

Så arbetar Sida

– En vägledning till principer, procedurer
och arbetsmetoder



Utgiven av Sida 2005

Illustrationer: Gaute Hansen

Layout: Edita Communication AB

Tryckt av Edita Communication AB, 2005

Artikelnummer: SIDA2861sv

ISBN 91-586-8321-6

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

Så arbetar Sida

– En vägledning till principer, procedurer
och arbetsmetoder

NOVEMBER 2005

Innehåll

Läsanvisning	6
 Allmänna ramar och mål	10
Mot en global dagordning på utvecklingsområdet	11
Den internationella scenen	11
En global dagordning på utvecklingsområdet	11
Sverige i det globala utvecklingsarbetet	13
Sveriges politik för global utveckling	13
Fattigdomsminskning – en central del av Sidas arbete	15
Samarbetspartnern i fokus	
– konsekvenser för val av partners och roller	17
Ägande	18
Partnerskap	20
Finansierings- och samarbetsformer	21
Sidas samarbetspartners	23
Rättsliga och institutionella ramar	26
Nyckelintressenter i utvecklingssamarbetet	27
Resurser för utvecklingssamarbete	27
De administrativa och rättsliga ramarna	28
Sidas regelverk	29
Sidas policies	29
Sidas organisation	30
Sidas interna planeringsprocess	34
Referenser	35
 Grundläggande roller och förhållningssätt	36
Konsekvenserna av agendan för ökad biståndseffektivitet	37
Internationella tendenser inom politiken för global utveckling	37
Strategier för fattigdomsminskning	38
Analytikerrollen	42
Komplexitet och ömsesidigt beroende – behovet av analyser	42
Vägledande principer för Sidas arbete med fattigdomsanalyser	43
Rollen som dialogpartner	47
Dialogen i Sveriges utvecklingssamarbete	47
Sida som en aktiv partner i dialogen	48
Sida som främjare av strategisk kommunikation i program och projekt	49
Rollen som finansiär/resursförmedlare	
– Sidas existensberättigande	50
Att bestämma hur svenska resurser skall användas under skiftande och komplicerade förhållanden	50
God samhällsstyrning och korruptionsbekämpning	51
Kapacitetsutveckling	52
Referenser	53

Ledning och beslutsfattande	54
En översikt av roller och uppgifter	55
Större effekt genom mål- och resultatstyrning	57
Huvudsakliga överväganden vid beslut om svenskt stöd	58
Strategiska överväganden	59
Samarbetsstrategier	59
Strategiska överväganden för multilateralt samarbete	62
Från strategier till insatser	63
Land- och regionplaner	63
Insatshantering	64
Roller och faser i insatshanteringen	64
Allmänt om insatshantering	64
Program/projekt i förhållande till insatser	65
Framställning om stöd från Sida	65
Inledande beredning	66
Fullständig beredning	66
Avtalsfasen	67
Erfarenhetsuppföljning	68
Referenser	69

Kvalitetssäkring i det svenska utvecklingssamarbetet	70
Kvalitetssäkring i förhållande till samarbetspartners	71
Kvalitetssäkring i Sidas eget arbete	71
Föränderlighet och risker	72
Logical Framework Approach	73
Avtalens roll	73
Uppföljning och utvärdering	74
Referenser	75

Förord

Denna uppdaterade version av Så arbetar Sida – ett av våra huvuddokument – gäller från november 2005. Den ska ge Sidas personal vägledning i arbetsmetoder och procedurer för att uppnå målsättningen för svenskt utvecklingssamarbete, nämligen *att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor*. Syftet är att ge alla Sidas medarbetare, såväl på huvudkontoret som ute på fältet, en gemensam syn på Sidas allmänna principer och förhållningssätt så att alla använder sig av enhetliga procedurer och arbetsmetoder. Avsikten är också att ge Sidas samarbetspartners och andra intressenter insikt i hur Sida tänker och arbetar. Samtidigt som flexibilitet är viktig måste Sidas partners känna att alla svenska företrädare tolkar svensk politik på ett likartat sätt och att denna tolkning inte förändras från en dag till en annan.

Huvudtexten berör principer och begrepp. Den anknyter till två manualer, en som handlar om samarbetsstrategiprocesen och en som rör hur Sida hanterar sitt stöd till program och projekt. Så arbetar Sida finns tillgänglig i både tryckta och elektroniska versioner. Genom länkar ger den elektroniska versionen tillgång till andra relevanta vägledande dokument och analysverktyg.

Den nya versionen av Så arbetar Sida publiceras samtidigt som det sker snabba förändringar efter att en ny svensk politik för global utveckling har utformats. Den sammanfaller också med ett intensifierat internationellt samarbete för att åstadkomma mer enhetliga förhållningssätt och procedurer. Sida är en engagerad partner i alla dessa ansträngningar.

Så arbetar Sida sätter samarbetspartnern i centrum. Den principen bör vägleda oss i våra partnerskap, liksom i våra analyser och vårt beslutsfattande.

Stockholm den 15 november 2005



Maria Norrfalk
Generaldirektör

Läsanvisning

Så arbetar Sida: roll och struktur

Tillsammans med *Perspektiv på fattigdom* och det kompletterande dokumentet *Mål, perspektiv och huvuddrag*, anger Så arbetar Sida ramarna för Sidas riktlinjer och metoder. I dessa dokument beskrivs Sidas grundläggande principer och värderingar. Utöver dem finns ett stort antal andra dokument – från verksövergripande och allmänna policies för biståndsprocessen till specifika ämnes- och verksamhetspolicies, positionspapper och praktiska handböcker. Alla ger vägledning och stöd åt Sidas anställda i deras dagliga arbete. De formella reglerna för Sida finns fastlagda i Sidas regelverk.

Två manualer är knutna till Så arbetar Sida, nämligen Sidas *Manual för att utarbeta, genomföra och följa upp samarbetsstrategier* och Sidas *Manual för insatshantering*. Manualen för samarbetsstrategier ger praktiska råd om beredning, genomförande och uppföljning av samarbetsstrategier, som fastställts av Sveriges regering efter förslag från Sida. Manualen för insatshantering ger praktiska anvisningar om Sidas beredning, genomförande och uppföljning av svenskt stöd till specifika utvecklingsaktiviteter.

Så arbetar Sida består av fyra delar:

- A. Allmänna ramar och mål för svenskt utvecklingssamarbete.
I denna del beskrivs de övergripande ramar och mål som gäller för Sida, inklusive institutionella aspekter och Sidas organisation.
- B. Grundläggande roller och förhållningssätt i svenskt utvecklingssamarbete. Denna del beskriver Sidas huvudsakliga roller och ger vägledning för samspelet mellan Sida och dess partners.
- C. Ledning och beslutsfattande i svenskt utvecklingssamarbete.
Här beskrivs resultatorientering, bedömningskriterier, strategisk planering och insatshantering.
- D. Kvalitetssäkring i svenskt utvecklingssamarbete. Här beskrivs olika typer av kvalitetssäkring i förhållande till samarbetspartners och i Sidas eget arbete.

Referenser till nyckeldokument görs genom en förteckning av dessa i slutet av varje avsnitt. I den elektroniska versionen är dessa referenser tillgängliga via länkar.

Så arbetar Sida i elektronisk form finns på: www.sida.se/sidaatwork. Sidas personal har också tillgång till Så arbetar Sida med länkar till nyckeldokument via Sidas Intranät.

En not om terminologi

I Så arbetar Sida görs en åtskillnad mellan, å ena sidan, utvecklingssatsningar som ägs och bedrivs av Sidas samarbetspartners och, å andra sidan, stöd som tillhandahålls av Sida. De förra benämns *program/projekt* medan det senare kallas *insatser*. Åtskillnaden görs för att klargöra roller och ansvarsfördelning. Att klargöra roller och ansvar blir allt viktigare i ljuset av aktuella tendenser i utvecklingssamarbetet, särskilt det ökade inslaget av lösningar som beaktar komplicerade sammanhang och dessutom ofta bygger på samarbete mellan flera parter.

Program/projekt, som tidigare benämnts *projekt*, kan ses som satsningar för att utveckla den kärnverksamhet som alltid bedrivs av en samarbetspartner. Om samarbetspartnern exempelvis är en regering, utgörs kärnverksamheten av områden som utbildning, hälsovård och infrastruktur.

När samarbetspartnern identifierar ett utvecklingsbehov, formulerar denne ett *program/projekt* för att genomföra nödvändiga förbättringar eller reformer. Partnern söker stöd från biståndsgivare om förbättringarna inte kan finansieras med egna medel. Detta externa stöd kan vara inriktat på kvalitativa förbättringar av kärnverksamheten, t.ex. förbättringar av grundskoleutbildningen. Det kan också röra sig om finansiering för kvantitativa förbättringar av kärnverksamheten, exempelvis att ge fler elever möjlighet att komma in på lågstadiet – eller vara en kombination av dessa båda. Ett *program/projektförslag* kan överlämnas till Sida och/eller andra givare som en framställning om finansiering. När Sida får in en sådan framställning gör myndigheten en bedömning och om bedömningen utfaller positivt, bereds en *svensk insats* för att stödja programmet/projektet.

I den här processen finns en tydlig ansvarsfördelning. Samarbetspartnern bär fullt ansvar för planering och genomförande av *programmet/projektet*, medan Sida och andra givare har ansvar för att bereda och tillhandahålla sina *insatser* för programmet/projektet.

Dessa skilda ansvarsområden kan emellertid inte hållas isolerade från varandra, utan det måste finnas ett nära samarbete och en dialog mellan samarbetspartnern och givaren/givarna, eftersom det krävs samarbete och dialog för att säkerställa att identifierade behov matchas av väl avvägda insatser. Om Sida

godkänner stöd till programmet/projektet, sluts ett *insatsavtal* mellan samarbetspartnern och Sida. I avtalet regleras parternas förpliktelser inom ramen för insatsen. Gäller det insatser från flera givare, undertecknas ofta ett kompletterande gemensamt ramverk (*Joint Financing Arrangement, JFA*) för att reglera förpliktelser och insatser från alla parter som är inblandade i insatserna.

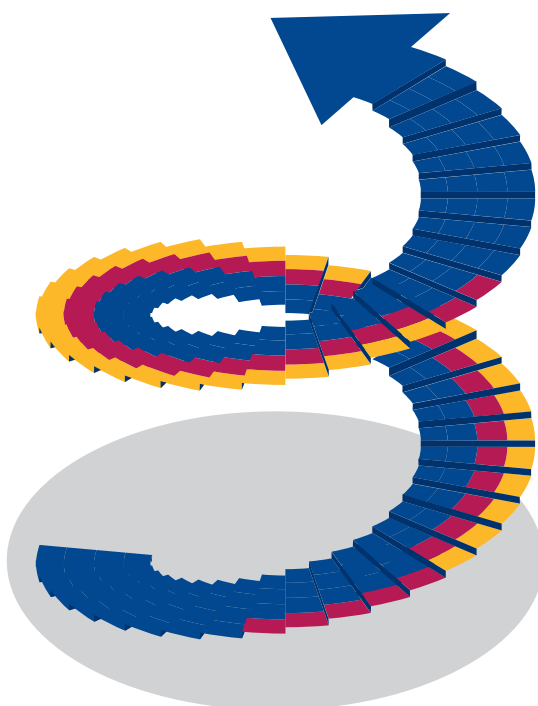
Förhållandet mellan samarbetspartnerns verksamhet och externa bidrag

Figuren nedan belyser förhållandet mellan *samarbetspartnerns kärnverksamhet* (den mörkblå och genomgående delen av pilen), *programmet/projektet* (den röda mittdelen) och *externa insatser* (den gula delen vid spiralens kant).

Referenser

- Perspektiv på fattigdom (Sida, 2002)
- Mål, perspektiv och huvuddrag
– komplement till Perspektiv på fattigdom (Sida, 2005)
- Manual för att bereda, genomföra och följa upp samarbetsstrategier (Sida, 2005)
- Manual för insatshantering (Sida, 2005)

- Samarbetspartnerns kärnverksamhet
- Samarbetspartnerns program/projekt
- Den svenska insatsen



Effekt

Genomförande

Beredning

Idé

Allmänna ramar och mål

I kapitlet "Allmänna ramar och mål" beskrivs den globala dagordningen på utvecklingsområdet och Sveriges mål för internationell utveckling och utvecklingssamarbete, samt hur de påverkar frågor som ägande, partnerskap, samarbetsformer och samarbetspartners.

Här beskrivs också de rättsliga och institutionella ramarna för svenskt utvecklingssamarbete i allmänhet och för Sida i synnerhet.

Den internationella scenen

På många håll i världen har människor kunnat förbättra sin situation avsevärt under de senaste decennierna, och fler människor än någonsin har nu mat för dagen, tak över huvudet och en god hälsa. Likväl har mer än en miljard människor inte kunnat dra några fördelar av denna utveckling, utan lever i extrem fattigdom. De har inte tillräckligt att äta, de saknar tillgång till makt och har mycket begränsade valmöjligheter, de saknar tillgång till rent dricksvatten, hälsovård och utbildning. De lider av sjukdomar, av vilka många kan förebyggas eller botas. Otrygghet, miljöförstöring, kränkningar av mänskliga rättigheter och väpnade konflikter förvärrar deras situation ytterligare.

De sociala och geografiska skillnaderna är mycket stora. Vår tids utmaningar berör alla människor i alla länder. Dessa utmaningar måste bemötas på alla nivåer: lokalt, nationellt, regionalt och internationellt. Det måste göras med en insikt om att fattigdomen behöver angripas från olika infallsvinklar om fattiga människor skall kunna öka sin förmåga att förbättra sina liv. Fred, demokrati och en rättvis fördelning av välståndet inom och mellan länder är av fundamental betydelse för en hållbar utveckling.

En global dagordning på utvecklingsområdet

Som ett svar på de internationella utmaningarna har det utvecklats en dagordning för global utveckling, som alla länder i världen enats kring. Den bygger på de erfarenheter som successivt vuxit fram om fattigdomsminskning och global utveckling. Dagordningen representeras främst av FN:s millenniedeklaration som antogs år 2000. Den innehåller åtaganden rörande fred, säkerhet och nedrustning, utveckling och fattigdomsminskning, miljöfrågor, mänskliga rättigheter, demokrati och god samhällsstyrning, omsorg om de mest utsatta grupperna och hänsynstaganden till Afrikas speciella behov. Särskilda mål – millennieutvecklingsmål (MDG) – har ställts upp på grundval av deklarationen.

FN:s millennieutvecklingsmål (MDG)

Åtta tidsbundna mål, som är ömsesidigt förstärkande och beroende av varandra. Det första och allra viktigaste är att utrota extrem fattigdom och hunger och halvera andelen människor som lever i extrem fattigdom mellan åren 1990 och 2015. De andra målen rör:

- Allmän grundskoleutbildning
- Jämställdhet och ökade möjligheter för kvinnor
- Mödra- och barnadödlighet
- Hiv/aids, malaria och andra sjukdomar
- Miljömässigt hållbar utveckling
- Utvecklingssamarbete.

Millenniedeklarationen innebär en samsyn på mål och indikatorer för fattigdomsminskning. Den har följts av andra internationella arrangemang för att underlätta genomförandet. Tillsammans brukar dessa åtaganden ofta kallas Agendan för ökad biståndseffektivitet.

Utöver millenniedeklarationen har ett antal andra internationella uppgörelser träffats. Tillsammans innebär dessa åtaganden en internationell samsyn inte bara på *vad* som måste göras för att bekämpa fattigdomen i världen och främja global utveckling, utan även *hur* det skall göras. Exempel på andra internationella arrangemang är:

- Toppmötet i Johannesburg 2002.
- Den internationella konferensen i Monterrey 2002.
- Den internationella konferensen i Rom 2003.
- Rundabordskonferensen om styrning för utvecklingsresultat i Marrakech 2004.
- Det internationella högnivåmötet i Paris 2005 om biståndseffektivitet som ledde fram till Parisdeklarationen.

Agendan för ökad biståndseffektivitet, såsom den tolkas i Parisdeklarationen, innefattar såväl multilaterala utvecklingsinstitutioner som utvecklingsländer och utvecklade länder. Den innehåller mål för minskning av fattigdom och ojämlikhet, baserade på ökad tillväxt, kapacitetsutveckling och uppfyllande av millennieutvecklingsmålen. Målsättningarna har skärpts i förhållande till tidigare ambitionsnivåer. Vad som är betecknande är att dessa målsättningar grundar sig på *ömsesidiga* åtaganden av samarbetsländer och givare.

Agendan för ökad biståndseffektivitet anger tydliga ansvarsområden och uppgifter för samarbetsländer och givare. Ägandet av utvecklingsinsatserna tillkommer helt och fullt samarbetsländerna och andra aktörer måste respektera detta förhållande.

Agendan ålägger samarbetsländerna att visa öppenhet och ansvar gentemot sina egna medborgare och mot givare. Samarbetsländerna förbinder sig exempelvis att införa struk-

turer som säkerställer god samhällsstyrning, däribland korruptionsbekämpning och effektiv hantering av alla interna och externa resurser. Dessa åtaganden innefattar kapacitetsutveckling och andra åtgärder för att stärka de rättsliga och institutionella ramarna.

Agendan ålägger givarna, däribland multilaterala institutioner, att öka sina anslag och göra sina insatser förutsebara. Givarna har vidare förbundit sig att harmonisera sina insatser och rätta sina verksamheter och procedurer efter vad som gäller i samarbetslandet och avstå ifrån egna agendor och policies.

Agendan ger alla intressenter en enastående möjlighet och skyldighet att förena ansträngningar, arbeta i partnerskap och använda sina samlade erfarenheter för att åstadkomma varaktiga och hållbara resultat.

Den nyligen utvecklade globala utvecklingsagendan vilar på *internationella konventioner* som funnits länge. Dessa är juridiskt bindande för de länder som har ratificerat dem. Ett undertecknande land förväntas använda konventionen som grund för att formulera sina utvecklingsmål inom konventionens tillämpningsområde. En konvention som har ratificerats av både Sverige och samarbetslandet ger en gemensam värdegrund och utgör en bas för Sidas samarbete med landet inom det aktuella området. Konventioner om medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, om avskaffande av diskriminering av kvinnor, om barnens rättigheter och om ett hållbart utnyttjande av naturresurserna och miljön, liksom Internationella arbetsorganisationens, ILO:s, centrala konventioner, är särskilt relevanta.

Det finns även andra internationella överenskommelser som bidrar till en gemensam syn på fattigdomsminskning. *OECD/DAC:s riktlinjer för fattigdomsminskning* är ett exempel där de vägledande principerna är att främja en helhetssyn på utveckling, partnerskap som bygger på nationellt ägande och en sammanhållen utvecklingspolitik.

Sverige i det globala utvecklingsarbetet

Sveriges politik för global utveckling

Sverige är en stark anhängare av den internationella dagordningen för fattigdomsminskning. I själva verket fastställdes fattigdomsminskning ("att höja de fattiga folkens levnadsnivå") som det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete redan 1962. Sveriges roll i den globala utvecklingen har nyligen förtydligats. År 2003 antogs regeringens proposition 2002/03:122 "Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling" av riksdagen.

Målet för politiken är att *bidra till en rättvis och hållbar global utveckling*.

Ett rättighetsperspektiv präglar politiken, vilket innebär att de åtgärder som vidtas för en rättvis och hållbar utveckling, måste grunda sig på respekt för mänskliga rättigheter, barnens rättigheter, jämställdhet mellan kvinnor och män samt demokrati. Politiken grundar sig också på de fattigas perspektiv, vilket innebär att fattiga människors behov, intressen, förmåga och förutsättningar skall utgöra grund för de insatser som görs för att åstadkomma en rättvis och hållbar utveckling.

Utvecklingssamarbetet är en integrerad del av den övergripande politiken. Målet för det svenska utvecklingssamarbetet är att *bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor*.

Målet gäller alla aspekter av det svenska utvecklingssamarbetet. Tonvikten på ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv är viktig. Politiken betonar synen på fattiga kvinnor och män, flickor och pojkar, som aktörer snarare än passiva åskådare eller mottagare av bistånd. Den fokuserar tydligt på att möjliggöra för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, antingen individuellt eller gemensamt som medlemmar av ett kollektiv. Politiken utgår alltså från att fattiga individer, om de får möjlighet, kan befria sig själva från fattigdom och delta i skapandet av välbstånd, frihet och värdighet inom ramen för ett demokratiskt, jämlikt och tryggt samhälle. Sveriges samarbetsländer och andra samarbetspartners har huvudansvaret för att skapa förutsättningar för en sådan förändring. Det svenska utvecklingssamarbetets uppgift är att så effektivt och rationellt som möjligt stödja samarbetsparterna i dessa strävanden.

