred dialog redan i förberedelsefasen av programstödet.

7.2.2 Framgångsfaktorer – dialogen mellan ett lands regering och givarsamfundet

De exempel vi funnit på dialogen mellan givarna och ett samarbetsland kan delas in i tre grupper. För det första exempel som beskriver hur *givarna agerar* i dialogen med landets regering. För det andra exempel som

¹⁸ Adea, sid 46.

beskriver hur *samarbetslandets regering agerar* i dialogen med givarna. För det tredje exempel som omfattar såväl *regeringens som givarnas agerande*.

- (a) Regeringen sätter dagordningen och har kapacitet att göra det
- (b) Regeringen uppmuntrar givarkoordinering
- (c) Regeringen behandlar alla givare lika
- (d) Givare talar med en röst
- (e) Givare är lyhörda för den politiska kontexten
- (f) Gemensam tillförlitlig information om sektorns utveckling
- (g) Delad vision av regering och givare
- (h) Ömsesidig öppenhet och förtroende mellan regering och givare
- (i) Gemensam bred dialog i förberedelseprocessen

(a) Regeringen sätter dagordningen och har kapacitet att göra det

Analys: För att ett programstöd ska fungera bör samarbetslandets regering vara initiativtagare. Regeringen formulerar en ny sektorpolicy och givarna ger stöd och råd i arbetet. Rollfördelningen förutsätter att regeringen har tillräcklig kapacitet att leda dialogen med givarna.

Exempel: Det etiopiska utbildningsministeriet var drivande under utvecklingen av SPS till landets utbildningssektor. SPS kom till på regeringens eget initiativ, utan press från det internationella givarsamfundet. Givarna bistod med tekniska experter, men tvingade inte på sina idéer vad utbildningsprogrammet skulle innehålla. Trots ett ovanligt stort antal externa givare, i slutändan så många som femton stycken, fungerade samarbetet och koordinationen mycket bra. Framgången förklaras till stor del vara det etiopiska utbildningsministeriets förtjänst.

Utbildningsministeriet var väl förberett och hade beslutat sig för att givarna skulle koordinera sitt stöd till gemensamma insatser och motarbetade aktivt givare som ville avvika från denna princip.¹⁹

WHO konstaterar att även regeringarna i de mest biståndsberoende länderna man studerat har kunnat stå emot krav från givarna. De processer som lett fram till de SPS man studerat kan inte beskrivas som givarinitiativ där regeringen endast deltagit som motvillig part. Motstridiga intressen mellan givare och regering har ibland tvingat fram kompromisser, men snarare än att givarna ställt hårda krav har deras inflytande över reformarbetet i huvudsak handlat om dialog och stöd till policyanalys.²⁰

Sverige byggde inte vidare på sitt programstöd till Bangladesh under 1990-talet. Den främsta orsaken, menar utvärderarna av detta programstöd, var att Sverige på ett tidigt stadium var medvetna om regeringens bristande engagemang för utveckling, och behovet av nationell konsensus. Man citerar chefen för den svenska delegationen vid ett givarmöte 1993: "Vi vet från andra länder att ett sådant engagemang är av avgörande betydelse. Vad som krävs är en tydlig utvecklingsagenda, definierad genom en process av nationell dialog, på vilken en nationell konsensus kan byggas. En sådan agenda kan också utgöra bas för ett kontrakt på längre sikt mellan Bangladesh och givarsamfundet."²¹

¹⁹ Adea, sid 45.

²⁰ WHO, sid 7.

²¹ Sida, Development by Default (Programme Aid to Bangladesh), 1999, sid 22.

Många av problemen inom SPS till Mozambiques utbildningssektor förklaras med bristande kapacitet hos landets utbildningsministerium: "...Behovet av kapacitetsbyggande för att utbildningsministeriet ska kunna agera i SPS-miljö har varit omfattande. Bristerna inom SPS tycks på ett eller annat sätt relatera till denna betydande brist."²²

(b) Regeringen uppmuntrar givarkoordinering

Analys: Regeringen bör i dialogen med givarna vara mån om att givarna koordinerar sitt arbete. Regeringen har också att aktivt motarbeta givare som vill avstå från givarsamarbete och sluta avtal med regeringen vid sidan om.

Exempel: I SPS till utbildningssektorn i Etiopien var utbildningsministeriet väl förberett och hade beslutat sig för att givarna skulle koordinera sitt stöd till gemensamma insatser och motarbetade aktivt givare som ville avvika från denna princip.²³ Koordineringen sker bland annat genom ett årligt rapporteringsmöte mellan givare och utbildningsministeriet, man träffas även löpande under året i en styrkommitté.²⁴

WHO:s utvärdering av SPS till hälsosektorer i olika länder vittnar om att regeringar, även om de är tveksamma till separata givarmöten ändå ser värdet av sådana, för att hålla reformprocessen fokuserad till en begränsad agenda.²⁵

(c) Regeringen behandlar alla givare lika

Analys: Dialogen mellan regeringen och givarsamfundet underlättas om regeringen inte favoriserar någon givare, utan behandlar alla lika.