Tonvikten på fattigdomsminskning grundad på ett helhetsperspektiv och en flerdimensionell syn på fattigdom, tillsammans med ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv, innebär nya utmaningar för dem som är involverade i det svenska utvecklingssamarbetet. Vad krävs det för att ett program/projekt, såsom det definieras av samarbetspartnern, skall uppfylla villkoren för svenskt stöd? Vad innebär ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv i praktiken? Dessa frågor kommer att behandlas mer ingående nedan, men det bör redan nu sägas att det inte finns några standardsvar när det gäller detta. Varje enskilt fall har sina egna särdrag.

Sveriges politik för global utveckling beaktar att den svenska politiken måste anpassas till det nya sammanhang och de nya förutsättningar som följer av globaliseringen och den globala dagordningen för hållbar utveckling och fattigdomsminskning. Vidare framhålls att begreppet utveckling behöver vidgas och att nya ramar måste skapas för en mer sammanhållen politik. Den nya politiken väntas omfatta alla politikområden och den kommer att kräva samordning mellan ett antal områden inom statens och regeringens verksamhet och politik. Handel,

jordbruk, miljö, säkerhet, migration och ekonomisk politik är exempel på områden där man räknar med att särskilda åtgärder kan främja global utveckling. Sverige kommer också att verka för en sammanhållen politik inom dessa områden internationellt, exempelvis inom Europeiska unionen.

Fattigdomsminskning – en central del av Sidas arbete

Sidas tolkning av fattigdom och fattigdomsminskning uttrycks i ”*Perspektiv på fattigdom*”, som utkom år 2002. Sidas förhållnings-sätt överensstämmer väl med målen och grundsynen i den svenska politiken för global utveckling, såsom den uttrycks i ”Gemensamt ansvar”. Fattigdomens kärna är att fattiga människor saknar makt, valmöjligheter och tillgång till materiella resurser. Därmed förvägras de friheten att kunna bestämma över sina egna liv. Kombinationen av maktlöshet och materiell brist återfinns på alla samhällsnivåer. Den påverkar nationer likaväl som grupper och individer och ger upphov till en otrygghet som genomsyrar tillvaron.

Utvecklingssamarbetet skall bidra till att avskaffa fattigdom och måste därför också bidra till att förebygga fattigdom. Fattigdomsminskning handlar därför inte bara om ekonomisk tillväxt och rättvis fördelning av välbästandet. Den innefattar också aspekter som medbestämmanderätt och inflytande, lika värde och rättigheter för alla, förebyggande av konflikter, konflikthantering, omsorg om miljön och miljövard samt insatser riktade mot hiv/aids. Sådana förebyggande aspekter måste alltid tas i beaktande i planeringen och hanteringen av det svenska utvecklingssamarbetet.

Fattigdom är situationsspecifik – dess orsaker och uttryck varierar över tid och rum. Detta ställer krav på en situationsanpassning av utvecklingssamarbetet. Det faktum att fattigdom har många dimensioner innebär inte att alla dimensioner i alla situationer har samma vikt eller relevans. En god insikt om fattigdomens orsaker och skepnad är nödvändig när man skall utforma program/projekt, och när Sida skall pröva framställningar om stöd. Det blir nödvändigt att identifiera *fattigdomens nyckeldimensioner* i varje enskilt fall. Samarbetspartnerns tolkning av fattigdom, såsom den uttrycks i partnerns egna strategier och prioriteringar, är en viktig utgångspunkt.

Tillämpningen av rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv innebär en ökad fokusering på individerna, deras uppgifter och ansvarsområden och målet att utvecklingen skall gynna alla. Individerna bakom de kollektiva begreppen synliggörs. Perspektiven kompletterar och förstärker varandra och är delvis överlappande. Deltagande i beslut som rör en själv är en grundläggande princip och en mänsklig rättighet i sig. De två perspektiven är ansatser och utgångspunkter för att uppnå målet

för det svenska utvecklingssamarbetet och är av central betydelse vid tillämpningen av ett förstärkt fattigdomsfokus.

Den internationellt vedertagna ramen för mänskliga rättigheter ligger till grund för rättighetsperspektivet, som bygger på alla människors rätt att leva utan fattigdom och diskriminering. Demokrati, jämställdhet mellan kvinnor och män och barnens rättigheter ingår i perspektivet. Rättighetsperspektivet är emellertid vidare än en strikt tillämpning av olika internationella konventioner. Det utgör grunden för Sidas arbete i dess olika roller.

De fattigas perspektiv innebär en utvidgning av den globala synen på att bekämpa fattigdom. Fattiga kvinnors, mäns, flickors och pojkars behov, intressen och förutsättningar synliggörs och tas som utgångspunkt för utrotning av fattigdomen. De fattigas perspektiv lägger tonvikten på mångfalden av erfarenheter av fattigdom men även på möjligheterna att bekämpa den. Även om individen står i centrum måste de fattigas perspektiv hanteras på mer kollektiva nivåer i samhället (grupper eller kategorier av människor, exempelvis fattiga barn, fattiga bönder, ibland till och med en fattig nation eller grupp av fattiga nationer).

Likväl och även om andra hänsyn än fattiga individers behov ofta styr politiska beslut, måste innebörden av de två perspektiven övervägas före varje konkret beslut. Fyra principer skall styra Sidas arbete: icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och ansvar. Dessa principer förstärker också kampen mot korruptionen.

Förutom mål och perspektiv identifierar politiken för global utveckling *åtta huvuddrag* för fattigdomsminskning. De är:

- respekt för de mänskliga rättigheterna
- demokrati och god samhällsstyrning
- jämställdhet mellan kvinnor och män
- hållbart nyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön
- ekonomisk tillväxt
- social utveckling och trygghet
- konflikthantering och säkerhet för människor
- globala gemensamma nyttigheter.

Mellan dessa huvuddrag för fattigdomsminskning görs ingen inbördes prioritering. De skall *inte ses som nya delmål utan som nödvändiga byggstenar* för att skapa ett samhälle utan fattigdom. Fattigdomsanalysen skall bygga på en helhetssyn och behandla fattigdomens olika dimensioner på ett integrerat vis snarare än staplade på varandra. Det innebär bland annat att det inte bör finnas några separata mainstreamingfrågor som är frikopplade från fattigdomsfrågan. Frågor om exempelvis jämställdhet eller miljö bör inte behandlas separat utan efter hur de förhåller sig till fattigdomsminskningen i det specifika fallet.

Samarbetspartnern i fokus – konsekvenser för val av partners och roller

Svenskt utvecklingssamarbete utgår från det grundläggande antagandet att Sverige kan bidra till förändringar som gör det möjligt för fattiga att, genom egna ansträngningar, ta sig ur fattigdomen. De fattiga är de verkliga intressenterna i de utvecklingsprocesser som stöds av Sida.

Det är ändå ovanligt att Sida arbetar direkt med fattiga män och kvinnor. Istället bidrar Sverige till fattigdomsminskning genom att stödja sina samarbetspartners mål, planer och verksamheter. Dessa partners äger och genomför program och verksamheter som syftar till att minska fattigdomen och skapa förutsättningar för de fattiga att förbättra sin situation. De är ofta regeringar eller regeringsinstitutioner men de kan också vara multilaterala organisationer, enskilda organisationer eller privata företag. När ägandebegreppet poängteras stärks följaktligen partners roll. Därvid minskar utrymmet för direkt samverkan mellan de fattiga och Sida. Denna utveckling innebär inte att Sida sänker ambitionerna att minska fattigdomen, men den innebär att formerna för samverkan ändras.

Sida måste följaktligen samarbeta med partners som delar Sidas syn på fattigdomens orsaker och vad som krävs för att uppnå en hållbar fattigdomsminskning. Partners syn på fattigdomsminskning och hur fattigdom förhåller sig till miljön, mänskliga rättigheter/demokrati, freds- och konflikthantering, jämställdhet mellan könen samt politik för ekonomisk tillväxt och social utveckling tillhör de områden, som särskilt beaktas när Sverige bestämmer sig för att samarbeta med, eller inte samarbeta med, en partner. Detta gäller när regeringen väljer länder för långsiktigt samarbete, liksom när Sida väljer partners på program/projektnivå.

Likafullt kan det finnas åsiktsskillnader mellan Sverige och dess partners. Det är nödvändigt att lägga ner tid och kraft på att skapa samarbetsformer som är godtagbara för alla berörda. Om dialogen är framgångsrik, kommer samverkan mellan parterna att fördjupas och bilda grunden för ett partnerskap på områden där de har gemensamma värderingar och litar på varandra.

Det kommer också att finnas tillfällen när dialogen inte är framgångsrik. Vid djupgående oenighet kan ett avbrott i samarbetet övervägas. Sådana överväganden görs av regeringen när det gäller stat-till-stat-samarbete, men liknande händelser kan också uppkomma på sektor- eller program/projektnivå, som faller under Sida. Det finns ingen enkel modell för att bestämma när samarbetet skall bibehållas eller avbrytas. Svenskt utvecklingssamarbete är långsiktigt till sin karaktär och samarbetet har sällan avbrutits till följd av meningsskiljaktigheter om grundläggande principer. I de flesta fall när meningarna skiljer

sig, strävar Sverige efter att fortsätta samarbetet, om än i andra former, i syfte att stödja förändringar som bedöms ge bättre utsikter till ett framtida samarbete. Sverige kan exempelvis avsluta sitt direkta samarbete med en viss regering och leda över stödet till det civila samhället eller andra partners som är engagerade i fattigdomsminskning, demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning. Eftersom rätten att i detalj bestämma budgetfördelningen är delegerad till Sidas generaldirektör blir det möjligt att snabbt öka – eller minska – enskilda anslagsposter i enlighet med omständigheterna.

Även i fall där det inte finns några meningsskiljaktigheter, måste man tänka på att allt utvecklingssamarbete syftar till att åstadkomma effekter som gör att ytterligare stöd inte skall behövas i framtiden. Det är till men för båda parter och slöseri med resurser, om samarbetet fortsätter bara för att ”det har pågått så länge”. Det är därför viktigt att enas om *utfasningsstrategier* som anger när samarbetet inom ett visst område bör fasas ut och upphöra. Diskussionen om utfasningsstrategier gäller både land- och insatsnivån.

Med ett ökat budget- och sektorprogramstöd, kommer sannolikt en annan slags ”utfasning” att äga rum. I fall där Sverige har övergått till stöd genom *delegerat samarbete* (”tyst partnerskap”) i ett visst land och en viss sektor, upphör Sida med att engagera sig i detaljfrågorna i insatshanteringen inom den sektorn. På längre sikt kan Sida också avbryta sitt ekonomiska stöd till sektorn, för att koncentrera sig på sektorer där Sida har komparativa fördelar när det gäller kunskaper och/eller erfarenheter.

Det finns alltså tre typer av utfasningar: (a) utfasningar på grund av avsaknad av gemensamma värderingar och förhållningssätt, (b) utfasningar på grund av ”avslutning” – när målen för verksamheten har uppnåtts och (c) utfasningar på grund av förändringar i uppläggningsen av utvecklingssamarbetet.

Ägande

Verkligt ägande från samarbetspartnerns sida är en av grundförutsättningarna för en hållbar utveckling. Erfarenheten visar att framsteg och effekter blir begränsade om ägandet är bristfälligt, nästan oavsett vilka resurser som ställs till förfogande.

Utgångspunkten i ägarfrågor bör vara *samarbetspartnerns kärnverksamhet*. Denna verksamhet utgör partnerns existensberättigande och bedrivs oavsett om partnern får externt stöd eller inte. Hälsoverksamhet som bedrivs av en hälsoinriktad enskild organisation är ett exempel på kärnverksamhet. För länder gäller att kärnverksamheten utgörs av en stats grundläggande uppgifter, såsom hälsovård, undervisning, rättsväsende och infrastruktur. En organisation eller en regering kan besluta sig för att

vända sig till externa parter för att utveckla delar av kärnverksamheten. Detta kan göras med två syften, som ofta sammanfaller. Det första syftet kan vara att förbättra, eller reformera, kärnverksamheten på ett eller annat sätt, till exempel genom att utveckla läroplanen och införa nya utbildningsmetoder i lågstadiundervisningen. Det andra syftet kan vara att öka resurserna, ofta under en lång period, för att utöka verksamheten utöver vad som kan åstadkommas med befintliga resurser, till exempel att öka inskrivningen av barn på lågstadiet. Traditionellt utvecklingsarbete har främst inriktats på det första syftet, att införa nya metoder och begrepp, medan den pågående utvecklingen mot budget- och sektorprogramstöd är ett uttryck för det senare. Båda syftena inryms här i termen program/projekt.

När det gäller kärnverksamheten finns det oftast ingen anledning att ifrågasätta ägandet. Ägandefrågor bör dock uppmärksammas vad gäller programmet/projektet. I sina bedömningar av ägande särskiljer Sida tre nivåer:

- Polycynivån, som rör identifieringen och formuleringen av de utvecklingsfrågor som programmet/projektet avser. Behovet av att inrikta sig på just dessa frågor bör definieras i en deltagandeprocess som innefattar de fattiga. En väl genomförd process rörande en strategi för att minska fattigdomen kan tas som exempel. När behoven väl har identifierats krävs analyskapacitet på polycynivå för att omvandla behoven till program/projekt för åtgärder. Ledningen i en organisation eller det politiska/administrativa ledarskapet måste äga programmet/projektet på denna nivå.
- Genomförandenivån, som berör förverkligandet av programmet/projektet. För ett framgångsrikt genomförande måste organisationens/administrationens ledning på mellannivå, liksom medarbetarna i stort, känna ansvar för att genomföra programmet/projektet. De måste också ha kompetensen och resurserna för att genomföra det. Erfarenheten visar att genomförandenivån ofta är svag, vilket avspeglar sig i uttrycket "det frånvarande mellanskiktet" – "the missing middle". Särskilda ansträngningar bör göras för att säkerställa att det finns tillräcklig kapacitet på genomförandenivån, inte minst med tanke på att det är åtgärder på den här nivån som på ett mest omedelbart sätt skapar möjligheter för fattiga människor att bli aktivt involverade i utvecklingsprocessen.
- Effektnivån, som berör de långsiktiga effekterna, särskilt bidragen till fattigdomsminskning för vanliga människor. Denna nivå handlar om organisationens, eller regeringens, förmåga att tillhandahålla tjänster till allmänheten, särskilt till de fattiga. Medvetenhet bland allmänheten, kombinerad med demokratiska strukturer för att ge de berörda möjlig-

heter att påverka utvecklingen, blir nyckelfaktorer i bedömningarna. När utfall och effekter skall mätas, kan förändringar i utbudet av olika slags tjänster tjäna som indikatorer. I processhänseende bör effektnivån ge nya data som kan användas som ingångsvärden på policynivån i nästa varv i utvecklingsprocessen.

I alla tre fallen är ägandet knutet till kontrollen över utvecklingsverksamheten. Fattiga människor, en organisation eller en regering kan sägas "äga" ett utvecklingsinitiativ när de tar kontroll över dess utformning, genomförande och uppföljning. Ägande är också en resursfråga: ägaren och andra intressenter måste ha både den kompetens och de resurser som krävs på olika nivåer. Således är en av Sidas viktigaste uppgifter, utöver att bedöma graden av ägande, att stärka samarbetspartners möjligheter att utöva ägande. Särskild vikt bör fästas vid ägande, kapacitet och involveringen av de fattiga på genomförandenivån.

Sidas inställning till ägande, enligt vad som sägs ovan, har långtgående konsekvenser:

- För det första bidrar den till en förskjutning i partnerskapsrelationen, där "pengarnas makt" tenderar att minska till förmån för "ägarmakt". Detta innebär bland annat att samarbetspartnern bör spela en ledande roll i samrådsförfaranden med givare och andra intressenter. I en policyinriktad dialog bör utgångspunkten vara att ägaren har "tolkningsföreträde".

Respekten för samarbetspartners tolkningsföreträde på policyområdet hindrar dock inte svenska företrädare från att framföra avvikande åsikter som grundas på svenska värderingar eller analyser inom det aktuella området. Inte heller hindrar det Sida från att begära berättigade revisioner och kontroller, ens om de står i strid med ägarens vilja att utöva kontroll. I de fall där det finns avtal, har alltid avtalsvillkoren företräde.

- För det andra ställs ägandefrågor i centrum under beredning och fortlöpande bedömningar.
- För det tredje ställs krav på Sida och dess partners att systematiskt beakta kapacitetsutvecklingsfrågor för att stärka ägandet på alla nivåer.

Partnerskap

Sida strävar efter att upprätta nära relationer, partnerskap, med sina samarbetspartners. Partnerskapsarrangemangen sätter gränserna för parternas uppgifter, roller och åtaganden. Partnerskap bör bygga på gemensamma värderingar och väldefinierade roller, inklusive ägandestrukturer. De bör kännetecknas av jämlikhet och ömsesidigt förtroende. Det bör finnas mekanismer för att underlätta informationsutbyte och gemensamt

beslutsfattande, liksom väl etablerade rutiner för att tillåta smidiga anpassningar i takt med att förutsättningarna ändras. När det inte finns samsyn kring värderingar, undviker Sida att upprätta partnerskap. Samarbetet kan ändå fortsätta men i andra former och på lägre ambitionsnivåer.

Erfarenheten visar det tar tid och kraft att bygga starka partnerskap. Men även starka partnerskap utsätts, förr eller senare, för påfrestningar som kan hota deras fortsatta existens. Många faktorer, från större samhällsförändringar – exempelvis förändringar i den politiska makten – till meningsskiljaktigheter om parternas roller, kan påverka partnerskapet. För att kunna hantera oväntade händelser, bör parterna tidigt analysera partnerskapets möjligheter och risker, inklusive parternas förväntningar på roller och mål. Vad gäller konflikter bör parterna först inrikta sig på att gemensamt utröna orsakerna som en grund för förlikning.

Finansierings- och samarbetsformer

Som nämnts i de föregående avsnitten sker för närvarande stora förändringar till följd av den internationella utvecklingen och de ramar som givits genom Sveriges politik för global utveckling. En av dessa är en förskjutning från projektstöd till budgetstöd och sektorprogramstöd. Den här utvecklingen är ett resultat av aktuella uppfattningar om betydelsen av nationella strategier för fattigdomsminskning. Tonvikten på nationella strategier, politisk vilja, nationellt ägande och kapacitet för att genomföra strategierna, gör att Sida fortlöpande måste anpassa sina uppfattningar, sin roll och sina stödformer.

Ett viktigt inslag i den internationella agendan för ökad biståndseffektivitet är förskjutningen mot *programbaserade förhållningssätt*. Uttrycket används internationellt för att beteckna någon av följande tre saker eller samtliga dessa:

- Det är ett förhållningssätt till nationell planering och genomförande, där samarbetsländerna tar ett samlat grepp på planeringen på den nationella nivån eller för breda politikområden eller sektorer.
- "Förhållningssätt" syftar också på hur alla parter samarbetar vid planering och genomförande av nationella strategier eller sektorstrategier. Regeringen, det civila samhället och externa organ arbetar tillsammans inom en fastlagd ram. Detta kodifieras vanligtvis i en gemensam biståndsstrategi (Joint Assistance Strategy) som kan innefatta en uppförandekod (Code of Conduct), ett samförståndsavtal (Memorandum of Understanding) och/eller en överenskommelse om gemensam finansiering (Joint Financing Arrangement).
- För externa organ innebär ett programbaserat förhållningssätt också att utveckla gemensamma former för finansiering.

Formerna för extern finansiering har olika namn inom olika organ, men samtliga faller i stort sett inom två kategorier: *allmänt budgetstöd* och *programstöd* riktat till en sektor eller ett politikområde. Det sistnämnda kallas *sektorprogramstöd* inom Sida.

Erfarenheten visar att det finns vissa gemensamma frågor som aktualiseras när man arbetar med budgetstöd och sektorprogramstöd.

- Den politiska dimensionen hamnar i förgrunden.
- Samarbetsprocessen är nyckeln till framgång.
Förhållningssättet bygger på en uppfattning om samförståndskapande genom dialog och kommunikation genom hela processen.
- Kvaliteten på systemet för finansiell styrning är av central betydelse.
- Gemensamma åtgärder för att öka kapaciteten för planering och genomförande är en annan nyckelfråga.
- Resultaten bör vara utfalls- och processbaserade snarare än att beskrivas i termer av aktiviteter. Exempelvis: "Så och så många pojkar och flickor har lärt sig att läsa och skriva tack vare samarbetet och den gemensamma insatsen från xxxx" snarare än att "Sida har finansierat framställning och distribution av yyyy antal läroböcker".
- Arbetsfördelningen och komplementariteten mellan de externa organen bör vara en del av processen.

Dessutom använder sig Sida av ett antal andra samarbetsformer som alla kan klassificeras som projekt eller program, men som skiljer sig åt vad gäller profil, syfte, beslutsfattande och/eller finansieringsvillkor. Mångfalden av former gör att Sida kan skraddarsy insatser för särskilda situationer. Dessa samarbetsformer kan inte utan vidare kategoriseras på ett enhetligt sätt, eftersom de har utvecklats efter hand för att bemöta aktuella utmaningar inom utvecklingssamarbetet. De faller inte nödvändigtvis inom kategorier som utesluter varandra och de används ofta parallellt.

Inom vissa samarbetsformer kanaliseras Sida medel via organisationer som fungerar som mellanhand för att använda deras komparativa fördelar under vissa förhållanden. Exempel på det är stöd via svenska enskilda organisationer och multibilateralt samarbete med organisationer inom FN-systemet.

Andra samarbetsformer med särskilda drag rörande syfte och/eller beslutsfattande är bland andra: humanitärt bistånd, forskningssamarbete, kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS) och internationella kurser.

Vissa samarbetsformer grundar sig inte i första hand på gävomedel.

Stöd via svenska enskilda organisationer

Från en särskild anslagspost stödjer Sida utvecklingssamarbete som bedrivs av svenska enskilda organisationer. Syftet med det här stödet är att främja framväxten av ett hållbart och demokratiskt civilt samhälle, genom att utveckla kapaciteten hos samarbetsorganisationerna. Sidas stöd tillhandhålls i form av delfinansiering för att säkerställa ett verkligt engagemang och knyta nära band till svenska gräsrotsorganisationer. De program som bedrivs av de svenska organisationerna måste överensstämma med målen för Sveriges politik för global utveckling, men de styrs inte av Sveriges samarbetsstrategier. Programmen avspeglar därför samarbetsorganisationernas egna prioriteringar.

Humanitärt bistånd

Humanitärt bistånd förekommer i situationer som orsakats av naturkatastrofer eller av kriser som människor skapat. Medan utvecklingssamarbetet inriktar sig på orsakerna till katastroferna handlar de humanitära insatserna om deras konsekvenser. De grundar sig på föreställningen om ett "humanitärt imperativ". De fyra grundprinciper som styr de humanitära insatserna är: humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende. De grundar sig på internationell humanitär rätt, främst Genèvekonventionen. Valet av mottagare grundar sig enbart på behovet av humanitärt stöd, utan några politiska hänsyn.

Dessa är:

- u-krediter
- biståndskrediter
- garantier

Sidas samarbetspartners

Sidas formella samarbetspartners, som de beskrivs nedan, är partners med vilka Sida sluter avtal i syfte att lämna svenskt stöd. Det bör noteras att Sida, utöver formella partnerrelationer, upprätthåller ett stort antal nätverk och relationer med människor och institutioner som inte är formella partners i betydelsen att de undertecknat sådana avtal med Sida.

Sidas partners tillhör olika kategorier:

- Inom *stat-till-stat-samarbetet* utgörs Sveriges formella partners av myndigheter under samarbetslandets regering. Finansministerier eller liknande är undertecknande part i insatsavtal och undertecknar också övergripande samarbetsavtal där sådana avtal används. Finansministerierna är dessutom Sveriges dialogpartner vad gäller makroekonomiska frågor, utvecklingsstrategier, avtalstolkningar och övergripande beslut om resursanvändningen inom samar-

Forskningssamarbete

Från en särskild anslagspost stödjer Sida forskningssamarbete. Det bilaterala forskningsstödet är dock en del av samarbetsstrategin för det aktuella landet. Det syftar till att stärka den inhemska forskningskapaciteten med hjälp av forskningssamarbete, forskarutbildning och forskningsstrukturer som bidrar till att skapa forskningsmiljöer. Ett gemensamt förslag presenteras av den ansökande institutionen och samarbetsinstitutionen. Förslaget expertgranskas sedan och feedback på det ges i form av en bedömning. Förslaget och bedömningen betraktas som forskningsprojektdokumentet.

En väsentlig del av Sidas forskningsfinansiering går till regionala nätverk och internationella organisationer för att få fram nya kunskaper inom områden som är viktiga för låginkomstländer. Här bedömer Sida vilken kapacitet den stödda organisationen har för vetenskaplig bedömning och expertgranskning. Sida fungerar också som ett forskningsråd för utvecklingsinriktad forskning i Sverige. Medel utlyses årligen och förslag finansieras på grundval av expertgranskningar.

Samarbete för ömsesidig utveckling – "bredare samarbete"

Begreppet "bredare samarbete" förekommer ofta i texter om svenskt utvecklingssamarbete, inte minst i Sveriges politik för global utveckling. Enligt denna politik vill regeringen se att ett bredare samarbete etableras mellan svenska, nationella och internationella organisationer för att minska fattigdomen. Bredare samarbete är inte någon definierad samarbetsform i sig, utan handlar snarare om ett skede i samarbetsprocessen där det traditionella utvecklingssamarbetet gradvis fasas ut och ersätts av fristående samarbete mellan parter som har ett ömsesidigt utbyte av samarbetet och som är villiga att samfinansiera gemensam verksamhet. Sidas bidrag till bredare samarbete utgörs av begränsade ekonomiska insatser för att underlätta för parterna att träffas.

betsprogrammet. När Sverige och ett samarbetsland har slutit ett insatsavtal om stöd till ett visst program/projekt, är Sidas partner under genomförandet normalt det ministerium eller den myndighet som programmet/projektet faller under. Avtal om stöd till ett hälsovårdsprogram undertecknas till exempel med finansministeriet, men löpande samråd och beslut om resursanvändningen sker normalt genom direktkontakter mellan hälsoministeriet och den svenska ambassaden.

I andra mera sällsynta fall kan den genomförande parten vara en enskild organisation, även om huvudavtalet är slutet med regeringen. Det händer när intressenter i det civila samhället eller den privata sektorn är bäst lämpade för

Internationella partners

Så arbetar Sida handlar huvudsakligen om Sidas relation till sina samarbetspartners, dvs. de som är ansvariga för att utföra program/projekt som Sverige stöder genom Sida. Dessutom samverkar Sida med andra internationella organisationer, som arbetar med samma samarbetspartners. Exempel är andra bilaterala biståndsorganisationer, FN-organ, Världsbanken och Internationella valutafonden. Utöver det samverkar Sverige med ett antal regionala organisationer, såsom regionala utvecklingsbanker och regionala institutioner för ekonomiskt och/eller politiskt samarbete.

Efter Sveriges inträde i Europeiska unionen, EU, 1995 har samarbetet med EU-kommissionen fått en framträdande plats. Sida samverkar också med OECD:s Development Assistance Committee, DAC. DAC spelar en central roll i harmoniseringen av villkor och procedurer för utvecklingssamarbetet. Dessutom sammanställer DAC statistik över offentligt utvecklingsbistånd, ODA. Vissa internationella partners, särskilt Världsbanken och UNDP, anordnar regelbundna samrådsmöten för alla biståndsorganisationer.

På nationell nivå hålls sådana samråd oftast en gång i månaden. Världsbanken organiserar också högnivåmöten, s.k. Consultative Group meetings (CG-möten), som ger möjligheter till dialog i fråga om policy och makroekonomi mellan samarbetspartners och biståndsorganisationer.

EU:s medlemsstater håller interna möten i såväl politiska frågor som i frågor som rör utvecklingssamarbetet. Insatser görs för att bättre samordna stödet från EU-kommissionen och medlemsstaterna. En annan typ av samverkan sker i grupper av "likasinnade" länder. Sådana grupper bildas ofta från fall till fall för att underlätta genomförandet av vissa program/projekt. Formella samrådsarrangemang, ledda av samarbetspartnern, förväntas gradvis ta över den roll som spelas av informella grupper av "likasinnade" biståndsorganisationer.

att genomföra den verksamhet som får stöd. Den faktiska ansvarsfördelningen måste framgå av insatsavtalet.

- Multilaterala organisationer samverkar med Sida på olika sätt, bland annat som samarbetspartners vid finansiering av arrangemang på regional nivå och landsnivå. Dessa delfinansieringsarrangemang kallas ofta *multibisamarbete*, vilket innebär att en givare finansierar ett program/projekt genom att kanalisera medel via en multilateral organisation. Den multilaterala organisationen, exempelvis ett FN-organ eller Världsbanken, träffar då ett avtal med den nationella eller regionala genomförande partnern och administrerar och följer upp stödet för finansörernas räkning.

Om svenska medel som anslags till ett samarbetsland skall tas i anspråk, presenterar samarbetslandet sitt förslag för Sida. Om förslaget godkänns tecknas ett tilläggsavtal mellan samarbetslandet och Sida för att reglera kanaliseringen av medlen via den multilaterala organisationen. Det

finns standardavtalstexter som bör användas vid multibi-finansiering. De formella överenskommelserna mellan Sida och ett FN-organ kan variera beroende på i vilken omfattning FN-organet i fråga har delegerat befogenheter till sin fältorganisation.

- Sida arbetar också med *aktörer inom det civila samhället*, exempelvis inom områdena demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet mellan könen, kultur och fred och säkerhet. Direktstöd ges också till pilotprojekt på miljöområdet och ett antal regionala projekt i olika sektorer.
- *Forskningsprogram* finansieras ibland i direkta avtal mellan Sida/Stockholm och en nationell forskningsinstitution – forskningsinstitutionen blir Sidas samarbetspartner.
- *I regionala program/projekt* utgör regionala organisationer samordnande paraplyorganisationer men är normalt inte samarbetspartners med genomförandeansvar. Institutioner på nationell eller delregional nivå är i stället Sidas direkta samarbetspartners. Detta följer av subsidiaritetsprincipen, enligt vilken genomförandeansvaret skall ligga på den lägsta praktiska nivån. Stödet till Victoriasjöregionen är ett exempel. Ett strategiskt partnerskap om stöd till regionen har upprättats av Östafrikanska gemenskapen och ett antal givare. Partnerskapet ger ramarna för samarbetet men stöd till specifika verksamheter sker direkt med den regionala eller nationella institution som drar nytta av stödet, eller genom nätverk av institutioner och enskilda organisationer inom och utom regionen.
- I vissa svenska samarbetsformer ges stöd via *svenska institutioner eller enskilda organisationer*. I sådana fall är den organisation som Sida sluter avtal med Sidas samarbetspartner, även om organisationen förlitar sig på lokala organisationer för att i praktiken genomföra verksamheten.

I en annan egenskap, som upphandlare (direkt eller å samarbetspartners vägnar), upprätthåller Sida förbindelser med ett stort antal institutioner och företag som tillhandahåller tjänster och varor inom utvecklingssamarbetet.

Rättsliga och institutionella ramar

I det här avsnittet beskrivs de formella ramar som Sida arbetar inom. Vidare identifieras nyckelrelationerna inom det svenska utvecklingssamarbetet och en överblick ges över Sidas regelverk och policies, liksom dess organisation och interna planeringsprocesser.

Nyckelintressenter i utvecklingssamarbetet

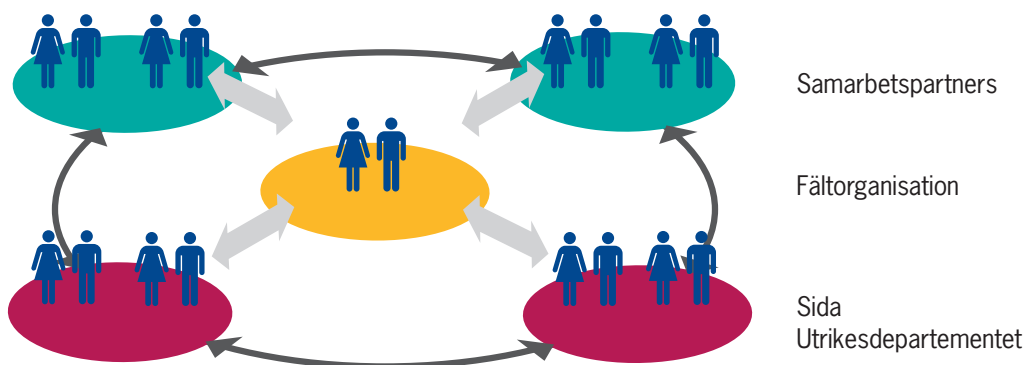
Utrikesdepartementet och Sida står för vägledande principer för utvecklingssamarbetet, liksom resurser för utvecklingsändamål. Sveriges samarbetspartners påverkar resursanvändningen genom dialog om samarbetets inriktning och genom att begära stöd till specifika program/projekt. Ofta spelar Sidas fältorganisation en central roll i samspelet mellan Sveriges samarbetspartners och Sida/Utrikesdepartementet.

I vissa situationer och samarbetsformer sker dock kommunikationen direkt mellan Sida och dess samarbetspartners.

Resurser för utvecklingssamarbete

Riksdagen beviljar årligen resurser för utvecklingssamarbete. Riksdagens beslut avser inte bara det kommande årets anslag utan möjliggör även ytterligare åtaganden när det gäller utvecklingssamarbete. Systemet medger kontinuitet och långsiktighet i relationerna med Sveriges samarbetspartners. Riksdagens beslut anger anslagen för större regioner, t.ex. Afrika, men preciserar inte fördelningen för delregioner och länder. Rätten att besluta om den senare fördelningen är delegerad till Sidas generaldirektör inom ramen för de samarbetsstrategier och andra strategiska föreskrifter som fastställs av regeringen. Detta budgetsystem tillåter snabba ökningar – eller minskningar – av enskilda anslagsposter när omständigheterna så kräver.

Sida hanterar nästan 60% av Sveriges totala anslag för utvecklingssamarbete. Andra regeringsorgan hanterar resten. Exempelvis har Utrikesdepartementet (UD), utöver sin policyskapande roll, ansvar för överföringar av anslagen till ett antal FN-organ, EU-kommissionen och andra internationella organisationer.



De administrativa och rättsliga ramarna

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är en myndighet under regeringen. Den är knuten till regeringen genom Utrikesdepartementet. Liksom alla svenska myndigheter har Sida stor självständighet när det gäller hur dess uppdrag skall utföras. Regeringen utfärdar föreskrifter till myndigheterna, i vilka deras mandat anges. Föreskrifterna lämnas på två sätt:

- a) långsiktiga förordningar
- b) årliga regleringsbrev.

Medan förordningarna ger de allmänna och långsiktiga ramarna, anger regleringsbreven myndighetens uppgifter under det kommande budgetåret. Det senare innefattar finansiella anslag, mål och syften med anslagen, liksom föreskrifter för återrapportering till regeringen. Dessutom vägleder regeringen arbetet på annat sätt, exempelvis i form av riktlinjer för samarbetsstrategier och genom att besluta om samarbetsstrategier för länder och regioner. Inom ramen för sina mandat har myndigheterna fullt ansvar för att uppnå fastställda mål och syften. Beslut som tagits av myndighetschefen, generaldirektören, kan bara upphävas genom ett formellt regeringsbeslut. Enskilda ministrar eller departement har inte rätt att bestrida beslut som en myndighet har tagit som en del av sin myndighetsutövning.

Som en förvaltningsmyndighet enligt svensk lag måste Sida och dess personal uppfylla höga krav på saklighet, opartiskhet och öppenhet. Tre aspekter av det rättsliga systemet förtjänar särskild uppmärksamhet:

- I svensk grundlag fastslås principen om offentlig tillgång till allmänna handlingar ("offentlighetsprincipen"). Myndigheter och institutioner under regeringen är skyldiga att göra sådana handlingar tillgängliga på begäran av allmänheten, oavsett om den som begär dokumenten är svensk medborgare eller inte. I vissa fall gäller dock sekretess, till exempel inom utrikesförvaltningen. Dokument som berör utvecklingssamarbete är dock mycket sällan hemliga.
- Dokumentation av procedurer och beslutsfattande är en hörnsten för att säkerställa saklighet, opartiskhet och öppenhet i offentlig förvaltning. Dokumentationskravet gäller för all Sidas verksamhet.
- Sida bedriver myndighetsutövning i sina beslut. Normalt kan sådana beslut överklagas, men överklagningsrätten gäller inte för Sidas beslut om att godkänna insatser. Andra beslut kan däremot överklagas, till exempel när Sida bedriver myndighetsutövning genom att besluta i personalfrågor (anställning, avskedande) eller när Sida beslutar att inte lämna ut handlingar.

Sverige är medlem i Europeiska unionen och följer EU:s rättsliga system, som främst återfinns i EG-rätten. Domar som bygger på EG-rätten är bindande för medlemsstaterna, och EG-rätten har företräde framför nationella lagar. Sverige och Sida måste därför alltid ta hänsyn till vad EG-rätten föreskriver. Centrala rättsliga principer i EG-rätten innefattar icke-diskriminering, jämlikhet och öppenhet. För Sida är dessa principer särskilt viktiga på upphandlingsområdet.

Sidas regelverk

Inom ramen för sin instruktion och de allmänna rättsliga ramarna har Sida formulerat regler, som är normgivande och styr Sidas sätt att arbeta. Sidas interna regelverk består av följande huvudavsnitt:

- Sidas organisation, som innefattar Sidas arbets- och beslutsordning
- Biståndsprocessen, som innehåller de regler på vilka Sida arbetar
- Kommunikationsprocessen, som innefattar kontakter med media
- Upphandling
- Ekonomiadministration
- Personaladministration
- Övrig administration

Regelverket uppdateras fortlöpande. Varje regel har en "ägare" inom Sidastrukturen. "Ägaren" är ansvarig för att övervaka och uppdatera regeln i fråga. Varje Sida-anställd är ansvarig för att säkerställa att alla åtgärder och beslut följer regelverket.

Sidas policies

Inom de ramar som fastställts av regering och riksdag, upprättar Sida policydokument avseende Sidas arbete. Sida har fastställt följande policystruktur:

- *Sidas grundläggande principer och värderingar* avspeglas i Sidas policy för fattigdomsminskning, "Perspektiv på fattigdom", och i denna publikation om principer, procedurer och arbetsmetoder, "Så arbetar Sida". Dessa dokument har hela organisationen som målgrupp. Alla medarbetare skall känna till dem och följa dem i sitt arbete.
- *Verksövergripande policies för biståndsprocessen* har också hela Sida som målgrupp och alla medarbetare skall känna till dem och följa dem i sitt arbete. Verksövergripande policies måste uppfylla vissa kriterier. De skall tydligt relatera till målet om fattigdomsminskning, ha relevans för merparten av Sidas verksamhet och knyta an till ett eller flera av

huvuddragen för fattigdomsminskning. De skall också ha beslutats eller bekräftats efter tillkomsten av ”Perspektiv på fattigdom”. Slutligen skall de vara kortfattade och uppgå till högst fem sidor.

- *Ämnes- och verksamhetspolicies* kan fastställas för stora verksamheter och sektorer, där ett policydokument behövs internt eller externt. De har inte hela Sida som målgrupp, men skall tillämpas i de verksamheter och ämnen som berörs.
- *Positionspapper* anger Sidas förhållningssätt i viktiga men mer avgränsade frågor. De har inte hela Sida som målgrupp men tjänar som vägledning i de verksamheter och ämnen som berörs.

Sidas organisation

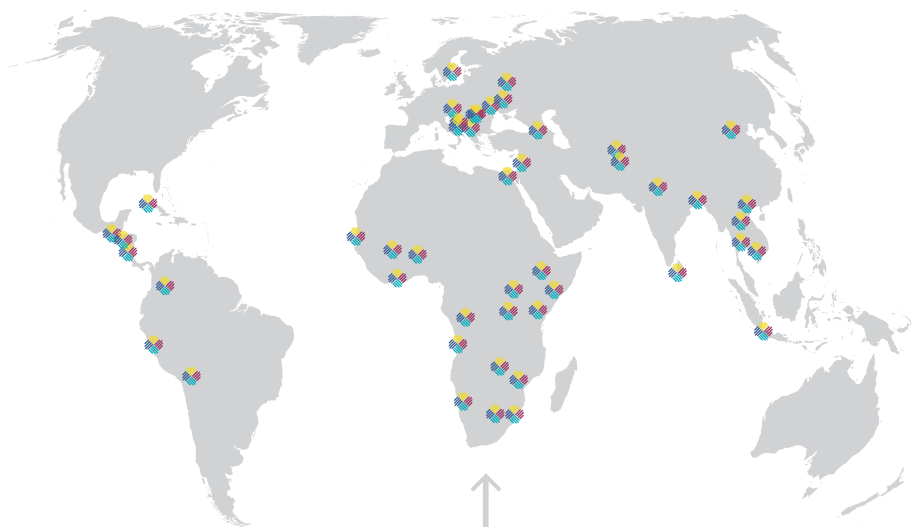
Sidas styrelse ansvarar för övergripande vägledning och övervakning av Sidas verksamhet. Styrelsen beslutar om Sidas årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag och ett antal andra planer och verksamheter som hänför sig till utvärderingar, riktlinjer och revisionsrapporter. Styrelsen har elva medlemmar, inklusive generaldirektören, som är styrelsens ordförande.