Exempel: Inom SPS till utbildningssektorn i Etiopien favoriserade utbildningsministeriet Världsbanken i policydialogen under hela förberedelsefasen. De övriga, bilaterala givarna kände sig utestängda.²⁶

(d) Givare talar med en röst

Analys: Givarna koordinerar sitt engagemang i ett samarbetsland för att ge tydliga signaler och underlätta reformarbetet för landets regering.

Exempel: Ofta ger givare motstridiga budskap till ett samarbetsland. Ett exempel är samarbetet med Nicaragua 1994–1996. De bilaterala givarna överlämnade de makroekonomiska villkoren till IMF och Världsbanken och koncentrerade sig på andra frågor. När IMF och VB ville dra tillbaka sitt stöd för att Nicaragua inte levde upp till de villkor som ställts, ville bilateraler fortsätta ge stöd för att inte förvärpa den politiska instabiliteten i landet.²⁷

Ibland kan givarsamarbetet vid en första anblick se ut att fungera. Men så behöver inte alltid vara fallet. Det visar utvärderingen av SPS till Zambias och Mozambiques utbildningssektorer: "På ytan såg i båda fallstudierna koordineringen mellan givarna ut att fungera. Man höll

²² Riddell, sid 30.

²³ Adea, sid 45–46.

²⁴ Ibid, sid 48.

²⁵ WHO, sid 6.

²⁶ Adea, sid 48.

²⁷ Sida, Dept, dependence and fragile development – programme aid to Nicaragua, 1999, sid 66.

²⁸ Riddell, sid 19, 33–34.

regelbundna möten, delade information, och arbetet utvecklades i riktning mot de övergripande målen i planeringen. Men det beskrivna samarbetet rymmer skillnader i angreppssätt mellan olika givare, vilket skapar problem för ministerierna. Exempelvis, mottog under år 2001 utbildningsministeriet i Maputo 23 oberoende givaruppdrag”.²⁸

(e) Givare lyhörda för den politiska kontexten

Analys: En förutsättning för att regeringen ska kunna sitta i förarsätet i dialogen med givarna är att de senare visar lyhördhet för den politiska processen i det land där ett SPS ska genomföras.

Exempel: De åtta landsstudierna av svenskt programstöd visar att givarna ofta överskattar sin egen betydelse. Istället för att försöka förstå och anpassa sig till den politiska dynamiken i samarbetslandet. I Uganda visade dock givarna tålamod och stödde restaureringsprocessen av ekonomin, istället för att insistera på snabba institutionella reformer. Detta skapade förtroende hos både regeringen och samhället i stort, vilket i ett senare skede påskyndade accepterandet av de reformer som senare kom.²⁹

Enligt WHO-studien av SPS till hälsosektorer ansåg regeringarna i Etiopien och Tanzania att givarna ofta hade för bråttom att pressa fram en policy som låg i linje med deras egna tankar och prioriteringar.³⁰

(f) Gemensam tillförlitlig information om sektorns utveckling

Analys: Inom programstöd ges regeringen i samarbetslandet fria tyglar att själv formulera ett reformprogram för en sektor. Givarna går ifrån detaljstyrning av hur de finansiella resurser de bidrar med används. Detta kräver att givarna känner förtroende för regeringen. Regeringen måste ge givarna trovärdig information om hur reformarbetet fortlöper.

Exempel: I WHO:s analys av SPS till hälsosektorer i sex länder rapporteras att gemensamma rapporteringssystem för information om framgångar och bakslag har utformats. För att de ska få effekt krävs att givarna litar på dem. Systemen är underutvecklade och mycket behöver göras innan givarna får förtroende för dem som sin huvudsakliga informationskälla hur sektorn fungerar.³¹

I samma WHO-studie konstateras att det krävs ett starkare förtroende mellan givare och regeringen för att budgetstöd ska kunna bli den dominerande finansieringskällan för reformarbete. Då förtroendet saknas återanvänder de försiktiga givarna projektformens sätt att föra över pengar vilket leder till en omfattande administrativ börda för ministeriet.³²

Inom SPS till utbildning i Zambia & Mozambique finns från givarna en uttalad efterfrågan på bättre övergripande information om hur utbildningssektorn och ekonomin utvecklas.³³

²⁸ Sida, Dollars, dialogue and development – an evaluation of Swedish programme aid, 1999, sid xv, 163.

³⁰ WHO, sid 5.

³¹ Ibid, sid viii.

³² Ibid, sid 29.

³³ Riddell, sid 19.

(g) Delad vision av regering och givare

Analys: Om regering och givare tillsammans lyckas formulera en gemensam vision om vad samarbetet ska leda till, underlättas det fortsatta samarbetet.

Exempel: Inom samarbetet kring SPS till Ghanas hälsosektor hade man från början stakat ut färdriktningen i en nationell hälsopolicy, vilket gjorde att man lättare kunde lösa de konflikter och dispyter som uppstod längs resans gång.³⁴

(h) Öppenhet och förtroende mellan regering och givare

Analys: Ömsesidigt förtroende är en förutsättning för att samarbetet ska fungera, givarna lägger en stor del av ansvaret på mottagaren. Öppenhet är oerhört viktigt för att bygga upp och behålla förtroende,

Exempel: Inom SPS till Ghana lyckades givare och landets regering bygga upp ett ömsesidigt förtroende. Medan man inom SPS till Zambia kan se exempel på motsatsen.³⁵

(i) Gemensam dialog i förberedelseprocessen

Analys: En bred dialog i förberedelseprocessen där alla får komma till tals och har möjlighet att påverka arbetet tycks vara viktigt för att reformprocessen ska vara framgångsrik när den väl sätts igång.

Exempel: Samarbetet under planeringsfasen av SPS till Etiopien beskrivs som exceptionellt. Nyckeln till framgång var bra ledarskap och ett kollegialt arbetssätt. Samtliga parter fick del av bakgrundsinformation och fick tycka till om uppdragsbeskrivningen.³⁶

7.3 Dialogen mellan olika givare

I: Dialog i samarbetslandet	II. Dialog mellan landets regering och givarsamfundet	III. Dialog mellan olika givare	IV. Dialog inom en bilateral eller multilateral givare
– Vertikalt inom myndigheter	– Landets regering	– Multilaterala givare	– HK och ambassad
– Horisontellt mellan olika myndigheter	– Multilaterala och bilaterala givare	– Bilaterala givare	– UD och biståndsmyndighet
– Civila samhället			– FD och biståndsmyndighet
– Slutanvändarna			
– Allmänheten			
– Givare			

Dialogprocesser inom ramen för programstöd

7.3.1 Sammanfattning – dialogen mellan olika givare

Givarna bör ha en gemensam vision om vad programstödet ska leda fram till. Rollfördelningen mellan givarna bör tidigt vara klarlagd. För att undvika att särintressen hos enskilda givare sätter käppar i hjulet för samarbetet bör den givare som väljs att koordinera arbetet ha ett begränsat egenintresse i programstödet, det vill säga en givare som bidrar med en mindre andel av budgeten i programstödet.

³⁴ Världsbanken, sid 9.

³⁵ Ibid.

³⁶ Adea, sid 54.

För att underlätta koordineringen i samarbetslandet, bör givarna ha samma beslutsnivå. Antingen bör mandatet att fatta beslut ligga på HK eller ambassadnivå. Slutna grupperingar bör undvikas bland de givare som deltar i ett programstöd, istället bör det finnas en öppenhet att diskutera policyfrågor. Givarna bör sträva efter att nå fram till en gemensam syn kring hur kapacitetsbyggande ska se ut i samarbetslandet. Brist på samsyn beskrivs som en vanlig källa till konflikter. Samarbete på landsnivå kan underlättas genom en internationell dialog om harmoniserade givarsamarbete.

De givare som deltar i ett programstöd kan höja varandras kompetens genom att dela med sig av sina respektive expertkunskaper.

7.3.2 Framgångsfaktorer – dialogen mellan olika givare

Följande har konstaterats vara viktigt för dialogen i de utvärderingar som analyserats:

- (a) Gemensam vision om vad programstödet ska leda till
- (b) Tidigt klarlagd rollfördelning
- (c) Val av koordinator med begränsat egenintresse men tillräcklig kapacitet
- (d) Samma beslutsnivå hos olika givare (HK eller ambassad)
- (e) Undvikande av slutna grupperingar
- (f) Öppenhet att diskutera policyfrågor
- (g) gemensam syn på kapacitetsbyggande
- (h) Internationell dialog för formaliserat givarsamarbete
- (i) Utbyte av expertkunskaper i samarbetslandet

(a) Gemensam vision om vad programstödet ska leda till

Analys: Den genomgripande förändring som en reformering av en sektor innebär förutsätter att givarna delar en gemensam vision.

Exempel: Baserat på två landsstudier av utbildningssektorn i Zambia och Mozambique konstateras att ”en gemensam insats krävs för att integrera givarna i denna vision för att försäkra att makroekonomiskt budgetstöd, SPS, och projektstöd tillsammans bidrar till ett hållbart styrelseskick som har kapacitet att nå upp till de mål som formulerats i en utbildningspolicy och inte bara pricka av listor i givarnas loggböcker.”³⁷

När ett sektorprogram för vägsektorn i ett antal länder söder om Sahara sjösattes 1989 och 1990 undvek givarna parallellarbete genom att i ett gemensamt handlingsprogram, ett så kallat code of conduct, ringa in vad som skulle göras. En grundläggande princip var att endast bygga infrastruktur som kunde underhållas av landet självt.³⁸

(b) Tidigt klarlagd rollfördelning

Analys: Rollfördelningen mellan olika givare bör tidigt vara klarlagd.

Exempel: En framgångsfaktor för det framgångsrika i SPS till utbildningssektorn i Etiopien var att rollen för respektive givare var uttalad på ett tidigt stadium.³⁹

³⁷ Riddell, sid 27

³⁸ Norad, International experience with sector programme development cooperation in transportation (roads), energy and fisheries, sid 25.