Generaldirektören är Sidas chef och har verkställande makt inom områden där beslutanderätten har delegerats till Sida och inte är förbehållen styrelsen eller Sidas två särskilda beslutsföra, forskningsnämnden och personalansvarsnämnden. Generaldirektören beslutar bland annat om finansiella ramar för länder, inriktningen av verksamheten inom ett antal områden, delegering av dispositionsrätten inom Sida samt i övergripande frågor vad gäller Sidas organisation, inklusive utnämning av Sidas chefer och ambassadråd för utvecklings-samarbete.

Sida har åtta särskilda arbetsföra med konsultativa och rådgivande funktioner. De är Sidas ledningsgrupp, Regionforum (RegF), Ämnesforum (ÄF), Rådet för organisation och utveckling (ROV), Projektkommittén (PK), Granskningskommittén för samarbetsstrategier, Samrådsgruppen för humanitärt bistånd och Säkerhetsgruppen. Projektkommittén ger råd till generaldirektören före beslut om de flesta insatser över 50 miljoner kronor. Som en del av Sidas kvalitetssäkringsarbete har projektkommitteer också inrättats på lägre nivå inom andra Sida-enheter.

Sida har för närvarande (2005) 13 avdelningar, ett kansli för generaldirektören och ett sekretariat för utvärdering och intern revision (UTV), varav det senare är direkt ansvarigt inför styrelsen. Avdelningarna är uppdelade i enheter. Sida är en platt organisation: utöver generaldirektören finns det bara två chefsnivåer, nämligen avdelningschefer och enhetschefer.

Det finns fyra regionavdelningar: Avdelningen för Afrika (AFRA), Avdelningen för Asien (ASIEN), Avdelningen för



REGIONAVDELNINGAR

Asien (ASIEN)

Afrika (AFRA)

Europa (EUROPA)

Latinamerika (RELA)

STÖDAVDELNINGAR

Ekonomi och verksamhetsutveckling (EVU)

Information (INFO)

Personal och organisationsutveckling (PEO)

Policy- och metodutveckling (POM)

ÄMNESAVDELNINGAR

Demokrati och social utveckling (DESO)

Infrastruktur och ekonomiskt samarbete (INEC)

Naturresurser och miljö (NATUR)

Forskningssamarbete (SAREC)

Samverkan med enskilda organisationer,
humanitärt bistånd och konflikthantering (SEKA)

SEKRETARIAT FÖR UTVÄRDERING OCH INTERN REVISION (UTV)

**GENERALDIREKTÖR
SIDAS STYRELSE**

Latinamerika (*RELA*) och Avdelningen för Europa (*EUROPA*). Regionavdelningarna ansvarar för:

- bevakning och analys av utvecklingen i regioner och samarbetsländer
- övergripande utveckling, planering, samordning, genomförande och uppföljning av det svenska bilaterala utvecklings-samarbetet i regionen/regionerna
- utveckling och samordning av Sidas kontakter med internationella organisationer och utvecklingsbanker
- utveckling och samordning av fältverksamheten i regionen/regionerna
- information/kommunikation inom avdelningens verksamhetsområde.

Det finns fem ämnesavdelningar: Avdelningen för demokrati och social utveckling (*DESO*), Avdelningen för infrastruktur och ekonomiskt samarbete (*INEC*), Avdelningen för naturresurser och miljö (*NATUR*), Avdelningen för forskningssamarbete (*SAREC*) och Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer, humanitärt bistånd och konflikthantering (*SEKA*).

Ämnesavdelningarna ansvarar för:

- bevakning av vad som sker i Sverige och internationellt inom området av intresse för utvecklingssamarbetet
- utveckling av policy, metod och svensk kompetens för utvecklingssamarbete inom området
- rådgivning och stöd inom ramen för avdelningens verksamhetsområde
- utvecklingssamarbete inom området inom ramen för dispositionsrätt från generaldirektören, regionavdelning eller svensk utlandsbeskickning
- utveckling och samordning av Sidas kontakter med internationella organisationer i enlighet med vad som anges för varje avdelning
- planering och genomförande av informations/kommunikationsverksamhet inom ramen för avdelningens verksamhetsområde.

Övriga avdelningar är: Policy- och metodavdelningen (*POM*), Informationsavdelningen (*INFO*), Avdelningen för personal och organisationsutveckling (*PEO*) och Avdelningen för ekonomi och verksamhetsutveckling (*EVU*).

Sidas *fältorganisation* spelar en allt viktigare roll. Den består av fältkontor vid svenska ambassader och delegationer/representationer vid internationella organisationer (utlandsmyndigheter). Utlandsmyndigheterna är myndigheter under Utrikesdepartementet men får instruktioner från Sida i ärenden som rör utvecklingssamarbete. Sida placerar personal vid

utlandsmyndigheterna och bekostar även lokalanställd personal i professionella och administrativa funktioner.

Sidas fältpersonal, vare sig den är utsänd eller lokalanställd, utgör en integrerad del av beskickningen och rapporterar formellt till ambassadören/beskickningschefen. I vissa länder representeras Sida av fristående sektioner för utvecklingssamarbete, som formellt är placerade under en näraliggande svensk beskickning.

Sida har stärkt fältorganisationen av tre huvudskäl. Dels behöver Sida en stark fältorganisation för att säkerställa en helhetssyn och ett brett kunnande om fattigdomssituationen i varje land. Dels ökar Sveriges behov av att delta i avancerad dialog på fältnivå. Slutligen har fältorganisationen stärkts på grund av ett behov av att förkorta beslutsprocesserna. Kunnandet vid ambasaderna har förstärkts genom stationering av ytterligare svensk personal, liksom utökad rekrytering av sakkunnig lokalanställd personal. En stark fältinriktning är en hörnsten i det svenska utvecklingssamarbetet.

Många, men inte alla, fältkontor har fått utökad ("fullständig") delegering. Delegering till ett fältkontor grundar sig på landplanen och godkänns varje år av chefen för respektive regionavdelning. Ett fältkontor med utökad delegering har ansvar för och samordnar landprogrammet inom ramen för landplanen. Fältkontoret har ansvar för hela insatscykeln. Ett fältkontor kan delegera sin beslutanderätt tillbaka till Stockholm, men utgångspunkten är att fältkontor med fullständig delegering skall vara restriktiva med att göra det, särskilt när det gäller att delegera tillbaka *fullständig* beslutanderätt för en insats. Fältkontor med fullständig delegering förväntas alltså axla det övergripande ansvaret för alla insatser, även om de får delegera tillbaka beslutanderätt rörande *delar av* en insats.

När så krävs skall fältkontoren inhämta råd och sakkunnig hjälp från huvudkontoret genom att samråda med berörda avdelningar i Stockholm. De kan också samarbeta med och inhämta råd från andra fältkontor. Fältkontoret skall söka vägledning från huvudkontoret för att säkerställa att gemensamma policies, föreskrifter, erfarenheter m.m. beaktas under dialogen och insatscykeln. Minst ett formellt samråd mellan fältkontoret och den berörda ämnesavdelningen måste hållas under beredningen av större och/eller komplicerade insatser. Detta samråd bör helst äga rum under den inledande beredningsfasen. Samrådet skall säkerställa att insatsen överensstämmer med relevanta policies och även klargöra roller och arbetsfördelning mellan huvudkontoret och fältet.

Fältkontor med fullständig delegering har även ansvar för:

- större delen av det strategiska arbetet, exempelvis med avseende på samarbetsstrategiprocessen

- det årliga utarbetandet av landplanen
- uppföljning och rapportering till Stockholm om vilka resultat som uppnåtts
- kvalitetssäkring av landprogrammet och av andra program som har delegerats till fältkontoret
- ekonomiska, personalrelaterade och andra administrativa frågor som har delegerats från Stockholm.

Sidas interna planeringsprocess

Verksamhetsplaneringen är det instrument som Sida använder för att styra det interna arbetet och för att omsätta regeringens och ledningens riktlinjer i konkreta åtgärder. Planeringen görs år för år, men med ett långsiktigt perspektiv. Tonvikten ligger på att förena Sidas yttre mål och inre förändringsprocess med tilldelningen av ekonomiska och personella resurser.

Det som främst ligger till grund för verksamhetsplaneringen är regeringens årliga regleringsbrev och budgetproposition, de samarbetsstrategier som regeringen beslutat om, Sidas strategiska prioriteringar och budgetunderlag, årliga landrapporter och löpande ekonomisk rapportering.

Utgångspunkten för processen är att Sidas ledning formulerar riktlinjer för övergripande mål i form av strategiska prioriteringar och resursfördelning. Därefter följer en process där varje avdelning tar fram delmål för sin verksamhet och budgetunderlag för ekonomiska och personella resurser.

Landplaner och detaljerade verksamhetsplaner utarbetas i nära samarbete mellan fältkontor, region- och ämnesavdelningar. Uppföljningen av genomförandet av landplanerna dokumenteras i Sidas landrapporter.

I januari varje verksamhetsår fattar generaldirektören ett slutgiltigt beslut om målen och inriktningen för Sidas arbete under det året, vilket innefattar ekonomiska budgetar och tilldelning av personal för alla avdelningar och fältkontor. Detta kompletteras av beslut från avdelningschefer och fältkontor rörande arbetsplaner för varje enhet.

Fältkontorens arbete ingår i den verksamhetsplanering som ambassaderna överlämnar till Utrikesdepartementet.

Referenser

- Millenniedeklarationen och millennieutvecklingsmålen (finns på www.un.org)
- Det internationella högnivåmötet i Paris 2005 om biståndseffektivitet (finns på www.devoid.org/index.cfm)
- Internationella konventioner (finns på www.un.org)
- OECD/DAC:s riktlinjer för fattigdomsminskning (finns på www.oecd.org)
- Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (Regeringens proposition 2002/03:122)
- Perspektiv på fattigdom (Sida, 2002)
- Mål, perspektiv och huvuddrag – komplement till Perspektiv på fattigdom (Sida, 2005)
- Sidas policy för en miljömässigt hållbar utveckling (Sida, 2004)
- Promoting Gender Equality in Development Cooperation (Sida, 2005)
- Promoting Peace and Security through Development Cooperation (Sida, 2005)
- Policy Guidelines for Sida's Support to Private Sector Development (Sida, 2003)
- Sidas policy för sektorprogramstöd samt Handledning i testupplaga (Sida, 2000)
- Sidas regelverk
- Sidas policies

Grundläggande roller och förhållningssätt

Denna del av Så arbetar Sida behandlar de grundläggande roller och förhållningssätt som gäller i Sidas samspel med partners och andra aktörer. I det här sammanhanget har två faktorer blivit allt viktigare i det dagliga arbetet för Sidas medarbetare:

- Den ökade fokuseringen på fattigdomsminskning
- Den nya internationella utvecklingsagendan.

Den ökade fokuseringen på fattigdomsminskning som kommer till uttryck i *Sveriges politik för global utveckling* och *Sidas Perspektiv på fattigdom* sammanfattades i kapitlet "Sverige i det globala utvecklingsarbetet". Konsekvenserna av agendan för ökad biståndseffektivitet kommer att behandlas i nästa avsnitt.

Detta följs av en presentation av tre viktiga roller som kännetecknar Sidas sätt att arbeta.

Dessa roller är:

- Rollen som *analytiker*, som handlar om hur Sida uppfattar och förhåller sig till en miljö som kännetecknas av komplexitet, ömsesidigt beroende och dynamik
- Rollen som *dialogpartner*, som handlar om Sidas samverkan med sina partners, särskilt vad gäller dialog, ägande och partnerskap
- Rollen som *finansiär/resursförmedlare*, som handlar om hur Sida utför sitt kärnuppdrag, dvs. att se till att tillgängliga resurser för utvecklingssamarbete omvandlas till effektivt stöd för fattigdomsminskning.

Konsekvenserna av agendan för ökad biståndseffektivitet

Som framgår av kapitlet Allmänna ramar och mål innehåller Parisdeklarationen ett antal ömsesidiga åtaganden från samarbetsländer och givare. Syftet är att:

- stärka samarbetslandets ägande
- stärka samarbetsländernas öppenhet och ansvar i förhållande till deras medborgare och biståndsgivare
- anpassa utvecklingssamarbetet till samarbetsländernas prioriteringar och system
- samordna och förenkla de procedurer som används av olika givare
- verka för bättre rapportering, analys och användning av resultat.

Avsnittet visar att åtagandena i Parisdeklarationen innebär skärpta krav på såväl givare som samarbetsländer.

Slutligen behandlas Sidas förhållningssätt till de nationella fattigdomsstrategierna, liksom hur agendan för biståndseffektivitet påverkar formerna för och inriktningen på Sidas verksamhet.

Internationella tendenser inom politiken för global utveckling

Grunden för Sveriges inställning till den internationella utvecklingsagendan redovisas i Sveriges politik för global utveckling (*Regeringens proposition 2002/03:122, sid. 63–64*):

Resultat kan bara nås genom samverkan med andra. Förutsättningarna för samverkan mellan länder, organisationer och andra aktörer har förbättrats under senare år. Millenniudeklarationen och andra överenskommelser har lagt grunden för en internationell samsyn och en gemensam global dagordning på utvecklingsområdet. Den ökade internationella fokuseringen på utvecklingsländernas egna strategier ger en utgångspunkt för ett nytt synsätt. Möjligheterna till bättre samordning ökar. Multilaterala samarbetsformer blir viktigare, bl.a. när det gäller att genomföra åtgärder beträffande globala gemensamma nyttigheter. En intensiv internationell debatt förs om det globala systemet och rollfördelning mellan olika aktörer. Frågor om samverkan, effektivitet och harmonisering står högt på dagordningen. Möjligheterna är stora att ta ytterligare steg mot ökad samlad effektivitet.

De nya förutsättningarna, särskilt fokuseringen på samarbetslandets perspektiv, medför att gränserna mellan olika former av samarbete – bilateralt och multilateralt – suddas ut.

Det är ur utvecklingslandets perspektiv knappast avgörande om insatser och resurser kommer från Sverige, andra länder, EU, FN eller finansiella institutioner. Det viktiga är att insatserna är väl samordnade, utgår ifrån en gemensam syn och en utvecklad dialog och stödjer landets strategier på ett effektivt sätt.

Detta innebär att Sveriges totala utvecklingssamarbete breddas och blir mer flexibelt. Fler insatser görs tillsammans med andra och är kompletterande. Sådan samverkan innebär att Sveriges insatser i ett utvecklingsland kan koncentreras till färre områden och sektorer. Samtidigt ger det nära samarbetet med andra aktörer kunskap om och möjlighet att påverka den samlade utvecklingsverksamheten i landet.

Strategier för fattigdomsminskning

Genom Parisdeklarationen om biståndseffektivitet från 2005 har givarna åtagit sig att anpassa sitt stöd till samarbetsländernas nationella strategier, som normalt yttrar sig i nationella fattigdomsstrategier (Poverty Reduction Strategies, PRS). Syftet med denna anpassning är att stärka PRS-processen som den grundläggande ramen för fattigdomsminskning. Vidare har samarbetsländerna förbundit sig att gå i bräsch för PRS-processen och för att samordna det externa stödet till PRS.

En nationell fattigdomsstrategi bedöms i första hand i samband med utarbetandet av en samarbetsstrategi för ett land. Sveriges syn på landets fattigdomsstrategi bör avspeglar sig i samarbetsstrategin och den bör innefatta slutsatser rörande omfattningen och uppläggningsen av det framtida svenska stödet. Sidas processer och uppföljningar bör samordnas med de nationella processerna och cyklerna. Sverige/Sida bör i möjligaste mån göra uppföljningar tillsammans med andra biståndsgivare. I de fall där en regeringsledd gemensam biståndsstrategi (Joint Assistance Strategy, JAS) har etablerats, bör Sida anpassa sin egen samarbetsstrategi till JAS. Det kan bland annat innebära att samarbetslandet och olika givare kommer överens om en omfördelning av deras stöd mellan sektorer och program/projekt. Sverige kan till exempel koncentrera sig på ett begränsat antal sektorer eller program och upphöra med stödet till andra. Detta brukar kallas *komplementaritetsprincipen* vilket innebär att en gemensam satsning görs för att förbättra biståndseffektiviteten genom att minska antalet aktörer i varje sektor. Denna koncentration på färre sektorer och program/projekt innebär också att Sverige kan avsätta större resurser för kvalificerad dialog inom övriga områden.

Sidas uppfattning om en PRS avspeglar sig i valet av områden för samarbete och dialog, liksom i valet av samarbetsformer. På längre sikt är budgetstöd den samarbetsform som är att föredra, eftersom det kanaliseras via landets eget finansiella system.

Sektorprogramstöd (swap) och andra Sida-insatser bör emellertid också ses som en del av den nationella fattigdomsstrategin.

Sverige avgör hur dess samarbetsprogram skall vara sammansatt efter att ha gjort en bedömning av förberedelseprocessen och innehållet i den nationella fattigdomsstrategin. Ett centralt bedömningskriterium är huruvida medborgarna kan utkräva ansvar av regeringen när det gäller den nationella fattigdomsstrategin. Har den utarbetats i demokratiska eller andra processer som möjliggjort för fattiga människor att verkligen påverka resultatet? Finns det kontroll- och uppföljningsmekanismer som gör det möjligt för fattiga människor att påverka genomförandet? Ett annat bedömningskriterium rör de sociala och ekonomiska dimensionerna av den nationella fattigdomsstrategin. Är den beskaffad så att den främjar respekten för de mänskliga rättigheterna och möjliggör en rättvis utveckling, så att fattiga människor får möjlighet att förbättra sin situation? Om en nationell fattigdomsstrategi brister när det gäller deltagande och/eller kvalitet, blir det första steget för Sverige och andra givare att erbjuda stöd för att komma till rätta med bristerna.

Om bedömningen visar att fattigdomsstrategin har utarbetats med ett brett deltagande och att dess förhållningssätt är relevant för fattigdomsminskning, kommer Sveriges framtida stöd att grunda sig på denna strategi. I sådant fall anpassas sammansättningen av det svenska samarbetsprogrammet till den nationella fattigdomsstrategins mål och ramar. Det bör dessutom ske en gradvis förskjutning mot ett ökat inslag av budgetstöd och sektorprogramstöd, med en motsvarande minskning av stödet till fristående projekt. På samma sätt anpassas budgeterings-, rapporterings- och uppföljningssystemen till samarbetslandets system. Under hela den här processen vidtas åtgärder för att säkerställa att de svenska resurserna används effektivt genom en dialog kring olika aspekter på planering, genomförande och uppföljning av de sektorer/verksamheter som Sverige stödjer. Om samarbetslandet begär det tillhandahåller Sida stöd för att stärka landets kapacitet att analysera, genomföra och följa upp den nationella fattigdomsstrategin.

En förskjutning mot en nationell fattigdomsstrategi påverkar Sidas sätt att arbeta. Normalt sett är Sverige en av flera givare som stödjer hela eller delar av den nationella fattigdomsstrategin. Samrådsförfaranden, ledda av samarbetslandet, kommer att behövas under planeringen, genomförandet och uppföljningen av den nationella fattigdomsstrategin. Inom dessa ramar kommer Sverige att fortsätta att vara en aktiv dialogpartner. Dialogen kommer i ökande utsträckning att röra i vilken mån den nationella fattigdomsstrategin fungerar som ett instrument för fattigdomsminskning. Dialogen kan exempelvis handla om

identifiering av indikatorer och referenspunkter som möjliggör en effektiv uppföljning av gemensamma insatser inom olika sektorer. Frågor rörande genomförandekapacitet, institutionell utveckling och god samhällsstyrning kommer emellertid att fortsätta att vara viktiga inslag i dialogen under tiden som samarbetspartners kapacitet för effektivt och rationellt genomförande byggs upp.

Ansträngningar för att öka biståndseffektiviteten bör präglas av Sidas samverkan med alla sina partners och de olika internationella överenskommelser som har beskrivits i det föregående avsnittet bör införlivas i Sidas sätt att arbeta. De indikatorer som fastställts i Parisdeklarationen och mer ambitiösa mål som fastställts av EU, skall vägleda Sidas arbete och fortlöpande följas upp i Sidas egna processer (exempelvis i Sidas landplaner). Den här utvecklingen kommer att stärka samarbetspartners roll och den bör resultera i en mer effektiv fördelning av arbetsuppgifter och ansvarsområden mellan olika aktörer. Vissa av konsekvenserna beskrivs nedan.