³⁹ Adea, sid 53.

(c) Val av koordinator med begränsat egenintresse men tillräcklig kapacitet

Analys: Den givare som får i uppdrag att koordinera och medla mellan de olika givarna har en nyckelroll. Givare föredrar att arbetet leds av en givare med en begränsad personlig agenda. Gärna med små ekonomiska intressen, men stort kunnande om själva insatsen. Det är viktigt att den koordinator som väljs har tillräcklig kapacitet för att kunna utföra sitt uppdrag.

Exempel: WHO fungerade väl i sin roll som koordinator för givarna som deltog i SPS i Uganda och Kambodja.⁴⁰ Världsbanken uttrycker i en annan utvärdering att man ser det som ett problem att man kan sättas i en ledande roll utan att nödvändigtvis ha kapacitet att koordinera de olika givarna. Speciellt i sådana fall där Världsbanken saknar tillräcklig personal i ett samarbetsland.⁴¹

(d) Samma beslutsnivå hos olika givare (HK eller ambassad)

Analys: Givarkoordinering underlättas om de givare som deltar i ett programstöd har samma beslutsnivå inom sina respektive organisationer.

Exempel: Förhandlingarna och beslutsprocessen mellan givarna som deltog i SPS i Zambia och Mozambique försvårades av att en del givare helt hade decentraliserat ansvaret, medan beslutsmandatet hos andra givare låg centralt. Nederländerna hade helt decentraliserat verksamheten, medan japanska Jica har en mycket centraliserad organisation.⁴²

En av utvärderingarna i källmaterialet innehåller en enkät där bilaterala- och multilaterala givare beskriver beslutsordningen inom den egna organisationen.⁴³

- Österrike: Landbaserad personal är självbestämmande. HK följer upp verksamheten för att kontrollera policyfrågor.
- Cida: Centraliserat beslutsfattande. Ett fåtal tjänstemän med sakkunskaper inom utbildningsområdet på samarbetslandet.
- Danida: Ny policy att delegera i högre omfattning till ambassaden, när väl ett projektdokument har godkänts.
- Dfid: Decentralisering till landskontor. HK:s godkännande krävs endast för större summor. När det väl finns en godkänd landsstrategi så har Dfid:s personal i landet mandat att tala med regeringen.
- EC: Den landbaserade delegationen är beroende av att få policyriktlinjer från HK. Den mesta av den landbaserade sektorpersonalen saknar kapacitet att fatta beslut.
- Finland: Centraliserat beslutsfattande.
- JICA: UD och inte JICA är ytterst ansvariga för projekt. Informationsinsamlande görs på landnivå, men Tokyo fattar besluten. Landbaserad personal saknar auktoritet att tala med egen röst.
- Nederländerna: Delegering av ansvar till ambassader. Ambassader formulerar årliga planer och budgetar: HK formulerar en övergripande policy, men det är upp till ambassaderna att driva SPS.

⁴⁰ WHO, sid 6.

⁴¹ Riddell, sid 19.

⁴² Ibid.

⁴³ Riddell, sid 16–17. Uppgifterna är från år 2001, sedan dess kan enskilda givare genomfört omorganiseringar. Enkäten ger ändå en bild av hur olika beslutsnivåer påverkar givarsamarbetet.

- Norad: Regionavdelningarna på HK bidrar med översikten över sektorn och ett makroperspektiv, medan policyavdelningen identifierar hinder. Fullt ansvar är givet landbaserad personal. Nära samarbete mellan tekniska avdelningar på HK och ambassader.
- Sida: Ambassaden förser HK med beslutsunderlag. Projektkommittéer måste godkänna arbetet inom ämnesavdelningarna. Ämnesavdelningarna får riktlinjer av regionavdelningarna.⁴⁴
- Unicef: Mycket decentraliserad. Inom ramen för vad styrelsen stakat ut för riktlinjer har landskontoren mandat att arbeta självständigt.
- Usaid: Mycket decentraliserat. Projekt godkänns av HK men beslut om hur man ska närma sig och genomföra program är landbaserat. Strategiska mål sätts upp i förhandling med Afrikakontoret, sedan genomförs arbetet ute på samarbetslandet.
- Världsbanken: Arbetet styrs oftast från HK. Etiopien enda undantaget.

(e) (f) Undvik slutna grupperingar

Analys: För att ett stort antal givare ska kunna agera samstämmigt gentemot ett lands regering inom ramen för ett SPS, måste slutna grupperingar undvikas.