Hur Parisdeklarationen påverkar Sidas arbete

1. Sidas finansiella bidrag bör alltid införlivas och avspeglas i samarbetslandets planerings- och budgetprocess. För att åstadkomma detta bör Sida i god tid tillhandahålla tydlig och utförlig information om resursflöden.
2. Sida bör bidra till att stärka samarbetsländernas kapacitet för och användning av resultatorienterad styrning och i möjligaste mån använda samarbetslandets egna uppföljningssystem.
3. Sida bör öka inslaget av programbaserat stöd (allmänt budgetstöd och sektorprogramstöd) när omständigheterna tillåter det.
4. Sida bör minska antalet sektorer och/eller program/projekt för att koncentrera sitt stöd till områden där Sverige har komparativa fördelar när det gäller kunskaper och/eller erfarenhet. Alternativt kan Sverige minska sitt engagemang genom att i ökande utsträckning använda sig av *delegerat samarbete* som en prioriterad samarbetsform.
5. Sida bör alltid verka för harmonisering, inte minst i sårbara stater som befinner sig i övergång från krig till fred.
6. Sida bör stödja kapacitetsutveckling i samarbetsländer genom samordnade program som överensstämmer med samarbetsländernas nationella utvecklingsstrategier.
7. I möjligaste mån bör Sida använda de offentliga finansiella systemen i samarbetsländerna för att kanalisera sina medel. Genom att kanalisera medel via samarbetslandets system bidrar man normalt till att stärka systemen, men Sida måste samtidigt vara berett att stödja kapacitetsupp-

- byggnad av dessa system för att säkerställa redovisning av användningen av *alla* resurser, såväl inhemska som externa.
8. Sida bör också i möjligaste mån använda upphandlingssystem i samarbetsländerna för upphandlingar med anknytning till Sida-insatser, och skall vara berett att finansiera kapacitetsutveckling rörande upphandling.
 9. Sida bör inte inrätta separata enheter för projektgenomförande för sina insatser.
 10. Sida bör utföra sitt analytiska arbete tillsammans med samarbetsländerna och andra givare.
 11. Sidas planeringsprocesser bör vara långsiktiga och tydliga. Till exempel bör utbetalningar ske enligt överenskomna tidtabeller om villkoren för utbetalningar är uppfyllda.
 12. Sida bör minska antalet delegationer till samarbetsländer som innefattar en begäran att träffa företrädare för landet i fråga. Sida bör i stället ingå i gemensamma delegationer tillsammans med andra biståndsgivare.
 13. Sida bör verka för ytterligare harmonisering rörande tvärfrågor som hållbar användning av naturresurser och miljöskydd, jämställdhet mellan kvinnor och män och andra tematiska frågor, som till exempel de övriga huvuddragen för fattigdomsminskning.

Delegerat samarbete (tidigare kallat "tyst partnerskap")

Agendan för ökad biståndseffektivitet innebär ökad samverkan och ökat samarbete med internationella partners. Förutom samordning och harmonisering innefattar den även ökad användning av delegerat samarbete, vilket innebär att en givare handlar på uppdrag av en eller flera andra partners. Det här är en del av en allmän utveckling mot komplementaritet och harmonisering mellan biståndsgivare.

Delegerat samarbete enligt denna definition kan ta sig många olika former. "Multibi"-samarbete är kanske det vanligaste exemplet. En ny form av delegerat samarbete är framför allt inriktad på att minska transaktionskostnaderna för samarbetslandet. Den här formen innebär att samarbetslandet ber en grupp av givare att gemensamt stödja ett reformarbete, där en finansiär tar på sig en ledande roll för de andras räkning. Denna partner bör ha komparativa fördelar när det gäller kunskaper och erfarenhet av att arbeta inom det område som reformen avser. Sida kan vara en tyst partner i ett läge för att i ett annat vara en aktiv partner. Relationerna bör bygga på förtroende. Det är särskilt viktigt att samarbetspartners integritet och ägande inte äventyras av denna uppläggning. Än så länge (2005) begränsar sig Sidas erfarenheter av denna form av delegerat samarbete till överenskommelser med enskilda likasinnade bilaterala biståndsgivare.

Det här avsnittet handlar om det växande behovet av ingående analyser i utvecklingsarbetet i allmänhet och beskriver de vägledande principerna för Sidas arbete med fattigdomsanalyser i synnerhet.

Komplexitet och ömsesidigt beroende – behovet av analyser

Utvecklingssamarbetet samverkar med en rad andra faktorer som styr utvecklingsprocesserna, exempelvis politiska och sociala processer, handel och miljöförändringar. Beroendet av dessa faktorer gör det nödvändigt att bredda perspektivet i analyser och överväganden när bistånd planeras och genomförs. En helhets-syn krävs på alla nivåer, från internationellt normativt arbete till insatser som stödjer specifika program/projekt. Dessutom måste man vara medveten om utvecklingens dynamiska aspekt, dvs. att förhållandena förändras sig över tiden. Utveckling måste alltså ses som breda förändringsprocesser. Därav följer att fokus i utvecklingssamarbetet flyttas från punktinsatser på enskilda områden till en strävan att finna mångsidiga och dynamiska lösningar till sammansatta problem. Detta har följder för Sveriges samarbetsstrategier, liksom för Sidas insatshantering. Det blir allt viktigare att bedöma hur förändringar över tiden och förändringar i politiska och socio-ekonomiska maktstrukturer påverkar fattiga människors förmåga att *”förbättra sina levnadsvillkor”*.

Dynamiken och oförutsägbarheten i utvecklingsprocesserna bör återspeglas i programmen/projekten, liksom i Sidas insatser. Det räcker inte att ange en bestämd väg från en given startpunkt till ett väldefinierat mål. I stället bör utvecklingsprocessen ses i ett sammanhang av många – ofta motstridiga – processer. Alla program/projekt bör därför vara utformade för att möjliggöra omorientering i takt med att förhållanden ändras. Till och med målen kan behöva justeras. Två faktorer är viktiga för att en sådan omorientering skall bli framgångsrik:

- a) Ett analytiskt ramverk som fångar så mycket som möjligt av komplexiteten.
- b) En genomförandeorganisation som tillåter parterna att diskutera, komma överens om och genomföra nödvändiga förändringar. Stabila partnerskapsrelationer och effektiva dialogformer utgör förutsättningar.

Mångsidiga ansatser och genomtänkta samrådsmekanismer blir allt viktigare och ger grunden för programstödsarrangemang. Också när samarbetet är inriktat på specifika aktiviteter, såsom

projektstöd, bör man se bortom projektets begränsade ramar och betrakta projektet i ett vidare perspektiv. Synen på vilket stöd som krävs för att minska fattigdomen bland småbönder åskådliggör förändringen. Tidigare sökte man främst lösningarna i förbättrad markhantering och odlingsteknik. Efter hand flyttades fokus till att också omfatta böndernas tillgång till marknaden och, numera, till hur landets rättsliga och politiska förhållanden påverkar småböndernas möjligheter att minska sin fattigdom. En teknisk ansats har efter hand givit vika för en mera mångsidig ansats som också innefattar socio-ekonomiska och rättsliga strukturer.

Vägledande principer för Sidas arbete med fattigdomsanalyser

Betydelsen av fattigdomsanalyser har blivit allt mer uppenbar i takt med att enigheten ökat internationellt kring synsättet att fattigdom har många dimensioner, inte bara ekonomiska.

Utgår man från att fattigdom är dynamisk, flerdimensionell och måste ses i sitt sammanhang, blir varje situation unik och man måste då förstå vad som utmärker just den. Högkvalitativa fattigdomsanalyser är därför av avgörande betydelse för Sidas förmåga att arbeta strategiskt på olika nivåer och gå in i konstruktiva dialoger med samarbetspartners.

En bra fattigdomsanalys måste skilja mellan symptom på och orsaker till fattigdom. Samtidigt som en kartläggning av fattigdomens omfattning, konsekvenser och dynamik är nödvändig, måste den kompletteras med en identifiering och analys av orsakerna till fattigdom, eftersom åtgärderna måste inrikta sig på orsakerna för att vara effektiva.

Det primära ansvaret för att bra fattigdomsanalyser görs vilar på samarbetsländerna. I de flesta länder finns det en skiftande och mångsidig agenda med pågående och mer eller mindre kontinuerligt analysarbete med fattigdomsfokus.

En stor del av det här arbetet, men långtifrån allt, är kopplat till PRS-processerna. De inblandade aktörerna är många och innefattar allt från akademiska institutioner, tankesmedjor, enskilda organisationer och myndigheter i samarbetslandet, till multilaterala och bilaterala biståndsorgan. Sida anslår särskilda resurser för att bygga upp den inhemska kapaciteten för kvalificerade analyser. Forskningssamarbete kan vanligtvis bara indirekt hjälpa de fattiga, men det kan direkt hjälpa ett land att lägga grunder för kunskap som skapar förutsättningar för att bekämpa fattigdom.

Sidas arbete i anslutning till fattigdomsanalyser börjar alltså inte från noll. Tvärtom finns det alltid ett visst material att bygga på, även om mängden och kvaliteten kan skifta starkt. Huvudinriktningen för Sidas analysarbete bör på lång sikt vara

ett starkt stöd till de inhemska fattigdomsanalyserna och till de inhemska PRS-processerna. Sidas eget analysarbete bör, i möjligaste mån, genomföras i samarbete med partners i det berörda landet och med andra biståndsgivare, och det bör bidra till utvecklingsdebatten och PRS-processen i samarbetslandet.

Även om fokus ligger på att stödja analyskapaciteten och analysarbetet i samarbetsländerna, måste Sida se till att det finns tillräckliga kunskaper inom organisationen för att kunna gå in i en fruktbar dialog med samarbetspartners och göra väl underbyggda val när det gäller verksamheter.

Med en sådan ansats blir det första steget i Sidas arbete med fattigdomsanalyser, oavsett om det är på land-, sektor- eller program/projektnivå, alltid att sammanställa, granska och bedöma befintliga analyser. Huruvida det är tillräckligt för att tillgodose Sidas behov varierar naturligtvis. I vissa fall kan det räcka med att sammanställa tillgängliga analyser och dra slutsatser utifrån dem. I andra fall kan det krävas omfattande interna analyser.

Sidas arbete med fattigdomsanalyser är som mest omfattande på landnivå. Det är här Sida måste kunna göra grundläggande strategiska val. För att förstärka relevansen av sådana val, måste man förstå vilka samband som finns mellan fattigdomens olika dimensioner (huvuddrag) och hur det påverkar olika befolkningskategorier i samarbetslandet.

Syftet med en fattigdomsanalys på landnivå är att ge Sida en adekvat kunskapsbas för att besluta om på vilket sätt utvecklings-samarbetet bäst kan bidra till fattigdomsminskning i en specifik situation och för att avgöra vilka typer och kombinationer av verksamheter som erbjuder de mest effektiva och rationella redskapen för detta. Analysen är ett viktigt underlag för samsarbetsstrategin och för beslut om inriktning och karaktär på utvecklings-samarbetet med landet i fråga och om insatsernas utformning och sammansättning, liksom för dialogen med samarbetslandet. Den bör fungera som ram och grund för mer specifika analyser på sektor- eller program/projektnivå.

Som ovan nämnts bör Sidas engagemang i fattigdomsanalyser betraktas som ett mer eller mindre fortlöpande samarbete. Med ett sådant förhållningssätt blir den fattigdomsanalys på landnivå som görs som ett underlag för samsarbetsstrategiproces-sen, inte någon isolerad uppgift som upprepas på nytt vart tredje till vart femte år. Istället blir den en syntes av de analyser som redan gjorts av Sida och andra i det berörda landet. Antaganden och slutsatser i samsarbetsstrategin måste fortlöpande omprövas.

Att kartlägga fattigdomen är ett viktigt första steg i alla fattigdomsanalyser. Det ger information om vilka de fattiga är, var de finns och vilka fattigdomens centrala utmärkande drag är. Det kan också kasta ljus över fattigdomens flerdimensionella karaktär i det specifika sammanhanget. Ålder, kön, etnicitet och

handikapp bör alltid uppmärksammas särskilt när man identifierar de fattiga och kartlägger fattigdomen.

En analys av orsakerna till fattigdomen försvåras av att de är både komplicerade och beroende av sammanhanget. Det är samspelet mellan olika faktorer som tillsammans skapar onda cirklar som driver ut människor (och samhällen) i fattigdom och som hindrar människor från att komma ur fattigdomen. När man skall identifiera åtgärder måste man därför inrikta sig på att bryta dessa onda cirklar och få igång positiva utvecklingsprocesser. Huvuddragen för fattigdomsminskning bildar tillsammans med andra dimensioner av central betydelse såsom hiv/aids, utgångspunkter för att identifiera dessa faktorer, samtidigt som de fattigas perspektiv och rättighetsperspektivet ger vägledning för hur det skall göras. De orsaker till fattigdom som inledningsvis identifierats är vanligtvis i sin tur ett resultat av andra underliggande orsaker och faktorer. Det gör det nödvändigt att analysera och dekonstruera kedjor av orsaker till fattigdom. För att kunna utforska orsakskedjor krävs återigen ett brett flerdimensionellt förhållningssätt.

Eftersom fattiga människor är en del av de samhällen de lever i, måste en analys som är särskilt inriktad på de fattigas situation kompletteras med en bredare analys av utvecklingsproblem och möjligheter på landnivå. En sådan analys ger inte bara det nödvändiga sammanhanget utan gör det även möjligt att göra en viktig distinktion mellan utvecklingsmässiga och strukturella orsaker till fattigdom. Utvecklingsmässiga orsaker är en följd av en allmänt låg utvecklingsnivå. Strukturella orsaker har att göra med bristande jämlikhet och olika stor tillgång till frukterna av utvecklingen. Fattigdom har nästan alltid både utvecklingsmässiga och strukturella orsaker. Utvecklingsmässiga orsaker kräver allmänna indirekta insatser som syftar till att höja utvecklingsnivån. Strukturella orsaker fordrar insatser som speciellt är inriktade på de fattiga. Hur dessa två typer av insatser skall kombineras varierar naturligtvis beroende på sammanhanget. De fattigas perspektiv och rättighetsperspektivet bör tillämpas som vägledande principer då man avgör vilken betydelse och vikt som skall fästas vid de två kategorierna. Huvuddragen för fattigdomsminskning ger en användbar grund för analyser på makronivå av utvecklingsmässiga och strukturella orsaker till fattigdom. För att komma fram till en helhetsbild kan bedömningen göras utmed två axlar: (i) tillgänglighet och (ii) faktisk tillgång eller fördelning.

Vägen från fattigdomsanalys till beslut om svenskt utvecklingssamarbete har tre faser, vilka alla skall genomföras i nära dialog med samarbetslandet:

- I stora drag identifiera vilka åtgärder som krävs för att främja en hållbar fattigdomsminskning och allmän utveckling.

- Avgöra hur utvecklingssamarbete bäst kan bidra till dessa processer.
- Avgöra hur svenskt utvecklingssamarbete bäst kan bidra till landets egna ansträngningar och komplettera det som andra givare gör.

Det är på landnivå som de strategiska valen görs, vilket innebär att Sverige kommer att fokusera på vissa av huvudorsakerna till fattigdomen i samarbetslandet. Det betyder inte att man kommer att bortse från andra viktiga områden, men de prioriterade dimensionerna av fattigdom kommer att bilda utgångspunkt för vidare överväganden om svenskt stöd.

Närmare riktlinjer för Sidas arbete med fattigdomsanalys på makronivå finns i ”Country level analysis for poverty reduction” (finns enbart i engelsk version).

Det finns en lång tradition med sektoranalyser inom offentliga verksamheter och dessa kompletteras i allt högre grad med fattigdoms- och fördelningsbedömningar med fokus på hur fattiga kvinnor och män drar nytta av varor och tjänster inom sektorn, t.ex. geografisk tillgänglighet, avgifter, tjänsternas kvalitet m.m. När det gäller utveckling inom den privata sektorn görs försök att identifiera olika typer av hinder som gör att fattiga människor inte kan dra nytta av marknadskrafterna. Analyser och strategier för olika sektorer spelar en viktig roll vid beslut om enskilda insatser. Det är alltså en primär uppgift för Sida att bedöma relevansen och kvaliteten på dessa analyser och vilket samband som finns mellan dem och de enskilda insatserna.

Det är inte obligatoriskt inom Sida att genomföra en särskild fattigdomsstudie eller -analys för varje enskild insats. Vad som dock alltid krävs är en bedömning av insatsens relevans och effektivitet för att minska fattigdomen. För att kunna göra sådana bedömningar, är det uppenbart att Sida måste ha en god uppfattning om fattigdomens sammanhang, yttringar och orsaker. Den tar då sin utgångspunkt i de analyser och strategier på land- och sektornivå som beskrivits ovan. De strategiska val mellan de olika fattigdomsdimensionerna som gjorts i fattigdomsanalysen för landet bör bilda utgångspunkt för den fortsatta analysen på program/projektnivå. Om analyserna av fattigdomssituationen på nationell nivå och sektornivå är bristfälliga eller otillräckliga, måste Sida kompensera det i beredningsprocessen genom att stödja kompletterande studier.

För varje program/projekt måste analyserna på land- och sektornivåerna alltid kompletteras med en kontextspecifik bedömning som visar hur programmet/projektet i fråga på ett logiskt och trovärdigt sätt knyter an till de allmänna antagandena om just den här sektorns betydelse för fattigdomsminskning i landet i fråga.

Den förväntade positiva påverkan på förutsättningarna för fattigdomsminskning i programmet/projektet i fråga skall uttryckligen framgå av beslutsdokumenten. Analysens omfattning bör anpassas till den föreslagna insatsens storlek och komplexitet.

Ytterligare vägledning för fattigdomsbedömning på insatsnivå, däribland minimikrav, finns i Så arbetar Sidas manual för insatshantering.

Rollen som dialogpartner

Det här avsnittet handlar om Sidas roll som dialogpartner. De nya former för utvecklingssamarbete som nu växer fram med många aktörer inblandade, har gjort att planerad och strategisk kommunikation blivit ett viktigt redskap i alla samarbetsprocesser. Vissa av dessa innefattar vanligtvis Sida som en aktiv partner i dialogen. I andra fall är det viktigt för Sida att stärka förmågan hos partners i program och projekt att förbättra kvaliteten på sin strategiska kommunikation.

Följaktligen kan tre typsituationer och uppgifter för Sida identifieras:

- Sverige/Sida deltar i dialogen i syfte att föra fram viktiga svenska ståndpunkter.
- Sida deltar i en fortgående dialog med många partners i syfte att förbättra samarbetsprocessen i överensstämmelse med principerna i den internationella agendan för ökad biståndseffektivitet.
- Sida stärker kapaciteten hos partners i ett program eller projekt att innefatta strategisk kommunikation som ett redskap i samarbetet i avsikt att uppnå målen för programmet/projektet.

Dialogen i Sveriges utvecklingssamarbete

Samverkan mellan människor är omöjlig utan dialog och kommunikation. Dialog innebär ett ömsesidigt lyssnande och lärande, men också förmåga att föra fram ett budskap. Ett vanligt hinder är att de partners som deltar har otillräckliga kunskaper om varandras bakgrund och referensramar. I de flesta fall är dialogen informell och oplanerad. Det finns emellertid situationer där partners gör en genomtänkt och planerad satsning för att använda dialogen strategiskt.

Den internationella agendan för ökad biståndseffektivitet har lett till att dialogen blivit viktigare, samtidigt som den har intensifierats och blivit mer komplex. Agendan bygger på att många parter bör arbeta tillsammans inom breda ramar och strategier för att stödja nationella strategier för fattigdomsminskning.

En välstrukturerad dialog och en plan för kommunikationen är en nyckel till framgång i detta arbete.

Följaktligen har dialogen en viktig roll att spela i Sveriges utvecklingssamarbete. Den skall vara öppen. Den bör bygga på ömsesidigt förtroende och omfatta alla viktiga intressenter, såsom regeringsföreträdare, förmånstagare, det civila samhället, den privata sektorn och givare. De berörda parterna bör betrakta dialogen som ett tillfälle till ömsesidigt lärande och en grund för att ompröva etablerade ståndpunkter. För att dialogen skall bli konstruktiv, måste parterna acceptera att också känsliga frågor tas upp och diskuteras på ett uppriktigt och öppet sätt.

Sida som en aktiv partner i dialogen

Ett syfte med Sidas deltagande i dialogen är att föra fram svenska ståndpunkter som ligger inom Sidas mandat och kompetensområde. Det är viktigt att identifiera ett antal frågor och att utveckla en kommunikationsstrategi för dessa. Det bör göras och görs såväl inom ramen för samarbetsstrategier som inom program och projekt.

En viktig del av den internationella agendan för ökad biståndseffektivitet är att skapa samsyn och en gemensam plattform. En fortgående dialog grundad på etablerade internationella principer är en del av processen. Sida bör bidra till den här processen genom att bli en aktiv dialogpartner.

Erfarenheten visar att det hjälper att formulera konkreta mål för varje dialogtillfälle. Sådana *dialogtillfällen* är viktiga inslag i allt Sidas arbete. De är känsliga, inte minst när frågor om ägande och ansvar diskuteras. De kräver gedigen kunskap om ämnesområdet, liksom om svenska principer och förhållningssätt. Förberedelserna inför en dialog bör innefatta formulerandet av en svensk ståndpunkt, även när det gäller en förutsättningslös dialog, eftersom formulerandet av en ståndpunkt normalt skärper analysen och ökar kunskaperna.

Dialogens karaktär kan förändras över tiden, beroende på sammanhanget och den specifika situation som den äger rum i. Följande drag kan iakttas i många situationer:

Dialog som ett sökande efter en gemensam plattform förs utan ett givet mål. Deltagarna samverkar utan att på förhand ha definierat problemen och utan färdiga svar. En sådan dialog är förutsättningslös. Dess huvudsyfte är att söka gemensamma utgångspunkter och möjliga startpunkter för ett utvidgat samarbete. I senare skeden kan dialogen fördjupas på områden där parterna har gemensamma värderingar och ser möjligheter till konkret samarbete.

Vid andra tillfällen är dialogen *en del av en förhandlingsprocess*. Den tjänar till att underlätta planerat eller pågående samarbete mellan intressenter. Den ger tillfälle att staka ut färdriktningen

och slå fast ansvarsfördelningen. Detta slags dialog bör vara resultatinriktad och välplanerad. Den bör vara öppen för insyn och inkludera alla relevanta aktörer. För varje dialogtillfälle bör man ha tydliga mål. När parterna har skilda uppfattningar, tjänar dialogen till att klargöra skillnaderna och komma fram till konkreta lösningar som parterna är beredda att genomföra. I de flesta fall behöver resultaten dokumenteras och återges i formella protokoll eller avtal.

Dialogens lärande- och informationsaspekt förefaller okomplicerad men kräver att några av de grundläggande principerna och arbetssätten i utvecklingssamarbetet beaktas. Det blir nödvändigt att ställa sig frågor som vem som bör informera vem och vem som skall lära sig vad av vem? Sida har skaffat värdefull erfarenhet och har bidragit till att skapa ny kunskap på vissa områden men har också insett att samarbetsparternas kunskap och erfarenhet är avgörande om utvecklingssatsningar skall lyckas. Lärandenaspekten i dialogen måste bygga på insikten att ingen part kan göra anspråk på överlägsen kunskap som kan påtvingas andra parter.

På ett sätt som liknar dialogrollen kan Sida uppträda som förmedlare för att inleda och främja dialog mellan nyckelintressenter. I sådana fall använder Sida sitt renommé och sin breda erfarenhet för att skapa kontakter, bilda allianser och underlätta samspelet mellan deltagare i utvecklingsprocessen.

Sida som främjare av strategisk kommunikation i program och projekt

Analysarbete och dialog som rör program/projekt når vanligtvis bara ett fåtal intressenter, även när ansträngningar görs för att bredda deltagandet. Den direkta involveringen av intressenter, särskilt de fattiga, bör äga rum i ett tidigt skede, dvs. i PRS-skedet, när utvecklingsprioriteringar och policies definieras. När dessa prioriteringar och policies har fastställts, övergår analysen och dialogen till formulering av verksamheter som skall genomföras.

I takt med demokratiseringen och den ökade tilltron till fattiga människors förmåga att leda utvecklingsprocessen, har många länder infört breda samrådsprocesser för att få reda på intressenternas synpunkter och erfarenheter innan det faktiska genomförandet påbörjas. Därigenom kan aspekter som förbisetts i planeringsfasen fångas upp innan genomförandet påbörjas, vilket är mycket mer kostnadseffektivt än att göra förändringar när genomförandet väl har startat.

Den här samrådsprocessen kan betraktas som en utökad dialog, som gör det möjligt för de direkt berörda att påverka den slutgiltiga utformningen av den planerade utvecklingsverksamheten.

Offentlig kommunikation med många människor är svårt om det som skall förändras är kontroversiellt eller känsligt. Det finns därför en växande insikt om att analys och dialog bör innefatta strategier för kommunikation – eller planerad kommunikation – för att underlätta informationsspridningen och bidra till att skapa fora för offentlig debatt. Förutom att påverka utformningen av utvecklingsverksamheterna syftar dessa kommunikationsinsatser till att stärka ägandet, förbättra samordningen av utvecklingsverksamheter och öka öppenheten för att underlätta för intressenter att övervaka och kontrollera utvecklingsverksamheterna.

I Sidas egen dialog med samarbetspartners bör frågan om planerad kommunikation vara en stående punkt på dagordningen. Sida bör se positivt på att finansiera planerade kommunikationssatsningar från den svenska insatsen. Sida bör också vara berett att stärka förmågan hos olika intressenter inom projekten och programmen att använda strategisk kommunikation som ett redskap under planeringen och genomförandet av projektet eller programmet.

Rollen som finansiär/resursförmedlare – Sidas existensberättigande

Det här avsnittet handlar om Sidas roll som finansiär. Här beskrivs de två processer som används för att fastställa hur de svenska resurserna skall användas, nämligen strategiska överväganden för att bestämma de allmänna ramarna för samarbetet och en process för att definiera och formalisera specifika insatser till program och projekt.

Därefter följer en diskussion om två faktorer som är av avgörande betydelse för att de svenska resurserna skall kunna användas effektivt, nämligen god samhällsstyrning, inklusive korruptionsbekämpning, och kapacitetsutveckling.

Att bestämma hur svenska resurser skall användas under skiftande och komplicerade förhållanden

Det finns två huvudprocesser för att bestämma hur svenskt utvecklingssamarbete skall anpassas till de skiftande, av varandra beroende och komplicerade situationer som utmärker utvecklingsarbetet:

1. En process för att formulera strategier för hur resurserna skall användas.
2. En process för att definiera och formalisera specifikt svenskt stöd som en grund för att överföra resurser.

Processerna hänger nära samman: den strategiska processen fastställer de breda målen och inriktningen för samarbetet och den andra processen bestämmer samarbetets precisa innehåll. Svenskt utvecklingssamarbete består av ett antal samarbetsformer som kännetecknas av varierande mål, procedurer och beslutsprocesser. De två processernas precisa innehåll kan skilja sig åt mellan olika samarbetsformer men strävan att särskilja strategiska överväganden och insatshantering finns där alltid.

Överväganden om beroendeförhållanden och komplexitet i utvecklingssituationen görs på den strategiska nivån. Detta görs såväl i samarbetsstrategier och riktlinjer från regeringen som i de verksamhetsplaner, exempelvis landplaner, som utarbetas inom Sida. Överväganden på den strategiska nivån grundar sig på bedömningar av samarbetspartnerns egna analyser och strategier, vilka ibland kompletteras med information som tas fram genom svenska initiativ.

Strategier och verksamhetsplaner är inte tillräckliga för resursöverföringar. Överföringar kan bara ske när Sverige/Sida och en samarbetspartner har kommit överens om de specifika ändamål som resurserna skall användas till. I Sidas språkbruk används termen *program/projekt* för att beteckna de utvecklingsändamål, som får svenskt stöd. Det stöd som Sverige lämnar kallas den *svenska insatsen* och avtalet mellan parterna ett *insatsavtal*. De resurser som Sida tillhandahåller är ofta både finansiella och professionella och kan undantagsvis vara in natura.

Resursöverföringen är en formell och strikt process med precisa regler för verksamhets- och finansiell uppföljning, i enlighet med Sidas regelverk.

God samhällsstyrning och korruptionsbekämpning

God samhällsstyrning är en förutsättning för relevant och effektiv resursanvändning och verklig fattigdomsminskning. God samhällsstyrning kännetecknas av att lagar och regler följs och att resurser hanteras på ett öppet och ansvarsfullt sätt. God samhällsstyrning minskar de hot mot utvecklingen, som följer av korruption och misshushållning. Samarbetspartnern har det övergripande ansvaret för att säkerställa god samhällsstyrning, men Sida följer noga utvecklingen för att säkerställa att svenska resurser används effektivt.

I dialogen med sina samarbetspartners bör Sida genomgående beröra frågan om god samhällsstyrning och korruptionsbekämpning. Dialogen bör utgå från Sidas uppfattning att korruption bör hanteras genom institutionella och strukturella reformer, men att den också måste angripas på politisk nivå.

Sida ger särskilt stöd till sådana reformer, exempelvis stöd för att stärka systemen för finansiell styrning, tillsynsorgan, intres-

segrupper, fria och oberoende medier och rättssystemet. Stöd kan också ges för att stärka allmänhetens medvetenhet och få allmänhetens stöd för god samhällsstyrning och korruptionsbekämpning.

Lämpliga åtgärder för god samhällsstyrning bör sättas in på program/projektnivå och återspeglas i insatsavtalet. Sådana åtgärder inbegriper kapacitetsutveckling för effektiv resursanvändning/övervakning, liksom formella oberoende revisioner av systemen för finansiell styrning. Andra förebyggande åtgärder är att fastställa en klar ansvarsfördelning och formulera preciserade och mätbara mål för samarbetet. Därutöver kan regelbundet informationsutbyte genom dialog och partnerskapsrelationer ha en förebyggande effekt, liksom att offentliggöra planer och tillgängliga resurser för att göra förmånstagarna och andra intressenter medvetna om vad som skall uppnås.

Vid dialog och insatshantering är Sida en flexibel och lyssnande partner, men vid resurshantering kräver Sida att överenskomna regler och rutiner strikt följs. Skillnaderna i sättet att se på dessa områden är kanske inte självklara för samarbetspartnern och det är mycket viktigt att Sida klargör sin syn på resurshantering för samarbetspartnern redan från början. Det är också viktigt för Sida att se till att överenskomna revisioner och uppföljningar av upphandlingar och andra aspekter av resurshanteringen genomförs enligt en fastlagd tidsplan.

Kapacitetsutveckling

För att samarbetspartners skall kunna utöva ägande och gå i spetsen för breda förändringsprocesser, så måste de ha förmågan att göra det. "Kapacitetsutveckling" innebär satsningar för att underlätta för individer, grupper eller organisationer att bättre kunna identifiera och hantera utvecklingsproblem. Kapacitetsutveckling kan ha olika former. Den kan syfta till att förbättra sakkunskaper bland individer, vilket under en längre tid varit den form som prioriterats. Den kan också innebära satsningar för att finslipa och stärka organisationsstrukturer och främja samarbete mellan organisationer. Dessutom kan kapacitetsutveckling syfta till att förbättra institutionella ramar, exempelvis rättssystem och policies. Att utveckla analysförmågan genom forskning och forskarutbildning är av avgörande betydelse för att man skall få inhemsk kapacitet för att formulera och följa upp nationella fattigdomsstrategier.

I enlighet med den övergripande uppgiften att skapa förutsättningar för utveckling, har Sida identifierat kapacitetsutveckling som ett strategiskt förhållningssätt i utvecklingssamarbetet.

Det bör finnas en fortlöpande dialog med samarbetspartnern kring de här frågorna. Finns den nödvändiga kapaciteten? Om inte, kan den utvecklas eller stärkas? Bör kapacitetsutvecklingen

vara koncentrerad till genomförandet av en specifik uppgift eller bör den syfta till att stärka de organisationsstrukturer eller institutionella ramar inom vilka uppgiften skall genomföras? Bör satsningarna slutligen vara inriktade på inhemska utbildningsinstitutioner som har förmåga att tillhandahålla de kompetenser som erfordras? Hur bör åtgärderna följas upp och utvärderas?

En konsekvens av Parisdeklarationen om biståndseffektivitet är att Sida bör främja och stödja kapacitetsutveckling i samarbetsländer genom samordnade program som överensstämmer med partnerens nationella utvecklingsstrategier.

Referenser

- Det internationella högnivåmötet i Paris 2005 om biståndseffektivitet (finns på www.devaid.org/index.cfm)
- Position paper on Poverty Reduction Strategies (Sida, 2005)
- Country Level Analysis for Poverty Reduction (Sida, 2005)
- Sidas antikorrupsionsregel (Sida, 2004)
- Sidas policy för kapacitetsutveckling (Sida, 2001)

Ledning och beslutsfattande

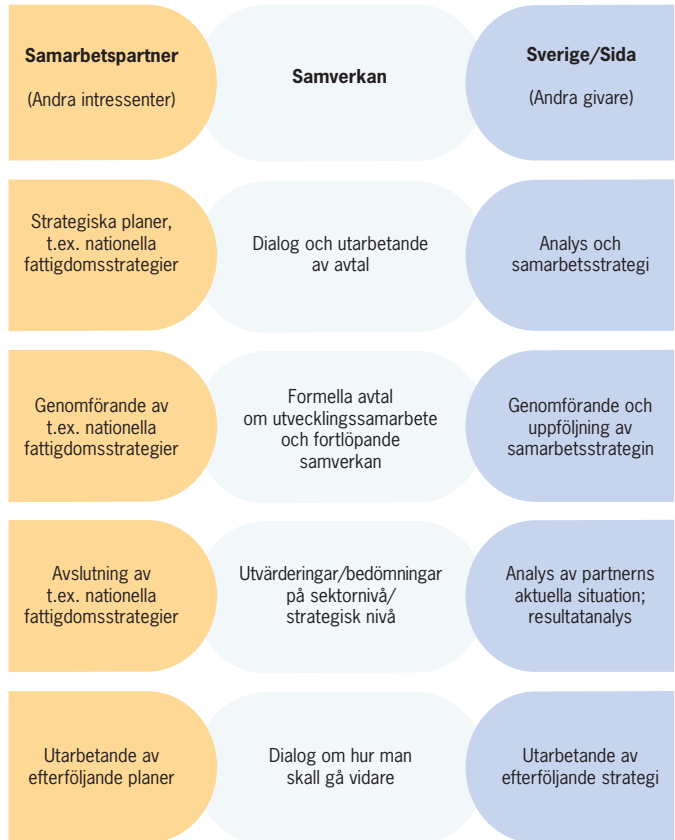
Det här avsnittet börjar med en översikt av det svenska utvecklingssamarbetets viktigaste roller och uppgifter på den strategiska nivån såväl som när det gäller program/projekt och svenska insatser. Det tar också upp de olika åtgärder som Sida vidtar för att öka utvecklingssamarbetets effekt och effektivitet. En presentation ges också av de kriterier Sida använder i sitt beslutsfattande.

Avsnittet innehåller även en presentation av de långsiktiga strategier och centrala riktlinjer som styr svenskt utvecklingssamarbete, av vilka de viktigaste är samarbetsstrategierna för enskilda länder och regioner och strategier för samarbete med FN-organ. Därefter följer en översikt över hur strategierna tolkas och omsätts i landplaner och andra verksamhetsplaner. Slutligen presenteras insatshanteringen, som beskriver samspelet mellan programmen/projekten och de svenska insatserna under den inledande beredningen, den fullständiga beredningen, avtalsfasen och erfarenhetsuppföljningen.

En översikt av roller och uppgifter

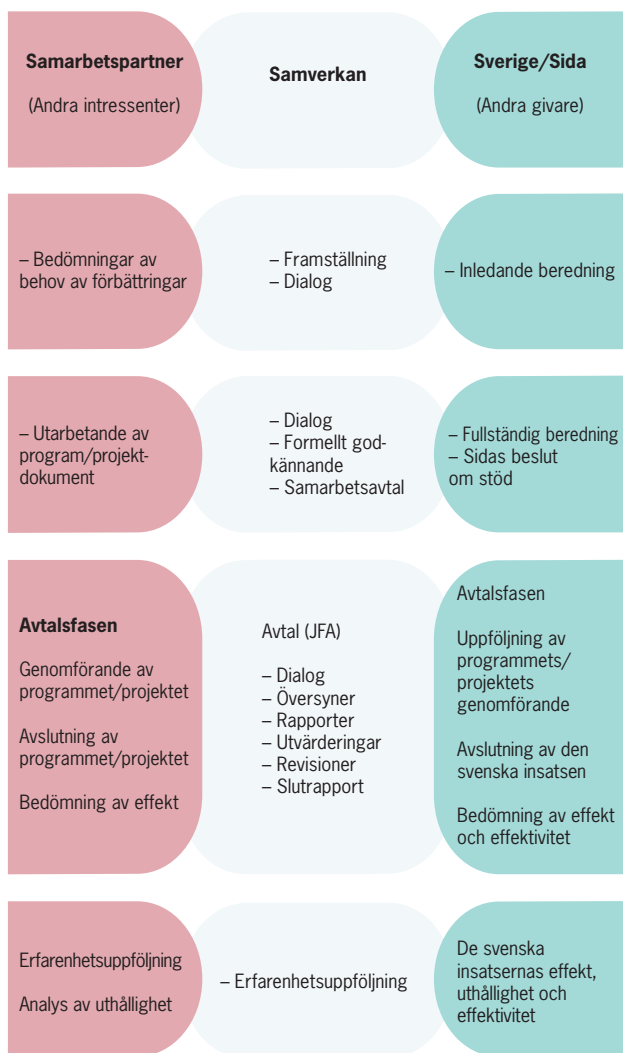
Figurerna nedan visar hur Sverige/Sida samverkar med sina samarbetspartners under olika faser av samarbetet.

Strategisk nivå



Samverkan på strategisk nivå leder fram till övergripande ramar för samarbetet mellan parterna. Viktiga frågor som är av intresse för eller berör båda parter identifieras. Förberedelser för regelbundna samråd och beslutsfattande görs.

Program/projekt- och insatsnivå



Beredning på program/projektnivå leder normalt fram till avtal om specifika svenska insatser till samarbetspartnerns program/projekt. Om flera givare är inblandade, kan beredningen också resultera i ett gemensamt finansieringsavtal (JFA), som reglerar insatserna och samverkan (inklusive samrådsförfaranden) mellan dem som undertecknat avtalet. Normalt är sådana avtal inte juridiskt bindande, utan kompletteras med specifika bilaterala avtal som är juridiskt bindande och som reglerar resursöverföringen från givarna till samarbetspartnern.

Svenska insatser bereds i två faser: inledande beredning och fullständig beredning. Den efterföljande avtalsperioden omfattar igångsättning, genomförande och avslutning. Samråd och dialog mellan parterna är vanligt både under beredningen och under avtalsperioden. Ibland kommer parterna överens om att göra en erfarenhetsuppföljning efter avtalsperioden. En sådan uppföljning handlar främst om de långsiktiga effekterna av och uthålligheten hos det utvecklingsarbete som fått stöd genom insatsen.

Större effekt genom mål- och resultatstyrning

Trots en stark global ekonomisk tillväxt och långvarigt utvecklingssamarbete mellan rika och fattiga länder är fattigdomen i världen utbredd. Insikten har ökat om att flera politikområden, inklusive handel och migration, har minst lika stor betydelse som utvecklingssamarbetet. Det finns också ett växande intresse för åtgärder som kan stärka själva utvecklingssamarbetets effekter. Många av de tendenser och processer som beskrivs i Så arbetar Sida handlar om sådana åtgärder.

På makroekonomisk nivå gav erfarenheterna av de s.k. strukturanpassningsprogrammen upphov till en debatt om förutsättningarna för fattigdomsinriktad tillväxt, samhällelig förändring och hållbar utveckling. Ägande och engagemang från intressenternas sida identifierades som grundläggande förutsättningar för utveckling, och nya procedurer utarbetades i syfte att öka det folkliga deltagandet och bredden i fattigdomsbekämpningen. Strategier för fattigdomsminskning och utvecklingsprogram knutna till dessa utgör exempel. Samtidigt växte insikten att utvecklingsprocessen är komplicerad och kräver en helhetssyn, också när en insats förefaller vara okomplicerad. Exempel på det är utvecklandet av Sidas syn på fattigdom som holistisk och flerdimensionell. Det blev också tydligt att mycket återstod att göra för att bättre värdera vad som uppnås genom samarbetet, inte minst för att förbättra samarbetets sätt att fungera och öka dess effekt.

Denna utveckling ledde till ett ökat intresse för sambandet mellan resurser och utfall/effekt, både på den strategiska nivån och vad gäller program/projekt. Samtidigt blev det allt svårare att finna direkta kopplingar mellan orsak och verkan eftersom stödet hade blivit alltmer process- och sammanhangsorienterat.

Därför görs nu försök att förbättra analysmodellerna. Strategier för att minska fattigdomen rymmer stora utmaningar, inte minst när det gäller att omvandla övergripande strategier till konkreta program/projekt som leder till effektiv fattigdomsbekämpning.

Införande av resultatorienterad budgetering och förvaltning, liksom utveckling av metoder för att mäta utfall och effekter, tillhör också utmaningarna. Förbättrade analyser av utgångsläget (s.k. "baseline studies"), förbättrade mekanismer för granskning

och uppföljning samt identifiering av mätbara och relevanta resultatindikatorer blir väsentliga.

I enlighet med de allmänna principerna ligger huvudansvaret för att förbättra planeringen, genomförandet och uppföljningen av programmen/projekten hos samarbetspartnern, närhelst nödvändigt med stöd från externa parter. Sida strävar alltid efter att stödja utvecklingen och användningen av förbättrade metoder för analys och genomförande.

En presentation av metoder för planering och uppföljning, såsom Logical Framework Approach (LFA), liksom Sidas syn på uppföljning och utvärdering återfinns i nästa kapitel, Kvalitetssäkring i svenskt utvecklingssamarbete.

Huvudsakliga överväganden vid beslut om svenskt stöd

Sida använder ett antal bedömningskriterier för att underlätta beslutsfattandet. Kriterierna bygger på LFA-metodiken.