Exempel: Inom SPS i Zambia & Mozambique inom utbildningsområdet beskriver vissa givare att de stängs ute från gruppen likasinnade givare, den så kallade like-minded group, där bland annat Sverige och Nederländerna ingår.⁴⁵

(g) Öppenhet att diskutera policyfrågor

Analys: En öppenhet mellan olika givare att diskutera policyfrågor har stor betydelse för samarbetet inom ett programstöd. Detta är särskilt viktigt i fall där uppfattningen i policyfrågor skiljer sig mellan givare:

Exempel: Dispyten mellan Sida och Världsbanken i Vietnam är ett exempel på detta. En skandinavisk syn på skattefinansierat hälsosystem kolliderade med en amerikansk tradition av privat hälsovård. Ett annat exempel är utvecklingen av reformer inom hälsoområdet i Tanzania. På ett tidigt stadium fanns konflikter, men dessa löstes genom ett antal marknadsorienterade pilotprojekt.⁴⁶

I en sammanfattning av åtta landsstudier av svenskt programstöd menar utvärderarna att gruppen likasinnade givare, borde kunna fungera bättre som ett forum för policydialog. Till exempel avvisades en önskan från Norge att få del av Sveriges ekonomiska studier. Ett annat exempel är att ett gemensamt försök att utvärdera importstöd i Tanzania som aldrig genomfördes. Vissa framgångar kan ändå räknas in. Till exempel låg den likasinnade gruppen bakom konfrontationen med IMF i Mozambique i oktober 1995. I Nicaragua satte gruppen under 1980-talet stopp för att amerikanska medborgare skulle prioriteras när det gällde kompensation av konfiskerad markegendom.⁴⁷

⁴⁴ Beslut om utbetalningar fattas av Sidas generaldirektör.

⁴⁵ Riddell, sid 16–17.

⁴⁶ WHO, sid 6.

⁴⁷ Sida, Dollars, dialogue and development – an evaluation of Swedish programme aid, 1999, sid 66–67.

(g) gemensam syn på kapacitetsbyggande

Analys: Gemensam syn hur arbetet med kapacitetsbyggande inom en sektor ska gå till och vem som ska finansiera och leda arbetet.

Exempel: Oenighet kring hur kapacitetsbyggandet inom utbildningssektorn ska gå till är troligen den svåraste kvarvarande olösta frågan inom SPS till Etiopiens utbildningssektor. Det råder oenighet om det är önskvärt och i så fall i vilken utsträckning man ska använda TA, studieresor etcetera för att bygga kapacitet. Man tvistar om hur det ska finansieras och vem som ska leda arbetet.⁴⁸

(h) Internationell dialog för harmoniserat givarsamarbete

Analys: Olika rutiner hos givare försvårar det gemensamma arbetet inom ett SPS.

Exempel: Sida påpekar att individer på ambassadnivå skapar lokala variationer av givarsamarbete. Det finns behov av att harmonisera procedurer, till exempel hur finansiell rapportering sker. Finska biståndsmyndigheten pekar ut inadekvata rutiner hos lokalpersonal som en flaskhals. Man välkomnar att givare går samman om kapacitetsbyggnad. Nederländernas biståndsministerium ser också harmonisering av olika givares arbete som en nyckelfaktor för ett effektivare givarsamarbete.⁴⁹

(i) Utbyte av expertkunskaper i samarbetslandet

Analys: Bilateral givare kan lära av varandra i samarbetslandet.

Exempel: Ireland aid efterfrågar att givarna i högre utsträckning använder sig av varandras expertkunskaper i samarbetslandet. Samarbete kunde till exempel ske kring personalutveckling.⁵⁰

7.4 Dialogen inom bilaterala och multilaterala givare

I: Dialog i samarbetslandet	II. Dialog mellan landets regering och givarsamfundet	III. Dialog mellan olika givare	IV. Dialog inom en bilateral eller multilateral givare
– Vertikalt inom myndigheter	– Landets regering	– Multilaterala givare	– HK och ambassad
– Horisontellt mellan olika myndigheter	– Multilaterala och bilaterala givare	– Bilaterala givare	– UD och biståndsmyndighet
– Civila samhället			– FD och biståndsmyndighet
– Slutanvändarna			
– Allmänheten			
– Givare			

Dialogprocesser inom ramen för programstöd

7.4.1 Sammanfattning – dialogen hos olika bilaterala och multilaterala givare

Grundläggande för ett givarsamarbete kring programstöd är att samma budskap går ut från en givares HK som dess landbaserade personal.

Finansdepartementet har stort inflytande över det svenska deltagandet i budgetstöd. Enligt en sammanfattande utvärdering av svenskt

⁴⁸ Adea, sid 50.

⁴⁹ Riddell, sid 3–6.

⁵⁰ Ibid.

programstöd från 1999, finns en oenighet om hur programstödet ska utformas. Finansdepartementet står närmare IMF:s policy, än UD och Sida. En varsam dialog krävs för att balansera de båda perspektiven mot varandra.

Budgetstöd har vid jämförelse med mindre projektstöd en politisk dimension. I den sammanfattande utvärderingen av åtta landstudier av svenskt programstöd från 1999 konstateras att Sida och Finansdepartementet är eniga att UD är för politiskt, något som samtidigt förnekas av såväl Sida som UD. Finns det motstridiga intressen bör ett klargörande av politiska ställningstaganden ske.

Ansvars- och arbetsfördelningen på ett biståndsorgans HK bör organiseras på ett sätt som möjliggör internationellt givarsamarbete. En anställd inom det kanadensiska biståndsorganet Cida, menar i en av utvärderingarna att myndighetens interna organisation hindrar deltagandet i internationella givarsamtal om programstöd. Anställda med specialistkunskap om olika samhällssektorer är låsta till arbetet vid regionavdelningar och har därför små möjligheter att delta i en internationell dialog.

7.4.2 Framgångsfaktorer – dialogen hos olika bilaterala och multilaterala givare

Följande har konstaterats vara viktigt för dialogen i de utvärderingar som analyserats:

- (a) Koordinering av HK- och landbaserad personal
- (b) Dialog kring policyfrågor mellan Sida/UD och finansdepartementet (gäller budgetstöd)
- (c) Klargörande av politiska ställningstaganden
- (d) Ansvarsfördelning inom HK som möjliggör internationellt givarsamarbete

(a) Koordinering av HK- och landbaserad personal

Analys: För att underlätta givarsamarbetet bör personalen vid en givares huvudkontor koordinera arbetet med den landbaserade personalen och vice versa. Så att samma budskap går ut från personal på olika nivåer inom organisationen till andra givare.

Exempel: Norad påpekar att givare ofta är överens kring policyfrågor på HK-nivå, men att åsikterna ofta går isär i samarbetslandet. En representant från EC säger att överenskommelser mellan huvudkontor i mycket liten utsträckning tas upp på landsnivå. "Codes of conduct", handlingsplaner, nämns som ett exempel där HK håller inne med informationen. Unicef konstaterar att samarbete på HK-nivå inte nödvändigtvis leder till samarbete på landsnivå. Usaid menar att det är skillnad på samarbete på HK-nivå och landsnivå. Initiativ till koordinering av ekonomiska resurser och program kommer alltid från HK-nivå.⁵¹

⁵¹ Riddell, sid 15.

*(b) Dialog kring policyfrågor mellan Sida/UD och finansdepartementet
(gäller budgetstöd)*

Analys: Dialog kring policyfrågor mellan Sida/UD och finansdepartementet om villkor för att betala ut budgetstöd.

Exempel: Programstöd kännetecknas av att såväl UD som finansdepartementet är mer involverad än vad som är normalt för övrigt utvecklingssamarbete. Anställda på Sida och UD uppger att de ofta är av samma åsikt om villkoren för utbetalningar. Men oenighet kan uppstå med finansdepartementet som starkare följer IMF:s linje. Detta får konsekvenser då finanssen har en stark inverkan på Sveriges bidrag till policy dialogen genom att vara Sveriges representant i IFI:s styrelserum och även leder den svenska delegationen inom Parisklubben.⁵²

(c) Klargörande av politiska ställningstaganden

Analys: Inom budgetstöd kan politiska ställningstaganden komma i konflikt med praktiska överväganden hos tjänstemän inom en biståndsmyndighet.

Exempel: Den sammanfattande utvärderingen av åtta landstudier av svenskt programstöd konstaterar att Sida och Finansdepartementet är eniga kring att UD är för politiskt, samtidigt förnekas detta av både Sida och UD.⁵³

(d) Ansvarsfördelning inom HK som möjliggör internationellt givarsamarbete

Analys: Ansvarsfördelningen på ett biståndsorgans HK bör utformas på ett sådant sätt att det möjliggör internationellt givarsamarbete.

Exempel: En av de anställda på den kanadensiska biståndsmyndigheten Cida, ser ansvarsfördelningen inom myndigheten som ett hinder för internationellt givarsamarbete. Cida bjuds in att spela en aktiv roll i samarbetet med andra givare men saknar resurser att delta. Endast en halv tjänst finns på Cida som arbetar specifikt med SPS. Personer med specialkunskap om olika sektorer finns placerade inom regionavdelningarna och har svårt att delta i SPS-diskussioner.⁵⁴

⁵² Sida, Dollars, Dialogue and Development – an evaluation of Swedish programme aid, 1999, sid xiii.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Riddell, sid 14.

8. Slutsatser

Utvärderingarnas beskrivningar av dialog handlar mest om dialogen i samarbetsländer. Därefter mellan landets regering och givarsamfundet, mellan olika givare och minst om dialogen inom en givare. Detta kan bero på att det är just givarna som är beställare av utvärderingarna. Intrycket av att ha läst utvärderingarna är att dialogen mellan och inom olika givarländer är ett relativt outforskat område.

För att ett budgetstöd eller SPS ska bli framgångsrikt krävs god dialog i samtliga fyra områden i figuren nedan. Ett exempel: Fungerar inte dialogen mellan huvudkontoret och ambassadpersonalen hos en enskild givare kan inte givaren vara tydlig i dialogen med andra givare. Det försvårar i sin tur koordineringen mellan givarsamfundet och representanter från samarbetslandet. Fungerar å andra sidan inte dialogen inom ansvarig myndighet för den sektor som ska reformeras spelar det ingen roll om givarsamfundet och landets politiska ledning agerar i samförstånd. Därför går det inte att säga att dialog inom en del är viktigare än inom en annan.