Bedömningskriterierna är:

1. *Relevans*, som bedömer hur lämplig en utvecklingsstrategi, eller ett visst program/projekt, är i förhållande dels till samarbetspartnerns och de direkta intressenternas prioriteringar och behov, dels till fattigdomsminskningen som målet för svenskt utvecklingssamarbete.
2. *Måluppfyllelse och kostnadseffektivitet*, som bedömer
 - a) om det är troligt att de uppsatta målen kan uppnås
 - b) om genomförandestrategin är ett lämpligt och kostnads-effektivt sätt att uppnå målen under de givna omständigheterna och med hänsyn tagen till möjliga alternativ.

På den strategiska nivån används effektivitetskriteriet för att göra svenskt utvecklingssamarbete effektivt, t.ex. genom att fastställa vilka samarbetsområden som bör prioriteras och hur insatsportföljen bör vara sammansatt för att bästa effekt skall uppnås.

3. *Genomförbarhet*, som bedömer om de praktiska förutsättningarna finns för att framgångsrikt genomföra programmet/projektet respektive den svenska insatsen. Har de genomförande parterna nödvändig kapacitet, resurser och vilja för ett framgångsrikt genomförande? Förutom dessa ägande-aspekter blir bedömningen av den institutionella miljön för genomförandet central.
4. *Uthållighet*, som bedömer om effekterna av en verksamhet som fått stöd kvarstår på en rimlig nivå när det externa stödet avvecklats (eller programmet/projektet avslutats). Uthålligheten bedöms vad gäller mänskliga, miljömässiga, institutionella och finansiella resurser.

Ägandefrågor på effektnivå undersöks, inklusive vilket inflytande fattiga människor utövar under planering, genomförande och uppföljning.

5. *Koordination och konsultation*, som mäter styrkor och svagheter i samarbetet mellan samarbetspartnern, nationella intressenter och givare, inklusive Sida. Särskild vikt skall fästas vid ägande och kontroll, exempelvis hur samråden skall kunna ordnas utan att det uppstår negativa följder för samarbetspartnerns interna ledningsstrukturer. Bedömningar av detta slag är väsentliga både på strateginivå och program/projektnivå.
6. *Risker och riskhantering*, som bedömer externa och/eller interna risker och föreslår åtgärder för att undvika eller minska sådana risker.

Användning av Sidas bedömningskriterier vid vissa samarbetsformer

I vissa samarbetsformer bedömer Sida i första hand samarbetspartnern och dennes kapacitet och förmåga att genomföra projekt i enlighet med målen och strategierna för svenskt utvecklingssamarbete, snarare än att bedöma de enskilda projekt som partnern (eller dennes partners) genomför. Det här gäller exempelvis vid stöd via svenska enskilda organisationer, då Sida bedömer kapaciteten hos den enskilda organisationen, inte enskilda projekt eller program. Det handlar då om projekt där svenska enskilda organisationer bidrar till projektet genom att ställa sina egna resurser till förfogande (för närvarande – 2005 – 10% av den totala projektkostnaden).

Strategiska överväganden

Regeringen använder sig av en blandning av långsiktiga strategier, särskilda policies och riktlinjer i de årliga regleringsbrev för att vägleda Sidas arbete inom olika delar av utvecklingssamarbetet. Långsiktiga samarbetsstrategier, policies och riktlinjer, godkända av regeringen, styr Sveriges samarbete med enskilda länder och regioner samt med olika FN-organ. På grundval av dessa policies och riktlinjer upprättar Sida landplaner/regionplaner och andra verksamhetsplaner för sin planering på kort och medellång sikt. Dessa planer omvandlas sedan till insatser, grundade på insatsavtal med samarbetspartners, som ligger till grund för faktiska resursöverföringar från Sida till samarbetspartnern.

Samarbetsstrategier

Samarbetsstrategierna är de viktigaste instrumenten för att styra Sveriges utvecklingssamarbete med enskilda länder och regioner.

Strategierna avser inte bara utvecklingssamarbete utan avspeglar också Sveriges engagemang inom andra politikområ-

den. De innehåller följaktligen beskrivningar av verksamheter som bedrivs i samarbetslandet av svenska offentliga institutioner, privata företag, enskilda organisationer och andra aktörer i det svenska samhället. Slutligen innehåller de redogörelser för samarbetsprogram som finansieras av andra givare. Eventuella intressekonflikter måste klargöras.

Samarbetsstrategier utarbetas för fattiga länder eller regioner med vilka Sverige har, eller planerar, samarbetsprogram eller andra finansiella åtaganden. Strategierna beställs och godkänns av regeringen. De omfattar normalt 3–5 år.

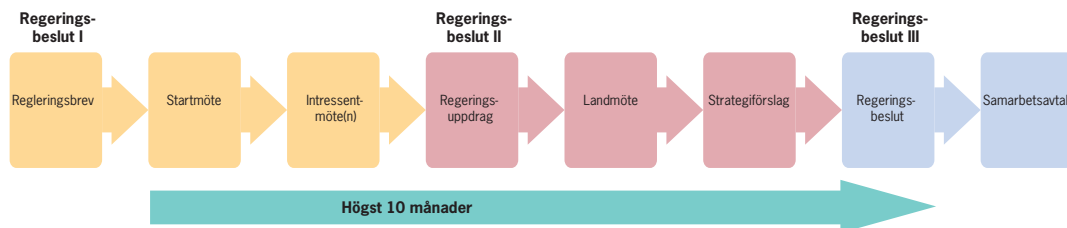
Anvisningar för utarbetandet av strategier finns i *Riktlinjer för samarbetsstrategier*. De godkändes av den svenska regeringen i april 2005 och avspeglar Sveriges nya syn på utvecklings-samarbete. Den innebär att svenskt utvecklingssamarbete, så långt det är möjligt, skall uppfylla de krav och kriterier som fastställts i samarbetslandets fattigdomsstrategier (PRS) eller motsvarande utvecklingsstrategier. Bilateralt och multilateralt samarbete skall ses i ett samlat perspektiv. Svenska insatser bör i ökad utsträckning göras i samordning med EU, andra givarländer och multilaterala aktörer. Sverige skall verka för att förenkla och harmonisera biståndsprocedurer och rutiner och gradvis övergå till att använda samarbetslandets egna system. Det svenska utvecklingssamarbetet skall ha en ökad inriktning på programstöd och i det enskilda samarbetslandet vara begränsat till ett koncentrerat antal sektorer och områden. Större vikt bör läggas vid mål- och resultatstyrning.

En landstrategi måste innefatta analyser av, och slutsatser rörande, de grundläggande förhållandena i landet, resultat från tidigare samarbete, landets behov och prioriteringar, Sveriges och EU:s politik, svenska komparativa fördelar, arbetsfördelning mellan Sverige och andra givare samt pågående internationella processer, som Parisdeklarationen är ett exempel på. Bedömningar måste grunda sig på ramverket för fattigdomsminskning, såsom det presenteras i politiken för global utveckling. De bör alltid utgå från samarbetslandets egna analyser, tillsammans med analyser gjorda av andra givare och multilaterala organisationer.

Processen med att utarbeta en landstrategi måste skräddarsys för landet i fråga och dess specifika förhållanden. Det strategiska arbetet förväntas i allt högre grad göras gemensamt av ett antal olika givare under ledning av samarbetslandet. I sådana fall kan slutresultatet bli en regeringsledd gemensam strategi, Joint Assistance Strategy (JAS), där Sverige måste anpassa sin egen samarbetsstrategi till denna.

Alla strategiprocesser utmärks av en fortlöpande dialog med samarbetslandet och en samordning av arbetet med andra givare. De olika stegen i processen följer också ett gemensamt

mönster, samtidigt som de kan variera avsevärt när det gäller tid och ansträngningar, beroende på hur omfattande och komplicerat det svenska utvecklingssamarbetet är.



De olika stegen i processen beskrivs mer ingående i Sidas interna *Manual för att utarbeta, genomföra och följa upp samarbetsstrategier*. Vägledning för analysarbetet i strategiprocessen finns i *Position paper for national strategies for poverty reduction (PRS)* (engelsk version enbart) och *Country level analysis for poverty reduction* (engelsk version enbart).

Utarbetandet av en samarbetsstrategi grundar sig på en fortlöpande dialog med samarbetslandet, liksom på bedömningar av tillgängliga analyser av utvecklingsprocessen. Ibland tar Sida och/eller andra givare initiativet till kompletterande analyser. Analyserna och dialogprocessen bör leda fram till slutsatser rörande:

- huvudmål
- delmål för viktiga samarbetsområden
- kanaler och former för samarbete inklusive andel för programstöd
- förväntade resultat
- dialogfrågor.

Regeringen godkänner den slutliga samarbetsstrategin. Normalt sluts ett *samarbetsavtal* mellan Sverige och samarbetslandet. Regeringsbeslut om en samarbetsstrategi innefattar normalt ett beslut att till Sida delegera rätten att genomföra strategin, samt besluta om insatser och andra frågor som faller inom strategins ramar.

Under genomförande- och uppföljningsskedet ger samarbetsstrategierna ramarna för att utforma en optimal svensk insatsportfölj. Insatsportföljen utarbetas i dialog med samarbetspartnern och dokumenteras av Sida i landplaner och regionplaner. Strategierna innehåller inte detaljerade insatslistor. Enskilda insatser bestäms i stället i en fortlöpande dialog utifrån de prioriteringar och slutsatser som gjorts i strategin.

Samarbetsstrategierna tjänar också som referenser i Sidas uppföljning av den allmänna utvecklingen i landet/regionen, vilken dokumenteras i landrapporter och i Sidas uppföljning av program/projekt som får svenskt stöd. Vidare bör avstämningar mot strategierna regelbundet göras, exempelvis i form av årsgenomgångar, för att bedöma utvecklingen, granska efterlevnaden av avtal samt besluta om hur man skall gå vidare. Under hela strategiperioden skall strategins fortsatta relevans och genomförbarhet analyseras i samarbete med samarbetspartnern och andra intressenter.

Strategiska överväganden för multilateralt samarbete

Sverige driver en aktiv multilateral utvecklingspolitik och är en viktig biståndsgivare till flera multilaterala organisationer. Politiken för global utveckling kräver ökat samarbete med multilaterala biståndsorganisationer och en ökad integrering av Sveriges bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbete. EU-kommissionen, FN-systemet, Världsbanken, Internationella valutafonden och de regionala utvecklingsbankerna spelar viktiga roller i den internationella policydebatten, och när det gäller att stödja samarbetsländernas utvecklingsarbete. De är viktiga samtalspartners när det gäller principerna för det svenska utvecklingssamarbetet. Dessutom samarbetar Sida med dem i allt högre utsträckning när det gäller analysarbete, dialog och gemensam finansiering. Samarbetet med OECD:s Development Assistance Committee (DAC) är centralt för policydebatten och harmoniseringssträvandena.

Sida kanaliserar en betydande del av sina resurser via FN-organ och Världsbanken (delfinansiering). Sidas dialog med multilaterala organisationer äger rum såväl centralt som på landnivå. För att främja ett sammanhängande och samordnat svenskt förhållningssätt, har strategier för samarbete med FN-organ, Strategy Framework Papers, utarbetats av Sida och senare formellt antagits av regeringen. Syftet med dessa strategier är att ge vägledning och stöd åt personalen på Sida, Utrikesdepartementet, andra departement och på de svenska ambassaderna.

Dessutom håller strategier på att utarbetas (2005) för FN:s boende- och bebyggelseprogram, UN Habitat, och FN:s fackorgan för livsmedels- och jordbruksfrågor, FAO. Dessa strategier följer samma mönster. Det första kapitlet ger en faktabeskrivning av organets mandat, uppbyggnad, mål, prioriteringar och resurser. Det andra kapitlet innehåller Sveriges bedömning av organet, dess styrkor och svagheter, samt utmaningar. Det tredje och sista kapitlet är själva strategin. Här anges skälen för Sveriges stöd till organet, Sveriges ståndpunkter i viktigare återkommande frågor, specifika mål för det svenska stödet samt vilka instrument som skall användas för att uppnå dessa mål.

Strategier för samarbete med FN-organ, Strategy Framework Papers, finns för:

FN:s utvecklingsprogram, UNDP.

FN:s befolkningsfond, UNFPA.

FN:s barnfond, UNICEF.

Världshälsoorganisationen, WHO.

FN:s organ för internationellt samarbete inom utbildning, vetenskap, kultur och kommunikation, UNESCO.

FN:s byrå för droger och brottslighet, UNODC.

Internationella arbetsorganisationen, ILO.

FN:s program för bekämpande av hiv/aids, UNAIDS.

Från strategier till insatser

Regeringens avsikter och riktlinjer, som de uttrycks i samarbetsstrategier tolkas och omsätts av Sida i land- och regionplaner.

Land- och regionplaner

Sidas land- och regionplaner tjänar till att omvandla de strategiska riktlinjerna till insatsportföljer som skall säkerställa att svenska resurser totalt sett används på ett effektivt sätt. Land- och regionplanerna är treåriga och innehåller slutsatser och anvisningar kring olika aspekter av samarbetet, såsom:

- strategiska överväganden och prioriteringar i ett treårsperspektiv, innefattande det övergripande syftet, inriktningen och omfattningen av de svenska insatserna
- viktiga områden för dialog och samordning
- planering för att utarbeta samarbetsstrategier när så är aktuellt
- en utvärderingsplan
- ansvarsfördelningen mellan huvudkontoret och ambassaden
- resurser.

Land- och regionplanerna är de grundläggande dokument som styr arbetet med utvecklingssamarbete på en ambassad. Utkast till landplaner utarbetas på Sidas fältkontor och färdigställs i samråd med Sidas sektor- och regionavdelningar. Fältkontoren tar initiativ till samråden, vilkas uppläggning varierar från fall till fall. Regionavdelningarna utarbetar regionplaner och beslutar om både landplaner och regionplaner. Uppföljningen av land- och regionplaner dokumenteras genom Sidas landrapporter.

Som en del av sin planeringsprocess utarbetar Sida verksamhetsplaner för samarbete som inte omfattas av land- och regionplaner.

Roller och faser i insatshantering

Insatshantering är en central del av Sidas arbete, eftersom det krävs formellt överenskomna insatser för att Sida skall kunna överföra resurser för konkreta utvecklingsändamål. Enligt svenska riktlinjer skall insatser avse program/projekt som ägs och genomförs av engagerade samarbetspartners. Således måste insatserna vara väl anpassade till samarbetspartnerns behov och planer. Dessutom måste insatsen inrymmas i den normativa ram som gäller på svensk sida. Insatshantering består av tre faser:

- a) inledande beredning
- b) fullständig beredning
- c) avtalsfasen.

Dessutom företar Sida ibland olika former av erfarenhetsuppföljning, som ger tillfälle till lärande och information om långsiktiga effekter och uthållighet.

Allmänt om insatshantering

Aspekter kring insatshantering behandlas utförligt i *Sidas manual för insatshantering*. Syftet med framställningen i detta avsnitt är att betona skillnaderna i insatshanteringens olika faser, inom ramen för de principer som är gemensamma för allt stöd inom Sida. Det bör alltså noteras att insatshantering omfattas av Sidas övergripande principer, förhållningssätt och formella strukturer, även om dessa inte nödvändigtvis upprepas nedan.

Viktiga utgångspunkter i detta sammanhang är:

- de strategiska ramarna, exempelvis i samarbetsstrategier och landplaner
- policy- och metodramar, såsom de framställs i Så arbetar Sida och andra policydokument
- de formella ramarna, såsom de uttrycks i svensk lag och Sidas regelverk.

Förutom att noggrant hålla sig till de svenska ramarna, behöver Sidas arbete anpassas till samarbetspartnerns procedurer och regler för planering, genomförande, kontroll och rapportering. Behovet av anpassning följer av Sidas policy att stärka samarbetspartnerns roll. Sida motarbetar aktivt lösningar som kräver specialarrangemang för att hantera externt stöd, i synnerhet givardominerade speciallösningar (s.k. ”by-pass solutions”), som bygger på särskilda projektorganisationer.

Omständigheten att Sverige vill använda samarbetspartnerns procedurer och regler, betyder inte att Sverige är förhindrat att

begära information eller förändringar som är väsentliga för ett effektivt stöd. Sverige/Sida måste alltid kunna tillgodose de nödvändiga kraven för sitt eget beslutsfattande. Dessa frågor hantearas i dialog med samarbetspartnern, med syfte att nå lösningar som är godtagbara för båda parter.

Program/projekt i förhållande till insatser

Åtskillnaden mellan program/projekt och Sidas insatser är viktig i allt som rör insatshanteringen.

Beslutet att påbörja ett program/projekt tas av samarbetspartnern. Samarbetspartnern har det fulla ansvaret för planering och genomförande av programmet/projektet, inklusive hanterandet av resurser från givare.

Regeringen delegerar normalt till Sida att besluta om svenska insatser inom ramen för samarbetsstrategierna. Ansvaret för att planera, följa och tillhandahålla den svenska insatsen ligger hos Sida, även om ett fortlöpande samråd normalt sker med partnern. En insats består oftast av både finansiella och professionella resurser men kan också ges in natura. Professionella resurser omfattar också Sidas deltagande som en engagerad dialogpartner. En framställning från samarbetspartnern krävs normalt för att svenska resurser skall kunna överföras.

Under beredning, genomförande och avslutning bör huvudvikten läggas på programmet/projektet, eftersom programmet/projektet är den kritiska delen vad gäller utvecklingseffekt. Vad gäller den svenska insatsen bör betoningen ligga på frågan om stödet verkligen bidrar till att minska fattigdomen, liksom på en effektiv, korrekt och öppen användning av svenska resurser. I korthet skulle man kunna säga att bedömningen av, och dialogen kring, programmet/projektet ger den information som behövs för att besluta om hur stor den svenska insatsen skall vara och hur den bör vara upplagd.

Framställning om stöd från Sida

Stöd från Sida förutsätter en *framställning* eller ett *program/projektförslag* från en extern part, som kan vara en regering, en institution/organisation eller en individ. Framställningen kan vara formell eller informell. För vissa samarbetsformer finns dock formella krav på framställningen.

I sitt ställningstagande till en framställning använder Sida bedömningskriterier och procedurer som kräver olika typer av information. Informationskraven varierar dock avsevärt beroende på omfattningen, beskaffenheten och komplexiteten hos det begärda stödet. I de flesta fall blir den sökande ombedd att lämna ytterligare information. För större eller komplicerade insatser blir beredningstiden ofta lång för att ge möjlighet att förbättra program-

met/projektets utformning och identifiera en lämplig svensk insats. Dialogen mellan parterna är en viktig del av beredningsprocessen.

Inledande beredning

Den inledande beredningen ger ett första tillfälle att bedöma en framställning från en samarbetspartner. En första bedömning leder antingen till ett beslut att omedelbart avslå framställningen eller fortsätta med en inledande beredning. Framställningar avslås om de inte passar in inom de godkända ramarna för svenskt stöd i ett land eller på ett tematiskt område.

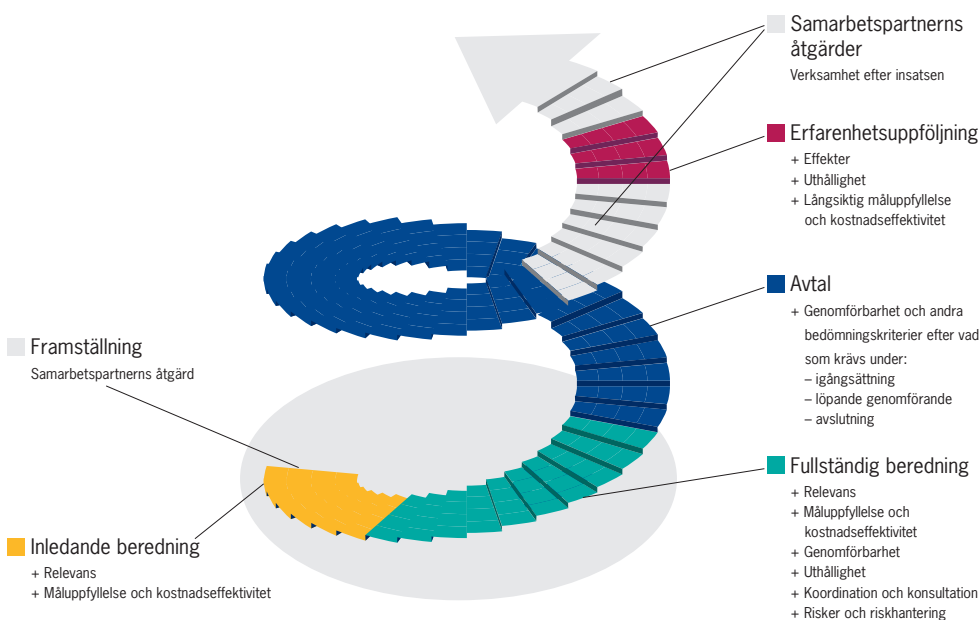
Om Sida beslutar att påbörja en inledande beredning, läggs huvudvikten på förslagets relevans för att minska fattigdomen, liksom dess måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. Därtill bör bedömningar om samarbetsformen, inklusive valet mellan gåvo- och icke-gåvobistånd, göras under den inledande beredningen.