En annan slutsats man kan dra är att det är svårt att sätta en nedre gräns för var själva programstödet slutar och andra nationella processer tar vid. Hur långt in i själva verksamheten inom en sektor kan man säga att det fortfarande handlar om ett utvecklingssamarbete och ett budgetstöd? När övergår arbetet till att vara samarbetslandets verksamhet? Naturligtvis behövs dialog på alla nivåer även inom själva sektorverksamheten, men stora delar av dessa behov ryms inte inom ramen för den dialog som förs inom själva programstödet. Det är därför med visst fog som utvärderingarna i stor utsträckning belyser framförallt relationerna där de multi- och bilaterala givarna är en part.

I: Dialog i samarbetslandet	II. Dialog mellan landets regering och givarsamfundet	III. Dialog mellan olika givare	IV. Dialog inom en bilateral eller multilateral givare
– Vertikalt inom myndigheter	– Landets regering	– Multilaterala givare	– HK och ambassad
– Horisontellt mellan olika myndigheter	– Multilaterala och bilaterala givare	– Bilaterala givare	– UD och biståndsmyndighet
– Civila samhället			– FD och biståndsmyndighet
– Slutanvändarna			
– Allmänheten			
– Givare			

Dialogprocesser inom ramen för programstöd

Trots att källmaterialet för denna studie spänner över flera sektorer och att själva utvärderingarna är på olika abstraktionsnivåer kan vi se att utvärderarna har valt att kommentera dialogperspektivet inom vissa områden. I vissa fall lyfts dialogperspektivet som framgångsfaktorer och i andra fall – genom avsaknaden av desamma – som hinder på vägen mot hög måluppfyllelse av programstöd.

Denna studie fördjupar sig i vad som tycks vara framgångsfaktorer för att uppnå den goda dialog som i sin tur skapar goda förutsättningar för hög resultatuppfyllelse. Vi ser i utvärderingarna att det finns vissa faktorer som tycks leda till god dialog.⁵⁵ Dessa är:

- hög dialogkapacitet och lyhördhet för andras perspektiv hos huvudintressenter såsom projektägare, finansiärer och projektutförare.
- En decentraliserad struktur
- Tydlig rollfördelning
- Hög grad av insyn i samarbetet
- Starkt lokalt ägarskap

Vidare kan vi se att det finns en skillnad i de utvärderingar från 1999 som handlar om Svenskt programstöd⁵⁶ och övriga utvärderingar som är gjorda från år 2000 och framåt. Skillnaden ligger i att de förra ger intryck av att samarbetet mellan givare och samarbetsland präglas av att givarlandet i stor utsträckning vill påverka samarbetslandet. I de senare utvärderingarna betonas mer dialog och det finns en större lyhördhet hos givarna för samarbetslandets åsikter. De senare från år 2000 och framåt handlar om sektorprogramstöd medan de tidigare handlar om budgetstöd. Vi vet sålunda inte om det är tidsfaktorn, samarbetsformen eller utvärderarnas perspektiv som ger denna skillnad.

⁵⁵ I vissa fall ser vi dock mer ett samband än en relation med tydlig orsak och verkan.

⁵⁶ Dollars, Dialogue and Development – an evaluation of Swedish programme aid, 1999

9. Så kan Sida gå vidare med att utveckla dialogen inom programstöd

Sida kan ibland vara den part som driver dialogperspektivet i ett programstöd. Men ofta bör inte Sida vara den drivande parten. Ägarskapet bör ligga hos projektägaren och den som sitter i förarsätet för programstödet. Regeringen i ett samarbetsland där ett programstöd pågår är ofta i egenskap av projektägare den viktigaste intressenten. Själva grundtanken med programstöd är att stödja regeringen i samarbetslandet till att sitta i förarsätet. Dialogperspektivsarbetet måste bidra till denna ambition.

Men Sida kan vara den part som poängterar vikten av att programstödet bereds och implementeras med en genomtänkt plan för hur dialogen skall föras med viktiga intressenter. Sida kan alltså vara den part som för upp dialogfrågan på dagordningen. Medarbetare på Sida måste därför vara duktiga på att argumentera för varför detta perspektiv är viktigt. Sidas medarbetare bör också kunna visa på möjligheterna och kostnadseffektiviteten med att explicit arbeta med dialogfrågor i samarbetet.

Om projektägaren och andra finansiärer finner dialogfrågorna viktiga bör projektägaren vara den som ansvarar för att dialogperspektivet utvecklas utifrån den problemanalys som projektägaren ansvarar för. Denna analys bör naturligtvis göras med input från andra – för programmet viktiga – intressenter. Även om Sida inte äger analysen så kan Sida i detta skede erbjuda kompetens och resurser för att stödja projektägaren i att analysera och planera dialogperspektivet. Detta medför att det är viktigt att arbeta både internt och externt med dialogperspektivet inom ramen för programstöd.

Internt

En viktig metod för att utveckla dialogperspektivet är att hos handläggare och chefer stärka den egna insikten om vikten av utvecklad dialog och öka kunskapen om hur man kan arbeta för att utveckla och planera dialogen. Behovet av samtal kring *varför* dialogperspektivet är viktigt kan inte underskattas.

En annan viktig metod är att fortsätta att arbeta med den egna interna dialogen mellan hemmamyndighet, ambassader, UD och andra myndigheter och förvaltningar. Detta blir en trovärdighetsfråga om Sida vill vara en drivande part i dialogfrågor.

För att genomföra dessa metoder är lämpliga aktiviteter att:

- Fortsätta samarbete mellan Sidas programstödsgrupp och INFO
- Fortsätta samarbete mellan METOD och INFO
- Stärka den egna dialogkompetensen hos handläggare och chefer inom Sida. För att uppnå detta bör samarbetet mellan PEO och INFO fortsätta.
- Aktivt arbeta med att hålla levande och utveckla dialogperspektivdelarna i Sida at Work bland Sidas handläggare och chefer, på HK och i fält.
- För handläggare erbjuda kurser i att arbeta med ”Sida’s Guidelines for Planned Communication”
- Tillvarata och systematisera egna erfarenheter av vad ett utvecklat dialogperspektiv har tillfört programstöd som samarbetsform. (Exempelvis från pilotfall i fält.)
- Försöka röra sig från det abstrakta till det konkreta i hur man som handläggare kan arbeta med att utveckla dialogperspektivet inom ramen för programstöd.
- I samarbete mellan Sida och UD söka harmonisera utgående budskap och klargöra dialogrollerna inom ramen för vart och ett av de pågående eller planerade programstöden. Detta kan i och med det ökande antalet fulldelegerade ambassader komma att bli än viktigare framöver.
- Använda resultaten i denna studie för att påvisa dialogens roll i programstöd.

Externt

Två metoder för att arbeta externt med dialogfrågan kan vara lämpliga att vidta. För det första en ökad dialog med andra givare kring dialogperspektiv inom programstöd. Exempelvis vid mötet med Världsbanken med fler i Stockholm i mars år 2004.

För det andra kan Sida söka utveckla dialogperspektivet i ett Pilotprojekt. Sida INFO bör föra fördjupade samtal med berörd ämnes- och regionavdelning samt ambassad för att undersöka möjligheterna att samarbeta med något programstöds projektägare för att erbjuda utveckling av programmets dialogperspektiv. Ett sådant pilotprojekt bör initialt präglas av en stor portion lyssnande från Sida. Syftet måste initialt vara att ringa in var behoven är störst av att jobba med en planerad dialog. Det vill säga var en planerad dialog kan få mest positiv effekt.

Inför ett sådant arbete är det viktigt att Sida bestämmer sig för hur man skall förhålla sig till att stödja analys, planering och implementering för att utveckla dialogen i de olika fyra delarna av kommunikationsprocessen som presenteras i denna studie. Sida måste fundera på om man är lika intresserade av att engagera sig i – av projektägaren och andra intressenter identifierade – problem inom del I, som i del III. (Se figuren ovan i kapitel åtta.)

Källförteckning

Utvärderingar av programstöd

- 99/17 Dollars, Dialogue and Development (An Evaluation of Swedish Programme Aid), 1999
- 99/17:1 Development by default (Programme Aid to Bangladesh), 1999.
- 99/17:4 Dept, Dependence and Fragile Development (Programme Aid to Nicaragua), 1999.
- 99/17:7 Fostering high growth in a low income country (Programme Aid to Vietnam), 1999.
- Education and Health in Sub-Saharan Africa – A review of Sector-Wide approaches, Världsbanken, 2001.
- Foster, M, Brown A and Conway T. Sector-wide Approaches for Health Development: A Review of Experience. WHO/GPE/00.1. 2000.
- International experience with sector programme development co-operation in transportation (roads), energy and fisheries, Norad.
- Preparation of the Education Sector Development Program in Ethiopia, by the Association of the Development of Education in Africa, John Martin, Riitta Oksanen, Toumas Takala, 2000.
- Sector-wide approaches in education: Implications for donor agencies and issues arising from case studies of Zambia and Mozambique, Abby Riddell, 2001.

Bakgrundslitteratur

- Erfarenhetsredovisning av sektorprogramstöd, Martin Schmidt SPM Consultants, 2001.
- Fallstudie för undergruppen för Kapacitetsutveckling, Bolivia.
- Programme Support – Sida working Paper No 1: Erfarenhetsredovisning av sektorprogramstöd, Metodenheten, Martin Schmidt SPM Consultants, 2001.
- Programme Support – Sida working Paper No 2: Inventering av programstöds insatser på Sida, Metodenheten, Martin Schmidt SPM Consultants, 2002.

- Programstöd framöver; förankring av synsätt och utveckling av metoder, Sida NATUR/METOD, 2001.
- Samordnade insatser för kapacitetsutveckling inom ramen för programstöd, Diskussionsunderlag till Vaxholmsseminariet, Programstödsguppen, Sida METOD, 2003.
- Slutrapport från Sidas programstödsgrupp, Sida METOD, 2003.

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