Fullständig beredning

Fullständig beredning syftar till att:

- bedöma ett antal aspekter i förslaget i enlighet med Sidas bedömningskriterier
- tillsammans med samarbetspartnern bestämma omfattningen och inriktningen på den svenska insatsen.

Den fullständiga beredningen varierar i tid och ambition beroende på framställningens storlek och natur. Under beredningen



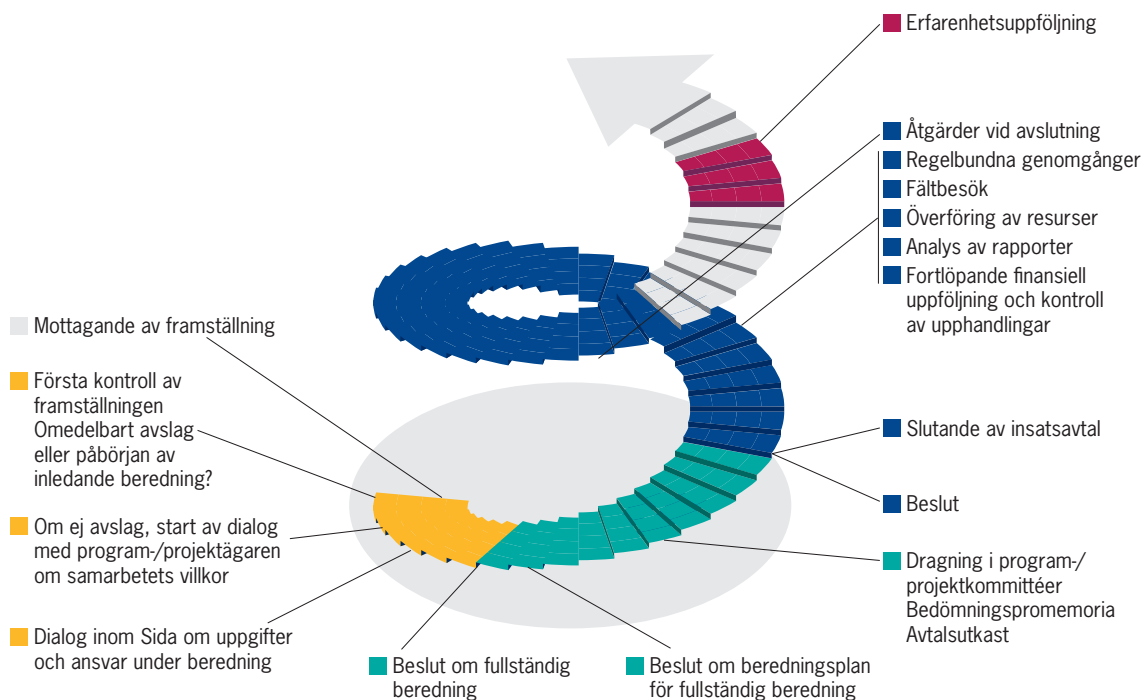
behöver parterna ta itu med och komma överens om ett antal faktorer som berör senare faser, till exempel frågor som rör studier av utgångsläget (s.k. ”baseline studies”) och system för kontroll och utvärdering. På liknande sätt bör parterna komma överens om den övergripande ansvarsfördelningen och formerna för dialog och samråd.

Mot slutet av den fullständiga beredningsfasen utarbetar Sida en bedömningspromemoria, BPM, som är grunden för Sidas beslut om att bevilja eller avslå stöd. Parterna skriver gemensamt ett avtalsutkast för att reglera formerna för samverkan om stöd skulle godkännas. Avtalet bör åtföljas av en verksamhetsplan (”plan of operation”) eller ett liknande ledningsinstrument för att styra genomförandet.

Avtalsfasen

Avtalsfasen består av tre delfaser: igångsättning, genomförande och avslutning.

Under *igångsättningen* bör de praktiska följderna av det nyss slutna avtalet granskas av den ansvariga enheten inom Sida och av samarbetspartnern. I stora och komplicerade fall bör en genomförandeplan (”implementation plan”), som täcker både rutinåtgärder och strategiska frågor, upprättas. Planen bör ange hur ansvaret för olika aktiviteter skall fördelas mellan parterna.



Under *genomförandet* utförs följande huvudaktiviteter:

- Resultatorienterad uppföljning, som bygger på fastställda mål, syften, kostnader och resultatmått.
- Fortlöpande uppföljning av förhållanden (exempelvis miljömässiga, sociala och finansiella) som påverkar genomförandet av programmet/projektet eller den svenska insatsen.
- Fastställda rutiner för dialog och åtgärder till följd av händelser under genomförandet. Dessa rutiner, som varierar med stödformen, bör inkludera åtgärder för att formellt ändra samarbetet när så behövs.
- Finansiell uppföljning, uppföljning av upphandlingsfrågor och uppföljning av övriga villkor i insatsavtalet.

Under genomförandet bör uppfyllelsen av avtalsvillkoren och andra formella arrangemang stå i centrum, liksom frågor som rör god samhällsstyrning och korruptionsbekämpning.

Utöver avtalsfästa rapporter och samrådsförfaranden ger Sidas insats- och resultatbedömningssystem, *Sida Rating System (SiRS)*, och system för finansiell uppföljning, *PLUS-systemet*, viktiga bidrag till Sidas uppföljning. Sida kan också ta initiativ till specialstudier eller fältbesök för att inhämta ytterligare information. Processorienterade underhandsutvärderingar, som bör genomföras tillsammans med partnern, kan utföras om det behövs en grundligare bedömning som utgångspunkt för möjliga förändringar i verksamheten. Utvärderingar av pågående verksamhet bör bygga på de förutsättningar och antaganden ("logical framework") för programmet/projektet som togs fram under beredningen.

Avslutningsfasen syftar till att bedöma och sammanfatta erfarenheter. Antaganden och utfasningsplaner som togs fram under beredningen bör granskas på nytt. Erfarenheterna från samarbetet bör tas med i alla bedömningar av eventuellt fortsatt samarbete. Samarbetspartnern är normalt skyldig att skriva en *slutrapport*. Sida gör en slutbedömning i SiRS, *Completion Rating*. Om den vanliga uppföljningen inte ger tillräcklig information om utfall och effekter bör en *avslutande utvärdering* utföras.

Erfarenhetsuppföljning

En erfarenhetsuppföljning kan utföras en viss tid efter avtalsperioden. Detta är inte en fas i egentlig mening utan bör ses som en spegelbild av beredningsfasen. Den här typen av uppföljning ger tillfälle till långsiktig uppföljning och lärande. En *erfarenhetsutvärdering*, som helst bör göras gemensamt med partnern, kan genomföras för att mäta effekter, uthållighet och den långsiktiga effektiviteten av verksamheten. En erfarenhetsuppföljning genomförs inte alltid utan bör förbehållas situationer där parterna gemensamt, eller bara Sida, har identifierat frågor som

kan vara speciellt intressanta eller angelägna. I det här avseendet skiljer sig erfarenhetsuppföljningen från de obligatoriska åtgärderna under avslutningsdelen i avtalsfasen. Se även Sidas utvärderingsmanual, *“Looking Back, Moving Forward”* (finns enbart i engelsk version).

Referenser

- Riktlinjer för samarbetsstrategier (Utrikesdepartementet, 2005)
- Så arbetar Sida – Manual för att utarbeta, genomföra och följa upp samarbetsstrategier (Sida, 2005)
- Så arbetar Sida – En manual för insatshantering (Sida, 2005)
- Position paper for national strategies for poverty reduction (Sida, 2005)
- Country level analysis for poverty reduction (Sida, 2005)
- Looking Back, Moving Forward – Sida Evaluation Manual (Sida, 2004)

Kvalitetssäkring i det svenska utvecklingssamarbetet

Kvalitetssäkring handlar om att se till att rätt saker görs och att de görs bra. Den bygger på en allmän inställning och kultur i organisationen som innebär att alla delar av en process, oavsett om det rör sig om beslutsfattande, genomförande, administration eller något annat, utförs i enlighet med bästa möjliga redskap och praxis och att arbetet sköts och dokumenteras på ett sådant sätt att det möjliggör tillräcklig kontroll och att onödigt arbete undviks.

Sida ansvarar inför riksdag och regering för att dess finansiella och professionella resurser används på ett effektivt och ansvarsfullt sätt. De svenska skattebetalarna, liksom de människor i samarbetsländerna som skall dra nytta av stödet, har också rätt till insyn i hur resurserna används. Sida använder ett antal instrument för att säkra kvaliteten i sitt arbete.

Kvalitetssäkring i förhållande till samarbetspartners

Normalt är det samarbetspartnern, inte Sida, som har ansvaret för att genomföra program och projekt som stöds av Sida. Hög kvalitet i genomförandet stärker kvaliteten på Sidas insatser och vice versa. Således beror kvaliteten i Sidas insatser till stor del på kvaliteten i samarbetspartners arbete.

Kvalitetssäkringen behöver alltså betraktas från två skilda men ömsesidigt beroende perspektiv. Ett av perspektiven har att göra med de åtgärder som samarbetspartnern genomför. Det andra har att göra med kvaliteten i Sidas bidrag till samarbetspartners arbete.

Kvaliteten på samarbetspartners arbete bör bedömas efter hur väl det bidrar till det övergripande målet om fattigdomsminskning. Stämmer programmet eller projektet överens med de övergripande strategierna för fattigdomsminskning? Gynnar det verkligen de fattigas intressen och deras mänskliga rättigheter? Är målsättningar, förväntade resultat och organisation väl definierade? På vilket sätt deltar de fattiga i beslutsfattandet kring programmet/projektet? Vilka åtgärder har vidtagits för att säkerställa god samhällsstyrning, effektivitet och öppenhet i finansiell styrning, upphandling, revision, och information?

Ofta använder samarbetspartnern analysverktyg som "Logical Framework Approach" (LFA) för att belysa dessa aspekter på programmen/projekten. Mål och resultatmål bör fastställas i inledningsskedet och användas som utgångspunkter vid kontroll, uppföljning och utvärdering.

Även om genomförandansvaret ligger hos samarbetspartnern bidrar Sida till kvalitetssäkring av programmen/projekten genom samråd och dialog med partnern, liksom genom Sidaledningens beslut om förändringar som svar på utförda större studier. Frågor som berör resurshandling, inte minst Sidas *antikorrupsionsregel*, är väsentliga i sammanhanget.

Kvalitetssäkring i Sidas eget arbete

Även om huvudvikten i det analytiska arbetet ligger på strateginivån, görs överväganden kring flerdimensionella utmaningar och begränsningar även på insatsnivån. Fokus ligger alltså på att bedöma hur programmet/projektet, såsom det identifieras av samarbetspartnern, förhåller sig till de utmaningar och begränsningar som föreligger. Bedömningen av programmet/projektet, ligger tillsammans med riktlinjerna i strategier och andra vägledande dokument till grund för identifieringen och formaliseringen av en svensk insats. LFA och liknande verktyg, dvs. verktyg för *kapacitetsutveckling och bedömning av organisationer och institutioner*, används ofta vid överväganden rörande program/projekt respektive insatser.

För forskningssamarbete görs ytterligare bedömning av den vetenskapliga kvaliteten och relevansen hos det förslag som presenteras för Sida med hjälp av sådana granskningsprocesser som normalt brukar användas inom forskningen, nämligen oberoende vetenskapliga granskare eller prioriteringskommittéer. Vid granskningen prövas om hypoteserna eller forskningsfrågorna och de föreslagna metoderna uppfyller de internationellt vedertagna normerna inom vetenskapsgrenen i fråga.

Kvalitetssäkring av Sidas förslag till samarbetsstrategier och för Sidas egna insatser till program och projekt utgör en integrerad del av Sidas berednings- och genomförandeprocedurer. Det är viktigt att en noggrann beredning görs, vilket innefattar granskning av förslag rörande samarbetsstrategier av *Granskningskommittén för samarbetsstrategier*, och granskning av insatser till program och projekt i olika *projektkommittéer*. Sidas system för finansiell uppföljning (PLUS), liksom Sidas statistik över medelsförbrukningen, är andra exempel på kvalitetssäkring. SiRS, Sidas system för insats- och resultatbedömning, är ett LFA-baserat uppföljningssystem för att förbättra Sidas interna bedömning av de framsteg som görs under genomförandet. Därutöver har Sida utvecklat ett elektroniskt ärende- och dokumenthanteringssystem (E-doc). Detta integrerade elektroniska arkivsystem gör det möjligt att söka information om projekt som fått stöd av Sida tidigare.

Sidas internrevisorer är ett annat exempel på kvalitetssäkring i Sidas eget arbete, liksom Sidas controllers.

Särskilda åtgärder vidtas för att stärka *kvalitetssäkringen i Sidas fältverksamhet*. Åtgärderna avser ambassader med utökad delegering och görs för att införliva mekanismer för kvalitetssäkring i fältverksamheten. Åtgärderna är inriktade på hur väl policydokument, regler och instruktioner följs men innefattar också en granskning av innehållet i det stöd som ambassaden ansvarar för.

Föränderlighet och risker

Utvecklingsprocesser är förenade med osäkerhet och därmed med risker. Ägaren till ett program/projekt måste, liksom externa organisationer som stöder verksamheten, acceptera ett visst risktagande. Riskbedömning och riskhantering blir avgörande. Riskbedömningar är inbyggda i sådana instrument som Logical Framework Approach (LFA). Under beredningsfasen bör studier av utgångsläget (s.k. "baseline studies") genomföras. Utgångsvärden ("benchmarks") och indikatorer bör anges för att tjäna som jämförelsematerial i de följande faserna. En fortlöpande dialog och ett öppet informationsutbyte är förutsättningar för att tidigt inse – och reagera på – ökade risker.

Ekonomiska och sociala kriser, politiska motsättningar och väpnade konflikter är exempel på störningar som hotar utvecklingsinsatserna och oftast leder till ökad fattigdom i de berörda

samhällena. Vissa allvarliga utvecklingshinder kan förutses, såsom hiv/aids, korruption och miljöförstöring. Andra kan vara plötsliga, såsom naturkatastrofer eller uppflammande väpnade konflikter som uppstår till följd av undertryckta eller ökande spänningar kring politiskt inflytande eller tillgång till resurser.

Vilken orsaken än är behöver Sida ha redskap för att snabbt och effektivt möta situationen, t.ex. genom att ha en beredskap för tidiga konfliktförebyggande åtgärder eller andra åtgärder för att främja fredliga lösningar på motsättningar. Vid pågående väpnade konflikter eller då risken för väpnade konflikter är högre än normalt, bör åtgärder för att hantera och hindra en upptrappning av konflikterna redan från början byggas in i samarbetet som en del av samarbetsstrategierna. Det är särskilt viktigt att utvecklingssamarbete är "konfliktkänsligt" så att det inte underblåser konflikter, och dess möjligheter att främja fred och säkerhet bör också beaktas.

Logical Framework Approach

Sida uppmuntrar användandet av *Logical Framework Approach* (LFA) eller liknande metoder, som redskap för att utforma förändringsprocesser, följa framsteg och utvärdera effekter. LFA har använts och utprovats under lång tid och har visat sig värdefull när det gäller att skapa ett gemensamt synsätt bland intressenter. Den bidrar också till att skapa klarhet i utvecklingsarbetet genom att ordna förändringsprocesserna i en logisk struktur som underlättar bedömningen av sambanden mellan resursinsatser, prestationer/resultat, utfall/effekt och målsättningar. LFA-strukturen säkerställer att samråd sker med alla intressenter och att relevant information görs tillgänglig så att intressenter och andra beslutsfattare kan fatta välgrundade beslut. Grundläggande antaganden ses över med jämna mellanrum vilket ofta avslöjar svagheter i den ursprungliga analysen eller klargör förändrade förhållanden som bör användas för att anpassa och uppdatera programmet/projektet.

Den logiska strukturen i LFA gör metoden användbar i vitt skilda sammanhang, också i förbindelse med andra analysmodeller. Dessutom utgör LFA grunden för Sidas insats- och resultatbedömningssystem, SiRS, som är ett av Sidas huvudinstrument för att följa utvecklingen inom pågående insatser.

Avtalens roll

Sidas överföringar av resurser för utvecklingssamarbete måste bygga på avtal med parter utanför Sida. Parterna kan vara regeringar eller regeringsinstitutioner, enskilda organisationer, privata företag eller individer. Sidas användning av avtal vägleds av Sidas biståndsavtalsregel, Sidas avtalsmallar och Sidas avtalshandbok.

Avtal är nyckeldokument som måste respekteras. Som finansier är det en av Sidas huvuduppgifter att se till att avtalen följs. Också Sidas dialog är relevant i avtalssammanhang. Genom dialog kan parterna bestämma om samarbetets inriktning och upplägg bör förändras. Sådana förändringar kan träda i kraft först när de har bekräftats genom formella förändringar enligt de regler som anges i avtalet.

När Sverige samarbetar med regeringar bestäms ofta de formella ramarna för resursöverföringarna i *proceduravtal*. Dessa reglerar överföringen av finansiella och professionella resurser, liksom av resurser in natura. I många fall finns det ett andra slags övergripande avtal, *samarbetsavtal*. I dessa fastslås samarbetets övergripande mål och huvudområden. Vanligtvis anges också den totala omfattningen av det svenska stödet under en viss period.

De övergripande avtal som beskrivits ovan ger ramarna för samarbetet men är inte tillräckliga för överföring av resurser för speciella ändamål. För att överföra resurser krävs *insatsavtal*. Insatsavtalen reglerar Sidas bidrag till program/projekt som genomförs av Sidas partners. Insatsavtalen knyter ofta an till övergripande avtal men behöver inte göra det. I vissa fall tillämpas andra avtalsstrukturer. I Sidas stöd till svenska enskilda organisationer sluter Sida t.ex. avtal med ett begränsat antal ramavtalsorganisationer som i sin tur tar emot och bedömer ansökningar från mindre organisationer.

Kontrakt med leverantörer, såsom företag som levererar varor eller tjänster, och anställningskontrakt med enskilda, är exempel på ytterligare formella arrangemang för att reglera resursöverföringar. Sådana kontrakt är ofta knutna till insatsavtal.

Upphandlingsfrågor skall alltid klargöras i avtal. Avtalen måste ange vem som är ansvarig för upphandling och vilka upphandlingsregler som skall gälla.

Uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering är viktiga inslag i mål- och resultatstyrning. De två aspekterna kompletterar och stödjer varandra. Uppföljningen ger en fortlöpande redovisning av aktiviteterna inom programmet/projektet. Uppföljning av resultat bör helst vara kopplad till uppföljningen av internationellt överenskomna indikatorer såsom de definieras i Parisdeklarationen om biståndseffektivitet. Utvärderingar ger djuplodande analyser av frågeställningar som inte kan hanteras på ett tillfredsställande sätt genom uppföljningen. Sida använder utvärderingar strategiskt i syfte att främja inlärning och ansvarstagande. Likväl bör en utvärdering göras först efter att nyttan vägts mot kostnaderna. I många fall ger uppföljningssystemet all den information som Sida och intressenterna behöver. Så är sannolikt fallet om

uppföljningssystemet utformats så att det utöver resursinsatser och prestationer/resultat också mäter effekter.

Utvärderingar av utvecklingssamarbete bör ske i en partnerskapsanda och utföras så att partnerskapet stärks snarare än försvagas. I utvärderingar som Sida tar initiativet till, bör ägarna till den verksamhet som utvärderas redan från början inbjudas att delta. När det gäller val av tidpunkt och uppläggning, liksom omfattning och fokus, bör utvärderingar återspegla intressen och problem hos alla parter, inte bara Sidas. En gemensam givar-mottagarutvärdering kan vara ett lämpligt sätt att organisera en utvärdering av program/projekt som stöds av Sida.

Procedurer och ansvarsfördelning kring uppföljning och utvärdering bör fastställas under beredningen och återspeglas i insatsavtalet, inte minst för att skapa en grund för dialog. Då bör man också bedöma om det finns behov av att stärka samarbetsparternas kapacitet att följa upp och utvärdera programmet/projektet. Se även Sidas utvärderingshandbok, *“Looking Back, Moving Forward”*.

Referenser

- LFA-metodiken (Sida, 2004)
- Sidas antikorrupsionsregel (Sida, 2004)
- Sidas biståndsavtalsregel (Sida, 2004)
- Sidas utvärderingspolicy (Sida, 1999)
- Looking Back, Moving Forward – Sida Evaluation Manual (Sida, 2004)
- Handledning i revisionsfrågor (Sida, 2005)

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: 08-20 88 64
sida@sida.se, www.sida.se